Regionstyrelsens hälso- och sjukvårdsutskott

§89

Yttrande över betänkandet ” Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83)” (Beslut enligt delegation)

RS190280

Beslut

Regionstyrelsens hälso- och sjukvårdsutskott beslutar att

- anta förslaget till yttrande

Ärendet

2017 beslutade Regeringen att på nytt utreda samhällets behov av och tillgång till tolkar. Region Halland har getts möjlighet att yttra sig över betänkandet och ställer sig i allt väsentligt bakom det reformerande regelverk som föreslås.

Användande av auktoriserade tolkar eller tolkar med registrerad godkänd utbildning leder sannolikt till en kvalitativ förbättring av översättningar och en sanering av outbildade tolkar. Region Halland ställer sig särskilt positiv till den föreslagna utvidgade tillsynen av tolkförmedlingar, det lagstadgade förbudet mot användning av barn som tolkar och en statlig tolkportal. Region Halland delar utredningens uppfattning om att det finns stora samhällsvinster i en ökad samordning mellan regioner och kommuner.

I yttrandet till utbildningsdepartementet lyfts det också fram att en uppstramning av krav på tolkar skulle kunna riskera att det uppstår brist på tolkar inom minoritetsspråken. Utredningen har berört vad digitalisering i området kan medföra, men mer fokus på att snabba på denna utveckling hade varit önskvärt.

Förslag till beslut

Regionstyrelsens hälso- och sjukvårdsutskott beslutar att

- anta förslaget till yttrande

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse remiss "Att förstå och bli förstådd - ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83)"
- Yttrande "Att förstå och bli förstådd - ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83)"
- Remiss av betänkandet Att förstå och bli förstådd - ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83)

Expedieras till

Driftnämnden Ambulans, Diagnostik och Hälsa
Driftnämnden Hallands sjukhus
Driftnämnden Närsjukvård
Driftnämnden Psykiatri
Driftnämnden Regionservice
Privata vårdcentraler

Vid protokollet

Maria Fransson

Justerat 2019-05-21

Mikaela Waltersson Lise-Lotte Bensköld Olsson

Protokollet har tillkännagivits på Region Hallands anslagstavla 2019-05-21

Utdragsbestyrkande

Ylva Johansson

Ylva Johansson

BÄSTA LIVSPLATSEN
Region Halland

TJÄNSTESKRIVELSE

Datum	Diarienummer
2019-04-30	RS190280

Regionkontoret
Kvalitet inom hälso- och sjukvård
Susanne Johansson
Hälso o sjukvårdsstrateg

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet ” Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83)”

Förslag till beslut
Regionstyrelsens hälso- och sjukvårdsutskott beslutar att
- anta förslaget till yttrande

Sammanfattning
2017 beslutade Regeringen att på nytt utreda samhällets behov av och tillgång till tolkar. Region Halland har getts möjlighet att yttra sig över betänkandet och ställer sig i allt väsentligt bakom det reformerande regelverk som föreslås.

Användande av auktoriserade tolkar eller tolkar med registrerad godkänd utbildning leder sannolikt till en kvalitativ förbättring av översättningar och en sanering av outbildade tolkar. Region Halland ställer sig särskilt positiv till den föreslagna utvidgade tillsynen av tolkförmedlingar, det lagstadgade förbudet mot användning av barn som tolkar och en statlig tolkportal. Region Halland delar utredningens uppfattning om att det finns stora samhällsvinster i en ökad samordning mellan regioner och kommuner.

I yttrandet till utbildningsdepartementet lyfts det också fram att en uppstramning av krav på tolkar skulle kunna riskera att det uppstår brist på tolkar inom minoritetsspråken. Utredningen har berört vad digitalisering i området kan medföra, men mer fokus på att snabba på denna utveckling hade varit önskvärt.

Bakgrund
Stat, regioner och kommuner upplever sedan några år ett ökande behov av tolktjänster, vilket har betydelse för patient- och rättssäkerhet, men också för samhällets mer övergripande integrationspolitik och utveckling. Regeringen

beslutade därför 2017 (dir. 2017:104) att utreda samhällets behov av och tillgång till tolkar, med målsättningen att finna ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system som fungerar även i framtiden. Utredningen, som nu är klar, har i huvudsak omfattat:

- kartläggning av landets tolkresurser inom olika kvalifikationsnivåer och tolkarnas kompetens i relation till olika uppdrag
- struktur för olika utbildningsformer och utbildningsvägar som kan svara mot de krav samhället ställer
- analys av auktorisationssystemet och former för kompetensbedömning
- behovet av tillsyn i anslutning till tolktjänster
- områden och former för effektiv myndighetssamverkan
- behovet av kunskap och åtgärder då det gäller barn som tolkar

Tolkning i talade språk har tidigare utretts vid flera tillfällen, men utan närmare kontakt med berörda tolkar. Arbetet i utredningen har därför också inriktats mot yrkesverksamma tolkar och deras erfarenheter och förslag till förbättringsåtgärder.

Utredningens förslag

Dagens förmedlingsverksamhet kan inte fullt ut garantera kvalitativa tolktjänster för offentlig sektor och bidrar inte alltid till en väl fungerande arbetsmarknad för tolkar med utbildning eller auktorisation. Utredningen har också konstaterat kvalitetsbrister i vissa av de tolktjänster som utförs inom offentlig sektor. Det gäller t.ex. utebliven eller försenad tolk, oskicklighet i yrkesutövandet eller brott mot god tolksed[1]. Sådana avvikelser riskerar den enskildes rätt och innebär kostnader för samhället. Ett grundläggande syfte med förslagen i utredningen har därför varit att skapa bättre möjligheter för offentlig sektor att få tillgång till de kvalificerade tolktjänster det finns behov av. I utredningen föreslås att:

- Staten finansierar färre utbildningsvägar till tolk, men ökar den samlade kapaciteten. Volym och inriktning samordnas i förhållande till statens auktorisation av tolkar, med grundkrav på utbildning och praktik
- Staten för register över auktoriserade och utbildade tolkar. Det utgör bas för framtida tolktjänster inom offentlig sektor
- En ny tolklag införs och barntolkning förbjuds. Regelverk, kvalitetssäkring och tillsyn utvecklas gentemot tolkar och förmedlingsorgan
- Offentlig sektor planerar långsiktigt, samverkar, koordinerar och använder befintliga tolkresurser mer flexibelt och effektivt
- Kvalitetssäkrade och registrerade tolkar erbjuds uppdrag i staten genom statens beställarsamordning. Myndighetskrav möts av kvalitet i levererade tjänster

[1] Detta har också konstaterats i en regional översyn av avvikelser gällande tolk i Region Halland 2015-2016.

[Skriv text]

- Staten och offentlig sektor bygger vid behov upp egna tolkresurser eller avtalar om garanterade tjänster. Den offentliga kostnadsökningen hålls tillbaka men kvalitet och samhällsnytta ökar
- Tolkyrket värderas och professionaliseras, vilket på sikt leder till mer traditionella partsförhållanden, förbättrad arbetsmiljö, högre sysselsättningsgrad och stabilare situation på arbetsmarknaden för tolkar.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Kostnadsutvecklingen framöver är svårbedömd. Ökade ambitioner vad avser kvalitet kan leda till ökade kostnader, men borde på sikt ändå löna sig i form av ökad rättssäkerhet och effektiv användning av utbildade kvalificerade tolkar.

Kommuner och regioner bedöms årligen svara för närmare två tredjedelar (drygt en miljard kronor) av de offentligt finansierade tolktjänsterna i landet, och det kan finnas stora vinster i en ökad samordning mellan Region Halland och länets kommuner.

Enskilda förvaltningar i Region Halland kommer inte drabbas av eventuella ökade kostnader för tolk, utifrån det beslut om tolkersättning som togs i Regionstyrelsen i juni 2016.

Regionkontoret

Jörgen Preuss
Regiondirektör

Martin Engström
Hälso- och sjukvårdsdirektör

Beslutet ska skickas till
Driftnämnden Ambulans, Diagnostik och Hälsa
Driftnämnden Hallands sjukhus
Driftnämnden Närsjukvård
Driftnämnden Psykiatri
Driftnämnden Regionservice
Privata vårdcentraler

BÄSTA LIVSPLATSEN
Region Halland

Datum
2019-05-14

Diarienummer
RS190280

Utbildningsdepartementet:
u.remissvar@regeringskansliet.se
Dnr U2018/04684/UF

Yttrande "Att förstå och bli förstådd - ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83)""

Region Halland har getts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk* (SOU 2018:83).

Yttrande

Förslagen i utredningen fyller en viktig funktion för utvecklingen av ett effektivt, flexibelt och rättssäkert system vad gäller tolktjänster. Region Halland ställer sig i allt väsentligt bakom det reformerande regelverk som föreslås, men vill kommentera specifika förslag och lämna följande synpunkter:

- Region Halland ställer sig särskilt positiv till den föreslagna utvidgade tillsynen av tolkförmedlingar, det lagstadgade förbudet mot användning av barn som tolkar, samt förslaget om en statlig tolkportal
- Regioners och kommuners anslutning till en eventuell kommande statlig tolkportal bör stimuleras och underlättas såväl administrativt som tekniskt; i detta ses goda möjligheter till en ökad kostnadseffektivitet
- Region Halland vill betona vikten av digitalisering i området, och menar att det är nödvändigt att snabba på denna utveckling
- En risk med ökade krav är att det kan uppstå brist på tolkar inom minoritetsspråken, något som bör beaktas i arbetet framöver
- Region Halland delar utredningens uppfattning om att det kan finnas stora samhällsvinster i en ökad samordning mellan regioner och kommuner
- Den framtida kostnadsutvecklingen är svår att bedöma. En ökad kvalité kan leda till ökade kostnader, men på sikt ändå löna sig i form av en mer effektiv användning av tolkar och ökad rättssäkerhet.

Regionstyrelsen

Mikaela Waltersson
Ordförande

Jörgen Preuss
Regiondirektör

Adress: Region Halland, Box 517, 301 80 Halmstad **Besöksadress**: Södra vägen 9 **Tfn**: 035-13 48 00 **Fax**: 035-13 54 44
E-post: regionen@regionhalland.se **Webb**: www.regionhalland.se **Org.nr**: 232100-0115

Regeringskansliet

Remiss

2019-02-18
U2018/04684/UF

Utbildningsdepartementet
Enheten för ungdomspolitik och folkbildning
Kansliråd
Petra Capelle
08-405 48 59

Remittering av betänkandet *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk* (SOU 2018:83)

Remissinstanser

AIIC Sverige

Ale kommun

Almega

Arbetsdomstolen

Arbetsförmedlingen

Arbetsgivarverket

Barnombudsmannen

Blekinge läns landsting

Bris – Barnens rätt i samhället

Dalarnas läns landsting

Datainspektionen

Diskrimineringsombudsmannen

Domstolsverket

Ekonomistyrningsverket

Eksjö kommun

Eskilstuna kommun

Falkenbergs kommun

Falu kommun

Flyktinggruppernas riksråd

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

Folkbildningsrådet

Frantzwagner Sällskapet – Sinti Kettanepa

Försvarsmakten

Försäkringskassan

Förvaltningsrätten i Linköping

Förvaltningsrätten i Luleå

Förvaltningsrätten i Malmö

Förvaltningsrätten i Stockholm

Gotlands kommun

Gotlands tingsrätt

Gävleborgs läns landsting

Göta Hovrätt

Göteborgs kommun

Göteborgs tingsrätt

Hallands läns landsting

Haninge kommun

Haparanda kommun

Haparanda tingsrätt

Helsingborgs kommun

Högsby kommun

Hörselskadades riksförbund

Inspektionen för vård och omsorg

Institutet för språk och folkminnen

Justitiekanslern

Jämtlands läns landsting

Järfälla kommun

Jönköpings läns landsting

Kalmar läns landsting

Kammarkollegiet

Kammarrätten i Göteborg

Kiruna kommun

Konkurrensverket

Kriminalvården

Kronobergs läns landsting

Kronofogdemyndigheten

Kumla kommun

Landsorganisationen i Sverige (LO)

Lessebo kommun

Ljusnarsbergs kommun

Luleå kommun

Lunds universitet

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Skånes län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Värmlands län

Malmö kommun

Malmö tingsrätt

Migrationsverket

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för yrkeshögskolan

Norrbottens läns landsting

Ockelbo kommun

Oxelösunds kommun

Pensionsmyndigheten

Polismyndigheten

Post- och telestyrelsen

Regelrådet

Riksdagens ombudsmän (JO)

Riksrevisionen

Romano Pasos Research Centre

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

Rädda Barnen

Rättstolkarna

Röda korset

Salems kommun

Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, SIOS

Sametinget

Sigtuna kommun

Skatteverket

Skolinspektionen

Skolverket

Skåne läns landsting

Socialstyrelsen

SOS Alarm AB

Statens institutionsstyrelse

Statens servicecenter

Statskontoret

Stockholms kommun

Stockholms läns landsting

Stockholms universitet, Tolk- och översättarinstitutet

Sundbybergs kommun

Sunne kommun

Svenska Tornedalingars Riksförbund - Tornionlaaksolaiset

Svenskt näringsliv

Sverigefinska Riksförbundet

Sveriges advokatsamfund

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)

Sveriges auktoriserade tolkar

Sveriges Jiddischförbund

Sveriges kommuner och landsting

Sverigefinländarnas delegation

SWEDAC

Säkerhetspolisen

Södermanlands läns landsting

Södertälje kommun

Södertörns högskola

Södertörns tingsrätt

Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Tolkservicerådet

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

Tullverket

Uddevalla kommun

Umeå universitet

Universitets- och högskolerådet

Universitetskanslersämbetet

Upphandlingsmyndigheten

Uppsala läns landsting

Valideringsdelegationen (U2015:10)

Värmlands läns landsting

Västerbottens läns landsting

Västernorrlands läns landsting

Västmanlands läns landsting

Västra Götalands läns landsting

Åklagarmyndigheten

Åre kommun

Öckerö kommun

Örebro läns landsting

Östergötlands läns landsting

Österåkers kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 20 maj 2019**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2018/04684/UF och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Regeringen önskar särskilt remissinstansernas bedömning av om kostnadseffektiviteten i tolktjänsterna kommer att påverkas och vilka kostnader förslagen kommer att medföra.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan dessutom laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Angela Öst
Departementsråd

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm

Att förstå och bli förstådd

— ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk

Betänkande av Tolkutredningen

Stockholm 2018

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2018:83

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskanslietsförvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24879-9
ISSN 0375-250X

MIX
Papper från ansvarsfulla källor
FSC® C011209

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 19 oktober 2017 (dir. 2017:104) att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av samhällets behov av och tillgång till tolkar. Uppdraget omfattade också att lämna förslag på ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system för att samhällets nuvarande och framtida behov av tolktjänster i talade språk skulle tillgodoses.

Landshövding Gunnar Holmgren förordnades den 19 oktober 2017 som särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades 19 december 2017 f.d. föreståndaren Ingrid Almqvist, kanslirådet Petra Capelle, utredaren Lotta Dahlerus, verksamhetsexperten Magnus Jansson, auktorisationsansvarig Ivett G. Larsson, projektledaren Sanja Nezirevic, departementssekreteraren Emil Plisch, gruppchefen Birgitta Sandén Kårström, utredaren Britt-Inger Stoltz, enhetschefen Leelo Vaher Comte och verksamhetsutvecklaren Joakim Westerlund. Den 1 februari 2018 entledigades Emil Plisch och den 24 april Birgitta Sandén Kårström. Den 24 april förordnades biträdande generalsekreteraren Anna-Carin Bylund, departementssekreteraren Josefin Claesson, enhetschefen Jonas Jonsson och departementssekreteraren Frida Nannesson som experter i utredningen. Den 23 oktober 2018 entledigades Leelo Vaher Comte, verksamhetsutvecklaren Carl Magnus Jarlert förordnades samma dag som expert i utredningen.

Som huvudsekreterare förordnades den 19 oktober 2017 fil. dr. Folke K. Larsson samt som sekreterare den 13 november 2017 juristen Anna Medin och den 1 februari 2018 departementssekreteraren Emil Plisch.

Utredningen, som antagit namnet Tolkutredningen, överlämnar härmed sitt betänkande *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk* (2018:83). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i december 2018

Gunnar Holmgren

/Folke K Larsson
Anna Medin
Emil Plisch

Innehåll

Förkortningar och definitioner 17

Sammanfattning 25

Summary 35

1 Författningsförslag 47

1.1 Förslag till tolklag 48

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken 54

1.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) 56

1.4 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900) 58

1.5 Förslag till tolkförordning 59

1.6 Förslag till ändring i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare 63

1.7 Förslag till ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet 69

1.8 Förslag till ändring i förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk 70

1.9 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1984:140) om allmän tolk 75

2 Uppdraget 77
2.1.1 Direktiv 77
2.1.2 Utgångspunkter och avgränsningar 78

2.2 Utredningens arbete 79
2.2.1 Samråd och andra kontakter 80
2.2.2 Fokusgrupper och datainsamling 80

2.3 Betänkandets disposition 81

3 Samhällsfinansierade tolktjänster 83

3.1 Bakgrund och frågeställningar 83

3.2 Begreppsfrågor 83
3.2.1 Tolkar och tolkningsbegrepp 84
3.2.2 Tolkar som inte omfattas av utredningen 93
3.2.3 Andra former av språkstöd 94
3.2.4 Metoder och arbetssätt 96

3.3 Tidigare utredningar inom området 101
3.3.1 Utbildning och auktorisation som offentligt åtagande 101
3.3.2 Avreglering av samhällets tolkförmedling 103
3.3.3 Fortsatt fokus på utbildning och kvalitet 105
3.3.4 Auktorisationsfrågor och rättskedjans behov 106
3.3.5 Yrkesutbildning, upphandling och styrning 108
3.3.6 Utredningsinsatser kring teckenspråkstolkning 113

3.4 Omfattning och tillgänglighet för tolktjänster 115
3.4.1 Verksamma tolkar i talade språk 116
3.4.2 Teckenspråkstolkar – en jämförelse 122
3.4.3 Samhällsbehov – avropade tolktjänster 122
3.4.4 Felanmälningar och felhantering 137

3.5 Kravställning från stat, kommuner och landsting 141
3.5.1 Registerkontroll 141
3.5.2 Krav i samband med upphandling 143
3.5.3 Övriga krav 147

4 Myndigheter och andra aktörer – uppgifter och arbetssätt 149

4.1 Gällande rätt 149

4.2 Statliga myndighetsroller och ansvarsfrågor 152
4.2.1 Myndigheter som berörs av tolktjänster 152
4.2.2 Det offentliga åtagandets olika delar 182
4.2.3 Upphandling 183
4.2.4 Styrning och samverkan 192

4.3 Kommuner och landsting 192
4.3.1 Avreglering av förmedlingsverksamheter 194
4.3.2 Upphandling, styrning och samverkan 194

4.4 Övriga aktörer med anknytning till offentlig sektor 195
4.4.1 SOS Alarm AB 195
4.4.2 Public service 197
4.4.3 Civilsamhälle och aktörer inom välfärdsområdet 197

4.5 Tolkförmedling 198
4.5.1 Förmedlingsorgan och branschorganisationer 198
4.5.2 Affärsmöjligheter, konkurrens och vinster i välfärden 202
4.5.3 Reglering och tillsyn av förmedlingsbranschen 207

5 Tolkarna och deras arbetsmarknad 213

5.1 Bakgrund, problembild och framtida utmaningar 213

5.2 Gällande rätt och definitioner 215
5.2.1 Begreppet tolk 215
5.2.2 Uppdragstagare och arbetstagare 216
5.2.3 Skatterättsliga aspekter 220
5.2.4 Arbetsrätt och arbetsmiljö 222

5.3 Sysselsättningsgrad och framtida prognoser 225
5.3.1 Auktoriserade tolkars sysselsättning 228
5.3.2 Ersättningsnivåer 233
5.3.3 Prognoser över nuvarande och framtida tolkbehov 234

5.4 Intresseföreningar 235
5.4.1 Föreningar för auktoriserade tolkar 236
5.4.2 Fackförbund och övriga intresseföreningar 237

5.5 Kompetensutveckling 238
5.5.1 Allmänna förutsättningar 238
5.5.2 Auktoriserade tolkars kompetensutveckling 239
5.5.3 Jämförelse med fortbildningsinsatser för lärare .. 240

5.6 Sammanfattande iakttagelser 240

6 Utbildning 243

6.1 Grundläggande problem och utmaningar 243

6.2 Högskola 245
6.2.1 Gällande rätt 245
6.2.2 Anordnare 247
6.2.3 Utbildningsmål 251
6.2.4 Antagning 252
6.2.5 Volym och genomströmning 253

6.3 Yrkeshögskola 254
6.3.1 Gällande rätt 254
6.3.2 Anordnare 256
6.3.3 Utbildningsmål 257
6.3.4 Antagning 258
6.3.5 Volym och genomströmning 259

6.4 Folkbildning 259
6.4.1 Gällande rätt 260
6.4.2 Anordnare 261
6.4.3 Utbildningsmål 264
6.4.4 Antagning 265
6.4.5 Volym och genomströmning 267

6.5 Andra utbildningsformer 270
6.5.1 Försvarets tolkskola 270
6.5.2 Uppdragsutbildning 272
6.5.3 Utbildning hos tolkförmedlingar 278
6.5.4 Kommunal vuxenutbildning 279

6.6 Jämförande översikt – utbildningsformer 279
6.6.1 Omfattning och kostnader 283
6.6.2 Förkunskapskrav och målgrupper 285
6.6.3 Teori och praktik 286
6.6.4 Lärarresurser och infrastruktur 287
6.6.5 Kvalitetssäkring 290
6.6.6 Studiefinansiering 291

6.7 Nationella mål för kvalifikationer – Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF) 291
6.7.1 Utbildningssystemets målformuleringar 295
6.7.2 Beställarsidans målformuleringar 295

6.8 Utredningens bedömningar och förslag 297
6.8.1 Färre utbildningsvägar men ökad volym 299
6.8.2 Praktiskt handledda moment i all tolkutbildning 310
6.8.3 Generella utbildningsinsatser i mindre frekventa språk 311
6.8.4 Vidgad nyttjanderätt för bidragsmedel 312
6.8.5 Koppling mellan utbildning och auktorisation 312

7 Kvalitetssäkring genom utbildning, validering och auktorisation 315

7.1 Grundläggande problem och utmaningar 315
7.1.1 Begreppsdefinitioner 316

7.2 Utbildningsmål – samhällsmål 316
7.2.1 Examination och kunskapskontroll 318
7.2.2 Auktorisationen som yrkesprov 319
7.2.3 Validering som dokumentation av kunskapsnivå 321

7.3 Gällande rätt 321
7.3.1 Utbildning 322
7.3.2 Auktorisation, certifiering och standardisering 323

7.4 Examination 324
7.4.1 Betygssättning 325
7.4.2 Former för bedömning 326

7.5 Validering ... 328
7.5.1 Högskola ... 329
7.5.2 Yrkeshögskola ... 331
7.5.3 Folkbildning ... 332
7.5.4 Andra utbildningsformer ... 334

7.6 Kvalitetssäkring av utbildning ... 335
7.6.1 Högskola ... 335
7.6.2 Yrkeshögskola ... 335
7.6.3 Folkbildning ... 336
7.6.4 Andra utbildningsformer ... 336

7.7 Auktorisation ... 337
7.7.1 Förutsättningar ... 337
7.7.2 God tolksed ... 340
7.7.3 Volym och framtid ... 348
7.7.4 Certifiering och standardisering ... 350
7.7.5 Legitimationssystem – alternativ form av kvalitetssäkring ... 353

7.8 Utredningens bedömningar och förslag ... 356
7.8.1 Validering ... 356
7.8.2 Kompetenskrav för auktorisation ... 358
7.8.3 Tolklag reglerar auktorisation och registerfrågor ... 368
7.8.4 Råd för tolk- och översättarfrågor ... 375

8 Tillsyn och samverkansfrågor ... 377

8.1 Grundläggande problem och utmaningar ... 377
8.1.1 Begreppsmässiga utgångspunkter ... 379

8.2 Gällande rätt ... 381
8.2.1 Tillsyn över tolkutbildningar ... 381
8.2.2 Tillsyn över myndigheters användning av tolk ... 386
8.2.3 Tillsyn över auktoriserade tolkars yrkesverksamhet ... 392

8.3 Granskning och tillsyn inom tolkområdet i praktiken 393
8.3.1 Tillsyn över förmedlingsverksamhet 394
8.3.2 Tillsyn över auktoriserade tolkar 397
8.3.3 Tillsyn över personuppgiftshantering 401
8.3.4 Barn och anhöriga som tolkar 405

8.4 Jämförelser med andra branscher och yrken 406
8.4.1 Vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade 406
8.4.2 Auktoriserade elinstallatörer och elinstallationsföretag 408
8.4.3 Auktoriserade bevakningsföretag 411
8.4.4 Auktoriserade revisorer och registrerade revisionsbolag 414
8.4.5 Advokater 416
8.4.6 Offentliga biträden som inte är advokater 417
8.4.7 Välfärdssektorn och skolan 419
8.4.8 Sammanfattande erfarenheter 422

8.5 Myndighetssamverkan i tolkfrågor 423
8.5.1 Utgångspunkter för samverkan 424
8.5.2 Samverkansområden 426
8.5.3 Förutsättningar för ökad samverkan 430

8.6 Statistik och uppföljning 433
8.6.1 Personuppgifter 435
8.6.2 Statistik, uppföljning och utvärdering 436

8.7 Utredningens bedömningar och förslag avseende tillsyn ... 439
8.7.1 Utveckla strukturer för granskning och tillsyn ... 441
8.7.2 Registrering av tolkförmedlingar 446
8.7.3 Tillsyn och egenkontroll av tolkar och förmedlingar 448

8.8 Utredningens bedömningar och förslag avseende styrning och samverkan 451

9 Barn och anhöriga som tolkar 457

9.1 Grundläggande problem och utmaningar 457
9.1.1 Definitioner och avgränsningar 458

9.2 Gällande rätt ... 459
9.2.1 Barnkonventionen ... 460
9.2.2 Anhörigas medverkan vid tolkning ... 464

9.3 Omfattning ... 465
9.3.1 Barn som tolkar ... 465
9.3.2 Anhöriga som tolkar ... 473

9.4 Tolktjänster med barnperspektiv ... 477
9.4.1 Asylprocessen ... 478
9.4.2 Skola ... 481
9.4.3 Hälso- och sjukvård ... 485
9.4.4 Barn som far illa ... 486
9.4.5 Barn och brottslighet ... 488

9.5 Utredningens bedömningar och förslag avseende barn- och anhörigtolkning ... 489
9.5.1 Beställarkompetens och tolkning för barn ... 493

10 Nordisk utblick ... 497

10.1 Tolkning i de nordiska länderna ... 497

10.2 Norge ... 498
10.2.1 Gällande rätt ... 499
10.2.2 Ansvarig myndighet ... 502
10.2.3 Utbildning ... 502
10.2.4 Auktorisation ... 503
10.2.5 Tvåspråkighetstest ... 504
10.2.6 Registerfrågor ... 504
10.2.7 Intresseförening för tolkar ... 505
10.2.8 Utveckling ... 505

10.3 Danmark ... 507
10.3.1 Gällande rätt ... 507
10.3.2 Ansvariga myndigheter ... 509
10.3.3 Auktorisation saknas ... 510
10.3.4 Registerfrågor ... 510
10.3.5 Krav på tolkar i offentlig tjänst ... 511
10.3.6 Intresseförening för tolkar ... 513
10.3.7 Utveckling ... 513

10.4 Finland ... 514
10.4.1 Gällande rätt ... 514
10.4.2 Ansvariga myndigheter ... 518
10.4.3 Utbildning ... 518
10.4.4 Auktorisation saknas ... 520
10.4.5 Registerfrågor ... 520
10.4.6 God tolksed ... 521
10.4.7 Intresseförening för tolkar ... 521
10.4.8 Utveckling ... 521

11 Teknikutveckling ... 523

11.1 Portaler och tolkförmedling ... 523

11.2 Tolkning på distans ... 525

11.3 Digitalt språk- och tolkstöd ... 527
11.3.1 Artificiell intelligens och maskininlärning ... 528
11.3.2 Talbaserade tjänster ... 533

11.4 Utredningens bedömningar och förslag ... 536

12 Avslutande överväganden och kommentarer ... 539

12.1 Mångfacetterad problembild ... 539
12.1.1 Orsaksförhållanden och sammanhang ... 540

12.2 Utredningens överväganden kring offentliga tolktjänster ... 544
12.2.1 Strategiska mål för arbetet ... 545
12.2.2 Förändringsmöjligheter på kort sikt ... 547
12.2.3 Framtid och tolkning ... 548

13 Kostnader och finansiering ... 553

13.1 Finansiella åtaganden för offentliga tolktjänster ... 553

13.2 Statens kostnader ... 553
13.2.1 Tolktjänster ... 555
13.2.2 Språkstöd ... 560
13.2.3 Utbildning ... 561
13.2.4 Auktorisation ... 564

13.2.5 Bidrag till insatser inom kommuner och landsting ... 566

13.3 Kostnader i kommuner och landsting ... 568
13.3.1 Tolktjänster ... 568

13.4 Sammanfattande iakttagelser ... 575
13.4.1 Offentlig sektors samlade kostnader ... 577
13.4.2 Branschens utveckling och förhållningssätt ... 577

13.5 Utredningens överväganden och förslag ... 580
13.5.1 Ändamålsenlig utbildningsstruktur ... 583
13.5.2 Reglering och tillsyn ... 588
13.5.3 Auktorisation, validering, kompetens och kvalitet ... 589
13.5.4 Styrning och samverkan ... 589

14 Konsekvenser av utredningens förslag ... 591

14.1 Huvudsakliga åtgärder och samhällsekonomiska konsekvenser ... 591
14.1.1 Förutsättningar som behöver uppfyllas ... 592
14.1.2 Beräkning av schablonkostnader ... 593
14.1.3 Uppskattning av samlade kostnader ... 595
14.1.4 Uppskattning av samhällsekonomisk nytta ... 597
14.1.5 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet ... 598

14.2 Ändamålsenlig utbildningsstruktur ... 610
14.2.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs ... 611
14.2.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer ... 613
14.2.3 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 615

14.3 Reglering och tillsyn ... 617
14.3.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs ... 618
14.3.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer ... 620
14.3.3 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 622

14.4 Auktorisation, kompetens och kvalitet 622
14.4.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs 623
14.4.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer 625
14.4.3 Samhällsekonomiska konsekvenser 626

14.5 Kravställning på offentliga tolktjänster 626
14.5.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs 626
14.5.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer 627
14.5.3 Samhällsekonomiska konsekvenser 632

14.6 Styrning och samverkan 633
14.6.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs 634
14.6.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer 637
14.6.3 Samhällsekonomiska konsekvenser 642

14.7 Konsekvenser i övrigt 643
14.7.1 Konsekvenser för det kommunala självstyret 643
14.7.2 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet 644
14.7.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 646
14.7.4 Konsekvenser för miljön 647
14.7.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män 648
14.7.6 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen 649
14.7.7 Bedömning av särskilda hänsyn med avseende på ikraftträdande och behov av informationsinsatser 650
14.7.8 Överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden och relevanta EU-regler 653

15 Författningskommentar 667

15.1 Förslaget till tolklag 668

15.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740) 679

15.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) 681

15.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900) 682

Referenser 685

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:104 707

Bilaga 2 Kontakter och samrådsaktiviteter 721

Förkortningar och definitioner

Ackreditering	En förklaring från ett nationellt ackrediteringsorgan (i Sverige Swedac) om att ett organ för bedömning av överensstämmelse uppfyller kraven i harmoniserade standarder och eventuella ytterligare krav för att utföra specifika bedömningar av överensstämmelse. Innebär kortfattat kompetensprövning som görs enligt europeiska och internationella standarder.
AI	Articifiell intelligens. Vetenskapen och tekniken att skapa intelligenta maskiner. Anknyter inom det språkliga området till begrepp som kognitivt lärande och maskininlärning, digitalisering, robotisering, datorer och program med intelligent beteende.
Auktorisation	Av myndighet eller branschorgan utfärdat tillstånd, bemyndigande eller legitimation att utöva visst yrke eller bedriva viss typ av näringsverksamhet.
Avrop	Då ramavtal ingåtts med en eller flera leverantörer sker avrop när den upphandlande

	myndigheten/enheten begär en leverans av den upphandlande produkten eller tjänsten.
Certifiering	Process genom vilken en oberoende part (certifieringsorgan) lämnar skriftliga garantier att produkter eller tjänster följer en given standard.
Direktupphandling	Upphandlingsförfarande utan krav på anbud i viss form. Behöver inte konkurrensutsättas genom annonsering.
Folkbildning	Sammanfattande benämning på folkhögskolor och studieförbund.
Formell kompetens	Kompetens som en etablerad organisation, t.ex. utbildningsinstitution, myndighet eller branschorganisation har bedömt och dokumenterat i formella termer genom betyg, intyg, certifikat, legitimation etc.
Föreskrift	Den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen för rättsregler, dvs. regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. En föreskrift är bindande och generellt gällande. Föreskrifter har olika beteckningar. Riksdagens normgivning sker genom lag och regeringens genom förordning. Myndigheternas föreskrifter har inte någon formell beteckning.
Högskola	Sammanfattande benämning på universitet och högskolor.

Intyg	Bekräftelse på att individ uppfyller delar av en specifik samling i förväg fastställda kompetenskrav/kompetenskriterier.
Kompetens	Kunskap och förmåga att utföra vissa uppgifter och lösa problem.
Kompetensbevis	Utlåtande om att individ uppfyller en specifik samling i förväg fastställda kompetenskrav, t.ex. betyg, licens, certifikat eller branschbevis.
Kompetensbedömning	Kontrollerande process där tidigare lärande bedöms i relation till etablerade och vedertagna kompetenskriterier, inom t.ex. högskolan mot lärandemål för kurs eller utbildning. Syftar till dokumenterat erkännande i form av tillgodoräknande eller förhandsbesked om detta.
Kunskap	Inlärda fakta.
Kvalifikation	Formellt resultat av en bedömnings- och valideringsprocess som ges när ett behörigt organ fastställer att en person uppnått resultat av lärande som motsvarar fastställda kriterier (Rådets rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande 2012/C 398/01). I korthet intygad kompetens.
Kvalitet	Förmåga att uppfylla ställda krav.
Kvalitetssäkring	Planerade och systematiska åtgärder nödvändiga för att ge tillräcklig tilltro till att en produkt eller tjänst

	kommer att uppfylla givna krav på kvalitet.
Leverantör	Den som på marknaden tillhandahåller varor eller tjänster. Kan avse grupper av leverantörer. Se även begreppet underleverantör.
Lärande	Brukar diskuteras i termer av formellt, icke-formellt, informellt och livslångt lärande.
MYH	Myndigheten för yrkeshögskolan.
Ramavtal	Avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod.
Ramavtal för tolkförmedling	Ramavtal med syfte att effektivisera anskaffning av tolktjänster. Ett stort antal skilda ramavtal tecknas med tolkförmedlingar av stat, kommuner och landsting.
Region	Utredningen använder sig av begreppet landsting, även i de fall ett landsting betecknar sig som region. Utredningen anknyter därmed till begreppen i kommunallagen och vallagen.
Risk	En sammanvägning av sannolikheten för en viss oönskad händelse och omfattningen av konsekvenserna om den inträffar.

SeQF	Den svenska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande (förordning 2015:545). Referensramen har åtta olika nivåer som följer på varandra i en progression och som visar hur omfattande kunskaperna, färdigheterna och kompetensen är.
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting, en arbetsgivar- och intresseorganisation för alla kommuner, landsting och regioner i Sverige.
Språkföretagen	Intresseorganisation inom Almega som samlar de större privata tolkförmedlingarna och språkföretagen.
Standard	Ej bindande regler som har utarbetats av ett internationellt eller nationellt organ och som syftar till att åstadkomma likformighet.
Swedac	Statliga myndigheten Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.
Tillgodoräknande	Beslut om att tidigare utbildning eller kunskaper och färdigheter som utvecklats i t.ex. yrkesverksamhet får inräknas i kurs eller examen. Utgör därmed ett erkännande av kunskaper och färdigheter som individen redan besitter.
Tolk, tolkning	Begreppsbildningen kring olika typer av tolkar och metoder för tolkning i talade språk utreds närmare i kapitel 3. Där framgår också vilka förkortningar som brukas för att

	beteckna tolkar på olika kompetensnivåer.
Tolkförmedling	I betänkandet avses fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt förmedlar tolktjänster som efterfrågas av myndighet eller organisation.
Tolktjänster	I betänkandet avses avropade tjänster för tolkning mellan talade språk.
Tolkservicerådet	Sammanslutning av tolkförmedlingar, främst inom offentlig sektor.
TÖI	Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet.
Underleverantör	Aktör som tillhandahåller varor eller tjänster åt den leverantör som ingått avtal med den upphandlande myndigheten. Se även begreppet leverantör.
Upphandlande myndighet	Organisation som omfattas av LOU. Utgörs av statliga och kommunala myndigheter, som beslutande församlingar i kommuner och landsting och vissa offentligt styrda organ, t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag.

Validering	En process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens en person besitter oberoende av hur de förvärvats. Skollagen (2010:800). På europeisk nivå beskrivs den i fyra separata steg; identifiering, dokumentering, bedömning och erkännande (certifiering) (Rådets rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande 21012/C 398/01).
Yrkeshögskola	Eftergymnasial utbildningsform, Kombinerar teori med praktik och genomförs i nära samarbete med arbetslivet.

Sammanfattning

Bakgrund

Stat, kommuner och landsting upplever sedan några år ett ökande behov av tolktjänster, en fråga av betydelse inte enbart för offentlig sektors effektivitet och patient- och rättssäkerheten, utan även för samhällets mer övergripande integrationspolitik och utveckling. Behovet av tolktjänster kan variera över tid, men bedöms ändå bli långvarigt betydande till följd av förändrade demografiska förutsättningar. Samhällets behov av tolktjänster har utretts vid ett flertal tillfällen under en lång följd av år. Problembilden har varit likartad från tid till annan och har åter aktualiserats som följd av ökningen av antalet asylsökande under 2015–2016. Det har sammanfattningsvis gällt hur tillgängligheten till tolktjänster av hög kvalitet kan ökas, för att kunna möta förvaltningslagens krav på tolk, när sådan behövs. Dagens tolktjänster fullgörs i samverkan mellan offentlig sektor, privata och offentliga tolkförmedlingar och 5–6 000 tolkar, i regel självständiga uppdragstagare. De samlade kostnaderna för sektorn utgör cirka två miljarder kronor per år. Tolkyrket är krävande, men flertalet tolkar saknar ändå såväl auktorisation som tolkutbildning, eftersom det hittills varit möjligt att ändå arbeta som tolk.

Utredningens förslag i punktform

En rad strategiska mål för samhällets försörjning med tolkar kan formuleras med siktet inställt på halvlång sikt, cirka fem år.

- Staten finansierar färre utbildningsvägar till tolk, men ökar den samlade kapaciteten. Volym och inriktning samordnas i förhållande till statens auktorisation av tolkar, med grundkrav på utbildning och praktik.

- Staten för register över auktoriserade och utbildade tolkar. Det utgör bas för framtida tolktjänster inom offentlig sektor.
- En ny tolklag införs, barntolkning förbjuds och ersätts med professionella tolkar. Regelverk, kvalitetssäkring och tillsyn utvecklas gentemot tolkar och förmedlingsorgan.
- Offentlig sektor planerar långsiktigt, samverkar, koordinerar och använder befintliga tolkresurser mer flexibelt och effektivt. En ökande andel av resurserna används för att finansiera kärnverksamheten i tolkningen, dvs. tolktjänster.
- Kvalitetssäkrade och registrerade tolkar erbjuds uppdrag i staten genom statens beställarsamordning. Myndighetskrav möts av kvalitet i levererade tjänster.
- Staten och offentlig sektor bygger vid behov upp egna tolkresurser eller avtalar om garanterade tjänster. Den offentliga kostnadsökningen hålls tillbaka men kvalitet och samhällsnytta ökar.
- Tolkyrket värderas och professionaliseras, vilket på sikt även leder till mer traditionella partsförhållanden, förbättrad arbetsmiljö, högre sysselsättningsgrad och stabilare situation på arbetsmarknaden för tolkar.

Uppdraget

Tolkutredningens övergripande uppgift har omfattat en bred översyn av samhällets behov av och tillgång till tolkar i talade språk samt den offentliga sektorns användning av sådana tolkar. Målsättningen har varit att finna ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system som fungerar även i framtiden. Direktiven har omfattat en rad fokusområden, där olika aspekter och frågeställningar lyfts fram. Det har gällt

- kartläggning av landets tolkresurser inom olika kvalifikationsnivåer och tolkarnas kompetens i relation till olika uppdrag,
- struktur för olika utbildningsformer och utbildningsvägar som kan svara mot de krav samhället ställer,
- analys av auktorisationssystemet och former för kompetensbedömning,

- behovet av tillsyn i anslutning till tolktjänster,
- områden och former för effektiv myndighetssamverkan, samt
- behovet av kunskap och åtgärder då det gäller barn som tolkar.

En rad mer specifika frågeställningar har också lyfts fram. Det gäller utredningsuppgifter som rör definitionsfrågor, felanmälningar i anslutning till uppdrag, behov av uppföljning, utvärdering och statistik samt en rad frågor kopplade till utbildningen av tolkar. Det har visat sig att merparten av landets yrkesverksamma tolkar saknar utbildning och auktorisation. Samtidigt bedrivs tolkutbildning med statlig finansiering inom flera olika utbildningsformer. Under 2019 tillkommer även försöksverksamhet inom yrkeshögskolan. Det väcker frågor om det finns behov av nationella mål för kvalifikationer på olika nivåer inom tolkområdet.

Tolkutredningen har under sitt arbete utbytt erfarenheter med en rad myndigheter och andra aktörer med ansvarsuppgifter eller verksamheter i anslutning till utbildning, auktorisation och tillsyn av tolkar samt tolk- och tolkförmedlingstjänster. Tolkning i talade språk har tidigare utretts vid flera tillfällen. Tolkutredningen noterar att detta i stor utsträckning skett utan närmare kontakt med de tolkar som står för samhällets tolktjänster. Arbetet i utredningen har därför också inriktats mot yrkesverksamma tolkar och deras erfarenheter och förslag till förbättringsåtgärder.

Utbildning och auktorisation till tolk

Det finns i dag ett flertal utbildningsvägar till tolk inom olika utbildningsformer. Det skapar otydlighet för studerande, liksom för beställare och användare av tolktjänster. Samtidigt behöver volymen ökas och utbildningarna utvecklas. Utbildningarna saknar i betydande grad tydlig koppling till det praktiska arbetet, t.ex. till myndighetskrav, teknikutveckling och Kammarkollegiets auktorisationsprocess. Dagens teknikförändringar, t.ex. en ökad efterfrågan på distanstolkning, behöver också mötas i utbildningen.

Tolkutredningen föreslår att motsvarande 1 500 nya utbildningsplatser tillförs under kommande femårsperiod och då främst vid högskolan. Utbildningen håller god kvalitet, kontinuitet och har stabila

former för antagning, undervisning och examination. Utbildningen breddas och förlängs med bland annat handledd praktik med möjlighet att avlägga särskild yrkesexamen som tolk. Utbildningen ska motsvara den kunskap och förmåga som krävs för auktorisation som tolk. I dag sker högskoleutbildning till tolk endast vid Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet, men fler lärosäten behöver utveckla tolkutbildning.

Auktorisation ska även i fortsättningen vara möjlig för tolkar som skaffat sig annan godkänd tolkutbildning eller validerats mot sådan utbildning. För sådana tolkar kommer det att krävas godkänt prov för auktorisation. Proven kommer att utvecklas vid högskolan, men själva auktorisationen utfärdas liksom tidigare av Kammarkollegiet. Från 2024 krävs godkänd utbildning för att kunna auktoriseras.

Även folkbildningens grundläggande tolkutbildning vid folkhögskolor och studieförbund behöver utvecklas. Utbildningarna finns på olika platser i landet och är viktiga för att möta behoven av kapacitet och tillgänglighet under de närmaste åren. Vissa ytterligare resurser föreslås, förutsättningar ges även för kompletterande fort- och vidareutbildning samt utvecklade former av validering för dem som skaffat sig tidigare erfarenheter och kompetens inom området.

Under 2019 startar också en sedan tidigare beslutad försöksverksamhet med tolkutbildning inom yrkeshögskolan. Utbildningen bör utvärderas, så att dess långsiktiga förutsättningar kan avgöras.

Arbetsmarknadsutbildningen till tolk uppvisar inte tillfredsställande resultat och är dessutom kostsam. Den bör enligt Tolkutredningen avvecklas, så att resursutrymmet i stället kan användas för att finansiera utredningens förslag inom andra utbildningsformer och för övriga åtgärder kring tolkning.

Utbildning för alla tolkar oavsett tolkspråk

Utredningen föreslår att stat och offentlig sektor i huvudsak ska nyttja tjänster från tolkar som är auktoriserade eller har registrerats med godkänd utbildning. Det kan även gälla tolkar vars kompetens blivit validerad. Från 2024 ska det inte längre vara möjligt att arbeta som tolk inom staten om man saknar både utbildning och auktorisation, annat än i undantagsfall. Det ställer krav på utbildning av mer generellt slag inom såväl högskola som folkbildning för tolkar med

språk där utbildning och auktorisation hittills inte har kunnat ordnas. Bakgrunden är främst de svårigheter som kan finnas med att skaffa kvalificerade språkbedömare och examinatorer i för landet nya eller mindre frekventa språk.

Denna typ av ny utbildning kan trots svårigheter att ordna språkbedömare, ge värdefulla yrkeskunskaper. Utbildningen kan omfatta praktik, realiakunskaper, teknik, etik och god tolksed samt tillgodose behoven av diskussion och reflektion inför tolkyrket.

Ny tolklag med reglering och tillsyn

Samhällets tolktjänster utgör ett betydelsefullt, nödvändigt men även kostnadsdrivande inslag i en rad offentliga verksamheter. Utveckling av nödvändiga kvalitetskrav och uppföljning av dessa förutsätter i viss utsträckning ökat stöd och styrning genom tillsynsåtgärder. Regleringen avser förutom registrering och tillsyn av tolkförmedlingar, utvidgad tillsyn av auktoriserade och utbildade tolkar.

Dagens förmedlingsverksamhet för tolkar kan inte fullt ut garantera kvalitativa tolktjänster för offentlig sektor och bidrar inte alltid till en väl fungerande arbetsmarknad för kvalificerade tolkar med utbildning eller auktorisation. Myndigheternas avvikelsehantering har också visat sig ha stora brister. Utredningen kan sammantaget konstatera kvalitetsbrister i vissa av de tolktjänster som utförs inom offentlig sektor. Det gäller t.ex. utebliven eller försenad tolk, oskicklighet i yrkesutövandet eller brott mot god tolksed. Sådana avvikelser riskerar den enskildes rätt och innebär kostnader för samhället.

Utredningen föreslår att Kammarkollegiet ges en utvidgad roll i tillsynsarbetet, så att även registrerade tolkar med godkänd utbildning omfattas. Länsstyrelserna, med erfarenhet av närings- och marknadstillsyn, ges ansvar för registrering och operativ tillsyn av tolkförmedlingar. Uppdraget omfattar förmedlingar som godkänns för att förmedla uppdrag åt offentlig sektor.

Registrering, reglering och tillsyn av tolkar och tolkförmedlingar bidrar till att säkra kvalitet, rättssäkerhet och kostnadseffektivitet i tolkning inom offentlig sektor.

Barntolkning förbjuds

Tolkutredningen förtydligar också barnkonventionens barnperspektiv i svensk lag med förbud mot att använda barn för tolktjänster. Det ska bara få ske i undantagsfall, t.ex. om det finns risk för allvarlig skada eller dödsfall. Utredningar i Sverige och våra grannländer tyder på att barntolkning i huvudsak ger negativa effekter och är fortsatt utbredd inom offentliga verksamheter. Utredningen knyter an till de utgångspunkter som lett till reglering av barntolkning i Norge och Danmark och föreslår ett liknande förbud i Sverige.

Även vuxna anhöriga kan vara olämpliga som ersättare för professionell tolk. Frågeställningarna rymmer flera perspektiv, t.ex. enskildas naturliga behov av visst stöd från vänner och nära anhöriga i kontakt med myndigheter och offentliga verksamheter. Bedömer myndighet att det finns behov av tolk, ska professionell tolk anlitas.

Beställarkompetens och barnperspektiv

Den offentliga sektorns kompetens i att beställa och nyttja tolktjänster behöver höjas. Det gäller kompetens och kravställning kring tolkningen som verktyg för att tillgodose en rättssäker eller patientsäker kommunikation. Det är också viktigt att öka kunskapen kring de förutsättningar som tolkar arbetar under och bidra till att tolkens arbetssituation kan utformas på ett för tolken och verksamheten konstruktivt sätt.

Utredningens förslag om information och stödinsatser inom detta område riktas till Kammarkollegiet samt en rad myndigheter och kunskapscentra som ska bistå i arbetet. En särskild fråga som ska beaktas i uppdraget gäller att utveckla kunskapen då det gäller barnperspektiv vid tolkning för barn.

Styrning, samverkan och uppföljning

Bristen på styrning och samverkan kring offentlig sektors nyttjande av tolktjänster utgör en betydande del av problematiken kring tolktjänster. Det gäller upplevd brist på tolkar i vissa språk, ineffektiv användning av tillgängliga tolkar och bristande kvalitet i många de tolktjänster som kan avropas. Från de kvalificerade tolkarna kan å

andra sidan upplevas brister då det gäller möjligheter till uppdrag och sysselsättning. Tolkutredningen lämnar på en rad punkter förslag till hur utvecklingen kan vändas genom att

- staten utvecklar egen beställarsamordning,
- inledande utvecklingsprojekt bedrivs kring statlig tolkportal,
- förutsättningar för en statlig tolkresurs prövas,
- former utvecklas för flerpråkig terminologi och teknikutveckling, samt att
- Kammarkollegiets Råd för tolk- och översättarfrågor kan utvecklas till ett centralt forum för diskussion och stöd inom området.

Utredningen ser också att kommuner och landsting kan bli bättre på att samverka kring sin användning av kvalitativt goda tolkar i talade språk.

För staten innebär hanteringen av ett utvecklat tolkregister och en samlad teknisk portallösning att tillräckliga säkerhetskrav också kan ställas inom staten på hantering av personuppgifter.

Statlig tolkportal

Tolkutredningen föreslår att en enhetlig statlig tolkportal för samordning och beställning av statens tolktjänster utvecklas. Portalen ska underlätta en dynamisk utveckling och anslutning av såväl beställande myndigheter som framtida tolkar och förmedlingsorgan. Portalen bör systemmässigt förvaltas inom staten för god hantering av persondata och sekretesskänsliga uppgifter. Genom en samlad portal kan tillgång till tolkar i olika språk och med olika kompetenser matchas mot myndigheters behov, kompetensmässigt, geografiskt och tidsmässigt. För tolkarna själva kan målet om ökad sysselsättning ges en reell innebörd.

Dagens svårigheter ligger i att olika särlösningar utvecklas parallellt hos olika myndigheter och offentliga huvudmän, liksom hos de tolkförmedlingar som anlitas. Det befäster utvecklingen av skilda ramavtal, huvudleverantörer och olika tekniska lösningar samt innebär

ytterst svårigheter då det gäller flexibilitet och anpassning till en föränderlig tolkmarknad. En samlad lösning skapar förutsättningar för ett ökat offentligt ansvarstagande kring förmedlingsverksamheten.

Anskaffning och förmedling av tolktjänster behöver ske enhetligt och samordnat, vilket försvåras med dagens splittrade avropssystem. En samordning innebär bättre hushållning med de kvalitetsgranskade auktoriserade och utbildade tolkar som förtecknas i Kammarkollegiets register. Utvecklingsresurser till Statens servicecenter föreslås för ett pilotprojekt under en inledande tvåårsperiod. Ytterligare en rad myndigheter behöver bistå i arbetet, främst Arbetsförmedlingen, Kammarkollegiet och Migrationsverket, som hanterar nuvarande ramavtal inom förmedlingsområdet, har egna erfarenheter och i vissa fall tekniskt kunnande. Pilotprojektet ska omfatta relevanta tekniska, juridiska och ekonomiska förutsättningar. Vidare ska de tjänstemässiga krav som kan gälla för att etablera ett hållbart och efterfrågat stöd för statens tolktjänster utvecklas.

Statens tolkportal utvecklas som ett centralt verktyg för planering, förmedling, fakturahantering, statistik, uppföljning, avvikelsehantering och tillsyn av offentliga tolktjänster. I en förlängning bör även inrättandet av en egen tolkresurs med anställda tolkar prövas för att möta statens behov av tolktjänster inom de över tid mest efterfrågade tolkspråken. En statlig tolkresurs ger förutsättningar för att säkra kompetenser och grundbemanning för de samhällsbehov som från tid till annan prioriteras. Tolkyrket ges inom offentlig sektor på detta sätt ökad status och stabilitet, rimliga arbetsvillkor och lönesättning och mer långsiktiga planeringsförutsättningar för såväl den enskilde tolken som för tolkanvändare.

Terminologiskt arbete

Enhetlig terminologi och systematiskt uppbyggda termdatabanker som stöd för bland annat tolkning och översättning utgör en basal nyttighet för offentlig sektor. Staten bör därför ta ett tydligare ansvar för utveckling av termdatabanker på de mest frekventa språken. Begynnande arbete pågår i tillgängliggörandet av öppna digitala språkdata, bland annat med anknytning till verksamhet inom andra länder i EU.

Teknik- och tjänsteutveckling

Utvecklingen av ny teknik kommer att få avgörande betydelse för tolkyrkets framtida utveckling. Teknik har betydelse i en rad avseenden, som berörs i olika delar av utredningen. Det gäller tolkens arbetsredskap, stöd för terminologi och språkhantering och i förlängningen digitala översättningsfunktioner. Digitalt förvaltade terminologidatabaser i olika språk utgör som redan framgått en grundläggande och värdefull resurs för såväl tolkar som översättare.

Tolkutredningen föreslår att Institutet för språk och folkminnen med det därtill knutna Språkrådet uppdras utveckla en modell för samverkan och utveckling av flerspråkig terminologi som grund för tolkning och översättning. Ett antal berörda myndigheter uppdras bistå i arbetet, med syftet att på sikt utveckla en gemensam basterminologi som stöd för tjänster och tekniska applikationer.

Kommuner och landsting

Kommuner och landsting bedöms årligen svara för närmare två tredjedelar eller drygt en miljard kronor av de offentligt finansierade tolktjänsterna i landet. I detta ingår även de förmedlingsavgifter som uppstår genom egen eller anlitad privat förmedling av tolktjänster. Det ligger därför stora samhällsvinster i en ökad samordning och effektivisering inom sektorn. Det gäller även den interna effektivisering som berörda förvaltningar kan uppnå genom ökad beställarkompetens och tydligare riktlinjer för hur och när tolk ska anlitas, nyttjande av internt eget språkstöd och nya tekniska lösningar. Kommuner och landsting bör i ökad utsträckning stimuleras samverka kring försörjning av tolkar i talade språk. Sådan samverkan kan dock endast till ringa del regleras eller stimuleras från staten, förändringsåtgärder måste ta sin utgångspunkt i sektorns egna ambitioner att skapa ökad kvalitet och effektivitet för de skattemedel som används. Betydande erfarenheter finns redan av kommunal samverkan, såväl inom det aktuella upphandlingsområdet som då det gäller tolktaxor, organisatoriska och samordnade aktiviteter.

Kostnader och finansiering

Utredningen föreslår att finansiering av förslagen dels sker med medel från det anslag som används för arbetsmarknadsutbildning till tolk, dels genom den besparing som en mer effektiv användning av tolktjänster kan ge. Nya resurser i storleksordningen 40 miljoner kronor bör styras mot

- Utbildning vid högskola och folkbildning
- Valideringsinsatser
- Tillsyn av tolkar och förmedlingsorgan
- Pilotprojekt kring statens tolkportal med tolkförmedling
- Utvecklat terminologiskt arbete
- Information och utveckling av beställarkompetens

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag ger upphov till en rad direkta effekter, men kommer i en förlängning även indirekt att skapa förutsättningar för en förbättrad struktur inom området. Ett grundläggande syfte med förslagen är att skapa bättre möjligheter för myndigheterna att få de kvalificerade tolktjänster de behöver. Tolkyrket behöver stärkas och professionaliseras, vilket för tolkarna också innebär tydligare krav på utbildning och auktorisation. Offentlig sektor behöver vårda sin tolkresurs, vilket kan ske på flera sätt. Det innebär bland annat att i uppdragsstyrning och inbördes samverkan skapa arbetsförhållanden och sysselsättningsmöjligheter så att tolkyrket blir attraktivt och långsiktigt. Kvalitet kostar mer än kvantitet, vilket på sikt ändå lönar sig i ökad rättssäkerhet och effektiv användning av de kvalificerade tolkar samhället utbildar och använder.

För vissa aktörer kan utredningens förslag bli mer krävande. Tolkar som inte vill satsa på auktorisation, utbildning eller validering, kommer på sikt att efterfrågas i allt mindre utsträckning. Tolkförmedlingarnas marknad blir också mer begränsad, i vart fall gentemot de statliga myndigheterna. Kvarvarande förmedlingar kan dock komma att tillföra mervärden och öka kvaliteten i sina tjänster och därmed även långsiktigt kunna upprätthålla roller i systemet.

Summary

Background

In recent years, the State, municipalities and county councils have experienced a growing need for interpreting services, an important issue not only for public sector efficiency, patient safety and legal certainty, but also for society's overall integration policy and development. While the need for interpreting services may vary over time, it is nevertheless expected to be significant over the long term due to changing demographics. Over the years, society's need for interpreting services has been examined several times. The problem areas have been similar over time and have come to the fore again following the increase in the number of asylum seekers in 2015–2016. In summary, the question has been how to increase accessibility to high-quality interpreting services to meet the requirement under the Administrative Procedure Act for interpreters when they are needed. Today, interpreting services are provided collaboratively by the public sector, private and public interpreting agencies and 5 000–6 000 interpreters, generally independent contractors. The sector's total costs amount to approximately SEK 2 billion per year. The interpreting profession is demanding; despite this, many interpreters lack both authorisation and interpreting training because, so far, it has been possible to work as an interpreter without these qualifications.

The Inquiry's proposals in point form

A number of strategic goals for society's provision of interpreters can be formulated as medium-term goals of around five years.

- The State funds fewer educational pathways for interpreters but increases the total capacity. Volume and orientation are coordinated in relation to state authorisation of interpreters, with a basic requirement for training and workplace learning.
- The State keeps a register of authorised and trained interpreters. This forms the basis of future public sector interpreting services.
- A new interpreting services act is introduced, and the use of children as interpreters is prohibited and replaced with the use of professional interpreters. Regulatory frameworks, quality assurance and supervision of interpreters and intermediary bodies are developed.
- The public sector plans for the long term, collaborates, coordinates and uses existing interpreting resources more flexibly and effectively. An increasing share of resources is used to finance core interpreting activities, i.e. interpreting services.
- Quality-assured interpreters are offered public assignments through the State's coordinated commissioning. Authority requirements are matched against the quality of services delivered.
- The State and public sector build up their own interpreting resources where appropriate, or agree on guaranteed services. Cost increases for the public sector are held back but quality and societal benefits increase.
- The interpreting profession is valued and professionalised, which in the long term also leads to more traditional partnerships, a better work environment, higher employment rates and more labour market stability for interpreters.

Remit

The overall task of the Inquiry on interpreting services has been to conduct a broad overview of society's need for, and access to, interpreters of spoken languages and the public sector's use of these

interpreters. The goal has been to find a flexible, legally certain and efficient system that will also work in the future. The terms of reference included a number of focus areas highlighting various aspects and issues such as:

- mapping the country's interpreting resources within different qualification levels and the interpreters' skills in relation to different assignments;
- structures for different educational formats and pathways that can respond to society's demands;
- an analysis of the authorisation system and skills assessment methods;
- the need for supervision in connection with interpreting services;
- areas and forms of effective cooperation between public authorities; and
- the need for knowledge and measures in relation to the use of children as interpreters.

A number of more specific issues have also been highlighted. These include inquiry tasks concerning questions of definition, error reports in connection with an assignment, the need for monitoring, evaluation and statistics, and a range of questions about interpreter training. The majority of interpreters working in Sweden have been found to lack interpreter training, and authorisation. At the same time, state-funded interpreter training is conducted in a variety of educational formats. In 2019 a pilot project will also be launched within higher vocational education. This raises questions about the need for national goals for qualifications at different levels in the field of interpreting.

During the course of its work, the Inquiry has exchanged experiences with a range of public authorities and stakeholders with responsibilities or operations in connection with training, authorisation and supervision of interpreters, as well as interpreting and interpreting agency services. Interpreting spoken languages has been the subject of several inquiries. The Inquiry on interpreting services notes that this has largely been done without close contact with the interpreters who provide society with interpreting services.

The Inquiry has therefore also focused on practising interpreters and their experiences and proposals for improvement measures.

Interpreter training and authorisation

Today, several educational pathways for interpreters are available in different educational formats. This creates confusion for students, buyers and users of interpreting services. At the same time, the volume needs to increase and training programmes need to be developed. They are significantly lacking in terms of a clear, built-in link to the practical aspects of the work, e.g. authority requirements, technology development and the authorisation process of the Legal, Financial and Administrative Services Agency. Current technological changes, which are creating a greater demand for distance interpreting, also need to be addressed in training programmes.

The Inquiry proposes that 1 500 new training places be created over the coming five-year period and primarily at higher education institutions. Training programmes should offer quality and continuity, and have robust admission processes and teaching and examination methods. Training should be broadened and extended to include supervised work experience and the possibility of gaining a special professional interpreting qualification. The programme should meet the knowledge and skills requirements for interpreter authorisation. Today, higher education interpreting programmes are only offered by the Institute for Interpreting and Translation Studies at Stockholm University, so more higher education institutions should develop interpreter training programmes.

Authorisation should continue to be possible for interpreters who have completed other approved interpreter training programmes or been validated against such programmes. To be authorised, these interpreters will be required to pass an examination. The exam will be designed by a higher education institution but authorisation will be issued by the Legal, Financial and Administrative Services Agency, as previously. As of 2024, an approved training programme will be required for authorisation.

Basic interpreter training programmes at adult education colleges and study associations also need to be developed. Programmes are offered at different locations around the country and are important

for meeting capacity and accessibility needs. Certain additional resources are proposed, and opportunities should also be offered for additional continuing and further education, and advanced forms of validation for those who have previous experience and expertise in the area.

In 2019 a previously announced interpreter training pilot project for higher vocational education institutions will begin. This should be evaluated to determine its long-term prospects.

Employment training for people wanting to become interpreters does not deliver satisfactory results and is also expensive. The Inquiry believes that it should be discontinued so that the freed-up resources can be used to finance the Inquiry's proposals for other educational formats and measures.

Training for all interpreters regardless of language

The Inquiry proposes that the State and public sector should primarily use the services of interpreters who are authorised or have been registered as having approved educational qualifications. This could also apply to interpreters whose skills have been validated. As of 2024 it will no longer be possible to work as an interpreter in the public sector without formal training or authorisation, other than in exceptional circumstances. This requires training of a more general nature both in higher education institutions and adult education colleges for interpreters with languages for which, to date, it has not been possible to provide training and authorisation. The main reason for this is the difficulty that sometimes arises in finding qualified language assessors and examiners for languages that are new to Sweden or less common.

Despite the difficulty of finding language assessors, this new type of training can provide valuable occupational skills. The programme could include work experience, culture and society studies, technology, ethics and good interpreter conduct, and meet the need for discussion and reflection before entering the interpreting profession.

New interpreting services act including regulation and supervision

Society's interpreting services are an important and necessary part of a number of public activities, but also a cost-driving factor. To a certain extent, developing the necessary quality requirements and monitoring them requires increased support and governance through supervisory measures. In addition to registration and supervision of interpreting agencies, regulation involves greater supervision of authorised and trained interpreters.

Today's interpreting agency services cannot fully guarantee quality interpreting services for the public sector and do not always contribute to a well-functioning labour market for qualified, trained and authorised interpreters. Despite a lack of non-conformance management on the part of public authorities, the Inquiry has been able to identify certain quality deficiencies in interpreting services. They often involved interpreters who failed to appear or arrived late, incompetence in the practice of interpreting or breach of good interpreting practice. These deficiencies threaten individual rights and entail costs to society.

The supervisory role of the Legal, Financial and Administrative Services Agency should be broadened to include registered interpreters with approved training. County administrative boards with experience of business supervision and market regulation should be given responsibility for registration and operational supervision of interpreting agencies. The mandate covers agencies that are approved to outsource assignments for the public sector.

Registration, regulation and supervision of interpreters and interpreting agencies contribute to ensuring quality, legal certainty and cost-effectiveness in public sector interpreting.

Use of children as interpreters to be prohibited

The Inquiry also clarifies the child rights perspective in Swedish law – as set out in the Convention on the Rights of the Child – with a prohibition on the use of children as interpreters. The use of children as interpreters may be allowed in exceptional cases, for example, if there is a risk of serious injury or death. Inquiries in Sweden and our neighbouring countries suggest that the use of

children as interpreters mainly produces negative effects and continues to be widespread in public services. The Inquiry dovetails with the starting points that led to regulation of the use of children as interpreters in Norway and Denmark and proposes a similar prohibition in Sweden.

An adult relative may also be unsuitable as a substitute for a professional interpreter. The issues are multifaceted and include the individual's natural need for some support from friends and close relatives in dealing with authorities and public services. If a public authority assesses that an interpreter is needed, a professional interpreter should be engaged.

Commissioning and the child's perspective

The public sector's ability to commission and use interpreting services needs to improve. This applies to skills and requirements regarding interpretation as a tool for communication that ensures legally certainty or patient safety. It is also important to increase knowledge about the working conditions of interpreters and contribute to shaping a work situation that is constructive for both the interpreter and operations.

The Inquiry's proposals regarding information and support measures in this area are directed at the Legal, Financial and Administrative Services Agency and a number of public authorities and knowledge centres that can assist in these efforts. One particular issue to be considered in the remit concerns developing knowledge about the child's perspective in interpreting for children.

Governance, collaboration and monitoring

The lack of governance and collaboration surrounding the public sector's use of interpreting services plays a significant role in the problems related to interpreting services. These include a perceived shortage of interpreters in certain languages, inefficient use of available interpreters and the poor quality of many of the interpreting services on offer. Trained interpreters, on the other hand, feel there are few opportunities for assignments and employment. The Inquiry presents a number of proposals on how to reverse the situation by

- the State developing its own coordinated commissioning,
- initial development projects being conducted around a state interpreter portal,
- the possibility of a state interpreter resource being examined,
- frameworks being developed for multilingual terminology and technology development, and
- the Legal, Financial and Administrative Services Agency's Council for interpreting and translation issues developing into a central forum for discussion and support for the profession.

The Inquiry also recommends that municipalities and county councils improve collaboration on their use of high-quality interpreters in spoken languages.

For the State, managing an advanced interpreter register and a comprehensive portal solution means that sufficient security requirements can also be imposed within the State for the processing of personal data.

State interpreter portal

The Inquiry proposes the development of a uniform state portal for coordinating and ordering public sector interpreting services. The portal is intended to facilitate dynamic development and the membership of both commissioning authorities and future interpreters and interpreting agencies. The portal should be systemically managed by the State for proper processing of personal data and sensitive classified information. A comprehensive portal means that available interpreters of different languages with different skills can be matched with the authorities' needs in terms of skills, and geographical and time requirements. For the interpreters, the goal of increased employment can be given true meaning.

Today's difficulties lie in the fact that different authorities and public providers develop their own special solutions, as do the interpreting agencies that are used. This consolidates the development of separate framework agreements, separate prime suppliers and different technical solutions, and presents serious difficulties in terms of flexibility and adaptation to a changing market for interpreting

services. A comprehensive solution creates conditions for greater public responsibility for interpreting agency services.

The purchasing and provision of interpreting services need to be uniform and coordinated, which is hampered by today's fragmented sub-ordering system. Coordination means better management of the quality-assured interpreting resources listed in the register of the Legal, Financial and Administrative Services Agency. Development resources to the National Government Service Centre are proposed for a pilot project for an initial two-year period. Several other authorities need to assist in the work, primarily the Swedish Public Employment Service, the Legal, Financial and Administrative Services Agency and the Swedish Migration Agency, which manage the current framework agreement for the provision of services, have their own experiences and, in some cases, technical expertise. The pilot project should include relevant technical, legal and economic conditions. Moreover, the professional requirements that could apply for establishing sustainable and sought-after support for the State's interpreting services should be developed.

This portal should be developed as a central tool for planning, service provision, invoice management, statistics, monitoring, non-conformance management and supervision of public interpreting services. Ultimately, the establishment of a state source of interpreting expertise including employed interpreters should be tested to meet the State's need for interpreting services within the languages that have been in greatest demand over time. This would provide the conditions to secure skills and a basic level of staffing to meet the needs of society that are prioritised from time to time. The interpreting profession would thereby be given a higher status in the public sector, along with stability, reasonable working conditions and pay levels, and the possibility of longer-term planning both for individual interpreters and users.

Terminology work

Consistent terminology and systematically built term databases as support for interpreting and translation services are a basic utility for the public sector. The State should therefore take clearer responsibility for the development of term databases for the most

frequent languages. Work has begun to make open digital language data accessible, for example in connection with activities in other EU countries.

Technology and service development

New technological advances will play a crucial role in the future development of the interpreting profession. Technology is significant in various ways, which are addressed in different parts of the Inquiry. They relate to the interpreter's tools, support for terminology and language management and, in the long run, digital translation functions. Digitally managed terminology databases in different languages are, as stated previously, a fundamental and valuable resource for both interpreters and translators.

The Inquiry proposes that the Institute for Language and Folklore and their Language Council of Sweden be commissioned to develop a model for collaboration and development of multilingual terminology as a basis for interpreting and translation. A number of relevant authorities should be tasked with assisting in this work, with the long-term aim of developing joint basic terminology to support services and technical applications.

Municipalities and county councils

It is estimated that municipalities and county councils account for almost two thirds or slightly more than SEK 1 billion of publicly funded interpreting services throughout the country. This includes agency fees arising from their own or contracted private provision of interpreting services. The public benefits of greater coordination and efficiency improvements in the sector would therefore be substantial. This also applies to internal efficiency improvements that the relevant authorities can achieve through enhanced commissioning skills and clearer guidelines on how and when interpreters should be called in, use of internally available language support and new technological solutions. Municipalities and county councils should, to a greater extent, be encouraged to collaborate on the provision of interpreters of spoken languages. However, such collaboration can only be regulated or encouraged by the State to a

limited extent; changes must stem from the sector's own ambitions to ensure that the tax revenues used produce greater quality and efficiency. Significant experience of municipal collaboration already exists, both in the procurement area in question and in relation to interpreter rates, and organisational and coordinated activities.

Costs and funding

The Inquiry proposes that the funding of its proposals come partly from the appropriation for employment training for people who want to become interpreters, and partly from the savings that would result from more effective use of interpreting services. New resources in the order of SEK 40 million should be directed at

- training at higher education institutions and adult education colleges
- validation measures
- supervision of interpreters and interpreting agencies
- pilot projects on the state interpreter portal including interpreting agencies
- advanced terminology work
- information and development of commissioning skills.

Impact of the Inquiry's proposals

The Inquiry's proposals will have a number of direct effects, but will ultimately also create conditions for structural and indirect developments. One of the fundamental aims of the proposals is to create better conditions in the long term that will enable public authorities to access the quality interpreting services they require. The interpreting profession needs to be strengthened and professionalised; for interpreters, this involves clearer training and authorisation requirements. The public sector needs to manage its interpreting resources well, which can be done in several ways. This could mean, for example, that when managing assignments and collaborating within its own sphere, the public sector should create the working

conditions and employment opportunities to make the interpreting profession attractive and long-term. Putting quality ahead of quantity is costly, but it pays in the long run in terms of increased legal certainty and effective use of the qualified interpreters that society trains and uses.

For certain stakeholders, the Inquiry's proposals may be more demanding. In the long term, interpreters not wanting to invest in authorisation, training or validation will be in declining demand. The market for interpreting agencies will also be more limited, at least in relation to the public authorities. However, remaining interpreting agencies could add value and raise the quality of their services, and by doing so also retain their role in the system in the long term.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till tolklag (2019:000)
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken
1.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)
1.4 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)
1.5 Förslag till tolkförordning (2019:000)
1.6 Förslag till ändring i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare
1.7 Förslag till ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet
1.8 Förslag till ändring i förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk
1.9 Förslag till upphävande av förordningen (1984:140) om allmän tolk

1.1 Förslag till tolklag

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens innehåll och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om anlitande av tolk i talade språk hos myndigheter under riksdagen och regeringen (statliga myndigheter). Lagen innehåller också bestämmelser om registrering, auktorisation och tillsyn över tolkar, god tolksed och tolks opartiskhet samt registrering och tillsyn över tolkförmedlingar som förmedlar tolktjänster till offentlig sektor.

Avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar

2 § Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse om val av tolk som avviker från denna lag, tillämpas den bestämmelsen.

Lagens syfte

3 § Syftet med denna lag är att främja tillgång till tolktjänster av sådan kvalitet att den enskilde som inte behärskar svenska ska kunna ta till vara sin rätt.

Uttryck i lagen

4 § I denna lag avses med

– *auktoriserad tolk:* tolk med auktorisation som ingår i Kammarkollegiets register som avses i 3 kap. 2 §,

– *auktoriserad tolk med specialistkompetens:* tolk med auktorisation och specialistkompetens som ingår i Kammarkollegiets register som avses i 3 kap. 2 §,

– *tolk med godkänd utbildning:* tolk utan auktorisation som ingår i Kammarkollegiets register som avses i 3 kap. 2 §,

– *registrerad tolkförmedling:* tolkförmedling som ingår i Länsstyrelsens register som avses i 5 kap. 1 §,

– *tolkförmedling:* fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt förmedlar tolktjänster i talade språk till det allmänna eller till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ (enskilda huvudmän) som bedriver verksamhet inom hälso- och sjukvård, socialtjänstens område, förskola eller skola, och

– *tolktjänst:* tjänst som innebär tolkning mellan olika talade språk.

2 kap. Val av tolk

Val av tolk

1 § Tolktjänster vid statliga myndigheter ska, om det är möjligt, utföras av auktoriserad tolk. Om det inte finns någon auktoriserad tolk att tillgå ska tolktjänsten, om det är möjligt, utföras av tolk med godkänd utbildning. Vad som krävs för att få auktorisation framgår av 2 kap. 3–7 §§ tolkförordningen (2019:000). I annat fall ska tolktjänsten utföras av annan lämplig person.

Bestämmelser om val av tolk i domstol finns i 5 kap. 6 § rättegångsbalken (1942:740) och 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

3 kap. Auktorisation, registrering och tillsyn över tolkar

1 § Tolkar får auktoriseras och registreras i ett eller flera främmande språk.

Kammarkollegiet prövar frågor om auktorisation och registrering av tolkar.

Register över tolkar

2 § Kammarkollegiet ska föra register över auktoriserade tolkar och tolkar med godkänd utbildning (tolkregistret).

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om registret.

Ansökan om auktorisation och registrering

3 § Auktoriserad tolk med specialistkompetens och auktoriserad tolk kan ansöka om att upptas i tolkregistret. Även den med sådan utbildning som Kammarkollegiet fastställt kan ansöka om att upptas i tolkregistret som tolk med godkänd utbildning. Ansökan ska göras skriftligen hos Kammarkollegiet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om auktorisation och registrering av auktoriserad tolk och tolk med godkänd utbildning.

För prövning av ansökan ska en avgift tas ut. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådan avgift.

Tillsyn över tolkar

4 § Kammarkollegiet utövar tillsyn över de tolkar som ingår i tolkregistret.

5 § Kammarkollegiet får begära in yttranden från myndigheter eller organisationer i tillsynsärenden.

6 § Finner Kammarkollegiet i sin tillsyn att en tolk som ingår i tolkregistret har varit oskicklig i sitt yrkesutövande, får Kammarkollegiet besluta att tolken ska genomgå särskild prövning för att behålla auktorisationen eller kvarstå i tolkregistret som tolk med godkänd utbildning. För sådan prövning ska det finnas kunskapsprov som Kammarkollegiet ansvarar för.

7 § Kammarkollegiet ska avföra en tolk från tolkregistret, om tolken uppsåtligen eller av grov oaktsamhet gör orätt i sin verksamhet, eller på annat sätt förfar oredligt.

Kammarkollegiet får i stället meddela varning om omständigheterna är förmildrande.

8 § Om en tolk som ingår i tolkregistret på något annat sätt allvarligt åsidosatt sina plikter eller av annat skäl visat sig vara klart olämplig som tolk, får Kammarkollegiet avföra tolken från tolkregistret.

Kammarkollegiet får i stället meddela varning om omständigheterna är förmildrande.

9 § Den som obehörigen utger sig för att vara auktoriserad enligt denna lag döms till böter.

4 kap. God tolksed och opartiskhet

1 § Tolkar som ingår i tolkregistret ska samvetsgrant utföra uppdrag som de anförtros och i allt iaktta god tolksed.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om god tolksed.

2 § Tolk ska avböja att utföra uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för opartiskhet eller självständighet.

5 kap. Registrering och tillsyn över tolkförmedlingar

Register över tolkförmedlingar

1 § Länsstyrelsen ska föra register över tolkförmedlingar som får förmedla tolktjänster till offentlig sektor.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om registret.

Ansökan om registrering

2 § Länsstyrelsen prövar om en tolkförmedling ska föras in i registret enligt 1 §.

Ansökan om registrering av tolkförmedling ska göras skriftligen hos Länsstyrelsen.

För prövning av ansökan ska en avgift tas ut. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådan avgift.

3 § Länsstyrelsen ska föra in en tolkförmedling i registret enligt 1 §, om sökanden

1. har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten,
2. har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och
3. även i övrigt bedöms som lämplig.

Vid lämplighetsbedömningen enligt första stycket ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas (vandelsprövning). I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 4 § 1–4 bedöms lämpliga.

4 § I fråga om en juridisk person ska prövningen enligt 3 § sammantaget avse
1. den som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter eller motsvarande,
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag, och
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

5 § Förändringar i den krets av personer som avses i 4 § ska anmälas till Länsstyrelsen senast en månad efter förändringen.

Tillsyn över registrerade tolkförmedlingar

6 § Länsstyrelsen utövar tillsyn över registrerade tolkförmedlingar.

7 § Registrerad tolkförmedling är skyldig att på Länsstyrelsens begäran lämna upplysningar och tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

8 § Finner Länsstyrelsen att det förekommer brister i en registrerad tolkförmedlings verksamhet får Länsstyrelsen förelägga den registrerade tolkförmedlingen att avhjälpa bristen.

Ett föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

9 § Föreläggande enligt 8 § ska innehålla uppgifter om de åtgärder som Länsstyrelsen anser är nödvändiga för att den påtalade bristen ska kunna avhjälpas.

10 § Länsstyrelsen ska avföra en registrerad tolkförmedling från registret över tolkförmedlingar som får förmedla tolktjänster till offentlig sektor, om

1. ett föreläggande enligt 8 § inte har följts, och
2. missförhållandet är allvarligt.

6 kap. Överklagande

1 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Kammarkollegiets beslut att avslå ansökan om auktorisation eller om specialistkompetens får dock inte överklagas, om beslutet beror på att en särskild prövning inte har godkänts.

2 § Kammarkollegiets eller en domstols beslut om att avföra tolk från registret enligt 3 kap. 7–8 §§ gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024 i fråga om 2 kap. 1 §, och i övrigt den 1 januari 2020.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 5 kap. 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 6 a §, och närmast före 5 kap. 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap.	
6 §[1]	
Om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska, får rätten anlita en tolk. Om en misstänkt eller en målsägande i ett brottmål inte behärskar svenska, ska en tolk anlitas vid sammanträden inför rätten.	
Rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad att vara tolk i målet. I annat fall ska en annan lämplig person förordnas. *Om det vid domstolen finns en allmän tolk i det språk som det är fråga om, ska han eller hon anlitas.*	Rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad *med specialistkompetens för tolkning inom rättsväsendet (rättstolk)* att vara tolk i målet. *Om det inte finns någon sådan tolk att tillgå, ska rätten, om det är möjligt, förordna en annan auktoriserad tolk, eller om inte heller det är möjligt, förordna en tolk med godkänd utbildning enligt tolklagen (2019:000).* I annat fall ska en annan lämplig person förordnas.
Det som föreskrivs i första stycket om den som inte behärskar svenska gäller också den som behöver en tolk till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter. Om det är lämpligt, får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.	
Den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet får inte anlitas som tolk.	

[1] Senaste lydelse 2015:429.

Bestämmelser *om anställande av allmän tolk och* om anlitande av tolk för den som har en hörselnedsättning eller talsvårigheter meddelas av regeringen.	Bestämmelser om anlitande av tolk för den som har en hörselnedsättning eller talsvårigheter meddelas av regeringen.

Förbud mot att barn används som tolkar

6 a §

Barn får inte användas som tolkar.

Första stycket gäller dock inte vid enkel informationsgivning som inte kan anstå, om informationen och situationen är förenlig med hänsyn till barnets bästa.

7 §[2]

Den som *anställes som allmän tolk eller eljest* förordnas att biträda som tolk *skall* inför rätten avlägga ed, att *han* efter bästa förstånd *skall* fullgöra *det uppdrag, som lämnats honom*. *Finnes* anledning *antaga* att den som förordnas att biträda som tolk *skall* erhålla ytterligare uppdrag som tolk vid domstolen, *må han* avlägga ed som avser även framtida uppdrag.	Den som förordnas att biträda som tolk *ska* inför rätten avlägga ed, att efter bästa förstånd fullgöra *sitt uppdrag*. *Finns det* anledning *att anta* att den som förordnas att biträda som tolk *ska* erhålla ytterligare uppdrag som tolk vid domstolen, *får hon eller han* avlägga ed som avser även framtida uppdrag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

[2] Senaste lydelse 1975:1288.

1.3 Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Härigenom föreskrivs i fråga om förvaltningsprocesslagen (1971:291)

dels att 50 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 50 a §, och närmast före 50 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	50 §[3]
Behärskar part, vittne eller annan som *skall* höras inför rätten *ej* svenska *språket eller är han allvarligt hörsel- eller talskadad, skall* rätten vid behov anlita tolk. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk.	*Om en* part, *ett* vittne eller *någon* annan som *ska* höras inför rätten *inte behärskar* svenska, *ska* rätten vid behov anlita *en* tolk. Rätten får även i annat fall vid behov anlita *en* tolk *eller översätta handlingar*.
Första stycket skall tillämpas även i fråga om överföring från punktskrift till vanlig skrift eller omvänt.	*Rätten ska under samma förutsättningar anlita en tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt vid kontakter med den som har en funktionsnedsättning som begränsar förmågan att se, höra eller tala. Om det är lämpligt får ett tekniskt hjälpmedel användas som stöd eller i stället för att en tolk anlitas.*
	Rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad med specialistkompetens för tolkning inom rättsväsendet (rättstolk) att vara tolk i målet. Om sådan tolk inte finns att tillgå, ska rätten, om det är möjligt, förordna en annan auktoriserad tolk. Om det inte heller finns en annan

[3] Senaste lydelse 1990:452.

	auktoriserad tolk att tillgå ska rätten, om det är möjligt, förordna en tolk med godkänd utbildning enligt tolklagen (2019:000). I annat fall ska en annan lämplig person förordnas.
Som tolk får ej anlitas den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet.	*Den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet får inte anlitas som tolk.*

Förbud mot att barn används som tolkar

50 a §

Barn får inte användas som tolkar.

Första stycket gäller dock inte vid enkel informationsgivning som inte kan anstå, om informationen och situationen är förenlig med hänsyn till barnets bästa.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.4 Förslag till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)

Härigenom föreskrivs att det i förvaltningslagen (2017:900) ska införas en ny paragraf, 13 a §, och närmast före 13 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Förbud mot att barn används som tolkar

13 a §

Barn får inte användas som tolkar.

Första stycket gäller dock inte vid enkel informationsgivning som inte kan anstå, om informationen och situationen är förenlig med hänsyn till barnets bästa. Första stycket gäller inte heller vid fara för dödsfall, allvarlig sjukdom eller skada, eller det annars finns synnerliga skäl.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.5 Förslag till tolkförordning

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 § I denna förordning finns kompletterande bestämmelser till tolklagen (2019:000).

Uttryck i förordningen

2 § Termer och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i tolklagen (2019:000).

2 kap. Auktorisation och registrering av tolkar

Register över tolkar

1 § Kammarkollegiets tolkregister ska i de delar som Kammarkollegiet beslutar vara sökbart och tillgängligt för allmänheten.

Kammarkollegiet är personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som sker i registret.

2 § Kammarkollegiet ska avföra tolk med godkänd utbildning från tolkregistret, om tolken istället införs i registret som auktoriserad tolk i samma språk.

Villkor för auktorisation och registrering

3 § Den som avlagt yrkesexamen med inriktning mot tolkning enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) kan ansöka om auktorisation hos Kammarkollegiet. Kammarkollegiet beslutar om auktorisation.

4 § Enligt 3 kap. 3 § tolklagen (2019:000) kan den med sådan utbildning som Kammarkollegiet fastställt ansöka om att upptas i tolkregistret som tolk med godkänd utbildning. Kammarkollegiet beslutar om registrering.

Kammarkollegiet fastställer, efter hörande av Rådet för tolk- och översättarfrågor, utbildning och kvalifikation som krävs för att tolk utan yrkesexamen enligt 3 § ska kunna upptas i tolkregistret som tolk med godkänd utbildning.

Tolk med godkänd utbildning kan skriftligen ansöka hos Kammarkollegiet om att efter särskild prövning bli auktoriserad. För prövningen ska det finnas kunskapsprov som Kammarkollegiet ansvarar för. Kammarkollegiet beslutar om auktorisation.

5 § För auktorisation av tolk krävs utöver vad som anges i 3–4 §§ också att sökanden

1. har fyllt 18 år,
2. är känd för redbarhet, och
3. i övrigt är lämplig som tolk.

6 § Auktoriserad tolk kan skriftligen ansöka hos Kammarkollegiet om att efter särskild prövning bli auktoriserad med specialistkompetens för tolkning inom visst verksamhetsområde. För sådan prövning ska det finnas kunskapsprov som Kammarkollegiet ansvarar för. Kammarkollegiet beslutar om auktorisation med specialistkompetens.

7 § Bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz finns i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och i de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.

Giltighetstid för auktorisation och registrering

8 § Auktorisation med specialistkompetens och auktorisation samt registrering som tolk med godkänd utbildning gäller under den tid som Kammarkollegiet beslutar, dock längst sex år.

Ansökan om förnyelse av auktorisation och registrering

9 § Vid ansökan om förnyelse av auktorisation med specialistkompetens, auktorisation eller registrering som tolk med godkänd utbildning prövar Kammarkollegiet om tolken är känd för redbarhet och även i övrigt är lämplig som tolk.

Finner Kammarkollegiet i samband med ansökan om förnyelse att en tolk som ingår i tolkregistret endast i ringa omfattning varit yrkesverksam, eller om det annars finns särskilda skäl, får Kammarkollegiet besluta att tolken ska genomgå särskild prövning för att få behålla sin auktorisation eller kvarstå i registret som tolk med godkänd utbildning. Vid prövningen ska ett sådant kunskapsprov som avses i 4 och 6 §§ användas.

10 § Kammarkollegiet ska på begäran utfärda intyg om att tolk inte avförts från registret, fått sin auktorisation upphävd eller meddelats varning.

Avgift för ansökan om auktorisation och registrering

11 § Avgift tas ut för prövning av ansökan om att tas upp i tolkregistret som avses i 3 kap. 2 § tolklagen (2019:000).

Bestämmelserna i 10–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191) gäller för ansökningsavgiftens storlek m.m. Avgiftsklass 4 tillämpas för ansökan om auktorisation. Avgiftsklass 4 tillämpas även för ansökan om upptagande i tolkregistret som tolk med godkänd utbildning. Avgiftsklass 2 tillämpas för ansökan om förnyelse.

Bemyndigande

12 § Kammarkollegiet får meddela närmare föreskrifter om god tolksed och de föreskrifter som i övrigt behövs för verkställigheten av denna förordning.

3 kap. Registrering av tolkförmedlingar

Register över tolkförmedlingar

1 § Länsstyrelsens register över tolkförmedlingar ska i de delar som Länsstyrelsen beslutar vara sökbart och tillgängligt för allmänheten.

Länsstyrelsen är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i registret.

Avgifter för registrering av tolkförmedlingar

2 § Avgift tas ut för prövning av ansökan om att tas upp i registret över tolkförmedlingar som får förmedla tolktjänster till offentlig sektor som avses i 5 kap. 1 § tolklagen (2019:000).

Bestämmelserna i 10–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191) gäller för ansökningsavgiftens storlek m.m. Avgiftsklass 5 tillämpas för ansökan om upptagande i registret.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.6 Förslag till ändring i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare

Härigenom föreskrivs att rubriken till förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare, 1, 4, 6, 7, 7 a, 9, 10, 12, 14, 15, 16 a §§ och rubriken närmast före 16 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare	**Förordning (1985:613) om *auktorisation av teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt översättare***
1 §[4]	
Tolkar och översättare får auktoriseras enligt denna förordning. Auktorisationen får avse ett eller flera främmande språk och det svenska teckenspråket.	*Teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt* översättare får auktoriseras enligt denna förordning. Auktorisationen får avse ett eller flera främmande språk och det svenska teckenspråket.
Frågor om auktorisation av *tolkar och* översättare ska prövas av Kammarkollegiet.	Frågor om auktorisation av *teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt* översättare ska prövas av Kammarkollegiet.
4 §[5]	
För att kunna bli auktoriserad ska en *tolk* eller översättare	För att kunna bli auktoriserad ska en *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolk* eller översättare
1. ha fyllt arton år och inte ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller vara underkastad någon annan motsvarande inskränkning i en annan stat,	1. ha fyllt arton år och inte ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller vara underkastad någon annan motsvarande inskränkning i en annan stat,

[4] Senaste lydelse 2016:180.
[5] Senaste lydelse 2016:180.

2. ha fullgjort de kunskapsprov som föreskrivs av Kammarkollegiet, och	2. ha fullgjort de kunskapsprov som föreskrivs av Kammarkollegiet, och
3. vara känd för redbarhet och även i övrigt vara lämplig som *tolk* eller översättare.	3. vara känd för redbarhet och även i övrigt vara lämplig som *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolk* eller översättare.

Bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz finns i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och i de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.

6 §[6]

Efter särskild prövning och i den ordning som Kammarkollegiet bestämmer kan en auktoriserad tolk eller translator få bevis om speciell kompetens för tolkning eller översättning inom ett visst verksamhetsområde.	Efter särskild prövning och i den ordning som Kammarkollegiet bestämmer kan en auktoriserad *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolk* eller translator få bevis om speciell kompetens för tolkning eller översättning inom ett visst verksamhetsområde.

7 §[7]

Om en auktoriserad *tolk* eller translator ansöker om förnyelse av en auktorisation eller ett bevis enligt 6 §, *skall* Kammarkollegiet pröva om det behövs något kunskapsprov.	Om en auktoriserad *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolk* eller translator ansöker om förnyelse av en auktorisation eller ett bevis enligt 6 §, *ska* Kammarkollegiet pröva om det behövs något kunskapsprov.
Den som i mer än ringa omfattning varit verksam som *tolk* eller översättare eller i övrigt ägnat sig åt sådan språklig verksamhet som befäster kunskaperna i de	Den som i mer än ringa omfattning varit verksam som *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolk* eller översättare eller i övrigt ägnat sig åt sådan språklig verksamhet

[6] Senaste lydelse 1994:413.
[7] Senaste lydelse 1994:413.

språk som auktorisationen avser, behöver genomgå prov endast om det finns särskilda skäl.	som befäster kunskaperna i de språk som auktorisationen avser, behöver genomgå prov endast om det finns särskilda skäl.
7 a §[8]	
Kammarkollegiet *skall* på begäran utfärda intyg om att auktorisation av *tolkar* och översättare inte har upphävts eller att varning inte har meddelats.	Kammarkollegiet *ska* på begäran utfärda intyg om att auktorisation av *teckenspråks-*, *dövblind- eller skrivtolkar* och översättare inte har upphävts eller att varning inte har meddelats.
9 §[9]	
Auktoriserade *tolkar* eller translatorer skall samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtros dem och i allt iaktta god tolk- eller translatorssed.	Auktoriserade *teckenspråks-*, *dövblind- eller skrivtolkar* eller translatorer *ska* samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtros dem och i allt iaktta god tolk- eller translatorssed.
Auktoriserade *tolkar* eller translatorer *skall* avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet.	Auktoriserade *teckenspråks-*, *dövblind- eller skrivtolkar* eller translatorer *ska* avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet.

[8] Senaste lydelse 1996:29.
[9] Senaste lydelse 1994:413.

10 §[10]

Kammarkollegiet *skall* utöva tillsyn över auktoriserade *tolkars* och translatorers verksamhet.

Kollegiet *skall* också pröva frågor om upphävande av auktorisation och varning enligt 14 och 15 §§.

Kammarkollegiet *ska* utöva tillsyn över auktoriserade *teckenspråks-*, *dövblind- eller skrivtolkars* och translatorers verksamhet.

Kollegiet *ska* också pröva frågor om upphävande av auktorisation och varning enligt 14 och 15 §§.

12 §[11]

Hos Kammarkollegiet ska det föras ett register över auktoriserade *tolkar* och translatorer. Registret ska vara sökbart och tillgängligt för allmänheten.

Hos Kammarkollegiet ska det föras ett register över auktoriserade *teckenspråks-*, *dövblind- eller skrivtolkar* och translatorer. Registret ska vara sökbart och tillgängligt för allmänheten.

13 §

En till kollegiet *knuten rådgivande nämnd* för tolk- och översättarfrågor ger råd och upplysningar till kollegiet när det prövar ärenden enligt denna förordning.

Ett till kollegiet knutet *råd för tolk- och översättarfrågor* ger råd och upplysningar till kollegiet när det prövar ärenden enligt denna förordning.

14 §[12]

Om en auktoriserad *tolk* eller translator uppsåtligen gör orätt i sin verksamhet eller på något annat sätt förfar oredligt, *skall* Kammarkollegiet upphäva auktorisationen. Är omständigheterna mildrande, får kollegiet i stället meddela varning.

Om en auktoriserad *teckenspråks-*, *dövblind- eller skrivtolk* eller translator uppsåtligen gör orätt i sin verksamhet eller på något annat sätt förfar oredligt, *ska* Kammarkollegiet upphäva auktorisationen. Är omständigheterna

[10] Senaste lydelse 1994:413.
[11] Senaste lydelse 2015:535.
[12] Senaste lydelse 1994:413.

Om en auktoriserad *tolk* eller translator i andra fall åsidosätter sina plikter enligt denna förordning eller andra författningar, får varning meddelas. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får auktorisationen upphävas.

mildrande, får kollegiet i stället meddela varning.

Om en auktoriserad *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolk* eller translator i andra fall åsidosätter sina plikter enligt denna förordning eller andra författningar, får varning meddelas. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får auktorisationen upphävas.

15 §[13]

Auktorisationen ska upphävas för en auktoriserad *tolk* eller translator som har fått förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller blivit underkastad någon annan motsvarande inskränkning i en annan stat.

Auktoriserade *tolkar* och translatorer är skyldiga att genast anmäla sådana ändrade förhållanden till Kammarkollegiet.

Auktorisationen ska upphävas för en auktoriserad *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolk* eller translator som har fått förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller blivit underkastad någon annan motsvarande inskränkning i en annan stat.

Auktoriserade *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar* och translatorer är skyldiga att genast anmäla sådana ändrade förhållanden till Kammarkollegiet.

Register över utbildade tolkar

Register över utbildade *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar*

16 a §[14]

Hos Kammarkollegiet ska det föras ett register över *tolkar* som inte är auktoriserade men som med godkänt resultat genomgått viss utbildning som är föremål

Hos Kammarkollegiet ska det föras ett register över *teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar* som inte är auktoriserade men som med godkänt

[13] Senaste lydelse 2007:718.
[14] Senaste lydelse 2015:535.

för statlig tillsyn. Registret ska också omfatta dem som efter validering bedömts ha motsvarande kunskaper. Registret ska vara sökbart och tillgängligt för allmänheten.	resultat genomgått viss utbildning som är föremål för statlig tillsyn. Registret ska också omfatta dem som efter validering bedömts ha motsvarande kunskaper. Registret ska vara sökbart och tillgängligt för allmänheten.

Kammarkollegiet får meddela föreskrifter om vilken utbildning eller vilka kunskaper en person ska ha för att få vara med i registret.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024 i fråga om 4 §, och i övrigt den 1 januari 2020.

1.7 Förslag till ändring i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet ska införas en ny paragraf, 15 a §, och närmast före 15 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Rådet för tolk- och översättarfrågor

15 a §

Vid Kammarkollegiet ska det finnas ett rådgivande organ som benämns Rådet för tolk- och översättarfrågor. Rådet har till uppgift att bistå myndighetschefen i strategiska och övergripande frågor inom tolk- och översättarområdet.

Rådet ska bestå av en ordförande och högst 14 andra ledamöter. Ordföranden ska vara myndighetschefen eller den som myndighetschefen bestämmer. Ordföranden ska hålla rådet informerat om myndighetens verksamhet inom tolk- och översättarområdet. De andra ledamöterna ska utses av myndigheten efter samråd med relevanta myndigheter, utbildningsanordnare och organisationer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.8 Förslag till ändring i förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk

Härigenom föreskrivs att rubriken till förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk samt 1, 2, 3, 5, 6, 8 och 12 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Förordning (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning *och teckenspråk*	**Förordning (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör *tolkar***
1 §	
Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för	Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för
1. kontakttolkutbildning,	
2. utbildning av lärare, språkhandledare och bedömare för *kontakttolkar*,	*1. utbildning för tolkar i talade språk, teckenspråkstolkar, dövblindtolkar eller skrivtolkar (tolkar).*
3. utbildning av tolkar för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade eller personer med dövblindhet,	2. utbildning av lärare, språkhandledare och bedömare för *tolkar*,
4. teckenspråklärarutbildning, och	4. *tolklärarutbildning, samt*
5. kostnader för resor, inackordering och stipendier för deltagare i *kontakttolkutbildning*.	5. kostnader för resor, inackordering och stipendier för deltagare i *utbildning för tolkar*.

Syftet med statsbidraget är att stödja utbildningarna som avses i första stycket.

Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel.

2 §[15]

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till folkhögskolor och studieförbund för *kontakttolkutbildning* och utbildning av *lärare*, språkhandledare och bedömare för *kontakttolkar*, om folkhögskolan eller studieförbundet har beviljats statsbidrag enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Statsbidrag får lämnas under förutsättning att utbildningarna bedöms hålla hög kvalitet.

För att statsbidrag ska få lämnas för *kontakttolkutbildning i form av en* sammanhållen grundutbildning för *kontakttolkar* gäller utöver vad som anges i första stycket att utbildningen bedrivs i form av minst halvtidsstudier. Om utbildningen bedrivs på distans, får den även bedrivas på kvartstid. Utbildningen ska också

1. genomföras på ett sådant sätt att verksamma tolkar som saknar fullständig grundutbildning ges möjlighet att få sina kunskaper prövade eller validerade och att komplettera sin utbildning, och

2. innehålla en eller flera kurser inriktade på att tolka för och med barn.

Statsbidrag får under motsvarande förutsättningar som de

Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till folkhögskolor och studieförbund för *utbildning för tolkar* och utbildning av *tolklärare*, språkhandledare och bedömare för *tolkar*, om folkhögskolan eller studieförbundet har beviljats statsbidrag enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen. Statsbidrag får lämnas under förutsättning att utbildningarna bedöms hålla hög kvalitet.

För att statsbidrag ska få lämnas för sammanhållen grundutbildning för *tolkar i talade språk eller utbildning för teckenspråkstolkar, dövblindtolkar och skrivtolkar* gäller utöver vad som anges i första stycket att utbildningen bedrivs i form av minst halvtidsstudier. Om utbildningen bedrivs på distans, får den även bedrivas på kvartstid. Utbildningen ska också

1. genomföras på ett sådant sätt att verksamma tolkar som saknar fullständig grundutbildning ges möjlighet att få sina kunskaper prövade eller validerade och att komplettera sin utbildning, och

2. innehålla en eller flera kurser inriktade på att tolka för och med barn.

[15] Senaste lydelse 2015:855.

som anges i första stycket lämnas till folkhögskolor för utbildning av tolkar för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade eller personer med dövblindhet och teckenspråklärarutbildning.	
3 §	
Statsbidrag enligt denna förordning får när det gäller sådan utbildning som avses i 2 § första och andra styckena även lämnas till folkhögskolor och studieförbund för deras kostnader för 1. deltagarnas resor, och 2. inackordering och stipendier för deltagarna. Bidrag enligt första stycket 2 får lämnas endast om deltagaren inte kan få studiestöd eller om deltagaren går en kurs i ett språk för vilket en sammanhållen grundutbildning för *kontakttolkar* inte kan anordnas.	Statsbidrag enligt denna förordning får när det gäller sådan utbildning som avses i 2 § första och andra styckena även lämnas till folkhögskolor och studieförbund för deras kostnader för 1. deltagarnas resor, och 2. inackordering och stipendier för deltagarna. Bidrag enligt första stycket 2 får lämnas endast om deltagaren inte kan få studiestöd eller om deltagaren går en kurs i ett språk för vilket en sammanhållen grundutbildning för *tolkar i talade språk* inte kan anordnas.
5 §	
Myndigheten för yrkeshögskolan ska vid fördelningen av statsbidraget enligt 2 § första och andra styckena särskilt sträva efter att *kontakttolkutbildningen* lokaliseras till de regioner och inriktas på de språkområden där behovet av *kontakttolkar* är störst. Bidrag för *kontakttolkutbildning* i form av en sammanhållen grundutbildning för *kontakttolkar* får endast lämnas till ett	Myndigheten för yrkeshögskolan ska vid fördelningen av statsbidraget enligt 2 § första och andra styckena särskilt sträva efter att *tolkutbildningen i talade språk* lokaliseras till de regioner och inriktas på de språkområden där behovet av *tolkar* är störst. Bidrag för *tolkutbildning* i form av en sammanhållen grundutbildning för *tolkar i talade språk* får endast lämnas till ett

mycket begränsat antal utbildningsanordnare.	mycket begränsat antal utbildningsanordnare.
6 §	
Myndigheten för yrkeshögskolan ska vid fördelningen av statsbidraget enligt 2 § första och andra styckena beakta behoven av	Myndigheten för yrkeshögskolan ska vid fördelningen av statsbidraget enligt 2 § första och andra styckena beakta behoven av
1. en sammanhållen grundutbildning för *kontakttolkar, och*	1. en sammanhållen grundutbildning för *tolkar i talade språk*,
2. fördjupningskurser och kompletteringskurser av olika slag.	2. fördjupningskurser och kompletteringskurser av olika slag, *och*
	3. tolklärarutbildning.
8 §	
Den som har tagit emot statsbidrag för *kontakttolkutbildning* är skyldig att lämna uppgifter till Myndigheten för yrkeshögskolan om vilka som har genomgått utbildningen med godkänt resultat eller som har fått sina kunskaper prövade eller validerade med godkänt resultat enligt 2 § andra stycket 1.	Den som har tagit emot statsbidrag för *utbildning för tolkar* är skyldig att lämna uppgifter till Myndigheten för yrkeshögskolan om vilka som har genomgått utbildningen med godkänt resultat eller som har fått sina kunskaper prövade eller validerade med godkänt resultat enligt 2 § andra stycket 1.
12 §	
Myndigheten för yrkeshögskolan får när det gäller sådan *kontakttolkutbildning* som statsbidrag lämnas för enligt denna förordning meddela föreskrifter om	Myndigheten för yrkeshögskolan får när det gäller sådan *utbildning för tolkar* som statsbidrag lämnas för enligt denna förordning meddela föreskrifter om
1. nationella förkunskapskrav,	1. nationella förkunskapskrav,
2. nationella kursmål,	2. nationella kursmål,
3. nationella prov, och	3. nationella prov, och

4. intyg för de som har genomgått utbildningen med godkänt resultat.	4. *utbildningsbevis för de som blivit godkända på utbildningen*.

De nationella kursmålen ska vara mätbara.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020.

1.9 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (1984:140) om allmän tolk

Härigenom föreskrivs att förordningen (1984:140) om allmän tolk ska upphöra att gälla vid utgången av december 2019.

2 Uppdraget

2.1.1 Direktiv[1]

Tolkutredningens övergripande uppgift har omfattat en bred översyn av samhällets behov av och tillgång till tolkar samt den offentliga sektorns användning av tolkar. Målsättningen har varit att finna ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system för samhällets nuvarande och framtida behov av tolktjänster i talade språk. Direktiven har omfattat en rad fokusområden, där olika aspekter och frågeställningar lyfts fram. Det har gällt:

- behovet av att kartlägga landets tolkresurser inom olika kvalifikationsnivåer och tolkarnas kompetens i relation till uppdrag,
- hur en ändamålsenlig struktur kan utvecklas avseende utbildningsformer och utbildningsvägar som svarar mot de krav samhället ställer,
- analys av dagens auktorisationssystem och eventuella behov av förbättrade former för kompetensbedömning,
- behovet av tillsyn i anslutning till tolktjänster och vid behov utformning av sådan tillsyn,
- områden och former för effektiv myndighetssamverkan,
- behovet av mer kunskap och eventuella åtgärder beträffande barn som tolkar, samt
- de författningsförslag som bedöms nödvändiga.

En rad mer specifika frågeställningar anges inom uppräknade fokusområden. Det gäller utredningsuppgifter som rör definitionsfrågor, felanmälningar i anslutning till uppdrag, behov av uppföljning,

[1] Dir. 2017:104.

utvärdering och statistik samt en rad frågor kopplade till utbildningen av tolkar. Det har visat sig att merparten av landets yrkesverksamma tolkar saknar utbildning och auktorisation. Samtidigt bedrivs utbildning inom såväl högskola och folkbildning som inom arbetsmarknadsutbildning. Under 2019 tillkommer även försöksverksamhet med tolkutbildning inom yrkeshögskolan. Eftersom utbildningsfrågorna i hög grad relaterar till samhällets behov av tolkar, aktualiserar det frågor om volymer, kostnader, genomströmning, progression mellan utbildningar och kvalitet på de tolkar som utbildas. Direktiven lyfter i sammanhanget även frågan om det finns behov av nationella mål för kvalifikationer på olika nivåer inom tolkområdet. Det innebär att utredningen även ska beakta Sveriges referensram för kvalifikationer, SeQF.[2]

2.1.2 Utgångspunkter och avgränsningar

Utredningens uppdrag har i vissa avseenden avgränsats. Uppdraget avser t.ex. endast tolkar i talade språk, dvs. inte teckenspråkstolkar, dövblind- eller skrivtolkar. Samtidigt anges att hänsyn genomgående ska tas till utbildningsvägar och tillsynsfunktioner på dessa områden och att påverkan på dessa system och funktioner som följd av utredningens författningsförslag ska redovisas.[3]

Utredningen ska i sitt arbete samråda med en rad berörda myndigheter och andra aktörer och hålla sig informerad om den försöksverksamhet som Myndigheten för yrkeshögskolan planerar med yrkeshögskoleutbildning för tolkar från 2019. Sveriges internationella åtaganden och relevanta EU-regler ska beaktas, vilket bland annat rör FN:s barnkonvention och principen om barnets bästa, EU:s yrkeskvalifikationsdirektiv och proportionalitetsprövning av reglerade yrken samt EU:s allmänna dataskyddsförordning och hanteringen av personuppgifter.[4]

[2] SeQF bygger på Europeiska kommissionens regelverk EQF – European Qualification Framework.
[3] Dir. 2017:104, s. 14.
[4] Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, antagen av den 20 november 1989 (barnkonventionen), Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer (Yrkeskvalifikationsdirektivet) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Samhällets behov av tolkar och utformning av ändamålsenliga system för landets tolktjänster har genom åren behandlats av en rad olika utredningar, var och en utifrån sina perspektiv och avgränsningar. Tolkutredningen noterar att frågorna då i huvudsak utretts utan närmare kontakt med de tolkar som står för samhällets tolktjänster. Myndigheter, huvudmän och förvaltningar, utbildningsanordnare liksom olika mer övergripande intresseorganisationer har i första hand medverkat i arbetet, de enskilda tolkarna har inte kommit till tals. Tolkutredningen har i sitt arbete därför också sökt belysa och beakta yrkesverksamma tolkars egna erfarenheter och förslag till förbättringsåtgärder.

2.2 Utredningens arbete

Tolkutredningen har under sitt arbete utbytt erfarenheter med en rad myndigheter och aktörer med ansvarsuppgifter eller verksamheter i anslutning till utbildning av tolkar samt tolk- och tolkförmedlingstjänster. Det gäller främst centrala och regionala myndigheter, kommuner, tolkbeställande enheter, samt upphandlande och förmedlande organ inom tolktjänstområdet. Utredningen har även utbytt erfarenheter med yrkesverksamma tolkar och deras organisationer, bland annat i form av fokusgrupper. Utredningen har genom en rad studiebesök, seminarier och möten tagit del av skilda erfarenheter i olika delar av landet. Vid en studieresa till Oslo i Norge i maj 2018 kunde utredningen få information och diskutera erfarenheter med ministerier, myndigheter, förvaltningar, utbildare och intresseorganisationer kring offentliga tolktjänster i Norge och försöken att lösa gamla problem på nya sätt.

Till utredningsarbetet har en expertgrupp knutits med representanter från berörda departement och myndigheter. I gruppen har även ingått experter från Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, Tolk- och översättarinstitutet, TÖI, vid Stockholms universitet samt Folkbildningsrådet. Utredningen har under sitt arbete genomfört sex protokollförda möten med den samlade expertgruppen. Vidare har utredningen som stöd inrättat en mindre arbetsgrupp under ledning av experten Ingrid Almqvist, TÖI, om kompetensmål inom olika tolkutbildningar och hur olika utbildningars innehåll

svarar mot myndigheters behov och Kammarkollegiets auktorisationsprov.

2.2.1 Samråd och andra kontakter

Tolkutredningen har i enlighet med direktiven genomfört en rad samrådsaktiviteter. Sammanlagt drygt ett hundratal möten har genomförts för samråd och erfarenhetsutbyte med centrala, regionala och lokala myndigheter, forskare, utbildningsanordnare, bransch- och intresseföreträdare samt tolkar och företrädare för civilsamhället, vilket redovisas i bilaga 2. Samråd och avstämningar har även skett med ett antal offentliga utredningar. Det gäller främst Mottagandeutredningen (A 2015:02), Servicekontorsutredningen (Fi 2017:07) och Valideringsdelegationen (U 2015:10). Ett antal fokusgrupper med tolkar anordnades under 2018, vilket framgår av nedanstående avsnitt.

2.2.2 Fokusgrupper och datainsamling

De yrkesverksamma tolkarnas egna erfarenheter och synpunkter har inhämtats vid en rad möten och seminarieverksamheter, men även i form av mer strukturerade fokusgrupper. Sex sådana fokusgrupper har genomförts i Gävle, Stockholm och Örebro under augusti–oktober 2018 och sammantaget har drygt ett 60-tal tolkar deltagit. Utredningen samlade i fokusgrupperna tolkar med olika bakgrund vad gäller kompetensnivåer (auktoriserade, grundutbildade och övriga tolkar), tolkspråk, yrkeserfarenheter, utbildning, ålder och kön. Diskussionerna strukturerades från utredningens sida med hjälp av olika teman. Det gällde individuella och kompetensmässiga förutsättningar för att arbeta som tolk, men även arbetsmarknad, förmedlingsverksamhet, beställarfrågor och andra förutsättningar på systemnivå. De erfarenheter och synpunkter som framfördes från tolkarnas sida visade sig i hög grad vara samstämmiga, vilket också framgår av utredningens redovisning under olika avsnitt.

Tolkutredningen ska enligt direktiven kartlägga verksamheten med tolktjänster på olika förvaltningsnivåer, om möjligt även med avseende på kompetensnivåer, använda tolktekniker m.m. Kartläggningen ska även omfatta felanmälningar och skälen för dessa. Bristen på tillgänglig nationell statistik har försvårat arbetet, utredningen

har därför lagt betydande insatser på att samla in volym- och kostnadsuppgifter i kontakt med berörda huvudmän inom stat, kommuner och landsting. På så sätt har en god överblick byggts upp som speglar de senaste årens verksamhet med tolktjänster. Arbetet har också gett inblick i svårigheterna med att etablera uppföljningssystem för att följa verksamheten, och visar på de betydande utvecklingsmöjligheter som finns hos avropande myndigheter.

I utredningens datainsamling har även ingått en aktstudie avseende ansökningar till Kammarkollegiet om förnyad tolkauktorisation 2018 och en genomgång av Kammarkollegiets tillsynsbeslut avseende auktoriserade tolkar i talade språk.

2.3 Betänkandets disposition

Tolkutredningens betänkande ger inledningsvis en bakgrundsbeskrivning i *kapitel 3*, där begreppsfrågor, tidigare utredningar inom området och omfattningen av samhällets tolktjänster behandlas. I kapitlet berörs även felanmälningar och den kravställning som sker från stat, kommuner och landsting.

Myndighetsroller inom staten, upphandling och annat arbete med tolktjänster beskrivs i *kapitel 4*. Där behandlas även andra delar av offentlig sektor och verksamheten med privata och offentliga tolkförmedlingar.

Kapitel 5 behandlar tolkarna och deras arbetsmarknad, bland annat med avseende på verksamhetsformer (främst frilansande tolkar som är uppdragstagare), sysselsättningsgrad och möjligheter till kompetensutveckling. Utbildningsfrågor tas upp i *kapitel 6*, där utredningen också presenterar sina förslag om framtida utveckling. Utbildning sammanhänger nära med auktorisationsfrågor och annan kvalitetssäkring av tolkar. Bakgrund och förslag inom det området ges i *kapitel 7*.

Granskning och tillsyn av tolkar och tolkförmedlingar behandlas i *kapitel 8*. Där diskuteras även behov av och former för samverkan, statistik och uppföljning. Kapitlet avslutas med utredningens förslag.

Barn och anhöriga som tolkar tas upp i *kapitel 9*. Det utgör en fråga som särskilt lyfts fram i direktiven och ett område där utredningen diskuterar och föreslår viss reglering. Principen om barnets bästa är en viktig utgångspunkt i detta sammanhang, vilket resulterat

i reglering i våra grannländer Danmark och Norge. En utblick mot våra nordiska grannländer görs i *kapitel 10*. Där behandlas reglering av verksamheten med tolkar samt utbildning och förhållanden i övrigt i Norge, Danmark och Finland.

En teknisk utblick görs i *kapitel 11*. Det gäller såväl tekniker för distanstolkning, som tekniskt språkstöd och den pågående utvecklingen av maskininlärning och artificiell intelligens inom språkområdet. Utredningen lägger i kapitlet även vissa förslag avseende terminologisk utveckling.

I *kapitel 12* lämnar utredningen sina sammanfattande överväganden och kommentarer, vilket följs upp i *kapitel 13* med en genomgång av den finansiering och de kostnader som gäller för samhällets tolktjänster. Kapitlet avslutas med en ekonomisk översikt av utredningens förslag.

Konsekvenser av de samlade förslagen tas upp i *kapitel 14*. De författningsförslag som presenteras framgår av *kapitel 1* och i *kapitel 15* ges författningskommentarer.

I betänkandets *bilagor* presenteras utredningens direktiv och de kontakter och samrådsaktiviteter som genomförts.

I texten har ofta etablerade förkortningar angivits för myndigheter och organisationer, det gäller särskilt noter och tabeller där utrymmet är begränsat.[5]

[5] I noterna anges t.ex. genomgående MYH för Myndigheten för yrkesutbildning, SCB för Statistiska centralbyrån, SKL för Sveriges Kommuner och Landsting samt TÖI för Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet. Vidare används tkr och mnkr för tusen kronor respektive miljoner kronor i noter och tabeller.

3 Samhällsfinansierade tolktjänster

3.1 Bakgrund och frågeställningar

I detta kapitel behandlas olika aspekter på samhällsfinansierade tolktjänster. Det gäller inledningsvis benämningen av yrkesrollen tolk och arbetet rent begreppsmässigt, eftersom en rad olika beteckningar används och en mer enhetlig ordning behövs. Därefter följer en kort översikt av de tidiga mer omfattande utredningsinsatser som genomförts inom området samhällsfinansierade tolktjänster sedan 1970-talet och framåt. I några avslutande avsnitt beskrivs verksamhetens omfattning, den efterfrågan och de krav som ställs från samhällets sida på tolktjänster.

Kapitlet anknyter till ett antal frågor som ställs i utredningens direktiv. Det gäller förutom de begreppsmässiga definitionerna, antalet verksamma tolkar, när statliga myndigheter, kommuner och landsting använder tolk och hur behoven ser ut. Utredningen ska också belysa omfattning och karaktär på de felanmälningar som förekommer, där tolkning inte kunnat ske enligt önskemål.

3.2 Begreppsfrågor

Utredningens uppdrag rör samhällets behov av och tillgång till tolkar samt den offentliga sektorns användning av tolkar.[1] Avgränsningen kan tyckas mycket vid, om med samhället ska förstås de samlade behov som kan uttryckas av dem som med viss varaktighet uppehåller sig i Sverige.[2] Utredningen gör därför en avgränsning av begreppet till de institutionella behov som förekommer inom

[1] Dir. 2017:104, s. 1.

[2] Med samhälle förstås enligt Nationalencyklopedin en grupp individer förenade av ett nätverk av sociala relationer med viss varaktighet och kontinuitet över tid. Till övriga kännetecken hör att individerna har en gemensam kultur och tradition, att samhället överlever sina invånare, att det till största delen reproducerar sig självt och att det är territoriellt avgränsat.

offentlig sektor, privata företag och civilsamhälle. Behoven av tillgängliga och kvalitetssäkrade tolktjänster kommer främst till uttryck inom offentliga verksamheter, vilket därför utgör utredningens fokus. Motsvarande bedömning gjordes i den uppskattning av samhällsbehov av tolktjänster som genomfördes av Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, 2016.[3]

Utredningens direktiv anger att enhetliga benämningar i dag saknas för personer som arbetar som tolk. Yrkestiteln auktoriserad tolk är skyddad, däremot inte benämningen tolk. Det innebär att vem som helst kan kalla sig tolk och att de begrepp som används också kan variera. Utredningen ges i uppdrag att föreslå benämningar för tolkar på olika kompetensnivåer.[4] En inledande översikt ges därför av förekommande benämningar och begrepp för olika typer av tolkar, tolktjänster, använda metoder och arbetssätt.

3.2.1 Tolkar och tolkningsbegrepp

I direktiven används begreppet tolk med innebörden språktolk och kontakttolk, och som sammanfattande benämning på utbildade och auktoriserade tolkar begreppet kvalificerad tolk. Eftersom det i dag saknas en enhetlig benämning för de personer som arbetar som tolk, ska utredningen enligt direktiven föreslå benämningar för tolkar på olika kompetensnivåer. Utredningens uppdrag omfattar uttryckligen inte vissa andra typer av tolkar, som teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar. Utredningen ska dock genomgående ta hänsyn till denna typ av tolkar, varför en kort genomgång av benämningar avseende dessa tolkar görs i avsnitt 3.2.2.[5] Nedan görs en kort genomgång av de benämningar som anknyter till utredningens arbete. Utredningen tar därvid inte ställning till innehåll i eller relevans för olika benämningar, begrepp och typer av tolktjänster, vilket sker i senare avsnitt.

Kammarkollegiet rekommenderar att enhetliga förkortningar ska användas för tolkar med olika kompetens. De använder liksom Domstolsverket och ett flertal andra myndigheter följande beteckningar för tolkar på olika kompetensnivåer:

[3] MYH (2016). Samhällets behov av kontakttolkar. Slutrapport.
[4] Dir. 2017:104, s. 12.
[5] Dir. 2017:104, s. 2, 12.

- RT Auktoriserad tolk, kompetens som rättstolk
- ST Auktoriserad tolk, kompetens som sjukvårdstolk
- AT Av Kammarkollegiet auktoriserad tolk
- UT Av Kammarkollegiet registrerad utbildad tolk[6]
- ÖT Övrig tolk

Språktolk, tolk i talade språk

Den som muntligt återger yttranden i ett samtal mellan enskilda individer och representanter för myndigheter och organisationer benämns enligt utredningens direktiv i regel *språktolk*[7], även om det inte är en vedertagen benämning. Inom Försvarsmakten används begreppet för medarbetare utan militärtolkutbildning, som på grundval av sina språkkunskaper medverkar vid vissa internationella insatser.[8] Benämningen *tolk i talade språk* kan användas för att tydliggöra skillnaden mot tolk i visuella språk eller teckenspråk.[9]

Kontakttolk

Begreppet är numera föråldrat, även om det i brist på bättre benämning ändå används, t.ex. i den försöksverksamhet med utbildning till kontakttolk som planeras inom yrkeshögskolan. Begreppet kan snarast ses som en tolkningsmetod, då det tidigare användes för att ange tolkning på plats, till skillnad från distanstolkning (se nedan). Ursprungligen kom begreppet att utvecklas samtidigt med den grundutbildning till kontakttolk som etablerades inom folkbildningen. Begreppet lanserades på 1970-talet som ersättning för benämningen ”invandrartolk”, för att också betona att det var två parter som behövde tolken. Den typ av tolk som numera avses kan ofta anges på annat sätt, t.ex.

[6] Gäller vissa typer av mer omfattande utbildning under statlig tillsyn, redovisas nedan under särskilt avsnitt.
[7] Ibid.
[8] TÖI, underlag till utredningen, 2018-01-29.
[9] Ibid.

som *tolk i offentlig sektor*[10] eller *dialogtolk,* beroende på om man önskar fokusera på den kontext som tolkningen sker inom eller den relation mellan talare och lyssnare som råder.[11]

En *kontakttolk* är enligt utredningens direktiv en tolk som erbjuder ovanstående tjänster som tolk och som med godkänt resultat genomgått en utbildning till tolk vid Stockholms universitet eller sammanhållen grundutbildning till tolk inom folkbildningen vid folkhögskola eller studieförbund.[12] Begreppet anger dock inte någon utbildningsnivå, då den inte är skyddad eller på annat sätt formaliserad. Kontakttolkning kan, med den terminologi som numera används, ske med tolken på plats eller på distans. Distanstolkning kan innebära att tolken tolkar via telefon eller skärm från sitt hem eller annan plats som tolken befinner sig på. Distanstolkning kan också utföras i mer organiserad form vid callcenters.[13] Ibland används begrepp som *(på)platstolk* respektive *distanstolk*.[14]

Krav finns också på att tolkar inom offentlig verksamhet muntligen ska kunna återge vissa skriftliga handlingar på ett annat språk, så kallad prima-vista tolkning.

Begreppet *kontakttolk* används i förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk. I rättegångsbalken används även begreppet *allmän tolk*.[15]

Begreppet kontakttolk användes tidigare i det statliga ramavtal som Kammarkollegiet tillhandahöll. I upphandlingsdokumentet för nytt ramavtal från 2018 har begreppet utmönstrats till förmån för det mer allmänna begreppet tolk.[16]

---

[10] Anknyter till det internationella begreppet *public service interpreter*, medan det svenska begreppet kontakttolk snarare anknyter till tolkar utan mer djupgående utbildning och vad som på engelska benämns *community interpreter*.

[11] *Dialogtolkning* inbegriper tolkning i *samtalsliknande* situationer, alltså tolkning i både institutionella miljöer, som rättsväsende, sjuk- och hälsovård, sociala omsorgsorganisationer (som brukar sammanfattas som *kontakttolkning*) och tolkning inom affärsliv, diplomati, liksom i militära och mediesammanhang. Dialogtolkning sker ibland med hjälp av telefonteknik (både ljud och bild) men ännu så länge vanligen utan tekniska hjälpmedel, med tolken på plats. Se t.ex. Wadensjö, C. (2013), Tolkutbildning i Sverige, i Från ett språk till ett annat, Om översättning och tolkning, Språkrådet, s. 71–77.

[12] Dir. 2017:104, s. 2, 12.

[13] Callcenter kallas även teletjänstcentraler.

[14] Begreppen används bl.a. i Arbetsförmedlingens användarstöd för tolktjänster.

[15] 5 kap. 6–7 8§ rättegångsbalken (1942:740) och förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.

[16] Kammarkollegiet/Statens inköpscentral (2017). Upphandlingsdokument, tolkförmedlingstjänster, 2017-12-19.

Auktoriserad tolk

Statlig auktorisation som tolk erhålls efter godkännande vid Kammarkollegiets kunskapsprov. Ytterligare villkor för auktorisation är att tolken inte är ställd under förvaltare, är känd för redbarhet och även i övrigt anses vara lämplig som tolk.[17] Titeln auktoriserad tolk utgör därmed en skyddad titel.

Enligt rättegångsbalken (1942:740) ska rätten, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad, vilket från mars 2019 även anges i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

En auktoriserad tolk kan genomgå prov hos Kammarkollegiet för att få speciell kompetens som

- *rättstolk*[18], respektive
- *sjukvårdstolk.*

Det förekommer inom branschen även erbjudanden om att bli så kallad diplomerad tolk, ofta utan egentliga färdighetskrav och ibland kombinerat med kortare introduktionsutbildning, t.ex. via Internet. Denna typ av diplom saknar kvalitetsgarantier ur offentliga beställares perspektiv.

Utbildad tolk

Kammarkollegiet för register över *utbildade tolkar* som gått vissa tolkutbildningar som faller under statlig tillsyn. De utbildningar som omfattas framgår av myndighetens författningssamling.[19] Registret omfattar inte bara tolkar som genomgått sammanhållen grundutbildning inom folkbildningen, utan även akademiskt utbildade tolkar från Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) vid Stockholms universitet.

[17] Förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Enligt 16 a 8 ska Kammarkollegiets tolkregister förutom auktoriserade tolkar även omfatta tolkar som inte är auktoriserade men som med godkänt resultat genomgått viss utbildning som är föremål för statlig tillsyn. Registret ska också omfatta dem som efter validering bedömts ha motsvarande kunskaper. Vilken utbildning eller vilka kunskaper en person ska ha för att få vara med i registret framgår av Kammarkollegiets föreskrifter om register över utbildade tolkar (KAMFS 2015:5 med ändringar genom KAMFS 2016:6).

[18] Begreppet rättstolk används i 2 8 Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2016:15) om tolktaxa, i sin lydelse genom ändringsföreskrift DVFS 2017:17.

[19] KAMFS 2015:5 och KAMFS 2016:6.

I registret ingår även konferenstolkar, teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar.

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, föreslog som ett sätt att synliggöra kvalifikationer att benämningen utbildad tolk skulle användas, med angivna kvalifikationsnivåer enligt SeQF (se kapitel 6). Detta avsåg tre kategorier tolkar,

- tolk med godkänd utbildning inom folkbildningen[20] (SeQF 4),
- tolk med yrkeshögskoleexamen (SeQF 5),
- tolk med högskoleexamen (SeQF 6–7).[21]

Tolkutbildning mot yrkeshögskoleexamen har ännu inte realiserats, en försöksverksamhet om 3–4 terminer påbörjas 2019.

Domstolsverket har introducerat en ny kategori tolkar med benämningen utbildad tolk i sin tolktaxa från 2018. Taxenivån tillämpas endast för den typ av utbildade eller validerade tolkar som förtecknats i Kammarkollegiets register.[22]

Tolk med utbildningsbevis från sammanhållen grundutbildning

MYH använder benämningen *grundutbildad tolk* eller *GU-tolk* för tolkar som med godkänt resultat genomfört den sammanhållna grundutbildning inom folkbildningen som MYH fördelar statsbidrag till och utövar tillsyn över. Grundutbildning till kontakttolk anordnas vid folkhögskola eller av studieförbund.[23]

Motsvarande bevis på kunskaper kan även erhållas genom v*alidering*, vilket kan ske genom utbildningsanordnares försorg.

[20] Avser sammanhållen grundutbildning vid folkhögskolor eller studieförbund, se nedan.
[21] Tolk med den längre kandidatexamen om 3 år vid högskolan svarar på motsvarande sätt mot SeQF 6–7.
[22] Enligt 2 8 Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2016:15) om tolktaxa, i sin lydelse genom ändringsföreskrift DVFS 2017:17, berättigar kategorin utbildad tolk till arvodesnivå II.
[23] MYH (2016). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk. Slutrapport, s. 21.

Högskoleutbildad tolk

Avser tolk som med godkänt resultat examinerats från högskola eller universitet. Högskoleutbildning för tolkar ges i Sverige för närvarande endast vid TÖI i form av kurser eller inom ramen för samlade kandidat- och masterprogram. Språkutbildning på högskolenivå bedrivs även vid Försvarets tolkskola, vilket till stor del sker genom poängsatta kurser anordnade som uppdragsutbildning vid Uppsala universitet.[24]

Konferenstolk

Konferenstolkar tolkar vid internationella konferenser, affärsförhandlingar och möten, t.ex. inom EU. Typiskt för konferenstolkning är att tolken tolkar monologer, att tolkningen utförs i en tolkkabin och att tolkningen i regel sker i en riktning, från ett främmande språk till tolkens förstaspråk, så kallat A-språk. Vid alla typer av konferenstolkning samarbetar konferenstolkar parvis och turas om att tolka. Vid tolkning inom EU-organ sker tolkningen vanligen från en tolkkabin med teknisk utrustning.[25]

Tolk inom Europeiska unionen

Europaparlamentet, Europeiska kommissionen respektive Europeiska unionens domstol förfogar över egna tolktjänster. Rekrytering av fast anställda tolkar och urval av frilanstolkar görs gemensamt med stöd av den särskilda rekryteringsbyrån för uttagningsprov. Sökande som klarar proven kan förtecknas i den gemensamma EU-databasen med godkända frilanstolkar. Arbete som konferenstolk inom EU-systemet förutsätter normalt godkänd konferenstolkutbildning på högskolans mastersnivå (ges i Sverige vid TÖI). Tolkning sker i betydande utsträckning i form av simultantolkning, där Europaparlamentet t.ex. förfogar över drygt 300 anställda tolkar. Frilanstolkarna används vid behov, t.ex. i samband med sessionerna i Strasbourg.[26]

[24] Ramavtal mellan Uppsala universitet och Försvarsmaktens Underrättelse- och säkerhetscentrum/Tolkskolan angående språkutbildningar, dnr språkfak 2012/73.
[25] www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Yrke-och-framtid/Yrken-A-O, 2018-10-03.
[26] europa.eu/interpretation/index_sv.htm, 2018-01-03.

Militärtolk

Med militärtolk menas i Sverige en tolk utbildad vid Försvarets tolkskola i Uppsala. Militärtolken bidrar med sina kunskaper om språk och kultur i insatsområden till att nödvändig kommunikation kan upprätthållas. Examen vid tolkskolan innebär i regel erbjudande om anställning som reservofficer med tjänstgöring i det nationella försvaret eller vid internationella insatser. I tjänsten ingår utlandstjänstgöring. Militärtolkar kan t.ex. arbeta på Utrikesdepartementet, inom utrikesförvaltningen eller Försvarsmakten.[27]

Militärtolkar i arabiska och ryska erhåller efter godkänd utbildning högskolepoäng genom Uppsala universitet, som på avtalsbasis medverkar i utbildningen.[28]

Kulturtolk

Benämningen förekommer främst inom hälso- och sjukvården där den används för personer som arbetar för att underlätta kommunikation mellan utlandsfödda vårdtagare och vårdpersonal. De som erbjuder denna tjänst beskriver kulturtolkens uppgifter på följande sätt: En *kulturtolk* översätter vad som sägs men kvalitetssäkrar även samtalet och ser till att budskapet når fram. Det kan t.ex. handla om en så kallad doula som har kulturkompetens från såväl ursprungslandet som från svensk förlossningsvård och ger stöd på det språk den födande kvinnan talar.[29] Benämningen är inte etablerad och kan inte heller anses stå för en professionell och neutral tolkroll, utan betecknar snarare en person som på vårdgivarens uppdrag görs till talesperson för patienten/klienten. Forskningen ger inte heller stöd för att språk och kultur kan separeras. Professionella tolkar förväntas ha den kulturella kompetens som behövs.[30]

[27] jobb.forsvarsmakten.se/sv/vagen-in/befattningar/militartolk, 2018-10-04.
[28] Ramavtal mellan Uppsala universitet och Försvarsmaktens Underrättelse- och säkerhetscentrum/Tolkskolan angående språkutbildningar, dnr språkfak 2012/73.
[29] www.nusjukvarden.se/press/nyhetsarkiv/2017/kulturtolkar-pa-kvinnokliniken/ och www.doulakulturtolk.se, 2018-10-04.
[30] TÖI, underlag till utredningen, 2018-01-29.

Övrig tolk

Begreppet *övrig tolk* kan definieras på olika sätt av de statliga myndigheter som upphandlar tolktjänster, t.ex. i samband med föreskrifter och prissättning. Begreppsförvirring och brist på samsyn är vanligt i sammanhanget, enligt Kammarkollegiet.[31] Sådana så kallade övriga tolkar kan helt sakna tolkutbildning, men det förekommer också att högskoleutbildade tolkar har förts till denna kategori.[32] Gruppen övriga tolkar omfattar vidare tolkar med flerårig arbetslivserfarenhet, tolkar som genomfört enstaka uppdrag, tolkar som genomgått Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning till tolk eller gått enstaka kurser inom området. Hos vissa beställare förutsätts kortare godkänd utbildning hos tolkförmedling eller motsvarande. Gruppen bedöms sammantaget svara för majoriteten av de tolkar som i dag arbetar mot offentlig sektor. Det sammanhänger med att sysselsättningsmöjligheterna är goda även för tolkar som saknar formell utbildning eftersom det är möjligt att arbeta som tolk utan vare sig utbildning eller auktorisation.[33] Nedanstående tabell visar spännvidden i de definitioner som finns mellan olika myndigheter. Ofta anknyter ändrade benämningar till förnyade ramavtal, skillnader finns därför både över tid hos viss myndighet och vid viss tidpunkt mellan myndigheter.

Betydande språkstöd, och i vissa fall tolkning, utförs också av ”*ideella tolkar*”, som barn, anhöriga, släkt och vänner. Sådan tolkning är inte oberoende av brukaren/klienten/patienten utan kännetecknas av anknytning och beroenden (jäv). Det innebär ofta bristande tolkkompetens även i andra avseenden.[34]

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) föreslår den sammanfattande benämningen *samhällstolk* för tolkar på SeQF-nivå 3, dvs. utan formell utbildning.[35] Andra avråder från en avgränsning av begreppet på detta sätt, eftersom alla tolkar inom offentlig sektor i någon mening är samhällstolkar.[36]

[31] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 26.
[32] Under perioden 2012–2015 registrerades t.ex. inte högskoleutbildade tolkar i Kammarkollegiets register över utbildade tolkar.
[33] MYH (2016). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk. Slutrapport, s. 21.
[34] Norström, E. m. fl. (2012). Tolken – en kulturell mellanhand. Bakom stängda dörrar. Tolkprojektet, s. 17.
[35] MYH (2016). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk. Slutrapport.
[36] TÖI, underlag till utredningen, 2018-02-17.

Tabell 3.1 Definition av benämningen *övrig tolk* hos olika myndigheter

Enligt ramavtal, prissättning eller uttryckt på annat sätt

Myndighet	Begreppet *övrig tolk* avser	Referens
Arbetsförmedlingen[37]	Tolk utan auktorisation som genomgått tolkutbildning utan statlig tillsyn i minst 30 timmar i tolketik, tolkteknik och tolkmetoder	Förfrågningsunderlag, 2015-10-19
Domstolsverket[38]	Använder sedan 2018 Kammarkollegiets definition	Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxor 2018 (gäller en rad angivna myndigheter)
Försäkringskassan	Använder Kammarkollegiets definition	
Kammarkollegiet, Statens inköpscentral[39]	Tolk utan auktorisation, med godkänt resultat i tolkförmedlings rekryteringstest och intern grundutbildning på minst 27 timmar eller arbetsmarknadsutbildning till tolk	Upphandlingsdokument, 2017-12-19
Migrationsverket	Tolk utan auktorisation, med godkänt resultat i tolkförmedlings rekryteringstest och intern grundutbildning på minst 27 timmar samt minst sex månaders erfarenhet av tolkning	Upphandlingsdokument, 2018-04-16
Polismyndigheten	Inkluderar även grundutbildad tolk inom folkbildningen	Kammarkollegiet (2017), Tolkutbildning i staten, s. 26.
Stockholms Läns Landsting, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen[40]	Tolk med utbildning hos tolkförmedling och relevanta kunskaper i svenska och realia	Uppdragsbeskrivning för tjänsten språktolkservice, 2015

[37] Arbetsförmedlingen (2015). Förfrågningsunderlag, 2015-10-19. Tolk som gått arbetsmarknadsutbildning till tolk räknas inte som övrig tolk, utan förs till gruppen *godkänd tolk*.
[38] Domstolstaxan omfattar även de tolkar som inte finns upptagna i Kammarkollegiets register över auktoriserade eller utbildade tolkar. Med utbildade tolkar avses tolkar som inte är auktoriserade men som med godkänt resultat genomgått viss utbildning som är föremål för statlig tillsyn eller efter validering bedömts ha motsvarande kunskaper. Tolk som genomgått Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning till tolk ingår i kategorin övrig tolk.
[39] Motsvarar tolkar som inte finns i Kammarkollegiets nationella register över auktoriserade eller utbildade tolkar. Se även Kammarkollegiet (2017), Tolkanvändning i staten, s. 24.
[40] Stockholms Läns Landsting, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen (2015). Uppdragsbeskrivning för tjänsten språktolkservice, bilaga 2, s. 4. S.k. *övrig språktolk* som saknar formell utbildning som språktolk, ska hos leverantör av språktolkservice lägst ha av leverantören godkänd genomgången utbildning, samt för uppdraget ha relevanta kunskaper i svenska språket. Häri ingår kunskaper i

Vissa myndigheter använder begreppet *godkänd tolk*, t.ex. i avtal, i samband med taxenivåer och handläggarstöd. Arbetsförmedlingen anger t.ex. kriterier som kan motivera benämning som godkänd tolk och därmed möjliggöra avrop enligt myndighetens ramavtal. Sådan tolk ska ha genomgått sammanhållen grundutbildning inom folkbildning, arbetsmarknadsutbildning eller likvärdig utbildning. Godkänd tolk erhåller lägre timersättning än auktoriserad tolk.[41]

3.2.2 Tolkar som inte omfattas av utredningen

Utredningens uppdrag omfattar uttryckligen inte vissa andra typer av tolkar, som teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar.[42] Utredningen ska i sina förslag dock ta hänsyn till sådana tolkar, varför en kort genomgång av benämningar för dessa görs nedan.

Teckenspråkstolk

En teckenspråkstolk tolkar mellan döva eller hörselskadade personer och hörande personer.[43]

Dövblindtolk

En dövblindtolk tolkar för personer med dövblindhet, ofta via taktilt teckenspråk, vilket innebär att den dövblinde avläser teckenspråket i tolkens händer med hjälp av känseln.[44]

framför allt medicinsk terminologi, realiakunskaper i sociala frågor och socialförsäkring, liksom frågeställningar kring rollen som språktolk, särskilt uppförandekod med inriktning mot hälso- och sjukvård.

[41] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 23.

[42] Dir. 2017:104, s. 2, 12.

[43] www.gymnasieinfo.se/yrke/559, 2018-09-03.

[44] Ibid.

Skriv- och TSS-tolk

En skriv- och TSS-tolk (tecken som stöd) tolkar för personer som blivit döva eller hörselskadade i vuxen ålder. De skriver antingen ned vad som sägs på en dator eller använder TSS, då tolken talar svenska för läppavläsning och använder tecken för att förtydliga budskap.[45]

3.2.3 Andra former av språkstöd

Behovet av tolk kan i vissa sammanhang ersättas eller kompletteras med annat språkstöd. Några sådana former, som kulturtolk och anhörigtolk, har redan nämnts. Nedan ges ytterligare exempel på språkstöd som berör offentlig verksamhet.

Studiehandledare på modersmål inom skolväsendet

Skolsystemet erbjuder studiehandledning på modersmål som en åtgärd för att ämnes- och kunskapsmässigt stötta flerspråkiga elever. Studiehandledningen innebär att elever får delar av undervisningen på sitt modersmål. Den kan ges växelvis på svenska och modersmål. Eleverna får begrepp och sammanhang förklarade på ett språk de behärskar, så att det blir möjligt för dem att utveckla kunskaper i alla ämnen och använda sina tidigare kunskaper.

Både på grundskolenivå och gymnasial nivå ska en elev få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det. Fjärrundervisning får användas för att ge elever handledning på modersmålet om det inte finns någon lämplig person att tillgå eller elevunderlaget är otillräckligt. Inom grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola får handledning på modersmål också ges på entreprenad, om huvudman gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildning inom den egna organisationen.[46]

[45] Ibid.
[46] 23 kap. 3 a 8 och 4 8 skollagen (2010:800), 5 kap. 4 8 och 5 a kap. skolförordningen (2011:185), samt 4 a kap. och 9 kap. 9 8 gymnasieförordningen (2010:2039).

Språkstödjare

Innebär att en person, ofta volontär, ger samtalsträning till person som håller på att lära sig ett nytt språk. Det kan handla om att ge elever som läser svenska för invandrare möjlighet att lära sig svenska genom praktik inom t.ex. äldreomsorgen eller vid läxhjälp.[47]

Health Advocacy

Internationellt sett förekommer vid sidan av tolk även andra former av språkstöd, som Health Advocacy, hälsorådgivare eller Bilingual Linkworkers i Storbritannien. Så kallade hälsokommunikatörer finns även i Sverige, t.ex. i Stockholms län, Skåne och Östergötland.[48] Hälsorådgivare ger stöd och främjar patienters rättigheter inom vårdområdet och kan ta initiativ riktade mot tillgänglighet, säker och kvalitativt bra vård. Tjänsterna är ägnade att komma förbi språk- och kulturklyftor, vilket kan innebära att mer påtagligt företräda eller agera i vårdtagarens intresse än en neutral tolk, som möjliggör för två eller flera parter att föra ett samtal trots språkbarriärer genom att kunna återge yttranden på det andra språket och samordna samtalet. Professionaliseringen har kommit under senare år, yrkesrollerna tycks dock ännu inte enhetligt utmejslad.[49] Jämför det tidigare angivna begreppet *kulturtolk*.

Myndighetskommunikation på andra språk än svenska

Myndigheter kan som komplement till tolkning utveckla *flerspråkig service* för att underlätta informationsgivning och dialog med personer som inte kan tala eller läsa svenska. Sådan service kan ges i muntlig eller skriftlig form, som via webbplatser eller som telefontjänster. Uppdrag om sådant utvecklingsarbete, som även kan involvera myndigheternas egna medarbetare, aktualiserades hösten 2017

[47] Se t.ex. www.studieframjandet.se/cirkelledare/artiklar--inspiration/pedagogik-och-ledarskap/bli-en-sprakstodjare, 2018-09-03.
[48] SKL, underlag till utredningen, 2018-02-22.
[49] Information till utredningen från forskaren Eva Norström, Linnéuniversitetet, se även en.wikipedia.org/wiki/Health_advocacy, 2018-10-04.

av regeringen. Uppdraget berörde Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.[50] Frågan om flerspråkig service anknyter även till minoritetsspråkens ställning och myndigheternas åligganden i och utanför berörda förvaltningsområden. Myndighetsutövning och handläggning av ärenden ska som en allmän princip ske på svenska språket, vilket regleras av bl.a. språklagen (2009:600). Lagen utgör en allmänt hållen ramlag som syftar till att ange svenskans och andra språks ställning och användning i det svenska samhället. Lagen syftar också till att värna svenskan och den språkliga mångfalden i Sverige samt den enskildes tillgång till språk. Institutet för språk och folkminnen, genom avdelningen Språkrådet, följer lagens tillämpning och verkar för att den offentliga förvaltningen använder svenska som huvudspråk.[51]

Av förarbeten till språklagen följer att det är naturligt att det i vissa fall kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska, bl.a. vid muntlig kommunikation mellan företrädare för myndigheter och medborgare. De exakta gränserna för det område där svenska är obligatoriskt kan inte anges generellt, saken får bedömas i varje enskilt fall.[52] Institutet för språk och folkminnen hävdar, i enlighet med språklagens förarbeten, att utrymme för en mer flexibel tolkning bör finnas när det finns goda skäl att använda annat språk än svenska. Det framhålls bland annat att nyanlända personer som ännu inte behärskar svenska kan behöva viktig samhällsinformation på sitt eget modersmål.[53]

3.2.4 Metoder och arbetssätt

Simultantolkning

Vid simultantolkning sker tolkning samtidigt som originalbudskapet framförs. Vanligtvis krävs viss teknisk utrustning, t.ex. tolkkabin och hörlurar.[54] Föjande begrepp används:

[50] Regeringen (2017). Uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service. Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-10-19, A2017/01961/I.
[51] 2 8 språklagen (2009:600) och 2 8 p. 8 förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen.
[52] Prop. 2008/09:153, s. 29–30.
[53] Institutet för språk och folkminnen (2010, 2011). Språkrådets uttolkning av språklagen, samt Språklagen i praktiken – riktlinjer för tillämpning av språklagen, Rapport 4, s. 34.
[54] www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/simultantolkning, 2018-10-04.

– *Relätolkning:* Tolkning via ett andra språk.
– *Returtolkning:* Tolkning från modersmål till annat språk (normalt sker tolkning från ett eller flera språk till eget modersmål).

Simultantolkning kräver hög koncentrationsförmåga och vid längre tolkning behövs flera tolkar som avlöser varandra, normalt minst en eller flera gånger per halvtimme. Tolkarna bör i förväg få tillgång till förberedande material, t.ex. presentationer av ämnet.[55]

Konsekutivtolkning

En annan tolkteknik är konsekutivtolkning, där tolkning sker i pauser i framställningen. Lång konsekutiv är en teknik som förekommer i samband med t.ex. föredrag på ett språk som inte alla i publiken förväntas förstå. Tolken tar anteckningar och återger 5–10 minuters tal åt gången på ett annat språk. Kort konsekutivtolkning är den vanligaste tekniken vid tolkning av dialoger, dvs. vid två- eller flerpartssamtal. Det innebär att tekniken även är den vanligaste tekniken inom offentlig sektor. Tolken återger det som sägs undan för undan – vanligtvis en eller ett par meningar åt gången, vid behov med hjälp av stödanteckningar. Kommunikationen sker åt båda hållen och mötesdeltagare turas om att tala. Den professionella tolken har en samordnande funktion i samtalet. Även denna typ av tolkning kräver hög koncentrationsförmåga och vinner på att tolken har möjligheter att förbereda sig utifrån underlag om det möte som ska tolkas.[56]

Prima-vista tolkning

Tolkar i offentlig sektor ska muntligen kunna återge vissa skriftliga handlingar på ett annat språk, så kallad *prima-vista tolkning* eller *avista-tolkning*. Tolkningen sker som en kombination av tal och skrift, t.ex.

[55] TÖI, underlag till utredningen, 2018-01-29.
[56] Ibid.

muntlig översättning av skriftligt dokument.[57] Prima-vista tolkning ingår i Kammarkollegiets rättstolkningsprov sedan 2014.[58]

Viskningstolkning

En simultantolkningsteknik där normalt ingen tolkteknisk utrustning används. Tekniken används då ett möte hålls på ett språk och någon eller några deltagare behöver tolkning för att kunna följa det som sägs och för att själva kunna hålla ett anförande eller delta i en debatt. Tolken sitter bakom mötesdeltagaren och tolkar med låg röst. Viskningstolkning fungerar bäst vid kortare möten och under förutsättning att endast ett fåtal deltagare behöver tolkning. Tekniken ställer lika stora krav på tolkens tolk- och språkfärdighet som simultantolkning med tolkteknisk utrustning. Viskningstolkning används bland annat vid domstolsförhandlingar.

Platstolkning

I verksamheter och avtal används begreppet *platstolk* eller *påplatstolk*. Det är en form av kontakttolkning där tolken är fysiskt på samma ställe som klient och myndighet. Begreppen är väl etablerade och förekommer frekvent. Fördelar med denna typ av tolkning är att tolken även har tillgång till synintryck, t.ex. minspel och gester, vilket kan vara avgörande för att kunna återge yttranden korrekt. Dessutom minskar risken för tekniska avbrott, som kan förekomma vid distanstolkning.

Distanstolkning

Distanstolkning eller *fjärrtolkning* kan delas in i undergrupperna *telefontolkning* och *videotolkning*, eller mer generiskt *skärmtolkning*. Distanstolkning innebär att tolken tolkar via telefon, video eller

[57] Från det italienska uttrycket *a prima vista*, som används inom musiken, att spela/sjunga efter noter som man inte tidigare sett. Kan i vissa ramavtal omfattas genom option.
[58] Kammarkollegiets hållning är att tolkens uppgift endast är att tolka, dvs. inte att sammanfatta texten. Det är också utgångspunkten för de prov som ges. Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-02-23.

bildtelefoni. Möjligheter att distanstolka kan öka tillgängligheten till sådana tolkar som bedöms lämpliga för den aktuella uppgiften, men inte har möjlighet att ta sig till mötet.[59]

Distanstolkning kan organiseras i större skala genom ett *callcenter* med anpassad utrustning och för distanstolkning lämpliga lokaler, t.ex. i tolkförmedlings regi. Denna form av tolkning har även benämnts *expresstolkning* eller *direkttolkning*. Dessa senare begrepp används ännu inte på enhetligt sätt och riskerar även att missuppfattas, tolkningen är inte snabbare eller mer direkt än sedvanlig påplatstolkning eller distanstolkning. Tjänsten är relativt ny men växer snabbt i omfattning. Reglering sker bl.a. i Migrationsverkets särskilda ramavtal med leverantörer av telefontolktjänster via callcenter.[60]

Relätolkning

Relätolkning innebär tolkning mellan två språk med stöd av ett tredje, vilket kan användas om inte direkt tolkning mellan svenska och annat språk kan ske. Väljs relätolkning som metod kan myndigheter även söka tolk på distans, t.ex. utomlands, för att översätta från klientens språk till engelska eller annat större språk. Det kan då krävas två tolkar, där den första tolkar från klientens språk till reläspråket (vanligen engelska eller annat världsspråk), och nästa tolk tolkar vidare till svenska. Den formen av tolkning innebär att myndigheter kan få tillgång till tolktjänster över hela världen, förutsatt att teknisk samordning kan ske. Det kan lösa behov då det gäller för Sverige ovanliga språk, där tolkkompetens helt saknas i landet. Begreppet började bl.a. användas av Migrationsverket i samband med att tolkverksamheten effektiviserades under 2016.

[59] TÖI, underlag till utredningen, 2018-01-29. Se även www.vardgivarguiden.se/-Patientadministration/tolktjanster/distanstolk, 2018-10-04. Skärmtolkning kan omfatta videoteknik, skype m.fl. tekniker. Teknikutvecklingen innebär att skillnader mellan olika plattformar/programvaror rent funktionellt suddas ut allt mer.
[60] Migrationsverket (2014). Ramavtal Förmedling av telefontolktjänster via Call-center, ref.nr. 3.2.1-2013-15654.

Standarder

Terminologi och språkliga resurser stöds av det standardiseringsarbete som sker inom SIS Standardisering och dess koppling till europeiskt och internationellt standardiseringsarbete. Det bidrar till att höja kvaliteten på terminologier som skapas och utvecklas inom olika fackområden. Standardisering av språkliga resurser syftar till att tydliggöra struktur och systematik i språket. Verksamheten inom SIS Standardiseringskommittéer styrs och drivs av dess deltagare, där företag, myndigheter, högskolor och universitet, ideella organisationer m.fl. kan delta. Frågor relaterade till tolktjänster berörs bland annat i underkommittén Translation, interpreting and related technology, SC 5. Ett tjugotal standarder är hittills utgivna, bl.a. *Tolkning – Riktlinjer för tolkning i offentlig sektor (ISO 13611:2014, IDT)*. Finansiärer i det svenska kommittéarbetet är AB Terminologicentrum TNC, Evama Medici HB och Göteborgs Universitet.[61] Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet har dock framfört kritik mot bakomliggande engelsk standard, då det gällande offentlig sektor bedöms vara föråldrat och sakna stöd i forskningen.[62]

Digitala språkstöd

Utvecklingen inom området digitala språkstöd och artificiell intelligens (AI) utvecklas snabbt, även om dagens teknik ännu är i sin linda. Det gäller såväl olika digitala verktyg för översättning och terminologi, som mer avancerade hjälpmedel för skriftlig eller talad realtidsöversättning och tolkning. Kvalitet och funktion ligger ännu inte på tillräckligt kvalificerad nivå för att kunna möta kraven på professionella tolktjänster.

Utredningens direktiv tar inte uttryckligen upp denna typ av frågor. Viss bakgrund kring pågående teknikutveckling ges ändå i kapitel 11, eftersom detta med säkerhet kommer att påverka framtidens behov och utformning av offentligt nyttjade tolktjänster.

[61] www.sis.se/standardutveckling/tksidor/tk100199/sistk115, 2018-01-03.
[62] TÖI, underlag till utredningen, 2018-02-17.

3.3 Tidigare utredningar inom området

Samhälleligt organiserad utbildning och kvalitetssäkring av tolkar i talade språk har funnits under lång tid. Folkbildning och högskoleutbildning har bedrivits för att tillgodose behovet inom offentlig och privat sektor sedan 1960- och 1970-talen. I detta avsnitt ges en kort tillbakablick över denna utveckling och de utredningsinsatser som gällt utbildning, auktorisation, förmedlingsverksamhet och ramavtal samt övrigt organisering av offentlig tolktjänstverksamhet.

3.3.1 Utbildning och auktorisation som offentligt åtagande

Utbildningen av tolkar för invandrare, så kallade kontakttolkar, påbörjades redan 1968 på initiativ av en arbetsgrupp inom dåvarande Inrikesdepartementet. Den skedde inom ramen för en försöksverksamhet med korta kurser för tolkar i finska vid Nordens folkhögskola på Biskops Arnö. Verksamheten överfördes kort därefter till det nybildade Statens invandrarverk, kurserna förlängdes och antalet språk utökades. Utvecklingen ska ses mot bakgrund av den så kallade Invandrarutredningens delbetänkande om tolkfrågor 1972. Där föreslogs att kontakttolkutbildning skulle ske i form av folkbildning vid studieförbund och folkhögskolor i nära kontakt med utredningens förslag om en statlig och relativt fristående tolkskola inom högskolans ram. Utredningens förslag omfattade även inrättandet av en särskild nämnd för auktorisation av tolkar. Den högre tolkutbildningens organisering behandlades några år senare i en utredning inom dåvarande Universitetskanslersämbetet. En försöksverksamhet med högre tolkutbildning kom därefter att inledas vid Stockholms universitet 1976, följande år och i samband med högskolereformen inrättad som allmän utbildningslinje.[63]

Skolöverstyrelsen (SÖ) hade under denna period övertagit ansvaret för kontakttolkutbildning inom folkbildningen från Statens invandrarverk och utredde vidare hur särskilda studieplaner borde

[63] Se bl.a. SOU 1972:83, Invandrarutredningen 2, UKÄ-rapport 1975:11 samt Ds U 1982:10.

utformas. Underlaget låg till grund för riksdagsbeslut och förordning (1977:461) om statsbidrag till kontakttolkutbildning m.m. angående utformning av folkbildningens kontakttolkutbildning från budgetåret 1977/78. Ett utbildningstak om 180 timmar sattes för utbildning vid vissa av SÖ utsedda studieförbund och folkhögskolor. Utbildningarna stod också under myndighetens tillsyn.[64]

Tolkarnas arbetsmarknadssituation utreddes 1979 av närmast berörda statliga myndigheter. Resultaten indikerade att en majoritet av tolkarna inte hade mer än enstaka uppdrag och att flertalet var tvungna att även ha annat förvärvsarbete. De så kallade godkända tolkarna, vilket då utgjorde en skyddad titel, hade fler uppdrag än de som inte godkänts i prov av den då ansvariga myndigheten, Kommerskollegium. Arbetsmarknaden för tolkar befanns ha sin tyngdpunkt inom sjukvården och det sociala området, därnäst kom rättsväsendet. Det konstaterades också att det på många håll i landet saknades en fungerande tolkservice och att fasta tolktjänster bara inrättats i några få kommuner.[65]

Inom Regeringskansliet genomfördes i början av 1980-talet utredningsinsatser kring utbildning och auktorisation av tolkar. Det konstaterades att arbetsmarknadssituationen var annorlunda än för de flesta andra yrkesgrupper. En väl inarbetad kärna av tolkar på större orter kunde försörja sig inom yrket, därutöver fanns en stor krets deltids- eller fritidstolkar som kombinerade tolkning med annat förvärvsarbete. Arbetsmarknadssituationen fick även konsekvenser för intresset att genomgå längre utbildning. Den framtida invandringen, och därmed behovet av tolktjänster, kunde då inte överblickas. Snarast fanns uppfattningen att det under överblickbar tid inte skulle vara någon större utomnordisk arbetskraftsinvandring och att flyktinginvandringen inte kunde bedömas. Tolkehovet bedömdes i vart fall inte öka. Förhoppningar fanns också om att dåtidens kurser i svenskundervisning för invandrare skulle minska behovet av tolktjänster.[66]

Förslag utvecklades om att inrätta ett särskilt Tolk- och översättarinstitut dit högskolans tolkresurser skulle samlas. Efter ett antal års utredande inrättades slutligen Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) 1986. Från 1992 fördelade TÖI även statsbidragen till

[64] Ds 1982:10.
[65] SEMKA och Svenska Utredningsinstitutet (1979), Arbetsmarknad och utbildningsbehov för tolkar i Sverige, Ds H 1982:2 och Ds U 1982:10.
[66] Ds U 1982:10, s. 42–43.

tolkutbildning inom folkbildningen samt utövade därtill knutet tillsynsansvar. Högskoleutbildningen kunde tillgodose behovet av kvalificerade yrkestolkar i de så kallade världsspråken, medan folkbildningens mer lättrörliga och geografiskt utspridda resurser vid folkhögskolorna kunde täcka behoven av kontakttolkar inom en rad så kallade invandrarspråk.[67] Viss oenighet förelåg i synen på det kvalitetssystem som utvecklats vid Kommerskollegium. En överföring av ansvaret för godkännande eller auktorisation till ett nytt högskolebaserat institut ställdes mot att förvalta systemet inom Kommerskollegium. En diskussion fördes även kring frågan om auktorisation eller legitimation som lämplig metod att säkra kvaliteten på godkända tolkar.[68]

3.3.2 Avreglering av samhällets tolkförmedling

Under början av 1990-talet accentuerades den avreglering av tolkförmedlingsverksamheten som dittills i huvudsak bedrivits av regionala och lokala förmedlingar i kommunal eller landstingskommunal regi. Invandringen till Sverige ökade och därmed antalet talade språk. Den dåvarande förvaltningslagens utformning innebar också vissa skyldigheter att vid behov anlita tolk vid myndighetsutövning och andra myndighetskontakter. Viss turbulens utvecklades på tolkmarknaden. Nedskärningarna på den kommunala sektorn drabbade i betydande grad de s.k. invandrarförvaltningarna och invandrarbyråerna, som bland annat hanterade anlitandet av tolkar. Det nystartade Integrationsverket utredde dessa frågor 1999, som följd av regeringsuppdrag efter en rad skrivelser och uppvaktningar kring tolktjänstverksamheten. Myndigheten uppfattade en rad brister i den offentliga tolkverksamheten och lämnade förslag om att upprätta ett sammanhållet regelverk för tolkservice, där myndigheter bör anlita tolk vid all myndighetsutövning som rör personer som inte behärskar svenska (ändring av 8 8 förvaltningslagen). Regelverket skulle enligt Integrationsverket beskriva kompetenskrav, där översyn borde ske av utbildning och arbetsvillkor för tolkar. En obligatorisk registrering och tillsyn behövdes av landets tolkförmedlingar.[69]

[67] Lemhagen, G. och Almqvist, I. (2013). Tolk- och översättarinstitutet: En särskild inrättning 1986–2012, Tolk- och översättarinstitutet, Stockholms universitet, samt Ds U 1982:10.
[68] Ibid. samt Ds H 1982:2.
[69] Integrationsverket (1999). Tillgång till tolk – en samhällsservice.

Utredningens förslag föranledde inga mer omfattande åtgärder, annat än att utbildningen för tolkar sågs över i en rad senare utredningar. Statskontoret lämnade som följd av ett särskilt regeringsuppdrag några år senare förslag om att avskaffa den särskilda förordningen för Tolk- och översättarinstitutet, TÖI, vid Stockholms universitet.[70] Ansvaret för universitetets tolkutbildning föreslogs i stället entydigt läggas på lärosätets styrelse, med ansvar att vara nationellt centrum för vissa tolk- och översättarfrågor. TÖI borde enligt Statskontoret inte hantera fördelningen av statsbidrag till folkbildningen. Det föreslogs att ansvaret skulle flyttas till en nyinrättad s.k. Tolkutbildningsnämnd. Vidare lämnades förslag om slutomdömen, kostnader m.m.[71] Vissa förändringar som följd av utredningen kom på sikt att genomföras. Förordningen för TÖI avvecklades, men först 2012, då fördelningen av statsbidrag till folkbildningen och tillsynsansvaret över kontakttolkutbildningarna överfördes till Myndigheten för yrkeshögskolan.[72]

Frågan om tolkförmedling kom senare åter att utredas, denna gång i en mer omfattande offentlig utredning. Förslag lämnades om ny lag för registrering och tillsyn av tolkförmedlingar med Kammarkollegiet som tillsynsmyndighet. En s.k. god tolkförmedlingssed borde enligt utredaren utvecklas. Vidare lades förslag om kompetensutvidgande rätt för offentligt ägda tolkförmedlingar att verka även utanför den egna kommunen, vilket skulle innebära ett undantag från kommunallagens principer.[73] Vissa rekommendationer lämnades också angående upphandling, utbildning och kartläggning av arbetsmarknadsvillkoren för tolkar. Utredningen saknade i flera stycken konkretion och föranledde inte några åtgärder.[74]

[70] Förordningen (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet.
[71] Statskontoret (2002). Ny organisation för tolk- och översättarutbildning, rapport 2002:11.
[72] Förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.
[73] Den så kallade lokaliseringsprincipen enligt 2 kap. 1 8 kommunallagen (2017:725) innebär att kommuner och landsting har hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommuns eller landstingsområde eller deras medlemmar. Lokaliseringsprincipen kan innebära en begränsning av kommuners möjligheter att samarbeta, eftersom en kommuns organisation inte får överdimensioneras för att kunna utföra tjänster åt andra kommuner. Möjligheterna till kommunal samverkan har dock förenklats genom den generella rätt till avtalssamverkan som numera gäller enligt 9 kap. 37 8 kommunallagen (2017:725), i sin lydelse från den 1 juli 2018. Sådan avtalssamverkan hindras inte av lokaliseringsprincipen.
[74] SOU 2004:15.

Tolkförmedling för teckenspråkstolkar m.fl.

En rad utredningar har behandlat frågor som rör förmedling av teckenspråks- och skrivtolkar. Förmedlingsverksamheten sker inom detta område i huvudsak genom landstingens försorg. Hälso- och sjukvårdslagen reglerar landstingens skyldighet att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade som är bosatta inom landstinget och vistas där stadigvarande. Landstingen har därför egna tolkcentraler, som svarar för merparten av denna tolkning.[75]

3.3.3 Fortsatt fokus på utbildning och kvalitet

Behovet av väl utbildade tolkar upplevdes fortsatt som stort. Den nya offentliga utredning som tillsattes för att granska tolkutbildningen lämnade 2005 en rad förslag om hur systemet kunde utvecklas. Förslagen avsåg en ny sammanhållen statligt finansierad grundutbildning om två terminer inom folkbildningen, blockindelad på halvtid med 75–100 studieplatser per år. Vidare lämnades förslag kring behovsinventering, rekrytering, information, nationella förkunskapskrav, intyg, studievägledning och tillsyn med Tolk- och översättarinstitutet, TÖI, som ansvarigt organ. Ytterligare förslag lämnades om vidareutbildning, fördjupning, språktest, nationellt register över tolkar samt översyn av statistikbehovet under TÖI:s ansvar. TÖI föreslogs även få resurser för egen forskning.[76]

Förslagen blev startskottet till uppdrag från regeringen om en statligt finansierad sammanhållen grundutbildning inom folkbildningen under TÖI:s överinseende. Förkunskapskrav och bedömningar infördes samt prov på moment i utbildningen. Det hade tidigare inte funnits och resulterade i en kvalitetshöjning.[77]

Det interna beredningsarbetet på Regeringskansliet resulterade även i förtydligade förslag på förbättrad tolkservice, bland annat i frågor som rörde språktest, register- och statistikfrågor. Ett avgiftsfinansierat språktest i 60 språk för tolkar föreslogs under TÖI:s ansvar. Kammarkollegiet skulle ansvara för ett nationellt tolkregister

[75] SOU 2011:83 samt Statskontoret, Rapport 2015:25.
[76] SOU 2005:37.
[77] TÖI, underlag till utredningen, 2018-01-22.

för alla praktiserande tolkar som uppfyllde vissa kvalifikationskrav. Vidare föreslogs att Statistiska centralbyrån, SCB, skulle ges i uppdrag att genomföra en förstudie för nationell statistik inom tolkserviceområdet.[78]

Viss utveckling har därefter skett. Registret över tolkar omfattar vid sidan av auktoriserade tolkar numera en särskild kategori tolkar som genomgått tolkutbildning under statlig tillsyn. SCB avböjde av olika skäl att utveckla en nationell offentlig individstatistik kopplad till språktillhörighet. I stället resonerades om alternativa vägar att mer löpande ta fram statistik för tolkar och tolktjänster.[79]

3.3.4 Auktorisationsfrågor och rättskedjans behov

Statskontoret erhöll 2010 ett nytt utredningsuppdrag i tolkfrågan, denna gång med inriktning på ansvars- och organisationsfrågor kring auktorisationen av tolkar. Bakgrund till uppdraget var den brist på auktoriserade och utbildade tolkar som kunde upplevas inom domstolar, andra statliga myndigheter, kommuner och landsting. Statskontoret analyserade och resonerade kring dessa frågor och drog i sin rapport också vissa försiktiga slutsatser, dock utan mer konkreta förslag.[80] Utredningen föranledde inte några direkta förändringar i systemet. Utbildningsvolymen i den befintliga strukturen kom dock på längre sikt att utökas som en samlad följd av en rad utredningar och önskemål från olika aktörer.

Problematiken kring tolkförmedlingarna levde vidare. Frågan om tillsynsbehov uppmärksammades bland annat i en motion 2009/10, men avvisades av riksdagen.[81]

En ny offentlig statlig utredning behandlade 2012 mer avgränsat behov samt reglering av tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.[82] Utredningens förslag avsåg främst tvingande regler om rätt till tolkning i domstol och under förundersökning. Kvalitetskraven för tolkning borde enligt utredningen höjas och regler om

[78] Ds 2006:24.
[79] Ibid., samt SCB:s remissvar.
[80] Statskontoret (2012). En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar, rapport 2012:02.
[81] Motion till riksdagen 2009/10:Fi300, Wittgren-Ahl, S. och Olander R.
[82] SOU 2012:49.

tystnadsplikt införas även för ej auktoriserade tolkar. Vidare föreslogs att återbetalningsskyldighet genom domslut i förekommande fall inte skulle omfatta kostnader för tolk.

Regeringen lämnade i anslutning till utredningen förslag om att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Kompetenskraven skulle skärpas för tolkar som anlitades av domstolar och brottsutredande myndigheter. Om det var möjligt skulle auktoriserad tolk eller översättare anlitas. Den som dömdes för brott skulle inte betala statens utlägg för offentlig försvarares tolkning av överläggning med den tilltalade. Motsvarande kunde gälla privat försvarares utlägg för tolk. Tystnadsplikt skulle införas för tolk som inte var auktoriserad i samband med överläggningar och rättsliga förberedelser.[83] Lagändringarna trädde i kraft 2013.

Statskontoret anlitades för ytterligare utredningsinsatser med inriktning på effektivisering av domstolarnas användning av tolkar. Statskontoret konstaterade efter genomförd analys att det inte fanns någon enskild åtgärd som kunde lösa problematiken kring tolkning inom domstolsväsendet. För att nå bästa möjliga effekt behövde en rad olika åtgärder vidtas, såväl mindre som mer omfattande. Det gällde stöd till domstolarna för ökad likformighet, utveckling av tekniska lösningar, bättre beställarkompetens, utveckling av administrativa stödsystem (avropsportal), utvecklat ramavtal, förstärkt uppföljning och utvärdering samt bättre samordning av tolkrelaterade frågor genom en särskild s.k. samordnare.[84]

Ett påföljande regeringsuppdrag till Domstolsverket resulterade i ett särskilt tolkprojekt. Övergripande mål för arbetet var att utveckla ett åtgärdspaket som bidrog till effektivitet, enhetlighet och rättssäkerhet. Projektet omfattade (1) gemensamma riktlinjer för anlitande av tolkar, (2) utbildning för domstolspersonal och (3) tekniklösning för tolkning med stöd av videokonferensteknik. Arbetet genomfördes under 2017.[85]

[83] Prop. 2012/13:132.
[84] Statskontoret (2015). Sju förslag för effektivare användning av tolkar i domstol, rapport 2015:1.
[85] Justitiedepartementet (2016). Uppdrag till Domstolsverket att stödja en effektivare användning av tolkar i domstol, 2016-09-15, dnr Ju2015/00831/DOM(delvis).

3.3.5 Yrkesutbildning, upphandling och styrning

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, genomförde på regeringens uppdrag en serie utredningsinsatser kring behovet av kontakttolkar och hur detta kunde mötas utbildningsmässigt. MYH konstaterade i en inledande rapport 2015 att det mesta pekade på att det förelåg stor brist på tolkar och i synnerhet kvalificerade tolkar som är utbildade och/eller auktoriserade. Dagens utbildningar bedömdes inte kunna täcka behoven. Vid avrop av tolkar till statliga myndigheter som Migrationsverket och Domstolsverket angavs brist på rättstolkar och landstingen pekade på att de behöver fler sjukvårdstolkar. Kommunerna efterfrågade fler påplatstolkar, men blev i många fall hänvisade till telefontolkar. Landets tolkresurser tycktes i huvudsak koncentrerade till storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö, i övriga delar av landet, framför allt på landsbygden, var tillgången mer varierad. De tolkspråk som efterfrågades följde i hög utsträckning flyktingströmmarna och handlade i första hand om arabiska, dari, somaliska och tigrinska, men en lång rad mindre språk aktualiseras ständigt. Behovet av platstolkar angavs som fortsatt stort, telefon- och videotolkning bedömdes av flera aktörer vara det enda sättet att möta en ökad efterfrågan på tolkar.[86]

I det korta perspektivet föreslog MYH en temporär satsning under 2016 med ett ökat antal platser på den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk inom folkbildningen. Därutöver krävdes en mer långsiktig volymökning i form av andra utbildningsmodeller. MYH pekade på behov av fortsatt utredning för att avgöra var i systemet utbildningen till tolk bör ligga samt på vilken nivå. Det behövde även utredas lämpliga modeller för yrkesutbildning, så att de samlade modellerna kunde komplettera varandra. Vidare fanns behov av att gällande förordning justerades så att även andra aktörer än de inom folkbildningen kunde erhålla statsbidrag. En alternativ och längre yrkesutbildning på heltid behövdes. Ökad flexibilitet och samverkan efterlystes mellan utbildningsanordnare och offentliga avnämare, lokalt och regionalt. En effektiv tillsyn och kvalitetsgranskning förutsatte enligt MYH vidare att ansvarig myndighet ges helhetsansvar och reella förutsättningar samt att utbildningarnas

[86] MYH (2015, 2016). Översyn kontakttolk slutrapport, samt Samhällets behov av kontakttolkar.

genomförande reglerades i förordning. Det statliga- och kommunala åtagandet och kunskapen kring tolkning behövde stärkas.[87]

Regeringen tillförde, bland annat som följd av utredningarna, från 2016 varaktigt 21 mnkr till grundutbildningen till kontakttolk, vilket medgav en kraftig utökning av antalet platser. Fortsatta utredningsuppdrag lämnades till MYH, dessutom tillsattes ytterligare en offentlig utredning för att i vid mening analysera samhällets behov och utformning av tolktjänster, den nu aktuella utredningen om Effektiva och ändamålsenliga tolktjänster.

Myndigheten för yrkeshögskolan lämnade 2016 ytterligare förslag i utbildningsfrågan. De innebar (1) förslag om en ny utbildning till tolk i talade språk inom yrkeshögskolan som leder till yrkeshögskoleexamen, (2) en kort tolkutbildning som kan anpassas efter den studerandes behov, och (3) en möjlighet till certifiering och validering av individers tolkkompetens. Det angavs att kontakttolkutbildningarna behövde en starkare statlig styrning. Utbildningar till språktolk, som ligger utanför den akademiska utbildningen, borde enligt MYH samordnas under en myndighet. Vidare lämnades förslag på nivåangivelser för kontakttolkutbildningar och vilka anordnare som borde kunna få statsbidrag för att genomföra dessa utbildningar.[88]

En rad synpunkter inkom på utredningsförslagen, bland annat från högskolan. Det framfördes att en nationell översyn som också omfattade högskolans tolkutbildning borde göras, där högskolans roll borde omvärderas. En längre akademisk tolkutbildning behövdes för att stärka professionaliseringen av tolkyrket. Det framhölls att det inte fanns något snabbt och enkelt sätt att komma till rätta med bristen på kvalificerade och auktoriserade tolkar. En långsiktig strategi behövdes för att möta samhällsbehoven.[89]

Myndigheten för yrkeshögskolans utredning resulterade bland annat i uppdrag till MYH att genomföra försöksverksamhet med den föreslagna utbildningen till kontakttolk inom yrkeshögskolan. Verksamheten ska totalt omfatta 160 utbildningsplatser med inledande start 2019, där uppföljning och utvärdering ska slutredovisas

[87] Ibid.
[88] MYH (2016). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk.
[89] Stockholms universitet, TÖI (2015). Synpunkter på redovisningen av MYH:s regeringsuppdrag ang. tolkutbildning, Dnr SU FV-1.1.3-1317-15, samt Högskolans roll i utbildningen av tolkar, Dnr SU 154-2.1.1-0126-15.

senast 2022. Regeringens samlade åtgärdspaket berörde samtidigt frågan om språkstöd i andra former än genom tolk. Särskilda uppdrag kring detta lämnades till en rad myndigheter, dock inte inom hälso- och sjukvårdsområdet.[90] Inom detta område hade Socialstyrelsen som följd av ett tidigare kartläggande utredningsuppdrag konstaterat att det förelåg brist på tolkar i de språk som efterfrågades i störst utsträckning och att de kvalificerade tolkarna väljer bort hälso- och sjukvården. Situationen förvärrades gradvis och omtag behövdes, bland annat en tydlig definition av vem som kan kalla sig tolk. Auktorisation bedömde Socialstyrelsen inte som möjlig för alla språk som efterfrågades inom området. Upphandlingsförfaranden inom landstingen befanns betona pris mer än kvalitet, det saknades också samordning inom sektorn. Det behövdes enligt Socialstyrelsen därför andra former av språkstöd som komplement till traditionella tolkar.[91]

Ramavtalen och deras tillämpning

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet ansvarar för ett av de tre ramavtal som gäller tolktjänster i statlig verksamhet. Avtalet används av samtliga myndigheter utom Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, som tecknar egna ramavtal. Under 2016 genomförde inköpscentralen en studie för att belysa pågående utveckling inom området och behovet av fortsatta ramavtal. En dryg tredjedel av tillfrågade myndigheter (totalt 343) redovisade sina behov och hur dessa dittills kunnat mötas. Trots att tre fjärdedelar av myndigheterna efterfrågat rättstolk angav en fjärdedel att detta sällan eller aldrig kunde mötas av förmedlingarna. Projektgruppen konstaterade att det fanns behov av fortsatta ramavtal, vilka behövde utvecklas i en rad avseenden. Det gällde tolkarnas arbetsförhållanden, liksom möjligheter att utveckla tekniska avropslösningar, registrering och förmedling av tolkar. Ramavtal bör enligt studien utformas så att samtliga myndigheter

[90] Arbetsmarknadsdepartementet (2017). Uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket, 2017-10-19, dnr A2017/01961/I.
[91] Socialstyrelsen (2016). Tolkar för hälso- och sjukvården. Kartläggning våren 2016.

kan använda dem.[92] Området är sedan slutet av oktober 2017 avtalslöst i avvaktan på att nytt avtal kan tecknas av Statens inköpscentral. Tilldelningsbeslutet våren 2018 har överklagats.

Ramavtalens tillämpning utgör en viktig och ofta komplicerad del av myndigheternas arbete med avrop av tolktjänster. Kammarkollegiet har genom särskilt regeringsuppdrag utvecklat en tjänst för att underlätta avrop inom ramavtalsområdet för tolkförmedlingstjänster.[93] En sådan tjänst för avrop ska möjliggöra uppföljning av tolktjänster och kunna identifiera de språkbehov som finns. Uppdraget inleddes med en förstudie där samverkan huvudsakligen skedde med Domstolsverket, Migrationsverket och Polismyndigheten.[94]

Kammarkollegiet, med ansvar för auktorisationen av tolkar och översättare, gavs i regleringsbrevet 2017 uppdrag att närmare kartlägga och analysera situationen kring auktorisationsfrågor. Kollegiet redovisade pågående utvecklingsarbete och konstaterade bland annat att det inte behövs ett nytt certifieringssystem, utan en arbetsmarknad som inspirerar till utbildning, auktorisation och utveckling i tolkyrket. En omfattande genomlysning gjordes av myndigheternas förhållningssätt till tolkmarknaden och de förutsättningar som präglat auktorisationsprocessen genom åren. Även nordiska förhållanden i auktorisationsfrågor belystes. Kammarkollegiet fann att det var myndigheterna som satte marknaden och spelreglerna för tolktjänster. Tillämpningen av olika statliga ramavtal utgjorde en viktig påverkansfaktor och innebar bland annat att auktoriserade tolkars möjligheter att få uppdrag kringskars. En rad pågående anpassningar av processen för auktorisation lyftes fram, där målsättningen var att öka antalet auktorisationer och språk som omfattas.[95]

[92] Kammarkollegiet, Statens inköpscentral (2016). Förstudierapport inom tolkförmedlingstjänster.
[93] Regleringsbrev för Kammarkollegiet budgetåret 2017.
[94] Kammarkollegiet (2017). Förstudierapport. Utveckling av tjänst för avrop från ramavtal för tolkförmedling.
[95] Kammarkollegiet (2017). Fler auktoriserade tolkar – vägen dit, samt Tolkanvändningen i staten, Så skapar bristande kvalitetskrav brist på auktoriserade tolkar.

Övriga utredningar

En rad utredningsinsatser under senare år har också genomförts på initiativ av berörda organisationer eller i form av forsknings- och examensarbeten inom högskolan. Ett sådant mer omfattande arbete genomfördes 2016 i anslutning till Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet.[96] I rapporten konstateras att utbildningsstrukturen för offentligt finansierad tolkutbildning i Sverige lades fast på 1970-talet och medförde en uppdelning av utbildningsansvaret mellan folkbildningen och högskolan. Strukturen har inte varit föremål för nationell översyn sedan 1982 och bedöms inom universitetet som föråldrad och ineffektiv. Konsekvensen var, enligt utredningen, att 90 av 100 tolkar utbildades inom folkbildningen och där endast erhåller utbildning motsvarande fyra månaders heltidsstudier. En rad åtgärder bedömdes som nödvändiga, bland annat beslut om en reviderad treårig tolkutbildning på högskolan, en ny utbildningsstruktur där tolkutbildningarna med statlig finansiering inte konkurrerade med varandra, kompetensstege för tolkar som även kopplas till det offentliga tolkregistret, översyn av tolktaxor, förbättrad statlig styrning, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och översyn av ramavtalens behandling av kvalitets- och kompetensfrågor. Beslut har därefter fattats av regeringen om successiv förstärkning av resurserna till tolkutbildningen vid Stockholms universitet. Sammantaget avsätts 4,2 miljoner kronor till tolkutbildning och utbildning till tolklärare 2018, 7,2 miljoner kronor 2019 och 9,6 miljoner kronor årligen från 2020.[97]

Ett omfattande tolkprojekt bedrevs under perioden 2008–2011 vid Lunds universitet och Linnéuniversitetet. Projektet avsatte ett mångsidigt kunskapsunderlag på empirisk grund och belyste olika aspekter av tolkning och tolkens arbetsförhållanden. De läromedel och den forskningsrapportering som blev resultatet används inom olika tolkutbildningar och har utgjort en del av det vetenskapliga kunskapsunderlag som åberopas i kraven på utveckling och förändring inom området.[98]

[96] Almqvist, I. (2016). Tolkutbildning i Sverige Ett kritiskt vägval.
[97] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16.
[98] Norström, E, Gustafsson K. och Fioretos, I. (2014). Tolkade möten: Tolkningens betydelse för rättssäkerhet och integration, Studentlitteratur. En rad forskningsartiklar har också publicerats från Lunds universitet.

En rad granskande rapporter i form av olika examensarbeten finns tillgängliga. I en uppsats i rättssociologi från Lunds universitet förs bland annat uppfattningen fram att det rådande tolksystemet inom rättsväsendet inte kan garantera alla medborgare en rättvis rättegång. Ökad kompetens hos de tolkar som används förutsätter ökade resurser till utbildningssystemet och Kammarkollegiet. Fortsatt forskning behövs, bland annat avseende tolkförmedlingsverksamheten.[99] Ytterligare en uppsats från Lunds universitet avhandlar tillämpningen av god tolksed och dess påverkan på rättssäkerheten i domstolar. Bristen på kontroll och verifiering av vad som skett vid tolkningen uppges kunna skapa problem för rättssäkerheten, både till följd av oskickliga tolkar och på systemnivå genom bristfälliga förmedlingar.[100]

Ett examensarbete i förvaltningsrätt vid Stockholms universitet förde fram farhågor om att rättssäkerheten riskeras genom principen om lägsta pris utan hänsyn till kvalitet vid upphandling av tolktjänster. Tolkförmedlingar har blivit riskfaktorer i fördelningen av tolkar, bristen på granskning ger också utrymme för att de lämnar felaktiga och ibland vilseledande uppgifter. De privata tolkförmedlingarna uppgavs konkurrera genom hur de sätter tolkarnas arvoden. Granskningen av auktoriserade tolkar brister enligt uppsatsen, vilket kan utgöra ett problem, liksom tolkens svaga ställning i arbetslivet.[101]

3.3.6 Utredningsinsatser kring teckenspråkstolkning

Tolkutredningens uppdrag avser inte teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar. I arbetet ska dock hänsyn genomgående tas till utbildningsvägar och tillsynsfunktioner inom detta område, samt hur utredningens författningsförslag kan påverka den typen av tolktjänster. Tidigare utredningsinsatser inom området kan därför vara av visst intresse för jämförelser.

Utredningen En samlad tolktjänst hade i uppgift att kartlägga och analysera den samlade funktionaliteten hos tolktjänster för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet inom olika samhällsområden. Utredningen fann att ansvarighet

[99] Millbourn (2012). Tolkmissar ett hot mot rättssäkerheten? Lunds universitet.
[100] Dushica, A. (2012). ”Rättssäkerheten är i gungning”. Lunds universitet.
[101] Alnashi, M. (2008). Tolkning, översättning och språkanalyser ur rättssäkerhetsperspektivet. Stockholms universitet.

och styrning vilade på en rad olika huvudmän och regelverk, vilket begränsade samhällets möjligheter att erbjuda resurseffektiva tolktjänster av hög kvalitet. Förslag lämnades i en rad avseenden. En samordnad tolktjänst eftersträvades genom ”en ingång” för tolkanvändare. Inslaget av självbestämmande borde också öka för användarna, där dessa i större utsträckning själva skulle välja utförare av tolktjänster. En mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation förespråkades genom att resurser för tolktjänster samordnades till en huvudman liksom ansvar och drivkrafter för en ökad teknikanvändning. Förutsättningar behövde också skapas för kvalitetsutveckling, uppföljning och statistikförsörjning på tolktjänstområdet.

Utredningen föreslog vidare utveckling av ett tydligare, mer förutsägbart och lättöverskådligt regelverk genom att bestämmelser om tolktjänster samlas i särskild lag. Därtill behövdes ökad tydlighet i ansvarsfrågor samt informationssatsningar till tolkanvändare.

Utredningen föreslog bildandet av en ny statlig Tolktjänstmyndighet, med ansvar att förmedla tolktjänster, antingen genom anställda tolkar eller upphandlade tolkbolag. Myndigheten skulle också samordna och koordinera teckenspråkiga tolkuppdrag nationellt och regionalt utifrån aktuella behov och efterfrågan i olika delar av landet samt ta över ansvaret för Post och telestyrelsens bild- och texttelefonitjänster. Huvudansvaret för att erbjuda tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet skulle därmed överföras från landstingen till staten.

Tolktjänstmyndigheten föreslogs inte utöva tillsyn över andra myndigheters tolkverksamhet inom teckenspråksområdet, men däremot ha en aktiv rådgivande roll gentemot andra myndigheter. [102]

Utredningens förslag har inte genomförts men i vissa avseenden fått stöd från berörda organisationer. Vid en demonstration 2018 framförde teckenspråkiga döva krav på att en nationell och likvärdig tolktjänst inrättas över hela landet samt att det för döva begränsande regelverket för tolkning i arbetslivet förändras (se närmare kapitel 5).[103]

[102] SOU 2011:83.
[103] www.sprakochfolkminnen.se/om-oss/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/nyheter-2018/2018-04-26-tolktjansten-behover-forandras-anser-teckensprakiga.html, 2018-10-04.

Statskontoret utredde det fortsatta behovet av tolkar 2015. Det konstaterades då att utbildningen till teckenspråkstolk vid folkhögskolorna var överdimensionerad, arbetsmarknaden mättad och att behoven av tolkar borde minska på sikt. Man förordade främst satsning på fortbildning av lärare och tolkar, där Stockholm universitet bedömdes vara en lämplig utförare.[104]

3.4 Omfattning och tillgänglighet för tolktjänster

Utredningens direktiv indikerar en betydande obalans mellan samhällets, dvs. främst offentlig sektors, efterfrågan på tolktjänster och tillgången på tolkar. Utredningen noterar under sitt arbete att den upplevda obalansen inte enbart har sin bakgrund i faktisk tillgång på tolkar, utan sammanhänger med styrning och andra förhållanden. Underskottet kan inte heller ses som ett nytt fenomen, men får ökad aktualitet i samband med att nya grupper asylsökande och nyanlända kommit till Sverige. Enligt direktiven ska utredningen som ett led i sitt arbete

- uppskatta hur stort antalet verksamma tolkar är,
- kartlägga i vilka situationer tolk används av myndigheter, kommuner och landsting samt vilken kompetensnivå som tolkar har för olika uppdrag, samt
- kartlägga myndigheternas, kommunernas och landstingens behov av tolkar bl.a. vad avser kompetens och språkkompetens.[105]

Direktiven lyfter i sammanhanget fram ytterligare uppgifter för utredningen, att kartlägga antalet felanmälningar och vilka uppdrag de kan kopplas till samt omfattningen av att barn tolkar åt anhöriga. Dessa frågor behandlas längre fram i detta kapitel och i kapitel 9.

[104] Statskontoret (2015). Rapport 2015:25.
[105] Dir. 2017:104, s. 9.

3.4.1 Verksamma tolkar i talade språk

En rad tidigare försök har gjorts för att uppskatta antalet verksamma tolkar i landet. Utredningen har kompletterat sådana uppgifter från senare år med mer aktuella bedömningar från tillfrågade myndigheter och organisationer. Statistikkällor och lämnade uppskattningar är behäftade med en rad metodologiska svårigheter och får därför bedömas med försiktighet. Några problem utgörs av den oklara definitionen av vad en tolk är, den snabba omsättningen i yrket och av att en betydande andel tolkar sysslar med andra uppgifter och endast tolkar på begränsad deltid. Detta bekräftas i utredningens kontakter med branschens företrädare på förmedlingssidan, där det framhålls att situationen hela tiden förflyttar sig och varierar från tid till annan.[106] Det är således svårt att med någon större exakthet lägga fast antalet reellt yrkesverksamma tolkar i landet. Det sammantagna underlagsmaterialet belyser dock omfattningen av det ungefärliga antalet verksamma tolkar på olika kvalifikationsnivåer.

Tabell 3.2 Definitioner av begreppet verksam tolk

Definition av verksam tolk	Problematik med definitionen
Tolk upptagen i Kammarkollegiets register som auktoriserad eller utbildad	Yrkesverksamhetens omfattning kan variera, auktorisationen kan efter ansökan förnyas var femte år om viss yrkesverksamhet kan redovisas. Registrering är frivillig i kategorin utbildad tolk. Även utbildade tolkar kan ansöka om fortsatt registrering vart femte år. Inga krav för dessa att redovisa yrkesverksamhet. Kategorierna omfattar ännu en mindre del av alla verksamma tolkar
Tolk upptagen i tolkförmedlingarnas register	Varierande praxis för hur register förs hos olika förmedlingar, dubbelregistrering av tolkar hos olika förmedlingar är mycket vanligt, registren är inte offentliga och registrering kan även ske utan tolks godkännande eller vetskap
Aktiv eller verksam tolk	Används i enkätstudier m.m. men anger inte om det gäller tolkar som arbetar heltid eller med enstaka uppdrag per år (gäller även ovanstående begrepp), benämningen tolk är diffus – kan gälla olika typer av tolkar med eller utan utbildning. Benämningen tolk är inte skyddad

[106] Språkföretagen, Almega, utredningens diskussion med styrelsen, 2018-02-01.

Regeringen bedömde 2010 i samband med ett uppdrag till Statskontoret[107] att det vid den tiden totalt fanns cirka 6 000 personer som arbetade som tolkar i landet. Det var ungefär samma antal som Tolkförmedlingsutredningen angav 2003, med hänvisning till en egen enkät till tolkförmedlingarna och uppgifter från Sveriges Tolkförbund, STOF.[108] Bedömningen avsåg aktiva tolkar. Detta är, som Statskontoret påpekat, inte ett entydigt begrepp. Det är stor skillnad på tolkar som arbetar heltid och på dem som utför enstaka uppdrag under ett år, trots att båda kategorierna enligt Statskontoret kan kallas aktiva.[109] Myndigheten för yrkeshögskolan redovisar i sin kartläggning 2015 att andelen heltidsverksamma tolkar kan ligga på mellan 3 och 30 procent av samtliga tolkar, där heltidssysselsättning företrädesvis förekommer inom de större tolkspråken.[110] Tolkförmedlingsutredningen förde drygt tio år tidigare ett resonemang kring det betydande antal tolkar som sammantaget förtecknades av tolkförmedlingarna, drygt 15 000 år 2003. Det konstaterades att dubbelregistrering av tolkar förekom mellan förmedlingar och att cirka en tredjedel av de registrerade inte bedömdes som aktiva. Omsättningen av verksamma inom yrket är historiskt sett stor.

Behovet av statistik över yrkesverksamma tolkar bereddes senare inom Regeringskansliet, med förslag om att bland annat utveckla ett nationellt tolkregister. Inga större förändringar kom dock att genomföras utöver den frivilliga registrering av utbildade tolkar som infördes genom Kammarkollegiet 2016.[111] Där fördes sedan tidigare förteckning över auktoriserade tolkar samt ett webbaserat register med frivilligt deltagande.

Svårigheterna med att uppskatta antalet verksamma tolkar sammanhänger med bristen på tillförlitlig yrkes- och branschstatistik. Organisationsstatistiken är också ofullständig. Bristerna kunde,

[107] Regeringsuppdrag till Statskontoret att analysera och belysa vissa tolkfrågor, 2010-12-16, Dnr Ju/2010/7500/DOM.
[108] SOU 2004:15, s. 157.
[109] Statskontoret (2012). En tolkningsfråga. Rapport 2012:2, s. 13–14.
[110] MYH (2015). Översyn kontakttolk slutrapport. Återrapportering, s. 12.
[111] En tolk har rätt att ingå i Kammarkollegiets register över utbildade tolkar om hon eller han med godkänt resultat genomgått antingen Tolkutbildning på grundnivå (30 eller 90 högskolepoäng), Konferenstolkutbildning på avancerad nivå (60 högskolepoäng) vid Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet eller den sammanhållna grundutbildningen för tolkar i talade språk hos en behörig utbildningsanordnare inom folkbildningen. Detta regleras i Kammarkollegiet föreskrifter (KAMFS 2015:5) om register över utbildade tolkar, senast ändrade genom KAMFS 2016:6. Även utbildade teckenspråkstolkar, dövblindtolkar och skrivtolkar kan ingå i registret.

enligt Tolkförmedlingsutredningen, bland annat sammanhänga med den låga organisationsgraden inom branschen och frånvaro av traditioner då det gällde facklig organisering i många tolkars ursprungliga hemländer. Merparten av de yrkesverksamma är frilansande, endast en liten andel är anställda. Kammarkollegiets register över auktoriserade och utbildade tolkar representerar endast en mindre del av antalet aktiva tolkar, även om förhållandet varierar mellan olika språk. Behovet av att utveckla statistikfrågorna behandlas mer utförligt i kapitel 8, tillsynsfrågor.

Utredningen har vid diskussioner med Språkföretagen, inom branschorganisationen Almega, som representerar cirka 75 procent av förmedlingsbranschen, tagit upp frågan om antalet verksamma tolkar. Språkföretagen bekräftar bilden av att merparten tolkar registrerar sig vid flera olika förmedlingsorgan och att ett stort antal tolkar endast bedriver begränsad verksamhet som tolk vid sidan av annan sysselsättning. Betydande förändringar har skett från den tidigare dominerande kontakttolkningen på plats, till dagens situation där cirka 60 procent av marknaden uppges gälla distanstolkning. Det totala antalet verksamma tolkar bedöms ligga på mellan 4 500 och 5 000, där flertalet är skrivna på alla relevanta förmedlingar. Ungefär 20 procent bedöms kunna försörja sig enbart på tolkning. Åldersstrukturen anges av Språkföretagen som sned, där många äldre tolkar ”inte har råd att pensionera sig.”[112]

En ytterligare indikation på hur många tolkar som finns i Sverige är de uppgifter som tolkförmedlingarna själva presenterar på sina respektive webbplatser. Ett exempel är Språkservice som uppger att de har 6 000 tolkar och översättare,[113] medan Semantix anger 8 500 tolkar, översättare och språkkonsulter i sina register.[114] Transvoice, en annan av de större aktörerna på marknaden, uppger att de har cirka 4 000 tolkar och översättare i sitt nätverk.[115]

Antalet auktoriserade tolkar i de vanligaste språken redovisas i tabell 3.4. Auktorisationer inom de vanligaste dryga dussintalet språken svarar för cirka två tredjedelar av samtliga auktoriserade tolkar i landet. Totalt sett fanns i början av 2018 auktoriserade tolkar inom

[112] Språkföretagen, Almega, utredningens diskussion med styrelsen, 2018-02-01.
[113] Språkservice webbplats www.sprakservice.se, 2018-10-04.
[114] Semantix webbplats www.semantix.se, 2018-10-04.
[115] Transvoice webbplats www.transvoice.se, 2018-10-04.

38 talade språk. Kammarkollegiet anordnar under 2018 auktorisationsprov i totalt 46 språk, vilket bedömdes svara mot ett aktuellt och varaktigt samhällsbehov.[116]

Tabell 3.3 Verksamma tolkar i talade språk

Uppskattning av antalet yrkesaktiva tolkar i Sverige under senare år

Källa	Verksamma tolkar	Därav auktoriserade[117]
Kammarkollegiets tolkregister, 2018[118]	1 220	770
Språkföretagen, Almega, 2018[119]	cirka 5 000	
Myndigheten för yrkeshögskolan, 2016[120]	2 500–4 000	
Statskontoret, 2012 och 2015[121]	cirka 6 000	
Tolkförmedlingsutredningen 2003[122]	5 000–6 000	825

Kammarkollegiet konstaterar i en aktuell kartläggning att det just i de språk där samhällets tolkbehov är som störst, är lägst andel tolkar som blir godkända i proven. Endast några enstaka procent av de sökande bedöms ha de språkkunskaper och tolkningsfärdigheter som krävs för att klara proven i språk som t.ex. tigrinska, somaliska, arabiska och persiska.[123] Provdeltagandet är i enlighet med gällande förordning förknippat med vissa kostnader. Under 2017 var avgiften 2 300 kronor per provtillfälle.[124] Avgiften behöver dock inte alltid

[116] Kammarkollegiet (2017). Fler auktoriserade tolkar – vägen dit, samt kompletterande uppgifter 2018-01-15.
[117] Auktoriserad tolk har genomgått ett kvalificerat yrkesprov och står under tillsyn av Kammarkollegiet. I vissa språk finns det auktoriserade tolkar med speciell kompetens som rättstolk och sjukvårdstolk.
[118] Kammarkollegiets nationella tolkregister över auktoriserade respektive utbildade tolkar, 2018-10-03. En utbildad tolk har genomgått en sammanhållen utbildning på universitet eller inom folkbildningen med finansiellt stöd från Myndigheten för yrkeshögskolan. Registret omfattar endast dem som ansökt om registrering och gett sitt tillstånd till publicering. Viss dubblering av enskilda tolkar kan förekomma om tolk är auktoriserad i flera språk, endast tolkar i talade språk redovisas.
[119] Språkföretagen, Almega, utredningens diskussion med styrelsen, 2018-02-01.
[120] Myndigheten för yrkeshögskolan (2016). Samhällets behov av kontakttolkar. Slutrapport. Uppskattning av antalet aktiva tolkar, bygger på uppgifter från de dominerande tolkförmedlingarna Språkservice, Semantix och Transvoice.
[121] Statskontoret (2012, 2015). Utredningsrapporterna 2012:2, s. 13 och 2015:1, s. 18. Uppgiften om antal tolkar härrör från det regeringsuppdrag som lämnades till Statskontoret att analysera och belysa vissa tolkfrågor 2010-12-16, Dnr Ju/2010/7500/DOM.
[122] SOU 2004:15, s. 157–158.
[123] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 47.
[124] Förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare samt avgiftsförordningen (1992:191), avgiftsklass 4.

betalas av den sökande själv utan kan t.ex. täckas helt eller delvis av berörd tolkförmedling. Språkföretagens medlemsföretag, organiserade i Almega, uppges i regel stå för auktorisationsavgiften för de tolkar de samarbetar med om de visat hög aktivitet och bedöms ha förutsättningar att klara proven.[125]

Tabell 3.4 Auktorisationer i vanliga språk per 1 januari 2018

Antalet auktoriserade tolkar, nya auktorisationer 2006[126]–2017 samt provdeltagare under denna period i språk med flest sökande

Språk	Auktoriserade	Nya auktorisationer 2006–2017	Provdeltagare 2006–2017
Arabiska	150	64	1 039
Persiska	62	15	312
Ryska	88	45	257
Polska	65	24	206
Bks[127]	77	10	172
Spanska	88	18	160
Somaliska	10	4	129
Engelska	49	34	120
Dari	6	6	116
Rikskinesiska	14	4	80
Turkiska	25	5	74
Sydkurdiska	36	16	79
Rumänska	8	6	74
Franska	17	9	68
Tigrinska	4	1	67
Albanska	28	5	55
Finska	59	10	39
Tyska	13	4	27
Samtliga talade språk[128] (38)	**883**	**546**	**3 374**

Källa: Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, samt kompletterande uppgifter 2018-01-16.

[125] Språkföretagen, Almega, utredningens diskussion med styrelsen, 2018-02-01.
[126] 2006 var startår för examination från den sammanhållna grundutbildningen till tolk inom folkbildningen, liksom för Kammarkollegiets statistik över deltagare i auktorisationsprov.
[127] Bosniska, kroatiska, serbiska.
[128] I teckenspråk fanns 230 auktoriserade tolkar per 1 januari 2018, varav 209 nya auktorisationer (439 provdeltagare) under perioden 2006–2017. Utöver de i tabellen förtecknade fanns ytterligare 240 provdeltagare (varav 25 godkända nya auktorisationer) under perioden i 20 olika talade språk med mellan 0–10 auktoriserade tolkar vardera per 1 januari 2018. Viss dubblering av individer förekommer i summan av samtliga provdeltagare mellan och inom språk, eftersom deltagare kan göra upprepade prov i ett eller flera språk. Nya auktorisationer

Exempel på ersättningsrutiner för kostnader i samband med auktorisation finns även inom offentligägda förmedlingsorgan, som kommunalförbundet Tolkförmedling Väst som arbetar för Västra Götalandsregionen och dess kommuner. Kammarkollegiet anger i sitt förslag till ramavtal 2018 att tolkförmedlingar ska informera om och stimulera tolkar att genomgå utbildning och auktorisation.[129]

Andelen provdeltagare i skriftliga prov har ökat påtagligt sedan 2013, då processen utvecklades och förbättrades. De skriftliga proven utgör ett första steg och ligger till grund för att ta fram tillräckligt kvalificerade deltagare till muntliga prov. Auktorisation kan ske på olika nivåer, genom grundauktorisation respektive på specialistnivå med inriktning mot rätts- eller sjukvårdstolkning.[130] En betydande majoritet provdeltagare klarar dock inte auktorisationsproven, oavsett vilket språk det gäller. Under de senaste åren har endast drygt 15 procent av provdeltagarna klarat de skriftliga och muntliga proven med godkänt resultat.[131] Det beror i vissa fall på att de saknar tillräckliga förkunskaper, trots att de i många fall kan ha varit yrkesverksamma som tolkar i flera år. Sökandetryck och antal godkända auktorisationer i vanliga språk under den senaste tioårsperioden framgår av ovanstående tabell.

Det saknas ännu auktorisationer i språken armeniska, pashto och slovakiska, som utgör nya språk för att avlägga auktorisationsprov. Auktorisationer finns inte heller i hindi eller minoritetsspråket meänkieli, trots att Kammarkollegiet där erbjudit prov under flera år. Svårigheter att anskaffa tillräckligt många lämpliga språkbedömare kan även innebära att det inte går att fördjupa auktorisationen, t.ex. som rättstolk. Ett sådant fall har uppmärksammats genom att en auktoriserad tolk i somaliska vid återkommande tillfällen ansökt om att få avlägga auktorisationsprov för rättstolk. Det har inte låtit sig göras, vilket även prövats rättsligt (se kapitel 7). En annan svårighet är att få tolkar i vissa språk intresserade av att anmäla sig

tilldelades 41 sökande under perioden efter dispens från Kammarkollegiets. Dispens kan ges vid försenad förnyelseansökan av auktorisation samt till tolkar från äldre TÖI-utbildningar. Godkänd tolkutbildning vid TÖI efter påbörjade studier före juli 2012 har inneburit dispens från kunskapsprov. Dispenser gavs i 7 olika språk, främst arabiska. I tabellen ingår samtliga sökande, även de som fick en auktorisation som hunnit löpa ut under perioden.

[129] Kammarkollegiet (2017). Upphandlingsdokument 2017-12-19. Inbjudan att lämna anbud avseende Tolkförmedlingstjänster. Anbudsgivare ska informera och uppmuntra till kompetensutveckling, som utbildning och auktorisation, samt i anbudet beskriva hur detta går till.

[130] Kammarkollegiet (2017). Fler auktoriserade tolkar – vägen dit.

[131] Prop. 2017/18:1, UO 13, s. 17.

till de skriftliga och muntliga proven. Samtidigt bör påpekas att cirka 95 procent av de tolkuppdrag som avropas inom det statliga ramavtalet avser något av de 45 språk som det i dag går att auktorisera sig i.[132] Icke desto mindre är det viktigt att säkra den nationella tolkförsörjningen även i mindre vanligt förekommande språk.

Ett antal tolkar lämnar årligen registret till följd av hög ålder eller andra skäl i samband med att deras auktorisation behöver förnyas. Även yngre tolkar väljer att lämna yrket bl.a. på grund av svårigheter att försörja sig på heltid eller av arbetsmiljöskäl. Under den senaste tioårsperioden har närmare två tredjedelar av den auktoriserade tolkkåren förnyats. Under 2017 upphörde 42 tolkauktorisationer att gälla på grund av att tolkar avstod från förnyelse.[133]

3.4.2 Teckenspråkstolkar – en jämförelse

Landstingen tillhandahåller genom sina tolkcentraler tolktjänster för barn, ungdomar och vuxna inom området teckenspråkstolkar, dövblindtolkar samt vuxendövtolkar med kompetens i olika tolkmetoder. Sådan vardagstolkning tillhandahålls kostnadsfritt för dem som är beroende av tolk. Det kan gälla tolkbehov i vardagliga samhällssituationer, på arbetsplatser och på fritiden. Tjänsterna regleras genom hälso- och sjukvårdslagen och ska finnas tillgängliga för dem som varaktigt bor eller vistas inom respektive landstingsområde. Samverkan sker mellan tolkcentralerna.[134] Viss tolkning som inte är vardagstolkning förmedlas i mån av tid. Sådan tolkning kan t.ex. gälla kontakt med olika myndigheter, som socialtjänst, polis och domstolar. Kostnadsansvaret för sådana tolkuppdrag ligger hos respektive myndighet.[135]

3.4.3 Samhällsbehov – avropade tolktjänster

Utredningen ska enligt sina direktiv kartlägga myndigheternas, kommunerna och landstingens behov av tolkar, bland annat vad avser kompetensnivå och språkkompetens.[136] Behoven kan till stor del

[132] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 42.
[133] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-01-15.
[134] www.tolkcentralen.se, 2018-09-06.
[135] slso.sll.se/vard-hos-oss/tolkcentralen, 2018-09-06.
[136] Dir. 2017:104, s. 9.

uttryckas som antalet nyttjade tolkar och tolktjänster, och därmed i någon mening även spegla antalet verksamma tolkar i landet. Antalet mot offentlig sektor verksamma tolkar kan i vart fall inte bedömas som påtagligt större än motsvarande det behov som uttrycks genom offentligt avropade tolktjänster.

En faktor av viss betydelse är även förändringar i de regelverk som uttrycker behov av tolktjänster för nationella minoriteter och minoritetsspråk. Vissa förändringar träder i kraft från och med 2019, då en större del av verksamheten inom förskolan ska möta de nationella minoriteternas behov. Syftet med förändringarna är att stärka det grundläggande skyddet för dessa minoriteters språk och kultur. Ett tydligare fokus ska läggas på systematik, långsiktighet och de nationella minoriteternas egenmakt i genomförandet av åtgärder. Det kan på sikt medföra att fler talar nationella minoritetsspråk och även minska brister inom vissa yrkeskategorier, t.ex. tolkar i de nationella minoritetsspråken.[137] På motsvarande sätt kan den skärpning som skett av förvaltningslagens formuleringar påverka myndigheters värderingar av när tolk ska användas.[138]

Ett antal tidigare utredningar har med varierande framgång gjort försök att närma sig behovet av tolkar i offentliga verksamheter. Med utgångspunkt i det regelverk som anger när tolk ska anlitas, kan myndigheternas egna bedömningar av behov och avropade tolktjänster på olika förvaltningsnivåer ses som korrekta och rättvisande. Sammantaget kan de utgöra grund för en bedömning. De reella behoven är dock svåra att uppskatta.

Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) gör i sin slutrapport till regeringen 2016 bedömningen att det inte är möjligt att göra en heltäckande kartläggning av det totala behovet av tolkar i landet. Statistiken är bristfällig och ett stort antal avtal finns på olika förvaltningsnivåer då det gäller tolkförmedlingstjänster. Man påpekar att kännedomen om när tolktjänster erfordras heller inte är självklar i statlig och kommunal förvaltning, även om efterfrågan allmänt sett tycks överstiga utbudet. Antalet förmedlade tolktjänster utgör enligt MYH därför inte en säker indikation på det faktiska behovet, antalet tolkförmedlingar och tolkbeställningar är dessutom svårt att

[137] Prop. 2017/18:199 s. 79. Avser bl.a. förändring av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
[138] 13 § förvaltningslagen (2017:900) anger att tolk *ska* användas, vilket är en ändring av ordalydelsen jämfört med den tidigare regleringen i 8 § förvaltningslagen (1986:223) som angav *bör*.

uppskatta. Myndigheten har i sin rapportering baserat uppskattningar av totalbehov på uppgifter från ett urval större tolkanvändare och förmedlingsorgan. De tre statliga ramavtalen för tolktjänster kan i det perspektivet sammantaget ha resulterat i inemot en miljon uppdrag under 2015. Redovisningen var dock inte enhetlig eller jämförbar mellan de olika statliga ramavtalen.

Tolkutredningen har under sitt arbete efterfrågat kvantitativa underlag från 2014–2017 om avropade tolktjänster hos myndigheter, kommuner och landsting för att spegla de senaste årens utveckling. Medvetenheten har tydligt ökat om de krav som lagstiftningen ställer, samtidigt som kompletterande former av språkstöd verkat avlastande. Visst mörkertal avseende tolkbehov finns genom att handläggning och verksamheter (t.ex. rättegångar och vårdkonferenser) i vissa fall fått senareläggas vid tolkbrist. Det verkliga behovet av tolkar kan därför vara större än de uppdrag som genomförts. Utredningen har försökt grunda sina bedömningar också med ledning av de avvikelserapporter som lämnats, t.ex. om det inte gått att tillhandahålla vissa önskade tolktjänster. Rapporteringen har varit knapphändig och det förekommer troligen en betydande underrapportering. Sammantaget finner utredningen att lämnade uppgifter om avropade volymer tolktjänster ändå på ett rimligt sätt speglar senare års samhällsbehov av tolkar. En sammanställning av uppgifterna redovisas i nedanstående tabeller.

Nedanstående tabell speglar den sammantagna förekomsten/ behovet av tolkuppdrag inom offentlig sektor. Osäkerheten är stor då det gäller kommunal sektor, där utredningens underlag och bedömningar bygger på ett begränsat urval. Det har också varit förenat med betydande svårigheter för många kommuner och flera landsting att ta fram rättvisande underlag. Myndigheten för yrkeshögskolan redovisar i sin översikt från 2015 att behov av tolkar kan förekomma i alla kommunala verksamheter, som socialtjänst, vård och omsorg, skola/ förskola samt enheter för mottagning av ensamkommande, inom äldreomsorg och i verksamhet för funktionsnedsatta. De flesta kommuner som tillfrågats anger brist på tolkar och ökande kostnader. Även enskilda utförare av kommunal verksamhet anger ökande volymer tolktjänster under 2015. Flera kommuner pekar enligt MYH på att tolkteknik och kvalitet också behöver utvecklas i utförda tolktjänster.[139]

[139] MYH (2016). Samhällets behov av kontakttolkar. Slutrapport.

Tabell 3.5 Volym offentliga tolkuppdrag i talade språk 2015–2017[140]

Källa	Uppdrag 2014	2015	2016	2017
Kammarkollegiets ramavtal	111 000	139 607	163 365	138 000
Migrationsverkets ramavtal	200 090	241 418	263 763	259 111
Arbetsförmedlingens ramavtal	149 720	127 175	180 070	158 914
– därav platstolk	113 637	102 203	142 120	91 480
Direktupphandling vid sidan av Kammarkollegiets ramavtal[141]				(25 000)
Bedömning av ungefärliga omfattningen inom				
– kommuner				(350 000)
– landsting	(910 000)	(1 060 000)	(1 350 000)	1 320 000
Därav genom offentligägda tolkförmedlingar[142]		804 874	987 838	891 831
Totalt antal uppdrag cirka		**1,9 milj**	**2,4 milj**	**2,25 milj**

Anm: Siffror inom parentes utgör utredningens approximation. Även i övrigt förekommer cirkauppgifter från berörda huvudmän/uppgiftslämnare.

Behov av tolkning i mindre frekventa tolkspråk

För vissa språk kan det vara mycket svårt att hitta en tolk. Enligt uppgifter till utredningen blir det allt vanligare att kommuner tar emot vidarebosatta flyktingar (kvotflyktingar inom ramen för UNHCR:s internationella flyktingkvot som Sverige har åtagit sig att ta emot) som talar så (i Sverige) ovanliga språk att det är näst intill omöjligt att hitta en tolk.[143] Det finns exempel på att kommunföre-

[140] Underlag till utredningen baserat på ansvariga ramavtalsmyndigheternas avropsstatistik, 2018. Arbetsförmedlingens volymer utgör en underskattning för perioden 2015–2017, eftersom uppgifter saknas för vissa kvartal de aktuella åren, enligt underlag till utredningen, 2018-05-09.

[141] Utredningens bedömning grundar sig på underlag från en rad statliga myndigheter. Omfattande direktupphandling sker t.ex. vid domstolar och övriga delar av rättskedjan.

[142] Avser bokningar genom Tolkservicerådet med dess kommunala förmedlingar i Borlänge, Eskilstuna, Eslöv, Falkenberg, Gislaved, Gävle, Halmstad, Helsingborg, Härnösand, Hässleholm, Jönköping, Karlstad, företaget Linguacom (Nacka), Lund, Sundsvall, Värnamo, Västmanland, Växjö Kronotolk, Örebro samt Tolkförmedling Väst, dvs. kommunalförbundet för Västra Götalandsregionen med kommunerna Alingsås, Borås, Essunga, Falköping, Grästorp, Gullspång, Göteborg, Götene, Hjo, Karlsborg, Lerum, Lidköping, Lilla Edet, Mariestad, Munkedal, Mölndal, Orust, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholm, Trollhättan, Töreboda, Uddevalla, Ulricehamn, Vara, Öckerö, samt Västra Götalandsregionen.

[143] Kan t.ex. gälla kirundi, masalit, gao songhay, koyraboro, swahili, kinyarwanda, chichewa, sangu, oromo samt kumama/kumani/kumaniska. Uppgifter till utredningen från Koordination Norrort (samverkan mellan norrortskommuner i Stockholms län), 2018-10-03.

trädare inte har kunnat kommunicera med en person på flera månader. De berörda kommunerna försöker lösa det genom att samverka med varandra, ta hjälp av etniska föreningar eller låta anhöriga tolka.

Tolkning inom staten

Kammarkollegiet har i aktuella rapporter sökt skatta de offentliga behoven av tolktjänster genom insamling av tillgänglig statistik från Statens inköpscentral (SIC), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Tolkserviceråd (som i första hand representerar offentliga förmedlingar) samt Språkföretagen, där de större privata förmedlingarna Språkservice, Semantix och Transvoice ingår. Migrationsverket har inte lämnat efterfrågad statistik, men täcks i någon mån av uppgifter från tolkförmedlingarna. De mest efterfrågade språken hos tolkförmedlingarna var enligt Kammarkollegiets sammanställning arabiska, dari, somaliska, tigrinska och persiska/kurdiska. Dessa språk svarade sammantaget för mellan 65 och 84 procent av alla bokningar. SIC:s underlag angav i storleksordning arabiska, polska, rumänska, ryska och somaliska för de statliga avropen. Då ingår inte Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, som arbetar utifrån egna ramavtal. Hela 87 procent av uppdragen 2015 inom SIC:s ramavtal avropades inom rättskedjan.[144]

Tolkutredningens egen mer aktuella inventering av de statliga myndigheternas efterfrågan på tolkar tyder på betydande avrop också utanför de statliga ramavtalen. Närmare var femte tolkuppdrag direktupphandlas av enskilda tolkar bara inom det område där myndigheter normalt förväntas använda ramavtalet från Statens inköpscentral. Främst gäller det rättskedjan, där kvalitets- och säkerhetskrav på tolkar är höga och förmedlingarna inte alltid förväntas lösa uppgiften.

Inom Polismyndigheten avropades tjänster för drygt 116 miljoner kronor under 2017, främst gällande tolkar i arabiska, persiska, kurdiska och somaliska. Domstolarna avropade tjänster för cirka 125 miljoner kronor 2017, en tredubbling i ett tioårsperspektiv. Migrationsverket, en av de i särklass största tolkanvändarna inom staten, använde tolkar vid drygt 259 100 tillfällen under 2017 till en kostnad av en kvarts miljard kronor.

[144] Kammarkollegiet (2017). Fler auktoriserade tolkar – vägen dit.

Tolkutredningens uppgifter anknyter till tidigare kartläggningar med likartade resultat. De tolkspråk som främst efterfrågas av statliga myndigheter följer, enligt MYH:s tidigare kartläggning, i hög utsträckning flyktingströmmarna och förändras kontinuerligt. Det innebar att språk som arabiska och persiska efterfrågats i hög utsträckning under senare år, liksom språk som talas i Afghanistan (dari, pashto och hazaragi) och Eritrea (tigrinska). Arbetsförmedlingen uppgav i MYH:s kartläggning 2015 att hälften av tolktjänsterna avsåg arabiska, vilket Tolkutredningen också kunde notera under 2017.

Flertalet av de tillfrågade myndigheterna bedömde 2015 att behovet av tolkar ökar eller kvarstår i ett femårsperspektiv. Det gällde såväl de då dominerande språken som eventuella ytterligare och mindre språkkategorier. Många faktorer spelar dock in och det är svårt att göra prognoser över utvecklingen. Tolkbristen innebär ökande intresse att ta hjälp av den tekniska utvecklingen och distanstolkning, särskilt i områden långt från storstäderna.[145]

Beroende på kärnverksamheternas karaktär, tar sig de statliga myndigheternas behov av tolkar, tolkspråk och kompetensnivå för nyttjade tolktjänster olika uttryck. Den kraftiga tillströmningen av asylsökande 2015–2016 innebar att vissa tolkspråk kom att efterfrågas i betydande och ökad omfattning jämfört med tidigare. Det medförde att andelen auktoriserade och utbildade tolkar kunde sjunka inom vissa verksamheter och i vissa språk, eftersom den ökade efterfrågan innebar att ett stort antal så kallade övriga tolkar behövde anlitas.

Myndigheternas olika typer av verksamhet har stor betydelse för den efterfrågesituation som råder i dag. Trafikverket avropade under 2017 knappt 2 000 uppdrag, främst i samband med förarprov. Det gällde i första hand tolkar i arabiska, tigrinska och sorani, men även en rad andra språk, t.ex. rikskinesiska, som inte hör till de vanligaste hos alla myndigheter. Pensionsmyndigheten, som erbjuder flerspråkig service på telefon, har förhållandevis låg efterfrågan på tolktjänster och språkservice, trots sitt breda samhällsuppdrag. Av närmare 700 000 besvarade telefonsamtal 2017 dominerade finska (848 samtal) då det gällde andra språk än svenska. Därnäst följde arabiska (342), spanska (178), bks[146] (107) och tyska (42).[147] Även andra

[145] MYH (2016). Samhällets behov av kontakttolkar. Slutrapport.
[146] Bosniska, kroatiska, serbiska.
[147] Socialstyrelsen (2018). Underlag till utredningen, 2018-01-12.

större myndigheter med omfattande individkontakter har visat sig ha ett arbetssätt som inte innebär påtagliga volymer tolktjänster. Det gäller bland annat Skatteverket, som uppskattar antalet tolkuppdrag under 2017 till cirka 350.[148]

Tolkning i kommunerna

Behoven av tolktjänster i landets kommuner varierar betydligt över tid och mellan olika delar av landet. Tolkutredningens intervjuer och förfrågningar om statistik speglar detta, även om underlaget bygger på ett mindre urval kommuner. Bedömningen är att omfattningen av tolktjänster inom den kommunala sektorn är av något mindre omfattning än inom landstingen. Sammantaget svarar kommuner och landsting för ett större behov av tolktjänster än de statliga verksamheterna. Karaktären på de tolktjänster som efterfrågas skiljer sig dock betydligt, där landstingen i större utsträckning efterfrågar tolkar med kunskaper inom hälso- och sjukvården, medan staten inom vissa verksamheter särskilt efterfrågar auktoriserade rättstolkar.

Vid Tolkutredningens kontakter med kommuner har framkommit att många kommuner har svårt att få kvalificerade på plats-tolkar och därför till övervägande del använder sig av telefontolkning inom bl.a. skolan och socialtjänsten.

En rad kommuner arbetar med egna tolkförmedlingar, enskilt eller i samverkan. Det förekommer också att kommuner och landsting samverkar i gemensamt kommunalförbund. Det ger tillsammans med egna språkresurser och viss anställning av tolkar möjlighet att anpassa tillgängliga tolktjänster till egna behov inom de offentliga verksamheterna. Under 2017 förmedlades således närmare 900 000 tolktjänster i egen regi till olika huvudmän, främst inom kommuner och landsting. Antalet kommuner med sådan egen förmedling är betydligt färre än tidigare, som följd av den avreglering som skedde under 1990-talet.

[148] Underlag från myndigheterna till utredningen, 2018.

Tabell 3.6 Volym avropade tolktjänster i talade språk i ett antal kommuner 2015–2017[149]

Antal uppdrag (i vissa fall timmar), i förekommande fall även tolktjänster avropade genom egna förmedlingsorgan

Beställare, kommun	Uppdrag 2014	2015	2016	2017
Göteborg	35 370	49 427	59 285	52 416
Stockholm[150]	36 839	45 438		51 551
Malmö[151]		34 936	40 453	40 000
Kommunerna i Södermanland		12 300	16 200	14 100
Helsingborg				13 650
Umeå				9 600
Växjö	4 180	4 678	5 371	
Västerås	5 755	6 974	9 224	7 360
Norrköping[152]		6 640	7 170	6 900
Linköping	3 940	4 134	4 887	6 306
Karlskrona		7 254	9 476	4 500
Östersund	7 050	10 311	6 250	3 550
Gotland[153]	1 125	1 900	5 960	2 685
Luleå[154]				2 635
Totalt antal uppdrag[155]				**(350 000)**

Volymen avropade tolktjänster är av naturliga skäl störst i storstadsområdena, men även mindre kommuner kan från tid till annan uppleva ökade behov i samband med mottagandet av asylsökande, ensamkommande barn och nyanlända. Upphandlingen av tolktjänster varierar och kan hos vissa mindre kommuner domineras av direktupphandling från privata förmedlare och enskilda tolkar.

[149] Av utredningen uppskattade samlade volymer utifrån underlag till utredningen våren och sommaren 2018. Angivna exempel bygger på respektive huvudmans och/eller huvudleverantörs underlag, vilket kan innebära cirkauppgifter.
[150] Underlag 2018-03-20, omfattar bara uppdrag via ramavtalsleverantörer, ytterligare kan tillkomma. Statistik saknas för 2016.
[151] Underlag 2018-06-14 bygger på statistik från huvudleverantörer och omfattar inte andra halvåret 2017. Statistiken tyder dock på en utplaning av volymen 2017 jämfört med 2016.
[152] Utredningens beräkning utifrån underlag från Norrköpings kommun.
[153] Utredningens beräkning utifrån aggregerad statistik inom regionen.
[154] Avser perioden sept. 2017 – aug. 2018, underlag 2018-10-01.
[155] Utredningens approximation av den samlade volymen tolkuppdrag från landets kommuner. Uppdragens omfattning kan variera med avseende på antal tolkade timmar.

Tabell 3.7 Volym avropade tolktjänster i talade språk inom landstingen[156] 2015–2017[157]

Antal uppdrag (i vissa fall timmar), i förekommande fall även tolktjänster avropade genom egna förmedlingsorgan

Beställare, landsting	Uppdrag 2014	2015	2016	2017
Stockholm[158]		300 000 tim	360 000	360 000
Västra Götaland	180 900	205 690	234 300	215 040
Skåne[159]	100 000	100 000		211 447
Örebro	50 815	59 313	72 246	72 259
Gävleborg[160]	48 500	48 200	57 500	52 000
Västmanland	33 966	40 379	52 202	48 106
Uppsala[161]			40 000	46 065
Sörmland		41 000	49 400	45 000
Dalarna	28 450	39 722	55 701	43 824
Värmland[162]			38 396	41 737
Kronoberg	26 558	30 764	35 291	37 484
Västerbotten				24 762
Västernorrland			23 400	24 150
Norrbotten	15 269	19 037	25 592	22 868
Halland		16 194	23 314	21 695
Blekinge	9 299 tim	24 237 tim	29 393 tim	23 801 tim
Jämtland-Härjedalen		11 970	18 668	14 005
Region Gotland[163]	540	2 450	3 140	1 760
Totalt antal uppdrag[164]	**(0,91 milj)**	**(1,06 milj)**	**(1,35 milj)**	**1,32 milj**

[156] Utredningen använder sig av begreppet landsting, även i de fall ett landsting betecknar sig som region. Utredningen anknyter därmed till de nuvarande begreppen i kommunallagen och vallagen. Generell övergång till benämningen region har föreslagits i SOU 2018:10.
[157] Samlade volymer utifrån landstingens underlag till utredningen våren och sommaren 2018. Vissa uppgifter uppskattade av utredningen utifrån huvudmännens underlag.
[158] Underlag till utredningen från SLL, 2018-05-03, anger uppskattningar, men där fullständig redovisning inte kan ges avs. alla enheter. Uppgifterna bygger främst på volymer inom Hälso- och sjukvårdsförvaltningen.
[159] Underlag 2018-04-05. Statistiken för 2016 omfattar endast perioden juli–december, fullständig statistik för året saknas. Angivna kostnader för tolkuppdrag 2014 och 2015 indikerar att antalet uppdrag dessa år motsvarar cirka hälften av volymen uppdrag 2017.
[160] Utredningens beräkning för 2017 med ledning av inlämnat underlag 2018-05-15.
[161] Underlag 2018-05-28, bygger under 2016 endast på delar av året. Totalsumman uppskattad av utredningen.
[162] Underlag 2018-06-07, avser under 2016 endast perioden fr.o.m. maj månad.
[163] Landsting saknas på Gotland. Utredningens beräkning av region Gotlands verksamhet utifrån aggregerad statistik för kommun och region.
[164] Utredningens samlade approximation. Uppdragens omfattning kan variera med avseende på antal tolkade timmar.

Tabell 3.8 Avropade tolktjänster på olika kvalifikationsnivåer i talade språk Exempel från stat, kommuner och landsting 2017[165]

Procentandelar respektive totalt antal avropade tolktjänster

Beställare	Procentandel tolktjänster på olika kvalifikationsnivåer				Procentandel distanstolkar
	Auktoriserad AT, RT, ST	Grund-utbildade	Övriga	Totalt antal	
Migrationsverket	14	38	48	259 111	73
Arbetsförmedlingen[166]	5	53	41	158 914	44
Därav kv 2 i:					
– Skåne	3	51	46		11
– Stockholm	13	45	41		30
– Västernorrland	1	40	59		64
– Gotland	3	48	48		100
Rättsmedicinalverket	38	30	32	610	21
Landsting:					
Skåne	12	37	51	211 447	
Örebro[167]	9	71	20	72 259	43
Västmanland	10	20	70	48 106	22
Uppsala			38	46 065	31
Värmland				41 737	88
Västerbotten	2	33	65	24 762	80
Norrbotten	-	1	99	22 868	99,7
Halland[168]	6		94	21 695	75
Blekinge[169]	3	12	85	23 801 tim	80
Kommuner:					
Tolkförmedling Väst (kom.förb.)	17	46	37	336 000	69
Stockholm	8	23	69	51 551	31
Karlskrona	2			4 500	69
Västerås	10	21	69	10 588	
Linköping	2			6 306	36
Gotland[170]	2	7	91	4 787	100

[165] Tillfrågade huvudmän saknar i betydande utsträckning uppföljningsdata, vilket innebär tomma celler i tabellen. Definitionen av grundutbildade tolkar varierar.
[166] Underlag till utredningen 2018-03-19, volymen avser kvartal 1–3, andelsuppgifter enbart kvartal 2 2017. Arbetsförmedlingen har tillsammans med Migrationsverket en egen definition på utbildad tolk (inkluderar arbetsmarknadsutbildade tolkar), den är vidare än Kammarkollegiet och övriga myndigheters definition, siffrorna är därför inte direkt jämförbara.
[167] Inkluderar tolkar med grundutbildning, men inte alltid med utbildningsbevis enligt den nya ordningen, dvs. även tolkar som ej ingår i Kammarkollegiets register, underlag 2018-04-18.

Tolkning inom landstingen

Socialstyrelsens kartläggning av förhållanden inom landsting och regioner av efterfrågan inom hälso- och sjukvård samt tandvård ger en bild som delvis överensstämmer med MYH:s tidigare kartläggning. Bedömningen baseras på merparten av landets landsting/regioner och visade innehållsligt god överensstämmelse med enkätsvar från landets större tolkförmedlingar. Arabiska, somaliska och dari var i särklass mest efterfrågade språk under slutet av 2015 och svarade tillsammans med tigrinja för närmare 80 procent av beställningarna. Arabiska stod ensamt för mer än hälften av beställningarna i många landsting.[171]

Brist på tillgängliga tolkar upplevdes främst i arabiska, trots att det sedan lång tid finns relativt många utbildade och auktoriserade tolkar i detta språk. Tolkförmedlingar angav dålig matchning och schemaläggning som bidragande orsak till bristen. Dari representerar ett språk där behovet av tolkar ökat påtagligt inom landsting och regioner under senare år. Det angavs som näst vanligaste tolkspråk i början av 2016. Antalet auktoriserade tolkar bedömdes som mycket begränsat. Det gällde även somaliska, där särskilda utmaningar anses råda i rekryteringen av tolkar. Stora brister föreligger i formell utbildning hos nyanlända. Tigrinska stod för ett ökande behov av tolkar före sekelskiftet, vilket nu åter tilltagit. Antalet auktoriserade tolkar i tigrinja är lågt. De regionala skillnaderna i behov kan vara stora, där bristande tillgång på tolkar på sina håll kan upplevas inom ett stort antal språk. Liksom på den statliga sidan kan teknikens möjligheter med distanstolkning och avlastande språkstöd genom egna medarbetare komma att prägla framtida arbetssätt.[172]

Socialstyrelsen ger i sin kartläggning även en kort redovisning av tolkbehov inom andra ingångar till hälso- och sjukvården, främst genom alarmeringstjänster och vårdguiden samt genom tolkade trepartssamtal i vissa landsting. Den ökande efterfrågan på tolktjänster i verksamheten vid SOS Alarm belyses i kapitel 4.

[168] Det går inte att särredovisa kategorin grundutbildade tolkar. Till kategorin övrig tolk har förts tolkar som uppgetts ha ”annan utbildning”, underlag till utredningen 2018-05-21.
[169] Tolkar som genomgått minst fyra delkurser men inte hela grundutbildningen utförde cirka 48 procent av uppdragen, underlag till utredningen 2018-05-09.
[170] Uppgifterna omfattar såväl kommun Gotland som dess regionala ansvarsområden.
[171] Socialstyrelsen (2016). Tolkar för hälso- och sjukvården och tandvården. Kartläggning våren 2016, s. 35–38.
[172] Ibid.

Tabell 3.9 Beställda tolkspråk inom hälso- och sjukvård samt tandvård

Mest beställda språk oktober – december 2015
(underlag baserat på 18 landsting/regioner)

Tolkspråk	Antal landsting/regioner som angav att språket hör till de 10 mest beställda
Arabiska	18
Somaliska	18
Dari	18
Tigrinska	16
Persiska	16
Ryska	14
Sorani/Sydkurdiska	13
Albanska	13
Bosniska-kroatiska-serbiska	10
Kurmanji/Nordkurdiska	8
Turkiska	5
Spanska	5
Amhariska	3
Finska	3
Polska	3

Källa: Socialstyrelsen (2016). Tolkar för hälso- och sjukvården och tandvården.

Tolkutredningen har i samband med sin begäran om statistik från statliga myndigheter, kommuner och landsting fått inblickar i den stora variation som kan uppträda kring behov och nyttjande av tolktjänster för vissa språkgrupper, geografiskt och över tid. Det har dock visat sig svårt att få fram en samlad och entydig bild. Bristen på uppföljningsdata är påtaglig på olika förvaltningsnivåer, särskilt inom kommuner och landsting. I de fall egna uppföljningssystem finns, uppstår också nya frågor. Tolkning i arabiska dominerar t.ex. i många sammanhang, vilket framgått ovan. Statistiken speglar dock inte de skillnader som kan finnas avseende dialekter och behov av specifika typer av tolkar i språket.[173] På motsvarande sätt kan oklarheter uppstå kring betydelsen av frånvaro av tolkning, t.ex. i de

[173] Tidigare rapportering tyder på att tolkar i arabiska ofta behöver möta klienters/patienters krav på dialekt, kön, politisk och religiös tillhörighet m.m. för att uppfattas som kvalitetssäkrade. Det kan visa sig omöjligt i det enskilda fallet, vilket då kan bidra till upplevelser av bristande kvalitet i tolkningen. Se t.ex. European Foundation for Democracy (2018), Refugees in Europe, samt Hadziabdic, E. och Hjelm, K. (2014), Arabic-speaking migrants' experiences of the use of interpreters in healthcare, Int. J. Equity Health, 2014-06-16.

nationella minoritetsspråken. I Västerbottens läns landsting avsåg tolkbeställningar i de fem minoritetsspråken under 2017 endast finska och romani, med 132 respektive 32 beställningar. Det utgjorde mindre än en procent av landstingets samlade tolkbeställningar under året. Endast ett fåtal beställningar i minoritetsspråken kunde ej effektueras, vilket skiljer det från en del andra språk. Närmare 5 900 beställningar gjordes t.ex. av tolkning i dari, varav närmare 3 procent inte kunde utföras.[174]

Omfattning och karaktär på landstingens tolkningsuppdrag varierar även med avseende på huvudmännens arbetssätt, taxesättning och inställning till distanstolkning. Det senare sammanhänger i inte obetydlig grad med regionens geografiska läge. Landstinget i Kronoberg har i betydande grad använt sig av distanstolkning (cirka 90 procent 2017) och tillämpar också den statliga domstolstaxan, vilket underlättat anskaffning av tolkar i efterfrågade språk. Landstinget avropade närmare 37 500 uppdrag 2017, vilket innebar hög bemanning. Vanligaste språk var arabiska, men även en rad andra språk var vanligt förekommande, främst somaliska och dari. Kostnaden för telefontolk innebar närmast en halvering jämfört med tolk på plats i motsvarande kompetenskategori. Man strävar efter att bokningar ska ske via dator och inte över telefon, vilket avsevärt minskar förmedlingskostnaderna.[175] Även andra landsting redovisade hög andel distanstolkning, särskilt Norrbotten, som i stort sett enbart had sådan tolkning. Det fåtal tolkar som nyttjades på plats var övriga tolkar utan utbildning och auktorisation.[176]

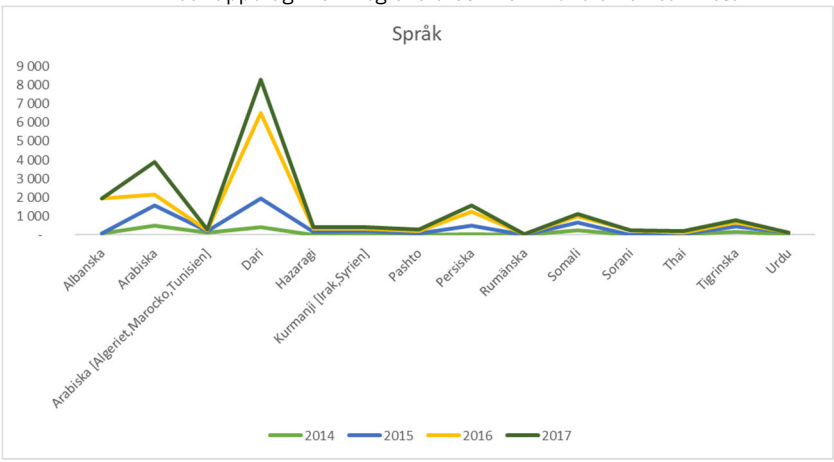
Bedömningen av framtida efterfrågan på tolkar i olika språk innebär i sig ett planeringsproblem, som ställs på sin spets i mindre kommuner och för offentliga verksamheter långt från storstäderna. Migrationsströmmar och placeringsbeslut av asylsökande kan innebära hastigt påkomna tolkbehov i enstaka språk. För andra språk kan efterfrågan visa sig mer stabil och långsiktig. Exempel på detta ges i nedanstående figur, som visar antalet tolkuppdrag för olika språk på Gotland under perioden 2014–2017. Behovet av tolkar i dari ökade där kraftigt under 2016–2017, med en mindre ökning även för arabiska. Övriga språkgrupper kunde hanteras med betydligt lägre antal

[174] Västerbottens läns landsting, underlag till utredningen, 2018-04-28, VLL 1027-2018.
[175] Kronobergs läns landsting, underlag till utredningen, 2018-04-27.
[176] Språkservice Sverige AB, underlag till utredningen, 2018-04-13.

tolkningsuppdrag. Statistiken speglar de förhållanden som gällde också på många andra platser i landet.

Figur 3.1 Antal tolkuppdrag i olika språk på Gotland 2014–2017

Avser uppdrag inom regionala och kommunala verksamheter



Källa: Underlag från Region Gotland, Lidman, B., 2018-08-15.

Tolkning i övriga delar av samhället

Behov av tolktjänster finns också inom företag, organisationer och delar av civilsamhället. Lösningarna varierar, från nyttjande av traditionella förmedlingstjänster till att förlita sig på egna, interna språkresurser. Marknaden för översättningstjänster speglar betydande behov även utanför offentlig sektor, behovet av konferens- och affärstolktjänster är svårare att bedöma. Upphandling av tolktjänster gäller främst den offentliga sektorn. Till offentlig sektor räknas då även de enskilda verksamhetsutövare som hanterar offentliga välfärdstjänster.[177] Inom gruppen Språkföretagen (Almega), som samlar de större tolkförmedlingsföretagen, uppgavs privata kunder stå för mindre än tio procent av intäkterna 2017.[178]

Den offentliga sektorns totala dominans speglas inte minst av förmedlingsbranschens omslutning, som tydligt anknyter till utvecklingen av de offentliga resurser som avsätts för tolktjänster (se kapitel 4 och 13). Inkluderas översättningstjänster, omsatte branschen

[177] MYH (2016). Samhällets behov av kontakttolkar. Slutrapport.
[178] Stockholms läns landsting (2017). Tolkmarknaden 2017. Tolktjänster i talade språk, s. 8, september 2017. Angiven uppgift bygger på intervjudata med ordföranden för Språkföretagen.

redan 2014–2015 i storleksordningen 2,5–3 miljarder kronor per år. Språkföretagens värde på marknaden uppskattades 2017 till drygt 3 miljarder kronor, där tolkning enligt egna uppgifter står för cirka 65 procent. Cirka 4 500 bolag angavs ha en SNI-klassificering inom området översättning och tolkning, med mer än 500 bolag som har en omsättning om minst 0,5 miljoner kronor. De tre största aktörerna Semantix, Språkservice och Transvoice bedömdes 2015 svara för hälften av den totala marknaden inom språktjänster i Sverige.[179] Utvecklingen har därefter varit fortsatt positiv för svenska aktörer. Språkföretaget Semantix tog under 2017 således plats nummer 14 i en internationell ranking och är största branschföretag i Norden. Företaget, majoritetsägt av private equityfonden Segulah, har bland annat expanderat genom uppköp av andra språkföretag och omsätter enligt egen uppgift cirka 1 miljard kronor, främst inom Norden.[180]

Demografi och språktillhörighet

De senaste åren har befolkningsökningen varit snabb och enligt Statistiska centralbyrån passerades 10-miljonersstrecket i början av 2017. Nästa miljongräns, 11 miljoner, nås sannolikt under 2026. Invandringen till Sverige har under senare år varit mycket högre än utvandringen. Så kan det enligt aktuella prognoser också bli de närmaste åren. Av stor betydelse är dock förekomsten av krig och väpnade konflikter som kan leda till att många söker skydd i Sverige. Under 2015 och 2016 ökade antalet asylsökande kraftigt till närmare 200 000 personer. Befolkningsökningen är inte jämnt fördelad över landet, flest kommer fortfarande till de tre storstadsområdena.[181]

Antalet talade språk i Sverige uppgår idag till mellan 150 och 200. Antalet är osäkert, eftersom det inte finns någon svensk språkstatistik där standard för benämningar av språk anges eller skillnader

[179] Enligt branschorganisationen Språkföretagen, refererade i Dagens Industri, Tolkföretag utmanar Stenbeck, 2014-04-23, samt ppt Colliander Lind, A-M, Språkföretagen.
[180] Semantix (2018). Pressmeddelande, Semantix tar plats nummer 14 i global rankning av de största språkföretagen, 2018-07-04.
[181] www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/framtidens-befolkning/, samt www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Migrationsverket---mitt-i-varlden-2016.html, 2018-01-10.

mellan språk och dialekter av språk klargörs.[182] Antalet språk/ dialekter med bakomliggande demografi samt regional och lokal utbredning utgör en viktig del i de planeringsförutsättningar som gäller framtida behov av tolkutbildning och tolktjänster.

3.4.4 Felanmälningar och felhantering

En rad tekniska och andra svårigheter kan uppstå som försvårar eller hindrar genomförandet av tolkuppdrag. Klient, myndighetsföreträdare eller tolk kan få förhinder, vilket blir problematiskt om det sker med kort varsel inför bokade intervjuer, vårdkonferenser eller domstolsförhandlingar. Distanstolkning kan försvåras om utrustning eller uppkoppling inte fungerar tillfredsställande. Tolkade möten kan också behöva avbrytas om tolkens språkkunskaper, oberoende eller kompetens i övrigt brister. Tolken kan själv avbryta ett uppdrag om det inte kan genomföras på ett professionellt sätt, vilket anges i de etiska riktlinjer som gäller.[183]

De flesta beställare och förmedlingar av tolktjänster har särskilda rutiner för felanmälningar. Utredningen ska enligt direktiven kartlägga antalet felanmälningar och vilka tolkuppdrag som är kopplade till dessa fall.[184]

Upphandlade tolkförmedlingsföretag ska enligt ramavtal normalt leverera statistik med viss periodicitet, där ska också avvikelserapporter framgå. Kommuner och landsting rapporterar att så inte alltid sker, det händer också att statistiken över lag kan utebli. I samband med insamling av statistikuppgifter och kontakter med statliga myndigheter, kommuner och landsting har utredningen efterfrågat information om system och data kring avvikelserapporteringen. Ett allmänt intryck är därvid att kännedom om sådana system och aktuella utfall sällan fått genomslag i huvudmännens operativa uppföljnings- och planeringsarbete. Det hör snarast till undantagen att egna kvalitetssystem används, i bästa fall förlitar man sig på att leverantörer gör egna sammanställningar av avvikelser. Inte heller inom de statliga myndigheterna används avvikelserapportering på ett

[182] Parkvall, M. (2016), Sveriges språk i siffror: vilka språk talas och av hur många? samt Institutet för språk och folkminnen, www.sprakochfolkminnen.se/om-oss/for-dig-i-skolan/sprak-for-dig-i-skolan/fragor-och-svar-om-sprak.html, 2018-01-18.
[183] KAMFS 2016:4.
[184] Dir. 2017:104, s. 9.

systematiskt sätt i någon större utsträckning. Det tycks bland annat bero på de bristfälliga primärdata som finns, i form av digitala eller pappersbaserade rapporter från handläggare och andra berörda.

Tabell 3.10 Avvikelserapportering kring levererade tolktjänster

Exempel på olika förvaltningsnivåer 2017

Huvudman	Rapporterade avvikelser	Vanligaste orsaker
Arbetsförmedlingen[185]	0,7 %	Främst utebliven tolk. Även andra orsaker förekommer
Trafikverket	3,0 %	Anger frekvensen uppdrag som ställs in i sista minuten då tolken uteblir
Sörmlands läns landsting	3,9 %	Försenad eller utebliven tolk. Betydande etiska eller språkliga avvikelser hos några vårdgivare
Hallands läns landsting	1,8 %	Endast 2 av 4 förmedlingar rapporterar avvikelser, vissa tvister anges, men inga orsaker
Landstinget Dalarna	1,4 %	Vanligast att förmedlingen inte kunde bemanna eller att tolken var försenad eller uteblev
Kronobergs läns landsting	0,9 %	Huvudleverantören rapporterar. Gäller främst utebliven eller försenad tolk, vissa kvalitetsbrister
Malmö kommun	0,8 %	Försenad eller utebliven tolk. Även tolketiska eller språkliga orsaker
Karlskrona kommun	3,2 %	Främst telefontolkar som inte svarar, försenade eller uteblivna platstolkar. Vissa kvalitetsbrister
Gotlands kommun (inkl. regionen)	1,7 %	Främst utförandebrister då tekniken (telefontolkning) inte riktigt håller. Även vissa förseningar.

Tolkanvändare och upphandlingsansvariga har ofta viss ”tyst kunskap” kring de avvikelser som förekommer kring tolktjänster. Tidsbrist och skilda rutiner för olika leverantörer anges ofta som skäl för att avvikelserapporter inte skrivs och sammanställs. Det är vanligt att leverantörernas egna mallar och rutiner styr myndigheter och offentliga beställare i deras rutiner. Gävleborgs läns landsting hänvisar t.ex. till ett halvdussin skilda webbplatser för bokning och avvikelsehantering, beroende på vilken av sex avtalade leverantörer som anlitas.[186]

[185] Utredningens bedömning utifrån flerårigt statistikunderlag avs. vitesorsaker, underlag från Arbetsförmedlingen, 2018-03-15.
[186] Inköp Gävleborg (2017). Beställning av tolk, informationsblad, 2017-11-27.

Offentliga beställare av tolkar är måna om att tolkningsuppdrag verkligen kommer till stånd. Ramavtalen innehåller därför ofta tröskelvärden kring hur hög andel av beställningarna som ska kunna tillsättas, exklusive avvikelser. Kravställning om inemot 100 procent förekommer, vanligare är att målsättningen ligger litet lägre, t.ex. 98 procent som i Landstinget i Gävleborgs län. Viss återrapportering sker från tolkförmedlingarna avseende bemanningsgrad, i enstaka fall tar huvudmännen också fram egen statistik kring detta. Normalt sett är bemanningsgraden hög, minst 90–95 procent av de uppdrag som avropats. Med tanke på det stora antalet uppdrag från offentlig sektor, innebär det ändå att ett stort antal tolkningar årligen inte kommer till stånd. Enskilda leverantörer kan också ligga betydligt lägre än dessa värden i leveranskapacitet, särskilt för vissa typer av språk eller kompetenser där tillgången på tolkar är mer begränsad.

Viten

Ramavtalen för tolkförmedlingstjänster omfattar i regel även bestämmelser om viten. Sådana kan utgå om ett uppdrag inte kan genomföras eller avbryts på grund av omständigheter som kan hänföras till leverantören (tolkförmedling) eller dennes underleverantörer (frilanstolk). Det kan gälla uppdrag där tolk uteblir, är försenad eller uppenbart bryter mot god tolksed.

Vitesbeloppen varierar för olika typer av avvikelser mellan olika ramavtal. Det är också en betydande variation då det gäller i vilken utsträckning beställare utlöser krav om vite. Möjligheter att ta ut viten används inte systematiskt, inte sällan på grund av bristande kunskap hos beställarna kring avtalens utformning eller på grund av tidsbrist och tillkommande administrativ belastning. Offentliga huvudmän kan utforma egna blanketter, excelfiler och manualer för begäran av vite. Det kan, som för övrig felhantering, vara tidsödande för handläggare att följa rutinen, varför det är vanligt att avstå.

Utredningen erfar att de vitesbelopp som åläggs leverantörer, ofta ytterst drabbar berörda tolkar genom avdrag från deras arvoden. Tolkar har å sin sida inte insyn i om förmedlingsorgan verkligen åläggs vite i det enskilda fallet. Det innebär att tolkar kan belastas med viten även i de fall beställare avstår från att utlösa vite, t.ex. då tolken varit försenad eller brutit mot god tolksed och förmedlingen

uppmärksammats på detta. Förmedlingarnas skriftliga villkor gentemot tolken kan innehålla mer allmänt hållna formuleringar, t.ex. att ”en avvikelse kan medföra att tolken får betala vite”. Förekomsten och formerna för sådan intern hantering av viten är normalt inte kända för offentliga beställare.[187]

Tabell 3.11 Angivelser om viten i ramavtal om tolkförmedling

Exempel från avtalstecknande offentliga huvudmän[188]

Ramavtal från	Anledning till vite samt belopp SEK		
	Tolken är försenad mer än 15 minuter	Tolken uteblir	Kvalitetsbrister: språk, god sed, kompetens
Arbetsförmedlingen	500	2 000	1 000–3 000
Kammarkollegiet	3 000	500–10 000[189]	3 000
Migrationsverket[190]	1 000	4 000	2 000–9 000
Stockholms läns landsting	2 000	3 000	1 000
Östergötlands läns landsting	1 000	1 000	1 000
Kramfors kommun	1 000	1 000	1 000

Viten kan nominellt ligga på betydande belopp i förhållande till de timarvoden som tolkarna erhåller. Företaget Språkservice anger t.ex. att de kan ta ut vitesbelopp upp till 1 000 kronor av tolk i samband med uppdrag som utlöst vite från beställare.[191]

Andelen uppdrag med viten är ur beställarens perspektiv relativt begränsat. En av de största användarna inom staten är Migrationsverket, som under perioden 2016 till halvårsskiftet 2017 redovisade viten på totalt cirka 325 tkr från förmedlingsorganen. De samlade viteskostnaderna motsvarade dock endast cirka 0,09 promille av de

[187] Uppgifterna grundar sig bland annat på diskussioner som förts med tolkar och deras intresseorganisationer, t.ex. i samband med utredningens fokusgrupper hösten 2018. Se även Språkservice, Policy för tolkuppdrag, 2017-05-16, samt Transvoice, Allmänna villkor och riktlinjer för tolkuppdrag, samt SR, P4, Tvingas böta för fem minuters försening, 2018-01-09.
[188] Ramavtalen kan uppvisa olika löptider och har tecknats med start perioden 2015–2018.
[189] Krav kan ställas motsvarande avropsberättigads merkostnad, inklusive administrativ kostnad och mellanskillnad till alternativ leverantör.
[190] Migrationsverket (2018). Upphandlingsdokument, 2018-04-16. Förseelse mot sekretess/tystnadsplikt innebär vite om 9 000 kronor, övriga brister normalt högst 3 000 kronor.
[191] Språkservice (2017). Policy för tolkuppdrag, 2017-05-16.

omfattande belopp som myndigheten avsatte för tolkuppdrag under perioden.[192] Även volymmässigt mindre offentliga beställare har begränsad andel uppdrag där viten begärs, t.ex. Gotland, som redovisat vissa kvalitetsbrister men ej utdömt några viten under senare år.[193]

Det finns även ramavtal som omfattar viten relaterade till tillsättningsgrad för beställda tolkuppdrag. Landstinget i Gävleborgs län anger t.ex. i sitt upphandlingsunderlag att tillsättningsgraden ska vara minst 98 procent per månad. Tillsättningsgraden baseras på levererade uppdrag, utan avvikelser, i förhållande till bokade och bekräftade uppdrag. Om tillsättningsgraden under en månad är lägre, utgår vite om 50 000 kronor.[194]

3.5 Kravställning från stat, kommuner och landsting

Utredningens direktiv pekar på att tolkområdet präglas av en rad motsägelsefulla svårigheter. Det uppges råda omfattande brist på tolkar, samtidigt som de flesta tolkar arbetar deltid.[195] Det har också visat sig svårt att garantera att tolktjänster håller ändamålsenlig kvalitet, trots att stat, kommuner och landsting själva i stora delar förfogar över utbildningsinsatser och hur upphandlingsdokument, ramavtal och avrop utformas. Därtill förfogar staten över tillsynsmöjligheter, i vissa fall i samverkan med andra organ (se kapitel 8). Utredningen sammanfattar nedan olika typer av direkt kravställning som förekommer gentemot tolkar och tolktjänstmarknad.

3.5.1 Registerkontroll

Den skyddade benämningen auktoriserad tolk kan användas av tolk som godkänts vid Kammarkollegiets särskilda auktorisationsprov. Ytterligare villkor för auktorisation är att tolken inte är ställd under förvaltare, är känd för redbarhet och även i övrigt anses vara lämplig som tolk.[196] Kraven innebär bland annat att vissa registerkontroller

[192] Radio P4 Göteborg, intervju med bl.a. V. Lindstrand Kant, Migrationsverket, 2017-10-04.
[193] Ibid., samt underlag från olika huvudmän till utredningen under 2017 och 2018.
[194] Region Gävleborg (2017). Upphandlingsdokument, 2017-12-01.
[195] Dir. 2017:104, s. 12–13.
[196] Förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Enligt 16 a § ska Kammarkollegiets tolkregister förutom auktoriserade tolkar även omfatta tolkar som inte är

genomförs för dem som upptas i myndighetens tolkregister. Motsvarande kontroller gäller även för auktoriserade teckenspråkstolkar. Kammarkollegiet förtecknar numera även kategorin utbildad tolk, i de fall tolkarna önskar detta. Ingen registerkontroll sker dock av dessa tolkar, eftersom Kammarkollegiet saknar uttalat tillsynsansvar för denna kategori.

Det förekommer att huvudman som erbjuder anställning eller uppdrag för sådan tolk som inte är auktoriserad, uppmanar sökande att lämna utdrag ur belastningsregister.[197] Det saknas dock lagreglerad skyldighet för den som erbjuds sådan anställning eller uppdrag att lämna registerutdrag till arbets- eller uppdragsgivare, vilket annars gäller inom bland annat skola och omsorg.[198] Det föreligger inte något hinder för arbets- eller uppdragsgivare att begära att sökande lämnar utdrag ur belastningsregister, inte heller hinder mot att så sker. En enskild har rätt att på begäran, som ska vara skriftlig och undertecknad av den sökande, utan avgift få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv en gång per kalenderår.[199]

Inom vissa säkerhetskänsliga verksamheter, t.ex. för tolkning inom försvaret eller polisen, förslår inte alltid sådan enkel registerkontroll gentemot belastningsregister. Det kan krävas mer omfattande bakgrundskontroll av tolken. Det tar ofta tid och låter sig inte heller göras om förmedlingsbolagens sedvanliga avropsrutiner tillämpas.

auktoriserade men som med godkänt resultat genomgått viss utbildning som är föremål för statlig tillsyn. Registret ska också omfatta dem som efter validering bedömts ha motsvarande kunskaper. Vilken utbildning eller vilka kunskaper en person ska ha för att få vara med i registret framgår av Kammarkollegiets föreskrifter om register över utbildade tolkar (KAMFS 2015:5 med ändringar genom KAMFS 2016:6).

[197] Belastningsregistret förs av Polismyndigheten enligt 1 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

[198] Registerkontroll inför anställning i vissa skolformer regleras i 2 kap. 31–33 §§ skollagen och i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Registerkontroll inför vissa anställningar inom omsorg regleras i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn. Registerutdrag för anställning hos Försvarsmakten regleras i Säkerhetsskyddsförordningen (1996:633), Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2015:2) om säkerhetsskydd och Försvarsmaktens interna bestämmelser (FIB 2015:2) om säkerhetsskydd och skydd av viss materiel. Även för försäkringsförmedlare krävs utdrag ur belastningsregistret, enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling.

[199] 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

3.5.2 Krav i samband med upphandling

Kravställningen på tolktjänster utformas i betydande grad via tecknade ramavtal och på det sätt som avrop sker. Branschens karaktär innebär att det är förmedlingstjänster som upphandlas, inte enskilda tolkar eller tjänsteleverantörer.

Upphandlingsdokument och ramavtal

Ett betydande antal olika avtal inom offentlig sektor används för avrop av tolkförmedlingstjänster. Inom staten finns tre myndigheter, som tecknar ett antal skilda ramavtal, inom kommuner, landsting och regioner betydligt fler aktörer. Det gör att offentlig sektor kan utveckla en rad olika avtal inom näraliggande eller överlappande geografiska områden. Bara inom Stockholms läns landsting finns t.ex. tre ramavtal avseende tolkar på plats, på distans respektive vid akuta behov, Region Gävleborg har två ramavtal, Region Gotland ett, landstinget i Södermanland ett tillsammans med länets kommuner, etc. Upphandlingsdokument och kravställning kan därmed ta sig olika uttryck, vilket uppmärksammats genom efterfrågan om bättre samordning. En allmän iakttagelse är att upphandlingsdokument för ramavtal om tolkförmedlingstjänster i regel fokuserat på pris framför kvalitet.

Upphandlingar av tolkförmedlingstjänster är speciella i den meningen att även tolkarnas villkor indirekt regleras genom sådana avtal. Tolkarna och deras organisationer utgör dock inte avtalstecknande parter, de brukar heller inte tillfrågas eller konsulteras under upphandlingsprocessen. Det har bland annat inneburit en tyngdpunktsförskjutning i synsätt till förmån för branschens förmedlingsbolag, på bekostnad av tolkarna, då det gäller prissättning och andra villkor. En företeelse med indirekta effekter på relationen mellan förmedlingsbolag och tolkar är förekomsten av s.k. noll-bud vid upphandling av nya leverantörer, där förmedlingar erbjuder förmedlingstjänster till offentlig sektor utan kostnad. Det kan innebära att tolkförmedlingen i stället behåller en andel av det tolkarvode som utbetalas. Utredningen erfar, bland annat efter en rad genomförda fokusgrupper med yrkesverksamma tolkar på olika kvalifikationsnivåer, att tolkarna i betydande grad pekar på att förhållandet mellan

tolkar och förmedlande organ inte motsvarar den typ av partsförhållanden som arbetsmarknaden i övrigt normalt kännetecknas av. Man ser också en skillnad mellan offentliga och privata förmedlingsorgan, där de senare inte fullt tillvaratar de intentioner som avtalen ger uttryck för. Det gäller t.ex. möjligheter för anlitade tolkar att få adekvat ersättning, stöd och fortbildning.

Obalanser riskerar att skapa dysfunktionella segment på arbetsmarknaden, där löne- och anställningsvillkor medverkar till brist på kvalificerad arbetskraft och påfrestande arbetsförhållanden för verksamma utövare. Upphandlingsmyndigheten anger en rad riskindikatorer för oskäliga arbetsvillkor. Det gäller

- *Arbetsmarknaden:* Lågkvalificerade yrken, Utländsk arbetskraft, Brister i arbetsmiljöarbete och Låg kollektivavtalstäckning.
- *Branschen:* Komplexa leverantörskedjor, Konkurrensutsättning.
- *Systematiska brott mot lagar och regler – särskilda regleringar*: Svartarbete, Ekobrott, Skattebrott, Arbetstidsbrott.[200]

Kammarkollegiet har i sitt upphandlingsdokument inför nytt ramavtal 2018 inte funnit att det finns något som talar för att kollektivavtalsreglerade eller motsvarande krav behöver ställas vid upphandling av förmedlingstjänster. Kammarkollegiet uppger att de riskindikatorer som Upphandlingsmyndigheten anger för oskäliga arbetsvillkor, inte är för handen. Motsvarande bedömningen görs dock inte av alla offentliga aktörer. Landstinget i Gävleborgs län ställer i aktuella upphandlingsdokument som krav att förmedlingsorgans anställda tolkar ska ersättas enligt kollektivavtalsliknade lönevillkor.[201]

Avrop

Flertalet ramavtal utformas som rangordnade avtal, där avrop sker från listor över rangordnade tolkförmedlingar. Kravställning vid avrop sker med bakomliggande avvägning mellan att ställa krav på önskad kompetensnivå, respektive risk att då bli ställd utan tolk.

[200] Upphandlingsmyndigheten (2017). Frukostseminarium om arbetsrättsliga villkor, ppm, 2017-06-15.
[201] Kammarkollegiet (2017), Upphandlingsdokument, 2017-12-19, respektive Region Gävleborg (2017), Upphandlingsdokument, 2017-12-01.

Tidsbrist kan medföra att kravnivån sätts lägre för att inte äventyra möjligheten att få tolk.

Utredningen ger i avsnitt 4.5 om tolkförmedlingar ytterligare inblick i de upphandlingsförhållanden som kan råda inom branschen.

Myndigheters förväntningar på tolkens kompetens

Tolkanvändare hos myndigheterna representerar ett brett spektrum av olika verksamheter och arbetssätt. Sammantaget förväntar sig myndigheter att tolken behärskar:

- Båda tolkspråken inklusive nödvändig terminologi.
- Tolkstrategier vad gäller placering i rummet, turtagning, koordinering, klargöranden, reparationer m.m.
- Olika tolkningstekniker (kort konsekutiv/dialog, lång konsekutiv/monolog, viskningstolkning, avistatolkning, simultantolkning med guideutrustning, simultantolkning från kabin, relä- och pivottolkning).
- Påplatstolkning, telefontolkning, skärmtolkning.
- Ämneskunskap inom en rad olika fackområden.
- Professionskunskap.
- Yrkesetik.

Medan språkbehärskning, tolkstrategier, ämneskunskaper, professionskunskap och yrkesetik är helt grundläggande och nödvändiga kompetenser vid tolkning av *alla* samtal, oavsett komplexitetsgrad, är valet av tolkningsteknik och medium mer situationsbetingat.

Tolkutredningen ställde en rad frågor till ett mindre urval myndigheter och offentliga aktörer för att mer konkret beskriva de förväntningar som finns på tolkars kompetens och teknikkunnande.[202]

Den vanligast förekommande tolkningstekniken inom offentlig sektor angavs vara kort konsekutiv tolkning, dvs. dialogtolkning, men

[202] Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting. Almqvist, I. (2018), Arbetsgruppsrapport inom Tolkutredningen.

även viskningstolkning och avistatolkning förekom. Inom domstolsväsendet förutsätts tolken behärska alla tekniker. Även simultantolkning med guideutrustning och från tolkkabin på distans har börjat införas i domstolsförhandlingar och planeras komma att införas i hela landet inom ett par år.

Då offentlig sektors tolkbehov beskrivs, brukar fokus av naturliga skäl vara de språk där tolkning behövs, däremot inte så ofta vilken sorts möten tolkningen avser. Tolkutredningen fick i sina kontakter med myndigheter också belyst hur många samtalsparter de tolkade mötena i den aktuella verksamheten kan ha och om tolkningen sker på plats, på telefon eller via skärm. Tvåpartssamtal tycks utgöra den ”normala” samtalstyp där tolk används, men även samtal med tre eller fyra parter rapporteras från flertalet tillfrågade myndigheter. Vid sidan av påplatstolkning används telefontolkning av samtliga tillfrågade myndigheter. Flera myndigheter arbetade även med skärmtolkning.

De kompetensmässiga krav på tolkar och tolktjänster som anges från beställare inom offentlig sektor är i regel kopplade till angivelse i enlighet med de tolkkategorier som etablerats i branschen. Det innebär att beställningar kan göras för olika kategorier tolkar, som auktoriserade, auktoriserade med specialkompetens inom hälso- och sjukvård eller rättsväsende, utbildade tolkar eller s.k. övriga tolkar helt utan formella kvalifikationer i tolkning. Den senare kategorin utgör den dominerande inom offentlig sektor, även om vissa beställare, t.ex. domstolarna, i regel har högt ställda krav på rättstolkar och inte accepterar sådana övriga tolkar. Okunskapen om vad olika kategorier tolkar står för är enligt utredningens bedömning utbredd inom offentlig sektor, man sätter oftast sina förhoppningar till att aktuell tolkförmedling vid beställning ordnar en lämplig tolk. Myndigheter med omfattande behov av tolktjänster, som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, har utarbetat interna riktlinjer för vilka kompetenser som behövs vid olika typer av ärenden, med beaktande av de ekonomiska och innehållsliga förutsättningar som råder. Arbetsförmedlingen anger t.ex. att s.k. övrig tolk bör undvikas vid ”komplicerade samtal”, då istället auktoriserad tolk bör väljas.[203] Vad som bedöms bli eller kan utvecklas till ett sådant komplicerat samtal är inte närmare definierat. Ytterst är det dock den enskilde

[203] Arbetsförmedlingen (2017). Tolkstöd. Internt handläggarstöd, 2017-12-27.

beställaren, handläggare eller chef inom myndighet eller förvaltning, som avgör vilka krav som ska gälla.

3.5.3 Övriga krav

Examination och validering

Tolk som genomgått tolkutbildning med godkänt resultat eller har validerats och bedömts ha kunskaper och färdigheter som motsvarar viss tolkutbildning, har passerat de kvalitetskrav som betygssättning och examination kan innebära. Denna typ av krav, och de skillnader som förekommer mellan olika utbildningsformer, behandlas i kapitel 6 och 7.

Auktorisation

Auktoriserade tolkar har godkänts gentemot den kravnivå som ställts av Kammarkollegiet, vid auktorisationsprov eller godkänd tidigare tolkutbildning som påbörjats vid Stockholms universitet 1986–2012. Auktorisationsfrågor behandlas i kapitel 7.

Ytterligare krav

Beställare kan i samband med avrop av tolktjänst ange ytterligare krav som svarar mot visst uppdrag. Det kan t.ex. avse önskemål om att tolken ska vara av visst kön, behärska viss dialekt eller ha viss vana vid tolkning inom det aktuella sakområdet. Avvikelserapportering och egna bedömningar hos handläggande personal kan även lägga grund för speciella önskemål, som att undvika eller föredra viss tolk i samband med uppdrag. Det kan särskilt komma till uttryck i de direktavrop som görs av tolkar från egna kontaktlistor hos förvaltning eller myndighet.

Beställarkrav hanterade genom tolkförmedling kan hos förmedlingen komma att kombineras med interna index eller andra former av prioritetshantering som beställare saknar insyn i eller har möjlighet att påverka. Det kan t.ex. gälla prioritet för tolkar som inte brukar lämna återbud, är snabba på att acceptera en uppdragsförfrågan eller tolkar som är anställda av förmedlingen och behöver fylla ut sin arbetsvecka.

4 Myndigheter och andra aktörer – uppgifter och arbetssätt

4.1 Gällande rätt

Den legala utgångspunkten för tolktjänster vid samhällskontakter är de grundlagsstadgade principerna om likabehandling och objektivitet. Enligt regeringsformen ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet.[1]

En ytterligare utgångspunkt är den i förvaltningslagen föreskrivna serviceskyldigheten, som innebär att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir enkla och smidiga. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska också ges utan onödigt dröjsmål.

Förvaltningslagen föreskriver i sin nuvarande form uttryckligen att myndighet i kontakt med enskild som inte behärskar svenska ska använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt. Bedömningen av när tolk ska anlitas vilar på myndigheten, som kan avstå från tolkning vid ärenden av mindre vikt för den enskilde eller om kostnaderna för tolkning framstår som oproportionerliga i förhållande till den enskildes möjligheter att ändå tillvarata sin rätt. Motsvarande gäller även vid funktionsnedsättning av syn, hörsel och tal.[2] Även i 1986 års förvaltningslag angavs att en myndighet vid behov borde anlita tolk.[3] Bestämmelsen om tolk i nu

[1] 1 kap. 9 § regeringsformen.
[2] 6 § och 13 § förvaltningslagen (2017:900) samt prop. 2016/17:180, s. 81–86. Myndigheters ansvar och möjlighet att göra sådan avvägning av om tolk ska anskaffas eller inte betonades redan i tidigare förarbeten, se t.ex. prop. 1985/86:80, s. 26–28.
[3] 8 § förvaltningslagen (1986:223).

gällande förvaltningslag motsvarar delvis bestämmelsen om tolk i 1986 års förvaltningslag och den praxis som utvecklats. Av lagkommentar till paragrafen i tidigare förvaltningslag framgår att bestämmelsen inskärper vikten av att myndigheter anlitar tolkar vid handläggning av ärenden när tolk behövs och finns att tillgå. Paragrafen gällde alla ärenden och var alltså inte avgränsad till myndighetsutövning mot enskild. En sådan inskränkning diskuterades vid tillkomsten av 1986 års förvaltningslag, men ansågs inte lämplig. Även förslag om att regeln skulle gälla även annan verksamhet än handläggning av ärenden diskuterades, men bedömdes inte heller som lämplig. Det betyder att den del av allmänna verksamheter som består av s.k. faktiskt handlande, t.ex. sjukhusvård och undervisning, faller utanför tillämpningsområdet. Att regeln gäller vid all ärendehandläggning innebär att den har tillämpning också i ärenden som inte mynnar ut i något för den enskilde bindande beslut, t.ex. rådgivning.[4]

Behovet av tolk kan vidare vila på ytterligare lagstiftning, som de inledande bestämmelserna i hälso-och sjukvårdslagen (2017:30) och, något mer allmänt hållet, i socialtjänstlagen (2001:453). Dessa lagar innehåller i formell mening inte uttryckliga bestämmelser om tolkning, men betonar att vård och omsorg ska ske på lika villkor och betonar aspekter som samråd med patienter och information. Rättegångsbalken (1942:740) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) innehåller uttryckliga bestämmelser om att tolk ”må biträda”, respektive att rätten ”vid behov” ska anlita tolk vid rättegångar. Ovanstående utgångspunkter har också tillämpning då det gäller funktionsnedsatta och behov av teckenspråkstolkar.

Tolkar har en varierad och ofta svåröverskådlig arbetsmarknad att förhålla sig till. Tillgängliga uppdrag kan inte alltid överblickas annat än med kort framförhållning, i ett längre perspektiv är efterfrågan mycket svårbedömd. Skilda förutsättningar sammanhänger med egen kompetens och språkfärdigheter, men också vilken verksamhetsform som gäller för arbetet. Endast en mindre grupp tolkar har anställning, flertalet är egna näringsidkare eller arbetar genom eget tolkföretag. Det arbetsrättsliga regelverket får därmed betydelse vid avvägningen av tolkarnas ställning som antingen anställda eller uppdragstagare. Det har betydelse bland annat för tolkens möjligheter att få arbetslöshetsersättning vid låg sysselsättningsnivå. Vidare aktualiseras en

[4] Hellners, T. och Malmqvist, B. (2010). Förvaltningslagen med kommentarer, Norstedts Juridik, Zeteo, kommentaren till 8 § förvaltningslagen (1986:223).

rad skatterättsliga frågeställningar, bland annat om tolkarnas tjänsteställe ska anses utgöras av tolkens bostad eller av de olika platser där tolkning utförs. Det har betydelse för tolkens möjligheter att göra skatteavdrag för tjänsteresor, enligt inkomstskattelagen (1999:1229). Utredningen belyser i kommande kapitel 5 arbetsmarknaden för tolkar och de rättsliga aspekter som prövats.

De rättsliga aspekterna på upphandling av tolkförmedlingstjänster och tolkar samt konkurrens mellan tolkförmedlingar utvecklas nedan översiktligt. En närmare diskussion förs därefter under respektive delavsnitt i detta kapitel. Det rättsliga regelverket då det gäller myndigheters och andra aktörers arbete med utbildning, validering och auktorisation av tolkar behandlas i kapitel 6 och 7.

De bestämmelser som i första hand rör upphandling av tolkförmedlingstjänster och tolkar finns i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och i förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet tillhandhöll under perioden 2011–2017 ett statligt ramavtal för tolkförmedlingstjänster. Ett nytt ramavtal avses träda i kraft så snart rättsliga överklaganden kring det nya avtalet behandlats.[5] Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har valt att teckna egna avtal för att bättre kunna möta sina särskilda behov av tolktjänster. Även Migrationsverkets beslut om tilldelning inom nytt ramavtal överklagades under 2018.

Inom den kommunala sektorn förekommer viss samordning kring tolkförmedling, vilket även gäller ramavtal för upphandling av sådan förmedling. Antalet avtal och avtalskonstruktioner är trots detta omfattande. SKL Kommentus tillhandahåller i nuläget inte något generellt ramavtal för tolkförmedlingstjänster som kommuner och landsting kan använda sig av, men behoven har diskuterats. Andra och mer angelägna ramavtalsområden har prioriterats och ännu saknas en förstudie inom tolktjänstområdet.

Alltsedan avregleringen av den kommunala förmedlingsverksamheten tog fart på 1990-talet, har konkurrensfrågor mellan offentlig och privat förmedling varit aktuell. De bestämmelser som i första hand rör konkurrensrättsliga aspekter på offentligt och privat ägda

[5] 1 kap. 20 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och 2 § förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning. Gällande ramvtal löpte ut hösten 2017, nytt ramavtal beräknas vara på plats i slutet av 2018. Fram till 2011 tecknades ramavtalen genom dåvarande Rikspolisstyrelsens försorg.

tolkförmedlingar är lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen i kommunallagen (2017:725) samt förbudet mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (2008:579).[6]

4.2 Statliga myndighetsroller och ansvarsfrågor

Styrningen av hur tolkar utbildas och kvalitetssäkras är i stor utsträckning en statlig fråga, där flera myndigheter har uppgifter. Staten bedriver därtill upphandling av tolkförmedlingstjänter och avropar årligen tolktjänster för betydande belopp. Viktiga offentliga åtaganden berör ofta flera olika myndigheter, och samhällets behov av tolktjänster utgör inte något undantag i det avseendet. Det innebär också att samverkan inom staten och gentemot andra aktörer får stor betydelse då det gäller samhällets tolkförsörjning.

4.2.1 Myndigheter som berörs av tolktjänster

Myndighetsutövning mot enskild person, information och annan service som utövas eller tillhandahålls av statliga myndigheter innebär i varierande grad behov av tolktjänster. Vissa myndigheter berörs i betydande omfattning, t.ex. myndigheter som huvudsakligen står för insatser i samband med asylsökande och nyanlända, deras verksamhet, boende och rättigheter. Andra myndigheter har trots omfattande kontakter med enskilda endast i mer begränsad utsträckning behov av tolktjänster, t.ex. Skatteverket och Pensionsmyndigheten.

Justitieombudsmannen, JO, har uttalat att det är myndigheten själv som i det enskilda fallet gör en bedömning av om det föreligger behov av tolkning. Hänsyn ska därvid tas till bland annat ärendets beskaffenhet.[7] Behovskriteriet tar sikte på den enskildes möjligheter att ta till vara sin rätt, vilket ger myndigheter utrymme att anpassa åtgärderna efter förutsättningar i det enskilda fallet. Att bestämmelsen i 2018 års förvaltningslag formulerats som ett åliggande, anses

[6] 2 kap. 1 § och 6 § kommunallagen (2017:725) och 2 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), 1–2 §§.
[7] JO 2003/04, s. 174.

inte innebära att det ställs andra eller mer långtgående krav på myndigheterna än vad som i praktiken redan gällde enligt tidigare förvaltningslag.[8]

I detta avsnitt beskrivs kortfattat ett antal myndigheter som nyttjar tolktjänster i talade språk. Dessutom beskrivs myndigheter med uppgifter i anslutning till reglering av utbildning och auktorisation av tolkar. Uppräkningen innebär inte en inbördes rangordning av myndigheter, redovisningen sker i bokstavsordning.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens huvudsakliga ansvarsområde omfattar den offentliga arbetsförmedlingen, dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet och att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetssökande och arbetsgivare ska enligt myndighetens instruktion ha tillgång till likvärdig service i hela landet. Verksamheten ska utformas så att den leder till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande, men får inte snedvrida förutsättningarna för konkurrens inom olika branschområden och på arbetsmarknaden. Verksamheten ska främja mångfald och jämställdhet, motverka diskriminering och könsuppdelning på arbetsmarknaden.

Myndigheten ska vidare säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring och kan anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. I uppdraget ligger även analys, uppföljning och utvärderingsuppgifter och att göra återkommande bedömningar av arbetsmarknadsläget. En viktig uppgift för Arbetsförmedlingen är även att säkerställa att det inte sker felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Till de särskilda uppgifter som reglerats i myndighetens instruktion hör ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Särskilt ansvar finns för vissa nyanlända invandrare enligt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.[9]

[8] Prop. 2016/17:180, s. 81–86.
[9] Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, med ändring t.o.m. förordning (2017:1166).

Arbetsförmedlingen samverkar även med andra myndigheter, kommuner och landsting. Alla tjänster är avgiftsfria.[10]

I regleringsbrevet för 2017 anges bland annat mål och återrapporteringskrav beträffande nyanlända. Potentialen i ett ökat antal nyanlända i arbetskraften ska tas tillvara och arbetsmarknadsetableringen ska förbättras. Det anges även att inskrivna utan fullständig gymnasieutbildning, särskilt i etableringsuppdraget för nyanlända, i högre utsträckning ska påbörja reguljära studier. Studierna kan bedrivas såväl inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en etableringsplan, som utanför dessa.

Arbetsförmedlingen är en av landets största myndigheter med drygt 14 500 anställda.[11] Cirka två tredjedelar av de anställda definieras som tolkanvändare[12], där verksamhetens karaktär ställer stora krav på effektiva tolktjänster i mötet med arbetssökande och andra berörda. Flera åtgärder riktas mot nyanlända med bristfälliga kunskaper i svenska. Exempel på en sådan åtgärd gäller etableringsuppdraget och den samverkan som sker med Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, att driva projektet Mötesplatser och information. Målsättningen bör enligt regeringen vara att minst hälften av alla nyanlända som går igenom etableringsprocessen mellan 2016 och 2018 genomgår en enklare process via en Mötesplats.[13]

Sedan början av 2018 arbetar myndigheten även med ökad digital självservice och service på distans via telefon inom Arbetsförmedlingen Direkt. Här kan sökande få hjälp med inskrivning, behovskartläggning, rådgivning och matchning. Även arbetsgivare kan få hjälp att hitta sökande och lämpliga kandidater.[14]

Tolktjänster

Arbetsförmedlingen utgör en av Sveriges största användare av tolktjänster, motsvarande närmare 200 miljoner kronor per år. Tolktjänster utförs traditionellt på plats, vilket 2015 utgjorde cirka 80 procent av samtliga tolktjänster. Distanstolkning via telefon ökar dock

[10] Ibid., samt www.arbetsformedlingen.se, 2018-03-05.
[11] Arbetsförmedlingen, årsredovisning 2017, s. 137.
[12] Arbetsförmedlingen, underlag till utredningen, 2018-03-02.
[13] Arbetsförmedlingen, årsredovisning 2017.
[14] SOU 2018:43, s. 175.

snabbt i omfattning, i vissa regioner är distanstolkning numera helt dominerande. Arbetsförmedlingen har etablerat egna ramavtal för tolkförmedlingstjänster, som svarar mot myndighetens behov. Dessa avtal lyfter bland annat fram den tolkkategori som utbildats i egen regi, genom arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk, som jämställd med övriga grundutbildade tolkar. Det innebär att Arbetsförmedlingen avropar egenutbildade tolkar i större utsträckning än övriga statliga myndigheter.[15] Ett särskilt systemstöd introducerades 2018 för att hantera avrop från förmedlingsorgan enligt avtalet med väntetider, bekräftelser, fakturering och uppföljning. Systemstödet ger tekniskt stöd för hela avropsprocessen och ger möjlighet att ta ut statistik, kontrollera ekonomi och avvikelsehantering. Felaktigheter uppges för närmare en tredjedel av inkomna fakturor, vilka tidigare kontrollerats manuellt. Avrop av tolktjänster hanteras av berörda handläggare med stöd av lokala tolksamordnare.[16]

Flerspråkig service

Arbetsförmedlingen utvecklade under 2017 ett digitalt kartläggningsverktyg, jobskills.se, där asylsökande kan registrera sin utbildning och yrkeslivserfarenhet på sitt eget språk, för att sedan direkt få det översatt till ett CV på svenska. Verktyget finns för närvarande tillgängligt på svenska, engelska, persiska, arabiska, somaliska och tigrinska samt i en särskild version för arbetsgivare. Myndigheten har också tagit fram filmer på sex olika språk och översatt Yrkesguiden för att ge asylsökande information om det stöd som kan erbjudas. Hanteringen av personuppgifter visade sig komplicera användningen av verktyget, som ännu inte kunnat driftsättas fullt ut.

Arbetsförmedlingen har under perioden 2011–2016 ökat andelen medarbetare med utländsk bakgrund från 14 till 23 procent. Under 2017 anställdes drygt 430 personer med anställningsstödet moderna beredskapsarbeten för kortare eller längre perioder. Många av dessa personer finns i direktservice där de ger stöd till arbetssökande som talar andra språk än svenska och engelska.[17] Språkstöd kanaliseras regelbundet genom kundtjänstens s.k. språklinjer. Det gäller för närvarande arabiska, engelska, persiska, somaliska och tigrinska. Då

[15] Arbetsförmedlingen, underlag till utredningen, 2018-03-02.
[16] Ibid.
[17] Ibid.

det gäller de nationella minoritetsspråken kan service inte alltid garanteras. Det finns arbetsförmedlare som talar finska, meänkieli och samiska, men det kan inte alltid säkerställas under kundtjänstens öppettider.[18]

Tryckt material, filmer och webbsidor på olika språk tas också fram. En ny yrkesroll i form av kundresurs har utvecklats sedan 2012. Kundresurser arbetar med matchning och coaching på flera olika språk. Denna typ av stöd anknyter även till det framtida arbetssätt som kan komma att utvecklas för språkstöd och tolkning inom de servicekontor som Statens servicecenter nu utvecklar i ett hundratal kommuner. Där samverkar Arbetsförmedlingen med främst Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Former för framtida flerspråkig service genom egna medarbetare diskuterades i en bredare krets myndigheter inom ramen för det särskilda regeringsuppdrag som avrapporterades våren 2018.[19] Det visade sig här att den avgränsning som myndigheterna drog mellan myndighetsutövning och andra typer av arbetsuppgifter, som information och vägledning, var avgörande för hur arbetet kunde effektiviseras och finna nya former. Egna språkresurser användes främst i dessa senare typer av uppgifter. Behov fanns också av att utveckla former för att fastställa den egna personalens språkkompetenser.[20]

Arbetsförmedlingen uppger sig tidigare ha övervägt att komplettera upphandlade tolktjänster med anställning av egna tolkar. Det har då främst avsett mer frekvent förekommande språk och i samband med uppbyggnad av callcenter eller liknande distanslösningar. Frågan uppges dock inte vara aktuell för närvarande.[21]

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning utgör en av de åtgärder som genomförs på uppdrag av Arbetsförmedlingen. Med arbetsmarknadsutbildning avses en yrkesinriktad utbildning som ska underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att det uppstår

[18] SOU 2018:43, s. 175.
[19] Arbetsförmedlingen (2018). Effektiviserad användning av tolktjänster. Återrapport av regeringsuppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service, 2018-03-31.
[20] Ibid.
[21] Arbetsförmedlingen, information till utredningen, våren 2018.

arbetskraftsbrist. Arbetsförmedlingen upphandlar förberedande och grundläggande utbildningar till kontakttolk främst hos ett antal studieförbund som t.ex. Folkuniversitetet. Bland leverantörerna finns även enskilda företag som arbetar med etablering av nyanlända, svenska för invandrare och asylboenden.[22]

Arbetsförmedlingens ramavtal medger att uppdrag till utbildade tolkar också förmedlas till tolkar som genomgått myndighetens arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk. Det sker också i betydande omfattning. Så är inte fallet hos statliga myndigheter som tillämpar Kammarkollegiets ramavtal. Tolkar med arbetsmarknadsutbildning hänförs i detta avtal till kategorin övrig tolk. Dessa förhållanden har betydelse för såväl sysselsättning som arvodering av tolkar med arbetsmarknadsutbildning.

Domstolsverket och Sveriges domstolar

Myndigheten Domstolsverket fungerar som serviceorganisation till landets domstolar och ansvarar för övergripande samordning och gemensamma frågor inom domstolarna och ett antal mindre nämndmyndigheter. Främst avser arbetet personalutveckling, verksamhetsstöd, utbildning, information, föreskriftsarbete, råd och anvisningar och att svara för att verksamheten bedrivs på ett effektivt och tillgängligt sätt.

Domstolarna är oberoende och självständiga i förhållande till riksdag, regering och andra myndigheter. I Sverige finns tre typer av domstolar – allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar samt specialdomstolar. De senare avgör tvister inom olika specialområden, som t.ex. Arbetsdomstolen.

Sveriges Domstolar är en betydande tolkanvändare inom staten och dominerar avropsmässigt bland de myndigheter som använder Kammarkollegiets statliga ramavtal för tolkförmedlingstjänster. Därtill direktupphandlas tolktjänster i viss omfattning, med stor variation i volym mellan enskilda domstolar. Kostnadsökningen för tolktjänster inom domstolarna har varit betydande under den senaste tioårsperioden. Under 2017 redovisades kostnader om cirka 125 miljoner kronor för tolktjänster, vilket är en tredubbling sett i ett

[22] Arbetsmarknadsutbildning anordnades under 2018 i form av förberedande kontakttolkutbildning samt utbildning till kontakttolk. För ytterligare detaljer se kapitel 5.

tioårsperspektiv. Den samlade verksamheten inom Domstolsverket och Sveriges Domstolar omfattar cirka 6 900 anställda och en årlig omsättning på cirka 6 miljarder kronor.[23]

Effektivare tolkverksamhet i domstolarna

Antalet mål och ärenden där tolk behöver anlitas har ökat under senare år. Tillgången på kvalificerade tolkar har dock inte ökat i motsvarande grad. Det har fått till följd att det ur domstolarnas perspektiv råder brist på tolkar på många håll i landet. Det gäller i synnerhet rättstolkar och auktoriserade tolkar.

Domstolsverket har därför under 2016–2017 tillsammans med personal från olika domstolar arbetat i projektform med ett särskilt regeringsuppdrag för att stödja en effektivare användning av tolkar i domstol. Uppdraget har bland annat omfattat utveckling och utbyggnad av videotekniken vid domstolarna, så att den ger förutsättningar för simultantolkning på distans. I uppdraget ingick även att utveckla och erbjuda utbildningar för att stärka medarbetarnas kunskaper om tolkning och tolkanvändning.[24]

Det övergripande målet för hittillsvarande arbete har varit att ge stöd till domstolarna i att hantera bristen på kvalificerade tolkar. Tolkanvändningen ska därför effektiviseras och arbetet göras mer enhetligt. Ytterligare mål är att bidra till att domstolarna i större utsträckning anlitar så kvalificerade tolkar som möjligt för att stärka rättssäkerheten i de mål där tolktjänster krävs.

Inom ramen för utvecklingsarbetet har yrkesföreningen Rättstolkarna medverkat. De har bland annat bidragit med att testa och utvärdera olika tekniska lösningar för simultantolkning på distans. Under 2017 genomfördes dialogmöten med bland andra tolkförmedlingar, Advokatsamfundet, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och Försäkringskassan.[25]

[23] www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domstolsverket, 2018-05-14, samt underlag till utredningen 2018-02-18.
[24] Ju2015/00831/DOM.
[25] Domstolsverket (2018). Årsredovisning 2017 för Sveriges Domstolar.

Åtgärdspaket

Stödet till domstolarna har utvecklats för att höja andelen kvalificerade tolkar, lyfta aktören tolk i och utanför rättssalen och för att åstadkomma en effektivare användning av tolktjänster som följd av regeringsuppdraget. Paketet omfattar tre delar,

- gemensamma riktlinjer för domstolarna för anlitande av tolkar,
- e-utbildning för all berörd domstolspersonal i frågor som rör tolkanvändning i domstol, samt
- teknisk lösning för simultantolkning med stöd av videokonferensteknik.

Nya riktlinjer och e-utbildning färdigställdes under 2017. Riktlinjerna betonar bland annat att uppgift som tolksamordnare bör övervägas vid varje domstol, för att koordinera arbetet, fånga upp avvikelser och upprätthålla kontakter med andra domstolar i tolkfrågor. Positiva erfarenheter finns redan från de domstolar som inrättat sådan samordningsfunktion. Riktlinjerna kommer vid behov att uppdateras ytterligare. Redan tidigare fanns videoteknik utbyggd vid domstolarna i betydande omfattning, videotolkning dominerar av geografiska skäl stort vid domstolarna i Norrland. Den nya videokonferenstekniken med separata ljudslingor för simultantolkning testades under utvecklingsarbetet vid ett tiotal domstolar under 2017. Under 2018 sker successiv installation av tekniken vid landets domstolar. Inledningsvis sker detta vid migrationsdomstolarna och de domstolar som sedan tidigare planerat för ny- eller ombyggnad av befintlig utrustning. Fullt utybyggt berör systemet landets cirka 700 förhandlingssalar. I samband med teknikanpassningen kommer domstolarnas personal även att erbjudas utbildning i den nya tekniken. Tekniken ställer särskilda krav även på tolkarna och deras arbetssätt. De nya anläggningarna beräknas vara på plats i samtliga förhandlingssalar senast 2021.[26]

Särskilda tolkrum inrättas nu på olika domstolar i landet, dit tolkar kan inställa sig för att genomföra simultantolkning med den nya tekniken. Sådana tolkrum har hittills inrättats i Attunda tingsrätt, Nacka tingsrätt och i Förvaltningsrätten i Göteborg.

[26] Ibid.

Domstolsverket har vidare utarbetat enhetliga mallar för beställning av tolk och för reklamation av tolkuppdrag och tolkförmedlingstjänster. Materialet är tillgängligt på en överblickbar sida i Domstolsverkets intranät.[27]

Domstolsverket har från 2018 även inrättat en ytterligare ersättningsnivå i tolktaxan för utbildade tolkar, upptagna i Kammarkollegiets register över tolkar med godkänd utbildning (se kapitel 13).

Försvarsmakten

Inom Försvarsmakten bedrivs utbildning av militärtolkar för att möta verksamhetens behov i vissa avgörande språk. När så krävs nyttjas också externa tolkar. Utbildningen av tolkar sker vid Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum, som utgör ett gemensamt funktions- och kompetenscentrum för Försvarsmakten. Flygvapnets och arméns underrättelseskolor samt Försvarets tolkskola sammanfördes 1998 till ett nytt förband i Uppsala.

Utbildningen omfattar tre terminer och präglas av högt ställda krav ur en rad olika perspektiv. Tolkskolans verksamhet beskrivs närmare i kapitel 6.

Försäkringskassan

Försäkringskassans uppdrag omfattar främst beslut och utbetalning av ersättningar från socialförsäkringen, som många människor är beroende av för att klara sin försörjning. Rättssäkerhet, service och produktivitet utgör viktiga fokusområden i myndighetens arbete.[28] Försäkringskassan har ytterligare en rad uppgifter och ska bland annat ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för, ansvara för kvalificerad kunskapsuppbyggnad inom området och ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrares etablering i samhället. I myndighetens instruktion anges särskilt att konsekvenserna för barn ska analyseras vid beslut och andra åtgärder som rör barn. Särskild hän-

[27] Ibid.
[28] Försäkringskassan (2018). Årsredovisning 2017.

syn ska då tas till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Försäkringskassan har vidare omfattande samverkansuppgifter med myndigheter, kommuner och landsting, bland annat inom rehabiliteringsområdet.[29]

Tolktjänster

Myndighetens tolkanvändning skedde tidigare med stöd av Kammarkollegiets statliga ramavtal, beställning gjordes genom portalen avropa.se. Under den avtalslösa perioden från november 2017 sker avrop genom direktupphandling baserat på avtal mellan myndigheten och ett antal leverantörer av tolkförmedlingstjänster. Myndighetens årliga kostnader är inte så omfattande jämfört med andra delar av staten. Totalt ligger myndighetens kostnader för tolktjänster relativt stabilt på cirka 4,5–5 miljoner kronor årligen.[30]

Flerspråkig service

Försäkringskassans avdelning för gemensamma försäkringsfrågor lämnar i ökad utsträckning service på andra språk än svenska. Stödet tillhandahålls per telefon och kundforum med hjälp av ett 70-tal handläggare. Uppdraget omfattar mer generell service, vägledning och information. Samtal på engelska, arabiska och polska besvaras via inkommande telefonlinjer, gäller det andra språk bokas samtal via myndighetens hemsida. Det gäller ett tiotal språk, bland annat de nationella minoritetsspråken finska, samiska och meänkieli.[31]

Försäkringskassan erhöll i likhet med en rad andra myndigheter ett särskilt regeringsuppdrag 2017 kring effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service. Myndigheten konstaterar i sin avrapportering att allmän information ges om socialförsäkringens olika förmåner och bidrag på webbsida, genom självbetjäningstjänster och sociala medier på ett flertal andra språk än svenska. Möjligheter finns också att prata med handläggare på olika språk. Behovet av tolktjänster uppkommer i samband med att Försäkringskassan besvarar frågor, ger information om socialförsäkringen och då det

[29] Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.
[30] Försäkringskassan, underlag till utredningen, 2018-05-09.
[31] Försäkringskassan, underlag till utredningen, 2018-01-17.

gäller kommunikation i specifika ärenden. Vid generell information och vissa mer fördjupade ärenden kan andra lösningar än tolk användas, som flerspråkiga handläggare. Bedömningen är att det enskilda fallet sätter förutsättningarna för vilken lösning som ska användas. Behovet av tolk uppstår ofta i det direkta mötet, vilket gör det svårt att planera användningen av tolk i verksamheten. Man pekar dock på att myndighetsgemensamma lösningar för upphandling samt ökad myndighetssamverkan är viktiga. Stor tilltro sätts också till möjligheterna att i framtiden använda artificiell intelligens och maskinella språktjänster som ersättning för vissa tolktjänster. Myndigheten arbetar med innovation, utredningar och försöksverksamhet kring detta.[32]

Försäkringskassan tillhandahåller vidare översatt material kring socialförsäkringen på sin webbplats på flera av de större invandrarspråken. Information om föräldraförsäkringen till dem som inte tidigare tagit ut ersättning ges på arabiska. Där finns även film, t.ex. om hur man skaffar mobilt bank-id, samt svar på vanliga frågor. En särskild Facebooksida på arabiska följs av ett stort antal personer. Man beräknar att informationen nått cirka 295 000 personer.[33]

Försäkringskassans verksamhet vid de s.k. Servicekontoren beskrivs nedan närmare under Skatteverkets verksamhet. Försäkringskassan samverkar i dessa kontor med Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Verksamheten planeras övergå i en mer enhetligt strukturerad form under administrativt huvudmannaskap av Statens servicecenter från 2019.

Högskolan

Den högre akademiska utbildningen och forskningen inom universitet och högskolor har av tradition präglats av internationalisering och gränsöverskridande kommunikation. Så har det varit sedan våra universitet växte fram ur medeltidens kloster och religionsanknutna lärosäten. Det gemensamma språket var då främst latin. Studenter, forskare och lärare vid dagens lärosäten utbyter kunskaper, idéer, dokumenterar och publicerar på en rad språk vid sidan av svenska. Forskning och utbildning ges inom olika språk, med engelskan som

[32] Försäkringskassan (2018). Svar på regeringsuppdrag. Rapport – Effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service. Dnr 049968-2017, 2018-03-26, Version 1.0.
[33] Försäkringskassan (2018). Årsredovisning 2017.

ett av de viktigaste huvudspråken i Sverige och västvärlden. Det är därför naturligt att utbildningen av tolkar i talade språk för att möta samhällets behov vuxit fram även inom högskolan.

Stockholms universitet bedriver inom ramen för Tolk- och översättarinstitutet vid den humanistiska fakulteten olika typer av tolkutbildningar. Tillsyn och kvalitetsgranskning inom det högre utbildnings- och forskningsområdet utövas på mer generell nivå av Universitetskanslersämbetet, UKÄ. Myndigheten granskar kvaliteten i högre utbildning och forskning, analyserar utvecklingen, ansvarar för officiell statistik om högskolan samt bevakar att universitet och högskolor följer lagar och regler. Riktade utvärderingar mot högskolans tolkutbildningar har dock hittills endast genomförts i begränsad omfattning i slutet av 1970-talet, genom den tidigare myndigheten Universitets- och högskoleämbetet, UHÄ.[34] TÖI:s tolkutbildning ingick även som en begränsad del i utvärderingen av huvudområdet översättningsvetenskap 2013. Kandidatprogrammet, där tolkning ingick, fick då omdömet hög kvalitet.[35]

Stockholms universitet har även ett internt system för kvalitetssäkring av all utbildning. Det ingår i ett kvalitetssystem som bl.a. täcker organisation och styrning, planering, genomförande och uppföljning, antagning och examination.[36]

Universitets- och högskolerådet, UHR, är en central förvaltningsmyndighet inom sektorn, som ansvarar för uppgifter som rör service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet. UHR bedömer vid behov avslutade utländska utbildningar och informerar inför högskoleutbildning. Bedömningar av andra länders utbildning baseras på internationella överenskommelser om erkännande av utbildning. De ansvarar också för högskoleprovet.[37]

[34] Hjertman, C. och Stendahl, C. (1979). Utvärdering av tolkutbildning på högskolenivå. UHÄ-rapport 1979:14.
[35] UKÄ (2013). Kvalitetsutvärdering av översättning och översättningsvetenska, reg.nr. 411-00294-13, 2013-02-19.
[36] www.su.se/medarbetare/organisation-styrning/kvalitetsarbete, 2018-06-08.
[37] 1–7 §§ förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet, förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer, samt konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen den 11 april 1997. Se även www.uhr.se, 2018-07-29.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har till uppgift att tillhandahålla service inom olika delar av det statliga verksamhetsområdet, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Kollegiet har också en rad andra, vitt skilda uppgifter som gäller bland annat miljö- och stiftelserätt, Sveriges indelning, registrering av trossamfund, fastställande av avgiftssatser inom begravningsområdet, fastställande av resegarantier samt bevakning av Allmänna arvsfondens rätt till arv och dess kapitalförvaltning. Kammarkollegiet företräder vidare staten och för det allmännas talan efter uppdrag från Justitiekanslern samt i vissa typer av ärenden, t.ex. sådana som rör miljöintressen. Myndigheten beslutar även om en rad olika typer av ersättningar och hanterar avvecklingsfrågor m.m.

Kammarkollegiets ansvar för auktorisation av tolkar och översättare med de tillsynsuppgifter som följer av detta anknyter till utredningens uppdrag. Det gör också myndighetens ansvar för att upphandla samordnade ramavtal avsedda för andra statliga myndigheter, vilket skett inom tolkförmedlingsområdet. Verksamheten bedrivs inom särskild avdelning med benämningen Statens inköpscentral (SIC). I uppgiften ingår stödverksamhet för inköp vid avrop från de samordnade ramavtal som myndigheten har upphandlat.[38]

Auktorisation av tolkar

Auktorisation av tolkar och översättare sker med stöd av förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare genom anordnandet och bedömning av skriftliga och muntliga prov tillsammans med anlitade språkbedömare, sakkunniga och språkassistenter. Auktorisation för tolkar sker på grundnivå (auktoriserad tolk, AT) och inom rätts- och sjukvårdsområdet även på specialistnivå (auktoriserad rättstolk, RT, och auktoriserad sjukvårdstolk, ST). Auktorisationerna gäller i fem år och kan därefter förnyas. Kollegiet utövar tillsyn över dem som auktoriserats och för även ett register. Ytterligare ett register förs över tolkar som genomgått viss tolkutbildning som faller under statlig tillsyn. Bägge registren finns sökbara på myndighetens webbplats. På kollegiet arbetar ett tiotal medarbetare inom prov- och auktorisationsverksamheten.

[38] Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Samhällets behov är utgångspunkten för Kammarkollegiets beslut om vilka språk som blir aktuella för auktorisationsprov. Kollegiet kan dock inte auktorisera tolkar i alla språk trots att det finns både behov och intresse. Avgörande för möjligheten att auktorisera är att det aktuella språket har ett standardiserat skriftspråk och att kollegiet har tillgång till språkbedömare som har den kompetens som krävs. För att uppnå enhetlighet i besluten finns bedömarinstruktioner framtagna och kollegiet genomför även individuella utbildningar av bedömare samt håller bedömarseminarier. Skriftliga prov är anonymiserade vid rättningar.[39]

Auktorisationen avser att skapa skydd mot oskicklig yrkesutövning, då det är svårt för beställare att avgöra om kvalitet på avropad tolkning är korrekt och därmed rättssäker.[40] Kammarkollegiets uppdrag är att med hjälp av språkexperter, samhällsvetare och sakkunniga inom juridik och sjukvård kontrollera att de tolkar som ansöker om auktorisation har de språkliga, begreppsmässiga och tolkningstekniska färdigheter som krävs. De ska också ha tillägnat sig god tolksed i sitt arbetssätt.[41] Kammarkollegiet har i föreskrifter formulerat vad som skall gälla enligt sådan s.k. god tolksed.[42]

Kriminalvården

Kriminalvårdens ansvar omfattar att verkställa utdömda påföljder, häktesverksamhet samt personutredningar i brottmål. Myndigheten ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt med effektiv lagföring och förebyggande av återfall i brott. Till uppgifterna hör även att förbereda frigivning, bekämpa narkotikamissbruk och anpassa innehållet i verkställigheten efter varje individs behov. Det innebär att anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser olika behov av övervakning och kontroll, liksom de intagnas behov av sysselsättning. Samtidigt ska en ändamålsenlig planering av de intagnas frigivning ske. Frivårdsorganisationen ska utformas så att den tillgodoser behovet av kontroll,

[39] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-01-12.
[40] Prop 1984/85:132, s. 9.
[41] Ibid.
[42] 17–23 §§ Kammarkollegiets tolkföreskrifter (KAMFS 2016:4) samt skriften God tolksed – Kammarkollegiets råd till auktoriserade tolkar.

stöd och andra åtgärder när det gäller klienterna. Den ska också främja ett effektivt samarbete med Kriminalvårdens övriga verksamheter och med övriga myndigheter.[43]

Verksamhetens karaktär förutsätter i betydande utsträckning att kommunikation kan ske också på andra språk än svenska. Dagligen förvaras cirka 1 000 personer i häkte, 4 500 personer i anstalt samt berörs cirka 20 000 personer i frivård. Det finns en stor språkbredd inom Kriminalvårdens personal men behovet av tolk ökar över tid. Tolk anlitas vid myndighetsutövning och andra situationer som förutsätter noggrann språklig förståelse. Exempel på användningsområden är främst i häktesverksamheten (i regel telefontolk) och i samband med inskrivningar, där auktoriserad rättstolk eftersträvas. Inom sjukvårdsverksamheten eftersträvas tolk som deltar på plats. Huvudleverantör under perioden 2014–2017 var förmedlingsorganet Semantix Tolkjouren AB. Ett sextiotal andra leverantörer berördes dock under perioden, främst till följd av att verksamhetsenheter finns i så stora delar av landet. De vanligaste tolkspråken var engelska, arabiska, ryska, rumänska och polska. Beställning av tolk sker genom chefsbeslut i första linjen. Barn nyttjas aldrig för tolkning, även om formella riktlinjer för detta saknas.[44]

Kvalitetsfrågor upplevs som viktiga och former för ett framtida avvikelsesystem för tolktjänster diskuteras. Olika former av kommunikationsstöd vid sidan av personalens språkresurser används i verksamheten, t.ex. en europeisk produktion av pekböcker samt tv-slinga. Kriminalvården har cirka 11 000 medarbetare, varav en fjärdedel är av utländsk härkomst. Myndighetens kostnader för tolktjänster har ökat under de senaste åren och var under 2017 cirka 16,3 miljoner kronor.[45]

Länsstyrelserna

Sveriges 21 länsstyrelser ansvarar, som regeringens företrädare i respektive län, för olika uppgifter och har en samordnande roll. Inom integrationsområdet ska länsstyrelserna medverka till att det finns beredskap och kapacitet för länens kommuner att ta emot nyanlända

[43] Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.
[44] Kriminalvården, underlag till utredningen, 2018-02-21.
[45] Ibid.

och ensamkommande unga. De ska även stödja kommunerna i samordningen av svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering, samt fördela statsbidrag till integrationsinsatser.

Samhällsorienteringen, som kommunerna ansvarar för, syftar till att underlätta nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället. Den ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas.[46] Av länsstyrelsernas årliga uppföljning av samhällsorienteringen framgår att det är relativt ovanligt att kommunerna använder tolkar, men att det förekom i 16 av de 260 kommuner som hade svarat på länsstyrelsernas uppföljningsenkät.[47]

Länsstyrelserna har i regel inte behov av tolktjänster i den egna verksamheten. De mycket begränsade tolk- och översättningstjänster som ändå nyttjas sammanhänger främst med översättning av material, t.ex. för webbpublicering.

Migrationsverket

Migrationsverket prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, arbeta, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ansöka om svenskt medborgarskap.

Migrationsverket erbjuder asylsökande boende och uppehälle under tiden de väntar på beslut i asylärendet. För asylsökande som fått tillstånd att stanna i Sverige, utbetalas statlig ersättning till kommuner och landsting. Om asylsökande får avslag på ansökan arbetar Migrationsverket med frivilligt återvändande. Det är kommuner och landsting samt Arbetsförmedlingen som har uppdraget att arbeta med etablering och integration av dem som beviljats tillstånd att bo i landet.

Målet för Migrationsverket anges vara att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring, tillvaratar

[46] 7 § förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.
[47] Länsstyrelsernas återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2017 – Samhällsorientering för nyanlända (2018-03-02, Dnr 851-336-2018), s. 9.

och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.[48]

Tillgängligheten på myndighetens kontor bedöms ännu inte som tillräcklig, men satta servicemål innebär en successiv förbättring. För 2018 innebar servicemålet 10 minuter för bokade besök och 40 minuter för spontanbesök. Då det gäller asylärenden görs bedömningen att 90 procent av kontakterna sker genom besök vid lokala kontor. Ofta handlar det om flera typer av frågor av olika karaktär.[49]

Tolktjänster[50]

Merparten av de samtal och utredningar som genomförs på myndigheten uppges ske med hjälp av tolk. Under 2016 användes tolkar vid över 263 700 tillfällen med samlade kostnader om drygt 245 miljoner kronor. Under 2017 minskade antalet tolkningar något, myndigheten använde tolkar vid mer än 259 100 tillfällen till en kostnad av drygt 251 miljoner kronor. Under 2018 har andelen auktoriserade tolkar ökat i verksamheten, särskilt påtaglig är också den allt mer dominerande andelen distanstolkning.

Vid asylutredningar genom video används utredningsrum med videoutrustning, där sökande och biträde sitter i ett rum och handläggaren i ett annat rum på annan ort. Tolken kan närvara genom att sitta i ett av dessa rum, alternativt i ett tredje rum. Erfarenheterna av Migrationsverkets videolösning är positiva.[51]

Tolken har en nyckelroll i samtalen med sökande, speciellt under asylutredningar. Hög kvalitet på tolkningen utgör enligt myndigheten förutsättning för en rättssäker utredning. Handläggning av utlänningsärenden innebär i de flesta fall kvalificerad myndighetsutövning mot enskild. Av det följer att det ofta finns stort behov av tolk då Migrationsverket har att göra med personer som inte behärskar svenska eller har allvarliga skador avseende hörsel/tal. Därutöver ställer EU:s Asylprocedurdirektiv[52] krav på att tolk ska användas vid muntlighet i asylärenden. Förvaltningslagen anger dock inte vilka kvalifikationskrav som ska gälla för tolkar, varför myndigheten

[48] www.migrationsverket.se, 2018-03-02.
[49] SOU 2018:43, s. 154.
[50] Texten bygger främst på underlag till utredningen från Migrationsverket, 2018-04-25.
[51] SOU 2018:43, s. 155.
[52] 2013/32/EU.

gör lämplig bedömning i det enskilda fallet. Det är berörd handläggare av visst ärende som bedömer om det finns behov av tolk. Regeln om tolk gäller inte bara då Migrationsverket handlägger ärenden, utan även vid exempelvis rådgivning.

Tolkning ska enligt Migrationsverket i första hand ske på den sökandes modersmål (talspråk/dialekt). Om det saknas tolk i aktuellt språk eller om det inte går att ordna av tids- eller kostnadsskäl, sker tolkning på annat språk som sökanden behärskar. Vid tolkning i kontakt med personer med särskilda behov, som barn, tortyroffer, kvinnor som blivit utsatta för övergrepp eller liknande, ska det alltid övervägas om tolk med erfarenhet från sådan tolkning ska användas samt vilket kön tolken bör ha. I dessa fall är det inte enbart en fråga om tolken är auktoriserad eller inte.

Migrationsverkets arbete med hjälp av tolkar och översättare sågs över i samband med ett särskilt projekt, som slutrapporterades 2014.[53] De förhållanden som då gällde är i flera avseenden fortfarande aktuella, det som därefter skett är att en central experttjänst för tolkfrågor och en samordningsgrupp tillsatts[54] Samordningsgruppen för språktjänster påbörjade sitt arbete 2015. Den består av representanter från samtliga regioner och avdelningarna för förvar och förvaltningsprocess. Gruppens syfte är att säkerställa att Migrationsverkets användning av tolkar och översättningar sker med så hög kvalitet och effektivitet som möjligt. Uppdraget omfattar bland annat att ge stöd till verksamheten i språktjänstfrågor och vid behov genomföra utbildningsinsatser. Gruppen ska också fånga upp synpunkter från verksamheten då det gäller processer, standarder och rutiner och sprida information om nya avtal samt samverka med språktjänstleverantörer.

Val av relevant tolkkompetens

Migrationsverket tog 2016 fram en standard för val av kompetens och form för tolkning vid olika typer av samtal med sökande. Syftet med standarden var att effektivisera och säkerställa tillgången på tolkar. En miniminivå avseende kompetens och tolkform definierades för att frigöra högre tolkkompetens till samtal som ställde högre

[53] Migrationsverket (2014). Samordning av tolk och översättaranvändning. Slutrapport.
[54] Migrationsverket, underlag till utredningen, 2018-03-15.

krav. De olika samtalstyper som förekom delades in i tre kategorier. I kategori A, som bland annat avser asylutredningar, ska tolk som beställs i första hand vara auktoriserad eller grundutbildad. I kategori B, som kan avse underrättelser eller ansökningssamtal, ska främst grundutbildad tolk användas. Vid korta samtal, t.ex. på boenden eller i receptioner, kategori C, kan som lägst s.k. övrig tolk användas.

Beställning av tolk görs enhetsvis och omfattar val av kompetens och tolkform utifrån ärendets behov. Beställningar hanteras sedan via telefon, e-post eller leverantörernas egna beställningssystem. Valet av tolkkompetens styrs bland annat av myndighetens standard för val av kompetens och form för tolkning. Migrationsverket har tre olika avtal för på plats-, telefon- och callcentertolkning. Valet av leverantör avgörs av tolkform och den rangordning som finns i Migrationsverkets avtal för de tre avtalen om tolkförmedlingstjänster. En förstudie avseende ett utvecklat beställnings- och uppföljningssystem pågår inom myndigheten.

Finns skäl att ifrågasätta viss tolks kompetens eller lämplighet, eller uppstår annan form av missnöje med tolkning, kan tolken reklameras. Reklamation innebär att brister rapporteras genom att avvikelserapport sänds till aktuell leverantör. De kan också förenas med viteskrav. Viteseloppen varierar utifrån förseelsens allvar. Auktoriserade tolkar kan även anmälas till Kammarkollegiet.

Det omfattande behovet av tolkar vid Migrationsverket, medförde att man 2013 införde en ny kompetenskategori i sitt avtal, med benämningen grundutbildad tolk. Dessa tolkar är inte auktoriserade. Myndigheten anger att deras tolkar vanligen kommer från denna grupp, trots att beställningar till leverantörerna i regel avser högre kompetenskrav. Kategorin grundutbildad tolk ersätts av Migrationsverket med 85 procent av taxan för auktoriserad tolk. Sedan även Kammarkollegiet infört denna kategori (*utbildad tolk*), har Domstolsverket infört motsvarande arvodesnivå i sin tolktaxa från 2018. Taxan avser tolkar registrerade i Kammarkollegiets register över utbildade tolkar.

Migrationsverket bedömer sig ha särskilda behov av tolkar och tolktjänster. Det är behoven av tydliga och anpassade krav på förmedlade tolktjänster i avtalen samt att i direkt dialog med leverantörerna kunna säkerställa efterlevnad av avtalen, som ligger bakom Migrationsverkets val att utveckla egna avtal och inte nyttja de avtal som tecknas av Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet.

Flerspråkig service

Migrationsverkets omfattande behov av tolkar och språktjänster ställer också krav på ökad effektivisering. Enkla och återkommande ärenden stöds av så kallad digital språkassistent med fördefinieradfe frågor och svar med text och ljud på olika språk. Utvärdering sker av detta hjälpmedel för att se om det kan avlasta behovet av traditionella tolkar. Egna medarbetares språkkunskaper används sedan tidigare för att effektivisera användningen av tolkar. Migrationsverket konstaterar att det kan vara komplicerat för medarbetare att bedöma gränsen mellan service, vägledning och myndighetsutövning. Myndigheten avser därför att identifiera vilka språkkunskaper som behöver tillgodoses vid framtida rekryteringar och förtydliga när sådana egna språkkunskaper kan användas.[55]

Myndigheten för yrkeshögskolan[56]

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, inrättades 2009 och ersatte då Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning. MYH har en rad uppgifter kring bidragsfördelning till eftergymnasial yrkesutbildning, bland annat tolkutbildning inom folkbildningen samt försöksverksamhet med tolkutbildning inom yrkeshögskolan.

Uppgifter och uppdrag

Förutom uppgiften att pröva frågan om statsbidrag till anordnare av utbildning inom yrkeshögskolan ska MYH på ett mer allmänt plan analysera arbetsmarknadens behov av utbildningar inom yrkeshögskolan och besluta om vilka utbildningar som ska ingå i verksamheten.[57] Myndigheten ska svara för register över studerande i yrkeshögskolans utbildningar (liksom förekommande uppdragsutbildningar) samt de studerandes studieresultat, betyg, examina och utbildningsbevis. Ytterligare uppgifter är att genomföra tillsyn samt inom ramen för tillsynen lämna råd och vägledning till utbildningsanordnare. MYH ska även ta fram statistik, granska och främja

[55] Migrationsverket (2018). Yttrande över uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service, 2018-03-19, dnr 1.1.2-2017-113133.
[56] Texten bygger delvis på underlag till utredningen från MYH, 2018-05-03.
[57] Förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

utbildningars kvalitet och anordnares kvalitetsarbete. Övriga uppgifter är ansvar för att sprida information och kunskap om utbudet av utbildningar som tilldelats statsbidrag.

MYH ska främja användning och utveckling av validering inom de utbildningar som myndigheten ansvarar för. Stöd ska även ges till branscherna i deras arbete med att utveckla, kvalitetssäkra och informera om modeller för validering. MYH utgör nationell samordningspunkt för den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande. Myndigheten ska pröva frågor om nivåplacering av kvalifikationer som inte är författningsreglerade med utgångspunkt i den nationella referensramen och svara för sammanställning av uppgifter[58] (se vidare kapitel 5 och 6).

Då det gäller tolkutbildningar ska MYH ansvara för fördelningen av statsbidrag till utbildning till kontakttolk vid folkhögskolor och studieförbund inom folkbildningen. Uppgiften överfördes från Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet, som hanterade bidragsfördelningen fram till halvårsskiftet 2012. Fördelningen av bidrag styrs genom särskild förordning.[59] Inom kontakttolkområdet gäller det grundutbildning, fördjupningskurser, kompletteringskurser, utbildning för lärare, språkhandledare och bedömare, samt för resor, inackordering och stipendier för deltagare i kontakttolkutbildning. En förutsättning för att MYH ska kunna lämna statsbidrag för tolkutbildning är att berörda folkhögskolor och studieförbund är statsbidragsberättigade enligt enligt förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

MYH:s uppgifter beträffande tolkutbildningar inom folkbildningen, skiljer sig inte nämnvärt från uppgifter som gäller övriga utbildningar inom myndighetens ansvarsområde[60]. Däremot finns det vissa skillnader i möjligheter att utföra dessa uppgifter. Det gäller främst uppgifter som rör tillsyn och kvalitetsgranskning. Dessa uppgifter utgår från bestämmelser i regelverket och i den förordning som styr fördelningen av statsbidrag till tolkutbildningar finns få bestämmelser som kan utgöra konkreta utgångspunkter för gransk-

[58] Förordningen (2015:545) om referensram för livslångt lärande för kvalifikationer.
[59] Förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk, TolkF.
[60] En skillnad är att MYH inte för register över deltagares studieprestationer, utan endast samlar in uppgifter om deltagare som fullföljt med godkänt resultat eller validerats inom kontakttolkutbildningarna och erhållit utbildningsbevis.

ning av kvalitet och tillsyn jämfört med regelverket för yrkeshögskolan. Anordnare som tagit emot statsbidrag för kontakttolkutbildning, ska enligt gällande förordning lämna uppgifter till MYH om deltagare som blivit godkända eller validerats med godkänt resultat. MYH samlar in dessa uppgifter, men har inte i uppgift att ansvara för ett register. Då det gäller myndighetens uppgifter kring tolkutbildningar som bedrivs inom folkbildningen, anges i MYH:s instruktion att samråd vid behov ska ske med Folkbildningsrådet.

Regleringsbrev och återrapporteringskrav

MYH:s mål, uppdrag och återrapporteringskrav anges i två årliga regleringsbrev riktade till myndigheten, respektive Kammarkollegiet. Kammarkollegiet administrerar anslaget för tolkutbildningar, enligt angivna villkor för de aktuella anslagsposterna.[61] I regleringsbrevet för 2018 anges två mål med återrapporteringskrav som bland annat berör kontakttolkutbildningar,

- utbildningarna inom myndighetens ansvarsområde ska hålla en hög och jämn kvalitet, och
- genomströmningen i tolkutbildningar ska öka.

MYH har ett särskilt uppdrag att ansvara för att en försöksverksamhet med utbildning till kontakttolk kan anordnas inom yrkeshögskolan.[62] Försöksverksamheten påbörjas 2019 och ska dimensioneras för cirka 160 utbildningsplatser fördelade på två utbildningsomgångar. Myndigheten ska inom ramen för försöksverksamheten bl.a. analysera om utbildningarna kräver nationellt likvärdigt innehåll. Uppdraget ska genomföras i dialog med berörda myndigheter och aktörer. Försöksverksamheten ska följas upp och utvärderas av myndigheten. Arbetet med och omfattningen av försöksverksamheten ska årligen redovisas i myndighetens årsredovisning, med början i redovisningen för 2018. Slutredovisning ska ske till regeringen senast i april 2022. Yrkeshögskolans regelverk gäller fullt ut för de kontakttolkutbildningar som beviljas statligt stöd inom försöksverksamheten.

[61] Anslag 14.1 och 14.3, utgiftsområde 17, hanteras av Kammarkollegiet. MYH disponerar vissa anslagsposter för tolkutbildning.
[62] Regleringsbrev för Myndigheten för yrkeshögskolan för budgetåret 2017.

Myndighetens arbete med tolkutbildningar

MYH har under 2017 arbetat med att ta fram ett internt kunskapsunderlag och inriktningsdokument för myndighetens verksamhetsplanering. Dokumentet tydliggör en framtida målbild och MYH:s inriktning på verksamheten med tolkutbildning på ett övergripande plan, som är att

- utbildningarna bedrivs med hög och jämn kvalitet,
- utbildnings- och valideringsinsatser bidrar till att samhällets behov av tolkkompetens tillgodoses,
- utbildningarna bidrar till att öka antalet auktoriserade tolkar,
- utbildningarna är efterfrågade yrkesutbildningar för de som vill arbeta som tolk, och att
- utbildningar till kontakttolk bedrivs inom yrkeshögskolan.[63]

Pensionsmyndigheten[64]

Pensionsmyndighetens uppdrag är att administrera och betala ut den allmänna pensionen. Uppdraget omfattar även att ge generell samt mer individuell information om pensionen. Pensionsmyndigheten har cirka 1 200 anställda på åtta orter runt om i landet. Myndigheten samarbetar med Försäkringskassan och Skatteverket kring de lokala servicekontor som finns på ett hundratal platser runt om i landet. Servicekontorens handläggare hjälper till med frågor om pension, socialförsäkring och skatt.[65]

Tolktjänster och flerspråkig service

Efterfrågan på tolktjänster och flerspråkig service hos Pensionsmyndigheten är förhållandevis låg jämfört med andra myndigheter som t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket. Myndigheten är trots detta väl medveten om behovet av att arbeta med effektivisering och kvalitetsförbättringar.

[63] Underlag till utredningen från MYH, 2018-05-03.
[64] Texten bygger på underlag till utredningen från Pensionsmyndigheten, 2018-01-12.
[65] www.pensionsmyndigheten.se, 2018-03-02.

Via myndighetens kundservicenummer erbjuds under vissa tider tolk på de mest efterfrågade språken. Dessa samtal hamnar i samma kö som svensktalande kunder. Handläggaren svarar på engelska och kontaktar därefter tolk för trepartssamtal. I de fall medarbetare som talar det förvalda språket finns tillgänglig, tas samtalet direkt. Det gäller främst finska, spanska och polska. Om kunden så önskar eller om ärendet inbegriper myndighetsutövning, kontaktas tolk för trepartssamtal.

Tabell 4.1 Antal samtal på olika språk till Pensionsmyndigheten 2017

Samtal till Kundservice telefoni (med tolktjänster)

Språk	Inkomna samtal	Besvarade samtal	Tappade samtal	Procent tappade
Finska	1 242	848	394	32
Arabiska	390	342	48	12
Spanska	289	178	111	38
Serbokroatiska	173	107	66	38
Tyska	70	42	28	40
Persiska	67	61	6	9
Engelska	59	33	26	44
Turkiska	20	17	3	15
Samtliga språk	**866 966**	**684 337**	**185 629**	**21**

Källa: Pensionsmyndigheten (2018). Underlag till utredningen, 2018-01-12.

Tabellen redovisar antalet samtal på olika språk under 2017. Differensen mellan inkomna och besvarade samtal beror på att kunder vid kö, eller av annan anledning, valt att avsluta samtalet innan de har fått sitt trepartssamtal. Brist på tolkar kan innebära extra väntetid, vilket kan generera avbrutna samtal och att behoven inte blir tillgodosedda. Andelen avbrutna samtal varierar, bland annat med avseende på språk.

Pensionsmyndigheten erbjuder även tolk vid bokade personliga möten med kundvägledare och på servicekontor. Oftast handlar det om distanstolkservice. Personlig service ges då till kunder som av olika anledningar behöver ett extra stöd. Dessa möten kan planeras och ökar därmed förutsättningarna att boka tolk. Det lyckas dock inte alltid för anlitad tolkförmedling att tillhandahålla auktoriserad tolk. Bristen på kvalificerad tolk kan påverka den service som myndigheten erbjuder pensionärer och pensionssparare som talar andra

språk än svenska, vilket myndigheten upplever som negativt. Pensionsmyndigheten erfar, genom samråd med de nationella minoriteterna, att anlitad tolkförmedling inte kan erbjuda tolkar i flera av de nationella minoritetsspråken. Efterfrågan anges, med undantag för finska, dock vara mycket liten, i princip obefintlig.[66]

Avvägningar mellan tolktjänster och andra former av språkstöd

Pensionsmyndigheten avser att i ökad utsträckning använda interna resurser med flerspråkig kompetens i samtal som inte rör myndighetsutövning. Därigenom eftersträvas en minskning av s.k. tappade samtal beroende på tolkbrist. Sådan resursförstärkning kan öka tillgänglighet för personer som talar andra språk än svenska, genom utökade telefontider för tolkhjälp och minskade väntetider. Målet är att öka servicegraden för personer med andra språk än svenska.

Pensionsmyndighetens rekrytering till kundservice och i viss mån servicekontoren fäster bland annat avseende vid språkkunskaper inom nationella minoritetsspråk. Myndigheten avser också att mer direkt koppla språkbehov till rekryteringsarbetet, där även andra språkkunskaper bör ses som meriterande. Det gäller såväl språk där differensen mellan inkomna och besvarade samtal i tolkservicen är stor, som de mest efterfrågade språken i kundservice.

Myndigheten följer migrationsstatistiken för att så väl som möjligt kunna bedöma framtida behov av tolktjänster.[67]

Samverkan med andra myndigheter

Pensionsmyndigheten deltar tillsammans med andra myndigheter i verksamheten ”Mötesplatser och information”, där bland annat önskemål om ökad samverkan kring upphandling av tolktjänster aktualiserats. Pensionsmyndigheten ser positivt på ett utökat samarbete mellan myndigheter och andra, för kunden, viktiga aktörer för att kunna tillgodose framtida tolkbehov. En möjliggörare för utökad samverkan kan vara Statens servicecenter. Utveckling och effektivisering av myndigheternas tolkerbjudanden är dock en fråga som

[66] Pensionsmyndigheten, underlag till utredningen, 2018-01-12.
[67] Ibid.

bedöms gå utöver Pensionsmyndighetens enskilda behov.[68] Genom särskilt uppdrag arbetar myndigheten även med effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service genom ökad användning av egna medarbetare med språkresurser. Erfarenhetsutbyte sker här med en rad andra myndigheter som omfattas av uppdraget.[69]

Barn- och anhörigtolkning

Det händer att pensionärer och pensionssparare önskar ta stöd av en vän eller närstående för tolkning. Om ärendet inbegriper myndighetsutövning anlitar Pensionsmyndigheten tolk. Gäller det generell information ser myndigheten oftast inte hinder för att en närstående tolkar. Det saknas dokumenterad erfarenhet av minderåriga som tolkar.

Det finns inte någon uttalad policy i frågan om anhörigtolkning, där såväl för- som nackdelar kan noteras. Myndigheten följer de diskussioner som förs inför eventuella framtida rekommendationer.

Användning av ny teknik

Myndigheten ser att digitalisering och ny teknik möjliggör effektivisering och kvalitetsutveckling för dem som talar andra språk än svenska. Tekniken bör i framtiden ge förutsättningar för pensionärer och pensionssparare som inte är svensktalande att erhålla likvärdig service som svensktalande.

Polismyndigheten

Myndigheten utgör samlat en av de största statliga beställarna av tolktjänster. Språk som avropas i störst utsträckning är arabiska, persiska, kurdiska och somaliska, sett till perioden 2015–2017. De samlade kostnaderna är betydande och ökande, under 2017 avropades tolktjänster för drygt 116 miljoner kronor. Antalet uppdrag uppskattas till minst 16–18 000 årligen utifrån den fakturering som

[68] Ibid.
[69] Arbetsmarknadsdepartementet (2017). Uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service, 2017-10-19, A2017/01961/I.

skett under perioden. Det är dock troligtvis en underskattning, eftersom många av dessa avser samlingsfakturor.[70]

Anskaffningen av tolkar har blivit svårare efter 2015, ofta uppstår behoven med mycket kort varsel. Ibland får ett tredje språk användas, som engelska eller franska, som ersättning för tolk i t.ex. ett i Sverige mindre frekvent afrikanskt stamspråk. Varierande erfarenheter finns av de förmedlingar som ingår i det statliga ramavtalet och lämpligheten att anlita dem. Leverantörsledet uppfattas fortfarande som omoget efter avregleringen på 1990-talet, en ökad samhällsstyrning bedöms därför kunna vara positiv. Försök har gjorts med vissa egna anställningar av tolkar. Avropen av tolktjänster kännetecknas vidare av besvärliga administrativa förhållanden, där det är svårt att följa upp enskilda fakturor mot olika leverantörerers system.

Internt språkstöd används i viss utsträckning, t.ex. då det gäller passkontroll, där information kan ges på ett 40-tal språk. I ärenden av juridisk natur och som rör tvångsmedel används inte egna anställda som språkstöd. Huvudsakligen efterfrågas auktoriserade rättstolkar på plats. Saknas auktoriserade, kan grundutbildade tolkar i vissa fall nyttjas. Säkerhetsaspekter viktiga, där belastningsregistret inte alltid är en tillräcklig grund för att kunna kvalitetssäkra tolken. Det gäller t.ex. då tolk används i samband med tvångsmedel. Avrop via ramavtal kan då innebära betydande svårigheter. Ökade möjligheter till kontinuitet och säkerhetskontroll efterfrågas då det gäller framtidens tolktjänster. Anhörigtolkning uppges aldrig förekomma, även om barn och anhöriga ibland kan vara närvarande i ett ärende.

Polismyndigheten betonar att tolkar behöver vara uppdaterade på aktuella förhållanden i sitt eget land/språkområde och de förhållanden som där råder. Vidareutbildning kring detta behövs, liksom utvecklingen då det gäller de olika rättsbegrepp som används.[71]

Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket är en expertmyndighet inom rättsväsendet. Genom analyser och bedömningar bistår myndigheten polis, åklagare och domstolar i olika brottsutredningar. Rättsmedicinalverket

[70] Polismyndigheten, underlag till utredningen, 2018-03-05.
[71] Underlag i detta avsnitt från utredningens möte med myndigheten, 2018-02-23.

ansvarar enligt sin instruktion för rättspsykiatrisk, rättskemisk, rättsmedicinsk och rättsgenetisk verksamhet, i den utsträckning sådana frågor inte hanteras av annan statlig myndighet. Rättsmedicinalverket har även andra uppdrag, som faderskaps- och släktutredningar samt medicinska åldersbedömningar. Myndighetens behov av tolktjänster ligger på förhållandevis begränsad nivå.

Rättsmedicinalverkets nyttjande av tolktjänster är förhållandevis begränsade, cirka 600 000 kronor under 2017. Drygt en tredjedel, 38 procent, av anlitade tolkar är auktoriserade, inte sällan med specialkompetens som rätts- eller sjukvårdstolk.

Skatteverket

Skatteverkets huvudsakliga uppgifter består i skatteuppbörd, ansvar för folkbokföringen, att registrera boupptecknings och vara borgenär åt staten. Myndigheten utfärdar även id-kort för personer som är folkbokförda i Sverige och utreder skattebrott.[72]

Myndigheten kommer i kraft av sina uppgifter i kontakt med merparten av landets enskilda, företag och organisationer. Trots detta har Skatteverket endast i blygsam omfattning ansett sig behöva nyttja tolktjänster i anslutning till verksamheten. De årliga kostnaderna för tolktjänster ligger på cirka 500 000 kronor. Beloppet är snarast en överskattning, eftersom det även bedöms omfatta vissa översättningstjänster.[73]

Verksamhet med gemensamma Servicekontor

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket bedriver frivillig samverkan med gemensamma s.k. servicekontor. Verksamheten planeras få en mer permanent framtida form, vilket beretts av Servicekontorsutredningen.[74] Utgångspunkt har varit att Statens servicecenter ska överta driftansvaret för servicekontoren och en samlad serviceorganisation för lokal statlig service från 2019.[75]

Servicekontoren leder till ett stort antal personliga möten med enskilda, som vänder sig till Skatteverket och övriga medverkande

[72] www.skatteverket.se, 2018-05-14.
[73] Skatteverket, underlag till utredningen, 2018-05-08.
[74] SOU 2018:43.
[75] Dir. 2017:95.

myndigheter för information och konkreta ärenden. I de fall besökare på servicekontoren har svårigheter med svenska språket, kan servicehandläggare boka tolk. Servicekontorsutredningen bedömer servicekontoren som särskilt lämpade då det gäller att nå nyanlända och underlätta myndighetskontakter. Kontoren kan därför få en positiv inverkan ur ett integrationspolitiskt perpektiv.[76]

Rutiner och riktlinjer för bokning av tolk ser olika ut för Skatteverket respektive Försäkringskassan, vilket noterades av Servicekontorsutredningen. Skatteverkets bokningssystem bedömdes inte som helt anpassat för servicekontorens verksamhet, där besök normalt inte bokas i förväg. Skatteverket har därför strävat efter att rekrytera främst arabisktalande personal till kontoren och tillåter också att anhöriga till besökare kan tolka, när det inte finns tolk att tillgå. Vidare planeras en webblösning, som möjliggör att besökare kan boka möte för id-kortsansökan och folkbokföringsärenden. Det bedöms förbättra möjligheterna att få tillgång till tolk vid besöket.

Försäkringskassans bokningssystem för tolk bedöms enligt Servicekontorsutredningen som förhållandevis smidigt. Servicekontorens handläggare kan i regel få tillgång till telefontolk i de vanligaste språken, som arabiska, inom 15 minuter. Försäkringskassans riktlinjer innebär att servicehandläggare med språkkunskaper utöver svenska och engelska kan stötta andra servicehandläggare, dock utan att ta över ett möte eller ärende. Försäkringskassan försöker undvika att besökare använder barn, vänner eller släktingar i stället för tolk. Servicehandläggare uppmanas bistå besökare att boka telefonmöten med språkkunniga handläggare, vilket kan ske på myndighetens hemsida. Det kan ske på ett flertal språk, som arabiska, finska, franska, meänkieli, polska, samiska, somaliska, spanska, tigrinska, turkiska och tyska.[77]

Servicekontorsutredningen föreslår att även andra myndigheter ska inkluderas i det långsiktiga arbetet. Det innebär att direktåtkomst till verksamhetssystem och sekretessbrytande bestämmelser behöver etableras som t.ex. även omfattar Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår också att Statens servicecenter senast 2020 ska kunna tillhandahålla videomötestjänster vid alla servicekontor, som kostnadsfritt kan användas av statliga myndigheter som omfattas av kontorens verksamhet, för möten med medborgare och företag. Det

[76] SOU 2018 :43, s. 264.
[77] SOU 2017:109, s. 65–66.

gäller närmast Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Trafikverket. Sådana videomötestjänster har också förordats då det gäller att förenkla och effektivisera processen för nyanlända, ännu saknas dock gemensamma tekniska plattformar för detta.[78]

Trafikverket

Trafikverket är en central förvaltningsmyndighet med ansvar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Myndigheten ska arbeta för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektiva persontrafiken, vilket bland annat sker genom upphandling av trafik. Myndigheten har en rad forskningsanknutna uppgifter, bland annat då det gäller analyser av olyckor, samhällsekonomi inom transportområdet samt trafikprognoser. Myndigheten har vidare viktiga samverkansuppgifter, som bland annat anknyter till totalförsvar och krisberedskap.

Trafikverket ansvarar också för vissa mer avgränsade uppgifter där frågan om tolkning kan aktualiseras. Det gäller t.ex. genomförande av kunskapsprov och körprov för körkort och taxiförarlegitimation och kunskapsprov för yrkeskunnande för trafiktillstånd och yrkesförarkompetens.[79]

Trafikverket erbjuder översatta kunskapsprov på 14 olika språk. Anpassade prov kan också erbjudas, t.ex. med språk- eller teckentolk eller med förlängd provtid. Myndigheten har haft relativt stabila kostnader för tolktjänster under senare år, under 2017 avropades närmare 2 000 uppdrag, motsvarande 3,1 miljoner kronor. Uppdragen avropas i olika delar av landet och omfattar vardera i genomsnitt cirka två timmar. Cirka 3 procent av uppdragen ställs in med kort varsel till följd av att tolk insjuknat eller inte infinner sig. Myndigheten kan inte ange de kvalifikationsnivåer som främst nyttjas, men har statistik över förekommande tolkspråk. Vanligaste språken under 2014–2017 var, i fallande ordning, arabiska, tigrinja, polska, mandarin och persiska. Andra språk kan vara vanliga under vissa år,

[78] SOU 2018:43, s. 188 och 217–221.
[79] Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, samt www.trafikverket.se

som bahdini, dari och thailändska. Engelska förekommer också i ökande utsträckning.[80]

Åklagarmyndigheten

Myndigheten rymmer närmare ett tusental åklagare, där den operativa verksamheten bedrivs i sju geografiska åklagarområden och en nationell åklagaravdelning. I Stockholm och Malmö finns flera s.k. åklagarkammare. På riksnivå omfattar den nationella åklagaravdelningen ett antal enheter med inriktning på olika frågor. Det gäller bekämpning av korruption, miljö- och arbetsmiljömål, arbete mot den internationella och organiserade gränsöverskridande brottsligheten, respektive säkerhets- och terroristmål. En särskild åklagarkammare är underställd riksåklagaren och handlägger misstankar om brott av bland annat poliser, åklagare och domare.

Myndigheten har ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten bedriver. Åklagarmyndigheten har viktiga nationella samverkansuppgifter samt uppgifter i samarbete med andra länder.[81]

Åklagarmyndighetens kostnader för tolktjänster ligger på blygsamma 250–300 000 kronor per år. Det beror bland annat på att Polismyndigheten i regel står för de tolkkostnader som uppstår i samband med förundersökningar.[82]

4.2.2 Det offentliga åtagandets olika delar

Det offentliga ansvaret för utveckling av tolktjänster bygger ursprungligen på äldre traditioner inom den privata sektorn och från verksamheter med translatorer/översättare. Behoven av tolkningstjänster inom offentlig sektor ökade i takt med en förändrad omvärldssituation med fler flyktingar och arbetskraftsinvandrare. Utvecklingen beskrivs väl inom ramen för Nordiska Ministerrådets tidigare kartläggningsarbete.[83]

[80] Trafikverket, underlag till utredningen, 2018-06-01.
[81] Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten, samt www.aklagare.se/om-oss
[82] Åklagarmyndigheten, underlag till utredningen, 2018-05-30.
[83] Nordiska Ministerrådet (1997). Språklige tjänster för invandrare i Sverige, Norge, Danmark och Finland. TemaNord 1997:596.

Mer systematisk utbildning av tolkar samt kvalitetsgranskning, auktorisation och nyttjande av tolktjänster genom myndigheternas och det allmännas försorg, kan numera ses som avgörande offentliga åtaganden. Tidigare utgjorde även förmedlingen av tolktjänster ett sådant ansvarsområde, flera decennier av avreglering har där förändrat situationen. Avregleringen inom området kontrasterar starkt mot den utvecklingsväg som gällt för tolkning för döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade genom landstingens tolkcentraler. Där tillhandahålls tolkar i de situationer den enskilde önskar, s.k. vardagstolkning. Teckenspråkstolkar anställs ofta av landstingen, har en omfattande utbildning bakom sig och yrket är tydligt professionaliserat.[84] Det finns även privata teckentolkförmedlingar.

Betydelsen av offentliga insatser har betonats också för språktolkar i en rad utredningar och genom förändrad lagstiftning genom åren. Dåvarande Integrationsverket framhöll vikten av en fungerande och rättssäker offentlig tolkservice i sin rapportering 1999. Man betonade att kommunikation genom tolk utgör den första och till en början enda möjligheten för nyanlända till verklig kontakt med det svenska samhället och utgör därmed ett första led i integrationsprocessen. Bedömningarna har knappast förändrats sedan dess. Fungerande tolktjänster är ett stöd för såväl integration och rättssäkerhet, som en grundläggande demokrati- och samhällsfråga.

Det offentliga åtagandet är dock mångfacetterat och rymmer inte enbart överväganden kring hur kostnadseffektiva och kvalitativt goda tolktjänster ska utvecklas och möta myndigheters och enskildas behov. En rad randfaktorer ska samtidigt hanteras, så att fungerande system inom t.ex. utbildning och marknad kan upprätthållas. Hänsyn måste t.ex. tas till regelverk inom utbildningens område, upphandlings- och konkurrensfrågor samt arbetsmarknadens funktionssätt. I följande avsnitt behandlas några av dessa aspekter.

4.2.3 Upphandling

Samhällets nyttjande av tolktjänster präglas i betydande grad av hur stat, kommuner och landsting ska förhålla sig till regelverket för offentlig upphandling. Toktjänstmarknaden vilar på ett stort antal fria och inbördes oberoende yrkesutövare (frilanstolkar), och fokus

[84] www.tolkcentralen.se, 2018-10-08.

på upphandlingsarbetet har kommit att ligga på förmedlingstjänster från bolag som kan samordna och erbjuda efterfrågade tolktjänster.

Grundläggande förutsättningar och utgångspunkter för de omfattande och numera utdragna tjänsteupphandlingar som utvecklats inom tolkförmedlingsområdet är

- avregleringen av den offentliga tolkförmedlingsverksamheten, samt
- tolkarna som i huvudsak obundna enskilda uppdragstagare.

Kommuner och landsting som ännu har fungerande egna tolkförmedlingar, kan avstå från att teckna återkommande ramavtal och med andra utgångspunkter arbeta långsiktigt med sin tolkförsörjning. Detta berörs i senare avsnitt.

Tre statliga ramavtal om förmedlingstjänster

Med upphandling avses här de åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar för att anskaffa tjänster genom tilldelning av kontrakt. Ett ramavtal innebär ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod.[85]

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet upphandlar och förvaltar ramavtal för statliga myndigheter för att effektivisera upphandlingarna för sådana varor och tjänster som statliga myndigheter upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Inom området informationsteknik gäller sedan 1992 ansvaret för den offentliga förvaltningen, dvs. inte bara statliga myndigheter utan även kommunal sektor. Som huvudregel ska en statlig myndighet (och en kommun när det gäller informationsteknik) använda Kammarkollegiets ramavtal, om myndigheten inte finner att annan form av avtal sammantaget är mer fördelaktigt. I så fall ska myndigheten underrätta Kammarkollegiet om skälen till detta. Då det gäller tolkförmedlingstjänster tillhandhåller Kammarkollegiet ett gemensamt

[85] 1 kap. 2 och 20 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

statligt ramavtal. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har dock valt att teckna egna ramavtal.[86]

De skilda ramavtalen inom staten ger ökade möjligheter att tillvarata enskilda myndigheters behov vid avrop, men skapar också vissa problem. Hit hör en varierad terminologi och begreppsanvändning, vilket utredningens direktiv påtalar. Det kan skapa svårigheter vid upphandling, avrop och anlitande av tolk.[87] Arbetsförmedlingen och Migrationsverket benämner dem som gått arbetsmarknadsutbildning som utbildade tolkar i sina ramavtal, medan Kammarkollegiet betraktar dessa personer som s.k. övriga tolkar. Det ställer ökade krav på såväl beställare vid olika myndigheter som tolkarna själva, som ska förhålla sig till olika benämningar och taxor.

Tolktaxa enligt Kammarkollegiets statliga ramavtal

Domstolar och vissa andra angivna myndigheter ska enligt förordning betala ersättning till språktolkar enligt av Domstolsverket fastställd taxa, den s.k. tolktaxan. Domstolsverket fastställer tolktaxan efter det att Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten har getts tillfälle att yttra sig.[88]

Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet fastställde i tidigare ramavtal för förmedlingstjänster att vissa sådana s.k. A-myndigheter skulle följa taxan. Inför det nu aktuella ramavtalet har angivits att taxan ska tillämpas av samtliga avropande statliga myndigheter. Taxan innebär dock att arvodesnivåerna även i fortsättningen är högre vid domstolarna, som ses som prioriterade då det gäller tillgången på auktoriserade tolkar med specialisering som rättstolkar. Taxan behandlas närmare i kapitel 13. Utredningen noterar att den förändring som skett kan förbättra tolkarnas ekonomiska förutsättningar samtidigt som det i någon mån neutraliserar konkurrensen om kvalificerade tolkar mellan olika typer av myndigheter. Fortfarande gäller dock att endast en begränsad delmängd myndigheter ges möjlighet att påverka taxans och avtalens utformning. Det kan i

[86] 2 § förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning och 8 a § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.
[87] Dir. 2017:104.
[88] 1 § förordningen (1979:291) om tolktaxa. Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2016:15) om tolktaxa. De som enligt förordningen ska betala enligt taxan är allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, Arbetsdomstolen, arrendenämnd, hyresnämnd, åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten.

sig vara en bidragande orsak till att alternativa ramavtal tecknas inom den statliga sektorn av Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.

Upphandling mellan statliga myndigheter

Upphandling mellan myndigheter undantas från upphandlingsplikt då det bakomliggande syftet är att samverka för att uppnå myndigheternas gemensamma mål.[89] En förutsättning är att samarbetet styrs av allmänintresset och att den s.k. 20-procentregeln gäller, dvs. att myndigheterna utövar mindre än 20 procent på öppna marknaden av den verksamhet som berörs av samarbetet. Lagstiftningen[90], vilar på principen att det inte gäller upphandling om en enhet väljer att själv utföra en tjänst, s.k. egenregiverksamhet. Sedvanlig upphandling krävs därför i regel inte om en statlig enhet beställer varor eller tjänster från en annan enhet inom staten, som ju utgör samma juridiska person. Det finns dock undantagsfall, eftersom statliga enheter och verksamheter kan vara så fristående i förhållande till varandra att köp eller transaktioner mellan dem inte främst kan bedömas som egenregiverksamhet.

Kammarrätten i Stockholm fann vid en prövning 2017 att två statliga myndigheters samverkan inte kunde ses som uttryck för egenregiverksamhet, trots att de två myndigheterna under relativt lång tid samverkat i frågor kring viss tjänst. Domstolen konstaterade att de två myndigheterna tillhörde olika departementsområden, hade olika budget, regleringsbrev och instruktioner. Med hänsyn till detta kunde de betraktas som formellt fristående från varandra och den aktuella tjänsten skulle enligt domstolen upphandlas.[91]

Kammarrättens dom har ifrågasatts, eftersom det inte har stöd i den praxis som utvecklats inom EU-domstolen eller EU-rätten i övrigt att köp inom samma juridiska person skulle kunna utgöra upphandling. Det kan inte heller anses förenligt med den praxis som utvecklats inom staten i Sverige, där t.ex. Statens servicecenter till-

[89] EU:s upphandlingsdirektiv och 3 kap. 17 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Undantaget förutsätter att samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset och att myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet
[90] Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.
[91] Kammarrättens i Stockholm dom 2017-06-21, mål nr 7355-16.

handahåller ekonomitjänster till statliga myndigheter utan föregående upphandling.[92] Upphandlingsmyndigheten har också i ett remissvar givit uttryck för bedömningen att utbyte av administrativa tjänster mellan myndigheter inte alltid behöver omfattas av upphandlingsplikt, i detta fall ett föreslaget utbyte av it-tjänster mellan Försäkringskassan och Statens servicecenter.[93]

Erfarenheter från uppdraget ”Mötesplatser och information”

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket erhöll under 2016 uppdrag att tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting söka förenklade och mer effektiva processer för nyanlända, ”Mötesplatser och information”. I en delrapport konstaterades att aktörerna såg fördelar i om nyanlända kunde följas av en och samma tolk vid de aktörsmöten som genomfördes. Det kunde bidra till trygghet och kontinuitet för nyanlända samt effektivisera aktörernas administration. Av upphandlingstekniska skäl, där berörda myndigheter använde olika statliga ramavtal för tolkförmedlingstjänster, kunde detta i regel inte arrangeras. Användning av ett gemensamt statligt ramavtal eller förmedlingsfunktion hade här underlättat en mer funktionell hantering av tolktjänster som stöd för nyanlända och offentliga aktörer.[94] Den samordning av tolktjänster som i vissa fall kunnat ske har även uppmärksammats kunna leda till oönskade effekter, om inte tolketiska aspekter noga beaktas. Tolken kan i vissa fall ges eller ta rollen att överföra erfarenheter mellan myndigheter i en serie tolkade möten. Klienter kan ställa frågor som rör tidigare möten och tolken kan ha svårigheter att förhålla sig neutral och enbart tolka vad som sägs.[95]

[92] Rättsutredning på uppdrag av Statens srvicecenter (2018). Kahn Pedersen, pm, Upphandlingsrättsliga förutsättningar för myndigheter under regeringen att samverka utan föregående upphandling, 2018-05-28.
[93] Upphandlingsmyndigheten, yttrande över SOU 2018:43, 2018-09-05.
[94] Arbetsmarknadsdepartementet, Uppdrag om förenklade och mer effektiva processer för nyanlända, 2016-07-28, A2016/01467/EXPCH, samt Mötesplats och Information – delrapport, 2018-02-16, s. 11.
[95] Arbetsförmedlingen (2018). Effektiviserad användning av tolktjänster, s. 11. 2018-03-31.

Tolkförmedling – mellanhand vid offentlig upphandling

Statliga och andra offentliga aktörers upphandling av tolkförmedlingstjänster utgör ett exempel på effektiviserad upphandling genom s.k. mellanhänder. Begreppet har inte definierats i den lagstiftning som gäller offentlig upphandling, men förekommer inom flera branschområden. Det kan gälla stöd i form av s.k. mäklarlösningar eller köp av tjänster genom säljare som samlat tillhandahåller underleverantörslösningar. En formellt avgörande skillnad gäller främst hur relationerna utformas avtalsmässigt. Vid mäklartjänster tecknas separata avtal också med tjänsteleverantörer, medan en lösning där mellanhanden också tillhandahåller underleverantörernas tjänster innebär samlade avtal med mellanhanden.[96]

Mellanhänder kan vara ett lämpligt alternativ i branscher där upphandlande myndigheter upplever svårigheter i att knyta till sig rätt utförare för att möta vissa behov. Samma regler gäller för upphandling av mellanhänder som för andra upphandlingar, bland annat att den anbudsgivare som lämnat det sammantaget ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska antas. Då det gäller förmedling av tolktjänster kravställs såväl förmedlingstjänster som tolkning. Vid avrop vänder sig upphandlande myndighet till avtalad tolkförmedling och anger aktuellt behov. Tolkförmedlingen tillhandhåller då tolk som kan utföra uppdraget.[97]

Tolkförmedlingar karaktäriseras enligt ovan med vad som beskrivits som s.k. ”mellanhand med underleverantörslösning”. Det innebär att tolkförmedlingens uppdrag är att samordna behov av tolkning genom att köpa tjänster från tolkar för vidareförsäljning till köpare. Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten konstaterar att denna typ av underleverantörslösningar främst förekommer i diversifierade branschområden. För tolktjänster gäller diversifieringen t.ex. att efterfrågan kan avse tolkning på ett flertal olika språk, på olika kompetensnivåer och i olika delar av landet. Hantering av ett stort antal underleverantörer innebär också höga transaktionskostnader, särskilt om marknaden är föränderlig vad avser tillgängliga underleverantörer. Det kan då vara naturligt att samordningsbehov finns gentemot beställande myndigheter.[98]

[96] Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2017). Mellanhänder i offentlig upphandling. Rapport 2017:1.
[97] Ibid., s. 37.
[98] Ibid, s 33 och s.100–101.

Vid underleverantörslösningar är leverantörerna, i detta fall tolkarna, avskurna från regelmässiga kontakter med upphandlande myndigheter, som mer i detalj kan uttrycka behov kring en viss tjänst. Underleverantörer kan därför ha svårt att ta ställning till de krav och villkor som läggs fast. I sådana sammanhang kan det vara viktigt att samtliga parter, i detta fall även tolkarna, ges möjlighet att delta i inledande marknadsanalyser och utformning av upphandlingslösningar.[99]

Uppföljning och utvärdering avgörande

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten betonar vikten av avtalsförvaltning och uppföljning. Det finns alltid risker med underleverantörslösningar, då det gäller möjligheterna att följa upp verksamheten. Den upphandlande myndigheten har vid förmedling ingen avtalsrelation med dem som faktiskt tillhandahåller tolktjänster, tolkarna. Myndigheterna behöver säkerställa att uppföljning kan ske och avsätta de resurser som krävs för kontrollen. I de fall beslut om val av underleverantör, dvs. tolk, ligger kvar hos upphandlade myndighet (vid direktförordnanden), kan andra risker uppstå. Det gäller t.ex. risker för subjektivitet och att viss typ av selektion eller preferenser kan uppstå. Sådana tillämpningar kan stå i strid med regelverket. Det ska alltid i efterhand kunna konstateras vilka faktorer som låg till grund för visst beslut om upphandling.

Både förmedlingstjänster och tolktjänster bör utvärderas. Prisuppgifter består vanligen av förmedlingsavgift respektive timpriser för olika tolktjänster. Det är t.ex. inte möjligt att utvärdera enbart förmedlingstjänster, och inte de förmedlade tolktjänsterna, om det innebär att en betydande del av det totala kontraktsvärdet lämnas utanför.[100]

Krav på mellanhänders neutralitet kan behöva säkerställas från upphandlande myndigheter och utgör alltid en viktig utgångspunkt vid inledande riskanalys. Sådana krav på neutralitet ställs inom flera branschområden och innebär att mellanhänder ska vara oberoende i förhållande till sina underleverantörer. Då kan god konkurrens bibehållas inom den aktuella tjänstemarknaden. Konkurrensverket och

[99] Ibid. 103.
[100] Ibid, ss. 70, 80 och 125.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar dock att det inom tolktjänstområdet saknas krav på tolkförmedlingarnas neutralitet i förhållande till utförande tolkar. Tolkförmedlingen har möjlighet att tillhandahålla tolkning antingen genom egna anställda eller genom underleverantörer. Bristande neutralitet hos mellanhänder kan på sikt leda till ökad misstro mot beställarsidan, dvs. upphandlande myndigheter. Det kan inverka negativt på marknadens intresse att leverera sådana tjänster till offentlig sektor. Det kan konstateras att krav på neutralitet visserligen kan utgöra en inskränkning för marknaden, men ändå utgör ett villkor för att slå vakt om konkurrens och skapa förutsättningar för goda affärer för offentlig sektor.[101]

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten noterar att det finns en oro för ökad risk för korruption och osund konkurrens vid användning av mellanhänder i offentlig sektor. Mellanhanden har en stark ställning och kan på egen hand, utan att behöva tillämpa upphandlingslagstiftningen, leverera tjänster till upphandlande myndigheter. Risker för korruption och osund konkurrens kan minskas genom krav på transparens och fortlöpande uppföljning.[102]

Direktupphandling av tolkar

Viss direktupphandling av tolktjänster förekommer inom offentlig sektor, vid sidan av ramavtalken för tolkförmedlingstjänster. Inom staten gäller detta främst domstolarna, men det förekommer även vid andra myndigheter. Orsaken kan bland annat vara otillräcklig tillgång på kvalificerade tolkar genom upphandlade förmedlingar, med de tidskrav eller speciella önskemål som kan gälla. Det kan också finnas geografiska skäl, då lokalt tillgänglig platstolk föredras. Domstolarna tillämpar som flertalet andra myndigheter det ramavtal för tolkförmedling som Kammarkollegiet tillhandahåller genom Statens inköpscentral. Det avser dock enbart förmedlingstjänster, varför tolktjänster bedöms kunna direktförordnas utan att kränka avtalet.

Domstol eller annan myndighet kan således välja att beställa tolk från en tolkförmedling eller genom att direktförordna den tolk man vill ge uppdraget. Domstolarna informeras i sina interna riktlinjer om

[101] Ibid, s. 121-123.
[102] Ibid. s 118.

att de då kan använda sig av Kammarkollegiets hemsida, där det finns en förteckning över auktoriserade och utbildade tolkar. Direktförordnade tolkar är vanligt förekommande vid vissa domstolar.[103]

Som jämförelse kan nämnas den inom kommunal sektor omfattande förmedlingen av lärarvikarier som kan ske med stöd av avtal med s.k. vikarieförmedlingar. Liksom för tolkar sker även direktförordnande av sådana lämpliga vikarier, som skolorna har kännedom om.

Andra typer av delningsekonomiska förmedlingstjänster

Alternativa modeller för förmedlingstjänster förekommer inom vissa branschområden. Nya modeller kan dock ge upphov till problem i förhållande till befintliga regelverk. EU-domstolen har t.ex. slagit fast att den tjänst som förmedlingsverksamheten Über tillhandahåller inom transportområdet, inte endast består av en förmedlingstjänst. Übers tjänst syftar till att med hjälp av en applikation för smarta mobiltelefoner mot ersätttning se till att bilförare som inte är yrkesförare och använder egna fordon, sammanförs med personer som önskar resa inom en tätort. EU-domstolen fann att förmedlingstjänsten utgör en integrerad del av en helhetstjänst, som huvudsakligen består av en transporttjänst, och att den därför ska klassificeras som en tjänst på transportområdet.[104]

Ytterligare exempel på direktförmedlad tjänst utan mervärdesproducerande mellanhand är Airbnb. Datatjänsten förmedlar kontakt mellan den som önskar hyra ut, respektive den som önskar hyra en bostad. Tjänsten anses funktionellt och prismässigt konkurrera med hotellverksamhet. Den rättsliga bedömningen av Airbnb skiljer sig åt mellan olika länder. I Sverige betraktas det som en form av andrahandsuthyrning, vilket ställer särskilda krav med avseende på bland annat tillstånd och beskattning.

[103] Domstolsverket, underlag till utredningen 2018-03-04, samt Domstolsverkets riktlinjer för tolkanvändning i domstol, november 2017.
[104] Europeiska unionens domstol (20 december 2017). Mål C-434/15, Asociación Profesional Elite Taxi mot Uber Systems Spain SL.

4.2.4 Styrning och samverkan

Frågor kring olika former av samverkan och styrning är av avgörande betydelse för myndigheters arbete och de ansvarsfrågor som diskuteras. Frågorna behandlas närmare i kapitel 8 om tillsynsfrågor m.m.

4.3 Kommuner och landsting[105]

Tyngdpunkten i svensk offentlig förvaltning ligger på lokal och regional nivå. Kommuner och landsting har till uppgift att säkra den gemensamma välfärden och gemensamma intressen, främst inom områden som avser behovet av hälso- och sjukvård, social eller teknisk service. Särskilda uppgifter för kommunerna är skola, äldrevård, stöd för personer med funktionshinder samt räddningstjänst och krisberedskap. Landstingen har förutom ansvar för hälso- och sjukvård även viktiga uppgifter som rör kommunikation, regional planering och utveckling.[106] Behovet av tolktjänster som ett stöd i dessa verksamheter är därmed betydande. Det innebär också att kommuner och landsting sammantaget svarar för två tredjedelar av kostnadsvolymen för offentliga tolktjänster i landet.

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, är en arbetsgivar- och intresseorganisation, vars medlemmar utgörs av landets alla kommuner och landsting. SKL har i vissa frågor som gäller tillgången på tolkar och tolktjänster tagit ställning. Det har bl.a. kommit till uttryck i skrivelsen Tolk – en fråga om brukar/patient- och rättssäkerhet.[107]

Utredningen ger i följande några exempel från de olika verksamhetsområden där tolktjänster avropas inom kommuner och landsting. Främst gäller det inom socialtjänsten samt hälso- och sjukvårdens område. Även ungdomsskolan svarar för betydande behov av tolkning inom kommunerna. Kostnadsmässigt utgör det dock en mindre andel av avropade tolktjänster, eftersom verksamheten i betydande grad tycks arbete med stöd av egna språkresurser.

[105] Utredningen använder sig av begreppet landsting, även i de fall ett landsting betecknar sig som region. Utredningen anknyter därmed till begreppen i kommunallagen (2017:725) och vallagen.
[106] Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län samt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.
[107] SKL (2016). Dahlerus, L. och Olsson, O. Tolk – en fråga om brukar/patient- och rättssäkerhet, 2016-04-29.

Socialtjänstens individ- och familjeomsorg

Socialtjänstens svarar i många kommuner för merparten av de tolktjänster som avropas. Åtskilliga ärenden rör frågor där det är avgörande att den enskildes rätt kan tillgodoses i kommunens myndighetsutövning. Landets kommuner möter i varierande grad brukare med bristande kunskaper i svenska språket. Att detta också innebär en betydande utmaning framgår av tidigare rapportering från bland annat Socialstyrelsen. Utrikes födda är överrepresenterade inom nästan alla verksamhetsområden som rör socialtjänstens individ- och familjeomsorg. Det gäller främst inom ekonomiskt bistånd, dygnsvård för barn och unga och bland hemlösa. I delar av verksamheterna används tolk i upp till 80–90 procent av förvaltningens ärenden. Vid behov behövs såväl kvalificerade tolkar som personal med goda kunskaper i hur det är att arbeta via tolk. Tolkar som inte håller tillräcklig kvalitet kan vara kostnadsdrivande, om det krävs ytterligare samtal eller om brister i beslutsunderlag leder till inadekvata insatser.

Trots omfattande behov saknas ofta introduktion eller fördjupad utbildning för förvaltningens handläggare i tolkfrågor. Det gäller även många brukare, som saknar erfarenhet av att tala via tolk. Bristande tillit till att tolken har tystnadsplikt kan t.ex. försvåra för handläggaren att få tillgång till relevant information.[108]

Hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvården utgör, särskilt i den del som bedrivs genom landstingens försorg, ett område med omfattande behov av tolktjänster. Kostnadsmässigt bedöms hälso- och sjukvården inklusive tandvården svara för betydligt mer än hälften av de samlade kostnaderna för tolktjänster inom kommuner och landsting. Det innebär också att kostnaden per invånare via landstingens budgetar är betydligt högre än den genomsnittliga kostnaden för kommunernas tolkverksamhet. Behovet av kvalitativa tolkar, helst med fördjupning som auktoriserad sjukvårdstolk, ställer krav på landstingen att anpassa sig till de högre taxor som finns för tolkar som arbetar mot staten. Flera landsting arbetar därför enligt Domstolsverkets taxor.

[108] Socialstyrelsen (2010). Interkulturellt socialt arbete.

4.3.1 Avreglering av förmedlingsverksamheter

Utredningen beskriver under andra avsnitt den omfattande avregleringen som skett av offentlig tolkförmedling sedan 1990-talet. Förändringarna har bl.a. inneburit en ökad övergång till offentlig upphandling av förmedling från många landsting och kommuner.

Inom teckenspråksområdet har utvecklingen varit en annan. Vissa privata förmedlingar förekommer inom området. Förmedlingen av tolktjänster inom området vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade, sker dock i huvudsak fortfarande genom landstingens försorg. Tolkarna är dock även inom detta område i ökande grad uppdragstagare.[109]

4.3.2 Upphandling, styrning och samverkan

Den kommunala sektorn och landstingen svarar för merparten av den offentliga upphandling av tolkförmedling och tolktjänster som sker i landet. Verksamheten omsätter betydande belopp i storleksordningen 1,1 miljarder kronor årligen, vilket närmare framgår av kapitel 13. Trots detta saknas för närvarande mer övergripande och gemensamma ramavtal för sektorn, där kommuner och landsting kan avropa tolkförmedlingstjänster och tolkar. Kommuner och landsting tecknar därför i betydande utsträckning egna avtal för denna typ av tjänster. Det förekommer också att kommuner gemensamt, i vissa fall tillsammans med ett landsting, utvecklar sådana ramavtal.

SKL Kommentus är en koncern av bolag som ägs av Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, samt en majoritet av landets kommuner. Dessa utgör även verksamhetens kunder. Strategiskt stöd inom inköp erbjuds genom SKL Kommentus Inköpscentral, som tillhandahåller ramavtal och upphandlingsstöd till kommuner och landsting. En eventuell förstudie inriktad på tolkförmedlingstjänster har diskuterats inför ett möjligt framtida ramavtal. Förstudier genomförs normalt tillsammans med kunder, leverantörer och SKL. Utredningen erfar, efter kontakter med SKL Kommentus, att en sådan förstudie f.n. inte prioriterats och därför inte ingår i planeringen.[110]

[109] Landstingens ansvar för vardagstolkning framgår av 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
[110] SKL Kommentus Upphandlingsplan 2018-2019, s. 2–3 www.sklkommentus.se/globalassets/inkopscentral/upphandling/upphandlingsplan_2018-2019.pdf

En rad kommuner och enstaka landsting har möjlighet till tolkförsörjning genom egen förmedling. Cirka hälften av landets kommunala förmedlingar samverkar inom ramen för Tolkservicerådet, vilket beskrivs närmare i ett senare avsnitt. Kommunala förmedlingar innebär en rad fördelar för huvudmannen, men kännetecknas även av vissa svårigheter, främst till följd av begränsade volymer och möjligheter att arbeta utanför sitt geografiska område. Förmedlingstjänster genom egen kommunal förmedling kräver normalt inte sedvanligt upphandlingsförfarande enligt LOU.

Styrning och samverkansformer inom den kommunala sektorn behandlas närmare i kapitel 8.

4.4 Övriga aktörer med anknytning till offentlig sektor

4.4.1 SOS Alarm AB

Alarmeringsföretaget SOS Alarm AB är en offentlig aktör med viktiga uppgifter som även omfattar talade språk utöver svenska. Företaget är till lika delar ägt av staten respektive den kommunala sektorn genom SKL Företag AB, som är ett av förbundet Sveriges Kommuner och Landsting helägt bolag. Grunduppdraget för alarmeringstjänsten 112 formuleras av staten genom avtal och utformas med hänsyn till samhällsbehov och teknisk utveckling.[111]

Tolktjänster

Alarmeringsfrågor och verksamheten vid SOS Alarm AB har utretts vid återkommande tillfällen. I någon utsträckning har då även förutsättningar för personer som talar andra språk än svenska berörts. Den s.k. Alarmeringstjänstutredningen föreslog således 2013 att nödsamtal skulle kunna tas emot på de vanligaste språken i Sverige – om inte annat så via tillgång till tolk.[112] Frågan aktualiserades åter 2018 av utredningen om en nationell alarmeringstjänst och de organisatoriska formerna för denna. Man konstaterade att det i SOS Alarm AB:s verksamhet visat sig finnas ett behov av att kunna ta

[111] SOU 2018 :28.
[112] SOU 2013:33.

emot och hantera larm där nödställda talar annat språk än svenska. Utredningen hade inte i uppdrag att särskilt utreda eller belysa detta men fann att frågan behövde övervägas vidare i det fortsatta arbetet med att genomföra utredningens förslag. Man angav i sammanhanget att också de krav som ställs på offentlig verksamhet i språklagen (2009:600) och i förvaltningslagen (2017:900) då behövde beaktas.[113]

Sedan ett tiotal år tillbaka har SOS Alarm AB lagt ökad vikt vid att hantera inkommande larmsamtal också på en rad andra språk än svenska. God kompetens finns sedan tidigare hos bolagets operatörer i engelska, sedan 2011 upphandlas tolktjänster från Transvoice/Stockholms tolkförmedling för övriga språk. Att anskaffa egen språk- eller tolkkompetens till larmcentralerna har bedömts som alltför kostnadskrävande, även om vissa försök pågår i Malmöregionen. Genom avtal finns tillgång till de vanligaste språken under kontorstid och access till sammanlagt uppemot 200 språk med längre svarstider. Tjänsten beskrivs som relativt välfungerande. Under senare år har antalet inkommande larmsamtal på andra språk än svenska ökat och utgjorde under 2017 mellan 600 och 700 samtal per månad. Främst gällde det arabiska, men även somaliska, tigrinja, dari och persiska. Under 2017 hanterades inkommande samtal på 69 olika språk. Språktjänsten kan obruten följa med då larmsamtal migreras in i t.ex. polisens ärendehantering under pågående utryckning. En målsättning är här att öka anpassningen till hjälporganens behov och arbetssätt. Rent allmänt görs bedömningen att tolkning/språktjänster fungerar väl per telefon, ett arbetssätt som för övrigt är nödvändigt då det gäller alarmeringstjänster.

Teknikutveckling

Bolaget ser att den tekniska utvecklingen kan innebära utveckling av relevanta digitala hjälpmedel för språktjänster, som automatiserad översättning. Det bedöms i en framtid (5–10 år) sannolikt påverka arbetssättet också inom alarmeringstjänsten.[114]

[113] SOU 2018:28, s. 191.
[114] SOS Alarm AB, underlag till utredningen 2017-12-12.

4.4.2 Public service

Radio- och tv-lagen berör även tillgänglighetskrav som kan gälla funktionsnedsättningar och behov av textning, teckenspråkstolkning, uppläst text och anknytande teknik. Det ingår i public service-uppdraget ansvar för att programutbudet omfattar de fem nationella minoritetsspråken. SR står för majoriteten av minoritetsspråksändningarna jämfört med SVT och UR. Främst gäller det finska språket, men även på en rad andra språk än de nationella minoritetsspråken. Utbudet omfattar t.ex. arabiska, kurdiska, persiska, somaliska och engelska. Public serviceutredningen lämnade 2018 förslag om fortsatta ambitioner inom området och att ökat fokus skulle läggas på kvalitet i språkutbudet, för att bättre synliggöra språken och de minoriteter som talar dem. För dem som inte talar svenska ansågs det av demokratiskäl vara betydelsefullt att kunna ta del av pågående samhällsdebatt. Utbudet behöver enligt utredningen vara relevant för människor i Sverige och dess närområde som inte kan ta del av nyheter på svenska. Sändningstillståndet för SR borde därför innehålla formuleringar om att erbjuda ett utbud av nyheter på olika språk. Public servicebolagen anger å sin sida att det är svårt att hitta utbildade journalister och tolkar som behärskar de aktuella språken.[115]

4.4.3 Civilsamhälle och aktörer inom välfärdsområdet

Det är inte bara huvudmän inom offentlig sektor som redovisar samhällsanknutna behov av kvalificerade tolktjänster. Tolktjänster avropas också genom privata aktörer som fullgör offentliga uppgifter inom den s.k. välfärdssektorn samt de delar av civilsamhället som bedriver verksamhet i anslutning till offentlig sektor.

Ett stort antal privata aktörer arbetar med offentlig finansiering och uppdrag inom välfärdssektorn, med verksamhet inom socialtjänstens område, skolan samt hälso- och sjukvården. I dessa verksamheter uppstår behov av tolktjänster på liknande sätt som inom den offentliga sektorn, med de problem och möjligheter som gäller tolktjänster inom kommuner och landsting. Det uppstår t.ex. behov av tolktjänster för elever och vårdnadshavare med andra modersmål

[115] SOU 2018:50.

än svenska på samma sätt i fristående skolor som i kommunala skolor. Avvägningsproblem kan vara likartade, t.ex. då det gäller förekomsten av barntolkning, vilket utredningen belyser i kapitel 9.

Behov av tolkning av hög kvalitet kan även förekomma inom verksamheter i civilsamhällets regi, som anknyter till offentlig myndighetsutövning. Det kan t.ex. gälla idéburna organisationer som fullgör rådgivnings- och stöduppgifter i anslutning till möten med asylsökande. Stödet kan även kan omfatta uppgifter som offentligt biträde, t.ex. i samband med Migrationsverkets asylutredningar. Offentliga biträden är annars vanligen knutna till företag, som advokatbyråer.

4.5 Tolkförmedling

Begreppet tolkförmedling rymmer en rad olika delfrågor, där organisatoriska förhållanden, affärsmöjligheter, teknikutveckling och effektivisering berörs i följande avsnitt. Behovet av att utveckla tillsynsfrågorna inom förmedlingsbranschen tas upp i kapitel 8.

4.5.1 Förmedlingsorgan och branschorganisationer

Branschen i stort är trots sina historiska rötter ännu relativt omogen och kännetecknas av nyinrättade strukturer. De privata företagen inom förmedlingsbranschen är numera till stor del organiserade medan organisationsgraden vad gäller yrkes- och fackförbund för enskilda tolkar fortfarande är förhållandevis låg.

Förmedlingsorgan

Förmedlingen av de tolktjänster som behövdes inom offentlig sektor skedde fram till 1990-talet främst i offentlig regi. Tolktjänster utfördes i viss utsträckning också av egen personal, där såväl stat som kommun förfogade över anställda tolkar för vissa vanligt förekommande språk. Från 1990-talet och framåt skedde en betydande avreglering av verksamheten. En rad kommunala förmedlingar privatiserades genom att anställda övertog verksamheter eller genom att

den förvärvades av externa kommersiellt inriktade bolag. Många anställda tolkar avvecklades också från statliga och kommunala verksamheter.

Tolkförmedlingarna har en central roll som mellanhand mellan beställare, användare och utförare av tolktjänster. Förmedlingarna är inte föremål för särskild registrering, reglering eller tillsyn, de återfinns ofta i den officiella näringslivsstatistiken aggregerat tillsammans med andra typer av företag inom språkområdet. Tolkförmedlingsverksamheten kan ingå i en större koncern som även sysslar med andra verksamheter. Tolkförmedlingarna kan erbjuda tjänster som är knutna till de tillhandahållna språktjänsterna, t.ex. översättning, teckenspråkstolkar eller tolkanvändarutbildning. Det kan även finnas koppling till tjänster som inte är språkliga men knyter an till andra funktioner som etablering och integration av nyanlända, asylboenden, hem för ensamkommande barn, stöd och matchning på arbetsmarknaden eller utbildning. Det finns uppskattningsvis ett 40-tal mer omfattande privata och cirka 20 offentligt ägda tolkförmedlingar i Sverige. Med tolkförmedling avses då en organisation som förmedlar tolktjänster i ett större antal talade språk.

Den privata delen av tolkmarknaden domineras av tre stora aktörer. Språkservice Sverige AB, med huvudkontor i Malmö, är Sveriges största tolk- och översättningsföretag med 82 anställda och en omsättning på 509 miljoner kronor under 2017. Bolaget uppger sig på webbplatsen ha 6 000 tolkar och översättare i 200 språk tillgängliga, vid alla tider på dygnet.

Semantix Tolkjouren AB, med säte i Uppsala, ingår i en global koncern som genom en serie bolag ytterst ägs av private equity-bolaget Segulah. De hade inom tolkverksamheten 44 anställda 2017 med en omsättning som uppgick till drygt 390 miljoner kronor. Bolaget uppger på sin webbplats att de förfogar över 8 500 tolkar, översättare och språkkonsulter på 217 språk.

Transvoice Sweden AB med säte i Örebro äger även Stockholms tolkförmedling AB och ingår i en större företagsgrupp med koncernmoder Transcom WorldWide. Transvoice och Stockholms tolkförmedling hade sammantaget 164 anställda 2017 och svarade för en omsättning på drygt 312 miljoner kronor.

Ytterligare en betydande tolkförmedlingsaktör är Järva tolk- och översättningsservice AB med säte i Kista. De uppger sig 2017 ha

31 anställda och 3 300 anknutna tolkar, fördelade på 153 språk. Omsättningen var 68 miljoner kronor 2017.[116]

Tabell 4.2 Större privata tolkförmedlingar verksamma i Sverige[117]

Ekonomiska nyckeltal (mnkr) och antal anställda 2016 och 2017

Bolag	Nettoomsättning		Resultat efter finansnetto		Vinstmarginal[118] %		Antal anställda	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Språkservice Sverige AB	505,0	509,0	13,6	12,3	2,69	2,41	120	82
Semantix Tolkjouren AB	425,2	390,6	8,4	6,3	1,96	1,61	53	44
Stockholms tolkförmedling AB	280,0	297,8	21,9	26,9	7,80	9,02	119	134
Transvoice Sweden AB	12,3	14,4	-3,1	-0,6	-24,83	-4,11	24	30
Järva tolk och översättningsservice AB	62,5	68,0	5,9	7,5	9,40	11,03	31	31
Hero Tolk AB	54,9	31,2	-11,7	3,2	-21,35	10,16	69	39
Tolkresurs Sverige AB	51,8	56,0	6,2	7,7	12,00	13,68	105	114
Gävle Tolkjour AB	37,3	31,3	-0,1	0,4	-0,28	1,13	68	58
Totalt	**1 429,0**	**1 398,3**	**41,1**	**63,7**			**589**	**532**

Källa: Bolagsinformation genom Bisnode Sverige AB, årsredovisningar och egenpublicerade uppgifter.

Ovanstående tabell redovisar ekonomiska nyckeltal för ett mindre antal dominerande privata tolkförmedlingar. De beräknas omsätta cirka två tredjedelar av samhällets kostnader för tolk- och tolkförmedlingstjänster.

Vissa offentliga, ej vinstdrivande tolkförmedlingar finns ännu kvar efter den privatisering som tog fart under 1990-talet. Inom den offentliga förmedlingsverksamheten utgör Tolkförmedling Väst en av

[116] Företagsdata från Bisnode Sverige AB utifrån respektive bolags årsredovisningar. Se även jarvatolk.se/om-oss/vara-resurser, 2018-06-08.

[117] Tabellen redovisar endast tolkförmedlingsbolag där den samlade nettoomslutningen inom relevanta delar av koncernen omfattar minst 30 mnkr. Sammantaget bedöms ett 40-tal privata tolkförmedlingar verksamma i landet. Därtill kommer ett antal mindre tolktjänstbolag, där ägarna själva utför huvudparten av tolkuppdragen.

[118] Vinstmarginal anger vinsten i procent av varje intjänad krona. Vinstmarginalen kan hos vissa bolag variera kraftigt mellan olika år, t.ex. hos Transvoice, vars vinstmarginal under perioden 2014–2017 varierat från 100,82 till -4,11 procent.

de större aktörerna. Verksamheten drivs i form av ett kommunalförbund mellan Västra Götalands läns landsting och berörda kommuner. Kansliet ligger i Göteborg, därtill finns ett antal lokala kontor. Av omslutningen 2017 utgjorde tolkarvoden cirka 121 mnkr, motsvarande 336 000 förmedlade uppdrag.

Tabell 4.3 Större offentliga tolkförmedlingar

Omsättning (mnkr) och antal årsarbetskrafter 2016 och 2017

Offentliga tolkförmedlingsorgan	Omsättning		Antal årsarbetskrafter[119]	
	2016	2017	2016	2017
Tolkförmedling väst, kommunalförbund	193,2	186,9	68	67
Örebro läns landsting, gemensam nämnd[120]	83,9	81,5	15	15
Västmanlands tolkservice, ek. förening	52,5	46,9	15	15
Språktolknämnden i Dalarna	44,2	37,5	8	8
Totalt	**373,8**	**352,8**	**106**	**105**

Källa: Verksamhetsberättelser och underlag till utredningen 2018.

I Dalarna, Västmanland respektive Örebro läns landsting finns ytterligare exempel på kommunala samarbetsorganisationer där landsting och kommuner samverkar. Samarbetet sker i form av gemensam nämnd eller ekonomisk förening. De fyra största offentligt ägda förmedlingsorganen svarade under 2017 för drygt tre fjärdedelar av de offentliga tolkförmedlingarnas omsättning, se ovanstående tabell.

Branschorganisationer

Två dominrande branschorganisationer samlar tolkförmedlingarna – Tolkservicerådet, som främst organiserar offentligägda verksamheter, och de privata Språkföretagen inom Almega.

[119] Avser i allt väsentligt administrativa befattningar. Örebro läns landsting och kommuner anlitar via sin gemensamma nämnd t.ex. drygt 350 tolkar (uppdragstagare) och har 15 anställda för administrativa uppgifter.
[120] Exklusive översättningstjänster, vilka omsatte cirka 0,9 mnkr 2017.

*Tolkserviceråde*t

Tolkserviceråde*t*, TSR, utgör branschorganisation för ett 20-tal offentligt ägda tolkförmedlingar. Även enstaka privata tolkförmedlingar har anslutit sig till organisationen. TSR bildades 1996 för att värna en fortsatt kvalitetsutveckling inom tolkförmedlingsbranschen efter den konkurrensutsättning som påbörjats. TSR fungerar som ett samverkansforum och har bland annat utvecklat en yrkeskodex för förmedlingsarbete, gemensamma tester för nyrekrytering och mätning av kunskapsnivå hos utbildade tolkar samt datasystem för effektivare förmedlingsarbete.[121]

Språkföretagen

Språkföretagen, inom huvudorganisationen Almega, samlar främst de större privata förmedlingsföretagen. De anger sig svara för cirka 70 procent av den privata förmedlingsbranschen. Föreningen bildades 2012 och arbetar bland annat för att upprätthålla hög standard inom branschen. Det kan ske genom utveckling av gemensamma frågor, t.ex. påverkan av offentlig sektor att ställa relevanta kvalitetskrav vid offentlig upphandling. Organisationen har även utarbetat etiska branschregler för Språkföretagens medlemmar.[122]

4.5.2 Affärsmöjligheter, konkurrens och vinster i välfärden

Den avreglering som skett inom förmedlingsbranschen har öppnat upp för privata aktörer att utveckla verksamheten och samtidigt göra goda affärer. Det har i flera avseenden varit till gagn för offentliga beställare av tolktjänster, men även inneburit oförutsedda styrningseffekter och att skattemedel utgjort bas för vinster som genererats ur verksamheten. Förmedlingsverksamheten har successivt utvecklats mot ett mindre antal dominerande privata aktörer. Dessa förmedlingsbolag har blivit tongivande i de offentliga upphandlingar som genomförs på olika förvaltningsnivåer. Ett litet antal mer omfattande offentliga verksamheter har också utvecklats genom förmedling i samverkan mellan kommuner och landsting.

[121] tolkserviceradet.se/index.php?page=om-tsr, 2018-05-18.
[122] www.almega.se/forbund-branscher/almega-tjansteforetagen/sprakforetagen, 2018-05-18.

Förmedlingen av tolktjänster har allt mer kommit att underlättas och kvalificeras genom de tekniska möjligheter som vuxit fram. Avropsförfrågningar matchas i ökad utsträckning med hjälp av datorer och smarta mobilapplikationer gentemot tolkarna. Samtidigt ökar intresset inom offentlig sektor för distanstolkning. Det skapar ökade möjligheter för användarna, tids- och kostnadsmässigt, inte minst utanför storstadsregionerna. Distanstolkning ger sämre förutsättningar för tolken men upplevs i myndighetskontakten ofta också som mindre ingripande och mer neutral. Den ökade teknikintensiteten i förmedlingsarbetet har minskat behovet av ”mänsklig kontakt” mellan förmedlare och tolk. Det har därför också väckt frågor om vilka mervärden de privata aktörerna tillför verksamheten, givet den brist på offentlig insyn som präglar förmedlingsarbetet.

Nytänkande och effektivisering

De större förmedlingarna söker löpande anpassning mot en framtida ny situation. Anställning av tolkar, utveckling av callcenter-verksamhet, ökad teknikorientering samt aktivitet och närhet till utbildningsverksamheter för tolkar är tecken på detta. Bolagen är ledande då det gäller tekniska anpassningar i förmedlingsarbetet men noterar även de tekniska landvinningar som sker hos flera myndigheter. Där pågår arbete med så kallade tolkportaler och begynnande och innovativa hjälpmedel för språkstöd. Den offentliga uppmärksamheten på kvalitet och kostnader ger på längre sikt ökat fokus på att nedbringa kostsamma förmedlingssteg och ökad hantering med teknik och digitala rutiner.

Tolkarna, som utför de avropade tolktjänsterna, har ofta relationer till ett flertal olika tolkförmedlingar, i vissa delar av landet även i offentlig regi. Tolkarna arbetar i huvudsak som frilanstolkar men en ökande andel anställda tolkar noteras vid större privata förmedlingsbolag. De anställda tolkarna saknar i betydande utsträckning längre utbildning och auktorisation. Det har skapat förutsättningar för en konkurrenssituation mellan olika grupper av tolkar, där väl utbildade och auktoriserade tolkar inte nödvändigtvis premieras. Offentlig sektor har i betydande grad medverkat till att mindre kvalificerade, s.k. övriga tolkar ofta ges företräde till tolkuppdrag. Det sker genom ramavtalens utformning och i kravställningen kring

enskilda avrop. Fokus på pris, snarare än kvalitet ger effekter på branschen och professionens utveckling. Önskemålen om förbättrad kvalitet tilltar dock över tid, vilket nu ställer frågan om pris och kvalitet på sin spets.

Ökad effektivisering inom offentlig sektor förutsätter samordning, adekvat kravställande och långsiktighet i processen kring tolktjänster. Det gäller prognoser kring framtida tjänstebehov (språk, omfattning), genomförande av utbildning och fortbildning, förmedling och teknikanpassning för själva tolkningen. Ett ökat fokus på kvalitet, utbildning och ordnade relationer mellan uppdragsgivare och tolkar kan i sin tur ge betydande effekter för marknaden.

Anställning av tolkar och anställningsstöd

Tolkförmedlingsföretag anställer i ökande utsträckning tolkar och översättare för att underlätta förmedlingen av tjänster till myndigheter och andra offentliga tolkbeställare. Det kan komma i konflikt med avtalens betoning av kompetens vid prioritering av förmedlingsuppdrag, eftersom auktoriserade tolkar mer sällan anställs. Uppdrag som förmedlas till anställda tolkar innebär också att en oklar andel av utbetalda arvoden når tolkarna. Frilansande tolkar är i ramavtalen inte sällan tillförsäkrade oavkortade tolkarvoden enligt angiven taxa, däremot inte de tolkar som är anställda av förmedlingarna.

Förmedlingsföretagens anställning av tolkar gäller främst s.k. övriga tolkar utan längre utbildning eller auktorisation och i någon utsträckning s.k. grundutbildade tolkar från folkbildningen. Under vissa förutsättningar kan företagen också få anställningsstöd för att anställa personal som tolkar. Under en tvåårsperiod 2016–2018 beviljades tolkförmedlingsföretag anställningsstöd för 192 personer. I de flesta fall gällde det stöd för ett fåtal personer per företag, men det finns även exempel på förmedlingar som erhållit stöd för upp till 28 personer under den aktuella perioden.[123]

[123] Arbetsförmedlingens underlag till utredningen om antalet individer med anställningsstöd i tolkbranschen (SNI 2017-kod 74300), 2018-04-13 samt 2018-06-05. En person redovisas första gången hen förekommer hos ett givet företag under tidsperioden 2016-01–2018-02. Samma person kan förekomma flera gånger i händelse av att hen har haft anställningsstöd hos flera olika företag. Mer omfattande anställningsstöd, t.ex. i form av nystartsjobb eller särskilt anställningsstöd, utgick under perioden till företagen Linguacom och Järva tolk.

Syftet med anställningsstöd är att underlätta för arbetsgivare att anställa arbetslösa personer, varav många står långt från arbetsmarknaden. På en konkurrensutsatt marknad med prispress kan det dock innebära risk för konkurrenspåverkan, eftersom subventionsgraden med anställningsstöd uppgår till 75–80 procent av lönekostnaden. I de fall sådana tolkar avropas för tolkuppdrag av Arbetsförmedlingen eller annan myndighet kan staten komma att stå för lönekostnaden av berörda tolkar ännu en gång.

Tabell 4.4 Anställningsstöd till tolkförmedlingar 2016–2017[124]

Företag	Typ av anställningsstöd	Antal personer
Järva Tolk & översättningsservice AB	Översättare, tolkar, lingvister m.fl.	14
	Administratörer, köksbiträden m.fl.	14
Linguacom	Översättare, tolkar, lingvister m.fl.	4
	Kundtjänst, administratörer m.fl.	2

Källa: Arbetsförmedlingen (2018).

Förmedlingstjänster och affärsmodeller

Ramavtalens konstruktion innebär att privata tolkförmedlingar främst konkurrerar genom att erbjuda låga förmedlingsavgifter. Tolkarvoden fastställs av upphandlande myndighet men utgår ofta från Domstolsverkets taxa och varierar beroende på tolkens kompetens.[125] Vid anbudsgivning i samband med upphandling av Arbetsförmedlingens ramavtal för tolktjänster har i enstaka fall så låga förmedlingsavgifter som 0 kronor erbjudits. Vid så låga bud framstår anbudsgivarens affärsmodell som otydlig och förklaringar brukar begäras. Arbetsförmedlingen fann efter sådan prövning att det aktuella företagets förklaring var acceptabel. Det anfördes att företaget hade tolkar anställda med lön reglerad enligt kollektivavtal samt önskade tillvarata vissa strategiska mål, vilket påverkade prissättningen av förmedlingsarvodet.

Förekomsten av noll-anbud för förmedlingstjänster har därefter åter aktualiserats i upphandling av ramavtal från Kammarkollegiets

[124] Avser perioden 2016-01–2018-02, underlag från Arbetsförmedlingen till utredningen, 2018-09-24. Yrkesbenämningarna utgör personernas ”första sökta yrke” hos Arbetsförmedlingen och är inte säkrade med avseende på den aktuella placeringen.
[125] Domstolsverket (2018). Rättshjälp och taxor 2018.

och Migrationsverkets sida under 2018. Migrationsverket ger uttryck för att man inte tagit principiell ställning mot dessa s.k. nollanbud. Det är inte heller, enligt myndighetens bedömning, möjligt att göra det med den lagstiftning och den rättspraxis som gäller. Man konstaterar att det från anbudsgivarens sida då kan röra sig om att man tar ut låga eller inga förmedlingsavgifter för tjänster som man tillhandahåller uteslutande eller i hög grad med egen personal och kompenserar sig genom den ersättning som utgår per tolktimme.[126] Kammarkollegiet konstaterar på motsvarande sätt att tolkförmedlingen kan ta en viss mellanskillnad i de fall de förmedlar en egen anställd tolk. Förmedling av frilansande tolkar möjliggör inte detta med Kammarkollegiets nuvarande utformning av avtalen.[127]

Kammarkollegiets avtal har även prövats rättsligt, dock utan att rätten kunnat ta hänsyn till mer grundläggande styrnings- och kvalitetsfrågor som följd av förmedlingsorganens affärsstrategier.[128] Utredningen kan dock konstatera att de villkor som anges i LOU avseende ”onormalt låga anbud”, ska prövas utifrån en rad kriterier av den upphandlande myndigheten. Det gäller t.ex. hur leverantören avser fullgöra kontraktet med avseende på social- eller arbetsrättsliga skyldigheter, eller om leverantören kan få statligt stöd.[129] Som tidigare framgått har det varit vanligt att tolkförmedlingar kan erhålla statligt anställningsstöd. Utredningen känner inte till om sådant stöd är aktuellt hos leverantörer i de nu aktuella ramavtalen.

I en aktuell rättsanalys av Högsta förvaltningsdomstolens domar, hävdas att det normalt inte är tillåtet av en upphandlande myndighet att sätta golvpriser, för att undvika noll-anbud (eller för den delen negativa anbud, minusanbud). En anbudsgivare som överprövar en upphandling måste kunna visa sig lida skada eller riskera att göra det.[130]

Utredningen noterar sammanfattningsvis att erbjudande om gratis förmedling företagsekonomiskt bygger på helt andra affärsmodeller i verksamheten än de förväntade. Det väcker också intressanta tankar kring avvikelserapportering i de fall tjänsten är gratis. Dvs. i vilken utsträckning det fungerar att lägga klagomål på leverantörer som

[126] Migrationsverket, underlag till utredningen, 2018-10-03.
[127] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-10-05.
[128] Se Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 2018-10-02, mål nr 12129-18.
[129] Ibid., samt 16 kap 7 § LOU.
[130] Arfwedson, P. m. fl. (2018). Rättsfallsanalys: Högsta förvaltningsdomstolen och golvpriser – har golvpriser gått ur tiden?. Karnov Nyheter, 2018-11-05.

arbetar ”utan ersättning”. Det innebär också att ramavtalens nuvarande konstruktion och inriktning kan behöva ses över, liksom formerna för anställningsstöd och förmedling. Risker finns annars att såväl myndigheters kvalitetskrav, marknadens konkurrensförutsättningar som tolkars arbetsförhållanden och löner riskerar att åsidosättas.

4.5.3 Reglering och tillsyn av förmedlingsbranschen

Förutsättningar för hur offentligt ägda tolkförmedlingar kan bedriva sin verksamhet regleras dels genom de två kommunalrättsliga principerna om lokalisering och självkostnader, dels genom förbudet mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Förmedlingsverksamhet i privat regi kan, beroende på sin organisationsform, främst regleras genom skattelagstiftning, aktiebolagslag med flera regelverk av betydelse för privata verksamheter. Det saknas för närvarande en uttalad reglering riktad mot förmedlingen av tolktjänster. Tidigare utredningar inom området har vid en rad tillfällen påtalat behoven av sådan reglering och tillsyn.[131] Frågan om tillsyn inom förmedlingsverksamheten behandlas närmare i kapitel 8. Nedan ges en beskrivning av den mer allmänna reglering som gäller främst förmedlingar i offentlig regi.

Tolkförmedlingar inom kommuner och landsting

Grundläggande principer har bland annat speglats i avgjorda prövningar, vilket ger en bild av de förutsättningar som kommuner och landstings tolkförmedlingar arbetar under.

Lokaliseringsprincipen och möjlighet till avtalssamverkan

Lokaliseringsprincipen innebär att kommuner och landsting ska handha angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till landstingets eller kommunens område eller deras medlemmar. Det är inte tillräckligt att ett samhällsintresse föreligger, angelägenheten måste vara knuten till kommunen. Lokaliseringsprincipen utesluter inte ett kommunalt engagemang utanför den egna kommunens geografiska

[131] SOU 2004:15.

gränser, förutsättningen är dock att engagemanget syftar till att tjäna den egna kommunen.[132]

Då det gäller tolkförmedlingar som drivs av kommuner och landsting har dessa ansetts stå i överensstämmelse med lokaliseringsprincipen om förmedling sker till verksamheter som rör det egna landstingets eller kommunens medlemmar. Det innebär att förmedling i princip även kan ske till statliga och privaträttsliga organ som arbetar inom det geografiska området.[133]

För att i ökad utsträckning ge kommuner och landsting förutsättningar att möta dagens och framtidens utmaningar har möjligheterna till kommunal samverkan underlättats genom en regeländring 2018. De nya reglerna kring avtalssamverkan kompletterar tidigare samverkansmöjligheter, t.ex. i form av ekonomisk förening, gemensam nämnd eller kommunalförbund. Avtalssamverkan kan vara en administrativt och tidsmässigt smidig form där kommuner och landsting kan ingå ömsesidiga avtal om att vissa uppgifter helt eller delvis ska utföras av annat landsting eller kommun. Sådan avtalssamverkan hindras inte av lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar.[134]

Självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster som erbjuds. Avgifterna ska, så långt som möjligt, därför bestämmas så att överskott undviks. Ett visst överuttag av avgifter har ansetts kunna accepteras, under förutsättning att de inte väsentligen överstiger självkostnaderna. Bakgrunden till detta är att en självkostnadskalkyl till stor del består av osäkra antaganden, där det är svårt att fullt ut spegla verkliga kostnader.[135]

[132] 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) och Konkurrensverket (2009), Indén T., Kommunal prissättning i konkurrens – En modifierad underskotts- och självkostnadsprincip, s. 18–19.
[133] Se genomgång av Konkurrensverkets granskningar nedan.
[134] 9 kap. 37 § kommunallagen, prop. 2017/18:151 s. 1.
[135] 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725), Konkurrensverket (2009), Indén T., Kommunal prissättning i konkurrens - En modifierad underskotts- och självkostnadsprincip, s. 35 ff. samt prop. 1993/94:188, s. 86.

Förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Förbudet mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet innebär att stat, kommuner, landsting och deras juridiska personer inte får tillämpa ett visst förfarande i sin säljverksamhet, om det faktiskt eller avsiktsmässigt snedvrider eller hämmar förutsättningar, förekomst eller utveckling av en effektiv konkurrens på marknaden. Förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt är dock tillåtna, ett förhållande som kan prövas i domstol genom Stockholms tingsrätt. Otillåtna förfaranden är t.ex. att sätta för låga priser eller särbehandling av företag. Vid prövningar vägs konkurrensintresset mot samhällets behov och intresse av viss säljverksamhet och hur den drivs. Säljverksamhet som är förenlig med andra lagar, till exempel kommunallagen, kan inte förbjudas.[136]

Konkurrensverkets granskningar

Konkurrensverket har i två ärenden granskat hur offentligt ägda tolkförmedlingar bedriver sin verksamhet. Det första ärendet är från 2010 och handlar om Tolkcentralen, den dåvarande kommunala tolkförmedlingen i Göteborg. Då Konkurrensverket ställde frågor om verksamheten fick de bland annat till svar att verksamheten var inriktad på tolkservice för kommuninvånare och på service till de myndigheter som behövde tolk vid kommuninvånarnas myndighetskontakter.

Det fanns också ett samarbete med vissa andra kommuner. Den kommunala tolkförmedlingen angav att konkurrensen med privata tolkförmedlingar skedde i enlighet med självkostnadsprincipen och att all verksamhet särredovisades, granskades och godkändes av stadsrevisionen. Förmedlingen framhöll att avsaknaden av tillsyn över tolkförmedlingsbranschen medfört att mindre seriösa aktörer kunde ange i upphandlingar att de hade tillgång till utbildade och auktoriserade tolkar, trots att så inte var fallet. Det kunde i förlängningen bland annat medföra risker för patient- och rättssäkerheten.

Tolkförmedlingen ansåg att det främsta skälet till att deras tjänster efterfrågades, trots att priset ofta var något högre än priset hos konkurrerande privata tolkförmedlingar, var att deras tolkar höll högre kvalitet. Tolkanvändare kunde i sina bedömningar föredra

[136] 2 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), samt Konkurrensverket (2010), Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – så fungerar reglerna i konkurrenslagen, s. 2.

kvalitativt goda tolkar för att trygga brukar/patient- och rättssäkerhet, kostnaderna kunde också bli lägre om tolkningen går snabbare och är mer korrekt.

Konkurrensverket konstaterade i sitt beslut att den kommunala tolkförmedlingens verksamhet skedde i konkurrens med privata aktörer på marknaden och att tjänster hade förmedlats utanför kommungränsen. Under utredningen hade den kommunala tolkförmedlingen dock förbundit sig att inte fortsättningsvis delta i upphandlingar för upphandlande myndigheter som agerade utanför kommungränsen i den del av deras verksamheter som inte berörde kommunmedlemmar. Konkurrensverket fann därför inte skäl att utreda ärendet vidare. Detta ansågs dock inte innebära ett ställningstagande till om verksamheten eller förfarandet stred mot konkurrensreglerna.[137]

Det andra ärende där Konkurrensverket granskat hur en offentligt ägd tolkförmedling bedrivit sin verksamhet gäller kommunalförbundet Tolkförmedling Väst, 2015. Kommunalförbundet hade bildats för att driva en gemensam språktolk- och översättningsförmedling med syfte att tillgodose behovet av språktolkar för medlemmarna i kommunalförbundet.

Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig form för samverkan mellan kommuner och utgör en egen juridisk person. I ärendet gjorde två privata förmedlingar gällande att kommunalförbundet bedrev verksamheten på sådant sätt att konkurrensen snedvreds på marknaden.

Konkurrensverkets granskning inriktades på den del av verksamheten som bestod av förmedling av tolktjänster till andra än kommunalförbundets medlemmar. Huvuddelen av förmedlingen skedde visserligen till medlemmarna, men förmedling skedde även i betydande omfattning till icke-medlemmar. Under utredningen vidtog kommunalförbundet åtgärder för att minska och slutligen upphöra med förmedlingen till icke-medlemmar, med undantag för akuta fall då aktörer inte kunde lösa tolkbehov genom annan förmedling. Mot den bakgrunden fann Konkurrensverket att det inte

[137] 1–2 §§ och 4 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket, Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten, beslut 2016-04-20, admnr 67/2016, skrivelse från Tolkcentralen inkommen till Konkurrensverket den 9 mars 2010, dnr 120/2010 och Konkurrensverket beslut 2010-06-28, dnr 120/2010.

längre var motiverat med en fortsatt utredning av ärendet. Inte heller i detta fall ansågs beslutet innebära något ställningstagande till om det anmälda beteendet stred mot konkurrensreglerna.[138]

Konkurrensverket kan via särskild tipsfunktion kontaktas i olika ärenden, bland annat sådana som rör tolktjänster. Under 2017 kontaktade Migrationsverket tipsfunktionen för att informera om att man hade förlängt egna utgångna avtal om tolkförmedling. De skäl som angavs var att Kammarkollegiets ramavtal ännu inte var på plats och att Migrationsverket har ett kontinuerligt behov av tillgång till tolktjänster. Migrationsverket informerade om att man hade för avsikt att avveckla de förlängda avtalen så snart som möjligt.

Ytterligare tips under 2017 gällde en kommun, som angav att den externa säljverksamhet av tolktjänster som kommunen bedrivit, befunnits vara lagstridig. Eftersom kommunen skulle avveckla verksamheten fann Konkurrensverket att det saknades skäl att ingripa. Tips har också lämnats från företag som anser att statlig myndighet kan ha upphandlat tolktjänster över direktupphandlingsgräns, vilket Konkurrensverket då utredde närmare.[139]

Förmedlingsorgan i privat regi

De privata förmedlingsföretagen arbetar på en marknad som i likhet med flertalet andra privata företag regleras genom generell lagstiftning för näringsverksamhet, t.ex. skattelagstiftning och aktiebolagslag. Branschen har inte bedömts vara av den karaktären att den blivit föremål för särskild reglering eller tillsyn. Frågan har dock diskuterats och förslag har lagts i flera tidigare utredningar.[140] Det har också aktualiserats genom den samhällsdebatt som pågår inom området vinster i välfärden, eftersom förmedlingsbranschen i allt väsentligt baseras på skattemedel. Frågor om reglering och tillsyn diskuteras närmare i kapitel 8.

[138] 3 kap. 8 § kommunallagen (2017:725), samt Konkurrensverkets beslut 2015-04-30, dnr 363/2013.
[139] Konkurrensverket, underlag till utredningen, 2018-02-12.
[140] Integrationsverket (1999), Tillgång till tolk – en samhällsservice, samt SOU 2004:15.

5 Tolkarna och deras arbetsmarknad

5.1 Bakgrund, problembild och framtida utmaningar

Majoriteten av de i dag uppskattningsvis cirka 5 000 tolkar som är verksamma i Sverige är uppdragstagare eller egenföretagare, ofta betecknade som frilansande tolkar.[1] I vissa fall utövas verksamheten gemensamt genom mindre fåmansföretag.[2] Ett mindre antal tolkar, sannolikt minst drygt 200, bedöms vara anställda vid privata eller offentligt ägda tolkförmedlingar, på myndigheter eller inom verksamheter knutna till kommuner, landsting och privata vårdgivare. Många av de tolkar som arbetar för offentlig sektor saknar dock relevant utbildning och auktorisation och har därmed inte bedömts på ett enhetligt sätt då det gäller språkkunskaper, tolkningsteknik och medvetenhet om de etiska regler som gäller i rollen som tolk. Dessa s.k. övriga tolkar utgör i dag en majoritet av de tolkar som dagligen utför tusentals tolkuppdrag åt offentlig sektor.

Tolkyrket är för många ett genomgångsyrke och bland dem som saknar auktorisation är medelåldern relativt låg. Samtidigt finns det inom gruppen auktoriserade tolkar ett betydande antal äldre tolkar, inte sällan med begränsad yrkesaktivitet. Skillnaden i förutsättningar och verksamhetsgrad inom tolkkåren är således stor.

Det finns en allmän uppfattning hos offentliga beställare av tolktjänster att det råder brist på tolkar, särskilt kvalificerade tolkar med

[1] Begreppet frilansande tolk förekommer bl.a. i Kammarkollegiets ramavtal för förmedlingstjänster, som gör åtskillnad mellan detta begrepp och benämningen underleverantör till tolkförmedling, se Upphandlingsdokument, 2017-12-19, s. 49. Antalet anställda tolkar är svårt att uppskatta. Vid utredningens genomgång av årsredovisningar från drygt 60 offentliga och privata tolkförmedlingar noteras minst 500–1 000 anställda. Av dessa är sannolikt ett flertal sysselsatta med ledningsuppgifter eller administrativa sysslor.

[2] Fåmansföretag definieras i 56 kap. 2 § inkomstskattelagen (1999:1229) som aktiebolag och ekonomiska föreningar med viss angiven begränsad ägarstruktur.

sammanhållen grundutbildning eller auktorisation. Det gäller särskilt språk där antalet asylsökande och nyanlända under senare år har varit stort. Samtidigt ger tolkar, även auktoriserade, i kontakterna med utredningen uttryck för att de har svårt att försörja sig på heltid inom yrket. Förutsättningarna kan variera beroende på t.ex. verksamhetsort, tolkspråk och vilka tolkförmedlingar de är knutna till. Tolkning på deltid eller som bisyssla är relativt vanligt förekommande, ofta i kombination med en anställning inom offentlig sektor.

Vissa tolkförmedlingar anställer tolkar, företrädesvis s.k. övriga eller utbildade tolkar, däremot mer sällan auktoriserade. Sker det i större omfattning kan det gälla verksamhet i egna callcenters med anpassad utrustning för telefon- eller skärmtolkning. Andelen distanstolkning ökar, särskilt gentemot glesbygd, och bedöms på sikt dominera än mer. För den enskilde tolken kan det innebära fördelar att vara anställd. Det kan t.ex. innebära regelbunden lön, semester, pension och avtalade anställningsförmåner. Det ger också närhet till kollegor för diskussion och stöd. Anställning kan också innebära nackdelar som rör ersättningsnivåer och minskad flexibilitet då det gäller att själv kunna välja uppdrag. Tolkarna får arvode för tolkad tid, till vilken kan komma ersättning för spilltid och restid. Mer sällan ersätts tid som går åt till förberedelser, fortbildning m.m.

Frilansande tolkars arbetsvillkor är mer osäkra. Tolkarna kan registrera sig hos en eller (normalt) flera tolkförmedlingar och ska då kontinuerligt ha beredskap för att snabbt kunna besvara uppdragsförfrågningar. Sådana förfrågningar förmedlas i regel genom e-post, sms eller företagsutvecklade applikationer för telefoner. Tolkförmedlingarna kan genom bakomliggande algoritmer utveckla egna rangordningssystem, som t.ex. premierar tolkar som snabbt tackar ja till uppdrag, håller tider och undviker klagomål från offentliga beställare. Frilansande tolkar har ett svagare arbetsrättsligt skydd än anställda tolkar och omfattas vanligtvis inte av kollektivavtal, anställningsavtal, a-kassa, sjukpenning, semesterersättning, pension, reglerade arbetstider etc. För den privata sektorn tecknade fackförbundet Vision 2012 det första arvodes- och samverkansavtalet med en av de större privata tolkförmedlingarna. Dessförinnan hade avtal endast tecknats med kommunala tolkförmedlingar. Andelen fackligt organiserade tolkar är dock generellt låg.

Framtiden är svårplanerad, för beställare av tolktjänster, tolkförmedlingar och inte minst för tolkarna själva. Olika ramavtal och

villkor präglar branschen med skilda ersättningsnivåer i olika typer av uppdrag och hos olika huvudmän. Det kan då vara svårt för tolken att förhålla sig till uppdragsförfrågningar med korta svarstider. Mer omfattande erbjudanden, bättre arvodesnivåer och intressantare uppdrag kan komma vid senare tidpunkter, med kort varsel. Det skapar stress i vardagen och påverkar möjligheterna att planera och påverka sin arbetstid negativt.

5.2 Gällande rätt och definitioner

Tolkars rättsliga ställning varierar, bl.a. då det gäller arbetsrättsliga eller skattemässiga förutsättningar. Vissa tolkar betraktas som arbetstagare och andra som uppdragstagare. Av det följer t.ex. skillnader i anställningsskydd och andra regler. En uppdragstagande tolk är ofta beroende av offentliga eller privata tolkförmedlingar för att få uppdrag. Tolkens arbetsrättsliga ställning kan t.ex. påverka möjligheter att beviljas lån. Olika anställnings- och uppdragsförhållanden kan även innebära skattemässiga konsekvenser, t.ex. med avseende på hur resor i anslutning till tolkuppdrag behandlas. Utredningen ger nedan en kort överblick av dessa förhållanden med anknytning till ett antal rättsfall som rör tolkar på arbetsmarknaden. Inledningsvis ges en kort sammanfattning av begreppet tolk.

5.2.1 Begreppet tolk

Arbetsmarknaden för tolkar innebär olika förutsättningar med avseende på tolkars kompetensnivå. Det kan därför finnas skäl att kort beskriva vad begreppet tolk står för. En utförlig genomgång finns i kapitel 3, där det bl.a. framgår att det endast är auktoriserade tolkar som har en skyddad yrkestitel. Det innebär att vem som helst kan utge sig för att vara och arbeta som tolk, genom att ta tolkuppdrag eller anställning hos offentliga eller privata aktörer, så länge krav inte ställs på auktorisation. Auktorisationsprocessen behandlas i kapitel 7. Auktorisationer utfärdas av Kammarkollegiet och gäller i fem år, och kan därefter förnyas. Den prövas vid myndigheten, i första hand utifrån ingivna handlingar. Kammarkollegiet utövar även tillsyn av auktoriserade tolkar, men det görs i första hand utifrån anmälningar

och inte utifrån någon systematisk tillsynsplan eller risk- och väsentlighetsanalys. Under 2017 utfärdades 30 nya auktorisationer, vilket utgjorde en minskning jämfört med åren dessförinnan. Samtidigt upphörde 42 auktorisationer att gälla. Det totala antalet auktorisationer uppgick därmed till 1 119, varav specialisering skett av 241 auktoriserade rättstolkar och 172 auktoriserade hälso- och sjukvårdstolkar.[3] Eftersom vissa tolkar auktoriseras i flera språk, var det totala antalet auktoriserade tolkar mindre än antalet auktorisationer.

5.2.2 Uppdragstagare och arbetstagare

Distinktion mellan begreppen

Det finns tolkar som är arbetstagare, men de flesta betraktas som uppdragstagare. Om en person betraktas som arbetstagare eller uppdragstagare har bl.a. betydelse för frågor om anställningsskydd och möjligheter till arbetslöshetsersättning.

Svensk lagstiftning saknar en legaldefinition av arbetstagarbegreppet. Om en person ska betraktas som arbetstagare eller uppdragstagare får i stället avgöras genom en helhetsbedömning utifrån olika bedömningsgrunder i det enskilda fallet, i enlighet med praxis från Arbetsdomstolen. Garanterad lön kan tala för att en person ska betraktas som arbetstagare, medan ersättning enbart för utfört arbete kan tala för att det gäller en uppdragstagare. Finns möjlighet att åta sig uppdrag för fler än en uppdragsgivare åt gången, talar det för att det gäller en relation som uppdragstagare. Däremot anses det mindre viktigt för bedömningen om parterna betecknat ett avtal dem emellan som ett anställningsavtal eller ett uppdragsavtal. En anställning kan nämligen komma till stånd genom så kallat konkludent handlande, vilket innebär att ett avtal kan uppstå mellan parterna när dessa agerar som om ett avtal existerar. Det framgår vidare av lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) att med arbetstagare avses förutom den som har en anställning, även den som utför arbete och har en ställning av väsentligen samma slag som en anställd.[4]

[3] Kammarkollegiets årsredovisning för 2017, s. 18.
[4] 1 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Se vidare bl.a. AD 1990:116 och AD 2005:117, där bedömningar gjort avseende begreppen arbetstagare och uppdragstagare.

Kammarkollegiet har i anslutning till upphandlingen av nytt statligt ramavtal för tolkförmedlingstjänster 2018 övervägt att säkerställa arbetsrättsliga villkor för tolkar baserade på kollektivavtal. De har dock, mot bakgrund av att merparten av tolkarna är frilansande, gjort ställningstagandet att frilansande tolkar enligt den allmänna uppfattningen hos parterna på arbetsmarknaden i regel inte är att betrakta som arbetstagare, utan som uppdragstagare. Kammarkollegiet anser sig mot den bakgrunden inte ha möjlighet att ställa krav på att ramavtalsleverantörer säkerställer ersättningsnivåer enligt kollektivavtal. Det konstateras dock att tolkarnas arbetsrättsliga status är oklar, samma tolk kan vara såväl uppdragstagare som arbetstagare.[5]

Tolkar som uppdragstagare

Självständiga respektive osjälvständiga uppdragstagare

Uppdragstagare kan betraktas som så kallade självständiga respektive osjälvständiga uppdragstagare. Uppdelningen kan bl.a. få betydelse för möjligheten att få arbetslöshetsersättning. Självständiga uppdragstagare är företagare med F-skattsedel, som saknar rätt till arbetslöshetsersättning. Osjälvständiga uppdragstagare kan däremot ha rätt till ersättning, då de anses ha en ställning som är jämbördig med arbetstagare.[6] Begreppen har även betydelse inom andra områden, t.ex. beträffande externa utredningar inom socialtjänstens område och vid beskattning av näringsverksamhet.[7] Om en uppdragstagare ska betraktas som osjälvständig kan bl.a. bero på om uppdragen kommer från endast en, möjligen två uppdragsgivare som uppdragstagaren därför har blivit beroende av. Andra skäl att betraktas som en osjälvständig uppdragstagare är att det inte bara gäller ett tillfälligt förhållande till uppdragsgivaren, eller att uppdragstagaren saknar särskild lokal för sin verksamhet och saknar registrerad firma.[8]

[5] Kammarkollegiet (2018). Frågor och svar avseende upphandling av tolkförmedlingstjänster, 2018-01-29. Ref.nr 23.3.9066-2016.
[6] 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229).
[7] Se t.ex. 2001/02:JO1. Skattemässigt flyttades frågan över från parterna till Skatteverket i samband med F-skattereformen. Självständighetsrekvisitet justerades 2009.
[8] stsakassa.se/uppdragstagare, 2018-10-23. ST:s arbetslöshetskassa är en egen juridisk person, bakomliggande organisationer är Fackförbundet ST, Försvarsförbundet och Tull och Kust. Enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska vid bedömningen av om en uppdragstagares verksamhet bedrivs självständigt bland annat särskilt beaktas i vilken omfattning uppdragstagaren är beroende av uppdragsgivaren och i vilken omfattning uppdragstagaren är inordnad i dennes verksamhet.

Rättsfall

2007 prövades frågan om en tolk skulle betraktas som arbetstagare eller uppdragstagare. Tolken hävdade att han skulle betraktas som arbetstagare, som blivit uppsagd på osaklig grund efter flera års huvudsaklig försörjning genom en kommunal tolkförmedling. Kommunen ansåg att tolken varit uppdragstagare och inte omfattades av anställningsskydd då uppdragen från förmedlingen upphörde.

Tingsrätten fann att den allmänna uppfattningen hos de centrala parterna var att tolkar i allmänhet inte är att betrakta som arbetstagare. Tolken i det aktuella fallet hade under längre tid utfört sitt arbete och enbart stått till kommunens förfogande, utan att kunna sätta annan tolk i sitt ställe. Tolkförmedlingen hanterade tolkens månatliga ersättningar och skatteavdrag. Detta ansågs vara omständigheter som talade för att tolken skulle betraktas som arbetstagare. Mot detta talade att tolken inte erhållit semesterersättning och inte varit underställd kontroll från tolkförmedlingen, utan självständigt kunnat fullgöra sitt uppdrag. Tolken hade inte heller erhållit några arbetsredskap utöver att i likhet med andra tolkar kunna disponera ett utrymme med dator i kommunens lokaler.

Tingsrättens dom överklagades till AD, som i likhet med tingsrätten fann att det inte funnits något anställningsförhållande mellan kommunen och tolken.[9] I målet prövades inte om tolken skulle betraktas som självständig eller osjälvständig uppdragstagare.

Tolkar som arbetstagare

Långsiktiga behov av tolktjänster i vissa språk har historiskt inneburit att tolkar också mer varaktigt anställts inom offentliga verksamheter. Den statliga myndigheten Statens invandrarverk (1969–2000) utvidgade 1994 sin språksektion till att även omfatta tolkning. Verksamheten bedrevs med närmare ett tjugutal anställda tolkar och resurspersoner, som inte var tolkar men hade språkkunskaper och kunde användas om tolk saknades. Språksektionen utgjorde också landets största tolk- och översättarförmedling, räknat till omsättningen. Ett omfattande tolk- och översättarregister byggdes upp

[9] Jönköpings tingsrätt, dom 2006-02-24, mål nr T 277-03, samt Arbetsdomstolen, dom nr 11/07, mål nr B 39/06, 2007-01-31.

med cirka 3 000 personer i olika delar av landet. Språkutbudet omfattade 156 språk.[10] Anställda tolkar i finska språket, så kallade allmänna tolkar, fanns tidigare även vid tingsrätterna i Haparanda och Gällivare.[11] Vidare förekom fram till 1990-talet anställda tolkar i talade språk inom landstingen.[12]

Inom offentlig sektor dominerar för närvarande avrop av tolkar genom offentliga och privata tolkförmedlingar, men det förekommer också att tolkar anställs. Sådan anställning sker i begränsad utsträckning inom offentliga tolkförmedlingar, kommunala förvaltningar och vid vissa statliga myndigheter. Anställning sker inte alltid i form av tolk, det förekommer också andra typer av anställningar, som kan omfatta språkstöd och andra arbetsuppgifter. Anställning av tolkar förekommer även hos privata aktörer inom offentlig verksamhet. Det kan t.ex. gälla vårdcentraler.[13]

Det finns fördelar med anställda tolkar och medarbetare med flerspråkig kompetens inom offentlig förvaltning. Den språkliga kompetensen hos anställda tolkar kan säkras i förhållande till verksamhetens krav. Det innebär att bristfälliga tolktjänster undviks, vilket kan förekomma vid avrop av okända tolkar. Dagens avvikelsehantering har svårt att hantera förekomsten av kvalitetsbrister hos tolkar, eftersom tolkförmedlingar inte för gemensamma register över anmälningar och viten knutna till enskilda tolkar. Sådan information överförs inte heller till myndigheter och andra offentliga aktörer.

Anställda tolkar kan fortbildas och därmed utveckla sitt kunnande kring begrepp och förhållanden som kännetecknar verksamheter de är knutna till. Fortbildning kan erbjudas där det krävs särskild fördjupning, t.ex. i möten med traumatiserade barn och vuxna, kunskaper i infektionsskydd eller förhållningssätt inom psykiatriska verksamheter. Av särskild vikt kan för vissa verksamheter också vara utbildning och kontroll vad avser skydd och säkerhet, inklusive kunskap om lokala föreskrifter och utrymningsvägar. Säkerhetsklassning kan ske med utgångspunkt i väl definierade tolkuppgifter.

Argument för att inte anställa tolkar har också framförts. Det kan t.ex. gälla svårigheter att hålla tolkar i vissa språk fullt sysselsatta,

[10] Nordiska ministerrådet (1997). Språkliga tjänster för invandrare i Sverige, Norge, Danmark och Finland, s. 60.
[11] Se förordningen (1984:140) om allmän tolk och kungörelse (1947:644) om anställande av allmän tolk m.m.
[12] Vision, uppgifter till utredningen, 2017-12-14.
[13] bergsjonvardcentral.se/om-oss, 2018-10-23.

med ökande kostnader som följd eller att det är svårt att knyta tolkar med hög kompetens till verksamheten till rimliga kostnader. Avgörande för om anställning är kostnadseffektivt eller inte är huvudmannens behov, om samverkan sker i ett större organisatoriskt sammanhang, om anställningar begränsas till mer frekventa språk etc.

Ur tolkens perspektiv finns en rad positiva förhållanden knutna till anställningsformen. Det kan t.ex. gälla tillgång till etablerade former för tjänstepension, företagshälsovård, stöd och avlastning efter besvärliga uppdrag. En arbetsplats med anställda tolkar skapar också kontinuitet och underlättar planering, ger möjligheter för tolkarna till reflektion kring verksamheten och utgör en miljö som kan öppna för praktikanter från landets tolkutbildningar. Sådana praktikmöjligheter utgör i dag en bristvara.

Det anförs ibland att begreppet god tolksed, som bland annat betonar tolkens neutralitet, skulle utgöra ett hinder för att tolkar knyts närmare offentliga verksamheter genom anställning. Det ligger dock i den offentliga tjänstemannarollen att förhålla sig objektiv och saklig, vilket även säkras genom grundläggande reglering, tillsyn och styrning. Det gäller anställda tolkar på samma sätt som övriga tjänstemän. Andra typer av lojalitetsförhållanden är svårare att hantera och saknar de korrigerande instrument som finns inom offentlig sektor. Det kan t.ex. innebära att neutralitetsproblematik till följd av viss grupptillhörighet, dialekt eller geografiskt ursprung kan komma att spela en större roll för tolkar än det förhållande att tolken genom anställning är knuten till stat, kommun eller landsting.

5.2.3 Skatterättsliga aspekter

Tolkning på plats kan innebära att tolken får kostnader för kompensation för resor med egen bil från bostaden till de platser där tolkuppdrag utförs. Skatteavdrag förutsätter att det gäller tjänsteresor, vilket i sin tur förutsätter att bostaden betraktas som tolkens tjänsteställe. Gäller inte detta, betraktas resor mellan bostad och tolkuppdrag som privata arbetsresor, som inte är avdragsgilla. Tjänstestället är den plats där huvuddelen av arbetet utförs. Den som utför arbete åt flera uppdragsgivare på olika platser kan ha flera

tjänsteställen, eftersom tjänstestället bestäms separat för varje uppdrag. Om huvuddelen av arbetet utförs i bostaden, utgör bostaden tjänsteställe.[14]

Rättsfall avseende tjänsteställe

Tolkar fullgör inte sällan förberedelser och administrativa uppgifter i bostaden. I ett mål från 2013 prövades frågan om en tolk skulle anses ha sitt tjänsteställe i bostaden, eller på de olika platser där tolken utfört tolkuppdrag. Tolken hade arbetat under flera år, fått uppdrag genom tolkförmedlingar, utfört tolkning åt olika uppdragsgivare och nyttjat egen bil för resorna. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde att uppdragen huvudsakligen hade utförts hos uppdragsgivarna, även om tolken utfört vissa förberedelser och administrativa uppgifter i bostaden. Tolken ansågs därför ha haft sitt tjänsteställe på den plats där respektive tolkuppdrag hade utförts. Bilresorna utgjorde därför inte avdragsgilla kostnader för tjänsteresor.[15]

Jämförelse med vissa uppdragstagare i domstol

Inkomstskattelagen anger att bostaden utgör tjänsteställe för nämndemän och liknande uppdragstagare i allmän domstol och förvaltningsdomstol. Inför att bestämmelsen infördes, framhöll Domstolsverket att detta även borde omfatta domstolstolkar. Regeringen ansåg dock att det inte fanns tillräckligt underlag för att låta bestämmelsen omfatta även dem, varför sådan reglering uteblev.[16]

Skatteverkets syn på tjänsteställe hos bemanningsföretag

Enligt ett ställningstagande från Skatteverket utgör bostaden tjänsteställe för anställda vid bemanningsföretag, om arbetsplatserna hela tiden växlar och arbetstagaren står till arbetsgivarens förfogande även under uppehåll mellan uppdragen.[17] Det innebär att den som har en sådan anställning vid ett bemanningsföretag får göra skatteavdrag

[14] 12 kap. 5 § och 8 § inkomstskattelagen (1999:1229).
[15] Högsta förvaltningsrätten, dom meddelad i Stockholm 26 april 2013, mål nr 3999–12.
[16] 12 kap. 8 § inkomstskattelagen (1999:1229) och prop. 1996/97:133, s. 56.
[17] Skatteverket, ställningstagande 4 juli 2005, dnr 130 367729-05/111.

för tjänsteresor. Skatteverket har inte gjort motsvarande ställningstagande beträffande tolkar som arbetar mot tolkförmedlingar, även om vissa förhållanden där kan anses likartade.

Tidigare utredning

Utredningen om ökade levnadskostnader m.m. gjorde redan 1999 överväganden om skattekonsekvenser av hur tjänsteställe ska bedömas för personer som kontinuerligt har kortvariga arbeten och uppdrag, i likhet med den arbetssituation många tolkar har. Det övervägdes att införa en bestämmelse med innebörden att bostaden skulle anses utgöra tjänsteställe för sådana skattskyldiga med kortvarigt arbete eller uppdrag, men det ansågs orsaka nya tillämpningsproblem, därför lämnades ej förslag i detta avseende.[18]

5.2.4 Arbetsrätt och arbetsmiljö

Tolkyrket är ett intressant, kvalificerat och utmanande yrke som tilltalar många. Samtidigt kan det innebära ett låglöneyrke med svårigheter att försörja sig på heltid och kunna påverka sin arbetstid. Många tolkar upplever sig arbeta i en utsatt och underordnad position när de får uppdragserbjudanden som snabbt ska besvaras. Det bekräftas bl.a. i de fokusgrupper med tolkar som utredningen har genomfört.[19] Möjligheterna att påverka arvodesnivåerna är begränsade och styrs i huvudsak av de avtal som respektive tolkförmedling tecknat med beställare av tolktjänster. Domstolsverkets tolktaxa har allt mer kommit att påverka marknaden, vilket bidragit till höjda arvodesnivåer. Det är trots detta inte självklart att just tolken får full del av dessa arvoden, ett förhållande som särskilt gäller anställda tolkar vid förmedlingarna. Det finns också betydande skillnader då det gäller olika villkor kopplade till uppdragen, som ersättning för resekostnader, res- och spilltid m.m.

Tolkar är normalt inte inblandade i eller kan påverka utformningen av huvudmännens ramavtal kring tolkförmedling och arbetsvillkor. De saknar med dagens system möjligheter att i reell mening

[18] SOU 1999:94 s. 123 f.
[19] Utredningen genomförde sex fokusgrupper med ett 60-tal tolkar (auktoriserade, grundutbildade och övriga) i Stockholm, Örebro och Gävle under perioden augusti–oktober 2018.

utöva inflytande över sina villkor, som de kommer till uttryck i upphandlingsdokument och anbud från tolkförmedlingarna. Avsaknaden av en samlad lönestatistik inom tolkbranschen innebär svårigheter för den enskilde att uppskatta normalt gällande lönenivåer och löneutveckling. Avropande myndigheter, landsting och kommuner fokuserar i betydande grad på pris, snarare än kompetens. Prispress med låga förmedlingsavgifter kan ytterst påverka tolkarnas inkomster om avtalen inte samtidigt säkrar att taxornas arvodesnivåer fullt ut ska gå till tolkarna. Utvecklingen har också visat sig ge kvalitetseffekter. Avtalens konstruktion och avropande myndigheters krav kan innebära att det inte blir effektivt för förmedlingarna att i första hand erbjuda auktoriserade och utbildade tolkar i förhållande till egenanställda tolkar, där lönesättningen utgör en företagsintern angelägenhet och en del av tolkarvodet i stället kan gå till företaget.

Arbetet som tolk innebär ofta att arbeta i situationer som kan vara påfrestande och utmanande. Kommunikationen kan gälla negativa besked för klienter och patienter, t.ex. domslut, avslag på asylansökan eller sjukdomsbesked. Arbetet ställer krav på utvecklad tolketik och teknik att väl hantera de situationer som uppstår. Det flertal tolkar som saknar anställning, saknar i regel också en fast arbetsplats utanför hemmet. Vid hög sysselsättningsgrad kan arbetsmiljön upplevas som mycket stressig med flera uppdrag och tjänsteställen per dag, restid, samt ständig bevakning av om erbjudanden om nya uppdrag kommer. Psykisk påfrestning, utsatthet för hotfulla situationer och avsaknad av stödsamtal och handledning medverkar också till att genomströmningen i yrket är betydande och att många unga och ambitiösa tolkar väljer att lämna yrket efter en tid. Denna bild bekräftas av de fokusgrupper med yrkesverksamma tolkar som utredningen har genomfört.

Rättsfall avseende indirekt diskriminering vid rekrytering

Arbetsdomstolen, AD, avgjorde 2018 ett mål om så kallad indirekt diskriminering. En privat tolkförmedling, medlem i Almega Tjänsteföretagen, avbröt ett rekryteringsförfarande i samband med att en kvinnlig tolk deltog i anställningsintervju. Tolken avböjde med hänvisning till sin religion att hälsa på en manlig företrädare för bolaget genom att ta i hand. Tolkförmedlingens policy var att alla anställda

skulle hälsa på såväl kvinnor som män genom att ta i hand. Tolken tillhörde en grupp som av religiösa skäl inte tar personer av motsatt kön i hand. Hon hälsade på män genom att föra ena handen till hjärtat. I situationer där både kvinnor och män var närvarande hälsade hon på kvinnor på samma sätt.

Tolkens talan fördes av Diskrimineringsombudsmannen, DO, som anförde att indirekt diskriminering i diskrimineringslagens mening skett då rekryteringen avbrutits. Den indirekta diskrimineringen bedömdes ske genom att till synes neutralt förhållande ändå kom att missgynna personer med, i detta fall, viss religionstillhörighet.[20] Tolkförmedlingen å sin sida anförde att företaget inte accepterade att anställda behandlar personer olika på grund av kön. Den interna policyn syftade bland annat till att förhindra trakasserier.

AD konstaterade att det vanligaste sättet att hälsa i det svenska samhället är att ta varandra i hand, vilket har ett symboliskt värde och kan uppfattas som en markering av jämbördighet. Tolkens sätt att hälsa befanns dock vara ett sådant utövande av religion, som skyddas av Europakonventionen.[21] Enligt AD:s mening fanns det inte skäl att uppfatta tolkens sätt att hälsa som nedvärderande. AD fann vidare att företaget borde ha inlett en dialog med den sökande tolken för att se om sättet att hälsa kunde innebära hinder eller svårigheter i arbetet. Genom att avbryta rekryteringsförfarandet befanns företaget ha utsatt tolken för indirekt diskriminering.

I målet aktualiserades även den så kallade neutralitetsprincipen enligt god tolksed, dvs. att tolk alltid ska vara neutral. Enligt arbetsgivarparterna skulle det kunna stå i strid med neutralitetsprincipen om en person av religiösa skäl inte tar personer av visst kön i hand. Sådan person skulle kunna få uppfattningen att tolken inte är neutral. AD inhämtade i denna del sakkunnigunderlag från expert vid Tolk- och översättarinstitutet, TÖI. Yttrandet gav inte stöd för att neutralitetsprincipen kränktes genom ett alternativt hälsningsförfarande grundat på religiös övertygelse. Domstolen var i domen dock skiljaktig. Det utdömda skadeståndet sattes också till en lägre nivå än vad som är brukligt vid diskrimineringsmål.[22]

[20] 1 kap. 4 § och 2 kap. 1 § diskrimineringslagen (2008:567).
[21] Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, antagen av Förenta nationernas generalförsamling den 10 december 1948.
[22] Arbetsdomstolen, dom nr 51/18, mål nr A 46/1.

Jämförelse med teckenspråkstolkar

Teckenspråkstolkar har en ställning på arbetsmarknaden som skiljer sig från tolkar i talade språk. De senare är ofta uppdragstagare och tar i regel uppdrag i offentlig sektor som förmedlats genom olika tolkförmedlingar. Teckenspråkstolkar kan också arbeta som uppdragstagare, men arbetar vanligen som anställda inom landsting eller företag. Det ingår i landstingens uppdrag att erbjuda tolktjänster för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.[23]

Landsting kan bland annat erbjuda teckenspråkstolk på arbetsplatser när någon anställd behöver tolkning för att kunna ta del av information, delta i fackligt möte, genomföra anställningsintervju eller föra samtal med sin arbetsgivare. Arbetsförmedlingen kan bistå ekonomiskt då det gäller kostnader för teckenspråkstolk vid utbildning för anställda. Arbetsgivare står dock själva för kostnader som uppstår då anställda behöver teckenspråkstolk i sitt arbete.[24]

5.3 Sysselsättningsgrad och framtida prognoser

Sysselsättningsgraden för den samlade gruppen verksamma tolkar uppskattades för ett drygt tiotal år sedan till cirka 40 procent för män och 30 procent för kvinnor. Icke-auktoriserade tolkar uppgavs då ha låg sysselsättningsgrad, endast cirka var fjärde bedömdes arbeta heltid. Varken Tolkförmedlingsutredningen eller Utredningen om kontakttolkar hade dock i uppgift att kartlägga arbetsmarknadssituation och villkor för tolkar. Det saknas på motsvarande sätt studier från branschorgan och fackliga organisationer då det gäller sysselsättningsgrad och inkomster.[25]

Dagens situation kan vara likartad, men situationen kan också skifta snabbt. Tolkförmedlingar ger uttryck för att antalet tillgängliga tolkar inom olika språk kontinuerligt förändras. Påverkansfaktorer är främst de styrmedel som avropande myndigheter skapar genom kompetens- och språkkrav, taxor och andra avtalsvillkor.

[23] 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
[24] 7–8 §§ förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, samt SOU 2011:83, s. 115.
[25] SOU 2004:15 och SOU 2005:37, s. 71.

Teknikutveckling med ökad andel distanstolkning har också betydelse, liksom alternativa sysselsättningsmöjligheter för tolkarna. Omfattningen av främst kategorin övrig tolk skiftar betydligt över tid. Inom vissa språk kan tillgången på auktoriserade tolkar bedömas som mättad eller rent av alltför omfattande. Det kan t.ex. gälla rättstolkar i vissa språk i storstadsområdena.[26] Även i polska, ryska, spanska och bosniska/kroatiska/serbiska finns enligt uppgift tillräckligt många auktoriserade tolkar i förhållande till avropen.[27] Samtidigt visar underlag från Arbetsförmedlingen att 117 personer i mars 2018 var inskrivna som arbetssökande som anger att de är tolkar eller söker arbete som tolk. Hur många av dem som har en relevant tolkutbildning, auktorisation, erfarenhet från tolkyrket eller står till arbetsmarknadens förfogande framgår dock inte.[28]

Det är beställare av tolktjänster som avgör vilken kompetens som behövs för respektive uppdrag. Det kan ske genom interna policys, avtalsvillkor och ytterst i kontakten med tolkförmedlingar kring enskilda uppdrag. Rättsväsendet efterfrågar ofta auktoriserade rättstolkar, medan hälso- och sjukvården inte på samma sätt i första hand söker auktoriserade sjukvårdstolkar.[29] Formella krav saknas ofta för hur och när en viss typ av tolk ska användas. Undantag gäller för allmän domstol, där det i rättegångsbalken anges att rätten om det är möjligt ska förordna en tolk som är auktoriserad att vara tolk i målet.[30] Utredningen kan dock konstatera att det ofta förefaller saknas en aktiv matchning från tolkförmedlingarnas sida mellan ett tillgängligt uppdrag och högsta tillgängliga tolkkompetens i ett geografiskt område. Det är i stället ofta principen först till kvarn som gäller vilket kan få till följd att en tolk verksam i södra Sverige kan få ett uppdrag som på-platstolk i en annan del av landet trots att motsvarande kompetens finns tillgänglig på närmare håll. Det innebär förutom ökade kostnader för res- och spilltid även en onödig miljöpåverkan och en ineffektiv användning av befintliga tolkresurser.

Tolkarnas olika förutsättningar gör det svårt att uppskatta förvärvsintensiteten. Det gäller även inom respektive kompetensgrupp.

[26] Underlag till utredningen genom möten med branschens förmedlingar och tolkar.
[27] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 31.
[28] Arbetsförmedlingen, underlag till utredningen, 2018-09-24.
[29] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-06-05.
[30] 5 kap. 6 § rättegångsbalken. Av prop. 2017/18:279 framgår att motsvarande ska gälla även i förvaltningsdomstolar från 1 mars 2019, genom ändring i 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Många auktoriserade tolkar är fullt sysselsatta medan andra uppger att de har svårt att försörja sig på tolkning.

Orsakerna till detta är flera, men beror bland annat på bostadsort, tolkspråk, offentliga aktörers efterfrågan och tolkens egen aktivitetsnivå. Myndigheternas styrning kan ha stor betydelse, t.ex. genom att de i många fall inte efterfrågar kvalificerade tolkar för vissa uppdrag. Cirka 95 procent av Arbetsförmedlingens tolkuppdrag och cirka 80 procent av Migrationsverkets har tidigare rapporterats gälla tolkar som saknar auktorisation.[31] Det varierar även mellan olika län. Exempelvis användes 13 procent auktoriserade tolkar av Arbetsförmedlingen i Stockholms län under andra kvartalet 2017 medan motsvarande andel var tre procent i Skåne, tre procent på Gotland och endast en procent i Västernorrland. Särskilt intressant att notera är att andelen tolkar utan vare sig utbildning eller auktorisation uppgick till mellan 40 och 60 procent i de fyra aktuella länen.[32]

Även på de offentliga tolkförmedlingarna kan andelen uppdrag som genomförs av auktoriserade tolkar vara låg. Exempelvis utfördes 11,3 procent av Tolkförmedling Västs 336 000 tolkuppdrag 2017 av auktoriserade tolkar. Motsvarande mål för 2018 är 14 procent.[33]

Offentliga aktörers avrop av tolk förknippas med höga siffror för fullföljda leveranser. Nivåer på minst 90–95 procent levererade tolkar av samtliga offentliga avrop är vanligt, ofta gäller ännu högre siffror. Samtidigt kan det finnas ett mörkertal, där förvaltningen ibland avstår från beställning därför att det är svårt att hitta en lämplig tolk.

För vissa språk är dock tillgången på auktoriserade tolkar mycket liten eller närmast obefintlig. Det finns t.ex. endast 12 auktoriserade tolkar i somaliska i hela Sverige, ett av de språk som Migrationsverket under senare år efterfrågat i störst utsträckning. Det gäller även för tolkar i bl.a. tigrinska (fyra) och dari (sju)[34]. Det är märkligt att det ofta är just i de språk där samhällets tolkbehov är störst som antalet auktoriserade tolkar är lägst. Auktoriserade rättstolkar kan i vissa fall förbehållas domstolar och rättsvårdande myndigheter, som ofta efterfrågar tolkar med sådan specialisering. Krav på denna typ av ”kompetensprioritering” mellan avropande myndigheter ställs på tolkförmedlingarna i Kammarkollegiets underlag för upphandling av

[31] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 7.
[32] Arbetsförmedlingen, uppgifter till utredningen, 2018-09-24.
[33] Tolkförmedling Västs Budget och verksamhetsplan 2019-2021, s. 5.
[34] Registrerade i Kammarkollegiets nationella tolkregister, 2018-10-27.

nytt statligt ramavtal.[35] Förmedlingarna kan därmed styra övriga tolkar med lägre kompetens till de myndigheter som kan acceptera det.

Verksamheter som ligger långt ifrån storstadsområdena och med långa resvägar innebär ofta svårigheter att rekrytera tolkar på plats. Drygt 75 procent av de auktoriserade tolkarna är bosatta i anslutning till storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö.[36]

Norska studier har uppskattat vad de bedömer som så kallad ”restkapacitet”, som yrkesverksamma tolkar kan ha med möjlighet att åta sig ytterligare uppdrag. Det framgår t.ex. att merparten av tolkarna i det norska tolkregistret (80 procent) för några år sedan angav sig kunna ta fler uppdrag. Tolkar inom hälso- och sjukvården har också till betydande del andra arbeten vid sidan av att vara tolk. Vid kapacitetsberäkningar och uppskattning av intäktsnivåer hos de tolkar som ingår i det norska registret har antaganden därför gjorts om cirka 60 procents ytterligare kapacitet.[37] Det finns inga uppenbara skäl att anta att svenska förhållanden skulle vara radikalt annorlunda.

5.3.1 Auktoriserade tolkars sysselsättning

Tolkutredningen har genomfört en särskild granskning av ansökningar till Kammarkollegiet från auktoriserade tolkar som söker fortsatt auktorisation. Utredningen har där kunnat ta del av sysselsättningsuppgifter för gruppen under den senaste femårsperioden. En auktorisation gäller i fem år och måste därefter förnyas. Motsvarande gäller även för bevis om speciell kompetens för tolkning inom juridik eller hälso- och sjukvård (rättstolk respektive hälso- och sjukvårdstolk). Kammarkollegiet ansvarar för prövningen och beslutar om auktorisationen kan förnyas eller om det behövs ytterligare kunskapsprov.[38] Utredningens underlag bygger på 71 ansökningar från auktoriserade tolkar under första halvåret 2018, motsvarande cirka

[35] Kammarkollegiet/Statens inköpscentral (2017). Upphandlingsdokument, Kompetensprioritering, s. 13–14, 2017-12-19.
[36] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten – så skapar bristande kvalitetskrav brist på auktoriserade tolkar.
37 IMDi (2014), Undersøgelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013 – oppdragsmengde og arbeidsvilkår, samt Agenda Kaupang och OsloEconomics (2017), Økonomiska konsekvenser av lov om tolking i offentlig sektor, s. 21.
[38] 7 och 8 §§ förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

8 procent av populationen auktoriserade tolkar.[39] Kammarkollegiet handlägger årligen cirka 250 förnyelseärenden. Samtidigt upphör cirka 30 auktorisationer varje år på grund av att tolkar väljer att inte förnya sin auktorisation. Orsakerna till detta varierar.[40]

De tolkar som fick förnyad auktorisation uppvisade en relativt jämn könsfördelning med en medianålder på 61 år. Var tredje tolk var äldre än 65 år. Vanligaste ursprungsländer var forna Jugoslavien, Sverige och Ryssland. Flertalet var svenska medborgare, bland de utlandsfödda hade många varit bosatta och verksamma i Sverige sedan 1980-talet. Cirka 80 procent var bosatta i eller nära någon av våra tre storstäder. Endast två av tolkarna var bosatta norr om Uppsala. Vanligaste tolkspråken var något av de europeiska språken, vilket gällde drygt hälften av ansökningarna. Vanligaste enskilda språk var i fallande ordning arabiska, polska, bosniska/kroatiska/serbiska och ryska. Ingen förnyelseansökan gällde språk som under senare år kommit att få stor betydelse i landet, som dari, pashto, tigrinska, somaliska eller mongoliska. Det beror bland annat på att auktorisation i mongoliska skett först under 2017 och att det ännu saknas tolkar som klarat proven i pashto. Andra skäl kan vara att tolkar i dessa språk ännu inte har blivit föremål för förnyelse av sin auktorisation samt att intresset för att auktorisera sig i vissa språk generellt är litet.

Många av dem som ansökte om förnyad auktorisation hade varit auktoriserade en längre tid. Sex av tio hade varit auktoriserade i mer än fem år och var tredje mer än 20 år. Förnyelseansökningarna avsåg i flera fall även specialisering som rättstolk (30 ansökningar) eller sjukvårdstolk (17). Ett mindre antal tolkar (13) hade auktorisation med båda typerna av specialisering.

I samband med prövning av ansökningar inhämtar Kammarkollegiet underlag från Polismyndighetens belastnings/misstankeregister samt från Kronofogdemyndigheten avseende förekomst av skuld. Informationen biläggs akterna i form av tjänsteanteckningar. Vid utredningens genomgång av förnyade ansökningar noterades endast ett fåtal anteckningar från belastningsregistret.

[39] En aktgranskning genomfördes på Kammarkollegiet sista veckan i juni 2018. Sammanlagt 101 auktorisationer var aktuella för omprövning. Av dessa bifölls och förnyades 82 (varav 10 i teckenspråk). Två tolkar kallades till kompletterande prov. Sex tolkar valde själva att inte förnya sina auktorisationer, ytterligare 10 tolkar hörde inte av sig trots påminnelser.
[40] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 32.

Flertalet tolkar angav någon av de större tolkförmedlingarna som uppdrags- eller arbetsgivare. Cirka två tredjedelar angav privata förmedlingar men även kommunala förmedlingar förekom. Det var också vanligt att samtidigt arbeta för flera olika förmedlingar eller uppdragsgivare. I stort sett samtliga tolkar redovisade erfarenheter som uppdragstagare, även om enstaka anställningar förekom vid förmedlingar eller, i ett fall, vid en statlig myndighet.[41]

Av Kammarkollegiets interna riktlinjer för granskning av förnyelseansökningar framgår att en tolk ska ha minst 40 uppdrag om året för att få sin auktorisation förnyad. Hänsyn tas till att vissa språk har sämre förutsättningar genom att de inte är lika efterfrågade.[42] Det anses vara tillräckligt för att säkra att tolkens språk- och tolkningsfärdigheter bibehållits, vilket är kraven för att auktorisationen ska kunna förnyas.[43] Utredningens genomgång visar att tolkarna uppvisade en betydande variation då det gällde antalet uppdrag i auktorisationsspråket och även över tid under den aktuella femårsperioden (2013–2017). Redovisningen av sysselsättningsgrad är inte enhetlig i ansökningarna (uppdrag, timmar eller genomsnittlig arbetstid per år anges), men ger ändå underlag för att kunna göra en översiktlig bedömning av gruppens sysselsättningsgrad i yrket. Uppdrag och anställningar styrks med intyg, vilket innebär ökad säkerhet i uppgifterna. Intygen utfärdas t.ex. av tolkförmedlingar och arbetsgivare i form av ingivna fakturaunderlag eller liknande.

Tabell 5.1 Auktoriserade tolkars sysselsättning 2013–2017

Tolkar som ansökte om förnyad auktorisation första halvåret 2018

Typ av auktorisation	Antal uppdrag per år (median), procent av heltid		
	2013	2015	2017
Auktoriserad tolk (AT)	194, 70 %	186, 65 %	97, 55 %
Rättstolk (RT)	54, 100 %	40, 95 %	29, 95 %
Sjukvårdstolk (ST)	155, 65 %	205, 45 %	220, 25 %

Källa: Utredningens genomgång av förnyelseansökningar 2018 (N=71).

[41] I den aktuella gruppen noterades en mångårig heltidsanställning som tolk i arabiska vid Polismyndigheten.
[42] Kammarkollegiets interna riktlinjer för granskning av förnyelseansökningar (2013-10-30).
[43] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-09-14.

Utredningens sammanställning ger underlag för ett antal reflektioner. Inom samtliga kompetenskategorier ger de auktoriserade tolkarna uttryck för sjunkande förvärvsnivåer, det gäller särskilt sjukvårdstolkar som redovisar mycket låg andel av heltid (25 procent) i yrket under 2017. Deras förvärvsintensitet låg fem år tidigare på cirka 65 procent, vilket var i paritet med de grundauktoriserade tolkarna. Rättstolkarna redovisade en mycket hög sysselsättningsgrad under hela den aktuella femårsperioden. För samtliga kategorier auktoriserade tolkar syns också en förändring i uppdragsmönstret över tid. Rättstolkarna redovisar färre uppdrag, som är mer omfattande, medan sjukvårdstolkar redovisar ett kraftigt ökat antal uppdrag men också kraftigt sjunkande sysselsättningsgrad. En rimlig bedömning är att uppdragen inom hälso- och sjukvården kommit att kortas och fragmentiseras, medan rättskedjans behov av rättstolkar fortsatt medger mer sammanhållna och omfattande uppdrag. En bidragande orsak till den utveckling som skett kan vara de skillnader i regelstyrning som finns mellan olika sektorer, där tolkning inom hälso- och sjukvårdsområdet helt saknar särskild reglering.

Det genomgångna materialet är litet (avser 71 personer) och ska därför tolkas med försiktighet. Tolkarnas förhållandevis höga medelålder i den aktuella grupp som ansökt om förnyad auktorisation, kan i sig medverka till att förstärka de sysselsättningsmönster som redovisats. Materialet ger också uttryck för en betydande variation inom respektive grupp. Det kan dock konstateras att det för auktoriserade tolkar med och utan specialisering kan finnas betydande möjligheter till ökad sysselsättning och fler uppdrag om offentlig sektor i ökad utsträckning efterfrågar deras tjänster.

Uppdrag i ytterligare språk

Knappt var fjärde tolk i utredningens genomgång angav att de under de senaste fem åren hade haft uppdrag också i andra språk än det som ansökan om förnyad auktorisation avsåg. En mindre grupp tolkade i ytterligare två språk, främst språkpar som talas i grannländer eller tillhör samma språkfamilj (t.ex. tjeckiska – kompletterat med tyska, persiska – dari, polska – ryska). Omfattningen av uppdrag i dessa språk varierade. I regel gällde det ett fåtal uppdrag per månad, men

det förekom även att 80–90 procent av heltid per månad ägnades åt uppdrag i andra språk än det som förnyelseansökan avsåg.

Erfarenheter från andra typer av arbete

Utredningens genomgång visade att många tolkar även arbetar i andra yrken, t.ex. modersmålslärare, gymnasielärare, lärare i svenska som andraspråk, lärare i tolkutbildningar, på fortbildningskurser och preparandkurser på folkhögskolor och studieförbund. Det fanns också exempel på tolkar som arbetat som språkhandledare, experter och bedömare vid Kammarkollegiets tolkprov. Sju personer uppgav att de även var auktoriserade översättare, ytterligare sju att de åtog sig översättningsuppdrag. Även verksamhet som journalist, författare, nämndeman och turistguide förekom. Ett fåtal personer uppgav att tolkningen utgjorde bisyssla vid sidan av heltidsanställning. Ordinarie anställning gällde jurist inom domstolsväsendet, beslutsfattare på Migrationsverket, försäljningschef respektive sjuksköterska.

Tolkar med anställningsstöd

Det förekommer även att tolkförmedlingar får anställningsstöd. Uppgifter från Arbetsförmedlingen som Tolkutredningen har begärt in visar att 192 personer fick anställning på en tolkförmedling med stöd under perioden januari 2016 – februari 2018. Av drygt 75 företag har åtta fått stöd för minst fem personer. Det handlar om stöd för att anställa bl.a. tolkar, översättare, kundtjänstmedarbetare och administrativ personal. Typerna av anställningsstöd varierar, men underlaget visar att åtminstone 18 av stöden avser tolkar, översättare och språkvetare/lingvister.[44] Arbetsförmedlingen kan bevilja en arbetsgivare anställningsstöd i maximalt 12 månader för att anställa en person som står långt från arbetsmarknaden. Subventionsgraden kan som mest uppgå till 80 procent av lönekostnaden.[45]

[44] Arbetsförmedlingen, underlag till utredningen, 2018-04-13 samt 2018-09-24. De tolkförmedlingar med flest beslutade anställningsstöd var Järva Tolk & Översättningsservice AB (28), Linguacom (24), Språkservice Sverige AB (7), Göteborgs Tolkförmedling AB (6), Tolkförmedling Väst (5), Språkservice Sverige Produktion AB (5), EtableringsCenter BV (5) samt Tolkis Sverige AB (5).

[45] www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Anstall-med-stod/ Rakna-ut-ersattning.html#stod=2, (2018-10-27).

Arbetsförmedlingens webbplats erbjuder verktyg för arbetsgivare att själva räkna ut subventionsgraden från staten till arbetsgivare med anställningsstödet introduktionsjobb. Om månadslönen för heltid t.ex. är 22 000 kronor står Arbetsförmedlingen för 21 027 kronor per månad (inklusive arbetsgivaravgift på 31,42 procent), medan arbetsgivarens lönekostnad blir 7 885 kronor per månad. Det innebär en subvention på 252 300 kronor per år. Vid antagande om en medellön per månad om 2 000 för de 192 personer som erhöll anställningsstöd vid tolkförmedlingar den aktuella perioden skulle den årliga statliga subventionen uppgå till 48,4 miljoner kronor. Arbetsgivare kan därutöver vid behov få bidrag för handledning med upp till 2 000 kronor per månad under de första sex månaderna.[46]

5.3.2 Ersättningsnivåer

De avtal som olika huvudmän tecknar med förmedlingarna reglerar om tolken förutom arvode även får ersättning för övertid, restid, spilltid och eventuell övernattning. Domstolsverkets tolktaxa gäller även för de myndigheter som använder det statliga ramavtalet. Taxan har i ökande omfattning kommit att bli vägledande för branschen, såväl inom offentlig som privat sektor. Domstolstaxan innebär t.ex. att högst en timmes tolkning utförd vid domstol av auktoriserad tolk med specialisering som rättstolk ger ett arvode om drygt 600 kronor exklusive sociala avgifter och mervärdesskatt. Motsvarande ersättning för utbildad tolk ligger på drygt 400 kronor och för övrig tolk på drygt 350 kronor. För andra myndigheter ligger taxan något lägre. Arvodesnivåerna kan också i övrigt skilja sig åt mellan olika huvudmän, t.ex. då det gäller avtal tecknade av kommuner och landsting. Auktoriserade tolkar ersätts normalt med högst arvoden även då andra typer av taxor tillämpas.[47]

Tolkutredningens granskning av ansökningar om förnyade auktorisationer visar att det finns tolkar som redovisar relativt höga inkomster från tolkuppdrag. Årsinkomster på upp till 800 000 kronor eller mer med genomsnittliga månadsinkomster om 60–80 000 kronor förekommer. Höga inkomster anges främst av heltidsarbetande

[46] www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Anstall-med-stod/Rakna-ut-ersattning.html#stod=2, 2018-10-27.
[47] Närmare beskrivning ges i kapitel 13.

auktoriserade tolkar med specialisering som rättstolk eller sjukvårdstolk. Genomgången visar även att många tolkar fakturerar för betydligt lägre belopp och försörjer sig på annat än tolkning.

Lönenivåer bland anställda tolkar

Det är som utredningen tidigare konstaterat svårt att få fram uppgifter om antalet anställda tolkar. Uppskattningsvis är minst 200 tolkar anställda, bland annat vid privata tolkförmedlingars callcenters, på offentliga tolkförmedlingar samt hos några myndigheter, kommuner och landsting. Några sådana exempel på arbetsgivare är Västmanlands Tolkservice (två tolkar anställda på 75 procent) och Sundsvalls kommun, där politikerna trots en bedömd merkostnad jämfört med att anlita tolkar som uppdragstagare beslutade att den kommunala tolkförmedlingen skulle anställa tre tolkar på heltid. Lönenivåerna varierar mellan 25–30 000 för heltid per månad.[48] På de privata tolkförmedlingarnas callcenters är lönerna ofta lägre.[49] Ett av de större företagen i branschen, Transvoice, uppger på sin webbplats att de vid utgången av 2016 hade 160 tolkar anställda.[50]

5.3.3 Prognoser över nuvarande och framtida tolkbehov

Det är generellt svårt att prognosticera det framtida behovet av tolkar i olika språk inom offentlig sektor. Det avgörs i stor utsträckning av hur många asylsökande och andra migranter som kommer till Sverige och från vilka länder samt hur många av dem som beviljas uppehållstillstånd och ska etableras i samhället. Migrationsverkets prognoser visar på ett fortsatt högt mottagande under kommande år. För 2018 var prognosen 23 000 asylsökande och 29 000 för 2019.[51] Även om antalet tolkuppdrag har minskat sedan rekordåren 2015/16 så bedömer flera aktörer en fortsatt relativt stabil efterfrågan på uppdrag under kommande år. Tolkförmedling Väst, som med sina 336 000 genomförda uppdrag under 2017 är den största tolkförmedlingen i Västsverige, gör bedömningen att behovet av tolk kommer

[48] Sundsvalls kommun, uppgifter till utredningen, 2018-09-24.
[49] Uppgifter till utredningen i samband med fokugrupper med yrkesverksamma tolkar.
[50] Transvoices webbplats www.transvoice.se/Om-oss/Historik, 2018-10-29.
[51] Migrationsverket (2018). Verksamhets- och utgiftsprognos, juli 2018.

att vara fortsatt stort under de kommande åren och att det är sannolikt att en stor del av de nyanlända kommer att ha behov av tolk under sina första år i Sverige. Prognosen för 2018 var 327 000 uppdrag, medan den för 2019 är 345 000 uppdrag.[52] Språkföretagen, en branschorganisation inom Almega, har uppskattat att nyanlända i genomsnitt har behov av 150 timmars tolkning under en tioårsperiod och att behoven är som störst under de 2–3 första åren.

Arbetsförmedlingen bedömer att efterfrågan på tolkar har ökat den senaste tiden med anledning av det ökade antalet nyanlända och att behovet bedöms kvarstå, vilket bidrar till att sysselsättningsmöjligheterna bedöms bli fortsatt mycket goda. Prognosen på fem års sikt är att det kommer att bli en mycket liten konkurrens om tolkjobben.[53]

Med en relativt hög omsättning av tolkar, kommande pensionsavgångar och utredningens förslag om skärpta krav och ökade incitament innebär det att arbetsmarknaden för utbildade och auktoriserade tolkar bedöms vara fortsatt god.

5.4 Intresseföreningar

Det finns ett mindre antal intresse- och arbetstagarorganisationer som samlar olika grupper av tolkar i Sverige. Organisationerna kan tillvarata tolkars intressen och synpunkter och i vissa frågor också kanalisera detta för att påverka framtida utbildning och arbetsförhållanden. Organisationsgraden är ännu förhållandevis låg. Branschen präglas främst av avropande offentliga aktörer och förmedlingsbolag, som i regel tecknar ramavtal utan tolkarnas inblandning eller medverkan. Utredningen har därför anordnat sex fokusgrupper på tre orter i landet med yrkesverksamma tolkar (såväl auktoriserade, utbildade och övriga), som komplement till diskussioner med företrädare för tolkarnas intresseföreningar.[54]

[52] Tolkförmedling Västs Budget och verksamhetsplan för 2019-2021, s. 9.
[53] Arbetsförmedlingen (2018). Var finns jobben? Bedömning för 2018 och på fem års sikt, s. 22–23. 2018-02-18.
[54] Fyra fokusgrupper i Stockholm, en i Örebro och en i Gävle under augusti-oktober 2018.

5.4.1 Föreningar för auktoriserade tolkar

Föreningen auktoriserade tolkar

Sveriges Auktoriserade Tolkar (SAT) är en intresseorganisation för auktoriserade tolkar, sjukvårdstolkar och rättstolkar. Föreningen registrerades 2013, har sitt säte i Malmö och arbetar för att tillvarata medlemmarnas intressen samt stärka deras status i samhället.[55] Grunden för medlemskap i föreningen är godkänd auktorisation av Kammarkollegiet.

Rättstolkarna

Rättstolkarna är en intresseorganisation för auktoriserade rättstolkar. Föreningen registrerades 2011, har sitt säte i Västra Frölunda och arbetar för att tillvarata medlemmarnas intressen och höja standarden för rättstolkar. Merparten av landets yrkesverksamma rättstolkar är organiserade i föreningen.[56]

Sjukvårdstolkarna

Intresseorganisationen för auktoriserade hälso- och sjukvårdstolkar startade 2018. Verksamheten inriktas på att tillvarata och förbättra villkor och status för hälso- och sjukvårdstolkar. Föreningen hävdar att arvodering för hälso- och sjukvårdstolkning ska regleras[57] i enlighet med Domstolsverkets taxa och att tolkarna ska prioriteras vid avrop av tolktjänster inom hälso- och sjukvård.[58]

[55] auktoriseradetolkar.se/om-oss, 2018-10-23.
[56] www.rattstolkarna.se/Om-Rattstolkarna.html, 2018-10-23.
[57] I hälso-och sjukvårdslagen (2017:30).
[58] www.sjukvardstolkarna.com/om-oss, 2018-05-18.

5.4.2 Fackförbund och övriga intresseföreningar

Unionen

Unionen är en arbetstagarorganisation för tjänstemän inom den privata sektorn och för egenföretagare, däribland tolkar. Antalet medlemmar uppgår till cirka 640 000. Tolkarna har av tradition förhållandevis låg organisationsgrad och endast en mindre del av de i landet verksammma tolkarna bedöms organiserade inom förbundet. Unionen ingår som ett av 16 medlemsförbund i TCO.[59]

Vision

Arbetstagarorganisationen Vision samlar verksamma inom välfärdsyrken i kommuner, landsting, företag eller kyrka. Inom Vision finns Rikstolk, en avdelning för tolkar. Föreningen har särskild inriktning mot arvoden och arbetsförhållanden och arbetar för ett oberoende tolkyrke med förbättrade villkor. Organisationen etablerades 1971 och har i dagsläget cirka 250 medlemmar. Av dessa är cirka 80 procent övriga tolkar medan cirka 10 procent är auktoriserade och cirka 10 procent grundutbildade.[60] Även Vision utgör ett av TCO:s medlemsförbund och har sammantaget cirka 195 000 medlemmar.[61]

AIIC

Den internationella organisationen Association International des Interprètes de Conference, AIIC, organiserar konferenstolkar över hela världen. AIIC bildades 1953 och har sitt säte i Genève. Det arbetar bl.a. för att sprida information om konferenstolkning och förbättra arbetsvillkoren för konferenstolkar. I Sverige organiserar AIIC drygt 20-talet konferenstolkar.[62] För att kunna upptas i Kammarkollegiets register över auktoriserade och utbildade tolkar krävs svensk auktorisation eller utbildning. I Sverige har Tolk- och översättarinstitutet, TÖI, vid Stockholms universitet i uppdrag att

[59] www.unionen.se/om-unionen, 2018-05-18, samt kontakter med Unionen 2018-03-09.
[60] Vision Rikstolk, uppgifter till utredningen, 2018-09-25.
[61] vision.se/Om-Vision/ och vision.se/System/Avdelningar/Stockholm/Riksavdelning-for-Tolkar, 2018-05-18.
[62] aiicsverige.wordpress.com/about, 2018-05-18.

utbilda konferenstolkar.[63] Svenska konferenstolkar har också utbildats och kvalitetssäkrats genom internationella organ inom EU eller av FN. Merparten av de konferenstolkar som arbetar med svenska i sin språkkombination inom EU har utbildat sig vid TÖI.[64]

Övriga föreningar

Det har även tidigare funnits föreningar med syfte att tillvarata tolkars intressen. Till exempel fanns mellan 1975 och 1995 Sveriges Tolkförbund, STOF, som under 1990-talets början samlade drygt 750 medlemmar genom lokalföreningar runt om i landet. Ett annat exempel är Befälsföreningen Militärtolkar.

5.5 Kompetensutveckling

5.5.1 Allmänna förutsättningar

Tolkyrket har beskrivits som ett genomgångsyrke, där många tolkar inte ser anledning att genomgå en grundutbildning, utan relativt oskolade ger sig in i yrket. Samtidigt finns det betydande möjligheter att utbilda sig inom såväl folkbildningen som högskolan. Den stora efterfrågan på tolkar innebär dock med dagens förhållanden att utbildningspremien kan bedömas som relativt begränsad. Incitamenten för att utbilda sig är således små. Arvodesnivåerna gör visserligen skillnad mellan utbildade och auktoriserade tolkar gentemot övriga tolkar. Skillnaden är dock liten och uppvägs av att dessa övriga tolkar utan utbildning ändå ges relativt goda sysselsättningsmöjligheter genom tolkförmedlingarna. Många tolkar ger, i kontakter med utredningen, uttryck för att det behövs bättre förutsättningar för fortbildning och mötesplatser inom yrket.

Det finns dock utbildningsmöjligheter inom bl.a. folkbildningen med möjlighet att delta i kurser som förbereder för auktorisation, preparandkurser och tillfällen att möta kollegor och utbyta erfarenheter. Detta beskrivs närmare i kapitel 6.

[63] Sådan utbildning gavs bland annat med start hösten 2018 inom ramen för Masterprogram i tolkning.
[64] TÖI, underlag till utredningen, 2018-09-12.

Även offentliga och privata tolkförmedlingar erbjuder i viss utsträckning kurser i tolkmetodik och etik. Tolkförmedlingarnas verksamhet redovisas främst i kapitel 4. Förmedlingarna spelar en viktig roll genom att de möter tolkar på olika kompetensnivåer och hanterar en betydande del av offentlig sektors efterfrågan på tolkar. De statliga ramavtalen betonar i ökad utsträckning på behovet av kompetensutveckling för tolkar och förmedlingarnas möjligheter att motivera och utveckla dessa, så att utbildning och kompetens kan öka i de tjänster som avropas.[65] Ytterligare drivkrafter ligger i de avrops- och arvodesnivåer som offentlig sektor kan utveckla. Tolkarvoden beskrivs närmare i kapitel 13.

5.5.2 Auktoriserade tolkars kompetensutveckling

Utredningen har som tidigare nämnts gått igenom ansökningar till Kammarkollegiet om förnyade auktorisationer under första halvåret 2018. I ansökningarna redovisas bland annat genomgången fortbildning under föregående femårsperiod. Det har dock visat sig svårt att på detta sätt få en tydlig bild av vilken utbildning, fortbildning eller annan kompetensutveckling som tolkarna har tagit del av.[66] Endast var femte sökande anger utbildning som av utredningen kan bedömas som relevant. Det gällde främst utbildning i form av kurser vid folkhögskola eller studieförbund men även kortare kurser på några få timmar anordnade av tolkförmedlingar. Det handlade i de senare fallen t.ex. om teknikfrågor, juridik eller krishantering. Många av dem som varit auktoriserade under en längre tid redovisar bakomliggande utbildningar på folkhögskola, studieförbund eller högre utbildning under perioden 1990–2010. Aktuell fortbildning eller kompetensutveckling under senare år är dock mer sällsynt. Flera tolkar uppgav däremot att de löpande läste litteratur, tidningar, följde utvecklingen och besökte länder i vars språk de auktoriserats.

[65] Se t.ex. Kammarkollegiet/Statens inköpscentral (2017), Upphandlingsdokument, s. 14 f., 2017-12-19.
[66] Materialet bygger på 71 ansökningar om förnyad auktorisation första halvåret 2018.

5.5.3 Jämförelse med fortbildningsinsatser för lärare

Kompetensnivån hos stora grupper yrkesverksamma tolkar utan formell utbildning eller auktorisation kan upplevas som problematisk. Synpunkter har framkommit om att det kan finnas behov av mer generella kompetensutvecklande insatser för dessa grupper, i likhet med vad som skett inom t.ex. skolans område.

Det så kallade lärarlyftet inrättades efter en rad utredningsinsatser, där behörighetsläget för lärare klargjordes. Satsningen syftade till att öka andelen behöriga lärare genom fortbildningsinsatser vid universitet och högskolor. Kommuner och skolhuvudmän kan efter ansökan till Skolverket erhålla statsbidrag för de kostnader som uppstår då lärare deltar i fortbildning. Fortbildningen genomförs i form av uppdragsutbildning från Skolverket gentemot enskilda lärosäten. Kvalitets- och meritmässigt är dessa insatser att jämföra med ordinarie utbildning inom högskolan och de kan tillgodoräknas på motsvarande sätt.[67] Ytterligare exempel på liknande insatser för lärare, där statsbidrag kan utgå, är läslyftet och matematiklyftet.[68]

5.6 Sammanfattande iakttagelser

Utbudet av och efterfrågan på kvalificerade tolkar inom offentlig sektor varierar stort. Inom stat, kommuner och landsting finns på många håll en upplevd brist på auktoriserade och utbildade tolkar, medan många tolkar snarare pekar på att de tolkar som finns tillgängliga för uppdrag inte används på ett effektivt sätt. Exempelvis bokas en majoritet av alla de tusentals tolkuppdrag som genomförs dagligen mellan klockan 9–11 respektive 13–15. En ökad flexibilitet från beställarnas och användarnas sida skulle kunna frigöra betydande tolkresurser och öka effektiviteten. Utredningen kan samtidigt konstatera att det finns en undersysselsättning hos många kvalificerade tolkar. Problematiken hänger samman med en rad olika frågor, men beror bland annat på att det för många tolkar inte lönar sig tillräckligt att utbilda, fortbilda och auktorisera sig eftersom deras tjänster därmed blir dyrare, samtidigt som det hittills varit

[67] 2 § och 7 § förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare, fritidspedagoger och motsvarande, samt 1 § och 4–5 §§ förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal.
[68] www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/larare/kurser-och-ansokan, 2018-05-18.

möjligt att arbeta som s.k. övrig tolk utan några förkunskapskrav och till lägre kostnad. De auktoriserade och utbildade tolkarna kan också av olika skäl prioriteras bort av tolkförmedlingarna. Denna bild har återkommande bekräftats vid de sex fokusgrupper som utredningen genomfört med ett 60-tal yrkesverksamma tolkar.

Tolkutredningen ser ökad professionalisering och utveckling av tolkyrket som en förutsättning för att offentlig sektor långsiktigt ska kunna försörjas med kvalitativa tolktjänster. Det förutsätter förändringar som rör utbildning, auktorisation och offentlig styrning. På kort sikt kan detta innebära en minskad tillgång på kvalificerade tolkar i vissa språk. Det är dock en utveckling som utredningen bedömer som nödvändig för att på lång sikt öka kvaliteten på offentligt nyttjade tolktjänster och därmed även stärka rättssäkerheten för den enskilde. Tolkyrket behöver ges ökad status för att locka och behålla språkintresserade personer som vill utföra en viktig samhällsinsats. Stat, kommuner och landsting kan medverka i en sådan utveckling genom att ställa tydliga krav och styra mer aktivt kring utbildning, auktorisation, ramavtal och förmedling. Arbetsmarknaden för tolkar med dess partsförhållanden och arbetsvillkor behöver också förändras och utvecklas. Offentlig sektor kan även genom att etablera egna tolkresurser i de mest efterfrågade tolkspråken knyta till sig duktiga och kvalitetssäkrade tolkar och erbjuda rimliga arbetsvillkor.

Utredningen lämnar i följande kapitel en rad förslag som bedöms ge effekter också för tolkarnas framtida arbetsmarknad och arbetsförhållanden.

6 Utbildning

6.1 Grundläggande problem och utmaningar

En rad utredningar och rapporter har under senare år indikerat att antalet utbildade tolkar är för litet i förhållande till de behov som uttrycks inom offentlig sektor. Brister påtalas främst då det gäller vissa under senare år mer efterfrågade språk, tolktjänster utanför storstäderna, vid vissa tider under dagen samt då det gäller tillgång på specialutbildade tolkar, främst inom rättskedjan och sjukvården. Regeringen har därför uppmärksammat att det råder brist på tolkar i offentlig sektor och att det i längden bland annat kan leda till bristande rättssäkerhet eller patientsäkerhet.[1] Utredningens direktiv tar på motsvarande sätt upp frågan om en betydande obalans mellan samhällets efterfrågan på tolktjänster och tillgången på tolkar. Behoven har vuxit kraftigt i och med de senaste årens ökning av asylsökande och nyanlända.[2] Det konstateras att antalet utbildade eller auktoriserade tolkar är alltför begränsat för att tillgodose rådande och framtida behov.

Yrkesverksamhet som professionell tolk i offentlig sektor förutsätter i regel någon typ av godkänd utbildning, för att kunna svara mot de krav som ställs. Utbildning ges i dag inom högskolan, folkbildningen, i form av uppdragsutbildning (arbetsmarknadsutbildning) eller genom olika kurser och introduktionsprogram genom tolkförmedlingar eller i annan regi. Myndigheten för yrkeshögskolan har även beviljat medel för anordnare av försöksverksamhet med tolkutbildning inom yrkeshögskolan. Dessa anordnare planerar att starta tolkutbildningar våren 2019. Utbildningsanordnare och utbildningsform anger inte med automatik vilken nivå resultatet av lärandet bedöms motsvara. Kvalifikationsnivån kan således inte

[1] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 208.
[2] Dir. 2017:104, s. 2–3.

entydigt avgöras endast med beaktande av om utbildningen anordnas av högskola, yrkeshögskola, inom folkbildningen eller i annan form. Flera utbildningar är snarlika till sitt innehåll och uppläggning och vänder sig även till överlappande målgrupper. En förstärkning av högskolans anslag för tolkutbildning har tidigare beslutats, därtill avsattes resurser för försöksverksamhet med utbildning till tolk inom yrkeshögskolan från 2019.[3] Förstärkning har även skett av tolkutbildning inom folkbildningen, vilken bedrivits sedan mer än 50 år. Särskild tolkutbildning bedrivs sedan länge även inom Försvarsmakten genom Försvarets tolkskola.[4]

Utredningen ska i enlighet med direktiven se över förutsättningarna för att skapa en väl fungerande framtida struktur för utbildning av tolkar som står i samklang med samhällsbehoven. Det anges att utbildningarna måste vara väl dimensionerade och utformade med en hög grad av flexibilitet för att snabbt kunna möta förändrade behov av tolkning mellan enskilda språk. Vidare betonas att genomströmningen i utbildningarna behöver öka och möjligheterna till vidareutbildning förbättras.[5]

Utredningen ska därför

- analysera kvalitet, genomströmning och möjlighet till progression i befintliga utbildningar,
- föreslå en ändamålsenlig struktur med tydliga utbildningsvägar som tillgodoser samhällets behov av tolkar med relevant kompetensnivå,
- analysera behovet av nationella mål för kvalifikationer på olika nivåer inom tolkområdet och vid behov föreslå sådana, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.[6]

Utredningen utvecklar i detta och följande kapitel frågor som rör olika typer tolkutbildning, kvalifikationer, utbildningsmål samt insatser för validering och kvalitetssäkring.

[3] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 208 samt regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Stockholms universitet respektive Myndigheten för yrkeshögskolan.
[4] Verksamheten startade som en försöksverksamhet 1957 vid dåvarande Arméns underofficersskola och bedrivs sedan 1998 inom ramen för Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum.
[5] Dir. 2017:104, s. 9–10.
[6] Ibid.

6.2 Högskola

6.2.1 Gällande rätt

Verksamheten vid högskolor och universitet ska avpassas så att hög kvalitet nås i utbildning och forskning. Utbildningsutbudet ska svara mot studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov, vilket också uttrycks i universitet och högskolors regleringsbrev. Tillgängliga resurser ska nyttjas effektivt för att hålla hög kvalitet i verksamheten. Lärosäten ska också samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat kommer till nytta. Utbildning ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Examina får avläggas på motsvarande nivåer.

Utbildning på grundnivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som elever får på gymnasieskolans nationella program eller motsvarande kunskaper. Utbildning på grundnivå ska utveckla studenternas förmåga att göra självständiga och kritiska bedömningar samt urskilja, formulera och lösa problem. Det ska också ge beredskap att möta förändringar i arbetslivet. Inom det område som utbildningen avser ska studenterna, utöver kunskaper och färdigheter, utveckla förmåga att söka och värdera kunskap på vetenskaplig nivå, följa kunskapsutvecklingen och utbyta kunskaper även med personer utan specialkunskaper inom området. Utbildningar kan nivåplaceras i enlighet med den svenska referensramen för kvalifikationer, vilket beskrivs närmare i avsnitt 6.7. En kandidatexamen från högskolan svarar mot SeQF-nivå 6.

Utbildning på avancerad nivå ska väsentligen bygga på de kunskaper som studenterna får inom utbildningen på grundnivå eller motsvarande kunskaper. Den avancerade nivån innebär ytterligare fördjupning av kunskaper, färdigheter och utveckling av studenternas förmåga i en rad avseenden. Det gäller att självständigt kunna integrera och använda kunskaper, hantera komplexa företeelser, frågeställningar och situationer. Utbildningen ska också utveckla studenternas förutsättningar för yrkesverksamhet med stora krav på självständighet eller för verksamhet som rör forsknings- och utvecklingsarbete. En masterexamen från högskolan svarar mot SeQF-nivå 7.

Utbildning på forskarnivå ska bygga vidare på kunskaperna från grundnivå och avancerad nivå eller motsvarande kunskaper. Utbildningen ska därutöver utveckla kunskaper och färdigheter som

behövs för att självständigt kunna bedriva forskning. En doktorsexamen från högskolan bedöms svara mot SeQF-nivå 8.

För att bli antagen krävs att studenter uppfyller satta behörighetskrav. Som huvudregel avgör det lärosäte som anordnar utbildningen vilka behörighetsvillkor som gäller. Kan inte alla behöriga sökande tas emot, görs urval. Utbildningen är avgiftsfri för studenter som är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller Schweiz.[7]

Utbildningens omfattning anges i högskolepoäng (hp), där heltidsstudier normalt avser 40 veckor, motsvarar 60 hp. All utbildning på grundnivå och avancerad nivå bedrivs i form av kurser med kursplaner. I kursplanen anges kursens nivå, antal hp, mål, krav på särskild behörighet, former för bedömning av prestationer och de övriga föreskrifter som behövs. Kurser kan sammanföras till utbildningsprogram. För utbildningsprogram ska det finnas en utbildningsplan, där det anges vilka kurser som omfattas, krav på särskild behörighet och övriga föreskrifter.

Universitet och högskolor får på lärosätesnivå fastställa vilket betygssystem som ska användas. Betyg sätts av särskilt utsedd lärare (examinator) efter genomgången kurs, om inte annat beslutas.

Ett universitet eller en högskola som får utfärda examina på forskarnivå ska fastställa ämnen som sådan utbildning ska anordnas i. För sådana ämnen ska det finnas en allmän studieplan, där huvudsakligt innehåll i utbildningen anges med krav på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som erfordras. I examensordningen anges krav och nivå för olika typer av examina (examensbeskrivning). Uppfylls fordringarna för examen, ska examensbevis utfärdas där bland annat benämning och examensnivå framgår.

Under senare avsnitt behandlas ytterligare aspekter på de regler som gäller, bland annat beträffande antagning och urval samt studiestöd vid högskolan. Flertalet universitet och högskolor är statliga myndigheter men det finns även ett antal enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd, bland annat Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. För dessa lärosäten gäller lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

[7] 1 kap. 2–10 a §§ och 4 kap. 1–4 §§ högskolelagen (1992:1434).

Högskolestudier kan berättiga till studiemedel, vilka består av studiebidrag och studielån och utbetalas av Centrala studiestödsnämnden, CSN.[8]

6.2.2 Anordnare

Olika typer av högskoleutbildning inom området tolkning i talade språk ges sedan 1986 vid Stockholms universitet, som enda svenskt lärosäte. Uppsala universitet erbjuder vissa språkkurser inom den tolkutbildning som bedrivs vid Försvarets tolkskola i Uppsala, men ger ingen fullständig tolkutbildning. Tolkutbildningar anordnas vid Stockholms universitet av Tolk och översättarinstitutet, TÖI, som sedan 2013 utgör en del av Institutionen för svenska och flerspråkighet vid humanistiska fakulteten. I sin tidigare funktion som s.k. särskild inrättning vid universitetet hade TÖI ett övergripande ansvar för både högskolans och folkbildningens tolkutbildning under perioden 1986–2012. Högskolan förväntades utbilda tolkar på s.k. skol- och världsspråk, medan folkbildningens utbildning skulle hantera de s.k. invandrarspråken. Fram till 2012 motsvarade ett godkänt muntligt slutprov på högskoleutbildningen kunskapsfordringarna för auktorisation i enlighet med Kammarkollegiets riktlinjer.

Högskoleutbildningen har genomgått olika förändringar under årens lopp. Från 2000 ställdes krav på två terminers språkstudier förutom ett godkänt antagningsprov för att bli antagen, 2007 förlängdes utbildningen från två till tre terminer. Perioden 2012–2016 fick utbildningen ett generiskt upplägg och studenter med olika tolkspråk kunde antas till samma omgång. Begränsningen till ”skol- och världsspråken” i kombination med att högskoleutbildade tolkar varken hade lättare att få arbete trots längre utbildning eller fick bättre ersättning gjorde att utbildningen hade lågt söktryck. Studerandeantalet gick ned, från cirka 40 till 10 per omgång under perioden 1986–2016. Samtidigt som TÖI:s utbildningsutbud kontinuerligt utökades från starten 1986, var anslaget i stort oförändrat. Det försvårade en mer genomgripande omarbetning av tolkutbildningen. Vårterminen 2017 lade TÖI om sin tolkutbildning och

[8] Bestämmelser om studiestöd finns i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655).

startade med hjälp av universitetets interna medel en grund- respektive en fortsättningskurs i tolkning med intag i de språk där tolkbehovet var som störst (dari, somaliska, tigrinska, mongoliska, persiska och arabiska). I och med att de statliga anslagen till verksamheten ökade från 2018 bedöms dessa kurser kunna ges kontinuerligt tillsammans med en kurs i pedagogik och didaktik för tolklärare.[9]

Tolkutbildning bedrivs på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå vid Stockholms universitet. Universitetet ska i enlighet med sitt regleringsbrev förutom översättarutbildningar erbjuda tolkutbildning och vid behov konferenstolkutbildning samt redovisa antalet deltagare i dessa utbildningar i lärosätets årsredovisning.[10] Förstärkningen av TÖI:s resurser innebär att utbudet från 2017 omfattar följande kurser med inriktning mot offentlig sektor:

- Tolkning i offentlig sektor I, TOFS I, 30 hp (start varje vt).
- Tolkning i offentlig sektor II, TOFS II, 30 hp (start varje ht, halvfart).
- Kandidatkurs i tolkning 30 hp, baserad på TOFS I-II, (start varje hösttermin, halvfart). Kursen gavs första gången ht 2018. Den kan kombineras med studier i andra ämnen om 90 hp till en kandidatexamen i översättningsvetenskap med inriktning tolkning.
- Pedagogik och didaktik för tolklärare, 30 hp, (start varje ht, halvfart), gavs första gången ht 2018.
- Praktik inom tolkning, 7,5 hp.

Från höstterminen 2019 planeras start av TOFS I vid Lunds universitet och vårterminen 2020 TOFS II. Samtal förs om att också kunna erbjuda kandidatkurs i tolkning vid samma universitet. Godkänt resultat på grundutbildningen TOFS I och TOFS II ger rätt att registreras hos Kammarkollegiet som utbildad tolk steg I respektive steg II. Även konferenstolkar med godkänd svensk utbildning ges rätt att ingå i registret.[11]

Utöver ovanstående kurser bedrivs inom området tolkning även följande kurser och utbildningar vid TÖI:

[9] Underlag från TÖI till utredningen, 2018-09-28.
[10] Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Stockholms universitet, s. 2.
[11] KAMFS 2015:5. Godkända högskoleutbildningar för att kunna upptas i registret är enligt föreskrifterna endast sådan utbildning som ges eller givits vid TÖI, Stockholms universitet.

- Kandidatprogram i teckenspråk och tolkning, 180 hp.
- Konferenstolkutbildning, 60 hp.
- Masterprogram i tolkning, 120 hp. Programmet är öppet för studenter med alla tre inriktningar tolkning, i offentlig sektor, teckenspråkstolkning och konferenstolkning. Mastersexamen ger behörighet till forskarutbildning.
- Forskarutbildning i översättningsvetenskap, 240 hp. Översättningsvetenskap etablerades som forskarutbildningsämne 2011 och omfattar såväl tolkning som översättning. Utbildningen ges i Sverige f.n. endast vid Stockholms universitet.[12]

Anknytande uppgifter

Tolk- och översättarinstitutet svarade fram till 2012 för pedagogiskt och metodologiskt utvecklingsarbete för tolkutbildningar även inom folkbildningen och initierade och samordnade lexikaliskt arbete i för tolkutbildningen aktuella främmande språk. Institutets arbete omfattade vidare terminologifrågor inom invandrarspråk och skulle inom sitt verksamhetsområde verka för information och kompetensutveckling samt fungera som kontaktorgan i det nordiska samarbetet kring tolkfrågor.[13]

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, övertog 2012 uppgiften att pröva frågor om statsbidrag enligt förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk inom folkbildningen.[14] Institutet för språk och folkminnen tog samtidigt över uppgiften att samordna lexikaliskt arbete i de språk som är aktuella för tolk- och översättarutbildning.[15]

[12] www.tolk.su.se, 2018-10-23.
[13] 2 § förordningen (1993:920) om tolk- och översättarinstitutet. Förordningen upphävdes 2012 mot bakgrund av de förslag och bedömningar som lämnats i prop. 2009/10:149. Tillsynen över tolkutbildningarna övertogs 1991 av TÖI från dåvarande Skolöverstyrelsen.
[14] 2 § p. 7 förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.
[15] 2 § förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen.

Tolkutbildning i nationella minoritetsspråk

De nationella minoritetsspråken har som tidigare framgått i vissa avseenden en särställning då det gäller kontakter med myndigheter och offentliga aktörer. Det kan således finnas behov av att utbilda tolkar i minoritetsspråken samiska, meänkieli, jiddisch, finska och romani chib. Sådan utbildning skulle kunna bygga på den språk- och lärarutbildning som ges vid vissa lärosäten. Umeå universitet ska enligt sitt regleringsbrev erbjuda utbildning och ämneslärarutbildning i meänkieli och samiska. Stockholms universitet ska på motsvarande sätt erbjuda utbildning och ämneslärarutbildning i finska. Utbildning i jiddisch ska ske vid Lunds universitet och Södertörns högskola ska fortsätta sin utbyggnad av ämneslärarutbildningen i romani chib.[16] Dessa lärosäten har särskilda ansvar för respektive nationellt minoritetsspråk men erbjuder inte tolkutbildning.

Umeå universitet uppger att frågan ännu inte diskuterats och att lärarkompetens inom området för närvarande saknas.[17] Möjligheten till utbildning och validering till tolk i samiska har framförts som önskvärt vid folkhögskolan Samernas utbildningscentrum, som redan i dag erbjuder samiska språkstudier.[18]

Vid Stockholms universitet kan ämnesstudenter i finska söka till tolkutbildningar vid TÖI, särskild tolkutbildning i finska planeras dock inte.[19] Det sammanhänger bland annat med att samhällets behov av ytterligare tolkar f.n. främst avser andra språk. Vid Lunds universitet har frågan om tolkutbildning i jiddisch inte diskuterats, det anges även som oklart om det finns behov av sådan utbildning.[20]

Södertörns högskola har enligt uppgift övervägt att påbörja tolkutbildning i romani chib. Bedömningen är att det finns ett behov av utbildade tolkar, då det saknas auktoriserade tolkar i språket. Ett antal yrkesverksamma tolkar i romani chib har deltagit i romska uppdragsutbildningar vid Södertörns högskola. Högskolan konstaterar att det finns vissa svårigheter att rekrytera studenter till ämneslärarutbildning i romani chib. Rekryteringsbasen är liten med få behöriga, trots att högskolan vid antagning också kan validera reell

[16] Regleringsbrev för 2018 för Umeå universitet, Stockholms universitet, Lunds universitet respektive Södertörns högskola.
[17] Institutionen för språkstudier, Umeå universitet, underlag till utredningen, 2018-02-22.
[18] Information till utredningen vid möte med företrädare för Sametinget, 2018-10-24.
[19] Institutionen för slaviska och baltiska språk, finska, nederländska och tyska, Stockholms universitet, underlag till utredningen, 2018-02-23.
[20] Språk- och litteraturcentrum, Lunds universitet, underlag till utredningen, 2018-02-23.

kompetens. Svårigheterna bedöms kvarstå även om tolkutbildning i språket anordnas. Södertörns högskola har därför, bland annat i kontakter med Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen, fört diskussioner om att utveckla en högskoleförberedande tolkutbildning i romani chib i samverkan med folkbildningen. En förberedande utbildning skulle kunna placeras vid högskolan, givet tillräckliga resurser.[21]

6.2.3 Utbildningsmål

Inom högskolan gäller att kursmål ska anges i kursplaner. Det gäller därmed även kurser inom området tolkning i talade språk vid Stockholms universitet.[22] I kursplanerna för kurser vid universitetets Tolk- och översättarinstitut, TÖI, saknas visserligen rubriken mål, men målen finns beskrivna under rubrik som med kursplanens terminologi kallas förväntade studieresultat. Grundkursen Tolkning i offentlig sektor ska t.ex. enligt kursplanen bland annat ge grundläggande teoretisk kunskap om tolkning som social interaktion, som kognitiv process och som praktisk verksamhet. Kursen behandlar olika tolkningstekniker, terminologiarbete och tolkens egen självpresentation på båda tolkspråken. Den studerande skaffar sig viss förtrogenhet med de etiska frågeställningar som är förknippade med tolkning. Kursen ger vidare praktisk förtrogenhet med grundläggande tolkningstekniker, dvs. kort konsekutivtolkning utan anteckningar och simultan viskningstolkning, samt inblick i olika tolksituationer, som dialogtolkning på plats och distanstolkning. Studenten prövas också i muntlig examination i att planera och genomföra tolkade samtal inom områdena socialtjänst, arbetsmarknad, hälso- och sjukvård, migration och rättsväsendet, samt att förbereda sig terminologiskt för detta. I övningarna tolkas alltid till eller från svenska.[23]

Tolkens yrkesroll inom offentlig sektor kan tyckas relativt lätt att avgränsa och definiera, men högskolans regelverk för kurser och

[21] Institutionen för kultur och lärande, Södertörns högskola, underlag till utredningen, 2018-03-21.
[22] 6 kap. 14–15 §§ högskoleförordningen (1993:100).
[23] Kursplan för kurs på grundnivå Tolkning i offentlig sektor I, 2016-09-07, gäller från vt 2017, Institution för svenska och flerspråkighet, Stockholms universitet, samt underlag från TÖI till utredningen, 2018-02-24.

program inom generella examina (kandidat-, masters- och doktorsexamen) fokuserar på mer generella färdigheter/kompetenser. För yrkesexamina kan däremot utbildningsmål direkt relaterade till en yrkesverksamhet ställas upp. De utbildningsmål som anges har därför inte formulerats i direkt relation till de efterfrågebehov eller kunskapsområden som gäller specifikt för offentlig sektor. De förmågor som prövas genom det muntliga slutprovet innebär dock ökad tydlighet kring de kunskapsområden examinerade tolkar ska behärska, vilket står i mer direkt relation till behoven inom offentlig sektor.

6.2.4 Antagning

Utbildning inom högskolan är öppen för alla som uppfyller grundläggande behörighet och de särskilda behörighetsvillkor som lärosätet ställt för deltagande i viss kurs eller utbildningsprogram. Krav på särskild behörighet ska vara nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen.

Önskemål om att tillämpa särskilda krav och former för urval prövas av Universitets- och högskolerådet, UHR. Särskilda krav kan avse kunskaper från gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper samt andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Om det finns särskilda skäl, får högskolan besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. Huvudregeln vid urval till en utbildning är att platserna fördelas med minst en tredjedel på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet och högst en tredjedel på grundval av de av högskolan bestämda urvalsgrunderna. Kan inte alla behöriga sökande till en utbildning tas emot, ska urval göras bland de sökande.[24]

Särskilda behörighetskrav tillämpas av Stockholms universitet vid antagningsprov till kursen Tolkning i offentlig sektor, 30 hp. UHR har där funnit att det finns särskilda skäl både för särskilda krav för tillträde och för alternativt urval genom godkänt antagningsprov, som består av ett s.k. lucktest på respektive språk i språkstudio (där anteciperad förmåga och skriftlig förmåga testas) samt muntligt test (förmåga att muntligt återge yttranden på det andra språket testas i

[24] 4 kap. 2–3 §§ högskolelagen (1992:1434) och 6–7 kap. högskoleförordningen (1993:100).

båda riktningarna). Lärosätet får fördela samtliga platser utifrån resultat på detta antagningsprov.[25]

6.2.5 Volym och genomströmning

Tolkutbildningarna vid Stockholms universitet förstärktes resursmässigt mot bakgrund av de ökande behov av tolkar som utvecklades under perioden från 2015–2016. Universitetet tillfördes som följd av detta förstärkta medel från 2018, vilket avsågs öka ytterligare under påföljande år.[26]

Den långsiktiga volym som fastställdes av riksdagen för högskolans tolkutbildning motsvarade en utbyggnad vid Stockholms universitet till 49 helårsstudenter 2018, med en ökning till 81 helårsstudenter under 2019 och 110 från 2020.[27]

Tabell 6.1 Tolkstuderande vid olika kurser på Stockholms universitet, Tolk- och översättarinstitutet 2017–2018

Kurs	Sökande	Antagna	Registrerade	Examinerade	Genomströmning (%)	Kostnad (tkr) per	
						Studieplats	examinerad
TOFS I vt 2017	220	41	38	33	87	29,5	36,7
TOFS I vt 2018	238	55	51	29	57	25,9	49,1
TOFS II ht 2017–vt 2018	67	29	31	18	58	37,6	83,6
TOFS II ht 2018–vt 2019	78	34	28	vt 2019		38,7	
Kandidatkurs, tolkning ht 2018–vt 2019	38	13	8	vt 2019		26,9	
Lärarutbildning ht 2018–vt 2019	22	12	14	vt 2019		27,5	

Källa: Tolk- och översättarinstitutet (2018).

[25] Universitets- och högskolerådet (2016). Registreringsnummer 411-00022-16, 2016-06-30. Tillstånd att använda andra/alternativa behörighetsvillkor, platsfördelning och urval till kursen Tolkning i offentlig sektor vid Stockholms universitet gäller vt 2017 till ht 2019.
[26] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 208.
[27] Ibid.

Under 2017 anordnades två ansökningsomgångar till Tolkning i offentlig sektor I med språkinriktning i (1) arabiska, dari, mongoliska, somaliska och tigrinska, respektive (2) motsvarande språk med komplettering av persiska. Ansökningsomgångarna samlade ett stort antal förstahandssökande. Drygt hälften befanns ha grundläggande behörighet och kallades till prov, varav drygt hälften deltog. Drygt 60-talet studenter examinerades från kurserna, varav närmare hälften valde att gå vidare till högre kurs påföljande termin.[28]

Vissa kurser, bland annat Tolkning i offentlig sektor II, ges på halvfart. Det möjliggör att utbildningen kan fungera som vidareutbildning för verksamma tolkar.

Från höstterminen 2019 planeras start av TOFS I även vid Lunds universitet med 40 utbildningsplatser och vårterminen 2020 TOFS II.[29]

6.3 Yrkeshögskola

Yrkeshögskolan anordnar eftergymnasiala utbildningar som svarar mot arbetslivets behov och drivs i nära samarbete med arbetslivet. Utbildningarna ska enligt gällande regelverk svara mot behovet av kvalificerad arbetskraft i arbetslivet och även bland annat tillgodose behoven inom smala yrkesområden. Utbildningarna ska hålla hög kvalitet.

6.3.1 Gällande rätt

Utbildning inom yrkeshögskolan ska väsentligen bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. Alla utbildningar ska präglas av såväl stark arbetslivsanknytning som teoretisk förankring inom yrkesområdet. De ska utvecklas och bedrivas i samverkan mellan utbildningsanordnare och det arbetsliv som berörs av utbildningarna. En förutsättning för att en utbildning ska få ingå i yrkeshögskolan är att den svarar mot behov av kvalificerad arbetskraft i arbetslivet som inte tillgodoses genom en högskoleutbildning. Utbildningen ska även medverka till att utveckla eller bevara kvalificerat yrkeskunnande inom ett smalt yrkesområde som är av betydelse för individen

[28] TÖI, underlag till utredningen, 2018-09-28.
[29] Ibid.

och samhället. Yrkeshögskolans utbildningar bedrivs i form av en eller flera kurser där omfattningen anges med ett system för s.k. yrkeshögskolepoäng. Fem poäng motsvarar heltidsstudier under en vecka, utbildningen ska sammantaget omfatta minst 100 poäng. För varje utbildning finns en utbildningsplan och för varje kurs en kursplan.[30]

I yrkeshögskolan ingår samtliga utbildningar som Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, beslutat och som inte är utbildningar enligt högskolelagen (1992:1434) eller kan leda fram till en examen enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.[31]

Då MYH beslutar om statsbidrag eller särskilda medel för anordnande av utbildningar, är det betydelsefullt att anordnare tydligt kan påvisa arbetslivets medverkan. Vid ansökan ska därför de myndigheter, företag och organisationer anges som aktivt har medverkat vid framtagande av utbildningsplan, liksom hur dessa kan medverka i den aktuella utbildningen. Sådan medverkan kan avse medfinansiering, medverkan med lärarresurser, tillhandahållande av praktikplatser för s.k. lärande i arbetslivet, LIA eller på annat sätt.[32] MYH beslutar efter ansökan om de statsbidrag som får lämnas för utbildningar inom yrkeshögskolan. Vid fördelningen av statsbidrag eller särskilda medel ska MYH särskilt ta hänsyn till i vilken grad en utbildning i kvalitativt och kvantitativt hänseende svarar mot arbetslivets behov av kvalificerad arbetskraft eller medverkar till att utveckla eller bevara kvalificerat yrkeskunnande inom ett smalt yrkesområde som är av betydelse för individen och samhället. Vidare ska hänsyn tas till i vilken grad utbildningen medfinansieras av arbetslivet och har en utifrån arbetslivets behov lämplig regional eller nationell placering.[33]

Betyg sätts efter genomförd kurs på en tregradig skala med icke godkänt, godkänt eller väl godkänt. Möjligheter finns för studerande att tillgodoräkna sig viss del av utbildningen genom annan utbildning om kunskaper, färdigheter och kompetenser från denna bedöms jämförbara. Studerande ska även kunna få tillgodoräkna sig motsvarande kunskaper, färdigheter och kompetenser som har förvärvats i yrkesverksamhet eller på annat sätt. Utbildningsanordnaren

[30] 4–6 §§ lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och 1 kap. 2–4 §§ och 2 kap. 2–9 §§ förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.
[31] 2 § och 7 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.
[32] MYH (2018). Anvisningar för ansökan om att bedriva yrkeshögskoleutbildning, s. 23.
[33] 5 kap. 1 § och 4–5 §§ förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

får utfärda utbildningsbevis och examensbevis med angiven inriktning, innehåll och mål. På begäran kan studerande erhålla utbildningsbevis för del av utbildning. Utbildningen får avslutas med yrkeshögskoleexamen eller kvalificerad yrkeshögskoleexamen. Yrkeshögskoleexamen ska omfatta minst 200 yrkeshögskolepoäng med lägst betyget godkänt på alla ingående kurser samt fullgjort självständigt examensarbete.[34] En yrkeshögskoleexamen bedöms svara mot SeQF-nivå 5 i den svenska referensramen och en kvalificerad yrkeshögskoleexamen SeQF-nivå 6.

Utbildningsanordnare är skyldiga att medverka i Myndigheten för yrkeshögskolans tillsyn över att verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Tillsynsarbetet kan leda till beslut om åtgärder för att rätta eventuella fel som upptäckts vid granskningen. Utbildningsanordnare ska även medverka i den kvalitetsgranskning som myndigheten initierar. Skyldigheter finns också om att utvärdera verksamheten och medverka i uppföljning och utvärdering som sker på initiativ av MYH. Utbildningsanordnaren ska lämna de uppgifter som myndigheten begär för tillsyn, kvalitetsgranskning, uppföljning och utvärdering.[35]

Studier vid utbildningar som MYH beviljar statsbidrag eller särskilda medel för berättigar till studiemedel, vilka består av studiebidrag och studielån och utbetalas av Centrala studiestödsnämnden, CSN.[36]

6.3.2 Anordnare

Utbildning inom yrkeshögskolan får anordnas av statliga universitet och högskolor, andra statliga myndigheter, kommuner, landsting samt enskilda fysiska eller juridiska personer. Utbildningsanordnare får också anordna utbildning i samverkan med andra.

Ansökan om att en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan behandlas och beslutas av MYH för viss tid.[37] Hittills har beslut normalt fattats om två utbildningsomgångar för respektive utbildning, med angiven utformning och lokalisering. Det innebär att kontinuitet

[34] 14 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och 2 kap. 10–16 §§, förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.
[35] 4 kap. 8–11 §§ förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.
[36] Bestämmelser om studiestöd finns i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655).
[37] 4 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och 1 kap. 2 § och 4 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

inte kunnat garanteras för längre perioder. Regeringen har dock med hänsyn till arbetsmarknadens behov i mer generella termer bedömt det som lämpligt att kunna utöka MYH:s bemyndiganderam för anslag, så att besluten kan omfatta fler utbildningsomgångar.

MYH föreslog som följd av särskilt regeringsuppdrag att myndigheten skulle få ett uppdrag om att inordna utbildningar till kontakttolk inom yrkeshögskolan. Regeringen har därefter beslutat om sådan försöksverksamhet.[38] MYH beviljade under 2018 fyra distansutbildningar till kontakttolk med start i januari 2019. Yrkeshögskoleutbildningarna till tolk är 1,5 eller 2 år långa och har i likhet med andra yrkeshögskoleutbildningar stark anknytning till arbetslivet. Det sker genom medverkan från myndigheter, företag och organisationer och avser bland annat vissa praktikveckor, dvs. kurser/moment i form av lärande i arbete.[39] De yrkeshögskoleutbildningar till tolk som påbörjas 2019 avser språken arabiska/dari (400 yrkeshögskolepoäng, studieort Göteborg), tigrinska och somaliska (300 poäng, studieort Stockholm) samt arabiska (300 poäng, studieort Huskvarna). Utbildningarna ges av två olika utbildningsföretag som inte tidigare anordnat tolkutbildning. De prioriterades av MYH bland 12 sökande organisationer, därav fyra studieförbund som tidigare anordnat tolkutbildningar på flera orter.[40]

6.3.3 Utbildningsmål

Försöksverksamhet med utbildning till kontakttolk inom yrkeshögskolan ska pågå 2019–2022. Inom ramen för verksamheten ska Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, bland annat följa upp och utvärdera försöksverksamheten och då analysera om det krävs nationellt likvärdigt innehåll. Uppdraget ska genomföras i dialog med berörda myndigheter och aktörer. MYH ska från 2018 årligen redovisa arbetet och verksamhetens omfattning i sin årsredovisning.[41]

[38] MYH (2016), Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk, slutrapport, samt regeringsuppdrag till MYH genom ändring i myndighetens regleringsbrev 14 september 2017. Uppdraget ska slutredovisas senast 8 april 2022.
[39] Utbildningsanordnare 2019 är två privata utbildningsföretag, Plushögskolan AB–Vårdyrkeshögskolan och TUC Sweden AB-Yrkeshögskola.
[40] www.myh.se/Nyhetsrum/Nyheter/2018/Nu-ska-aven-yrkeshogskolan-utbilda-tolkar, 2018-10-23.
[41] Regleringsbrev för 2017 avseende Myndigheten för yrkeshögskolan, ändringsbeslut 2017-09-14. Uppdraget ska slutredovisas senast den 8 april 2022.

MYH redovisar i sitt underlagsmaterial förslag om angivna kvalifikationsnivåer för utbildning till tolk i talade språk motsvarande SeQF 5, vilket innebär en längre yrkeshögskoleutbildning på 1,5–2 år, beroende på förkunskapskrav. Yrkeskunnandet definieras i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser uppdelat på sex delkvalifikationer. Det gäller kompetenser i tolkning, tolkteori, språk, samhälle och interkulturella frågor, därtill så kallad generell kompetens.[42]

MYH beviljade i juni 2018 två utbildningsbolag statsbidrag för att 2019 anordna tolkutbildningar inom yrkeshögskolan. Enligt utbildningsplanerna kommer studerande efter avslutad utbildning ha kompetenser för att genomföra en effektiv och rättssäker tolkning i vanliga sammanhang samt utifrån god tolksed, självständigt och uthålligt utföra tolkuppdrag under varierande förhållanden, med förmåga att samarbeta och hantera etiska dilemman. Utbildningarna ger yrkeshögskoleexamen, SeQF nivå 5.[43]

6.3.4 Antagning

Utbildning inom yrkeshögskolan är öppen för alla som uppfyller angivna behörighetsvillkor. Grundläggande behörighet att antas till utbildningen gäller personer med gymnasieexamen från gymnasieskola eller kommunal vuxenutbildning eller motsvarande och den som på grund av annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och senare utöva det yrke utbildningen förbereder för. Den som har annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska ska ha de kunskaper i svenska som behövs. Det kan även ställas krav på andra särskilda förkunskaper som är nödvändiga för att den studerande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. För försöksverksamheten med yrkeshögskoleutbildning till tolk från 2019 ställs särskilda förkunskapskrav, vilket innebär godkänt betyg i gymnasiekursen Svenska 2, Svenska som andraspråk 2 eller motsvarande kunskaper, samt goda kunskaper inom målspråket. Språkkompetensen testas genom skriftliga och muntliga delprov. Om antalet platser inom en utbildning är mindre än antalet

[42] MYH (2016). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk. Slutrapport.
[43] MYH (2018). Utbildningsplaner för yrkeshögskoleutbildning, beslutade av MYH 2018-06-19, dnr MYH 2018/1326, MYH 2018/1333 och MYH 2018/1344.

behöriga sökande, får urval göras. Hänsyn ska då tas till möjligheterna att tillgodogöra sig utbildningen. En eller flera urvalsgrunder kan användas, som betyg, särskilt prov eller tidigare utbildning och yrkeserfarenhet. Vid likvärdiga meriter får urval göras genom lottning.[44]

Yrkeshögskolan antar i viss omfattning yngre studerande för studier på heltid. Medelåldern har dock förskjutits uppåt under den senaste tioårsperioden och låg 2016 på i medeltal 31,5 år, kvinnor högre än män. Cirka en fjärdedel av de antagna var 24 år eller yngre.[45]

6.3.5 Volym och genomströmning

Det finns ännu inga tolkar som påbörjat yrkeshögskolans tolkutbildning. Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för den försöksverksamhet med utbildning till kontakttolk som anordnas från våren 2019. Försöksverksamheten ska dimensioneras för cirka 160 utbildningsplatser, fördelade på två utbildningsomgångar.[46]

6.4 Folkbildning

Folkbildning bedrivs av folkhögskolor och studieförbund. Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund som i sin tur väljer att genomföra bland annat tolkutbildningar, för vilka de sedan 2012 kan söka tillägg i form av statsbidrag genom MYH.[47]

De långa kurserna inom folkhögskolan omfattar bland annat gymnasiala yrkesutbildningar och eftergymnasiala yrkesutbildningar, som kontakttolkutbildning. En sådan lång kurs inom folkhögskolan saknar reglerat syfte att kompetensförsörja arbetsmarknaden. Kursernas kvalitet bedöms därför inte främst i termer av deltagarnas etablering på arbetsmarknaden.[48]

[44] 14–15 §§ och 17 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan, 3 kap. 1–7 §§ förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan samt www.yrkeshogskolan.se, 2018-11-07.
[45] MYH, årsredovisningar och statistiska årsrapporter.
[46] Regleringsbrev för 2017 avseende Myndigheten för yrkeshögskolan, ändringsbeslut 2017-09-14.
[47] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 17.
[48] Statistiska centralbyrån, Temarapport 2017:11 Utbildning, Etablering på arbetsmarknaden och övergång till högskolestudier efter lång särskild kurs på folkhögskolan, s. 5.

Allmän kurs vid folkhögskola kan ge grundläggande behörighet till högskolestudier.[49] Det gäller dock inte kontakttolkutbildningen, som utgör en särskild eftergymnasial yrkesutbildning.

6.4.1 Gällande rätt

Yrkesutbildningar inom folkbildningen är inte närmare författningsreglerade. När det gäller den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk inom folkbildningen har dock MYH fastställt en vägledande utbildningsplan.[50] Kvalifikationer som erhålls från folkhögskolornas särskilda kurser, som den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk, är inte reglerade med avseende på inplacering i SeQF.

Yrkesutbildning vid en folkhögskola kan berättiga till studiemedel från CSN om yrkesutbildningen omfattar högst 80 veckors heltidsstudier, utgör påbyggnad till gymnasieskolan och för tillträde kräver en gymnasieexamen eller motsvarande kunskaper. Grundutbildning till kontakttolk vid folkhögskola anses normalt uppfylla dessa kriterier. Studiemedel kan också utgå för folkhögskolestudier till tolk mellan hörande och barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Tolkutbildningar inom folkbildningen som bedrivs genom studieförbund berättigar däremot inte till studiemedel.[51] Frågan diskuteras närmare i avsnitt 6.8.1.

Det förekommer att folkhögskolor och studieförbund antecknar uppgifter om tolkspråk i sina register. Sådana uppgifter anses inte i sig vara känsliga personuppgifter. Tillsammans med andra uppgifter kan det dock indikera etniskt ursprung, som utgör känslig personuppgift.[52]

Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund, som i sin tur väljer att genomföra tolkutbildningar. För dessa kan de sedan 2012 söka ytterligare statsbidrag genom

[49] 2 § Universitets- och högskolerådets föreskrifter (UHRFS 2013:1) om grundläggande behörighet och urval.
[50] MYH, Vägledande utbildningsplan för sammanhållen grundutbildning till kontakttolk inom folkbildningen, dnr MYH 2014/310, 2014-06-05.
[51] 1 kap. 2 §, 2 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395), 3 kap. 1 § och avdelning B1 i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655) samt Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.
[52] Prop. 2017/18:218 s. 127.

MYH.[53] En förutsättning för statsbidrag är att utbildningarna bedöms hålla hög kvalitet. Ansökningar om att bedriva utbildningen prövas bland annat utifrån uppgifter om utbildningsorganisation och ansvarsfördelning, undervisande personal, värdegrundsarbete, tillgänglighet samt utbildningens pedagogiska uppläggning, innehåll och genomförande.[54]

Vid fördelningen av statsbidrag ska MYH särskilt sträva efter att kontakttolkutbildning lokaliseras till regioner och inriktas mot språkområden där behovet av tolkar är störst.

Vid behov ska myndigheten samråda med Folkbildningsrådet när det gäller myndighetens uppgifter i fråga om tolkutbildningar.[55]

Folkbildningsrådet följer årligen upp verksamhet som folkhögskolor och studieförbund genomför med stöd av folkbildningsanslaget, även kontakttolkutbildningar. Uppföljningarna syftar till att upptäcka och förebygga felaktig bidragsanvändning samt att kontrollera att statsbidragsvillkoren följs.[56]

Den tudelning i ansvar, som dagens system innebär mellan folkbildningsrådet och MYH, berörs ytterligare i avsnitt 6.8.1.

6.4.2 Anordnare

Statsbidragsberättigad grundutbildning till kontakttolk anordnas av folkhögskolor och studieförbund som ett- eller tvååriga utbildningar med effektiv studietid om cirka fyra månader, eller 545 timmar. Ungefär hälften av utbildningarna bedrivs på distans med muntliga och skriftliga prov i slutet av respektive delkurs.

Anordnande folkhögskolor och studieförbund vittnar om att viss osäkerhet alltid gäller kring möjligheterna att få statsbidrag och upprätthålla kontinuiteten, då MYH:s beslut om att anordna utbildning fattas som längst för två år åt gången. Frågan har betydelse för

[53] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 17.
[54] 2 § förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk, samt Myndigheten för yrkeshögskolan, Ansökan om statsbidrag för grundutbildning till kontakttolk – ansökningsomgång 2017.
[55] 5 § förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk och 10 a § förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan. Folkbildningsrådet är en ideell förening som enligt 7 b § lagen (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde prövar frågor om fördelning av statsbidrag till folkhögskolor och studieförbund.
[56] Folkbildningsrådet, underlag till utredningen, 2018-06-04.

möjligheterna att knyta lärare till utbildningen och upprätthålla kvaliteten. Synkroniserade beslut, där utbildningar samtidigt kan påbörjas på alla orter vid terminsstart, underlättar planering, genomförande av gemensamma antagningsprov. Kontinuiteten är viktig, eftersom den majoritet deltagare som inte fullt ut godkänns på utbildningen, behöver kunna komplettera i efterhand och då återkomma till samma utbildningsanordnare.[57]

Största anordnare bland studieförbunden är Folkuniversitetet och ABF. Ambitionerna är att öka tillgången på utbildade såväl som auktoriserade tolkar i hela landet. Det förstärkta anslaget till kontakttolkutbildning ska möta behovet av tolktjänster som följd av senare års stora antal asylsökande och nyanlända. De tolkspråk som i första hand efterfrågas är arabiska, somaliska, dari och tigrinska.[58]

Under 2017 påbörjades tolkutbildningar inom folkbildningen i 12 språk.[59] Studieorter för den sammanhållna grundutbildningen varierar något mellan olika år, beroende på söktryck och antal godkända sökande i respektive språk. Ansökningar hos olika utbildningsanordnare inom folkbildningen samkörs två gånger per år, vilket ökar möjligheterna att anordna utbildningar även i mindre frekventa språk med få sökande. Sådana språk kan förekomma någon enstaka gång under en tioårsperiod, medan andra språk som samlat för få intresserade sökanden inte blir aktuella.[60]

I vissa språk är antalet sökande mer omfattande. Våren 2018 erbjöds t.ex. sammanhållen grundutbildning i tolkning till arabiska av elva olika anordnare inom folkbildningen. Alternativa möjligheter fanns även för språken persiska (sju anordnare), dari (sex), somaliska (fyra), ryska (tre), sorani/sydkurdiska (två), spanska (två), tigrinska (två) och turkiska (två). För en rad mindre frekventa språk anordnades utbildningen endast med ett valalternativ, det gällde albanska, engelska, polska, rumänska och thai. Under hösten 2018 tillkom även tolkutbildningar inom folkbildningen i bosniska, kroatiska och serbiska samt litauiska.[61]

[57] Information till utredningen från MYH och folkbildningen, februari 2018.
[58] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 17, s. 119 och 221.
[59] Information till utredningen från MYH, 2018-06-13.
[60] Information till utredningen från ABF Stockholm, 2018-06-13.
[61] Information till utredningen från Katrinebergs folkhögskola, 2018-06-13. Under 2017 påbörjades enligt MYH även utbildning i persiska och ukrainska, utöver de språk som nämns ovan vt 2018. Tolkutbildning i engelska har enligt MYH inte påbörjats under 2017.

Tolkutredningens uppdrag avser inte teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar, men effekter av utredningens förslag om författningsändringar ska även bedömas med hänsyn till den typen av utbildningsvägar.[62] Denna typ av tolkutbildningar anordnas på TÖI vid Stockholms universitet och vid vissa folkhögskolor. Det gäller dock i regel inte samma folkhögskolor som anordnar utbildning för tolkar i talade språk. En mer samordnad lokalisering av de olika tolkutbildningarna förordas av företrädare för de olika utbildningarna, eftersom många frågor är av gemensam karaktär, t.ex. yrkesroll och tolketik.[63]

Nyanlända döva och hörselskadade från andra länder har i likhet med hörande behov av tolkstöd. I samarbete med Migrationsverket erbjuder Västanviks folkhögskola undervisning i svenskt teckenspråk för döva och hörselskadade asylsökande. Kunskaper behövs i svenskt teckenspråk för att kunna kommunicera med svenska teckenspråkstolkar, t.ex. för att kunna kommunicera i samband med asylutredning.[64]

Fördjupnings- och fortbildningskurser

Inom folkbildningen genomförs även olika fördjupnings- och fortbildningskurser för yrkesverksamma tolkar och för undervisande personal. Exempel på detta är kurs vid Katrinebergs folkhögskola med föreläsare från bland annat RFSL[65] om tolketiska och tolkningstekniska frågor i samband med tolkuppdrag mellan HBTQ-personer[66] och myndighetsföreträdare.[67] Betydelsen av kompetens inom detta område har bland annat påtalats för utredningen av offentliga biträden i asylutredningar.[68] Ytterligare exempel gäller kurs med inriktning mot ensamkommande unga, anordnad av

[62] Dir. 2017:104
[63] Uppgift till utredningen 18-10-12 från företrädare från Fellingsbro folkhögskola, Södertörns folkhögskola och Västanviks folkhögskola.
[64] www.vastanviksfhs.se/asyl, 2018-10-23.
[65] RFSL är riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter.
[66] HBTQ är vedertagen akronym för homosexuella, bisexuella, trans- och queerpersoner.
[67] www.regionhalland.se/PageFiles/155262/Prospekt%20Att%20tolka%20HBTQ.pdf, 2018-10-23.
[68] Uppgift till utredningen 2018-09-26.

Folkuniversitetet i Jämtland.[69] Se avsnitt 9.5.2 gällande behovet av barnperspektiv vid tolkning för barn.

Flera utbildningsanordnare inom folkbildningen ger preparandkurser med syfte att förbereda verksamma tolkar inför Kammarkollegiets auktorisationsprov. Kurser ges som förberedelse inför såväl den allmänna auktorisationen som inför prov för bevis om speciell kompetens som rättstolk och sjukvårdstolk. MYH har fastställt vägledande studieplaner för dessa preparandkurser.[70]

6.4.3 Utbildningsmål

Folkbildningen ska medverka till att ge alla möjlighet att tillsammans med andra öka sin kunskap och bildning för personlig utveckling och delaktighet i samhället.[71] Enskilda utbildningar har inom denna ram mer riktade och uttalade mål. Folkbildningens grundutbildning till kontakttolk, som MYH utarbetat i samverkan med utbildningsanordnarna, syftar till att ge förutsättningar för att självständigt kunna arbeta som kontakttolk på ett effektivt och rättssäkert sätt då den som inte behärskar svenska språket möter representanter för myndigheter, serviceorgan och organisationer.[72]

MYH har i sitt förslag till yrkeshögskoleutbildning för tolkar pekat på att folkbildningens utbildning generellt sett ligger på för låg kvalifikationsnivå i förhållande till yrkeshögskolans krav och att folkbildningens sammanhållna grundutbildning på sikt kan fasas ut. Kvalificerade tolkar förutsätter fastställda behörighetskrav, kursplaner och examenskrav samt att verksamheten står under statlig tillsyn. Man konstaterar att detta inte är förenligt med folkbildningens regelverk.[73] Samtidigt kan noteras att MYH när det gäller sådan kontakttolkutbildning som statsbidrag lämnas för, får meddela föreskrifter om nationella förkunskapskrav, kursmål och prov samt intyg

[69] www.folkuniversitetet.se/Kurser--Utbildningar/Sprakkurser/tolk/Ostersund/tolkning-inom-sjukvard----barn--och-modravard, 2018-10-23
[70] Vägledande studieplan preparandkurs (AT) 125 timmar, Vägledande studieplan preparandkurs rättstolkning (RT) 100 timmar och Vägledande studieplan preparandkurs sjukvårdstolkning (ST) 100 timmar, fastställda av Myndigheten för yrkeshögskolan, 2015-12-17.
[71] Prop. 2013/14:172, s. 19.
[72] MYH, Vägledande utbildningsplan för sammanhållen grundutbildning till kontakttolk inom folkbildningen, Dnr MYH 2014/310, 2014-06-05.
[73] MYH (2016). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk. Slutrapport.

för dem som genomgått utbildningen med godkänt resultat. De nationella kursmålen ska vara mätbara.[74]

6.4.4 Antagning

För tillträde till sammanhållen grundutbildning till kontakttolk vid folkhögskola eller studieförbund krävs treårig gymnasieutbildning inklusive Svenska 2/Svenska B eller motsvarande. Därtill mycket goda kunskaper i svenska och tolkspråket. Vid antagning prövas kunskaperna genom prov och intervjuer enligt för tolkutbildningen gemensamma riktlinjer.[75]

Tabell 6.2 Antal deltagarplatser och anordnare – grundutbildning kontakttolk (startår)[76]

Utbildningsplatser	2015	2016	2017
Beviljade platser cirka	270	920	630
Anordnare	8	11	12
Därav – folkhögskolor	4	4	4
– studieförbund	4	7	8
Deltagare som påbörjat utbildningen	**280**	**610**	**430**

Källa: Myndigheten för yrkeshögskolan (2018).

Utbildningens målgrupp är blivande och verksamma tolkar som är funktionellt tvåspråkiga i svenska och ytterligare minst ett språk. Varje utbildningsanordnare har det formella ansvaret för beslut om antagning och att antagningsprocessen sker rättvist och rättssäkert. Myndigheten för yrkeshögskolan utser efter ansökan utbildningsanordnare med särskilda samordningsuppdrag, som i samråd arbetar med att kvalitetssäkra, koordinera och administrera antagningsprocessen. De föreslår även möjliga språkgrupper för olika anordnare och samordnar förkunskapstester inför antagningen.[77] Efter ansökan

[74] 12 § förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk
[75] MYH (2014). Vägledande utbildningsplan för sammanhållen grundutbildning till kontakttolk inom folkbildningen. Dnr MYH 2014/310, beslutad 5 juni 2014. Utbildningsplanen togs fram av myndigheten i samråd med berörda folkhögskolor och studieförbund.
[76] MYH (2018). Kontakttolk inom folkbildningen, Utbildning och validering, 2018-05-21, samt ppt-underlag vid Tylösandsdagarna.
[77] Information från MYH till utredningen, 2018-02-26.

gör utbildningsanordnaren ett första urval utifrån behörighetskraven. I de fall det saknas skriftlig dokumentation kan den sökande åberopa reell kompetens.

Tabell 6.3 Beviljade grundutbildningar till kontakttolk 2018[78]

Beslutade juni 2017

Utbildningsanordnare	Studieform	Studietakt	Studieort
ABF	Bunden, vt	Halvtid	Stockholm
	Distans, ht	Halvtid	Stockholm
	Bunden, vt	Halvtid	Västerås
	Distans, ht	Halvtid	Västerås
Folkuniversitetet	Bunden, ht	Halvtid	Kristianstad
	Distans, vt	Halvtid	Östersund
	Distans, ht	Halvtid	Östersund
	Bunden, vt	Halvtid	Göteborg
	Bunden, ht	Halvtid	Göteborg
Medborgarskolan Syd	Bunden, vt	Halvtid	Malmö
	Bunden, vt	Halvtid	Lund
Vuxenskolan Stockholm	Bunden, vt	Halvtid	Upplands Väsby
Härnösands folkhögskola	Distans, ht	Halvtid	Härnösand
Katrinebergs folkhögskola	Distans, vt	Halvtid	Vessigebro
Wiks folkhögskola	Distans, vt	Halvtid	Uppsala
Åsa folkhögskola[79]	Distans, ht	Halvtid	Sköldinge

Sökande som uppfyller förkunskapskrav enligt fastställd utbildningsplan kallas till antagningsprov. Provet testar bland annat språkförmågan i svenska och tolkspråk. Ytterligare kunskaper prövas genom muntliga och skriftliga prov i svenska och tolkspråk genom rollspel. Sökande ska på förhand känna till formerna för urval och de metoder som används (skriftligt, muntligt, intervju, brev m.m.). Många söker, men få uppfyller kraven och kan antas till utbildningen. Synkroniserade kursstarter ökar förutsättningarna att i samverkan mellan olika anordnare kunna skapa tillräckligt stora grupper (minst 3–5 deltagare) även i mindre frekventa språk. Det blir också lättare att hantera sökande som söker till flera kursorter samtidigt.

[78] MYH (2017). Återgivet i Folkbildningsrådets rapport Kontakttolkutbildningar inom folkbildningen – en kartläggning, april 2018.
[79] Utbildningen ges vid senare tillfälle än hösten 2018.

Sådan samordning förutsätter i sin tur synkroniserade beslut om statsbidrag från MYH.

Det kan även finnas skäl att anta deltagare efter ordinarie antagningsförfarande. Studieförbundet eller folkhögskolan ansvarar för all sådan antagning. Anordnare ska då eftersträva likvärdig kvalitativ nivå på dem som antas vid senare tillfälle jämfört med ordinarie antagning.[80]

Antalet beviljade platser på kontakttolkutbildningar ökade kraftigt från 2015 till 2016, då statsbidraget förstärktes. Fyra nya anordnare tillkom bland studieförbunden. Även antalet ansökningar ökade betydligt, det ökande antalet platser innebar dock att söktrycket per plats minskade från 4,5 till 2,9. Ett flertal planerade utbildningar kunde inte påbörjas eftersom antalet kvalificerade sökande var för litet. Under 2017 minskade såväl antalet platser som deltagare som påbörjade utbildningarna. Antalet anordnare kvarstod dock ännu 2018 på oförändrat utvidgad nivå.

6.4.5 Volym och genomströmning

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, beslutar om fördelningen av statsbidrag för utbildningar till kontakttolk respektive teckenspråkstolk och dövblindtolk. Genomströmningen ska öka i dessa utbildningar, enligt mål i MYH:s regleringsbrev för 2018.

En allmän reflektion, som understöds av utredningens kontakter med ett stort antal tolkar i genomförda fokusgrupper 2018, är att motivation för studier och studieavbrott bland dem som påbörjat studier i betydande grad tycks sammanhänga med förväntningar på arbetsmarknaden och de förtjänst- och sysselsättningsmöjligheter utbildningen bedöms leda till, jämfört med att helt avstå från utbildning och arbeta som s.k. övrig tolk.

Antalet studerande som fullföljer utbildningen till kontakttolk har ökat kraftigt under de senaste åren och nära nog fördubblades 2017 jämfört med 2016. Ökningarna har trots det inte riktigt kunnat motsvara de omfattande resursförstärkningar och tilldelade platser som erbjudits. Flera utbildningar löper dock över årsgränser, vilket skapar förskjutningar mellan antal platser och avgångar.

[80] MYH (2015). Riktlinjer för kontakttolkutbildning, Dnr MYH 2015/4357, 2015-11-27.

Tabell 6.4 Tolkutbildningar inom folkbildningen

Antal deltagare som fullföljt kontakttolkutbildning med godkänt resultat[81]

Utbildningsform	2014	2015	2016	2017
Folkhögskola	49	68	78	96
Studieförbund	45	66	81	205
Totalt	**94**	**134**	**159**	**301**

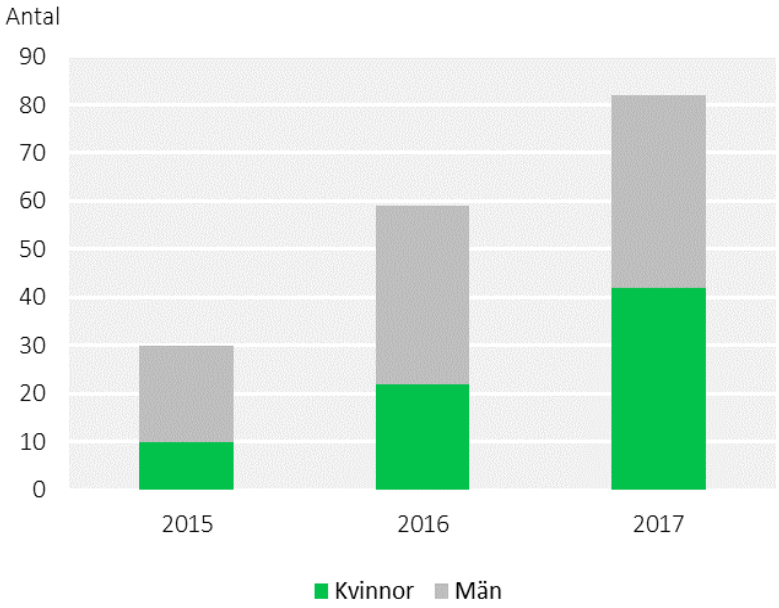
Källa: Myndigheten för yrkeshögskolan (2018).

MYH lämnar statsbidrag till vissa utsedda utbildningsanordnare för vissa samordnande uppgifter för att stödja utbildningarna. Genom det särskilda valideringsförfarande som hanteras av samordnarna har ytterligare ett antal tolkar bedömts ha kunskaper som motsvarar den sammanhållna grundutbildningen. Antalet validerade har ökat påtagligt under senare år, främst från storstadsområden. Valideringen tar normalt 3–4 månader eller mer. En delförklaring till det ökande intresset för validering är sannolikt de förbättringar som skett av Domstolsverkets taxor för arvodering av grundutbildade tolkar. Arvodesnivåerna följs av staten och åtskilliga landsting och kommuner.

En allmän erfarenhet från folkhögskolorna är att många avbryter utbildningen och av dem som fullföljer behöver en majoritet komplettera i efterhand för att få godkänt utbildningsbevis. Utbildningen upplevs av många som krävande, samtidigt som många arbetar som tolk vid sidan av studierna och det är lätt att få arbete som s.k. övrig tolk helt utan utbildning. Kontakttolkutbildningen vid studieförbunden sker huvudsakligen i bunden form (på plats), medan folkhögskolorna utbildar på distans med endast en mindre del av undervisningen (20–25 dagar) på plats i internatform.[82] Även studieförbundens utbildningar kännetecknas av betydande studieavbrott. Andelen som slutförde utbildningen med godkänt resultat samma år som de bedrev utbildningen var 2016 cirka 41 procent. Könsfördelningen på utbildningarna är relativt jämn, vilket gäller såväl hos folkhögskolor som studieförbund.[83]

[81] Avser deltagare som har slutfört utbildningen med godkänt resultat på samtliga delkurser och därmed fått utbildningsbevis. De som fått utbildningsbevis genom validering ingår inte. MYH, underlag till utredningen, 2018-06-14. Siffrorna för 2017 blir något lägre vid den genomgång utredningen fått ta del av 2018-09-06, jfr tabell 6.5.
[82] Information till utredningen från folkhögskolor som anordnar tolkutbildning, 2018-02-06.
[83] Folkbildningsrådet (2018), Kontakttolkutbildningar inom folkbildningen, samt Myndigheten för yrkeshögskolan, årsstatistik.

Figur 6.1 Antal verksamma tolkar som validerats



Källa: Myndigheten för yrkeshögskolan (2018). Kontakttolk inom folkbildningen, Utbildning och validering, 2018-05-21, ppt-underlag vid Tylösandsdagarna 2018.

Folkbildningens utbildningar anordnas för flera av de språk där tolkar efterfrågas. Fördelning av språk mellan skolorna sker utifrån hur många som antagits med olika tolkspråk, samordning sker vid årets två ansökningstillfällen. Det ger möjligheter att anordna undervisning även i mindre frekventa språk. I särklass vanligaste språk 2018 var arabiska, följt av persiska, dari och somaliska. Språkgrupper anordnades därutöver i ryska, sorani, spanska, turkiska, albanska, engelska, polska, rumänska, thai och tigrinska. Under 2017 påbörjades utbildningar i sydkurdiska och ukrainska.[84]

MYH beviljar även statsbidrag till andra typer av tolkutbildningar. Det gäller utbildning till tolk för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade eller personer med dövblindhet, kurser för lärare, språkhandledare och bedömare för kontakttolkar samt kurser för teckenspråkslärare. Varje år kan utbildningsanordnare ansöka om

[84] MYH, underlag till utredningen 2018-06-14, samt uppgifter på myndighetens hemsida.

statsbidrag för utbildningar av olika slag, anordnare kan således variera från år till år.[85]

6.5 Andra utbildningsformer

6.5.1 Försvarets tolkskola

Försvarets tolkskola utgör en del av Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum i Uppsala.[86] Skolan utbildar i huvudsak tolkar i språken ryska, arabiska eller franska och det behövs inga förkunskaper i aktuellt språk för att börja på skolan.

Utbildningen omfattar två år och utgör en specialistofficersutbildning, som inleds med militär grundutbildning. Språkundervisningen syftar till att ge så varierande språkutbildning som möjligt, därtill ges ett antal kurser anpassade för den militära verksamheten. Det gäller främst kurser i stridsteknik, ledarskap med värdegrunder, taktik, strategi, fysiskt stridsvärde och militär engelska.[87]

Traditionellt språk vid skolan var tidigare främst ryska, senare även arabiska, persiska, dari och franska m.fl. språk.

Gällande rätt

Försvarsmakten utbildar och examinerar militärtolkar vid Försvarets tolkskola (nedan kallad tolkskolan). En tolk som har examen från skolan får anställas som reservofficer, för att tillgodose försvarets behov av officerare med särskild kompetens. Beslut om anställning som specialistofficer fattas efter yttrande från Försvarsmaktens centrala antagningsnämnd.[88]

Studerande vid tolkskolan erhåller dagersättning, motsvarande cirka 4 380 kronor/månad, samt vissa andra förmåner.[89]

[85] Folkbildningsrådet (2018). Kontakttolkutbildningar inom folkbildningen – en kartläggning.
[86] Bilaga 1 förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten. Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum upprättades 1998 då flygvapnets och arméns underrättelseskolor samt Försvarets tolkskola sammanfördes i Uppsala.
[87] jobb.forsvarsmakten.se/sv/vagen-in/befattningar/militartolk/ militartolkutbildningen, 2018-10-23.
[88] 20 § officersförordningen (2007:1268) och 11 § Försvarsmaktens föreskrifter (FFS (2012:2) om tillämpning av officersförordningen (2007:1268).
[89] jobb.forsvarsmakten.se/sv/vagen-in/grundutbildning/villkor/, 2018-10-23.

Uppsala universitet och tolkskolan har ett reglerat samarbete kring språkutbildningen, som inriktas mot ett fåtal för Försvarsmakten relevanta språk. Samarbetet formaliseras i ett femårigt ramavtal för perioden 2013–2018, med underavtal för enskilda språk. Ramavtalet reglerar bland annat att studerande och anställda tolkar vid skolan erhåller högskolepoäng vid Uppsala universitet och garanteras antagning till fortsatta studier om de lämnar tolkskolan. Avtalet garanterar tolkskolan tillgång till universitetets lärarkompetens och examination. Uppsala universitet kvalitetssäkrar den utbildning som förmedlas vid tolkskolan så att de kvalitetskrav som ställs på högskoleutbildningen enligt högskoleförfattningarna uppfylls. Vidare stabiliserar avtalet Uppsala universitets samverkan med samhället, i det här fallet Försvarsmakten.

I avtalet regleras alternativa former för samarbete med olika finansieringslösningar och former för den praktiska språkutbildningen. Utbildningsplatser kan ställas till förfogande av universitetet eller vid tolkskolan. Vald modell påverkar även formerna för hur examination och tillgodoräknande sker i relation till universitetet.[90]

Antagning

För antagning till tolkskolan krävs att den sökande är svensk medborgare, minst 18 år fyllda vid ansökningstillfället och har gymnasieexamen med högskolebehörighet, godkända vitsord från svensk värnplikt alternativt godkänd grundläggande militär utbildning och sex månaders aktiv tjänstgöring, godkänd grundutbildning eller motsvarande. Vidare krävs godkänd säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Bedömning av sökande sker genom intervjuer och med andra urvalsmetoder.[91] Det är Totalförsvarets rekryteringsmyndighet som på uppdrag av Försvarsmakten tillhandahåller urvalstester av dem som ansökt.[92]

[90] Ramavtal mellan Uppsala universitet och Försvarsmaktens Underrättelse- och säkerhetscentrum/Tolkskolan angående språkutbildningar dnr SPRÅKFAK 2012/73. 2013-06-10.
[91] Försvarsmaktens antagningsordning för specialistofficersutbildning 2017–2018, FM2016-20235:1, avsnitt 4.3, 8.1, 8.6 och 10.8. Av 11 § Försvarsmaktens föreskrifter (FFS (2012:2) om tillämpning av officersförordningen (2007:1268) framgår att beslut om antagning till och skiljande från särskild officersutbildning fattas efter yttrande från Försvarsmaktens centrala antagningsnämnd.
[92] 1 § förordningen (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets rekryteringsmyndighet.

Volym, examination och genomströmning

Utbildningen till militärtolk vid Försvarets tolkskola omfattar tre terminer. Utbildningen präglas av täta kunskapsprov samt en avslutande tentamen varje termin, där godkänt resultat krävs för fortsatt utbildning. Deltagare i utbildningen registreras även vid Uppsala universitet och får därmed högskolepoäng för genomförda kurser.

Uppgifter om utbildningens samlade volym deltagare, examination och genomströmning är inte offentliga.

6.5.2 Uppdragsutbildning

Universitet och högskolor

Med uppdragsutbildning avses utbildning som anordnas mot avgift från annan än en fysisk person för den som uppdragsgivaren utser.[93]

Det bedrivs för närvarande ingen uppdragsutbildning till tolk vid Stockholms universitetet eller annan svensk högskola. Vid Försvarets tolkskola (se ovan) sker viss medverkan i utbildningen genom Uppsala universitet, detta sker dock inte i form av uppdragsutbildning.

Yrkeshögskola

Anordnare av utbildning inom yrkeshögskolan får efter anmälan till Myndigheten för yrkeshögskolan bedriva sådan utbildning även som uppdragsutbildning.[94]

Det bedrivs för närvarande ingen uppdragsutbildning till tolk inom yrkeshögskolan, eftersom detta förutsätter att en ordinarie utbildning redan beviljats.

[93] 2 § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Statliga upphandlingar regleras även av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.
[94] 10 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och 2–4 §§ och 7–9 §§ förordningen (2009:131) om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning.

Folkbildning

Statsbidragsberättigade folkhögskolor, såväl offentligt ägda som rörelsefolkhögskolor, får bedriva uppdragsutbildning vid sidan av den verksamhet som berättigar till statsbidrag. Arbetsmarknadspolitiska uppdrag bedrivs genom avtal mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet och omfattar årligen cirka 600 miljoner kronor. Folkhögskolor kan därtill bedriva enskilda uppdrag för Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan, kommuner och landsting.[95] Även studieförbund kan bedriva uppdragsutbildning. Uppdragsutbildning kan inte finansieras med folkbildningens statsbidrag.[96]

Uppdragsutbildning till tolk förekommer i viss omfattning inom folkbildningen, t.ex. i form av arbetsmarknadsutbildning och berättigar inte till studiemedel.

Upphandlad arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk

Förutsättningar

En form av upphandlad utbildning inom kontakttolkområdet är arbetsmarknadsutbildning (AUB). Med AUB avses en yrkesinriktad utbildning som syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och som motverkar att det uppstår arbetskraftsbrist. Utbildningen, som är ett arbetsmarknadspolitiskt program och inte är en del av det reguljära utbildningssystemet, ska vara på heltid, omfattar normalt högst sex månader och får pågå till dess målet med utbildningen uppnåtts.[97]

Generell målgrupp är personer som är minst 25 år, som är eller riskerar att bli arbetslösa och som är inskrivna på Arbetsförmedlingen.[98] Den som deltar i AUB kan under vissa förutsättningar få aktivitetsstöd från Försäkringskassan. Aktivitetsstödet beräknas till ett bestämt belopp per dag, för högst fem dagar per vecka, med

[95] 5 § lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall, samt underlag till utredningen från Folkbildningsrådet, 2018-06-08.
[96] Folkbildningsrådet (2017). Avsnitt 3.7.5 i Statsbidrag till folkhögskolor 2017 – Villkor och fördelningskriterier. Senast reviderat och kompletterat av Folkbildningsrådets styrelse den 31 maj 2017, dnr 197 2017 091. Det finns f.n. ingen gällande förordning om uppdragsutbildning inom folkbildningen. Tidigare förordning (1986:117) upphävdes 1991.
[97] 7 §, 7 a § och 11 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program och 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[98] 8 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

månadsvis utbetalning i efterskott. Om Arbetsförmedlingen bedömer att utbildning behövs för att komma ut i arbete, kan en person även anvisas viss utbildning, så kallad utbildningsplikt. En sådan anvisning får endast ske om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. En person som utan godtagbara skäl låter bli att söka och ta del av anvisad utbildning kan varnas eller stängas av från ersättning från Försäkringskassan.[99]

Etableringsinsatser för nyanlända invandrare, etableringsprogrammet, syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. En nyanländ får inom ramen för etableringsprogrammet, om det bedöms arbetsmarknadspolitiskt motiverat, ta del av arbetsmarknadspolitiska program som den nyanlände uppfyller förutsättningarna för.[100]

Utbildningsmålen betonar inträde och etablering på arbetsmarknaden. Utbildningen upphandlas i vissa fall av samma studieförbund som erbjuder kontakttolkutbildning. Det innebär att kursdeltagare som antagits på olika grunder men deltar i samma typ av utbildning, kan ha olika utbildningsmål. Frågan berörs bl.a. i avsnitt 6.4.3.

Arbetsmarknadsutbildningens kostnader består dels av kostnader för köp av kurser, dels den ersättning som ges till individer, t.ex. i form av aktivitetsstöd och etableringsersättning.

Styrningsmässigt är det Arbetsförmedlingen som avgör vilka arbetsmarknadsutbildningar som ska prioriteras inom ramen för det anslag som riksdagen beslutar om. Arbetsförmedlingen har, enligt uppgifter till utredningen, valt att tillsvidare avvakta med att påbörja en ny upphandling av arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk när nuvarande avtalsperiod går ut i januari 2019.

Anordnare

Arbetsförmedlingen, AF, har upphandlat förberedande kontakttolkutbildning och utbildning till kontakttolk hos ett antal studieförbund. Avtalet löper ut i januari 2019. Folkuniversitetet har varit största leverantör. Anordnare kan samtidigt bedriva tolkutbildning

[99] 1 kap. 1–5 §§ och 10 kap. 1–9 §§ förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.
[100] 2 § och 13 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

dels i form av sammanhållen grundutbildning, finansierad med statsbidrag genom MYH, dels bedriva tolkutbildning på uppdrag och med finansiering av Arbetsförmedlingen. Leverantörerna omfattar även enskilda företag som arbetar med etablering av nyanlända, svenska för invandrare och asylboenden.[101]

Utbildningen kan vara snarlik folkbildningens sammanhållna grundutbildning. Deltagare kan då träffas av skilda målformuleringar. Arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk kan även marknadsföras direkt via studieförbunden. ABF informerar t.ex. på sin webbplats om sådan särskild grundutbildning på heltid omfattande totalt 29 veckor. En förberedande del om fyra veckor ingår för tester och bedömning av lämplighet för själva tolkutbildningen. Tolkutbildningens huvuddel består sedan av 25 veckors heltidsstudier, inklusive två veckors arbetsplatsförlagt lärande.[102]

AF:s webbplats angav tidigare att ”Arbetsförmedlingens utbildning till kontakttolk har samma innehåll som Myndigheten för yrkeshögskolans grundutbildning. Du erhåller utbildningsbevis inför ev. validering som grundutbildad kontakttolk. Efter utbildningen kan du arbeta som kontakttolk.”[103] Skrivningen var allmänt hållen och uppmärksammade inte att det finns skillnader i utbildningsmål mellan folkbildning och AUB till kontakttolk. Det var inte heller korrekt att tillskriva utbildningen Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH. Korrekt information om skillnaderna mellan utbildningarna har dock funnits på myndighetens interna webbplats. Kursdeltagare som genomgår upphandlad grundkurs inom AUB måste valideras med godkänt resultat för att kunna upptas i Kammarkollegiets register över grundutbildade tolkar.

MYH anger en framtida yrkeshögskoleutbildning till tolk som lämplig bas också för framtida upphandlad AUB. Uppdragen kan avse hela utbildningar eller enstaka kurser. Det skulle innebära att

[101] Arbetsmarknadsutbildning anordnas under 2018 i form av förberedande kontakttolkutbildning samt utbildning till kontakttolk. Förberedande utbildning bedrivs i Göteborg. Malmö, Norrköping, Falun, Kristianstad och Karlstad av Folkuniversitetet samt i Uppsala av Tolkpedagogerna AB. Arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk levereras i Falun och Karlstad av Folkuniversitetet. Tidigare utbildningar har levererats i Eskilstuna och Östersund av Hero Tolk AB, i Falun, Göteborg, Karlstad, Kristianstad, Malmö, Norrköping och Växjö av Folkuniversitetet, i Stockholm av Elvira Kunskapsutveckling AB samt i Uppsala av Tolkpedagogerna AB. www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Yrke-och-framtid/Arbetsmarknadsutbildningar, 2018-10-23.

[102] abfstockholm.se/tolk/arbetsmarknadsutbildning-till-kontakttolk/, 2018-10-23.

[103] www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Yrke-och-framtid/Arbetsmarknadsutbildningar, 2018-01-24.

upphandlade utbildningar ingår i ett statligt kvalitetssäkrat system, där deltagare som genomgått utbildningen kan ingå i Kammarkollegiets tolkregister över utbildade tolkar. I dagsläget krävs validering av kunskaperna för att arbetsmarknadsutbildade tolkar ska kunna ingå i registret. Validering utgår från deltagarnas kunskaper, färdigheter och kompetenser av anordnare av den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk inom folkbildningen. Validering bedöms, enligt MYH, som ett relevant verktyg för att öka utbudet av tolkar men också som ett dyrt och ineffektivt system med nuvarande former och arbetssätt.[104]

Antagning

AF:s förberedande utbildning till kontakttolk omfattar 20 dagar på heltid och syftar till att öka förståelsen för innehållet i utbildningen och för yrkets förutsättningar. I den förberedande utbildningen sker en bedömning av kursdeltagarnas förutsättningar. Utbildningen bedrivs på heltid under 25 veckor, men kan individanpassas. Den ska, i likhet med grundutbildningen till kontakttolk inom folkbildningen, följa den utbildningsplan som MYH fastställt.[105]

De förkunskaper som krävs är gymnasieexamen eller motsvarande samt mycket god muntliga och skriftliga kunskaper i svenska och i tolkspråket. Inför utbildningen genomförs tester eller intervjuer.[106] Rent generellt gäller annars inte formella förkunskapskrav, upphandlande myndighet beslutar från fall till fall vem som ska gå viss utbildning och avgör då om förkunskaperna är tillräckliga.[107]

Deltagare som anvisas plats i AUB till kontakttolk är inte alltid medvetna om att utbildningsbevis efter genomgången utbildning inte räcker för att registreras i Kammarkollegiets register över grundutbildade tolkar. För det krävs genomgången grundkurs inom högskola eller folkbildning eller validering mot sådan utbildning.

[104] MYH (2016) Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk (slutrapport), samt underlag från MYH till utredningen, 2018-02-26.
[105] MYH (2014). Vägledande utbildningsplan för sammanhållen grundutbildning till kontakttolk inom folkbildningen, Dnr MYH 2014/310, beslutad 2014-06-05.
[106] www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Yrke-och-framtid/Arbetsmarknadsutbildningar, 2017-12-22.
[107] MYH, underlag till utredningen, 2018.

Volym och genomströmning

AF:s arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk är uppdelad i delkurser med angivna riktlängder. Delkurserna avser asyl- och migrationstolkning (10 dagar), tolketik och tolkningsteknik (15 dagar), arbetsmarknadskunskap (10 dagar), sjukvårdstolkning (20 dagar), arbetsplatsförlagt lärande (10 dagar), juridik för tolkar (20 dagar), språkfärdighet – svenska i tolkning (15 dagar) samt samhälls- och myndighetstolkning (20 dagar).

Under den senaste treåriga avtalsperioden med leverantörerna (februari 2015 – februari 2018) avslutade 1 094 personer arbetsmarknadsutbildningen till kontakttolk. Av dessa personer fullföljde 869 personer hela utbildningen, medan 216 avbröt på grund av arbete eller andra orsaker.[108] De vanligaste tolkspråken var arabiska, tigrinska och persiska. Arbetsförmedlingens uppgifter visar på en generellt låg genomströmning och dåliga resultat. Endast 25 procent av deltagarna hade 90 dagar efter avlutad utbildning fått ett arbete. Det kan gälla vilket arbete som helst, eftersom Arbetsförmedlingen inte kan mäta hur många som har fått ett arbete som tolk eller motsvarande. Samtidigt gick endast tre procent av deltagarna vidare till reguljär utbildning. Mer än två tredjedelar av deltagarna, 70 procent av dem som utbildades, gick antingen vidare till andra arbetsmarknadspolitiska program och insatser eller ut i arbetslöshet. Arbetsmarknaden för tolkar innebär ofta deltidsuppdrag, vilket kan innebära att ytterligare deltagare verksamma som tolkar förekommer utan att det framkommer i AF:s uppföljningsstatistik.

Kostnaderna för Arbetsförmedlingens upphandlade förberedande utbildning och utbildning till kontakttolk uppgick sammanlagt till 101 miljoner kronor under 2015–2017. Kostnaderna ökade från 17 miljoner kronor 2015 till 43 miljoner kronor 2017.

Sammanlagt deltog drygt 43 200 personer i en av Arbetsförmedlingen upphandlad arbetsmarknadsutbildning under 2017 (varav 12 800 var kvinnor). Knappt 25 000 var i åldrarna 25–44 år och 60 procent var utrikes födda. I genomsnitt hade 41,7 procent av samtliga deltagare ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning, vilket är ett bättre resultat än för utbildningen till kontakttolk. De totala kostnaderna för AUB uppgick till drygt 1 miljard kronor under 2017.[109]

[108] Arbetsförmedlingen, underlag till utredningen, 2018-09-27.
[109] Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2017, s. 11–15.

6.5.3 Utbildning hos tolkförmedlingar

Vissa tolkförmedlingar anordnar själva eller i samverkan introduktions- och fortbildningskurser. Det är även vanligt att kunskapsnivån hos blivande tolkar testas före uppdrag. De offentliga tolkförmedlingarna, organiserade inom Tolkservicerådet, har gemensamma och formaliserade rutiner för rekrytering, tester, introduktion och validering av de tolkar som arbetar för förmedlingarna.

Internutbildning genom Tolkservicerådet

Organisationen Tolkservicerådet består av ett tjugotal anslutna tolkförmedlingar som i första hand är offentligt ägda, men även vissa privata tolkförmedlingar är anslutna. Organisationens riktlinjer anger bland annat att en ny tolk bör erbjudas vägledning av mentor, i första hand en erfaren tolkkollega. Det anges också att tolkförmedlingen kontinuerligt ska informera anslutna tolkar om aktuella utbildningar och om Kammarkollegiets auktorisationsprov. Vid behov ska förmedlingen initiera egna utbildningar och anordna seminarier och föreläsningar i ämnen som rör tolkyrket. Icke auktoriserade tolkar med äldre utbildning än tio år ska uppmärksammas, då utbildning är en färskvara. Tolkförmedlingen ska i sin budget uppta medel för kompetensutveckling av tolkar och varje år redovisa genomförda insatser till Tolkservicerådet. Tolkarnas deltagande i Kammarkollegiets auktorisationsprov bör enligt Tolkservicerådet uppmuntras ekonomiskt av tolkförmedlingarna. De bör även på annat sätt underlätta tolkarnas kompetensutveckling genom att tillhandahålla uppslagsböcker, ordböcker, förteckningar över användbar litteratur och stipendier. Av riktlinjerna framgår att en tolkförmedling ska ha ett etablerat samrådsforum med anslutna tolkar och att tolkarna ska erbjudas handledning, individuellt och i grupp.[110]

De tolkförmedlingar som är anslutna till Tolkservicerådet använder ett gemensamt skriftligt prov med inriktning på läsförståelse, realia och terminologi. Det genomförs för dem som går vidare även muntligt prov i form av rollspel. Tolkförmedlingens personal bedömer tolkens teknik, färdighet, språk, terminologi och realiakunskap, avseende exempelvis sjukvård. Enligt Tolkservicerådet kan erfaren

[110] Tolkservicerådet (2014). Tolkservicerådets riktlinjer och god tolkservicesed, fastställda vid årsmöte, Karlstad 2014-03-11.

tolk erbjudas utbildning i mentorskap för tolkar. Blivande tolkar (tolkaspiranter) ges möjlighet att följa en mentor på uppdrag innan de erbjuds självständiga tolkuppdrag. Mentorn har till uppgift att ge en bra ingång i yrket genom praktiska råd och stöd i aspirantens utveckling. Aspiranters kunskaper och lämplighet för tolkyrket undersöks genom personliga intervjuer, kunskaps- och språktester samt referenser.[111]

6.5.4 Kommunal vuxenutbildning

Det anordnas inte tolkutbildning inom denna skolform. Arbetssättet kan ändå ha visst intresse som jämförelse

Elever inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska bland annat få information om arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov.[112] De senaste åren har utbildningsplatser som följd av en särskild satsning på yrkesutbildning inom komvux, benämnd regionalt yrkesvux, byggts ut kraftigt. Det har bland annat skett mot bakgrund av migrationsöverenskommelsen hösten 2015. Det betonades då att utvecklade former av regionaliserad yrkesutbildning för vuxna var en möjlig väg för att underlätta inträde för nyanlända på arbetsmarknaden.[113] Regionalt yrkesvux planeras och bedrivs i samverkan mellan flera kommuner under medverkan av arbetslivet, vilket gör att arbetsmarknadens behov av kompetens kan mötas på ett bättre sätt.[114]

6.6 Jämförande översikt – utbildningsformer

Dagens struktur för tolkutbildning har sina rötter i 1970-talet och de förhållanden som då rådde. Stora förändringar har därefter skett i samhället, bland annat i befolkningens sammansättning och utbildningsnivå. En kraftig utbyggnad har skett av högskolan i olika delar

[111] tolkserviceradet.se, 2018-10-23.
[112] 20 kap. skollagen (2010:800), 2 och 4 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.
[113] Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16, s. 203 och 229.
[114] Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen, samt förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

av landet.[115] Dagens tolkutbildningar inom högskola och folkbildning saknar inbördes sammanhang och styrning trots att de båda väsentligen är skattefinansierade. Motsvarande förhållande gäller den planerade försöksverksamheten med yrkeshögskoleutbildning. I praktiken har samordnad styrning inte skett i någon större utsträckning, målgrupper och inriktning har diskuterats relativt fristående hos respektive huvudmän. Utbildningsstrukturen är som tidigare framgått inte enhetlig eller samordnad utifrån ett mer övergripande samhällsperspektiv. Delvis har detta sin bakgrund i de tidiga tankar som fanns om olika spår, där högskolans utbildning skulle inriktas mot mer kvalificerade tolkuppgifter, klart skild från den kvantitativt mer omfattande kontakttolkutbildningen inom folkbildningen. Man bedömde då att allt fler fasta tjänster skulle inrättas för de kvalificerade tolkarna och att de också skulle kunna arbeta som handledare i kontakttolkutbildningar. Arbetsmarknaden för de två grupperna kom dock inte nämnvärt att skilja sig åt under de år som följde.[116]

Högskolans utbildning vid Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) i Stockholm är med förstärkta resurser en kvalitativt erkänd aktör med ökande volym utbildade. Utbildningarna har hög praktisk och teoretisk nivå och kan byggas ut mot högre utbildning och forskning. Folkbildningen har andra rötter och arbetar utifrån en värdegrund där personlig utveckling, deltagande och samhällsperspektiv är viktiga aspekter. Man arbetar varierat med kunskapskontroll och många tillämpar olika former av examination. Inom folkhögskolans tolkutbildningar har dock en kultur utvecklats med tydliga antagningskrav och täta provtillfällen. Godkänt resultat och utbildningsbevis förutsätter att de studerande klarar återkommande skriftliga prov, har hög närvaro och resultat vid de perioder av grupparbete och övningar som genomförs.

Kopplingar mellan högskola, yrkeshögskola och folkbildning saknas. Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, har dock en roll i fördelningen av statliga medel till tolkutbildningen vid såväl yrkeshögskola som folkbildning och kan mer övergripande föreslå hur studieplaner och kurser kan utformas. MYH har ännu inte använt sig

[115] Almqvist, I. (2016). Tolkutbildning i Sverige. Ett kritiskt vägval.
[116] Ds U 1982:10.

av bemyndigandet om detta. På sikt kan införandet av yrkeshögskoleutbildning till tolk innebära att förutsättningarna för folkbildningen påverkas.

Arbetsmarknadsutbildning till tolk i talade språk bedrivs i betydande omfattning på olika platser i landet. Utbildningen väcker dock en rad frågor och anses nivåmässigt inte motsvara övriga grundutbildningar. Det yttrar sig bland annat i brist på enhetlig kvalitetsgranskning eller statlig tillsyn. Deltagarna visar sig också i betydande grad gå vidare till andra typer av insatser eller arbetslöshet. Godkänd kurs motsvarar inte kraven för att registreras som utbildad tolk hos Kammarkollegiet.

Offentligt tecknade ramavtal ger i regel inte tolkar med arbetsmarknadsutbildning samma ställning som tolkar utbildade inom högskola och folkbildning. Undantag från detta gäller dock Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets ramavtal. Där jämställs de tolkar som utbildats inom arbetsmarknadsutbildningen med övriga utbildade tolkar. Det oklara värdet av utbildningen sammanhänger bland annat med de skiftande förutsättningar som gäller i termer av deltagare, förkunskapskrav, utbildningsanordnare, examination och kunskapskrav efter fullföljd utbildning. Validering mot folkbildningens utbildningskrav förekommer på individnivå, men är ännu inte så vanligt.

Tolkutredningen lägger i sin genomgång förhållandevis stor vikt vid att utbildningen har väl utarbetade former för kunskapsprövning och examination. Det har bland annat sin grund i de svårigheter som finns att på andra sätt bedöma studenters och kursdeltagares kunskaper och färdigheter. Delar av utbildningarna är ofta förlagda på distans. Tolkyrket förutsätter såväl teoretisk som praktisk kompetens.

Ytterligare utbildningsalternativ, som den yrkesinriktade kommunala och regionala vuxenutbildningen, har inte prövats då det gäller tolkutbildning. Utbildningsformen kännetecknas annars av en rad positiva förutsättningar – geografisk täckning över landet, kontinuitet och fasta lärarkrafter, individuella studieplaner, ansvar för SFI-utbildning, etablerade former för examination och kvalitetskontroll. Allmänt sett sker dock utbildning inom denna utbildningsform på en förhållandevis låg kvalifikationsnivå. Särskilt vid jämförelse med den kvalitativa tolkutbildning som erbjuds vid högskolan.

Figur 6.2 Tolkutbildning i talade språk 2018–2019

Utbildningar under statlig tillsyn i olika delar av landet.
Fyra studieförbund bedriver utbildning på flera orter



Källa: Uppgifter till Tolkutredningen från berörda utbildningsanordnare ht 2018.

Vissa inbördes jämförelser görs nedan mellan tolkutbildningar inom olika utbildningsformer. Uppgifterna bygger på sammanställning från Tolk och översättarinstitutet samt särskild arbetsgrupp inom Tolkutredningen.[117]

6.6.1 Omfattning och kostnader

Möjligheterna att jämföra olika utbildningsanordnares volymer och kostnader försvåras av de skillnader i redovisningssätt som förekommer. Nedanstående tabell ger en allmän indikation. Avgörande är de skilda förutsättningar som utbildningarna bedrivs under samt de skillnader som finns avseende utbildningsinnehåll och studietid.

Högskolans nya modell för tolkutbildning sedan 2017 omfattar tre fristående kurser i tolkning. Varje kurs motsvarar en termins heltidsstudier (30 hp). Myndigheten för yrkeshögskolan planerar för en längre utbildning 2019 med en studietid om 1,5–2 år. Folkbildningens sammanhållna grundutbildning motsvarar cirka fyra månaders heltidsstudier men bedrivs på halvfart under två terminer. Den är närmast jämförbar med högskolans nuvarande kurser Tolkning i offentlig sektor I och delar av fortsättningskursen Tolkning i offentlig sektor II, som kan utgöra delar i en kandidatexamen.

Förstärkta anslag för utbildningsinsatser inom folkbildningen innebar närmast en tredubbling av antalet platser 2016. Även för högskolan skedde på liknande sätt en utbyggnad, samtidigt som yrkeshögskolan förbereder försöksverksamhet med yrkeshögskoleutbildning för kontakttolkar från 2019. Folkbildningen har under en lång period bedrivit utbildning under förhållandevis kontinuerliga former, trots de kortsiktiga bidragsbeslut som fattas. Statsbidraget via MYH utgör i genomsnitt 68–75 procent av finansieringen för folkhögskolans tolkutbildningar, vartill kommer medel ur folkbildningsanslaget via Folkbildningsrådet eller andra medel. För studieförbunden är sådan kompletterande finansiering mindre vanlig.[118]

[117] Almqvist, I. (2018). Tolkutbildningarnas kompetensmål. Arbetsgrupp inom Tolkutredningen, 2018-08-23.
[118] Folkbildningsrådet (2018), Kontakttolkutbildningar inom folkbildningen, s. 29.

Tabell 6.5 Kostnadsjämförelse mellan olika tolkutbildningar

Olika typer av redovisning och period försvårar jämförelser

Utbildningsform	Kostnad per årsplats eller kurs-deltagare (tkr)	Antal års-studieplatser (år)	Antal god-kända (år)	Andel som full-följer (%)	Statsbidrag eller kost-nad per utbildad tolk (tkr)[119]
TÖI, TOFS I	25,9	55 (2018)	29	57	49,1
TÖI, TOFS II	37,6	40 (2018)	18	58	83,6
Folkhögskola			80 (2017)	Uppgifter	138,1
Studieförbund			196 (2017)	saknas	54,7
YH, försöksverk-samhet 2019	64,8–70,2	158 (2019)			121,4[120]
Arbetsmarknads-utbildning[121]	93,2	362 (2015 –2018)	Uppgifter saknas	79	Uppgifter saknas

Källa: Underlag från TÖI, MYH, Folkbildningsrådet och Arbetsförmedlingen (2018).

Högskolans siffror ska ses i ljuset av gällande generella ersättning per helårsstudent om 31,9 tusen kronor samt 20,8 tusen kronor per helårsprestation för student som registrerats för 60 hp och fullföljer detta. Stockholms universitet dimensionerar själv antalet platser, vilket även gäller TÖI:s verksamhet. TÖI:s anslag är inte inräknat i takbeloppet för Stockholms universitet och inte baserat på dessa belopp för helårsstudenter och helårsprestationer. Periodiseringen av uppgifter innebär att godkända studenter och kursdeltagare kan komma att hänföras till år som följer på det år de gick utbildningen.

[119] Utbildningskostnad per godkänd student beräknad av utredningen med hänsyn till genomsnittligt bortfall av studenter, för Folkbildningen anger MYH statsbidrag per utbildningsbevis, vartill kommer vissa medel genom folkbildningsanslaget, för Yrkeshögskolan anges statsbidrag per godkänd tolk (3–4 terminers utbildning) av utredningen med ledning av redovisade totala statsbidrag för perioden 2019–2021. TÖI:s beräkning avser faktiska kostnader, vilken kan relateras till schabloniserade ersättningar för helårsstudenter och helårsprestationer om sammantaget närmare 53 tkr per helårsstudent som registreras och fullföljer 60 hp. Studiestöd ingår inte, men redovisas närmare i kapitel 13 för de utbildningsformer som berättigar till detta. Underlag till utredningen från berörda myndigheter, september–oktober 2018.

[120] Bortfall av deltagare under försöksverksamheten är naturligen ännu okända. Bortfall ökar den genomsnittliga kostnaden per deltagare som fullföljer och godkänns på utbildningen.

[121] Utredningen har beräknat dessa uppgifter med utgångspunkt från uppgifter från Arbetsförmedlingen 2019-09-27 om utbetalda belopp och 1 085 deltagare som avslutat utbildning till kontakttolk mellan mars 2015 – februari 2018. Det är oklart hur många av dem som fullföljt som också blivit godkända på utbildningen. Kvalitetssäkrade uppgifter i övrigt saknas.

6.6.2 Förkunskapskrav och målgrupper

Tolkutbildning vid högskolan ställer krav på grundläggande behörighet samt ett godkänt antagningsprov där muntliga och skriftliga färdigheter i svenska och ett annat språk testas, som särskild behörighet inför den första terminen. Yrkeshögskolans utbildning har ännu inte kommit igång. Antagningskraven är grundläggande behörighet genom gymnasieexamen eller motsvarande samt behörighet i övrigt, t.ex. de språkkunskaper som kan krävas. Ytterligare nödvändiga förkunskaper kan vid behov anges och prövas på lämpligt sätt. Folkbildningen ställer krav på treårig gymnasiekompetens eller motsvarande. Kunskaper i språkfärdigheter och realia testas genom prov och intervjuer.

Målgrupper för de olika utbildningarna är inte klargjorda, det finns sannolikt visst överlapp i detta avseende mellan utbildningarna. MYH har i sin tidigare återrapportering diskuterat möjligheter att bredda målgruppen utöver yrkesverksamma tolkar till även andra yrkesgrupper som kan vara relevanta för en sådan utbildning. Inom samtliga utbildningsformer finns eller diskuteras möjligheter till deltidsstudier i något (ofta senare) skede av utbildningen. Det innebär att utbildningarna kan följas av yrkesverksamma tolkar som önskar formell grund- eller vidareutbildning.

Högskolans utbildningar har i sitt akademiska sammanhang med hårt ställda antagningskrav normalt andra målgrupper än folkbildningens tolkutbildningar. Även dessa har dock högt ställda krav och endast en mindre del av de sökande antas. Målgrupper för arbetsmarknadsutbildningen till tolk är i större utsträckning relativt nyanlända till Sverige som behöver etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan innebära att språkkunskaperna i svenska ännu är bristfälliga, liksom kunskaper om svenska samhällsförhållanden.

För samtliga utbildningar gäller att utlysning och antagning riktas mot vissa språkgrupper, där tillräcklig omfattning kan uppnås. Mindre frekventa språk ger inte alltid förutsättning för tillräckligt stora deltagargrupper, även om t.ex. den ekonomiska modell som MYH tillämpar syftar till att gynna även språkgrupper med få deltagare. Ofta saknas lärare och språkbedömare på dessa språk. Det innebär att tolkutbildning främst kan tillhandahållas inom ett begränsat antal mer frekventa språk, oavsett vilken utbildningsanordnare det

gäller. Problematiken omfattar även möjligheten att auktorisera sig som tolk, där Kammarkollegiet kan täcka ett 40-tal språk.

6.6.3 Teori och praktik

Högskolan har traditionellt höga krav på teoretiska moment, vilket övergripande regleras i högskolelagen. Det innebär även att litteraturen ska knyta an till aktuell forskning och relevanta metoder. Inom tolkutbildningen innebär detta relativt omfattande kurslitteratur (500–600 sidor per kurs om 7,5 hp). Kurslitteratur på svenska och engelska används. Folkbildningen har fokus på litteratur inom sakområden och begränsad litteratur i frågor som rör tolkningens metodik (cirka 100 sidor).

Praktiska inslag finns i högskolan i form av särskild praktikkurs för tolkstudenter om 7,5 hp. Högskolans studenter och folkbildningens kursdeltagare arbetar i regel redan som tolkar vid sidan av sina studier. Högskolans aktuella kurs Tolkning i offentlig sektor, steg I, har stora likheter med folkbildningens sammanhållna grundutbildning.

För utbildningar inom yrkeshögskolan är det viktigt med nära kontakt med arbetslivet. Lärande i arbetet (LIA) innebär att en del av utbildningen är förlagd till en arbetsplats. Utbildningsanordnaren ska utarbeta en kursplan för LIA som ska ange vilka mål den studerande förväntas uppnå och hur utbildningsanordnaren betygsätter kunskaper, färdigheter och kompetenser.[122]

Behovet av organiserad yrkespraktik som ett reguljärt inslag i olika typer av tolkutbildningar har påtalats av bland annat Kammarkollegiet. Myndigheter bör enligt detta synsätt kunna samarbeta med utbildningsanordnare genom att kontinuerligt upplåta praktikplatser till tolkstudenter. Att räkna yrkesverksamhet som ”praktik” anses vara fel väg att gå. I stället behövs enligt Kammarkollegiet en plan för hur praktik bör bedrivas och en tydlig organisation med handledare från både utbildningar och myndigheter. Praktiken bör också ligga till grund för bedömning, där den ska utvärderas och ingå som krav för examen/utbildningsbevis.[123]

[122] www.myh.se/Verksamhetsomraden/Yrkeshogskolan/For-utbildningsanordnare/LIA-Larande-i-arbete, 2018-11-07.
[123] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-02-22.

Språkurvalet i högskolans tolkutbildning öppnar för antagning i ett mindre antal språk för respektive kurs med syfte att det ska vara de språk där tolkbristen och efterfrågan är som störst. Avgörande för folkbildningen är främst intresset från sökande och om det finns tillgängliga lärarkrafter. Folkbildningen har viss potential att genom samverkan kunna skapa tillräckligt stora studerandegrupper (3–5 personer) även i mindre frekventa språk, genom att utbildning anordnas på distans från ett flertal olika orter i landet.

6.6.4 Lärarresurser och infrastruktur

Viktiga skillnader mellan huvudmän kan noteras då det gäller lärarkrafter och stödkompetens samt förutsättningar att långsiktigt knyta detta till tolkutbildningarna. Högskolans högt ställda formella krav (akademisk examen) och vissa mer långsiktiga anställningsformer underlättar kontinuitet och kompetensuppbyggnad. Det ger också en bättre grund för kvalitetssäkring än inom övriga utbildningsformer. Folkbildningen arbetar främst med timanställda tolkar som lärare. Även högskolan arbetar med visstidsanställda lärare, men då främst för att förstärka yrkeskompetensen på tolkutbildningarna.

Stödresurser finns särskilt vid högskolan i form av administrativ, yrkes- och verksamhetsledande personal i nära anslutning till fakultet och institution. Folkbildningens resurser är i detta avseende tunnare och har mer generell karaktär riktad mot hela kursutbudet. Högskolan har vidare betydande resurser i form av bibliotek, språklaboratorium och andra typer av anpassade lokaler. It-stöd samt särskilda lärar- och studentplattformar har utvecklats.

Högskolans mer institutionaliserade verksamhet har även inneburit starka instrument och processer för studentinflytande. Enligt högskolelagen har studenter rätt att utöva inflytande över utbildningen och högskolor ska verka för att studenterna tar aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen. Studenterna kan bilda studentkårer, som ska vara demokratiskt uppbyggda och ha som huvudsakligt syfte att bevaka och medverka i utveckling av utbildningen och förutsättningarna för studier vid högskolan. Studenterna kan överklaga vissa högskolebeslut till Högskolans överklagandenämnd, t.ex. beslut som rör krav på behörighet för antagning, tillgodoräknande av utbildning eller yrkesverksamhet samt avslag på

begäran om examens- eller kursbevis. Överklagandenämnden kan undanröja högskolans beslut och nämndens beslut får inte överklagas.[124]

Processer och bestämmelser finns även vid yrkeshögskolan och folkhögskolan. De studerande ges enligt lagen om yrkeshögskolan där rätt att utöva inflytande över utbildningen. De studerande uppmanas ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen och tillförsäkras representation i ledningsgruppen.

Inom folkhögskolan ska det finnas en ordning för hantering av studeranderättsliga frågor och för att ta till vara de studerandes intressen.[125] Folkbildningsrådets riktlinjer anger vidare att dokumenterade system för att tillvarata studerandeintressen utgör villkor för statsbidrag. Det är den enskilda folkhögskolans styrelse som fastställer den studeranderättsliga ordning som gäller. Regelverket kan därför skilja sig åt mellan olika folkhögskolor. Ett särskilt studeranderättsligt råd kan ge rekommendationer till folkhögskolan som följd av inkomna anmälningar.[126]

Tolkutbildningars kvalitet sammanhänger i betydande utsträckning med de lärarresurser som knyts till utbildningen och validering. Kraven på lärare varierar mellan olika utbildningsanordnare. Nedan ges en kortfattad översikt avseende utbildningskrav för undervisande personal inom utbildningsformer där det bedrivs eller planeras tolkutbildning, dvs. högskola, yrkeshögskola och folkbildning.

Högskola

Enligt högskolelagen ska det finnas professorer och lektorer anställda som lärare vid högskolan. Till lärares uppgifter hör bland annat att följa utvecklingen inom det egna ämnesområdet och den samhällsutveckling i övrigt som har betydelse för lärarens arbete.[127]

Enligt högskoleförordningen gäller som huvudregel att en person är behörig att anställas som professor om hon eller han har visat såväl

[124] 1 kap. 4 a § och 4 kap. 8–11 §§ högskolelagen (1992:1434), samt 12 kap. 2 § och 5 § högskoleförordningen (1993:100).
[125] 9 § förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.
[126] Folkbildningsrådet (2018), Statsbidrag till folkhögskolor 2018 – Villkor och fördelningskriterier, dnr 387, 2017, 091, samt Folkbildningsrådet (2015), Instruktion för Folkhögskolornas studeranderättsliga råd.
[127] 3 kap. 1–2 §§ högskolelagen (1992:1434).

vetenskaplig som pedagogisk skicklighet. För behörighet att anställas som lektor gäller som huvudregel att personen ska ha visat pedagogisk skicklighet och avlagt doktorsexamen. Det finns även lärare som är adjunkter, utan krav på doktorsexamen.

Högskolor och universitet utformar egna utbildningar för lärargrupperna, vid Stockholms universitet finns t.ex. ett särskilt centrum för universitetslärarutbildning.[128] Vid Stockholms universitet ställs krav på såväl vetenskaplig som pedagogisk skicklighet även för lektorer, samt genomgången kurs i universitetspedagogik om 30 hp. Lärare vid TÖI:s tolkutbildningar ska ha egen erfarenhet av tolkyrket.[129]

Vid Stockholms universitet ges vid Tolk- och översättarinstitutet, TÖI, kursen Pedagogik och didaktik för tolklärare, som omfattar 30 hp. För behörighet till kursen krävs 30 hp i ett och samma ämne och en termins dokumenterad erfarenhet av undervisning på tolkkurser på universitet eller tolkutbildning som står under tillsyn av Myndigheten för yrkeshögskolan.[130] Kursen vänder sig bland annat till personer som är intresserade av att undervisa vid folkbildningens tolkkurser.

Yrkeshögskola

Enligt lagen om yrkeshögskolan ska personer som anlitas för undervisning eller handledning ha kompetens för den utbildning de ska bedriva genom utbildning eller erfarenhet. Utbildningsanordnaren ska se till att kompetensutveckling anordnas för dessa personer.[131]

Yrkesutbildningens kvalitet är direkt beroende av den undervisande personalens pedagogiska och yrkesmässiga kompetens. Betydelsen av den pedagogiska kompetensen kan dock variera mellan olika yrkesutbildningar.[132]

MYH har, då det gäller lärarresurser inom tolkutbildningen, diskuterat utformningen av ett system för kvalitetssäkring som kompletterar dagens förhållanden. Bristen på språkhandledare och

[128] www.su.se/ceul/utbildning/kurser, 2018-10-23.
[129] Information från TÖI till utredningen, 2018-10-24.
[130] www.tolk.su.se/utbildning/våra-utbildningar/grundnivå/tolkning/tolkning-i-offentlig-sektor/pedagogik-och-didaktik-för-tolklärare-30-hp-ht-18-vt-19-1.353683, 2018-10-23.
[131] 13 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.
[132] Malmö högskola (2016). Utbildarkompetens inom yrkeshögskolan – en forskningsöversikt och en pilotstudie, s. 30. Enl. uppdrag från Myndigheten för yrkeshögskolan.

språkbedömare skulle enligt MYH lättare kunna hanteras om ett organ på nationell nivå kunde utforma mer generella kompetenskrav för tolkutbildningarna. Den reella kompetensen för lärarkrafter kunde bedömas i ett certifieringsliknande förfarande. Kvalifikationsnivån bör ligga på SeQF-nivå 5–7, beroende på i vilket sammanhang arbetet ska utföras.[133]

Folkbildning

Folkbildningsrådets villkor för statsbidrag anger att folkhögskolan är en fri och frivillig utbildningsform där självständiga beslut fattas om anställning av de lärare det finns behov av. Motsvarande villkor för statsbidrag till studieförbund anger att respektive förbund ska ha ett system för cirkelledarutbildning. Cirkelledare ska godkännas av lokal studieförbundsavdelning och ha den kompetens som krävs för att fullfölja uppdraget.[134]

Den som avser att undervisa på folkhögskola kan läsa in folkhögskollärarexamen om 60 hp vid Linköpings universitet. För det krävs en lärarexamen, vars innehåll och relevans bedöms i varje enskilt fall, arbetslivserfarenhet som folkhögskollärare på minst halvtid under minst två läsår, genomgången kurs Folkhögskolan som särskild utbildningsform och didaktisk verkstad (15 hp) och att personen blivit antagen till utbildningen.[135]

6.6.5 Kvalitetssäkring

Högskolan arbetar med kursplaner, kurslitteratur, lärare och forskningsledare, betygskriterier, formellt utsedda examinatorer och internationellt anpassade examina. Utvärdering och kvalitetssäkring sker med stöd av sedan länge utvecklade kvalitetssystem vid lärosätet och med stöd av en tillsynsmyndighet, Universitetskanslersämbetet. Yrkeshögskolan och i mindre utsträckning folkbildningen arbetar med stöd av Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH. Vägledande

[133] MYH (2016). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk. Slutrapport.
[134] Folkbildningsrådet (2018), Statsbidrag till folkhögskolor 2018 – villkor och fördelningskriterier, dnr. 387, 2017, 091, s. 8, och Statsbidrag till studieförbund 2018 – villkor och fördelningskriterier, dnr. 365, 2017, s. 9 ff.
[135] liu.se/utbildning/program/l1fh1, 2018-10-23.

studieplaner, statistik och viss utvärdering har utformats med stöd av MYH. Inom yrkeshögskolans område finns flera verktyg och komponenter som syftar till att kvalitetssäkra utbildningarna, bland annat kring ansökningsförfarande, tillsyn, kvalitetsgranskning, uppföljning och utvärdering. Det har också utvecklats betygskriterier och former för examination, men kontinuiteten hos enskilda utbildningsanordnare är lägre än högskolans, liksom förutsättningar att säkra lärarkapacitet och likvärdighet i utbildningen. Folkbildningen arbetar också med viss osäkerhet då det gäller förutsättningar för kontinuiteten med tilldelningsbeslut för högst två år åt gången. Det innebär svårigheter att säkerställa kompetens hos undervisande personal, med skiftande förutsättningar på olika orter som följd. Man har dock inom tolkutbildningen utvecklat gemensamma former för kvalitetssäkring, med omfattande muntliga och skriftliga prov, vilket upprätthåller kvalitet men också innebär att andelen godkända deltagare hålls nere.

6.6.6 Studiefinansiering

Studiefinansiering genom Centrala studiestödsnämnden, CSN, kan ske vid utbildningar inom högskola och yrkeshögskola om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det kan i vissa fall ske också inom folkbildningen, om utbildningen bedrivs på halvfart genom folkhögskola. CSN-finansiering är inte möjlig inom studieförbundens utbildning. Vissa ersättningar för resor och logi kan utgå för kursdeltagare i tolkutbildningar inom folkbildningen om CSN-finansiering saknas. Deltagande i arbetsmarknadsutbildning öppnar för bidragsfinansiering av kursdeltagare.

6.7 Nationella mål för kvalifikationer – Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF)

I utredningens direktiv ställs frågor som rör nationella mål för kvalifikationer på olika nivåer inom tolkområdet. Utredningen ska vid behov föreslå sådana.[136] Frågeställningen är väl motiverad och

[136] Dir. 2017:104, s. 10.

förutsätter att inte bara tillgångssidan, utan även behovssidan tydliggörs.

Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF) utgör ett system för att beskriva och fastställa nivån på kvalifikationer. Det ökar transparens och jämförbarhet mellan kvalifikationer och stödjer validering av läranderesultat. SeQF anger nivåer, där en högre nivå innebär en högre grad av specialisering, självständighet och förmåga att ta ansvar för det aktuella kompetensområdets vidare utveckling. Delkvalifikationer ska kunna bedömas var för sig, vilket ökar möjligheten för individer att på ett flexibelt sätt arbeta mot en hel kvalifikation. Detta bidrar också till effektiv och flexibel validering.[137]

SeQF bygger på en gemensam europeisk referensram för kvalifikationer – European Qualification Framework (EQF). Syftet är att underlätta jämförelser nationellt och internationellt av vilka nivåer sådana kvalifikationer motsvarar i fråga om kunskaper, färdigheter och kompetenser för att därigenom främja livslångt lärande och förbättra anställningsbarhet, rörlighet och social integration för arbetstagare och studerande inom EU. SeQF är ett verktyg som arbetslivet kan använda för specificera de kvalifikationskrav man har för olika yrkesroller och kan vara ett stöd för att visa vilken kompetens en tolk har, vid sidan av auktorisationsförfarandet.[138]

Referensramen består av åtta nivåer. Tolkar utbildas och valideras inom olika utbildningsformer, vilket indikerar att tolkarnas kunskaper, färdigheter och kompetenser befinner sig på olika SeQF-nivåer. En examen på gymnasial nivå svarar mot SeQF-nivå 4 och en yrkeshögskoleexamen mot SeQF-nivå 5. En kvalificerad yrkeshögskoleexamen och en kandidatexamen från högskolan svarar mot SeQF-nivå 6. Kvalifikationer som erhålls från folkhögskolornas särskilda kurser, som den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk, är inte författningsreglerade med avseende på inplacering i SeQF.[139] Myndigheten för yrkeshögskolan har dock bedömt att den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk motsvarar SeQF-nivå 4.[140]

[137] Ibid.
[138] Förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.
[139] Ansökan om sådan inplacering kan ske hos MYH, vars beslut om kvalifikationsnivå gäller i tio år. MYH har ännu inte fått någon sådan ansökan för bedömning av folkbildningens grundutbildning till kontakttolk.
[140] MYH (2016). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk. Slutrapport 2015/4726

Utredningen har i diskussioner med berörda experter noterat svårigheter då det gäller att bedöma tolkars kvalifikationsnivå efter genomgången utbildning enbart med stöd av SeQF. En jämförelse har gjorts mellan olika tolkutbildningar med stöd av en särskild arbetsgrupp inom utredningen. Arbetsgruppens genomgång visar att kursen Tolk i offentlig sektor I, TOFS I, vid Stockholms universitet har stora likheter med folkbildningens sammanhållna grundutbildning till kontakttolk. Utbildningarna ligger nära varandra vad gäller förkunskapskrav, utbildningslängd och innehåll, även om det kan finnas skillnader, t.ex. beträffande kurslitteratur och vissa moment. De två yrkeshögskoleutbildningar som startar inom försöksverksamheten 2019 kommer att skilja sig åt, bland annat beträffande utbildningslängd och kursplaner. De uppvisar ändå likheter med de befintliga utbildningarna inom folkbildning och högskola.

Tabell 6.6 Särskiljande kursmoment inom statligt finansierad tolkutbildning för offentlig sektor[141]

Kursmoment	Folkbildning (SGU)	TOFS I (TÖI)	TOFS II (TÖI)	Praktik i tolkning (TÖI)	YH, 3 terminer	YH, 4 terminer
Kort konsekutiv	x	x	x		x	x
Lång konsekutiv			x			
Avistatolkning					x?	
Viskningstolkning					x?	x?
Simultantolkning, guideutrustning						
Simultantolkning, tolkkabin						
Telefontolkning					x?	x?
Videotolkning					x?	x?
Tvåpartssamtal	x	x	x		x	x
Flera parter				x		
Praktik				x	x	x

Källa: Almqvist, I. (2018). Tolkutbildningarnas kompetensmål. Arbetsgrupp inom Tolkutredningen.

[141] Uppgifterna grundar sig huvudsakligen på befintliga kurs- och utbildningsplaner. Om examination i ett moment inte varit tydligt inskrivet i planen, har det markerats med frågetecken.

Från högskolan anförs att det är tveksamt om klassificeringen av tolkutbildningar i SeQF-systemet är adekvat. Beskrivningen av kvalifikationerna är på relativt abstrakt nivå och innebär inte ökad tydlighet för tolkanvändare. Högskolans utbildning är tre terminer lång om kandidatkursen räknas in, men är i sig själv inte en kandidatexamen. Den kan därför knappast klassificeras som en utbildning som ger kunskaper, färdigheter och kompetenser på SeQF-nivå 6. Det innebär att högskoleutbildning och planerad yrkeshögskoleutbildning skulle kunna klassificeras som utbildning på SeQF-nivå 5.[142]

MYH arbetar med implementering av den nationella referensramen för nivåplacering av kvalifikationer som resultat av lärande enligt SeQF. Referensramen kan bland annat underlätta validering av enskilda personers kompetens gentemot kontakttolkutbildningar. Myndigheten ska främja användningen och utvecklingen av validering och stödja branscherna i deras arbete med att utveckla och kvalitetssäkra samt informera om modeller för validering.[143] Det är ännu oklart hur valideringsarbetet mer konkret kan ta sig uttryck då det gäller försöksverksamheten med yrkeshögskolans kontakttolkutbildning. Kammarkollegiet tar kontinuerligt emot ansökningar om registrering som utbildad tolk från sökande som fått sin reella kompetens validerad mot grundutbildningens lärandemål av folkbildningens anordnare, under tillsyn av MYH.

Inom folkbildningen redovisas på motsvarande sätt tveksamhet till om det går att ange SeQF-nivå för dess sammanhållna grundutbildning. Dessa utbildningar är inte formellt inplacrade i referensramen och innehåller stora mått av praktisk färdighetsträning. Därtill ingår betydande teoretiska inslag som sträcker sig över flera olika ämneskategorier och med stora krav på språkkunskaper, såväl vad gäller allmän vardagskonversation som specialiserat fackspråk. När utbildningarna fungerar som bäst förenar de kvalificerad yrkesträning med inslag av akademisk skolning.[144] Utredningens arbetsgrupp fann att TOFS I och folkbildningens tolkutbildning liknar varandra. Den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk skulle därför också kunna anses svara mot SeQF-nivå 5.

Arbetsgruppens genomgång visade att innehållet i högskolans fortsättningskurs TOFS II skiljer sig från övriga mer grundläggande

[142] Almqvist, I. (2018). Tolkutbildningarnas kompetensmål. Arbetsgrupp inom Tolkutredningen.
[143] Prop. 2016/17:1, utgiftsområde 16, s. 155, samt 6 § förordningen (2011:162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.
[144] Katrinebergs folkhögskola, underlag till utredningen, 2018-06-18.

tolkutbildningar och motsvarar kunskaper, färdigheter och kompetenser.

Likheten mellan olika utbildningar öppnar för möjligheter att pröva meritöverföring mellan olika utbildningsformer för att på så sätt möjliggöra progression i lärandet. Så har hittills inte skett men skulle i en framtid t.ex. kunna prövas för studenter som önskar åberopa yrkeshögskolans meritvärde som grund för högskolans vidareutbildning TOFS II.

6.7.1 Utbildningssystemets målformuleringar

Målformuleringar för tolkutbildningar inom olika utbildningsformer är som framgått ovan svåra att relatera inbördes. Högskolan anger i kursplaner på övergripande nivå vilka färdigheter utbildningar ska leda till, t.ex. grundkursen Tolkning i offentlig sektor. Det gäller bland annat grundläggande kunskaper om tolkning som berör sociala, kognitiva och praktiska delar. Vidare ingår tekniker, terminologi och tolketik. Beskrivningen konkretiseras ytterligare i utbildningen, där de förväntade resultaten i övningskurserna anknyter till de kunskaper en tolk i offentlig sektor förväntas besitta.[145]

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, ger en mer detaljerad och definierad målbild för de kvalifikationer som avses uppnås i kommande försöksverksamhet inom yrkeshögskolan 2019. Kunskaper, färdigheter och kompetenser anges övergripande, för att sedan brytas ned i olika delkvalifikationer för tolkning, teori, språk, samhälle, interkulturell och generell kompetens. Inom folkbildningen ges allmänna målformuleringar, även de framtagna i samverkan med MYH. Den sammanhållna utbildningen ska ge förutsättningar för att självständigt kunna arbeta som kontakttolk på ett effektivt och rättssäkert sätt mellan den som inte behärskar svenska språket och företrädare för myndigheter, organisationer m.fl.

6.7.2 Beställarsidans målformuleringar

Beställarsidans målangivelser för tolktjänster är kortfattade då det gäller kvalifikationer och kunskapsnivåer, oftast sker bara hänvisning till de traditionella kategorier av tolkar som används (auktoriserade,

[145] TÖI, underlag till utredningen, 2018-02-24.

auktoriserade med specialinriktning som rätts- eller sjukvårdstolkar, utbildade, övriga). Kraven anknyter inte så väl till de reella arbetsuppgifter och sammanhang som gäller för offentlig sektor.

Offentliga beställare formulerar sina utgångspunkter i förfrågningsunderlag inför tilldelning av ramavtal som innehållsligt styr avropet av tolktjänster via tolkförmedlingar. Förfrågningsunderlagen bygger bland annat på att leverantörers yrkesmässiga kapacitet kan styrkas genom referenser till tidigare uppdrag.[146] I övrigt ligger tyngdpunkten till stor del i krav på administrativa och andra förhållanden, t.ex. fakturerings-, kvalitets- och avvikelsehanteringssystem.[147] Vid avrop sker kravställning främst genom att beställaren anger vilken kategori tolk som önskas i första hand. Förmedlingen ska vid avrop prioritera tolkar som hör till adekvat kategori och har lämplig utbildning, men formerna för detta val varierar och sköts normalt utan beställarens insyn. Avtalens konstruktion fokuserar på priser för förmedling och tolkarvoden samt administrativa villkor. Det styr upphandlade tolkförmedlingar men lämnar också betydande utrymme för dem att utan större insyn påverka innehållet i de tolktjänster som levereras. Avvikelsehanteringen är också eftersatt och inte alltid så systematisk som avtalen förutsätter.

Avgörande är både de krav som ställs och i vilken utsträckning behoven verkligen realiseras vid avrop. Kammarkollegiet fann vid sin uppföljning att nöjdheten i tidigare ramavtal inte var tillräckligt bra. Ramavtalet har i betydande grad använts inom rättskedjan. Hela 21 procent uppgav sig vara missnöjda eller mycket missnöjda med avtalet. Missnöjet grundade sig bland annat på kvalitetsbrister i tolkningen, dålig dialog med förmedlingen, långa bekräftelsetider, sena avbokningar från förmedlingen och långa restider för tolkar. Detta resulterade sammantaget i höga ”spillkostnader” för myndigheten.[148]

[146] Normalt förekommande. Se t.ex. Solna stad (2013), Region Gävleborg (2017), Migrationsverket (2018).
[147] Se t.ex. Stockholms Läns Landsting (2015), Uppdragsbeskrivning för tjänsten språktolkservice, eller Kammarkollegiets upphandlingsdokument 2017-12-19.
[148] Kammarkollegiet (2016). Förstudierapport inom Tolkförmedlingstjänster, 2016-12-13.

6.8 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningens förslag: Cirka 1 500 nya utbildningsplatser tillförs fram till 2024, vilket sammanfattningsvis innebär att

- högskolans tolkutbildning förlängs, fördjupas och förläggs till ytterligare lärosäten,
- Universitetskanslersämbetet uppdras fastställa en särskild yrkesexamen med inriktning mot tolkning i talade språk att införas i högskoleförordningen, för vilken en student ska visa sådan kunskap och förmåga som krävs för kvalificerat och självständigt arbete som auktoriserad tolk,
- resurser avsätts för utökad tolkutbildning och validering inom högskola och folkbildning,
- ökad betydelse läggs vid fortbildning, lärarutbildning och mer generell tolkutbildning för mindre frekventa språk,
- yrkeshögskolans beslutade försöksverksamhet följs och utvärderas, samt att
- arbetsmarknadsutbildningen till tolk bör avvecklas från 2019.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens direktiv och de erfarenheter utredningen samlat under arbetet, visar att strategiskt inriktade åtgärder behövs då det gäller utbildningen till tolk i talade språk. Volymen utbildade och auktoriserade tolkar i vissa språk är för låg och behöver sammantaget kraftigt utökas. En förutsättning för att dessa tolkar ska komma i arbete är också att myndigheterna samordnat och i enlighet med kraven på rättssäkerhet styr mot att i första hand nyttja utbildade och auktoriserade tolkar.

De skilda och sinsemellan okoordinerade utbildningsvägarna till tolk behöver ses över med avseende på sitt innehåll och hur de långsiktigt kan attrahera sökande och möta efterfrågan på kvalificerade tolkresurser för offentlig sektor. Utredningen förordar en framtida tyngdpunktsförskjutning mot tolkutbildning vid högskolan. Folkbildningens kapacitet behöver dock tillvaratas, främst av volymskäl,

men även med tanke på sin tillgänglighet vid ett flertal olika studieorter i landet. Detta gäller även yrkeshögskolans beslutade försöksverksamhet, vars genomförande och resultat bör utvärderas.

Utbildningarna behöver tydligare relateras till auktorisationsprocessen. Utredningens arbetsgrupp kring förekommande utbildningskrav och studieplaner visar att uppläggning och utbildningsmål är snarlika eller i vart fall påtagligt överlappande mellan utbildningsanordnare. Samtidigt kan konstateras att förutsättningarna att nå målen och ytterst kunna leda mot auktorisation är vitt skilda. Det skapar otydlighet kring utbildningarnas betydelse för såväl studerande som beställare av tolktjänster.

Dagens utbildningar till tolk i talade språk behöver utvecklas, liksom möjligheterna att valideras mot dessa utbildningar. Utbildningarna saknar i betydande grad tydligt inbyggd koppling till det praktiska arbetet, som myndighetskrav och teknikutveckling, liksom till Kammarkollegiets auktorisationsprocess. Den teknikförändring som sker, där tolkning på distans efterfrågas i allt större utsträckning, behöver mötas i utbildningen. Framtida tolkutbildning bör under kommande femårsperiod bygga vidare på nuvarande strukturer vid högskola och folkbildning. Dessa utbildningsformer har visat sig vara av värde för dem som ska arbeta som tolk och bör kunna utvecklas ytterligare för att tydligare möta offentlig sektors behov. Inom högskolan föreslår utredningen att Universitetskanslersämbetet, UKÄ, uppdras fastställa en särskild yrkesexamen med inriktning mot tolkning i talade språk att införas i högskoleförordningen. För denna yrkesexamen ska studenten visa sådan kunskap och förmåga som krävs för kvalificerat och självständigt arbete som auktoriserad tolk. Med en fastare utbildningsstruktur vid högskolan ökar förutsättningarna för långsiktighet. Inrättandet av en definierad yrkesexamen som ansluter till de kunskaps- och färdighetskrav som en författningsreglerad auktorisation som tolk innebär, svarar också väl mot de överväganden som tidigare gjorts kring motiven för yrkesexamina.[149] Möjligheterna till validering bör vidare uppmärksammas även inom denna utbildningsform.

En avgörande fråga är förutsättningarna för att skapa tillräckligt sökandetryck för en utbyggd och förlängd högskoleutbildning till tolk. Utredningen ser detta främst som en följd av de styrsignaler som staten och övriga delen av offentlig sektor kan lämna då det

[149] Prop. 2005/06:162, s. 108.

gäller framtida kvalitetskrav och efterfrågan på tolkar, liksom de ersättnings- och arbetsförhållanden i övrigt som kan komma att gälla. En professionalisering av tolkyrket förutsätter inte enbart tillgång på kvalificerade utbildningsmöjligheter, det krävs också en arbetsmarknad som svarar mot detta. För sysselsättningen inom tolkyrket utgör offentlig sektor och dess efterfrågan den helt avgörande faktorn. Utredningens fokusgrupper med tolkar ger starka indikationer på hur nära förhållanden kring efterfrågekrav, arbetsförutsättningar och intresse för utbildning hänger samman.

Yrkeshögskolans försöksverksamhet 2019–2022 är redan beslutad med nära förestående kursstarter. Den utgör ett behövligt tillskott under den period då antalet utbildade tolkar behöver förstärkas påtagligt. YH-utbildningen bör följas och utvärderas för bedömning av utbildningsformens mer långsiktiga roll.

Arbetsmarknadsutbildningen till kontakttolk bör avvecklas. Utbildningen ligger utanför det reguljära utbildningssystemet, uppvisar kvalitetsbrister, betydande sammantagna kostnader och oklara resultat. Anvisningen av kursdeltagare har inte kunnat ske på ett enhetligt och ändamålsenligt sätt utifrån de krav som tolkyrket ställer.

6.8.1 Färre utbildningsvägar men ökad volym

Utredningen föreslår att tolkutbildning med offentlig finansiering i huvudsak ska bygga på nuvarande utbildningsmodeller, men koncentreras till färre utbildningsvägar. Det gäller sådana utbildningsvägar och utbildningsanordnare som kan tillvarata tidigare erfarenheter och samtidigt tillgodose nya krav på praktiska moment i utbildningen, ny teknik samt tillräcklig utbildningstid. Det är nödvändigt att framtida tolkutbildningar blir tillräckligt omfattande för att t.ex. omfatta diskussioner och reflektion kring tolkens yrkesroll och praktiska arbete. Viktigt för valet av anordnare och utbildningsmiljöer är även omsorg om urvalsprocesser och kunskapskontroll. Erfarenheter visar att bristande förutsättningar leder till studieavbrott och oförmåga att fullfölja utbildningen med godkända resultat.

Framtidens tolkutbildning bör bedrivas så att utbildningsanordnare kan garantera de institutionella och verksamhetsmässiga förutsättningar som krävs för att säkra utveckling av rutiner, arbetssätt,

kvalitet och kontinuitet i antagning, utbildning och examination. Det gäller t.ex. förutsättningarna att kunna knyta kvalificerade lärarkrafter och språkbedömare till utbildningen och att kunna förbereda för och anknyta till auktorisationsprocessen. Kopplingen till de krav som ställs för registrering som auktoriserad respektive utbildad tolk innebär att krav även behöver ställas på utbildningar om kvalitetssäkrade och likvärdiga former för prov och examination.

Högskola

Utredningen konstaterar att dagens utbildning till tolk inom högskolan (f.n. endast vid Stockholms universitet) håller hög kvalitet, kontinuitet och har stabila former för antagning, undervisning och examination. Obligatoriska och integrerade praktikmoment saknas ännu i utbildningen, men finns som valbar tilläggskurs. Kontakt har tagits med andra lärosäten från Stockholms universitets sida. Utredningen föreslår efter diskussioner med Stockholms universitet att möjligheter till en fördjupad grundutbildning skapas i Stockholm och vid ytterligare lärosäte. Utbildningen bör utgå från dagens grundutbildning, som förlängs med ytterligare två terminer. Högskolan ses därvid som tyngdpunkten i en framtida kvalitativ tolkutbildning med inriktning mot auktorisation. Ytterligare cirka 1 250 nya utbildningsplatser skapas sammantaget under en femårsperiod på grund och påbyggnadsnivån.

Tolk- och översättarinstitutet, TÖI, vid Stockholms universitet har beräknat att man i ett inledande steg årligen kan hantera 220 studieplatser på kurserna på grundnivå fördelat på två lärosäten, vilket på sikt vid behov kan byggas ut. Beräkningarna är inledningsvis baserade på sex språk. Dessa språk kan variera från omgång till omgång, där det också går att utveckla kurser med generisk inriktning, utan specifikt språk. Förslaget är tentativt, men kan ses som en möjlig inriktning för kvalificerad tolkutbildning inom högskolan mot kunskapskraven för auktorisation. Utbildningen föreslås ligga till grund för en examensbeskrivning för yrkesexamen vid högskolan med inriktning mot tolkning. Utredningen föreslår att Universitetskanslersämbetet, UKÄ, ges i uppdrag att utveckla en sådan examensbeskrivning att införas i högskoleförordningens bilaga 2.

Antalet studieplatser enligt den nya ordningen ska ses som förslag i ett första steg. Förslaget bygger på följande studiegång:

- Tolkning i offentlig sektor I, 30 hp
- Tolkning i offentlig sektor II, 30 hp
- Tolkning i offentlig sektor III, 30 hp
- Tolkning i offentlig sektor IV, 30 hp.

Tolkning i offentlig sektor I bedrivs enligt nuvarande uppläggning (dvs. på helfart) och delvis på distans. Kursen föreslås få 110 studieplatser/år och lärosäte (totalt 220 platser fullt utbyggd). Intagning sker till både vår- och hösttermin, vid två lärosäten.

Tolkning i offentlig sektor II fortsätter också enligt nuvarande uppläggning, men föreslås gå på helfart. Kursen får 110 studieplatser/år och lärosäte (totalt 220). Intagning sker till både vår- och hösttermin, vid två lärosäten.

Tolkning i offentlig sektor III och IV är beteckningen på två föreslagna nya kurser med ingående praktikdelar. Förutom praktik kommer utbildningen att omfatta realia samt fördjupade kunskaper i olika tolktekniker, som anteckningsteknik för längre monologtolkning (upp till 3 minuter) och simultan viskningstolkning. Kurserna bedöms kunna få 70 studieplatser per år och lärosäte (totalt 140), eftersom man kan anta att inte alla som påbörjar utbildningen på Tolkning i offentlig sektor I och II (TOFS I och II) väljer att gå vidare. Intagning sker både vår- och hösttermin, vid två lärosäten.

Studenter som går steg I–IV förutsätts ha uppnått tillräckligt avancerade kunskaper och färdigheter för att möta kunskapskraven för auktorisation. Studenter som väljer att inte gå hela vägen, kan efter steg II jämställas med deltagare från folkbildningens grundutbildning (även om utbildningarna i grunden är olika) och har möjlighet att anmäla sig till särskilt auktorisationsprov. Den samlade utbildningen bör kunna ligga till grund för en sammanhållen yrkesexamen för tolkning i talade språk. Utredningens föreslår att UKÄ uppdras fastställa en särskild sådan yrkesexamen med inriktning mot tolkning i talade språk att införas i högskoleförordningen, bilaga 2. För denna yrkesexamen ska studenten visa sådan kunskap och förmåga som krävs för kvalificerat och självständigt arbete som auktoriserad tolk.

Tolkutredningen ser det också som avgörande att vissa påbyggnadsutbildningar kan anordnas inom högskolans ram. Fortbildning ges i viss utsträckning inom folkbildningen men inte fullt ut och av den karaktär som nu efterfrågas. Diskussioner har förts med TÖI, som i första hand för fram ett antal valmöjligheter efter genomgången grundutbildning i Tolkning inom offentlig sektor I och II. Studenterna kan då välja att gå ytterligare två kurser för att bredda sig mot översättning samt genomföra ett examensarbete med inriktning mot kandidatexamen. En sådan kandidatkurs om 30 hp finns redan vid universitetet och en kurs i Översättning i offentlig sektor 30 hp planeras, men för närvarande med betydligt färre studenter än vad som kan krävas i en framtid.

Översättning i offentlig sektor är en ny kurs inriktad mot kompetens för översättning av viktig samhälls- och myndighetsinformation med inriktning på översättning inom de områden där tolkar i offentlig sektor oftast är verksamma. Utredningen erfar att TÖI bedömer det som en god komplettering till tolkutbildningen, för att bredda den enskilda tolkens verksamhetsområde, öka anställningsbarheten och för att tolkar ofta också tar översättningsuppdrag i de aktuella språken. Fördjupning i tillämpade språkkunskaper kan även gagna tolkningen. En utbyggd kapacitet innebär att kursen kan omfatta 70 studieplatser per år och lärosäte (totalt 140) med antagning både vår och höst.

Universitetets befintliga kandidatkurs i tolkning går f.n. på halvfart med 40 studieplatser per år. Planeringsmässigt ligger denna kurs endast i Stockholm, eftersom det för närvarande endast är där det finns examensrätt i översättningsvetenskap. I ett längre perspektiv kan fler lärosäten komma att omfattas.

Bland övriga fortbildningsmöjligheter bör nämnas tolklärarutbildning i form av den befintliga kursen i Pedagogik och didaktik för tolklärare, 30 hp. Den beräknas kvarstå i sin nuvarande form på halvfart och delvis på distans med 20 studieplatser. I ett längre perspektiv bör även denna typ av kurs kunna ges vid andra lärosäten.

De särskilda behoven vid landets domstolar, som kostnadsmässigt står för närmare hälften av statens tolkkostnader, motiverar en ny fristående kurs inriktad mot simultantolkning i domstol. En sådan kurs i simultantolkning med inriktning på rättstolkning kan omfatta 30 hp. Kursen bedöms gå på helfart med 48 studenter

(4 språk och 12 studenter/språk, där språken kan variera mellan terminerna). Kursen bör inledningsvis förläggas till Stockholms universitet, där kunskap och teknisk utrustning finns. Studenterna bedöms efter kursen behärska simultantolkning med teknisk utrustning inom rättsområdet och simultan viskningstolkning som lämpar sig i domstol. Kursen riktas mot domstolarnas behov, vilket bör beaktas även vad gäller lämplig finansiering.

Folkbildning

För folkbildningens del konstaterar utredningen att också denna utbildning har stabila former för antagning, undervisning och examination. Utredningen bedömer att grundutbildningen behöver förlängas för att rymma erforderliga praktikmoment och mer distanstekniker. Kontinuiteten har varit god, trots brist på långsiktighet i de bidragsbeslut som fattas, processer för inbördes samordning mellan kursgivare har också utvecklats. Folkbildningen bör därför också under kommande femårsperiod ses som en viktig resurs för att tillskapa erforderligt antal utbildade tolkar i talade språk. Folkbildningen ger genom sin geografiska spridning också möjlighet att nå viktiga deltagargrupper. Möjligheterna till validering mot grundutbildningens olika delar skapar vidare förutsättningar för att öka volymen tolkar med viss fastställd kompetensnivå under kommande år.

Folkbildningsrådet har i en aktuell kartläggning visat att studieförbund i högre utsträckning än folkhögskolor är beroende av de statsbidrag som Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, tillhandahåller för grundläggande tolkutbildning. Folkhögskolor kan genom Folkbildningsrådet förstärka sin finansiering med ytterligare statsbidrag. Studieförbunden upplever sig därför ha vissa svårigheter då det gäller ersättningsnivåer och att kunna behålla lärare och språkhandledare i verksamheten. Studieförbundens deltagare är inte studiemedelsberättigade via Centrala studiestödsnämnden, CSN, vilket innebär att de förutsätts yrkesarbeta under kurstiden. Bransch- och intresseorganisationen Studieförbunden pekar på att detta får konsekvenser i termer av sämre studieresultat, bristande närvaro och studieavbrott.[150]

[150] Folkbildningsrådet (2018), Kontakttolkutbildningar inom folkbildningen – en kartläggning och Studieförbunden (2018) och Studieförbunden, Skrivelse till Myndigheten för yrkeshögskolan, Ekonomiska villkor för studieförbundens kontakttolkutbildningar, 2018-10-16, dnr 40, 2018, 6/ds.

Utredningen föreslår att en utbyggd grundutbildning utvecklas under kommande femårsperiod med dagens modell inom folkbildningen som grund, så att ytterligare 250 deltagare kan godkännas på utbildningen. Det motsvarar att ett större antal utbildningsplatser tillskapas inom denna utbildningsform under perioden. Utredningen har inte planeringsmässigt haft möjlighet att utröna förutsättningarna mer i detalj för det dussintal anordnare som kan komma att beröras, eller hur utbildningarna kan effektiviseras i termer av antagande och genomströmning. Tyngdpunkten bör enligt utredningens bedömning i första hand läggas på studieförbunden. Där hanteras i dag den större volymen grundläggande tolkutbildning, dessutom med god kostnadseffektivitet. Studieförbunden redovisade 2017 cirka 200 nya utbildningsbevis, vartill kom ett betydande antal utbildningsbevis som följd av validering. Utredningen ser förutsättningar att lägga resurser motsvarande ytterligare cirka 35 utbildningsbevis per år vid studieförbunden.

För folkhögskolans del, med närmare ett hundratal godkända utbildningsbevis för tolkar under 2017, bör också viss utbyggnad kunna ske. Tolkutredningen föreslår en förstärkning av resurserna motsvarande ytterligare 15 årliga utbildningsbevis.

Möjligheten till validering mot folkbildningens grundutbildning fyller en viktig funktion för att tydliggöra de kompetenser som många yrkesverksamma tolkar förvärvat genom äldre utbildningar och många års praktisk verksamhet. Det ökande intresset för att kunna upptas i Kammarkollegiets register över tolkar med godkänd utbildning beräknas också kvarstå. Drivkrafterna för validering förväntas öka med utredningens förslag om kompetenskrav på framtida tolkar inom staten. Utredningen föreslår därför att MYH initialt tillförs resurser för ökat metodarbete kring formerna för effektiv validering, främst inom folkbildningen. En årlig resurs föreslås också för att stötta det praktiska valideringsarbete som sker inom folkbildningens ram. Formerna för användning av denna bidragsresurs bör utvecklas i samråd med företrädare för folkbildningens tolkutbildare. Resursen innebär en avlastning från ordinarie bidragsmedel till tolkutbildning inom folkbildningen, vilket ger möjligheter till successiv utveckling och förstärkning av denna.

Delat ansvar – viss risk för otydlighet

Det kan diskuteras om det är optimalt med den tudelning i ansvar för tolkutbildningar inom folkbildningen som nu gäller mellan Folkbildningsrådet och MYH. Folkbildningsrådet rapporterar t.ex. att de två vägarna för statsbidrag till utbildningarna innebär en mer gynnsam situation för folkhögskolor, som kan påräkna avsevärd förstärkning genom resurser från folkbildningsanslaget. Tolkutredningen kan dock konstatera att det tudelade ansvaret inte inneburit avsevärda nackdelar, även om viss otydlighet i roller och uppgifter föreligger. Det har över tid utvecklats fungerande rutiner och dialog mellan folkbildningen och MYH, t.ex. i nätverksform med tolkutbildningarnas huvudmän inom folkbildningen. Dialogen har medverkat till att bibehålla tolkutbildningarnas karaktär av folkbildning, snarare än att närma sig formerna för yrkeshögskolan. Folkbildning brukar karakteriseras som fri och frivillig, där utbildningen utgår från människors egen vilja att söka kunskap och lärande i gemenskap. Samtidigt har det funnits en medvetenhet om vikten av tydliga och enhetliga antagnings- och utbildningskrav för tolkutbildningarna. De vägledande utbildnings- och studieplaner som MYH fastställt för folkbildningens tolkutbildningar, har tagits fram i samråd med berörda folkhögskolor och studieförbund. Tolkutredningen ser mot denna bakgrund inte anledning att föreslå ytterligare reglering. Folkbildningsrådet och MYH kan i betydande grad själva utveckla de fortsatta formerna för sitt ömsesidiga inflytande över utbildningarna.

Genomströmning

Tolkutredningen har i avsnitt 6.4.5. beskrivit dagens situation när det gäller genomströmning, studieresultat, närvarograd och avbrott för den sammanhållna grundutbildningen. Avbrottsfrekvenser och genomströmning låter sig inte enkelt fångas med dagens statistik, vilket har flera grunder. Folkbildningen erbjuder en flexibel utbildningsform, där kurserna samlar såväl studerande som mer samlat följer utbildningarna, som deltagare under validering som genomgår kompletterande kursmoment. Historiskt kan redovisas att många avbryter utbildningen och att av dem som fullföljer behöver en majoritet komplettera i efterhand för att få godkänt utbildningsbevis. Samtidigt finns en positiv trend, där erbjudanden om

utökande antal studieplatser också inneburit att antalet deltagare som fullföljer utbildningen nära nog fördubblats 2017 jämfört med 2016. Genom validering har ytterligare ett antal tolkar bedömts ha motsvarande kompetenser. Antalet validerade har dessutom ökat påtagligt under senare år. Utredningens bedömning är att drivkrafterna i termer av sysselsättningsmöjligheter, kompetenskrav från beställare och utveckling av löner och taxenivåer för tolkar, har och kommer att få en avgörande betydelse för såväl sökandetryck, fullföljandegrad som intresse för validering. Ett sådant orsakssammanhang tyder inte minst effekterna av den förändrade domstolstaxan på. Taxan ger i sin nuvarande form högre ersättning till tolkar med mer omfattande godkänd utbildning, jämfört med dem som saknar sådan utbildning. Det innebär ett samtidigt ökat intresse för utbildning och validering.

Folkbildningen har under en längre tid kunnat uppvisa kontinuitet, där anordnare samverkar med upparbetade rutiner för antagning och fördelning på språkgrupper Det ger möjligheter att anordna undervisning även i mindre frekventa språk. Lärare av god kvalitet är ytterligare en förutsättning för goda studieresultat, hög närvaro och få avbrott från utbildningen. Lärartillgången har tidvis utgjort ett problem inom folkbildningen. En framtida förbättring kan bland annat ske mot bakgrund av Tolk- och översättarinstitutets åter upptagna utbildning för tolklärare. Tolkutredningens förslag innebär även anpassningar av regelverket för tillgängliga statsbidrag, vilket möjliggör tolklärarutbildning inom folkbildningen. En förstärkning föreslås även då det gäller att utveckla formerna för validering och möjliggöra ökade volymer kvalitetsgranskade tolkar som väljer denna väg. Möjligheter öppnas också för mer generell tolkutbildning i mindre frekventa språk.

Avgörande för att öka genomströmning och volym tolkar som väljer vägen genom folkbildningen eller har förutsättningar att valideras mot denna utbildningsform, är som tidigare nämnts en tydlig styrning mot ökad kvalitet i efterfrågan från beställarledet. Det är först då tydliga krav ställs på professionella tolkar med auktorisation och utbildning inom offentlig sektor, som utbildningsvägarna blir tillräckligt attraktiva för framtida tolkar.

Yrkeshögskola

Försöksverksamhet med utbildning till kontakttolk påbörjas under 2019 inom yrkeshögskolan. Utbildningen visar planeringsmässigt goda ambitioner då det gäller uppläggning, utbildningstid och inslag av praktik.

Utredningen har tidigare pekat på vikten av kontinuitet för att skapa gynnsamma kvalitetsmässiga förutsättningar och likvärdighet i tolkutbildningar, t.ex. med avseende på lärarkompetens, kontaktytor för yrkespraktik och andra institutionella förhållanden. Sådan kontinuitet kan med hänsyn till resurssättningen inte garanteras inom yrkeshögskolan.

Tidigare ställningstaganden kring yrkeshögskolan har betonat att kvalitetsutveckling är beroende av viss långsiktighet, samtidigt som den flexibilitet som kännetecknar utbildningsformen behöver bibehållas. Möjligheter måste finnas att relativt snabbt fasa ut utbildningar för att i stället kunna satsa på nya utbildningar som bättre svarar mot arbetsmarknadens behov.[151] En mer långsiktig etablering av tolkutbildningar inom yrkeshögskolan förutsätter att dessa olika behov, kontinuitet hos utbildningarna respektive flexibilitet på systemnivå, vägs mot varandra. Det blir en utmaning, närmast för Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, att utveckla de metoder som då krävs för att utveckla mer långsiktiga prognoser inom området.

Utbildningsformen garanterar således i dag inte kontinuitet, utan bygger på återkommande ansökningar från intresserade anordnare, även om möjligheten att vid ett tillfälle bevilja flera utbildningsomgångar ökat. Verksamheten har främst samlat två typer av sådana intressenter. Det gäller dels etablerade utförare från folkbildningen, dels i tolksammanhang helt nya aktörer från den kommersiella utbildningsmarknaden. MYH:s beslut innebär att verksamheten fram till 2022 helt kommer att vila på den senare kategorin. Uppdraget till MYH omfattar också att verksamheten utvärderas, vilket Tolkutredningen ser som nödvändigt. En sådan utvärdering bör också beakta effekten av den konkurrens om kursdeltagare som kan uppstå gentemot etablerade tolkutbildningar vid högskola och inom folkbildning och i vilken utsträckning godkända deltagare erhåller arbetsuppgifter som tolk efter genomgången utbildning. För att en utbildning ska få

[151] DS 2015:41 s. 60.

ingå i yrkeshögskolan krävs bland annat att denna svarar mot arbetskraftsbehov som inte tillgodoses av högskolan.[152]

Arbetsmarknadsutbildning

Beträffande upphandlad arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk, konstaterar utredningen att denna i dagsläget inte heller tillgodoser en långsiktig institutionell form. Målen för utbildningen är i första hand arbetsmarknadspolitiska med en anvisningsprocess som inte fullt säkrat att deltagarna haft tillräckliga förkunskaper eller möjligheter att genomföra utbildningen med godkänt resultat, arbeta som tolk och på sikt kunna bli auktoriserade. Arbetsmarknadsutbildningen till kontakttolk uppvisar sammanfattningsvis en låg genomströmning, dåliga resultat och höga kostnader per deltagare.

Samlade satsningar

Tolkutredningen har inom ramen för en särskild arbetsgrupp jämfört olika utbildningsanordnares tolkutbildningar och då även hur den svenska referensramen för kvalifikationer SeQF skulle kunna utgöra ett verktyg för att åskådliggöra tolkars kvalifikationer. Arbetsgruppens slutsats blev att det är svårt att använda SeQF i detta sammanhang. De olika utbildningar som finns eller är under utveckling särskiljs inte tillräckligt tydligt med stöd av referensramen, vad gäller de kvalifikationer som utbildningarna leder till. Det är svårt att enbart med hjälp av en nivåangivelse tydliggöra vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser en tolk har efter utbildning eller validering mot folkbildningens sammanhållna grundutbildning, yrkeshögskolans försöksverksamhet eller Stockholms universitets kurs TOFS I och TOFS II.

Nivåangivelse för de kvalifikationer som uppnås genom folkbildningens sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk har ännu inte författningsreglerats med avseende på inplacering i SeQF. Myndigheten för yrkeshögskolan har tidigare bedömt att utbildning svarar mot SeQF-nivå 4, vilket närmast motsvarar en utbildning på samma nivå som kommunal vuxenutbildning. Arbetsgruppens genomgång visar dock att den sammanhållna grundutbildningen har

[152] 1 kap. 3 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

stora likheter med övriga tolkutbildningar och troligen svarar mot SeQF-nivå 5.

Myndigheter och offentliga aktörer utgår från att Kammarkollegiets register över tolkar med godkänd utbildning innehåller tolkar med sådan kompetens att de kan nyttjas i offentlig verksamhet. Utredningen ser inte skäl att med stöd i SeQF förändra den bilden till de grundutbildade tolkarnas nackdel.

Genomgången tolkutbildning med högt ställda krav och hög kvalitet skapar förutsättningar för ändamålsenliga och rättssäkra tolktjänster inom offentlig sektor. Progression mellan folkbildning och högskola kan inte formaliseras, eftersom uppläggning och kursinnehåll ställer olika förkunskapskrav i dessa utbildningsformer, men möjligheter till validering av kunskaper och erfarenheter är liksom tidigare möjligt inom systemet. Främst gäller det utbildningsmoment inom ramen för folkbildningens kurser, där sådan validering har förekommit i ökande grad. Betydande kontinuitet förutsätts hos utbildningsformen, för att validering rent praktiskt ska kunna arrangeras. Det har visat sig fullt möjligt inom folkbildningen.

Genomgången utbildning, inklusive handledd praktik, utgör tillsammans med möjligheter till validering en avgörande och nödvändig grund för att säkra sektorns behov av professionella tolkar. Stabil bas erfordras i språk, terminologi, etik, tolkstrategier och tolkteknik med tillräcklig tid för reflektion och erfarenhetsutbyte. Självstudier och ensamarbete som tolk ger inte med automatik rätt förutsättningar. Folkbildningens grundutbildning är tidsmässigt begränsad men kan ändå utgöra en värdefull grund för att senare söka sig till högskolans utbildning med sikte på auktorisation.

Tolkutredningen ser sammanfattningsvis behov av att påtagligt öka volymen utbildade/validerade tolkar i talade språk men också att renodla utbudet av offentligfinansierad utbildning till färre utbildningsvägar än i dag. Utredningen ser ett fortsatt långsiktigt behov av högskoleutbildning för tolkar med en tydligt planerad väg mot auktorisation, men gör också bedömningen att den väl inarbetade sammanhållna grundutbildning inom folkbildningen kan utvecklas och förstärkas för att bidra till den volym som erfordras under kommande femårsperiod. Sammantaget bör cirka 1 500 nya utbildningsplatser tillföras över en femårsperiod till dessa två utbildningsvägar, med en betoning på högskolan. Det förutsätter ytterligare resurser

men bedöms också som möjligt och rimligt med den infrastruktur som finns och kan utvecklas.[153]

6.8.2 Praktiskt handledda moment i all tolkutbildning

Tolkbranschens företrädare efterlyser handledd praktik som ett inslag i en framtida kvalificerad tolkutbildning. Det är ett gängse synsätt även inom andra kvalificerade yrkesområden och uttrycks på olika sätt inom gymnasieskola, högskola och yrkeshögskola (t.ex. arbetsplatsförlagt lärande (APL), verksamhetsförlagd utbildning (VFU), respektive lärande i arbete (LIA). Förhållandet gäller inte minst andra skyddade yrkestitlar där auktorisation, certifiering eller legitimation anger uppnådd behörighetsnivå. Tolkutredningen föreslår därför att handledda praktiska moment och kontakt med tolkars arbetsmarknad genomgående ges ökat utrymme i kurs- och studieplaner inom framtida tolkutbildningar. Sådana praktiska moment förbereds också eller är i vissa fall redan tillgängliga, t.ex. inom högskolans utbildningsutbud för tolkar, liksom inom försöksverksamheten inom yrkeshögskolan och i arbetsmarknadsutbildningar. Studenternas handledda praktik måste inte enbart knytas till yrkesverksamma tolkar, väl så viktigt är att studenterna får möjlighet att vistas och inskolas i relevanta yrkesmiljöer och arbetssätt vid myndigheter och förvaltningar där flerspråkighet utgör ett naturligt inslag.

Offentlig sektor bör aktivt medverka då det gäller att ställa praktikplatser eller praktikmiljöer för tolkar till förfogande. Praktik bör göras vid den typ av arbetsplatser som nyttjar tolkar i verksamheten. Det gäller särskilt de statliga myndigheter som är stora användare av tolktjänster, och vilkas verksamhet är beroende av att det finns auktoriserade och utbildade tolkar att tillgå. Det kan ses som ett led i arbetet att säkra en långsiktigt bättre kvalitet på utförda tjänster. Åtgärden är långsiktigt kostnadseffektiv för de offentliga verksamheterna och kan inte enkelt mötas med andra typer av åtgärder. För högskolans och andra anordnares del kan kostnadsersättning till myndigheterna inte självklart påräknas, som för vissa andra typer av utbildningspraktik, t.ex. inom vårdområdet. Inslaget

[153] Underlag till utredningen från TÖI, Folkbildningsrådet och folkbildningen, september–oktober 2018.

av praktik bör snarast ses som en möjlighet att uppnå ökad kvalitetssäkring av de tolkar som sektorn förutsätter. Samtidigt behöver omsorg läggas på de formella aspekter som gör utformningen av praktik möjlig och ändamålsenlig. Det gäller t.ex. hantering av sekretess och tillträde till sådana miljöer som kan kvalificera utbildningen och ge studenterna nödvändiga erfarenheter av hur tolktjänster kan och bör utövas.

De praktikinslag som föreslås kan ytterligare förstärkas till sitt innehåll genom den höjning av beställarkompetensen för offentliga tolktjänster som utredningen föreslår. Förslaget om insatser för höjd beställarkompetens behandlas närmare i kapitel 9.

6.8.3 Generella utbildningsinsatser i mindre frekventa språk

Utredningen föreslår att stat och offentlig sektor i huvudsak ska nyttja tjänster från tolkar som är auktoriserade och har godkänd utbildning eller vars kunskaper blivit validerade till motsvarande nivå. Det bör från 2024 inte längre vara möjligt att arbeta som tolk inom offentlig sektor utan vare sig utbildning eller auktorisation, om inte särskilda skäl föreligger. Det ställer också krav på tillgängliga utbildningsinsatser av mer generellt slag för dem som inte kan antas till dagens reguljära utbildningar. Sådana utbildningsmöjligheter behöver tillskapas för tolkar med språk där utbildning och auktorisation f.n. inte låter sig anordnas. Bakgrunden är främst de svårigheter som kan finnas att anskaffa kvalificerade språkbedömare och examinatorer i vissa för Sverige nya eller mindre frekventa språk. Bristande intresse och svårigheter att attrahera sökande kan vidare innebära svårigheter att skapa tillräckligt stora språkgrupper inför planerad utbildning.

Den typ av ny utbildning som avses kan av naturliga skäl inte främst fördjupa färdigheter i det aktuella tolkspråket, men kan omfatta professionskunskap, generell terminologisk kunskap, praktik, realiakunskaper, teknik, etik och god tolksed samt tillgodose behoven av diskussion och reflektion inför tolkyrket. Utredningens förslag om ytterligare utbildningsplatser inom högskola och folkbildning förutsätter också en sådan utveckling av kurser för deltagare med mindre frekventa tolkspråk.

6.8.4 Vidgad nyttjanderätt för bidragsmedel

Tolkutredningens förslag om ett bredare utbud av utbildningsinsatser inom folkbildningen ställer också krav på vidgad nyttjanderätt för statliga bidragsmedel. Det gäller t.ex. möjligheterna att inom folkbildningen kunna utveckla kurser för tolklärare, vilket betonas i utredningens förslag om ändringar i bidragsförordningen. Myndigheten för yrkeshögskolan ska vid sin fördelning av bidragsmedel i framtiden bland annat beakta behoven av tolklärarutbildning.[154]

Utredningen föreslår också att begreppet kontakttolk utmönstras ur bidragsförordningen till förmån för det bredare begreppet tolk, vilket öppnar för olika typer av fortbildning och fördjupning vid sidan av den sammanhållna grundutbildningen.

MYH har i slutskedet av utredningsarbetet pekat på behov av en mer övergripande översyn av den aktuella bidragsförordningen. Utredningen ser för sin del att de justeringar som nu föreslås öppnar för ökad handlingsfrihet på ett för tolkutbildningarna positivt sätt.

6.8.5 Koppling mellan utbildning och auktorisation

Kopplingen mellan högskoleutbildning och auktorisation behöver utvecklas och formaliseras. Det innebär i viss mening en återgång till förhållanden som påminner om tidigare auktorisationssystem, då genomgången högskoleutbildning till tolk och ett godkänt muntligt slutprov i enlighet med Kammarkollegiets riktlinjer bedömdes motsvara kunskapsprovet för auktorisation. Högskolans utbildning behöver byggas ut innehållsligt, förlängas och formaliseras i en yrkesexamen. Det krävs även en geografisk och kapacitetsmässig breddning av högskolans tolkutbildningar. Ytterligare lärosäten bör vid sidan av Stockholms universitet kunna söka tillstånd att utfärda tolkexamen. Det kan ske i samverkan med TÖI, med dess omfattande erfarenhet och kompetens inom området. Av särskilt intresse blir då möjligheter att bättre tillvarata förutsättningar för tolkutbildning i nationella minoritetsspråk. Utbildningsvägar bör därför utvecklas vid lärosäten i såväl södra som norra delen av landet. En sådan utveckling minskar de geografiska barriärerna för studenter intresserade av tolkyrket och ökar förutsättningarna att intressera lämpliga sökanden.

[154] Se utredningens förslag i avsnitt 1.8.

Också en framtida utbildning till tolk utanför universitets- och högskolesystemet ska i ökad utsträckning inriktas mot de krav som ställs i auktorisationsprocessen. Offentligt finansierad tolkutbildning ska som sitt främsta mål ange möjlighet att i en förlängning auktoriseras som tolk.

En förbättrad koppling mellan utbildning och auktorisation innebär ökade krav på utbildningsanordnare men ökar också intresset att söka sig till utbildning. Möjligheterna ökar för myndigheter och större användare av tolktjänster att upprätthålla en dialog kring framtida behov. Det förenklar samhällets möjligheter att reglera tillgången på auktoriserade tolkar på lämpligt sätt och innebär en tydligare uppdelning av olika roller i systemet.

7 Kvalitetssäkring genom utbildning, validering och auktorisation

7.1 Grundläggande problem och utmaningar

En rad förhållanden krävs enligt utredningens direktiv för att tillgodose samhällets samlade behov av tolktjänster, bland annat effektivt organiserad kvalitetssäkring. Skilda utbildningsformer arbetar på olika sätt med kvalitetssäkring, examination och validering. Branscher och yrkesområden har också utvecklat metoder för kvalitetsgranskning och bedömning. Inom tolktjänstområdet har auktorisationsprocessen vid Kammarkollegiet sedan länge tillmätts ett högt värde som kvalitetsmätare.

Inom högskoleutbildning finns nationellt och internationellt väl utvecklade metoder för att bedöma kvalitet, som används i verksamheten och av tillsynsorgan. Det omfattar även de tolkutbildningar som ges inom högskolan. Inom yrkeshögskolan utfärdas examens- och utbildningsbevis av en ledningsgrupp hos utbildningsanordnaren.[1] Det kommer även att gälla de tolkutbildningar som ska ges inom den beslutade försöksverksamheten. Folkhögskolor och studieförbund har andra traditioner och har också utvecklat egna kriterier för godkännande. Det gäller även de tolkutbildningar som ges inom folkbildningen. Där kan i dag kunskap och kompetens valideras mot den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk. Processen bedöms dock av Myndigheten för yrkeshögskolan som tidskrävande och underutnyttjad och det kan därför finnas behov av att utveckla former för en mer effektiv sådan process.[2]

[1] 4 kap. 2 och 4 §§ förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.
[2] MYH, underlag till utredningen, 2018-02-26.

Merparten av dagens verksamma tolkar saknar formell utbildning till tolk och därmed också fastställd kompetensnivå. Information saknas vidare om antalet verksamma tolkar samt relationen mellan deras reella kompetensnivå och de uppdrag de utför. Sådan kunskap behövs bland annat för dimensionering av utbildningar och då upphandlande aktörer ska utvärdera beställda tolktjänster.[3]

Utredningen ska enligt direktiven därför

- analysera hur dagens system med auktorisation och kompetensbedömning av tolkar fungerar och föreslå åtgärder för tydligare bedömning genom exempelvis auktorisation och certifiering,
- analysera befintliga insatser för validering, hur de kan göras mer effektiva och vid behov föreslå åtgärder,
- föreslå benämningar för tolkar på olika kompetensnivåer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.[4]

7.1.1 Begreppsdefinitioner

Utredningen ger inledningsvis en kort redovisning i tabellform över de centrala begrepp och termer som används då det gäller granskning och bedömning av kvalitet, kompetens och näraliggande begrepp. Frågorna utvecklas därefter längre fram i kapitlet.

7.2 Utbildningsmål – samhällsmål

Utredningen har i föregående kapitel behandlat utbildningsfrågor, vilket bland annat rör de utbildningsmål som samhället genom olika utbildningsformer formulerar. Det framgår där att utredningen bland annat ska analysera behovet av nationella mål för kvalifikationer på olika nivåer inom tolkområdet och vid behov föreslå sådana.[5]

[3] Dir. 2017:104, s. 2 och 5–6.
[4] Ibid., s. 12.
[5] Ibid., s. 10.

Tabell 7.1 Begreppsdefinitioner[6]

Begrepp	Definition
Auktorisation	Av myndighet eller branschorgan utfärdat tillstånd, bemyndigande eller legitimation att utöva ett visst yrke eller bedriva en viss typ av näringsverksamhet
Bedömning	Åtgärd i form av ett omdöme grundat på insamlad information
Certifiering	Process genom vilken en oberoende part (certifieringsorgan) lämnar skriftliga garantier att produkter eller tjänster följer en given standard
Examination	Formell prövning av inhämtade kunskaper på något avgränsat område (Nationalencyklopedin)
Granskning	Prövning av att vissa krav är uppfyllda, innefattar i förvaltningssammanhang normalt tillsyn, utvärdering, uppföljning och revision
Kompetens	Kunskap och förmåga att utföra vissa uppgifter och lösa problem
Kunskap	Inlärda fakta
Kvalifikation	Intygad kompetens
Kvalitet	Förmåga att uppfylla ställda krav
Kvalitetssäkring	Planerade och systematiska åtgärder nödvändiga för att ge tillräcklig tilltro till att en produkt eller tjänst kommer att uppfylla givna krav på kvalitet
Läranderesultat	Den kunskap, förståelse, färdighet och förmåga som faktiskt uppnåtts efter avslutad utbildning (UHR, 2017), dvs. vad en individ vet, förstår och kan göra efter avslutad lärprocess[7]
Validering	Strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats (skollagen (2010:800))

Källa: Terminologicentrums Rikstermbank, med vissa tillägg.

Tolkyrket låter sig definieras utifrån de teoretiska, praktiska, tekniska och etiska krav som yrket ställer. Krav på olika typer av tolktjänster kan anges, nivå- och kompetensmässigt. I det praktiska arbetet blir detta dock ändå problematiskt. Förvaltningslagens krav om att den enskildes rätt ska tillvaratas ställer stora krav på tolkars kompetens liksom på myndighetens eller förvaltningens svenskspråkiga personal. En gradering av hur kompetent tolken behöver vara för viss uppgift, innebär i praktiken också att ange hur rättssäker

[6] Definitioner behöver ses i sitt sammanhang, en rad begrepp kan därför definieras litet olika, beroende på vilken källa som väljs. Utredningen har utgått från Terminologicentrums Rikstermbank och där valt eller anpassat definitioner som bedömts passa in i detta sammanhang.
[7] Definieras också som att resultat av lärande görs i form av kunskaper, färdigheter och kompetens, SFS (2015:545).

kommunikationen behöver vara om den sker genom annat språk än svenska. Kommunikation med enskilda kan inte på förhand bedömas utifrån förväntad komplexitetsgrad, vilket såväl tolkar som tolkanvändare vittnat om i kontakter med utredningen. Samtal kan ta oväntade riktningar, felaktig användning av språk och terminologi kan tillsammans med bristfälliga kunskaper hos tolken om förvaltningen skapa betydande problem och äventyra den rättssäkerhet som krävs.

Det kan därför ses som naturligt att utbildningsmål för olika typer av tolkutbildningar väl anknyter till grundläggande krav på att rättssäkert kunna hantera kommunikation – språkligt, terminologiskt, tekniskt och enligt god tolksed – inom de olika samhällsområden som kännetecknar offentlig sektor. God överensstämmelse kan förväntas mellan utbildningsanordnares målangivelser och de samhällsmål som formuleras för tolktjänster inom den offentliga sektorn, t.ex. i termer av nivåer, volymer och inriktningar, liksom för de kompetens- och kvalitetskrav som sätts för auktorisation och eventuell certifiering.

Utbildningssystemet och dess metoder för kvalitetssäkring kan på så sätt kompletteras av bransch och myndigheter för att säkra kompetensinnehåll i offentliga tolktjänster. En förlängning av detta är det stöd som kan ges genom utveckling av lämpliga processer för kontroll och tillsyn, vilket behandlas i följande kapitel.

Samtidigt som god överensstämmelse förväntas mellan utbildningssystemens och branschens kvalitetskrav, bör onödig dubblering av kvalitetskontroller och processer undvikas. Det kan därför finnas anledning att närmare redovisa hur dessa system byggts upp och tillämpas, inför en avslutande diskussion kring vilka delar som behöver vidareutvecklas.

7.2.1 Examination och kunskapskontroll

Ett viktigt inslag i arbetet mot måluppfyllelse inom utbildningssystemet är hur arbetet med examination och kunskapskontroll utformas. Begreppens tillämpning är inte författningsreglerade, utan utformas närmare i den utbildningsmiljö det gäller. Det har särskild betydelse för den typ av utbildningar där betydande moment utformas som

distansutbildning och individers resultat av lärande behöver fastställas. Examination kan förstås som olika former för bedömning och kunskapskontroll med en därmed sammanhängande betygssättning.

All examination ska ske i väl fastlagda och rättssäkra former, anpassade för de särskilda förhållanden som gäller för viss typ av utbildning. För att undvika godtycklighet är det en fördel om det finns tydliga regler om examination, för att säkerställa att alla som examineras kan bedömas på ett likartat sätt och att tillämpningen också sker lojalt och korrekt oberoende av var den sker och vilka som genomför den. Det ska också finnas en förutsebarhet när det gäller vad som kommer att bedömas för studenter och kursdeltagare.

Enhetlig examination och betygssättning på en tolkutbildning ger information till omvärlden om nivån på uppnådda resultat och skapar förutsättningar för jämförbarhet. Upphandlande myndigheter kan lättare kravställa tolktjänster och förlita sig på att angiven kompetensnivå möts. Kurs-, examens- respektive utbildningsbevis innebär ett värde för tolken genom att öppna för ökade arbets- och intäktsmöjligheter. Sådana bevis ger idealt sett också underlag för bedömning om antagning och deltagande i fortbildning på lämplig nivå.

7.2.2 Auktorisationen som yrkesprov

Kammarkollegiet ansvarar för auktorisation av tolkar, vilket i någon form skett sedan 1976. Auktorisationen benämndes då godkänd tolk, vilket hanterades genom Kommerskollegium.[8] Förutsättningarna har förändrats avsevärt sedan 1970-talet, då cirka hälften av tolkuppdragen avsåg finska språket.[9]

Auktorisationsprovet utgör ett yrkesprov. Målsättningen för dagens system med auktorisation är att få fram tolkar som håller god standard vid tolkning. Målgrupp är yrkesverksamma tolkar som skaffat sig tillräcklig kompetens genom utbildning och/eller praktisk yrkesverksamhet som tolk.[10]

Bakomliggande utbildningssystem förutsätts vara väl anpassat och inriktat mot de yrkeskrav som auktorisationen är ett uttryck för. Kvalifikationsnivån auktoriserad tolk svarar i betydande grad mot

[8] Ds H 1982:2.
[9] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 16.
[10] Kammarkollegiet (2014). Provspecifikation. Auktorisation som tolk. Kunskapskrav för realiaprov, s. 3.

myndigheters önskemål om nivå för offentliga tolktjänster i samband med myndighetsutövning.

För att auktorisationssystemet ska fungera krävs att det finns tolkar som är motiverade att genomgå auktorisationsprocessen och att lämpliga bedömare finns att tillgå. Auktorisationen måste innebära ett mervärde för tolken genom att spegla god kvalitet, ge företräde till tolkuppdrag och innebära tillräcklig ekonomisk ersättning. Det kan även innebära hög status. För att systemet med auktorisation ska kunna upprätthållas och utvecklas behöver auktoriserade tolkar i högre utsträckning än i dag efterfrågas och prioriteras av upphandlande och avropande myndigheter och organisationer framför övriga tolkar.

Alternativa former – certifiering och standardisering

Certifiering innebär att ett ackrediterat certifieringsorgan bedömer att en person uppfyller krav som ställs i till exempel en nationell standard eller i andra bestämmelser. En certifiering kan fungera som en garanti för att den certifierade personen håller god standard för att utföra viss tjänst.

För att ett certifieringssystem ska fungera krävs det dels att det finns certifieringsorgan som är villiga att ackreditera sig, dels att det finns tolkar som är villiga att certifiera sig. Certifieringen kan liksom auktorisationen innebära ett mervärde för tolken om den speglar hög kvalitet på utförda tolktjänster och ger fördelar i termer av arbetsmöjligheter och ersättningsnivåer. Det förutsätter att upphandlande myndigheter och organisationer utifrån sina behov av tolktjänster kan efterfråga och differentiera mellan auktoriserade och certifierade tolkar. Det kan ske om offentliga beställarkompetenser utvecklas så att olika typer av uppdrag kan matchas mot rätt tolkkompetenser.

I ett system med bibehållen auktorisation som kvalitetsmarkör för offentliga tolktjänster vid myndighetsutövning, skulle en eventuell certifiering behöva utformas så att den svarar mot andra och lägre krav. Viss risk skulle då uppstå för att benämningen certifierad tolk ändå kan komma att uppfattas som en tillräcklig och förtroendeingivande kvalitetsnivå för offentliga tolkuppdrag. Utredningen

har bland annat tittat på den svenska referensramen för kvalifikationer (SeQF), för att se om den kan bidra till nivåplacering och ökad tydlighet för de kompetensnivåer som avses.

7.2.3 Validering som dokumentation av kunskapsnivå

Validering kan förstås som en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskap och kompetens som en person besitter, oberoende av hur den förvärvats. Validering är inte sällan ett viktigt verktyg för att underlätta livslångt lärande. Det är positivt att de som tillägnat sig kunskaper och erfarenheter utanför de formella utbildningssystemen eller med äldre utbildningar genom validering kan få sin kompetens dokumenterad och erkänd. Validering av tolkkompetens skulle kunna ske inom olika utbildningsformer, men sker i praktiken endast inom folkbildningen.

Validering kan också vara positivt för samhället, genom att en yrkesverksam tolk utan formell utbildning, eller med en äldre tolkutbildning, lättare kan dokumentera sin kompetensnivå, möta efterfrågad kompetens, få uppdrag och bidra till välfärden. Möjligheterna ökar såväl för att motverka tolkbrist som för att rekrytera och fortbilda tolkar med rätt kompetenser till arbetsmarknaden. Ytterst kan validering därför ses som ett sätt att hushålla med samhällets och individens resurser. Detta gäller dock endast under förutsättning att valideringsprocessen sker med samma kvalitet och omsorg som utbildning och att inte resurser för validering (t.ex. tillgång på lärare och språkbedömare) undandrar motsvarande resurser för mer omfattande utbildnings- eller auktorisationsinsatser.

7.3 Gällande rätt

De rättsliga aspekterna på examination, auktorisation, certifiering och standardisering samt validering av tolkar utvecklas nedan översiktligt. En närmare diskussion förs därefter under respektive delavsnitt i detta kapitel.

7.3.1 Utbildning

De bestämmelser som i första hand rör måluppfyllelse i utbildning, validering och auktorisation av tolkar finns i högskoleförordningen (1993:100), förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk och förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Den beslutade försöksverksamheten med yrkeshögskoleutbildning till tolk 2019–2022 aktualiserar också bestämmelser i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.[11]

Vidare är bestämmelser i förvaltningslagen relevanta i sammanhanget, eftersom tolktjänster ofta avropas i anslutning till handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter.[12]

Tolkar ges i dagsläget examina, utbildningsbevis eller intyg om fullgjord utbildning inom högskolan, folkbildningen samt inom ramen för Försvarsmaktens särskilda tolkutbildning. Examination kommer även att ske genom försöksverksamhet inom yrkeshögskolan. Bestämmelser om examination för universitet och de högskolor som är myndigheter samt för yrkeshögskola finns främst i högskoleförordningen respektive förordningen om yrkeshögskolan. Inom den statliga högskolan och yrkeshögskolan gäller att former för examination ska framgå av aktuell kursplan. Inom den statliga högskolan ska vidare betyg beslutas av utsedd lärare (examinator). Inom folkbildningen förekommer bedömning av fullgjord kurs på yrkesinriktade kurser, till exempel fritidsledarutbildningar och tolkutbildningar, men det finns inga bindande regler om detta.

Kommunal vuxenutbildning (komvux) bedriver för närvarande inte någon tolkutbildning. Utbildningsformen kan på mer principiella grunder ändå bedömas som intressant i sammanhanget. Skollagen anger att betyg inom komvux som huvudregel ska beslutas av legitimerad lärare.[13]

Bestämmelser om validering inom den statliga högskolan och yrkeshögskolan finns främst i högskoleförordningen och förordningen om yrkeshögskolan. Inom högskolan finns flera aspekter på validering. Det kan ske genom tillgodoräknande eller genom bedömning av behörighet eller möjlighet att inte genomgå obligatoriska

[11] Regeringsuppdrag till Myndigheten för yrkeshögskolan genom ändring i myndighetens regleringsbrev den 14 september 2017. Uppdraget ska slutredovisas senast den 8 april 2022.
[12] 1 § förvaltningslagen (2017:900) och prop. 2016/17:180 s. 24.
[13] 3 kap. 16 § skollagen (2010:800).

moment i utbildningen. Tolkar kan f.n. valideras inom högskolan och inom folkbildningen. Validering, i betydelsen tillgodoräknande, förutsätter att tolken först antagits till någon av dessa utbildningar. Det går således inte att få sitt lärande dokumenterat om avsikten med bedömningen för den enskilde inte är att delta i utbildning, utan endast är att bli validerad för att visa upp kompetensen för arbetsgivare. Validering kan även ske inför bedömning av behörighet, t.ex. särskild behörighet. Tolkars kunskap och kompetens kommer vidare att kunna valideras inom yrkeshögskolan, när försöksverksamhet med tolkutbildning påbörjas där 2019. Studenter kan ansöka om att få tillgodoräkna sig annan utbildning samt kunskaper och färdigheter som förvärvats i yrkesverksamhet. Överklagande är möjligt. Även inom yrkeshögskolan kan icke-formellt och informellt lärande valideras. Det finns inga bindande regler för validering inom folkbildningen, annat än att utbildningen ska genomföras så att verksamma tolkar ska ges möjlighet att få sina kunskaper prövade eller validerade och att komplettera sin utbildning.[14]

Inom kommunal vuxenutbildning kan förvärvade kunskaper och kompetens valideras enligt bestämmelser i skollagen och förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Validering får ske inom ramen för alla kurser i komvux och ska utgå från elevens förutsättningar och behov. Efter valideringen sker betygssättning genom prövning. Med prövning avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kurs- eller ämnesplaner.[15]

7.3.2 Auktorisation, certifiering och standardisering

Tolkar auktoriseras av Kammarkollegiet. Bestämmelser om auktorisation av tolkar finns i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Där anges att auktoriserad tolk ska ha fullgjort sådana kunskapsprov som föreskrivs av Kammarkollegiet. Efter särskild prövning kan Kammarkollegiet också ge auktoriserad tolk bevis om speciell kompetens inom ett visst verksamhetsområde,

[14] 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen (1993:100), 6 § förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.
[15] 20 kap. 40 § och 42–43 §§ skollagen (2010:800) samt 2 kap. 8 § och 4 kap. 24 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

f.n. som s.k. rättstolk eller sjukvårdstolk.[16] Auktoriserad tolk är ett reglerat yrke i enlighet med yrkeskvalifikationsdirektivet, vilket bland annat innebär att det krävs bestämda yrkeskvalifikationer för att få använda yrkestiteln.[17]

Det finns i dagsläget ingen certifieringsprocess för tolkar i Sverige. Allmänt gäller att myndigheten Swedac ackrediterar certifieringsorgan. Inom standardiseringsområdet har regeringen utsett tre organisationer som svenska organ.[18] Standardiseringsarbete med koppling till tolktjänster bedrivs där inom ramen för SIS standardiseringsarbete i underkommitté om Translation, interpreting and related technology. Ett tjugotal standarder är hittills utgivna, bland annat en internationell standard om tolkning i offentlig sektor.[19] Medverkan i och tillämpning av standarder är frivillig, vilket beskrivs närmare under avsnitt 3.1.

7.4 Examination

Med examination menas, som tidigare framgått, former för bedömning av inhämtade kunskaper.

Vid statliga universitet, högskolor samt för anordnare inom yrkeshögskolan som utgör myndighet, blir bestämmelser i förvaltningslagen tillämpliga vid examination, eftersom det innefattar ärendehandläggning.[20] Inom den statliga högskolan bestämmer examinator betyg med stöd av bestämmelserna i kursplanen. Reglerna för examination ska vara klara och adekvata, publicerade och tillämpas korrekt. Universitet och högskolor har stor frihet att utforma

[16] 1 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet och 4 § och 6 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.
[17] Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU. Bestämmelser i yrkeskvalifikationsdirektivet har i Sverige genomförts genom lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.
[18] 1 § förordningen (2009:895) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll. De tre organisationer som är svenska standardiseringsorgan är Svenska Informations- och Telekommunikations-Standardiseringen (ITS), SEK Svensk Elstandard (SEK) och Swedish Standards Institute (SIS).
[19] Tolkning – Riktlinjer för tolkning i offentlig sektor (ISO 13611:2014, IDT).
[20] 1 § förvaltningslagen (2017:900) och prop. 2016/17:180 s. 24. Förvaltningslagen eller högskoleförordningens bestämmelser om examination och kursplaner gäller inte för de enskilda utbildningsanordnarna inom högskolesektorn, som dock kan ha egna regler om examination som klargör vad som gäller vid lärosätet.

sin examination utifrån de skilda förutsättningar som råder för en utbildning.[21] Enskilda utbildningsanordnare inom högskolesektorn kan utforma egna regler om examination och klargör då vad som gäller vid respektive lärosäte. Inom yrkeshögskolan utfärdas examens- och utbildningsbevis av en ledningsgrupp hos utbildningsanordnaren.[22]

Inom folkbildningen har varje utbildningsanordnare egna regler om vad som utgör fullgjord kurs. Utbildningsanordnare avgör om bedömning av fullgjord kurs sker och i så fall på vilket sätt. Bedömning av fullgjord kurs förekommer på yrkesinriktade kurser, t.ex. utbildningar för fritidsledare och tolkar. På folkhögskolans allmänna kurs läser den studerande in grundskole- och gymnasiekompetens för att få grundläggande behörighet till yrkeshögskolan eller högskolan. Efter genomförd allmän kurs får de studerande ett intyg i stället för betyg. Folkhögskolorna har ett gemensamt ramverk för behörighetsintygande. Samma behörighetsintyg används både inför studier på högskola och yrkeshögskola. Intyget togs fram 2014 i samverkan mellan Folkbildningsrådet, Universitets- och högskolerådet samt Myndigheten för yrkeshögskolan.[23]

7.4.1 Betygssättning

I förvaltningslagen finns krav på att myndighet innan den fattar beslut i ett ärende ska underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och lämna viss tid för yttrande.[24] Ett undantag från dessa regler infördes 2018 då det gäller beslut om betyg för de universitet, högskolor och utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan som ska tillämpa förvaltningslagen. Undantaget överensstämmer med de förhållanden som gällde under tidigare regelverk.[25]

Beslut som kan antas påverka enskilds situation på ett inte obetydligt sätt ska som huvudregel innehålla en motivering, i vissa fall i efterhand.[26] I äldre lagstiftning gällde undantag från detta beträf-

[21] UKÄ (2017). Rättssäker examination. Tredje upplagan.
[22] 4 kap. 2 och 4 §§ förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan
[23] Folkbildningsrådet, Anvisningar för folkhögskolornas behörighetsintygande, gäller från 2017-07-01, dnr 223, 2017, 03.
[24] 25 § förvaltningslagen (2017:900).
[25] 1 kap. 4 a § högskoleförordningen (1993:100) och 1 kap. 9 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Se även DS 2017:42 s. 285.
[26] 32 § förvaltningslagen (2017:900).

fande betyg. Sedan 2018 gäller åter undantaget från betygsmotivering för berörda delar av högskolan och yrkeshögskolan.[27] Det främsta skälet för ett fortsatt undantag är mängden beslut i betygsärenden.

Enligt förvaltningslagen får beslut ändras om ansvarig myndighet bedömer att beslutet var felaktigt. Det är bara i undantagsfall ett beslut som är gynnande för någon enskild kan ändras till dennes nackdel.[28] Ändring av betygsbeslut inom högskolesektorn regleras genom högskoleförordningen.[29] Yrkeshögskolan saknar motsvarande reglering. Inom folkbildningen utfärdas i vissa fall intyg eller utbildningsbevis. Det saknas regler om ändring av sådana intyg eller utbildningsbevis.

7.4.2 Former för bedömning

Vid universitet och de högskolor som är myndigheter gäller att former för bedömning av studenternas prestationer ska anges i kursplanen. Motsvarande gäller inom yrkeshögskolan, där principer för betygssättning och former för kunskapskontroll ska framgå av kursplanen.[30]

Inom folkbildningen finns inga bindande bestämmelser om detta. Den vägledande utbildningsplanen för sammanhållen grundutbildning till kontakttolk inom folkbildningen anger att uppföljning av kvalitet och mål sker genom vägledande samtal samt teoretiska och färdighetsinriktade prov.[31] Folkhögskolans grundläggande och sammanhållna utbildning till tolk skiljer sig från flertalet andra folkhögskoleutbildningar genom att deltagarna genomgår en rad skriftliga och muntliga prov.[32]

Inom den statliga högskolan ska utsedd betygssättande lärare benämnas examinator. Endast anställd lärare kan utses till examinator. Examination får inte överlämnas till företag eller enskilda näringsidkare. Universitetskanslersämbetet, UKÄ, utövar tillsyn över högskolorna i detta avseende. Myndigheten tolkar högskoleförordningen

[27] Jfr 20 § första stycket p. 2 förvaltningslagen (1986:223) och prop. 2016/17:180 s. 1991 kap. 4 a § högskoleförordningen och 1 kap. 9 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.
[28] 37 § förvaltningslagen (2017:900).
[29] 6 kap. 24 § högskoleförordningen och 3 kap. 20 § skollagen.
[30] 6 kap. 15 § högskoleförordningen och 2 kap. 9 § p. 6 förordningen om yrkeshögskolan.
[31] MYH 2014/310.
[32] Information till utredningen från folkhögskolor som anordnar tolkutbildning, 2018-02-06.

som att beslut om betyg inte får fattas av flera examinatorer gemensamt. Enligt UKÄ bör lärosätet se till att det är tydligt för studenterna vem som är utsedd som formell examinator, till exempel om flera lärare hjälper till att rätta provuppgift. Lärosätet ska dokumentera beslutet om vem som är examinator, bland annat för att man i efterhand ska kunna klarlägga ansvarsförhållanden kring examinationen.[33]

Inom andra utbildningsformer kan reglerna se annorlunda ut. Inom kommunal vuxenutbildning ska betyg beslutas av den eller de lärare som bedriver undervisningen vid den tidpunkt då betyg ska sättas. Inom kommunal vuxenutbildning gäller vidare som huvudregel att endast den som har legitimation som lärare (lärarlegitimation) och är behörig får bedriva undervisning. För undervisande ej legitimerade lärare ska beslut om betyg fattas tillsammans med lärare som är legitimerad. Den legitimerade läraren är vid oenighet ytterst ansvarig för betygssättningen, om behörighet finns i det aktuella ämnet. I annat fall ska betyget beslutas av rektor.[34] Krav på lärarlegitimation saknas inom högskola, yrkeshögskola och folkbildning. Inom högskolan ska professorer och lektorer vara lärare och för dem gäller särskilda behörighetskrav. Utöver professorer och lektorer får det också finnas andra lärare och för dem bestämmer varje högskola de behörighetskrav som ska gälla. Anordnare av yrkeshögskoleutbildningar ska för undervisningen anlita personer som har kompetens för den utbildning de ska bedriva. Inom folkhögskolan beslutar skolorna själva vilka lärare man anställer.[35]

Inom folkbildning sätts inte betyg, men på allmän kurs använder folkhögskolan en egen form för bedömning som benämns studieomdöme och avser den studerandes förmåga att tillgodogöra sig fortsatt utbildning. Studieomdömets utformning är ett uttryck för folkhögskolans kunskapssyn och pedagogiska särart. Det bygger på en helhetsbedömning av olika faktorer som tillsammans speglar studieförmågan. Omdöme ges inte i enskilda ämnen, bedömning görs gemensamt av den pedagogiska personalen. Studieomdömet har sin främsta betydelse vid urval till högskola och yrkeshögskola.

[33] 6 kap. 18 § högskoleförordningen och Universitetskanslersämbetet (2017), Rättssäker examination, tredje upplagan, s. 23 och 30–33. Att högskolans beslut att utse en examinator ska dokumenteras i en handling följer av 21 § myndighetförordningen.
[34] 2 kap. 13 § och 3 kap. 16 § skollagen.
[35] 3 kap. 2 och 6 §§ högskolelagen (1992:1434) och 13 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan samt Folkbildningsrådet (2017), Statsbidrag till folkhögskolor 2018, s. 8.

Endast längre heltidskurser eller flera sammantagna kurser kan berättiga till studieomdöme. På folkhögskolans särskilda kurser ingår inte de allmänna ämnen som ger behörigheter till högskolan. Det innebär att studierna inte berättigar till studieomdöme.[36]

7.5 Validering

Utredningen ska inom ramen för sitt arbete analysera befintliga insatser för validering, hur de kan göras mer effektiva och vid behov föreslå åtgärder. Validering inom olika delar av utbildningssystemet anknyter i regel också till frågor som gäller nivåplacering av kvalifikationer enligt SeQF, som beskrivs närmare i kapitel 6. Validering och nivåplacering diskuteras nedan utifrån de skilda förutsättningar som råder inom olika utbildningsformer.

Validering definieras i utbildningssammanhang ofta som strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. Sådan validering kan vara ett verktyg för personer

- i omställning,
- med kompetens från utlandet,
- som vill vidare i utbildning, eller
- som är yrkesverksamma.[37]

Validering kan användas för att bedöma individers kompetenser för behörighet till och för tillgodoräknande av tidigare lärande i utbildningar eller vid rekrytering av arbetskraft. I de fall validering används för behörighetsprövning till utbildning, bedöms individens tidigare lärande mot fastställda behörighetskrav. Med tidigare lärande avses både utbildning och lärande på annat sätt, exempelvis i arbetslivet. I de fall validering används för tillgodoräknande av kurser eller moment i utbildningar, bedöms individens tidigare lärande mot fastställda lärandemål, kursmål etc.

[36] Folkbildningsrådet (2017). Anvisningar för folkhögskolans studieomdöme, dnr. 223, 2017, 03.
[37] SOU 2017:18.

Validering i samband med rekrytering eller vid ”beställning” av utbildning/kompetensutveckling kan enligt Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, ske genom att individens tidigare lärande bedöms mot specifika kompetenskriterier/krav fastställda av ett branschorgan, så kallad branschvalidering.[38] Ett sådant förfaringssätt anknyter dock närmast till begreppet certifiering, då branschen saknar rådighet att validera mot dagens reglerade tolkutbildningar. Frågor om auktorisation och certifiering behandlas i ett senare avsnitt.

Vid validering ska individens tidigare lärande bedömas mot i förväg fastställda eller överenskomna krav. Dessa krav ska normalt uttryckas som resultat av lärande, oavsett hur det lärandet tidigare har genomförts. SeQF utgör ett system för att beskriva och fastställa nivån på kvalifikationer. Det ökar transparens och jämförbarhet mellan kvalifikationer och stödjer validering av läranderesultat. Läranderesultat kan definieras som vad en individ vet, förstår och kan göra efter en avslutad lärprocess och är inte kopplade till varken var, hur eller när kompetensen har utvecklats.

7.5.1 Högskola

Vid statliga universitet och högskolor har begreppet validering flera innebörder. Förutom tillgodoräknande, kan validering avse bedömning av sökandes förmåga att tillgodogöra sig viss utbildning eller om studenten behöver delta i vissa obligatoriska moment. Student som genomgått viss högskoleutbildning med godkänt resultat har rätt att tillgodoräkna sig detta för högskoleutbildning vid annan högskola. Det gäller dock inte om det finns väsentliga skillnader mellan utbildningarna. Detsamma gäller studenter som har gått igenom viss utbildning med godkänt resultat vid universitet eller annan läroanstalt för högre utbildning i annat nordiskt land. Tillgodoräknande kan även ske av annan utbildning om de kunskaper och färdigheter som åberopas är sådana att de i huvudsak svarar mot den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. Också kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet kan åberopas för tillgodoräknande. Högskolan ska pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan

[38] MYH, underlag till utredningen, 2018-06-28.

godtas. Beslut om tillgodoräknade av utbildning eller yrkesverksamhet får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.[39]

Det förekommer i praktiken inte någon validering gentemot tolkutbildningen vid Stockholms universitet. Ansökningar om sådan validering saknas, vilket kan tyda på att studenter inte är medvetna om de möjligheter som finns. Förutsättningar kan eventuellt finnas för att tolkar som genomgått praktiska utbildningsmoment från folkbildningens kurser kan valideras om de kan anses motsvara högskolans krav. Det kan även gälla kunskaper förvärvade genom yrkeshögskolans framtida tolkutbildningar. Kompetensbevis från utländska tolkutbildningar kan möjliggöra validering om kraven på fullgoda svenska språkkunskaper kan mötas.[40]

Kammarkollegiet uppger sig ha fått in ett fåtal ansökningar från tolkar som utbildats utomlands och önskat bli upptagna i myndighetens register efter utlåtande från UHR om att deras utbildning motsvarar TÖI:s kandidatprogram eller konferenstolkutbildning. Ansökningarna har i vissa fall avsett tolkutbildning mellan två eller flera främmande språk, men inte svenska.[41]

Valideringsdelegationen (2015–2019) har inom ramen för sitt arbete bland annat lämnat förslag kring ett förstärkt valideringsarbete i högskolan, dock utan att närmare gå in på om detta ska gälla generellt eller avse vissa typer av högskoleutbildning. Delegationen föreslår att validering mot högskolans utbildningar ska kunna tillgängliggöras även för personer som inte bedriver högskolestudier. Delegationen konstaterar att det valideringsarbete som skett i ökande grad avser att annan högskoleutbildning, t.ex. från utländska lärosäten, validerats mot svenska utbildningar. Tillgodoräknanden som baseras på annan verksamhet, dvs. annan utbildning än högskola eller yrkesverksamhet, minskade kraftigt under perioden 2009–2015. År 2015 fanns i det svenska högskolesystemet enbart noteringar för drygt 100 studenter på grundnivå och avancerad nivå om tillgodoräknande som grundades på annat än tidigare högskoleutbildning.[42]

Universitets- och högskolerådet, UHR, arbetade under perioden 2016–2018 i pilotverksamhet med särskilt uppdrag att etablera en varaktig struktur för stöd till högskolans arbete med bedömning av

[39] 6 kap. 6–8 §§ och 12 kap. 2 § p. 4 högskoleförordningen (1993:100).
[40] TÖI, underlag till utredningen, 2018-01-24.
[41] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-02-23.
[42] Dir. 2015:120 och SOU 2018:29, s. 176.

reell kompetens och samverkan mellan lärosäten. UHR har även i uppdrag att samordna sådan validering av yrkeskunskaper som är nödvändig för att bedöma om sökande till yrkeslärarutbildning uppfyller kraven på särskild behörighet för utbildningen.[43]

7.5.2 Yrkeshögskola

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, ska främja användning och utveckling av validering inom de utbildningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten ansvarar där för att öka utbildningsanordnares kapacitet att använda validering som ett verktyg för att bedöma antagnas tidigare lärande som kan tillgodoräknas i utbildningen. MYH ska också stödja branscherna i deras arbete med att utveckla och kvalitetssäkra samt informera om modeller för validering.[44] MYH konstaterar i sitt tidigare nationella uppdrag kring den nationella strukturen för validering att detta i yrkeshögskolan ska ha ett uttalat syfte för individen och genomföras på ett opartiskt sätt, så att resultatet av valideringen inte kan ifrågasättas.[45]

Inom Europeiska unionen, EU, finns ett centrum för utveckling av yrkesutbildning, CEDEFOP. Principer har där tagits fram för identifiering och validering av icke-formellt och informellt lärande med europeiska riktlinjer för validering.[46] Riktlinjerna bygger på rekommendationer från Europeiska unionens råd från 2012.[47] MYH har med beaktande av dessa europeiska principer och riktlinjer fastställt kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens. Av dessa följer bland annat att valideringsinsatser har ett uttalat syfte för individen och ska dokumenteras. Genomförandet ska ske opartiskt och inte påverkas av utbildnings- eller arbetsgivarintressen på sådant sätt att resultatet av en validering kan ifrågasättas. En validering kan leda till utbildnings- eller examensbevis, alternativt ett

[43] Regleringsbrev för budgetåret 2016, 2017 och 2018 avseende Universitets- och högskolerådet.
[44] 6 § förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.
[45] MYH (2012). Kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens. Dnr YH 2012/428.
[46] CEDEFOP (2004), Common European principles on identification and validation of non-formal and informal learning, samt CEDEFOP (2009), European Guidelines on validation of non-formal and informal learning.
[47] Rådets rekommendation av den 20 december 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande (2012/C 398/01).

kompetensbevis i de fall alla delar i kvalifikationen inte uppfylls.[48] För att uppnå full legitimitet för valideringens resultat ska beviset vara detsamma som erhålls genom att delta i utbildningen och det ska inte framgå av kompetensbeviset att det erhållits genom validering. Eventuella kompetensluckor som framkommer i förhållande till syftet med valideringen, kan dokumenteras i ett kompletteringsutlåtande eller som en rekommendation till fortsatt lärande.[49]

MYH har i uppdrag att låta genomföra försöksverksamhet med utbildning till kontakttolk inom yrkeshögskolan. MYH har inför 2019 beviljat statsbidrag för fyra utbildningar med totalt 158 utbildningsplatser. Tolkar från yrkeshögskolan kan liksom tolkar som utbildat sig inom folkbildningen komma att pröva tillgodoräknande av moment mot högskolans tolkutbildning. Sådan prövning förutsätter att den studerande först antagits till tolkutbildning vid högskolan.[50]

Även om en sökande till en utbildning inom yrkeshögskolan inte uppfyller kraven för grundläggande behörighet eller behörighet i övrigt, t.ex. särskilda förkunskapskrav, kan den som bedöms kunna tillgodogöra sig utbildningen och därefter utöva det yrke som utbildningen förbereder för, antas till utbildningen. Viss andel av årsplatserna i en utbildning får avsättas för sådana sökande.

För att tillgodoräkna sig kurser eller moment måste individen vara antagen till utbildningen och bedriva studier.

Rent allmänt kan konstateras att validering kan göras på grundval av dokumenterade färdigheter eller genom olika typer av prov. Med den förra metoden finns vissa risker. Den senare är mer tillförlitlig men också mer kostsam.

7.5.3 Folkbildning

Dåvarande Valideringsdelegationen framhöll 2007 att det är svårt eller omöjligt att genomföra validering som baseras på folkbildningens syften att stärka och utveckla demokratin samt skapa engagemang för att delta i samhällsutveckling och kulturliv. Inom sådana utbildningar inom folkbildningen som leder till yrkeskompetens, som kontakttolkutbildning, är det däremot både möjligt och förekommande med validering. Folkbildningen utfärdar oftast någon

[48] MYH, underlag till utredningen, 2018-02-26.
[49] MYH (2012). Kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens. Dnr YH 2012/428.
[50] 1 kap. 4 § och 6 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100).

form av intyg till den som får sina kunskaper validerade. Intygen kan föregås av en kort beskrivning över validering och lärande inom folkbildningen.[51]

Anordnare av sammanhållen grundutbildning till kontakttolk ska enligt gällande förordning genomföra utbildningen på sådant sätt att verksamma tolkar som saknar fullständig grundutbildning ges möjlighet att få sina kunskaper prövade eller validerade och att komplettera sin utbildning.[52] Folkbildningsrådet följer årligen upp verksamhet som folkhögskolor och studieförbund genomför med stöd av folkbildningsanslaget.

I och med att det finns ett betydande antal verksamma tolkar som inte har formell utbildning, finns sannolikt vissa behov av att kunna verifiera och synliggöra kompetens för att i framtiden kunna konkurrera på tolkarbetsmarknaden. Ett alternativ kan vara att genomgå hel utbildning med de fördelar detta innebär, som att bland andra studerande få tid för lärande, diskussion och reflektion.

Saknas fullständig sammanhållen grundutbildning, äldre utbildning eller reell kompetens kan, efter ansökan och i mån av resurser, validering av sökandes kunskaper ske för att erhålla utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen. Visst statsbidrag kan utgå för detta via MYH. Även den som genomgått arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk kan ansöka om validering. Vid validering bedöms tolkens kunskaper i relation till målen för den sammanhållna grundutbildningen. Tolkens kompetens och kunskaper i svenska språket och i yrkesutövandet som tolk kartläggs. Det är tolkens individuella förutsättningar som avgör vilka prov som genomförs. Bedöms individen ha kompetens som motsvarar den sammanhållna grundutbildningen, får individen ett utbildningsbevis och kan därmed ingå i Kammarkollegiets tolkregister.[53] Bedöms individen endast ha kompetens motsvarande delar av utbildningen, kan fullständigt utbildningsbevis inte utfärdas och tolken blir inte behörig att ingå i registret. Om den sökande får kompetensbevis på delar av kvalifikationen, kan

[51] Valideringsdelegationen, 2007, Koncept för validering av generella kompetenser i folkbildning och informellt lärande, dnr 2007/56.
[52] Förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.
[53] MYH (2014). Vägledande utbildningsplan för sammanhållen grundutbildning till kontakttolk inom folkbildningen, Dnr MYH 2014/310, 2014-06-05, www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Yrke-och-framtid/ Arbetsmarknadsutbildningar, 2018-10-23, www.blitolk.nu/Kontakttolk/Validering/, 2018-10-23.

kompletterande utbildning genomgås i form av de delkurser som behövs inom den sammanhållna grundutbildningen. Ett problem i sammanhanget är dock att väntetiden på sådan lämplig delkurs, anpassad för aktuell språkgrupp, kan vara lång. Ofta går det därför snabbare att fullfölja ordinarie sammanhållen grundutbildning.[54] Studieförbund och folkhögskolor kan endast ta emot ett begränsat antal validander årligen, bland annat på grund av svårigheter att anskaffa lämpliga lärare och språkbedömare. ABF i Stockholm tog t.ex. under 2017 endast emot 20 validander och har i slutet av 2018 stängt denna möjlighet.[55]

Ett ökande intresse har noterats för validering mot folkbildningens sammanhållna grundutbildning, sedan Domstolsverket införde särskild högre ersättningstaxa för kategorin utbildad tolk jämfört med kategorin övrig tolk.[56] Det visar att styrsignaler från avropande myndigheter snabbt kan ge drivkrafter som uppfattas av yrkesverksamma tolkar och påverkar deras intresse för att möta efterfrågad kompetens.

7.5.4 Andra utbildningsformer

Inom kommunal vuxenutbildning bedrivs inte tolkutbildning men valideringsförfarandet kan ändå ha visst intresse. Elever i kommunal vuxenutbildning kan få sina kunskaper och sin kompetens validerad. Validering får ske inom ramen för alla kurser, även svenska för invandrare. En orienteringskurs kan även syfta till att ge tillfälle till validering.[57] Valideringen ska utgå från elevens förutsättningar och behov, resultatet ska kunna dokumenteras skriftligt.

Inom arbetsmarknadsutbildning får validering ske avseende arbetssökandes kunskaper och kompetens. Det kan t.ex. gälla upphandlad arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk i folkbildningens regi. Med validering avses även i detta sammanhang en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats.[58]

[54] Utbildningsanordnare inom folkbildningen, underlag till utredningen, 2018-02-15.
[55] www.abfstockholm.se/tolk/validering, 2018-10-23.
[56] MYH, underlag till utredningen, 2018-01-24.
[57] 2 kap. 6 och 8 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. En orienteringskurs ska svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationell kurs och kan bland annat syfta till att ge tillfälle till validering eller till att ge stöd i form av yrkessvenska.
[58] 13 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

7.6 Kvalitetssäkring av utbildning

Olika traditioner och regelverk kring kvalitetssäkring och granskning har utvecklats inom skilda utbildningsformer. Arbetet bärs av lärosäten, skolor och utbildningsanordnare, liksom av de myndigheter och andra aktörer som i sin verksamhet fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. En kort redovisning ges nedan av det kvalitetssäkrande arbete som numera bedrivs. Frågorna utvecklas ytterligare i anslutning till mer formella tillsynsfrågor, statistik och annat uppföljningsarbete, som behandlas i nästa kapitel.

7.6.1 Högskola

Universitetskanslersämbetet, UKÄ, ansvarar för kvalitetssäkring av utbildningar vid högskolor och universitet, inkl. tolkutbildningarna vid Tolk- och översättarinstitutet, TÖI, vid Stockholms universitet. UKÄ:s kvalitetssäkring sker genom granskning av förekommande kvalitetssäkringsarbete, utvärdering av utbildningar, genom tematiska utvärderingar och prövning av frågor om examenstillstånd.[59] Granskningarna garanterar att den högre utbildningen håller erforderlig kvalitet och utgör också ett stöd för berörda lärosäten att utveckla sina verksamheter. Stockholms universitet bygger t.ex. upp ett system för återkommande kvalitetsutvärderingar var tredje år.[60]

Granskningsarbetet ger ökad säkerhet också för den enskilda studenten, som väljer mellan olika utbildningar och investerar betydande resurser och tid för framtida yrkesverksamhet. Det har också haft betydelse i rättsliga sammanhang. Det finns således exempel på att domstol med stöd av UKÄ:s utvärderingar fastställt återbetalning till utländsk student, som klagat på viss utbildnings kvalitet.[61]

7.6.2 Yrkeshögskola

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, granskar kvaliteten i de utbildningar som myndigheten har tillsyn över, liksom utbildningsanordnares kvalitetsarbete. Tillsynen och kvalitetsgranskningarna genomförs med utgångspunkt i en behovsanalys och avser enskilda

[59] 2 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.
[60] Information från TÖI till utredningenj, 2018-10-24.
[61] Högsta domstolens dom, Stockholm, 2018-04-17, mål nr T 2196-17.

utbildningar. Utbildningsanordnare är skyldiga att medverka i och lämna de uppgifter som MYH begär för sin tillsyn, kvalitetsgranskning, uppföljning och utvärdering av utbildningar. MYH ska inom ramen för sin tillsyn även lämna råd och vägledning till utbildningsanordnare. Resultaten av tillsynen och kvalitetsgranskningen ska sammanfattas och publiceras och redovisningen ska lämnas till de granskade verksamheterna.[62]

När MYH beslutar om vilka utbildningar som ska ingå i yrkeshögskolan ska myndigheten beakta resultat från genomförd tillsyn, kvalitetsgranskning och uppföljning. Beslut om att en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan kan återkallas om den inte längre uppfyller kraven eller utbildningsanordnaren eller någon annan som medverkar i anordnandet inte iakttar sina skyldigheter. Innan beslut fattas ska utbildningsanordnare ha fått tillfälle att avhjälpa bristerna.[63]

7.6.3 Folkbildning

Folkbildningsrådet följer årligen upp verksamhet som folkhögskolor och studieförbund genomför med stöd av folkbildningsanslaget, även kontakttolkutbildningar. Uppföljningarna syftar till att upptäcka och förebygga felaktig bidragsanvändning samt att kontrollera att statsbidragsvillkoren följs.[64]

I nästa kapitel beskrivs förhållandet att MYH utövar tillsynsansvar för de kontakttolkutbildningar inom folkbildningen som erhåller statsbidrag genom MYH.[65]

7.6.4 Andra utbildningsformer

Det sker ingen särskild kvalitetssäkring av arbetsmarknadsutbildningen till kontakttolk. Arbetsförmedlingens styrning sker främst genom de avtal med anordnare av utbildning som upprättas.

Det sker inte heller någon särskild kvalitetssäkring av de utbildningar som tolkförmedlingar själva kan tillhandahålla, t.ex. i form av halv- eller heldagskurser.

[62] 4–5 §§ förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan, med ändringar 2016.
[63] 1 kap. 7 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.
[64] Folkbildningsrådet, underlag till utredningen, 2018-06-04.
[65] 4–5 §§ förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

Det bedrivs som tidigare framgått ingen tolkutbildning inom kommunal vuxenutbildning, Komvux. De förhållanden som råder kan ändå ha visst intresse som jämförelse. Skolinspektionen granskar kvaliteten i utbildningen och har rätt att begära in de underlag som krävs. Inspektionen kan om det behövs förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra denna skyldighet. Skolverket ska på nationell nivå följa upp och utvärdera skolväsendet, bl.a. Komvux. Den som är föremål för nationell uppföljning ska lämna de uppgifter om verksamheten som Skolverket behöver. Skolverket kan om det behövs förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet.[66]

7.7 Auktorisation

7.7.1 Förutsättningar

Formerna för dagens system med auktorisation av tolkar och den utveckling som skett har utförligt redovisats i aktuella rapporter från Kammarkollegiet.[67] Myndigheten föreskriver om de kunskapsprov som måste fullgöras för att bli auktoriserad tolk. Inledande skriftligt prov gavs under 2018 på en rad olika orter, i Stockholm, Göteborg, Lund, Linköping och Sundsvall. Provet består av tre delar. Det gäller (1) realiaprov, (2) prov i allmän språkfärdighet i svenska och (3) ord- och terminologiprov från svenska till tolkspråket. Skrivtiden är närmare fyra timmar och ska fullgöras utan hjälpmedel. Övningsmaterial, gamla prov och information om hur man förbereder sig inför provet finns på Kammarkollegiets webbsida. Realiaprovet omfattar kunskaper inom flera områden, där rätt svar ska väljas bland fasta svarsalternativ. Det gäller frågor om social- och samhällsfrågor, vård och omsorg, arbetsmarknad och utbildning, juridik och migration samt tolketik och tolkningsteknik. Provet i allmän språkfärdighet utgörs av så kallade ”lucktest” där ord eller uttryck saknas och ska fyllas i. Även i denna del av provet finns fasta alternativ att välja bland. Granskning sker maskinellt genom optisk avläsning under bibehållen anonymitet för de sökande. Godkänt resultat behövs i varje delprov för att gå vidare och kallas till muntligt prov. I det muntliga provet ingår rollspel och förhör i tolkningsteknik och yrkesetik.

[66] 26 kap. 19 § och 22–26 §§ skollagen (2010:800).
[67] Kammarkollegiet (2017). Fler auktoriserade tolkar – vägen dit, respektive Tolkanvändningen i staten.

Rollspelen utförs så autentiskt som möjligt inför en av Kammarkollegiet sammansatt bedömarkommitté. Hjälpmedel som ordböcker, dator, papper och penna får användas. Rollspelen sker inom olika ämnesområden som anknyter till det tidigare realia- och terminologiprovet.[68]

En särskilt reglerad ansökningsavgift om 2 300 kronor tas ut vid ansökan om att få genomgå kunskapsprov. Förutom att klara kunskapsproven måste en auktoriserad tolk ha fyllt 18 år och inte ha förvaltare, vara känd för redbarhet och även i övrigt vara lämplig som tolk.[69]

Den som uppfyller kraven och genomgår prov med godkänt resultat, erhåller auktorisation. Auktoriserad tolk kan efter särskild prövning få bevis om speciell kompetens inom visst verksamhetsområde som rättstolk eller sjukvårdstolk. Även för dessa prov finns äldre exempel och anvisningar att tillgå på Kammarkollegiets webbsida. För rättstolkning har regelverket skärpts, vilket innebär att även prima vista-tolkning sedan 2014 ingår i Kammarkollegiets särskilda prövning (viss muntlig översättning av handlingar).[70]

Auktorisation och bevis om speciell kompetens är tidsbegränsat till fem år och kan därefter förnyas. Kammarkollegiet prövar om det behövs ytterligare kunskapsprov vid förnyelse, vilket t.ex. kan behövas om tolken bara varit verksam i ringa omfattning.[71] Verksamhet i mer än ringa omfattning anses av Kammarkollegiet innebära minst 40 tolkuppdrag per år. Hänsyn tas till att vissa tolkspråk har svårare förutsättningar genom att de inte är lika efterfrågade. Färre uppdrag kan i vissa fall också godtas om sökanden anför att det beror på t.ex. allvarlig sjukdom, längre utlandsvistelse, föräldraledighet eller byte av arbete och kan styrka detta med relevant underlag. Vid tveksamma fall görs en sammantagen bedömning för att avgöra om det finns särskilda skäl för att den sökande ska kallas till ett muntligt

[68] www.kammarkollegiet.se, 2018-08-08.
[69] 1 § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet, 1 §, 3–4 §§ förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare och 10 § avgiftsförordningen (1992:191).
[70] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden, har genom ändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2013 genomförts i svensk rätt genom rättegångsbalken (1942:740) och lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare.
[71] 6–7 §§ förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

prov.[72] Utredningen redovisar i kapitel 5 en fördjupad genomgång av ansökningar om förnyelse 2018.

Auktoriserad tolk är ett reglerat yrke. Att ett yrke är reglerat innebär att det i svensk lag finns definierat vad som krävs för att få arbeta inom yrket, som viss examen, auktorisation, legitimation eller annat formellt erkännande. Den som obehörigen utger sig för att vara auktoriserad tolk kan dömas till böter. Sådan påföljd har dock ännu inte utdömts, osäkerhet råder också kring hur detta skulle tillämpas.[73]

EU-reglerna om erkännande av yrkeskvalifikationer syftar till att den som utövar ett reglerat yrke, till exempel en auktoriserad tolk, ska kunna arbeta inom det yrket i ett annat land inom EU än sitt hemland på samma villkor som om yrkesutövaren hade förvärvat sina yrkeskvalifikationer i det andra landet.[74] Auktorisationen måste avse svenska och ett annat språk. Kammarkollegiet prövar i samband med ansökan om yrkeskvalifikationerna motsvarar provet för auktorisation i Sverige. Om så inte är fallet kan viss kompensationsåtgärd beslutas, t.ex. kunskapsprov. Ansökningsunderlag ska inges på svenska, identitet ska styrkas och vissa registerutdrag bifogas.[75]

Svårigheter att auktorisera tolkar i vissa språk

Kammarkollegiet anordnar auktorisationsprov för tolkar i cirka 45 språk. Det är inte möjligt att genomgå auktorisationsprov i språk där kvalificerade språkbedömare inte finns att tillgå i Sverige. Motsvarande problematik gäller möjligheter för utbildningsanordnare att anordna utbildning i dessa språk. Det har därför inte varit möjligt att bedriva efterfrågad utbildning eller auktorisera i vissa språk. Liknande svårigheter rapporteras från andra länder, t.ex. Norge.

Exempel på svårigheter att anordna prov gäller önskemål om specialiserad auktorisation i somaliska. Vid sex tillfällen under perioden 2004–2017 har ansökningar om att få fullgöra prov för speciell

[72] Kammarkollegiet (2013). Riktlinjer för granskning av förnyelseansökningar.
[73] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-02-23.
[74] Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU, 5 § och 8 § lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer, 10 kap. 1 § och punkt 5 a i bilagan till förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer och 16 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.
[75] 3–7 §§ KAMFS 2016:4, samt www.kammarkollegiet.se, 2018-10-23.

kompetens som rättstolk inkommit från en och samma tolk. Kammarkollegiet har vid samtliga tillfällen beslutat att inte pröva ansökningarna. Beslutet motiveras med att det saknas förutsättningar att ordna rättstolkningsprov i somaliska, då det inte funnits språkbedömare att tillgå. Besluten överklagades till länsrätt/förvaltningsrätt. Rätten fann att Kammarkollegiet hade fog för sina beslut, i samtliga fall avslogs överklagandet.[76]

Föreningen Rättstolkarna framförde kritik i anslutning till det senaste överklagandet. Föreningen såg det som olyckligt att myndigheten inte lyckats ordna rättstolksprov i somaliska under alla de år som tolken ansökt om att få göra provet. Det kunde enligt föreningen påverka trovärdigheten för hela systemet, visade uppenbart att ansträngningar att lösa problemet inte varit tillräckliga och måste prioriteras högre än vad som skett.[77] Kammarkollegiet vidhöll att det krävdes tillgång till språkbedömare med likvärdig kompetens som i övriga språk. Det skulle urholka auktorisationens betydelse och förtroendet för rättstolkar som yrkeskår om förenklad prövning skulle erbjudas i språk där tillgången på bedömare var begränsad. Mycket höga krav ställs på språkbedömare, i första hand anlitas därför experter med akademiska meriter. Auktorisationsprov i somaliska har enligt Kammarkollegiet erbjudits sedan 2001. Det har dock varit svårt att knyta kvalificerade språkexperter till verksamheten efter 2006, trots öppna förfrågningar och kontakter med bland annat Somaliska Riksförbundet. En bedömargrupp tillsattes 2015. Somaliskan är högt prioriterad och myndighetens ambition är att på sikt möjliggöra prov i språket för sjukvårdstolkar och rättstolkar.[78]

7.7.2 God tolksed

Tolken utgör en förmedlande länk i kommunikationen mellan myndighetsföreträdare och klienter/patienter/motsvarande, där deltagare i samtalet inte delar samma språk. Tolkens behov av kompetenser kommer tydligast till uttryck för de auktoriserade tolkarna, men

[76] Länsrättens i Stockholms län, domarna 2005-05-25, mål nr 1138–05, 2006-11-08, mål nr 25067-05, mål nr 12752-06, 2008-01-02, mål nr 127755-07, samt Förvaltningsrättens i Stockholm domar 2012-05-11, mål nr 7304-12 och 2018-03-19, mål nr 28708-17.
[77] Föreningen Rättstolkarna, skrivelse till Kammarkollegiet, 2017-12-05, dnr 14.1-10568-2017.
[78] Kammarkollegiet, svarsskrivelse till Föreningen Rättstolkarna, 2017-12-05, dnr 14.1-10568-2017.

är i övrigt ofta oklart definierade. Till kompetenserna hör språk, realiakunskap, terminologi, tolkteknik och ett etiskt förhållningssätt, tolketik.[79] Ett sådant förhållningssätt berörs i viss övergripande lagstiftning, i föreskrifter och i olika typer av ordningsregler och riktlinjer som utvecklats av myndigheter och tolkförmedlingar. Sådana regelverk och riktlinjer får betydelse för tolktjänsternas kvalitet och spelar därför avgörande roll också i frågor som rör utbildning, utformning av ramavtal, avrop, avvikelserapportering, tillsyn m.m. Färdigheter och riktlinjer är särskilt tydliga för gruppen auktoriserade tolkar, men utformning och behov av god tolksed bör ses i ett vidare sammanhang. Den utformning som god sed fått i Sverige är i ett jämförande perspektiv med andra länder relativt kortfattad.[80]

Av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer bland annat förbud för alla tolkar som arbetar på uppdrag av polis, åklagare eller domstol att röja eller utnyttja en uppgift som tolken fått kännedom om i samband med tolkning inom verksamheten. Det gäller oavsett om tolken är auktoriserad eller inte.[81] Vidare regleras tystnadsplikt för tolkar som anlitas av myndigheter, kommuner och landsting genom lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare. Det har i sammanhanget uppmärksammats att tolkar som saknar auktorisation i vissa uppgifter som anknyter till offentlig verksamhet kan undgå att träffas av kraven på sekretess.[82] Det kan t.ex. gälla tolkning hos privata vård- och omsorgsgivare.

I förordningen om auktorisation av tolkar och översättare anges bland annat vilka krav som ställs på auktoriserad tolk. Myndighetens särskilda föreskrifter förnyades 2017 och berör även de etiska regler som tolkar bör följa i sin yrkesverksamhet.[83]

Auktoriserad tolk ska enligt gällande föreskrifter samvetsgrant utföra anförtrodda uppdrag och i allt iaktta god tolksed. Det innebär att den auktoriserade tolken ska avsäga sig uppdrag som hon eller han inte bedömer sig vara kompetent att utföra på ett tillfredsstäl-

[79] Norström, E. m.fl. (2012). Tolken – en kulturell mellanhand, Bakom stängda dörrar. I rapporten hänvisas till forskningen, bl.a. Pöchhacker, F. (2010), Introducing interpreting studies. London, Routledge.
[80] Se t.ex. den norska utformningen, www.tolkeportalen.no/Global/tolking/retningslinjer%20for%20god%20tolkeskikk.pdf, 2018-10-23.
[81] 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
[82] Ku. Bet. 2017/18:KU38.
[83] KAMFS 2016:4.

lande sätt eller om tolken av annan anledning är olämplig för uppdraget. Den auktoriserade tolken ska uppträda yrkesmässigt och affärsmässigt korrekt i alla sina yrkeskontakter. Under tolkningen ska all information återges så exakt som möjligt och den auktoriserade tolken får inte ge uttryck för åsikter och värderingar eller på annat sätt låta dem påverka tolkningen. Hon eller han får inte företräda den ena parten inför den andra och får inte utföra någon annan uppgift än att tolka, inte heller marknadsföra sina tjänster eller använda sin yrkestitel på ett vilseledande sätt. Föreskrifterna anger också att den auktoriserade tolken inte får utnyttja information från ett tolkuppdrag till fördel för sig själv eller någon annan, om informationen inte är allmänt tillgänglig, och får inte heller använda informationen för att skada någon annan. Kammarkollegiet har tillsynsansvar över att de auktoriserade tolkarna iakttar god tolksed i enlighet med föreskrifterna. Myndigheten kan utfärda varningar eller vid allvarligare förseelser också upphäva auktorisationen.[84]

Kammarkollegiet ger i särskild skrift en litet fylligare redovisning av begreppet god tolksed och de rättsakter som gäller auktoriserade tolkar.[85] Myndighetens föreskrifter och rekommendationer är enligt JO vägledande även för tolkar som inte är auktoriserade.[86]

Anknytande regelverk hos förmedlingsorgan och organisationer

Tolkförmedlingsorganen och deras organisationer utformar i vissa fall egna regelverk som mer eller mindre kan anknyta till Kammarkollegiets föreskrifter om god tolksed. Sådana ”uppförandekoder” berör ibland även förmedlingsorganet och dess arbetssätt och kan påverka utformningen av de tolktjänster som förmedlas. Yrkesregler finns även fastställda av det internationella konferenstolkförbundet.

[84] 10 § och 14 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare samt 17–23 §§ Kammarkollegiets tolkföreskrifter, KAMFS 2016:4.
[85] Kammarkollegiet (2018). God tolksed. Kammarkollegiets råd till auktoriserade tolkar.
[86] JO:s beslut 2010-06-09, dnr 186-2009.

Yrkesregler enligt det internationella konferenstolkförbundet (AIIC)

Det internationella konferenstolkförbundet (AIIC) har fastställt en yrkesetisk kod med yrkesetiska regler. Den yrkesetiska koden anger normer för redbarhet, professionalism och tystnadsplikt som förbundets medlemmar förväntas följa i sin yrkesutövning som konferenstolkar. Av koden följer bland annat att medlemmarna inte får bereda sig personlig vinning genom konfidentiell information som de i sin verksamhet som konferenstolkar får tillgång till. Medlemmar ska inte heller acceptera uppdrag som de inte är kvalificerade för. Att åta sig ett uppdrag innebär även ett moraliskt åtagande att uppträda med den professionalism som krävs. Uppdrag och villkor som kan undergräva yrkets värdighet ska inte accepteras, konferenstolken ska också avhålla sig från att uppträda på sätt som skadar yrkets anseende. Det är medlemmens plikt att stödja och bistå sina kollegor. I syfte att tillhandahålla tolkning av bästa kvalitet ska förbundets medlemmar alltid sträva efter tillfredsställande villkor beträffande ljud, sikt och bekvämlighet. De ska undvika att arbeta ensamma vid simultantolkning i kabin eller utan möjlighet att vid behov bli avlöst av en kollega. En strävan ska vara att tolklag sätts samman så att systematisk användning av relätolkning kan avböjas. De ska även avböja uppdrag som innebär att simultantolka utan kabin, dvs. viskningstolka, om det försämrar tolkningens kvalitet. Tolken ska begära att kunna se talaren direkt och inte acceptera att följa mötet via monitor. Arbetsdokument och texter, som ska läsas upp högt under konferensen, ska sändas i förväg och en introduktion i ämnet ska också ges när så behövs. Vidare ska konferenstolken inte utföra någon annan uppgift än just konferenstolkning. Arbetsvillkor som strider mot den yrkesetiska koden eller yrkesreglerna ska inte accepteras.[87]

Av förbundets yrkesregler följer bland annat att medlemmarna inte ska acceptera ett kontrakt om de inte känner till de exakta villkoren. Det måste framgå av kontraktet att tolkningen endast är avsedd att lyssnas till direkt, inga inspelningar får göras utan att konferenstolken i förväg gett sitt medgivande. Förbundets medlemmar ska inte lämna återbud med mindre än att de kan varsko i god tid, anföra vägande skäl och föreslå ersättare. Kontrakt bör innehålla bestämmelser för inställda uppdrag. Arvodet bestäms i det enskilda fallet om inte förbundet redan ingått sådant avtal, den etiska koden och

[87] Int. Association of Conference Interpreters (AIIC), Yrkesetisk kod – version 1994.

yrkesreglerna gäller även om ersättning inte utgår. Regler finns också om bemanning vid olika tidsomfång och typer av konsekutiv-, viskningss- och relätolkning, så att kvalitet och arbetsmiljö kan upprätthållas. Kontrakt bör i förekommande fall innehålla bestämmelser om arbetsfria dagar, resor, vilodagar samt kost och logi.[88]

God tolkservicesed enligt Tolkserviceråd

Organisationen Tolkserviceråd är en samarbetsorganisation bestående av ett tjugotal tolkförmedlingar. Det gäller främst förmedlingar med offentlig huvudman, men även vissa privata aktörer är anslutna. I Tolkserviceråds riktlinjer om god tolkservicesed anges även förhållningssätt för de anslutna förmedlingarna, bland annat att de vid avrop ska sträva efter att tillsätta uppdrag med bästa möjliga tolk. Förmedlingen ska prioritera auktoriserade tolkar med speciell kompetens till uppdrag inom rättsväsende och sjukvård. I andra hand ska uppdragen lämnas till övriga allmänauktoriserade tolkar. De återstående uppdragen ska lämnas till kategorin utbildade tolkar, dvs. främst tolkar som gått hela den sammanhållna grundläggande tolkutbildningen inom folkbildningen. I sista hand kan testade tolkar utan fullständig grundutbildning komma i fråga. Om flera tolkar bedöms ha samma kompetens värderas även resultat i Tolkserviceråds kunskapstest, erfarenhet i tolkyrket, tillgänglighet, personlig lämplighet för uppdraget, behov av kvinnlig/manlig tolk och eventuell kompletterande utbildning. Kundens önskemål om visst kön eller en namngiven tolk ska enligt riktlinjerna respekteras.[89]

God tolksed enligt Transvoice Sweden AB

Transvoice Sweden AB är en av de dominerande privata tolkförmedlingarna. Bolaget utgör ett helägt dotterbolag till Transcom Worldwide, med verksamhet i 23 länder. Inom koncernen Transvoice Sweden AB finns dotterbolagen Stockholms Tolkförmedling AB och Tolk- och Språktjänst i Östergötland AB. Av riktlinjer från Transvoice Sweden AB följer bland annat att tolken ska vara opartisk och inte

[88] Int. Association of Conference Interpreters (AIIC), Yrkesregler – version 2000.
[89] Tolkserviceråd (2014). Tolkserviceråds riktlinjer och god tolkservicesed. Fastställda vid årsmöte, Karlstad 2014-03-11.

ge uttryck för sina åsikter och värderingar. Tolken får inte åta sig uppdrag där opartiskheten kan ifrågasättas. Vid uppdragets start ska tolken ge följande upplysning till involverade parter: ”Jag följer reglerna om tystnadsplikt. Jag är neutral och tar inte parti för någon i tolkningssituationen. Jag kommer att återge vad som sagts i första person (jag-form)”. Av riktlinjerna följer också att hela tolkningen ska präglas av professionalitet, från bemötande till utförande. Tolken ska göra sitt yttersta för att tillfredsställa varje kund och ärende. Transvoice tolklegitimation[90] ska hållas väl synlig under hela vistelsen hos kunden. Enligt riktlinjerna är denna identifikation ett yrkesbevis, som är kundens säkerhet att en utbildad och godkänd tolk utför deras tjänster. Vidare anges att varje uppdragstagare ska ha diskret klädsel och att det diskreta intrycket även inkluderar att inte lukta rök/snus, alkohol eller bära tunga parfymer. Det anges att tolkningen ska ske i enlighet med god tolksed; upprätthålla tystnadsplikt, vara neutral och inte ge uttryck för egna åsikter och värderingar, vara opartisk, översätta allt som sägs i rummet utan att lägga till, dra ifrån eller förändra, återge vad som sägs i jag-form samt undvika jävssituationer.[91]

Transvoice anger som princip att alltid tillsätta uppdrag med högsta tillgängliga kompetens. Med tillgänglighet avses anmäld tillgänglighet på tolkwebben. Tolkarna prioriteras i övrigt enligt kompetensnivå. Det innebär att auktoriserade tolkar med speciell kompetens (nivå 5) prioriteras först, därefter auktoriserade tolkar (nivå 4), följt av grundutbildade tolkar MYH (nivå 3) samt grundutbildade tolkar (nivå 2). Noteras bör att Transvoice anser att det finns två nivåer av grundutbildade tolkar. I sista hand väljs det som Transvoice benämner som registrerade tolkar (nivå 1), vilket enligt bolaget innebär tolkar som genomgått minst introduktionsutbildning eller grundkurs och sedan är testade och godkända i Transvoice interna rekryteringstest. Prioritering till tolkuppdrag sker även enligt närhetsprincip samt efter erfarenhet och lojalitet.[92] Det är oklart hur förmedlingen hanterar/prioriterar högskoleutbildade tolkar utan auktorisation.

[90] Denna typ av tolklegitimation saknar koppling till regler för offentligt reglerade legitimationsyrken, t.ex. inom hälso- och sjukvården.
[91] Transvoice (2017). Allmänna villkor och riktlinjer för tolkuppdrag med bilaga 1 Arbetsinstruktion, 2017-09-05 (www.transvoice.se, 2018-01-23).
[92] Ibid.

Liknande regler för god sed inom andra yrkesområden

En rad liknande regelverk kan iakttas för andra yrkesgrupper, även om karaktären och det sätt på vilket regelverken fastställs varierar. I vissa fall fastställs god sed genom bestämmelser i lag.

God advokatsed

Det framgår av rättegångsbalken att det ska finnas ett Advokatsamfund vars stadgar fastställs av regeringen samt att advokat är den som är ledamot av samfundet. En advokat är enligt rättegångsbalken skyldig att iaktta god advokatsed.[93] Vad god advokatsed innebär bestäms av Advokatsamfundets styrelse i vägledande regler för god advokatsed. Reglerna omfattar bland annat bestämmelser om hur advokatbyrå ska drivas och skötas, advokats arvode, förhållande till motpart och domstol samt jäv, det vill säga situationer när advokat kan få svårt att vara oberoende i förhållande till motpart. En grundsten i de vägledande reglerna är att advokat är skyldig att vara lojal med sin klient och att enbart verka för hans eller hennes bästa.[94]

Advokatsamfundets disciplinnämnd kan tilldela advokat som bryter mot god sed en disciplinpåföljd. Sådan påföljd kan avse erinran, varning/straffavgift eller i allvarliga fall uteslutning.

Etiska regler för läkare

Läkares yrkesregler grundläggs i patientsäkerhetslagen (kap. 6), genom den tillsyn som utövas genom Inspektionen för vård och omsorg, IVO, samt läkarförbundets etiska regler. Om IVO anser att det finns skäl, kan läkare anmälas till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, som kan besluta om återkallelse av legitimation, prövotid, indragning eller begränsning av förskrivningsrätt. Ansvarsnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.[95]

Medlemmar i Sveriges läkarförbund ska följa Läkarförbundets etiska regler och inte medverka i vård där så inte är möjligt. Av reglerna följer bland annat att läkare i sin gärning alltid ska ha patientens hälsa som främsta mål och om möjligt bota, ofta lindra och alltid

[93] 8 kap. 1 § och 4 § rättegångsbalken (1942:740).
[94] Sveriges advokatsamfund (2016). Vägledande regler om god advokatsed med kommentarer.
[95] Patientsäkerhetslagen (2010:659).

trösta. Läkare ska inte utan undersökning eller annan tillräcklig kunskap om patienten ge råd eller behandling samt vid behov anlita annan sakkunskap. Läkare ska vidare iaktta tystlåtenhet då det gäller information om patienter, om det inte äventyrar patientens väl, får inte låta sig påverkas av otillbörligt förvärvsbegär och ska bara utföra undersökningar och behandlingar som är medicinskt motiverade. Läkare ska avhålla sig från påträngande marknadsföring.[96]

Yrkesetiska principer för psykologer

Sveriges Psykologförbund står bakom yrkesetiska principer för psykologer. Principerna har utvecklats gemensamt av de nordiska psykologförbunden sedan mitten av 1980-talet och är bindande för alla medlemmar i de nordiska psykologförbunden i utövningen av psykologisk yrkesverksamhet. Principerna är i sin nuvarande form också utarbetade i enlighet med den europeiska psykologfederationens ”Meta Code of Ethics”. De nordiska psykologförbunden har en organisation för att undersöka och ta ställning till klagomål mot medlemmar samt möjligheter till vissa sanktionsåtgärder.

Av de yrkesetiska principerna följer bland annat att psykologen respekterar individens rätt till förtrolighet genom att iaktta konfidentialitet kring klienters och andras förhållanden. Undantag görs om uppenbar fara för klienten eller andra föreligger. Psykolog ska endast åta sig arbetsuppgifter som kan hanteras utifrån egen kompetens och ansvarar för kvaliteten och konsekvenserna av sitt yrkesarbete. Psykolog ska enligt de yrkesetiska principerna också uppträda ärligt, opartiskt och respektfullt gentemot andra och undvika utomprofessionella relationer med klienter.[97]

God fastighetsmäklarsed

Enligt fastighetsmäklarlagen ska fastighetsmäklare utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och i allt iaktta god fastighetsmäklarsed. Mäklaren ska ta till vara både säljarens och köparens intresse. Inom ramen för de krav som god fastighetsmäklarsed ställer ska mäklaren särskilt

[96] Sveriges läkarförbund (2017). Etiska regler, antagna av förbundets fullmäktige.
[97] Sveriges psykologförbund (1998). Yrkesetiska principer för psykologer i Norden, antagna av Sveriges psykologförbunds kongress.

beakta uppdragsgivarens ekonomiska intressen. Lagen omfattar bland annat regler för avtal, handpenning och mottagna tillgångar. Vidare ingår regler om att en fastighetsmäklare inte får förmedla fastigheter till närstående, bedriva handel med fastigheter eller ägna sig åt förtroenderubbande verksamhet. Tillsyn utövas av Fastighetsmäklarinspektionen.[98]

God fastighetsmäklarsed utvecklas främst genom Fastighetsmäklarinspektionens avgöranden i tillsynsärenden. Disciplinära påföljder kan vara erinran, varning och återkallelse av registrering.[99]

7.7.3 Volym och framtid

Den utveckling som skett inom auktorisationsområdet för tolkar har belysts av Kammarkollegiet i ett par aktuella rapporter. Det gäller antalet sökande till auktorisationsprov i olika språk samt antalet nya auktorisationer över tid. Där framgår även utvecklingen beträffande bevis om speciell kompetens inom visst verksamhetsområde till sjukvårds- och rättstolk, samt de drivkrafter som kan påverka det framtida intresset för Kammarkollegiets auktorisationer.[100]

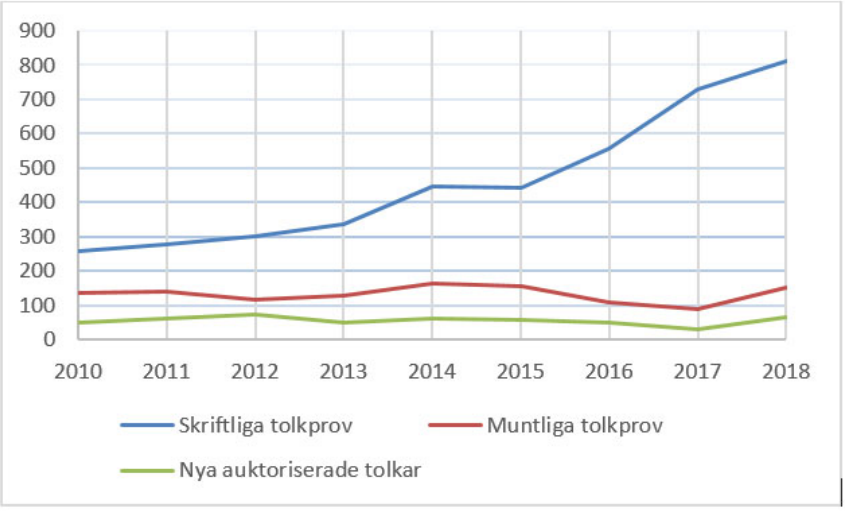
Auktorisationer inom de vanligaste dryga dussintalet språk svarar för cirka två tredjedelar av samtliga auktoriserade tolkar i landet. De i storleksordning mest frekventa auktorisationsspråken är arabiska, persiska, ryska, spanska och bosniska/kroatiska/serbiska samt polska. I slutet av 2018 fanns närmare 800 aktiva auktorisationer utfärdade i 40 talade språk. Prov anordnades under 2018 i 46 språk, inklusive teckenspråk, det totala antalet ansökningar avsåg 38 språk. Även om antalet sökande till auktorisationsproven har ökat under senare år är det fortfarande en majoritet som underkänns.[101]

Kammarkollegiet har under senare år förbättrat förutsättningarna att bli auktoriserad, bland annat genom att tillhandahålla fler provtillfällen, utöka antalet språk samt förlägga proven till ytterligare platser i landet. Sökande med särskilda förutsättningar, som synskadade eller dyslektiker, ges genom tekniskt stöd och anpassad tid

[98] 8–16 §§ fastighetsmäklarlagen (2011:666).
[99] www.fmi.se/default.aspx?id=1928, 2018-10-23.
[100] Kammarkollegiet (2017). Fler auktoriserade tolkar – vägen dit, samt Tolkanvändningen i staten, Så skapar bristande kvalitetskrav brist på auktoriserade tolkar.
[101] Kammarkollegiet (2017). Fler auktoriserade tolkar – vägen dit, samt kompletterande underlag till utredningen, 2018-10-24.

förutsättningar att delta i proven. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet säkrar genom särskilda villkor i det kommande statliga ramavtalet att upphandlade tolkförmedlingar aktivt informerar och ger stöd till de tolkar som kan ha förutsättningar att klara auktorisationsproven.

Figur 7.1 Provdeltagande för auktorisation som tolk, 2010–2018, kv. 3



Källa: Kammarkollegiet (2018). Uppgifterna avser alla typer av auktoriserade tolkar, AT, RT, ST, inklusive teckenspråkstolkar (de senare med ett 30-tal nya auktorisationer fr.o.m. 2015).

Vilka avstår från att förnya sin auktorisation?

Auktoriserade tolkar uppvisar en förhållandevis hög medelålder. Det framgår inte minst av att medianåldern vid förnyelseansökningar om auktorisation under första halvåret 2018 låg på 61 år. Utredningens granskning av ansökningar om förnyad auktorisation gav även en bild av de tolkar som valde att inte förnya sin auktorisation. En mindre grupp tolkar meddelade själva Kammarkollegiet att de inte avsåg att ansöka om förnyelse, ytterligare ett antal hörde inte av sig, trots påminnelser. De sex tolkar som våren 2018 själva aktivt meddelade Kammarkollegiet att de inte hade för avsikt att förnya auktorisationen hade alla passerat pensionsåldern och var i åldrar upp till 77 år. Flertalet av dem var kvinnor. Hälften hade specialisering i rättstolkning (RT) med långvarig verksamhet som auktoriserad

(cirka 10 uppdrag/timmar per år) i språken finska, franska, polska, tyska och turkiska.[102]

Under 2017 och 2018[103] registrerades ett 90-tal nya auktoriserade tolkar i talade språk, samtidigt som 54 avregistrerades. Avregistrering kan t.ex. grunda sig på att tolkar väljer annan yrkesbana, uppnått hög ålder eller avlidit. Nettotillskottet blev således cirka 40 auktoriserade tolkar, vilket kan relateras till den volym tolkuppdrag som offentlig sektor avropar på årsbasis. Under 2017 beräknas mer än två miljoner uppdrag ha genomförts inom sektorn. Merparten av dessa bedöms dock ha utförts med stöd av tolkar som saknat såväl auktorisation som godkänd grundutbildning.[104]

Statistiken sätter ökat fokus på förutsättningar att öka rekryteringen av kvalificerade tolkar in i yrket. En fråga av betydelse för nyrekryteringen är de förvärvsmöjligheter som möter auktoriserade jämfört med gruppen utbildade eller övriga tolkar. Utredningens kontakter med verksamma auktoriserade tolkar tyder på att auktorisationen inte alltid upplevs positivt i detta avseende. Frågan sammanhänger med beställarkrav, avtalsutformning, arvodesnivåer och tolkförmedlingarnas egna prioriteringar och arbetssätt. Det finns auktoriserade tolkar som hävdar att auktorisationen med dagens uppdragsstyrning riskerar att bli oviktig eller i värsta fall negativ.

Ytterligare uppgifter om volymen auktoriserade tolkar och deras språkinriktning framgår av avsnitt 3.4.

7.7.4 Certifiering och standardisering

En alternativ eller kompletterande modell till auktorisation för kvalitetssäkring av yrkeskompetens är certifiering, vilket i regel sker med stöd i standarder. För enskilda yrkeskategorier har även legitimationsförfaranden använts, främst inom hälso- och sjukvårdens område. Dessa frågor behandlas i följande avsnitt. En avslutande och jämförande beskrivning ges av de synsätt som kan ligga bakom valet av auktorisation, certifiering eller legitimationssystem för att åskådliggöra olika kompetensnivåer.

[102] Tolkutredningen (2018). Sammanställning och analys av genomförd aktgranskning på Kammarkollegiet avseende förnyelser av auktorisationer, pm 2018-07-05.
[103] T.o.m. kv 3 2018.
[104] Underlaget bygger på uppgifter från Kammarkollegiet samt huvudmän inom stat, kommuner och landsting.

Tidigare förslag om certifiering av tolkar

Certifiering innebär att ett ackrediterat certifieringsorgan har bedömt att en person uppfyller riktlinjer för kvalitet. De krav som ska uppfyllas för certifiering finns i regel angivna i en (svensk) standard, men kan också regleras på annat sätt.[105] Giltigheten av ett certifikat är ofta tidsbegränsat till 3–5 år. Det förekommer för närvarande inte certifiering av tolkar i Sverige, med undantag för den certifiering som sker inom EU-systemet av konferenstolkar, som kan vara verksamma i Sverige och nyttja svenska som ett av sina tolkspråk (se nedan). Inom vissa yrkesområden, till exempel svetsning, är det obligatoriskt att vara certifierad under ackreditering, medan det inom andra områden kan utgöra en frivillig möjlighet.[106] Det senare gäller bland annat vissa installatörer.[107]

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, föreslog som följd av ett särskilt regeringsuppdrag 2015 att det skulle införas certifiering av tolkar i talade språk. Enligt myndigheten kunde det synliggöra och skapa legitimitet för tolkars kompetens samt vara ett sätt att kvalitetssäkra vissa utbildningar, t.ex. arbetsmarknadsutbildningar och tolkförmedlingars internutbildningar. Genom certifiering skulle de verksamma tolkarnas kompetens inventeras och de som blivit certifierade skulle bättre kunna efterfråga kompetensutveckling på rätt nivå. För beställare av tolktjänster skulle certifiering underlätta beställning av anpassad kompetens för uppdragen. MYH föreslog utveckling av ett certifieringsprov öppet för alla tolkar, oberoende av tidigare utbildning eller andra erfarenheter. Provet skulle stå

[105] Certifiering utförs av ackrediterade certifieringsorgan, där myndigheten Swedac ackrediterar organen enligt 1 § förordningen (2009:895) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, i enlighet med EU:s förordning 765/2008. En svensk standard är en standard som antagits av något av Sveriges tre nationella standardiseringsorgan; Svenska Informations- och Telekommunikations – Standardiseringen (ITS), SEK Svensk Elstandard (SEK) och Swedish Standards Institute (SIS).

[106] Flera branscher har gått över till obligatorisk svetsarprövning. Myndigheter som föreskriver om detta är bl.a. Arbetsmiljöverket, Boverket, Strålsäkerhetsmyndigheten och Trafikverket. Prövningen ska utföras efter en definierad procedurspecifikation. Om övervakning av prövningen utförs av ackrediterat certifieringsorgan och provningen genomförs av ackrediterat laboratorium, kan certifieringsorganet, efter utvärdering av underlaget, certifiera svetsaren enligt EN 287/ISO 9606 samt registrera denne i enlighet med ackrediteringskraven (Kiwa Inspecta, www.inspecta.com).

[107] www.swedac.se/swedac_magasin/ackreditering-eller-certifiering, 2018-10-23. Bakgrunden till den frivilliga certifieringen för vissa installatörer är att artikel 14 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG ålägger medlemsstaterna att säkerställa certifieringssystem eller motsvarande. Se även lagen (2012:838) om certifiering av vissa tjänster på energiområdet och förordningen (2012:970) om certifiering av vissa tjänster på energiområdet.

under statlig tillsyn, certifiering skulle ge möjlighet att ingå i Kammarkollegiets tolkregister. Certifiering skulle inte ske mot utpekad standard, utan följa den nivåindelning av kunskaper, färdigheter och kompetenser som anges av förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (SeQF), och närmast ta sin utgångspunkt i kursmålen för den sammanhållna grundutbildningen inom folkbildningen. SeQF beskrivs närmare i avsnitt 6.3.1. Certifierad tolk skulle enligt förslaget ha kunskaper, färdigheter och kompetenser enligt SeQF-nivå 4, vilket bedömdes motsvara nivån för grundutbildning till kontakttolk.[108]

EU-ackreditering

Konferenstolk verksam inom EU-systemet förutsätts vara EU-ackrediterad (detta benämns ibland ”EU-certifierad”). För att bli ackrediterad behöver konferenstolken genomföra prov i simultantolkning. För att ansöka om att genomföra provet krävs normalt masterutbildning i konferenstolkning. Sådan utbildning ges i Sverige vid TÖI, Stockholms universitet, med bidrag från EU.

Konferenstolkar över hela världen som passerat EU:s eller andra internationella organisationers prov med godkänt resultat kan ansöka om inträde i det internationella konferenstolkförbundet, International Association of Conference Interpreters, AIIC. Förbundet grundades 1953 och samlar i dag cirka 3 000 konferenstolkar i över 90 länder. Särskild yrkeskod och ”professional standards” ska följas i arbetet. AIIC har en nordisk och baltisk gren med svensk underavdelning och svensk styrelse. Drygt 20-talet i Sverige boende konferenstolkar är medlemmar i organisationen och arbetar i Sverige och Europa.

Konferenstolkar som utbildats vid universitet i andra EU-länder än Sverige, däribland en del svenskar, kan inte registreras hos Kammarkollegiet som utbildade tolkar, såvida inte deras utländska högskoleutbildning först erkänns av Universitets- och högskolerådet. Detta upplever konferenstolkar som en brist.[109]

[108] MYH (2015). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk, s. 15–17.
[109] Underlag till utredningen från AIIC-organiserade tolkar, 2018-02-05. Information om erkännande av utländsk utbildning finns på Universitets- och högskolerådets hemsida www.uhr.se/bedomning-av-utlandsk-utbildning, 2018-10-23.

Konferenstolkar, oavsett var i världen de blivit utbildade, har möjlighet att ingå i registret över auktoriserade tolkar om de uppfyller villkoren för auktorisation efter genomfört kunskapsprov. Konferenstolkar arbetar traditionellt inte mot den tolkmarknad som prövningen i auktorisationsprovet avser, men kan arbeta som konferenstolk eller tolk i offentlig sektor även utan auktorisation. Kammarkollegiet anger sig inte ha noterat något större antal ansökningar om auktorisation mellan svenska och andra språk från utlandsbaserade konferenstolkar. Majoriteten av AIIC-tolkar med bas i Sverige har valt att gå upp i det svenska auktorisationsprovet och finns därför med i Kammarkollegiets register.

Registret över utbildade tolkar ska enligt gällande regler omfatta tolkar som inte är auktoriserade men som med godkänt resultat genomgått viss utbildning som är föremål för statlig tillsyn. Att registrera utländska utbildningar omfattas därför inte av kollegiets uppdrag. Kammarkollegiet framhåller att de register som förs inte är att betrakta som rekryteringsverktyg som förtecknar tolkar tillgängliga för uppdrag i Sverige. Registret avser tolkar med viss formell kompetens genom auktorisation eller utbildning, där kvalifikationer synliggörs, inte tillgänglighet.[110]

7.7.5 Legitimationssystem – alternativ form av kvalitetssäkring

Legitimationssystem, som främst förekommer inom hälso- och sjukvården, är ett alternativt sätt att garantera att yrkesroller skyddas och håller tillräcklig nivå för viss tjänsteutövning. Vissa grundläggande skillnader finns gentemot auktorisation och certifiering.

- Legitimation utfärdas av en myndighet, är inte tidsbegränsad, men kan under vissa omständigheter återkallas. Legitimationen följer i regel på en längre målinriktad utbildning. Legitimationen utgör också en förutsättning för att kunna utöva yrket.
- Auktorisation eller certifiering meddelas sökande efter särskild prövning av kunskaper och färdigheter hos myndighet eller ackrediterat organ. Auktorisation/certifiering är inte alltid nödvändig för att utöva yrket, men pekar ut särskilt kvalificerade eller

[110] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-02-23.

> lämpliga utövare. Det kan därmed få betydelse för möjligheterna att arbeta hos vissa huvudmän och för de ersättningsnivåer som utgår. Auktorisation och certifiering meddelas för viss tidsperiod, reell prövning sker i regel vid förnyelse.[111]

Legitimationssystem finns sedan ett flertal år för reglerade yrken inom hälso- och sjukvården, till exempel läkare, tandläkare, psykologer och sjuksköterskor, samt inom skolans och förskolans område med lärare och förskollärare. Utbildade personer från andra länder behöver ansöka om/ekvivalera, alternativt komplettera sin utbildning för att få svensk legitimation. Legitimationerna utfärdas av Socialstyrelsen. Legitimationer kringgärdas även av utarbetade kontrollsystem. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, kan i vissa fall, bland annat om den som har legitimation att utöva yrke inom hälso- och sjukvården varit oskicklig vid yrkesutövningen, besluta om en prövotid på tre år. Inspektionen ska, som huvudregel och om möjligt i samråd med den legitimerade, fastställa en prövotidsplan som den legitimerade ska följa för att komma till rätta med de missförhållanden som lagts till grund för beslutet. En legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården ska återkallas om den legitimerade t.ex. varit grovt oskicklig vid utövandet av sitt yrke. En vårdgivare ska snarast anmäla till IVO om det finns skälig anledning att befara att en person som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården och som är verksam eller har varit verksam hos vårdgivaren kan utgöra en fara för patientsäkerheten.[112]

Det framgår av förarbeten att det åligger vårdgivare att vidta de åtgärder som behövs för att trygga patientsäkerheten. Det innebär att se till att medarbetare har rätt kompetens för sina uppgifter och fullgör sina åligganden på ett korrekt sätt. Det finns ett allmänt intresse av hur legitimerade yrkesutövare fullgör sina skyldigheter. Ansvarig myndighet bör därför få reda på om så inte är fallet.[113]

Från 2018 anger patientsäkerhetslagen att vårdgivaren ska ta emot klagomål och synpunkter från patienter och deras närstående på den egna verksamheten och snarast besvara sådana klagomål. Vårdgivaren ska förklara vad som skett och om så behövs beskriva de åtgärder som vårdgivaren avser att vidta för att liknande händelser

[111] Se bl.a. Ds H 1982:2, s. 38.
[112] 3 kap. 7 § och 8 kap. 1–3 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).
[113] Regeringens skrivelse 2016/17:12.

inte ska inträffa igen. Av förarbetsuttalanden framgår att regeringen anser att det är viktigt att vårdgivarna har en välfungerande klagomålshantering. Det kan snabbare ge patienten svar på frågor om händelser i vården, vilket innebär en mer resurseffektiv hantering. Uppgifter från vårdgivare med välfungerande klagomålshantering visar att det tar upp till tio gånger längre tid att hantera klagomål som inkommer till vårdgivaren från IVO, jämfört med om de själva hanterar klagomål i verksamheten.[114]

Ett aktuellt exempel inom hälso- och sjukvårdsområdet är förslaget att kurator ska bli legitimations- och reglerat yrke från halvårsskiftet 2019. Avsikten är främst att öka patientsäkerheten genom krav på lämplighet och kompetens för yrket. Legitimation innebär ett patientskydd genom att den kan återkallas om innehavaren är grovt oskicklig eller uppenbart olämplig att utöva yrket.[115]

Lärare och förskollärare utgör sedan 2011 legitimationsyrken. Legitimationer utfärdas av Skolverket. Även lärare med examen utfärdad i annat land behöver godkännas för svensk legitimation.

Inom skolväsendet får som huvudregel endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare anställas utan tidsbegränsning. Varje huvudman ska dessutom sträva efter att anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning samt sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. Huvudman som anställt förskollärare eller lärare med behörighetsgivande examen ska i omedelbar anslutning till att anställningen påbörjas genomföra en introduktionsperiod inom undervisning som i huvudsak svarar mot aktuell behörighet, om det inte skett tidigare.[116]

Saknas legitimation kan förskollärare eller lärare anställas för högst ett år i sänder. Det gäller dock endast om det inte finns någon legitimerad att tillgå eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna. En sådan icke-legitimerad lärare ska vara lämplig att bedriva undervisningen och i så stor utsträckning som möjligt ha lämplig utbildning. Undantag från legitimationskrav gäller för lärare i modersmål, yrkesämnen eller individuella kurser och orienteringskurser i kommunal vuxenutbildning. Undantag kan också göras om det saknas behöriga legitimerade sökande. Viss försöksverksamhet med längre tidsbegränsade anställningar pågår där det råder brist på

[114] 3 kap. 8 a § patientsäkerhetslagen och prop. 2016/17:12, s. 30, 67.
[115] Ds 2017:39, prop. 2017/18:138.
[116] 2 kap. 22–22 a §§ skollagen (2010:800).

legitimerade och behöriga lärare. Krav ställs dock på viss utbildning och pedagogisk komplettering. Som huvudregel gäller att endast legitimerade lärare självständigt får sätta betyg. Lärarnas ansvarsnämnd prövar ärenden om varningar och återkallande av förskollärar- och lärarlegitimationer.[117]

Av förarbeten framgår att legitimationssystem för lärare kan öka rättssäkerheten för barn och elever, t.ex. för att komma i åtnjutande av rätten till utbildning. Vidare betonas, med stöd i tidigare remissomgång, att systemet kan förbättra kvalitetssäkringen av lärare och förskollärare, höja kvaliteten på lärarkåren och tydliggöra det individuella yrkesansvaret. Legitimationen innebär att lärare och förskollärare prövas och befinns lämpliga för yrket. Ett legitimationssystem bedömdes kunna bidra till höjd status för dessa yrken, vilket kunde stärka rekryteringsbasen.[118]

Stockholms universitet inkom 2018 med en anhållan till regeringen om att inrätta en yrkesexamen som teckenspråks- och dövblindtolk med anknytande legitimationsförfarande.[119]

7.8 Utredningens bedömningar och förslag

7.8.1 Validering

Utredningen ser positivt på möjligheterna att öka förutsättningarna för validering av yrkesverksamma tolkars kompetenser. Intresset för validering kan komma att öka då staten och övriga delar av offentlig sektor i ökad utsträckning efterfrågar tolkar med auktorisation och utbildning/validering. Förslagsmässigt behandlas frågan i kapitel 6, i anslutning till de förstärkningar av tolkutbildningar inom högskolan och folkbildningen som föreslås.

Högskolan har omfattande instrument för intern kvalitetssäkring – kurs- och studieplaner, litteratur, tillsvidareanställda lärare med definierad lärarkompetens, betygskriterier, examination, utvärderingar. Volymen utbildade tolkar med inriktning mot behoven i offentlig sektor har tidigare varit begränsad, men ökar nu, särskilt med tanke på utredningens förslag. Det tar naturligt viss tid att

[117] 2 kap. 18–23 §, 3 kap. 16 § och 27 kap. 4 § skollagen samt 2 kap. förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.
[118] Prop. 2010/11:20 s. 25–26.
[119] Anhållan om yrkesexamen som teckenspråks- och dövblindtolk. Dnr. SU FV-3,25-3655-17, 2018-01-29.

genomgå en tolkutbildning, det gäller såväl högskolans utbildning som grundläggande tolkutbildning inom folkbildningen och yrkeshögskolans försöksverksamhet. Det innebär svårigheter att snabbt få fram utbildade tolkar då nya språk aktualiseras. Möjligheterna att validera erfarenheter och yrkeskompetens mot högskolans tolkutbildning skulle kunna öka volymen tolkar med kompetens motsvarande en akademisk tolkutbildning. Sådan validering tycks dock inte efterfrågas och har i vart fall inte skett under senare år. Det kan därför vara motiverat att de studenter som söker till högskolans tolkutbildning informeras om de möjligheter till validering som kan finnas.

Det har i sammanhanget anförts att validering skulle kunna bli mer aktuell i relation till en framtida längre yrkeshögskoleutbildning. Yrkeshögskolan utvecklar från 2019 försöksverksamhet med tre alternativt fyra terminers yrkeshögskoleutbildning till tolk. Utbildningen säkras kvalitetsmässigt enligt de former och instrument som gäller för yrkeshögskolan – utbildnings- och kursplaner, betygskriterier, examination, utvärderingar.

Inom folkbildningen, med dess speciella förutsättningar och mål, har alternativa former för kvalitetssäkring utvecklats. Deltagande och diskussion har där traditionellt tillmätts större värden än mer formella instrument som betygssättning, examination och utvärdering. För tolkutbildningarna har dock en anpassning mot mer formella och enhetliga kvalitetskrav uppställts för antagning, provverksamhet och godkännande. Viss variation förekommer mellan utbildningsanordnare. Inom folkhögskolan har en relativt omfattande process för kvalitetsgranskning av tolkutbildningen vuxit fram, som påminner om de examinationsformer som förekommer vid Tolk- och översättarinstitutet, TÖI, vid Stockholms universitet och auktorisationsprov. Omfattande muntliga och skriftliga prov genomförs för att säkra grundutbildades kvalitet.

Ett system för validering av yrkeserfarenhet som tolk gentemot folkbildningens sammanhållna grundutbildning har utvecklats. Sådan validering finansieras med statsbidrag genom Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, och sker årligen i ökande utsträckning. Systemet bedömdes tidigare av MYH som omständligt och kostsamt och därför i behov av att utvecklas. Det kan t.ex. vara svårt att finna godkända språkbedömare med kort varsel, särskilt för mindre frekventa språk. Väntetiden för att genomgå efterfrågad validering

kan därför vara lång och inte alltid innebära en snabbare väg än att genomgå en mer fullständig utbildning. Motsvarande problematik kan komma att gälla validering gentemot tolkutbildning i försöksverksamheten inom yrkeshögskolan.

Tolkutredningen konstaterar att folkbildningen i dag främst attraherar yrkesverksamma, litet äldre deltagare till sina tolkutbildningar på halvtid. Det finns således redan i dag förutsättningar att genomgå tolkutbildning som förenas med annan verksamhet. En sådan utveckling bör stimuleras även fortsättningsvis, där kursernas tidsmässiga och geografiska förläggning anpassas på lämpligt sätt, bland annat genom olika former av distansutbildning. Tolkyrkets speciella karaktär ställer också krav på att tolken fått möjlighet att i en handledd situation kunnat reflektera över yrkesrollen och diskutera etiska och andra aspekter i yrket. Möjligheter till validering mot delar av utbildningen kan visa sig vara ett alternativ till att genomgå en fullständig grundutbildning. Volymen validering gentemot folkbildningens utbildningar kan sammantaget förväntas öka över tid, vilket utredningen också föreslår ytterligare resurser för.

De framtida förutsättningarna för tolkutbildning inom folkbildningen kan enligt MYH komma att påverkas eller helt fasas ut då yrkeshögskolan etablerar tolkutbildning.[120] Yrkeshögskolans traditionella målgrupper utgörs i större utsträckning av yngre och heltidsstuderande.

Utredningen bedömer sammantaget att validering är ett relevant verktyg för att öka utbudet av tolkar och föreslår ökade resurser för validering inom folkbildningen, vilket redovisas i kapitel 6. Möjligheter till validering inom högskolans tolkutbildning bedöms som underutnyttjad, varför ökad information kan behövas om dessa möjligheter.

7.8.2 Kompetenskrav för auktorisation

Utredningens förslag: Regelverk och ansvarsförhållanden anpassas för att möta dagens och framtidens behov. Dagens registrering av utbildade och auktoriserade tolkar bibehålls, men utvecklas. Utredningen föreslår att

[120] MYH (2016). Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk. Slutrapport.

- auktorisation av tolkar bibehålls för att svara mot offentlig sektors behov,
- yrkesexamen inom högskolan till tolk i talade språk ska motsvara sådan kunskap och förmåga som krävs för kvalificerat och självständigt arbete som auktoriserad tolk,
- högskolan bör i överenskommelse med Kammarkollegiet även utveckla de auktorisationsprov som krävs för tolkar med annan utbildning än högskolans yrkesexamen,
- auktorisation från 2024 ska förutsätta godkänd utbildning till tolk, samt att
- begreppet allmän tolk utmönstras ur författning och att förordningen (1984:140) om allmän tolk upphävs.

Skälen för utredningens förslag

Det är avgörande att ett adekvat system för att ange kompetens och kvalitet kan upprätthållas för yrkesverksamma tolkar, det fyller en viktig funktion för beställare inom offentlig sektor och i andra delar av samhället. Utredningen har under sitt arbete kunnat bekräfta att auktorisationen av yrkesverksamma tolkar fyller en sådan viktig funktion. Kvalifikationen anses ändamålsenlig och motsvarar de behov som offentlig sektor har. Det gäller bland annat att kunna garantera den enskildes rätt då kommunikationen med myndigheter sker via tolk. Frågan har även diskuterats inom ramen för utredningens fokusgrupper med tolkar. Auktorisationen visar sig ha legitimitet inom tolkkåren, även om de närmare formerna för bedömning och prov diskuterats. Utredningen anser därför att auktorisationen bör bibehållas och utvecklas som bevis på kompetens och kvalitet. Det gäller även möjligheterna till specialisering som auktoriserad tolk inom rättsväsendet och hälso- och sjukvården.

Kopplingen mellan auktorisation och utbildning behöver stärkas, vilket kräver anpassning av regelverk och ansvarsförhållanden. Behovet av tolktjänster inom offentlig sektor visar att antalet auktoriserade tolkar behöver öka i efterfrågade språk. Åldersstrukturen hos de auktoriserade tolkarna innebär också betydande avgångar från yrket under kommande år. En stor andel äldre, liksom vissa yngre,

lämnar yrket. Vägen till auktorisation har varit otydlig ur yrkesverksamma tolkars perspektiv. En mindre andel av dem som deltar i auktorisationsprov godkänns, utbildade tolkar har visat sig ha bäst förutsättningar. Det har sammantaget väckt frågor om förbättrad utformning av tolkutbildningarna och en närmare koppling mellan utbildning och auktorisation. Högskolans tolkutbildning och kunskapskrav bör kopplas mer direkt mot auktorisationen i form av en yrkesexamen, men även annan samhällsfinansierad tolkutbildning ska utvecklas med auktorisation som mål.

Möjligheter till validering av yrkesverksamma tolkars kunskaper har framförts som angelägen. Utredningen ser positivt på sådana möjligheter. Samtidigt som värdet av genomgången utbildning bör betonas behöver utbildningarna också utvecklas, bland annat med handledd praktik och ytterligare teknikberedskap, vilket behandlats i föregående kapitel.

Det har tidigare och i samband med utredningsarbetet lyfts förslag om införandet av kompletterande kvalitetssystem, som certifiering, för att förbättra möjligheterna att gradera tolkar och därmed nyttja tolktjänster effektivt och ändamålsenligt. Det finns enligt utredningens bedömning inte behov av ytterligare sådana kvalitetsmarkörer. Det möter inte samhällets krav eller branschens förutsättningar och riskerar att skapa tilltagande oklarhet kring erforderliga kompetenser och kvalifikationer i yrket.

Efter en anpassad femårig övergångsperiod fram till 2024 bör auktorisation förutsätta yrkesexamen vid högskolan eller annan godkänd tolkutbildning under statlig tillsyn. Staten bör från denna tidpunkt ställa krav på att tolkar som används i den egna verksamheten är auktoriserade eller har godkänd utbildning, då sådana tolkar finns att tillgå.[121]

Ytterligare frågeställningar, bland annat kring myndigheternas behov och efterfrågestyrning, tillsyn och kontroll hänger nära samman med kvalitetsfrågor. Tolkförmedlingarna spelar också en viktig roll i det samlade kvalitetssystem som behöver utvecklas. Det gäller även myndigheternas interna beställar- och användarkompetens kring tolkar. Dessa frågor behandlas i senare kapitel.

[121] Utredningen föreslår ikraftträdande för ny tolkförordning den 1 januari 2020. Förordningen anger krav på utbildning (eller validering) för tolkauktorisation, till skillnad från nu gällande 4 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. För att under en övergångsperiod möjliggöra för tolkar utan utbildning/validering att auktoriseras, föreslås att bestämmelsen i 4 § ska fortsätta att gälla i sin nuvarande lydelse fram till den 1 januari 2024.

Auktorisation kvarstår som kvalitets- och kompetensnivå

Dagens auktorisationssystem fungerar väl då det gäller att säkra kvalitet för sådana kvalificerade tolktjänster som samhället efterfrågar vid olika typer av myndighetsutövning, t.ex. inom rättskedjan, och hälso- och sjukvården. Kvalitets- och kompetenskrav för tolkar inom offentlig verksamhet bör därför även i framtiden tillgodoses genom auktorisationsförfarande. Tolkutredningen avvisar tanken på ytterligare kvalitetsmarkörer av typen certifiering eller legitimation. Fler nya beteckningar skapar otydlighet för beställare och användare av tolktjänster. Auktorisationen utgör även fortsatt en lämplig grund för merparten av de kvalificerade tolktjänster offentlig sektor efterfrågar.

Samtidigt anges dagens system som otillräckligt för att möta samhällsbehoven till följd av begränsad andel godkända nya auktorisationer, åldersstrukturen hos auktoriserade, begränsning av antalet språk där auktorisation är möjlig och de drivkrafter som dagens ramavtal, avrop och förmedlingssystem representerar. Det finns därför skäl att utveckla systemet och de ansvarsförhållanden som är kopplade till processen.

Specialistkompetens

Samhället behöver även auktoriserade tolkar med specialistkompetens inom vissa efterfrågade områden. Det gäller f.n. de specialiseringar som ges med inriktning mot rättsväsendet och hälso- och sjukvården. Kammarkollegiet har för sin del gjort bedömningen att förordningen bör ange ”specialistkompetens för tolkning eller översättning inom ett visst verksamhetsområde” i stället för nuvarande angivelse ”bevis om speciell kompetens”. Tolkutredningen delar denna uppfattning. Se vidare avsnitt 1.1 och 1.5, jämfört med nuvarande 6 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Högskolan svarar för kunskapskraven för auktorisation

Yrkesexamen vid högskolan svarar mot kraven

Auktorisation som tolk svarar i dag inte mot kraven i någon viss utbildning. En sådan ordning gällde dock tidigare i relation till tolkutbildningen vid Stockholms universitet, TÖI. Akademiskt utbildade tolkar tycks över tid också lyckas bättre på proven för auktorisation än övriga utbildade tolkar, som i sin tur lyckas bättre än tolkar som helt saknar tolkutbildning. Tolkutredningen bedömer att utbildning till tolk vid högskolan kan förlängas och utformas som en yrkesexamen så att det motsvarar fordringarna för sådan kunskap och förmåga som krävs för kvalificerat och självständigt arbete som auktoriserad tolk. Principerna för yrkesexamen vid högskolan har tidigare diskuterats. Det har bland annat framförts att om ett yrkesområde är reglerat genom att en examen är direkt angiven i en författning, för tillträde till eller rätt att verka i yrket eller använda en viss yrkestitel, ska det finnas en särskild yrkesexamen.[122] Utredningen konstaterar att inrättandet av en yrkesexamen med inriktning mot tolkning väl kan motiveras. Examen utformas för att svara mot sådan kunskap och förmåga som krävs för kvalificerat och självständigt arbete och som kan ligga till grund för att auktoriseras som tolk. Förslag om detta lämnas i kapitel 6 och anges i utredningens förslag till ny tolkförordning, avsnitt 1.5.

Alternativa utbildningsvägar möjliga med kompletterande prövning

Tolkutredningen föreslår att den som inte avlagt yrkesexamen som tolk vid högskolan, utan i stället genomgått godkänd kortare högskoleutbildning eller annan tolkutbildning under statlig tillsyn inom folkbildning, yrkeshögskola eller vid Försvarets tolkskola, ska genomföra särskilt kunskapsprov för att erhålla auktorisation.

Utredningen har också tidigare framfört behov av kompletterande och mer generella tolkutbildningar riktade till tolkar med mindre frekventa tolkspråk eller där svårigheter av andra skäl finns att anlita kompetenta språkbedömare. Utbildning och auktorisation har tidigare inte varit möjligt i flera sådana språk, vilket utredningen nu söker lösa med förslag om alternativa utbildningsinsatser. Det

[122] Prop. 2004/05:162 s. 108.

kan säkra att även dessa tolkar kan utbildas och efter godkänd utbildning registreras hos Kammarkollegiet. Auktorisation ska inte medges tolk som saknar tolkutbildning under statlig tillsyn, alternativt validerats mot sådan utbildning. Se vidare avsnitt 1.1 och 1.5. Krav på relevant utbildning för att auktoriseras överensstämmer med Kammarkollegiets inställning.

Tidigare utbildning har visat sig öka förutsättningarna att klara auktorisationsproven. Antalet ansökningar om auktorisation har ökat, men endast cirka 15 procent har klarat proven under senare år. Det är i ett internationellt perspektiv inte ovanligt lågt, men betyder att systemet kan effektiviseras. Det kan ske genom att krav ställs på provdeltagare om en tydligare kompetens som grund för att få avlägga prov.

Auktorisationsprov för tolkar som saknar högskoleutbildning

Utredningens förslag innebär ansvar för Kammarkollegiet att anskaffa lämpliga auktorisationsprov, och inte som tidigare föreskriva utformningen av dem. Se vidare avsnitt 1.1 och 1.5 jämfört med nuvarande 4 § 1 st. p. 2 förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Utredningen föreslår att sådan provutveckling överenskoms med Stockholms universitet. Universitetet och dess Tolk- och översättarinstitut får genom utveckling av en moderniserad tolkutbildning med vidgat kunskapsinnehåll, övningar, prov och en ny yrkesexamen, goda förutsättningar att också utveckla samlade kunskapsprov för en alternativ väg till auktorisation. Det skapar förutsättningar för att uppnå likvärdighet vid bedömningen av kunskapsinnehåll för dem som genomgått högskolans utbildning eller alternativa utbildningsvägar.

Kammarkollegiet har under en följd av år ansvarat för prövningen för auktorisation på ett framgångsrikt sätt. Det är dock svårt att hantera utveckling av prov, språkligt, kunskaps- och teknikmässigt inom ett mycket brett spektrum talade språk vid en mindre förvaltningsmyndighet. Därtill äventyras likvärdigheten i förhållande till de högskoleutbildade tolkar som auktoriseras. TÖI:s placering vid en större högskolefakultet med språklig kärnkompetens kan därför långsiktigt visa sig svara bättre mot den kritiska massa som är

viktig för en långsiktig utveckling av kunskaps- och kompetensprövningen för auktorisation. Den humanistiska fakulteten och dess språkvetenskapliga del förfogar över nätverk med forskare och andra kontakter som kan underlätta en fortgående utveckling. Den akademiska miljön har starka professionella traditioner kring provverksamhet och examination. Auktorisationsprovens utformning och kvalifikationsnivå behöver också fortlöpande anpassas, vilket inte minst gäller språken, de språkliga uttryck och den terminologi som tolkarna och förvaltningen arbetar med. Utredningen lägger även förslag om ett förstärkt samarbete kring termer och flerspråkigt terminologiskt utvecklingsarbete, vilket behandlas i kapitel 11.

Utredningens förslag innebär ett tydliggörande av Kammarkollegiets roll att på mer formella grunder pröva ansökningar från tolkar som önskar registrering som auktoriserad tolk. Detta avser dels sökande som godkänts på viss nivå inom högskolans tolkutbildning eller prövats med stöd av kunskapsprov utformade vid högskolan, dels att lämplighet i övrigt kan vitsordas utifrån begärda registerutdrag och andra förhållanden. Kammarkollegiet kvarstår med ett formellt ansvar för hela auktorisationsprocessen och fullgör den tillsynsroll som är kopplad till de två kategorierna tolkar.

Kunskapsprov för auktorisation av tolkar som saknar högskoleutbildning kan jämföras med utveckling av vissa andra långsiktigt återkommande och väl utvecklade prov inom högskolan, t.ex. det s.k. högskoleprovet. Auktorisationsprovet avser att pröva kompetens på viss nivå, medan högskoleprovet främst har funktion som urvalsgrund för högre utbildning.

Kammarkollegiet föreslås fortsättningsvis ansvara för att auktorisationsprov tas fram för behöriga sökande vid sidan av högskolan, på liknande sätt som Universitets- och högskolerådet, UHR, i dag ansvarar för att högskoleprovet tas fram. Kammarkollegiet kan genom överenskommelse med Stockholms universitet säkra sådana kunskapsprov för auktorisation av tolkar, i likhet med UHR:s överenskommelse med Umeå universitet kring högskoleprovet.

Dagens kunskapsprov för auktorisation återanvänds, högskoleprovet nykonstrueras för varje nytt provtillfälle. Det tar upp till två år att framställa ett högskoleprov, vars uppgifter granskas av ämnes- och språkexperter.[123] Umeå universitet utvecklar högskoleprovet enligt UHR:s riktlinjer. Ersättningen till universitetet består dels av

[123] www.edusci.umu.se/hprov, 2018-10-23.

ett grundbelopp, dels en rörlig del som justeras årligen. Universitetet ställer personal till förfogande, som bland annat följer den vetenskapliga utvecklingen av lämpliga pedagogiska mätinstrument. Universitetet normerar, rättar och analyserar genomförda prov som ett led i den fortlöpande utvecklingen. Två årliga provtillfällen anordnas.

Auktorisationsprov anordnas f.n. av Kammarkollegiet på en rad olika platser i landet och i vissa språk ett flertal gånger per år. Ökade möjligheter att delta i auktorisationsprov har inneburit att vissa deltagare anmält sig till ett stort antal provtillfällen. Andelen godkända deltagare är låg. Tolkutredningen föreslår en begränsning av möjligheterna att genomgå prov. Kravet på utbildning och mer enhetliga förkunskaper innebär att antalet provtillfällen i visst språk kan begränsas, liksom antalet provtillfällen per deltagare.

Tolkutredningens uppdrag omfattar endast tolkning i talade språk. Det bör dock prövas om utvecklingen av provverksamhet ansvarsmässigt bör regleras på enhetligt sätt också för tolkar i det svenska teckenspråket samt översättare. Det kan således visa sig lämpligt att Kammarkollegiet också inom dessa områden ansvarar för att prov tas fram, snarare än att föreskriva utformningen av dem. En sådan utformning av förordningen behöver enligt utredningens bedömning inte ändra nuvarande arbetssätt inom dessa områden. Det skapar dock betydande flexibilitet för framtiden.

Alternativa förslag som utredningen avvisar

Förslag har tidare lagts från Myndigheten för yrkeshögskolan om komplement till dagens tolkutbildningar och auktorisationsprocess i form av en kortare, modulbaserad utbildningsväg och möjlighet till certifiering. Motiven och formerna för detta har inte utvecklats närmare och väcker frågor kring hur väl olika typer av utbildning (och därtill kopplad validering) ska relatera till auktorisation och en från MYH föreslagen eventuell certifiering. En certifiering föreslås svara mot kvalifikationer motsvarande SeQF-nivå 4, men också kunna användas för att identifiera s.k. samhällstolkar på nivå 3. Dessa kompetensnivåer bedöms av Tolkutredningen som för låga för att möta behoven inom offentlig sektor. Det är också oklart hur en komplex struktur med olika utbildningsbevis, examina, auktorisationer och andra kvalitetsbevis kan överblickas och relateras

inbördes av blivande tolkar och framtida tolkanvändare. Mycket talar för att enkla och överblickbara system är att föredra, där det finns tydliga kopplingar mellan utbildning och krav för auktorisation. Det finns enligt utredningens bedömning därför inte behov av ytterligare kvalitetsmarkörer, som certifiering. Det möter inte samhällets krav och riskerar att skapa oklarhet om gällande kompetenser och kvalifikationer i yrket.

Alternativa synsätt har också framförts, som pekar på att utbytet av genomgången utbildning riskerar att överbetonas, i och med att det som efterfrågas är reell kompetens, vilket auktorisations- eller certifieringsprov kan fastställa. Utredningen delar i stället den uppfattning som betonar värdet av en längre utbildning som grund för ett professionaliserat tolkyrke, med ett tydligt uttalat slutmål i form av auktorisation. Det hindrar inte att det för enskilda som tillägnat sig tillräcklig kompetens på annat sätt bör finnas vägar att genom validering snabbare ta sig mot auktorisation och arbete som tolk i offentlig sektor.

Godkänd utbildning krävs för auktorisation från 2024

Auktorisation ska, efter angiven övergångsperiod, alltid bygga på godkänd tolkutbildning. En sådan ordning ska efter en femårig övergångsperiod införas från 2024. En sådan period är tillräckligt lång för att möta de förändringsbehov som behövs inom tolkkåren och för att nya grupper tolkar ska hinna utbildas. Tolkutredningen bedömer det som ändamålsenligt att återgå till en ordning där högskolan, genom Stockholms universitet, utformar tolkutbildning med kunskapsprov som nivåmässigt innebär prövning av de kompetensmässiga grunderna för auktorisation. Den grund som avses beskrivs av utredningen i kapitel 6 och avser förslag om en utvidgad högskoleutbildning med yrkesexamen till tolk där nya moment tillförts, främst handledd yrkespraktik och ökat inslag av terminologi och tolktekniker. Godkänt resultat på sådan samlad tolkutbildning ska anses motsvara de kompetensmässiga fordringarna för auktorisation. Utredningen bedömer det vidare som lämpligt att samlade prov motsvarande denna kompetensnivå utformas av universitetet i överenskommelse med Kammarkollegiet som grund för auktorisation av tolkar med annan utbildning än högskolans. Se vidare

avsnitt 1.1 och 1.5, jämfört med nuvarande 4 § 1 st. 2 p. förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen om krav på godkänd utbildning som grund för auktorisation tillämpas inte för de tolkar enligt gammal ordning som söker förnyelse av sin auktorisation. Auktoriserad tolk kan således förnya auktorisationen även utan godkänd utbildning.

Auktoriserade och utbildade tolkar prioriteras inom staten 2024

Staten ska i sin verksamhet prioritera tolkar som är auktoriserade och har godkänd utbildning. Det ska efter en övergångsperiod normalt sett inte längre vara möjligt att arbeta som tolk i staten utan utbildning. En sådan ordning bör inrättas från och med 2024, vilket framgår av kapitel 8. Regleringen medger undantag vid särskilda skäl, dvs. om auktoriserad eller utbildad tolk inte kan anskaffas. Utredningens övriga förslag skapar bättre förutsättningar än tidigare för att auktoriserade och utbildade tolkar verkligen förmedlas till de tolkuppgifter där de bäst behövs. Det innebär också att kvalificerade tolkar i efterfrågade språk kan räkna med ökad sysselsättningsgrad och inte riskerar att sidoställas av tolkar med sämre kompetens.

Begreppet allmän tolk utmönstras ur författning

Förordningen (1984:140) om allmän tolk anger att allmän tolk ska finnas vid Haparanda och Gällivare tingsrätter för tolkning i finska språket. Tolkutredningen föreslår att förordningen upphävs och att begreppet allmän tolk utmönstras. Allmän tolk är inte ett vedertaget begrepp, men kan förstås som anställd tolk. Det saknas hinder för att domstol anställer tolk för att säkra kompetens i visst språk, även utan denna reglering.

I samband med en inspektion vid Haparanda tingsrätt 2014 uttalade JO att företrädare för tingsrätten vid inspektionen upplyste att det inte funnits någon allmän tolk vid tingsrätten sedan 2008 och att det heller inte fanns behov av allmän tolk. JO uttalade att det inte bör finnas regler som varken tillämpas eller behövs. JO avsåg att

underrätta Justitiedepartementet om saken genom att sända över ett exemplar av protokollet från inspektionen.[124]

Rätten att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar följer av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

7.8.3 Tolklag reglerar auktorisation och registerfrågor

Utredningens förslag: Ny lagstiftning samt anknytande förordning som bland annat omfattar auktorisation och registrering av tolkar i talade språk ska ersätta delar av befintlig reglering. Jämfört med dagens förordning innebär förändringarna kring auktoriserade tolkar och tolkar med godkänd utbildning att

- Kammarkollegiet kvarstår som auktorisationsansvarig myndighet,
- register förs vid Kammarkollegiet över de tolkar som är auktoriserade respektive har godkänd utbildning,
- lägre avgifter tas ut vid förnyelse av auktorisation och registrering som utbildad tolk, samt att
- begäran om förvaltarfrihetsintyg inte längre ska regleras i förordning.

Skälen för utredningens förslag

Auktorisations- och registerfrågor utgör en viktig kompetensbas för tolkverksamheten inom offentlig sektor. Dagens reglering behöver ses över och relateras till andra grundläggande frågor som rör tolkning inom staten och offentlig sektor i övrigt. Tolkutredningen föreslår därför att detta sker genom att en tolklag införs. En rad av de frågor som behandlats kring utbildning och auktorisation i tidigare avsnitt regleras, som utbildningskrav, utformning av kunskapsprov och ikraftträdande.

[124] JO:s uttalande i samband med en inspektion vid Haparanda tingsrätt, 20–22 maj 2014, protokoll 2014-06-23, dnr 2538-2014.

Skälen för en tolklag är flera. En grundläggande utgångspunkt är att all tolkning i offentlig sektor ska bidra till rättssäkerhet och likabehandling. Genom lagförslaget tydliggörs det offentligas ansvar för tolkanvändning. Det är viktigt att det är tydligt för offentlig verksamhet vilka regler man har att förhålla sig till när det gäller tolktjänster, som främjar likabehandling och integration. Genom lagen skapas även en bättre bild hur denna skattefinansierade verksamhet bedrivs och fungerar. Lagen säkerställer även en reglering kring de grundläggande kompetenskrav som samhället ställer på tolkar och som offentlig sektor i första hand ska bevaka i sin egen verksamhet.

Rätten till tolk framgår fortsatt av gällande förvaltningslag (2017:900). Reglering avseende auktorisation och tillsyn över auktoriserade tolkar finns f.n. i förordningen (1985:613) om auktorisation och översättare. Kammarkollegiet har under perioden 2010–2018 inkommit med ett antal skrivelser till regeringen med önskemål om översyn av dagens förordning.[125] Det gäller bland annat reglering avseende tillsyn av utbildade tolkar utan auktorisation. Tolkutredningen föreslår att flera av de bestämmelser som i dag regleras via förordning snarare bör regleras i lag. En övergripande ramlag för tolkar och tolkverksamhet ger tydligare struktur för området och kan rymma en rad grundläggande frågor kring kompetens, auktorisation, registrering, samt tillsyn över tolkar och förmedlingsorgan. En tillhörande förordning föreslås utveckla mer detaljerad reglering i vissa frågor. Därtill krävs i vissa fall ytterligare myndighetsföreskrifter.

Motsvarande utveckling pågår i Norge, där införandet av en övergripande tolklagstiftning nu bereds.[126]

Tolkutredningen delar i betydande utsträckning de sakmässiga bedömningar som tidigare framförts av Kammarkollegiet kring förändringar av regelverket. Utredningen gör dock i vissa delar ytterligare eller andra bedömningar. Det gäller dels behovet av ett mer övergripande regelverk, dels vissa enskildheter i detta. Vissa av dessa frågor rör systembetonade kvalitetsfrågor som rör tillsyn, förmedling och samverkan, vilket behandlas i ett senare kapitel.

Tolkutredningens uppdrag avser enligt direktiven inte teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar. Utredningen ska dock ta hänsyn till utbildningsvägar och tillsynsfunktioner för dessa grupper samt

[125] Kammakollegiet, dnr TOT 519-03044-2010.
[126] NOU 2014:8.

redovisa hur författningsförslagen påverkar nämnda system och funktioner.[127] Befintligt regelverk kommer med utredningens förslag fortsatt att gälla dessa grupper samt översättare. Utredningen finner efter diskussioner med berörda utbildningsanordnare inom dessa områden att enhetlighet kan uppnås utan mer omfattande anpassningar av det föreslagna regelverket.[128] Utredningen har inte utrett förutsättningarna närmare, men ser en logik i att ett enhetligt regelverk för de olika grupperna tolkar och tolkverksamheter kan upprätthållas.

Registerfrågor

Kammarkollegiet för i dag register över utbildade tolkar vid sidan av registret över auktoriserade tolkar. En författningsreglering bör ske av de båda benämningarna *auktoriserad tolk* respektive *tolk med godkänd utbildning.* Dessa kategorier tolkar ska enligt utredningens förslag på sikt svara för merparten av de statligt avropade tolktjänsterna. Registreringen bör i likhet med vad som i dag gäller för auktoriserade tolkar tidsbestämmas, varefter ny ansökan och prövning ska ske. Se vidare avsnitt 1.1 och 1.5 jämfört med nuvarande 16 a § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Kammarkollegiet kan som i dag fastställa innebörden i begreppet godkänd utbildning. Tolkutredningen anknyter således i sin bedömning till de krav som f.n. ställs för att kunna ingå i Kammarkollegiets register över utbildade tolkar som genomgått angivna utbildningar under statlig tillsyn eller validerats mot dessa lärandemål. Utredningen ser Rådet för tolk- och översättarfrågor vid myndigheten som ett lämpligt forum för fortsatta diskussioner av mer principiella aspekter kring de krav som ska ställas på godkända utbildningar. I rådet ingår företrädare för utbildningsanordnare, myndigheter, tolkar och tolkförmedlingar m.fl.

Det är enligt nuvarande förordning straffbart att utge sig för att vara auktoriserad tolk utan att vara det. Tolkutredningen noterar att begreppet auktoriserad tolk utgör ett reglerat yrke, dvs. en s.k. skyddad titel. För reglerade yrken anges i författning vad som krävs

[127] Dir. 2017:104.
[128] Uppgifter från utbildningsanordnare inom högskola och folkhögskola till utredningen, 2018-10-12.

för att kunna arbeta inom yrket.[129] Reglerade yrken skyddas på olika sätt i skilda rättsakter, t.ex. beträffande poliser, advokater och läkare.[130] Tolkutredningen anser att straffebestämmelsen bör tas in i den föreslagna tolklagen.

Tolkutredningens förslag om införande av begreppet tolk med godkänd utbildning i författning kan på motsvarande sätt komma att innebära att yrkeskvalifikationsdirektivet[131] kan vara tillämpligt även för denna typ av tolkar. Frågan kan, om den aktualiseras, prövas av Kammarkollegiet. Se vidare avsnitt 1.1 och 1.5 jämfört med nuvarande 16 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare samt kapitel 14.

Kammarkollegiet har anfört vissa synpunkter då det gäller hur register över utbildade och auktoriserade tolkar ska föras, bland annat att registren ska sammanföras. Auktoriserad tolk ska inte anges som utbildad tolk för samma språk, utan bör avföras i den delen av registret. Tolkutredningen delar Kammarkollegiets bedömning.

Kammarkollegiet har vidare aktualiserat frågor om personuppgiftshantering vid registrering av tolkar. Regler om personuppgiftsbehandling finns i dataskyddsförordningen[132] och i de lagar och förordningar som meddelas i anslutning till den. Tolkutredningen föreslår att Kammarkollegiet i ny förordning anges som personuppgiftsansvarig. Se vidare avsnitt 1.1 och 1.5. Förslaget överensstämmer med de förhållanden som gäller för revisorer, där Revisorsinspektionen anges som personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i myndighetens register över revisorer.[133]

Kammarkollegiet har framfört att de uppgifter som ska ingå i register över tolkar bör regleras i förordning. Det överensstämmer också med vad som gäller för t.ex. revisorer.[134] Tolkutredningen gör dock bedömningen att Kammarkollegiet med stöd av sitt bemyndigande att utfärda föreskrifter som behövs för verkställigheten av

[129] Information om reglerade yrken finns på Universitets- och högskolerådets hemsida www.uhr.se/bedomning-av-utlandsk-utbildning/information-innan-ansokan/Arbeta-i-Sverige/Reglerade-yrken, 2018-10-23.
[130] Polis (föregivande av allmän ställning) 17 kap. 15 § brottsbalken, advokat 8 kap. 1 § rättegångsbalken och läkare 4 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659).
[131] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer.
[132] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[133] 12 § förordningen (1995:665) om revisorer, i sin lydelse genom ändringsförordning 2018:292.
[134] 15 § förordningen (1995:665) om revisorer.

förordningen kan reglera dessa detaljer i myndighetsföreskrifter. Se vidare avsnitt 1.1 och 1.5 , jämfört med nuvarande 19 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Auktoriserade och hos Kammarkollegiet registrerade tolkar med godkänd utbildning ska inför auktorisation och registrering granskas genom utdrag ur belastningsregister för intyg om god vandel. Detta har tidigare enbart gällt auktoriserade tolkar. Vid förnyad registrering ska krav ställas på viss yrkesaktivitet liksom registerutdrag som visar fortsatt god vandel. Tolkutredningen föreslår att förnyad granskning av vandel ska ske för de två kategorierna tolkar vart femte år. Tolkförmedlingarna har genom Språkföretagen inom Almega rekommenderat att registerutdrag bör begäras in vart tredje år för de tolkar som inte är auktoriserade men anlitas av förmedlingarna. Tillämpningen kan dock variera och tycks inte bedrivas med större systematik.[135]

Såväl auktoriserad tolk som tolk med godkänd utbildning i Kammarkollegiets register ska följa god tolksed, se vidare avsnitt 7.7.2. De ska även avböja att utföra uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet.

Ansökningsavgift för auktorisation och registrering

Dagens avgift för ansökan om auktorisation tas ut enligt avgiftsförordningens avgiftsklass 4, vilket f.n. motsvarar 2 300 kronor.[136] Tolkutredningen bedömer avgiftsnivån som fortsatt lämplig. Avgiften för förnyelse av auktorisation bör enligt Tolkutredningen dock sättas lägre än för ansökan om ny auktorisation, vilket inte är fallet i dag. Sådana önskemål har också framförts från tolkar och språkföretag.[137] Ansökningar om förnyelse är i regel förenklade och prövas på handlingarna. Det har inte bedömts som rättvisande eller proportionerligt att också kostnaden för förnyelse satts till 2 300 kronor. Kostnaden har också bedömts som väl hög för auktoriserade tolkar med begränsad förvärvsintensitet som tolk. Det finns ett

[135] Företagsgruppen Semantix anger t.ex. i avtal med anlitade tolkar att prövning ska ske var femte år för de tolkar som inte är auktoriserade.
[136] 10 § avgiftsförordningen (1992:191).
[137] Språkservice (2013). Förslag till revidering av avgift vid förnyelse av tolkauktorisation., 2013-06-04.

värde i att registren över kvalificerade tolkar även omfattar tolkar med mer begränsad yrkesverksamhet. Ett sådant förhållande kan t.ex. vara naturligt för tolkar i vissa mindre frekventa språk, som inte anlitas regelbundet men ändå önskar vara tillgängliga för uppdrag. Utredningen föreslår att förnyelseavgiften sätts enligt avgiftsförordningens avgiftsklass 2, f.n. 700 kronor.

Skatteverket anger att deklarationsavdrag för auktorisation inte medges första gången (utgift för ny utbildning/kompetens), däremot vid förnyelse (utgift för fortbildning för att behålla tjänsten/kompetensen).[138]

De avgiftsnivåer som gäller för auktoriserade tolkar bör även gälla för tolkar med godkänd utbildning som ansöker om att upptas i Kammarkollegiets register. Det innebär avgiftsklass 4 för registrering, respektive avgiftsklass 2 för förnyad registrering.

Se vidare avsnitt 1.5, förslaget till ny tolkförordning, jämfört med nuvarande 3 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Giltighetstid

Utredningen ser av flera skäl ett värde i att återkommande prövning sker av utfärdade auktorisationer. Det gäller främst prövning av att tolkar fortsatt står till tolktjänstmarknadens förfogande, dels prövning av tolkars vandel.

Dagens auktorisationer ska enligt förordningen förnyas efter fem år. Kammarkollegiet förordar att det i stället bör anges att auktorisationen gäller under den tid som Kammarkollegiet bestämmer, dock längst sex år. Tolkutredningen biträder behovet av ökad flexibilitet, eftersom Kammarkollegiet av effektivitetsskäl förnyar auktorisationer varje halvår. Det innebär att femårsgränsen i praktiken är svår att upprätthålla. Det händer också att myndigheten förlänger auktorisationer för kortare tid än fem år. Det kan t.ex. ske när myndigheten till följd av hård belastning inte hinner göra prövningen i tid eller har ett pågående tillsynsärende samtidigt med förnyelsen. Motsvarande giltighetstid bör även gälla tolkar med godkänd utbildning.

Se vidare avsnitt 1.1 och 1.5, jämfört med nuvarande 8 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

[138] Skatteverket (2018). Rättslig vägledning, tolkar och översättares kostnader.

Överklagande

Utredningen föreslår att 40 § förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas i fråga om överklaganden av beslut enligt tolklagen.

Godkänns inte en särskild prövning och Kammarkollegiet därför beslutar att avslå en ansökan om auktorisation eller om specialistkompetens, ska ett sådant beslut inte vara möjligt att överklaga.

Ett beslut om att avföra en tolk från tolkregistret ska som huvudregel gälla omedelbart, om inte annat beslutas.

Förvaltarfrihet

Kammarkollegiet har anfört att förvaltarfrihet inte särskilt bör anges som krav i förordning, utan ingå som del av lämplighetsprövning. Tolkutredningen delar Kammarkollegiets bedömning.

Kammarkollegiet har hittills inte avslagit någon ansökan om auktorisation eller förnyelse av auktorisation på grund av att sökande haft förvaltare eller inte kunnat uppvisa förvaltarfrihetsintyg. Kammarkollegiet anser sig också ha svårt att bedöma äkthet hos förvaltarfrihetsintyg eller motsvarande intyg från andra länder. Det är också förenat med svårigheter för Kammarkollegiet att efterforska förhållanden om förvaltarskap om tolk avstår från att anmäla inträffade förändringar. Det har ännu inte förekommit att en auktoriserad tolk lämnat in sådan anmälan.[139]

Utredningen ser behov av att inte onödigtvis utvidga den administrativa bördan för tolkar, förmedlingsorgan och myndigheter. S.k. förvaltarfrihetsintyg bör därför inte längre regelmässigt begäras vid omprövning av auktorisationer, vilket överensstämmer med Kammarkollegiets bedömning.[140]

[139] 4 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.
[140] Kammarkollegiet, skrivelse till regeringen våren 2018.

7.8.4 Råd för tolk- och översättarfrågor

Utredningens förslag:

- Ett råd för tolk- och översättarfrågor föreslås ersätta Kammarkollegiets nuvarande nämnd för dessa frågor, och
- rådet regleras i myndighetens instruktion.

Skälen för utredningens förslag

En rådgivande nämnd i tolk- och översättarfrågor har knutits till Kammarkollegiet sedan myndigheten fick ansvaret för auktorisationsfrågan. Uppdraget nämns i nuvarande tolkauktorisationsförordning[141] och formuleras sedan några år i regleringsbreven och anger att myndigheten vid behov ska samla berörda aktörer på tolkområdet för informations- och erfarenhetsutbyte.[142] Nämndens uppdrag behöver ses över och omformuleras för att kunna erbjuda det stöd för verksamheten som avses, vilket även framförts av Kammarkollegiet.

Tolkutredningens bedömning är att verksamheten kan fylla en viktig funktion, under förutsättning att dess uppdrag tydliggörs. Nämnden bör ersättas av ett råd och kan utvecklas till ett viktigt forum för diskussion och stöd inom tolktjänstområdet i vid mening, vilket även omfattar teckenspråk och översättarverksamhet. Rådet kan bidra till att Kammarkollegiets och övriga myndigheters arbete med planering, former och dimensionering av utbildning, auktorisation, register, kravnivåer och tillsyn utvecklas och håller hög kvalitet. Rådets uppgifter bör avse att bistå i strategiska och övergripande frågor inom tolk- och översättarområdet, inte enskilda ärenden kring auktorisation eller tillsyn. Rådet ska samla centrala myndigheter, offentlig sektor och andra företrädare för frågor som rör utbildning, auktorisation, förmedling, planering, tillsyn och utvärdering inom branschen. Det är angeläget att Kammarkollegiet som central expertmyndighet för tolkfrågor, med ansvar för auktorisation och tillsyn över tolkar, kontinuerligt har informations- och

[141] SFS (1985:613).
[142] Kammarkollegiets regleringsbrev för 2017 respektive 2018.

erfarenhetsutbyten med representanter för olika delar av tolksektorn. I rådet kan Kammarkollegiet och andra myndigheter och aktörer med ansvarsroller inom området delge varandra information och föra diskussioner.

Formerna för uppdraget kring rådet behöver ses över. Utredningen bedömer det som mindre lämpligt att återkommande hantera frågan i enskilda regleringsbrev. Utredningen föreslår att reglering sker i förordning med avseende på rådets ledning och omfattning. Bredd, kompetens och verksamhetsformer i övrigt kan beslutas av Kammarkollegiet. Det är avgörande att frågor av övergripande karaktär kan diskuteras och att rådets slutsatser kan tas emot och hanteras av Kammarkollegiet och andra berörda myndigheter och aktörer. Arbetet bör värderas också i termer av det genomslag rådet kan få för den fortsatta utvecklingen inom verksamhetsområdet. Vid behov kan då en tydligare formalisering av rådets roll och uppgifter på sikt övervägas.

Tolkutredningen har diskuterat lämplig form för rådets reglering. Alternativen har närmast varit myndighetens instruktion alternativt den nya tolkförordning som föreslås. Utredningen förordar det första alternativet, vilket också uttrycks i förslaget till reglering i avsnitt 1.6 och överensstämmer med hur liknande frågor har hanterats inom andra områden.[143]

[143] Se t.ex. 6 § och 8 § förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen, som reglerar den rådgivande nämnden för klarspråksfrågor, inklusive dess sammansättning.

8 Tillsyn och samverkansfrågor

8.1 Grundläggande problem och utmaningar

Behovet av tolktjänster hos myndigheter och offentliga aktörer har ökat under senare år. Det sammanhänger främst med ökad invandring men speglar även tydligare regelverk och ambitioner att skapa rättssäkerhet och goda förutsättningar för enskilda vid talad kommunikation inom offentlig sektor och dess olika verksamheter.

Offentliga tolktjänster representerar omfattande verksamheter och resurser i termer av utbildning, förmedling och arbetade tolktimmar. Samtidigt kan konstateras att inslaget av kontrollerande och tillsynande uppgifter varit begränsade. Inom utbildningsområdet utövas mer övergripande tillsynsuppgifter inom högskola och yrkeshögskola samt inom folkbildning och arbetsmarknadsutbildning vad avser utbildningens utformning, tilldelning av statliga medel och resursanvändning. Tillsynsärenden kan också initieras på initiativ av enskildas klagomål. Granskning och tillsyn har dock inte i första hand skett då det gäller tolkutbildningarnas innehåll och kvalitet. Kammarkollegiet utövar tillsyn över tolkars verksamhet för de tolkar som auktoriserats. Myndigheten ska även pröva frågor om upphävande av auktorisation samt varning. De auktoriserade tolkarna utgör endast en mindre del av samtliga verksamma tolkar inom offentlig sektor och Kammarkollegiet har främst arbetat med att bedöma förutsättningar för auktorisation och ansökningar om förlängning vart femte år. Tillsynen i övrigt har varit mycket begränsad och främst reaktiv.

Det saknas en sammanhållande statlig aktör för rapportering av kvalitetsbrister då det gäller tolkar, vilket gör det svårt att garantera att tolktjänster håller ändamålsenlig kvalitet. Komplicerande är även att de kvalitetssystem som enskilda myndigheter och andra offentliga aktörer utformat, ofta med hjälp av anlitade förmedlingsorgan,

visat sig användas i begränsad omfattning, vilket försvårat ett systematiskt kvalitetsarbete. Statliga myndigheter, kommuner och landsting ansvarar formellt för uppföljning inom sina respektive avtalsområden. Ingen myndighet eller annan offentlig aktör har ett samlat nationellt ansvar för att följa kvalitetsarbetet på tolktjänstmarknaden. Inte heller inom det statliga området finns ett sådant utpekat ansvar att samordna myndigheternas uppföljning inom de olika ramavtal som används.[1]

Trots att det presenterats en rad tidigare förslag om tillsyn över förmedlingsverksamheten, saknas ännu sådan tillsyn. Tolktjänstförmedlingen har expanderat kraftigt under senare år och fullgörs av förmedlingsorgan i kommunal och privat regi. Dessa organ upprätthåller en rad viktiga roller, där de utgör ramavtalsslutande parter, i vissa fall utvecklar tolkverksamhet och teknikfrågor samt prioriterar och hanterar samhällsaktörernas avropsförfrågningar. De utgör numera också i inte oväsentlig grad arbetsgivare för framväxten av nya former av tolktjänster, t.ex. genom s.k. callcenters. Verksamheten är i allt väsentligt skattefinansierad.

Det har mot denna bakgrund bedömts att ytterligare åtgärder behöver övervägas för att säkra rättssäkerheten och garantera kvalitet i verksamheten, så att stat, landsting och kommuner i ökad utsträckning kan garantera att personer får korrekt information i samband med tolkning. Den offentliga finansieringen av verksamheten innebär särskilda krav på att resurser används kostnadseffektivt.

Den brist på tolkar som beställare upplever kan enligt utredningens direktiv till viss del avhjälpas genom effektivare användning och förstärkningar avseende myndighetsövergripande samverkan. De exempel som nämns gäller gemensamma digitala lösningar och ändamålsenliga upphandlingsförfaranden.

Det förekommer vidare att barn och anhöriga tolkar, vilket enligt direktiven kan kräva särskilda överväganden. Även i denna fråga har den bristande överensstämmelsen mellan tillgång och efterfrågan på tolkar betydelse, liksom behovet av gemensamma åtgärder.

Utredningen ska mot denna bakgrund därför

- analysera behovet av tillsyn av tolktjänster och vid behov föreslå hur sådan tillsyn kan utformas,

[1] Dir. 2017:104, s. 12–13.

- analysera behovet av funktioner, som samlad uppföljning, utvärdering och statistikförsörjning och vid behov föreslå hur ett sådant ansvar kan organiseras,
- kartlägga områden och former för effektiviserad myndighetssamverkan,
- lämna förslag på åtgärder i fråga om barn som tolkar åt anhöriga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.[2]

8.1.1 Begreppsmässiga utgångspunkter

Offentlig kontroll eller tillsyn har begreppsmässigt kommit att få olika innebörd med skillnader i utformning och tillämpning mellan olika samhällsområden. Inom vissa områden finns fastslagna definitioner, medan begreppets innebörd inom andra områden grundar sig på traditioner och praxis. Regeringen har tidigare uttalat att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamheter som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.[3] Visst kontroll- och tillsynsarbete är av mycket ingripande karaktär. Det gäller t.ex. viss polisiär verksamhet, rättskipning, tull- och skattekontroll. Dessa verksamheter syftar bland annat till att stärka efterlevnaden av bindande föreskrifter, men har normalt sett ansetts falla utanför vad som benämns som tillsyn.[4]

Begreppet tillsyn delas traditionellt upp i operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Operativ tillsyn riktas och utövas direkt gentemot verksamheter och verksamhetsutövare, tillsynsvägledning avser utvärdering, uppföljning och samordning av det operativa arbetet samt vägledningen och stöd till de myndigheter som genomför tillsyn. Ansvaret för operativ tillsyn och tillsynsvägledning fördelas inom de flesta samhällsområden mellan flera olika myndigheter. Det kan i sig förutsätta utvecklade former för avstämning och samordning av ansvarsfrågor och hur praktiskt arbete ska genomföras.

[2] Ibid.
[3] Fi.dep. Skr 2009/10:79, s. 1, 14 och 16.
[4] Ibid. s. 5.

Inför utveckling och översyn av regelverk för tillsyn, är det enligt regeringen väsentligt att också överväga andra styrinstrument för att uppnå samhällsmålen. Det är inte alltid som tillsyn är den mest lämpliga eller effektiva formen av styrning. Om regelsystem inte upprätthålls effektivt, kan det orsaka kostnader för enskilda och för samhället. Tillsynsarbetet är också i sig kostnadskrävande och kan orsaka störningar och påfrestningar för berörda verksamheter. Ekonomiska incitament, information eller utvärdering är exempel på andra styrformer som enligt regeringen kan leda till att reglering får genomslag och därför bör övervägas i stället för tillsyn.[5]

Tillsyn bör utföras av organ som är självständiga från den verksamhet som tillsynen riktas mot, eftersom detta garanterar trovärdigheten i tillsynen.[6] Beroende på tillsynsområde, kan olika former av åtaganden eller bindande regelverk finnas, t.ex. som följd av internationella konventioner eller genom EU-rättsakter. Inom andra tillsynsområden kan regelverket begränsas till nationella lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter. Det förekommer också att branschnormer ges författningsstatus, som de normer som preciserar olika former av god sed inom branscher och yrkesgrupper. Begreppet *god revisionssed* används t.ex. i revisorslagen och *god redovisningssed* regleras i bokföringslagen. Inom tolkområdet gäller för auktoriserade tolkar *god tolksed*, som regleras genom Kammarkollegiets tolkföreskrifter.[7] Innebörden i begreppet god tolksed utvecklas närmare i avsnitt 7.7.2. Denna branschnorm har blivit vägledande för tolkars arbete i allmänhet[8], vilket väckt frågor om behovet av vidgad tillsyn.

Tillsynsmyndigheter bör i allmänhet avstå från att uppträda som konsulter eller ge råd om hur tillsynsobjekt ska agera i specifika ärenden. Det kan t.ex. uppstå svårigheter om tillsynsmyndighet tidigare lämnat detaljerade råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn. Tillsynsmyndigheter måste dock kunna informera om gällande rätt och ge mer allmänna upplysningar. Det kan inom vissa tillsynsområden finnas skäl som talar för att utveckla rekommendationer och vägledning som en del av tillsynen.[9]

[5] Ibid. s 14.
[6] Ibid.
[7] 17–23 §§ Kammarkollegiets tolkföreskrifter, KAMFS 2016:4.
[8] JO:s beslut 2010-06-10, dnr 186-2009.
[9] Rskr 2009/10:79.

Inom flera tillsynsområden förekommer vad som brukar benämnas som egenkontroll. I de fall bestämmelser om detta utformas, innebär det att verksamhetsutövare själva ska planera, kontrollera och följa upp sina verksamheter. De krav som ställs från samhällets sida ska anpassas till verksamheterna så att samhällssyften uppnås och konsekvenserna också blir rimliga för verksamhetsutövare. Mer reglerad utformning av egenkontroll innebär att den ska ses som ett instrument i tillsynsarbetet. Den ska därmed inrangeras i hur den samlade tillsynsprocessen planeras, prioriteras och genomförs.

8.2 Gällande rätt

De rättsliga aspekterna på tillsyn över utbildning till tolk, myndigheters tolkanvändning, tolkars yrkesverksamhet samt tillsyn över hur personuppgifter om tolkar hanteras av tolkförmedlingar och myndigheter, utvecklas nedan översiktligt. En närmare diskussion förs därefter under respektive delavsnitt.

8.2.1 Tillsyn över tolkutbildningar

Utbildningar till tolk i talade språk ges såväl som högskoleutbildning som inom folkbildningen. Från 2019 pågår även försöksverksamhet med sådan utbildning inom yrkeshögskolan. Det finns även utbildningar för tolkar i talade språk i form av arbetsmarknadsutbildning (uppdragsutbildning) och hos vissa tolkförmedlingar. Ansvaret för granskning och tillsyn är utformat på olika sätt för olika utbildningsformer, vilket redogörs för nedan.

I sammanhanget bör också nämnas att utbildning till tolk i det svenska teckenspråket i likhet med utbildning till tolk i talade språk både ges som högskole- och folkhögskoleutbildning. Inom högskolan sker detta vid Tolk- och översättarinstitutet, Stockholms universitet, men inom folkhögskolan hos andra anordnare än då det gäller tolkar i talade språk. Samma regler gäller för tillsyn av högskoleutbildning och folkhögskoleutbildning till tolk i talade språk som till tolk i det svenska teckenspråket.

Högskola

Universitetskanslersämbetet, UKÄ, ansvarar för tillsyn av utbildningar vid högskolor och universitet. Det omfattar även tolkutbildningar vid Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) vid Stockholms universitet. UKÄ ska också granska hur effektivt verksamheten bedrivs. Vidare har UKÄ ansvar för uppföljning, omvärldsbevakning och analys av frågor inom myndighetens ansvarsområde. I ansvaret ingår att redovisa sammanfattande analyser över utvecklingen av verksamheten, följa och redovisa arbetsmarknadens framtida kompetensbehov i relation till utbildningsutbudet och följa och redovisa de examinerades etablering på arbetsmarknaden. Universitet och högskolor ska lämna de uppgifter om sin verksamhet som UKÄ begär.[10]

Tolkutbildningar har endast i enstaka fall varit aktuella i UKÄ:s tillsynsärenden. Ett ärende från 2007 (till dåvarande tillsynsmyndigheten Högskoleverket) gällde en anmälan avseende kontakttolkutbildning. Anmälaren hade under flera år arbetat som kontakttolk och framförde vissa synpunkter på kvaliteten på utbildning inom folkbildningen, över vilka TÖI enligt sin dåvarande instruktion hade tillsynsansvar. Högskoleverket hänvisade i denna del till att en statlig utredning nyligen hade föreslagit reformer för att höja kvaliteten på utbildningen (SOU 2005:37). Anmälaren uppgav också att hon under sin tolkutbildning vid Stockholms universitet inte hade fått någon anteckningshjälp. Hon var dyslektiker och hade på grund av det inte kunnat tillgodogöra sig all utbildning. Enligt universitetet hade anmälaren inte ansökt om sådan hjälp. Högskoleverket konstaterade att uppgifterna gick isär, men att det av universitetets svar framgick att man var väl medveten om sitt ansvar för att adekvat hjälp lämnas till studerande med funktionshinder.[11]

Överklagandenämnden för högskolan, ÖKN, har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom universitetens och högskolornas område, bland annat beslut om enskildas behörighetskrav och tillgodoräknanden. Beslut av ÖKN får inte överklagas. I ett ärende från 2003 önskade en auktoriserad tolk tillgodoräkna sig yrkeserfarenhet som tolk inom socionomprogrammet, vilket avslogs.[12]

[10] 3–4 §§ och 6 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet och 1 kap. 12 § högskoleförordningen (1993:100).
[11] Högskoleverkets beslut den 14 juni 2006, reg.nr. 31-4513-06.
[12] Överklagandenämnden för högskolans beslut den 14 november 2003, reg.nr. 41-873-03.

Utbildningsanordnare får inte diskriminera den som deltar i eller söker till verksamheten. Beslut om tillträde och tillgodoräknande inom högskolan som anses strida mot detta diskrimineringsförbud kan överklagas till ÖKN.[13] Finner ÖKN att överklagat beslut strider mot diskrimineringsförbudet och att detta kan antas ha inverkat på utgången, ska beslutet undanröjas och ärendet, om det behövs, visas åter till universitetet för ny prövning.

Folkbildning och yrkeshögskola

Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, har tillsynsansvar över tolkutbildningar som myndigheten beviljat statsbidrag till inom folkbildningen samt utbildningar inom yrkeshögskolan. Det kommer även att omfatta den försöksverksamhet med kontakttolkutbildning som påbörjas inom yrkeshögskolan från 2019. MYH utövar redan i dag tillsyn över ”de utbildningar som statsbidrag lämnas för enligt förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk”, dvs. de kontakttolkutbildningar som ges inom folkbildningen vid folkhögskolor och studieförbund.[14]

MYH:s tillsyn avser självständig granskning med syfte att kontrollera om den aktuella verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta sådana beslut om åtgärder som kan behövas för att utbildningsanordnare ska rätta fel som upptäckts vid granskningen. MYH ska inom ramen för sin tillsyn också lämna råd och vägledning till utbildningsanordnare.[15] Tillsyn ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys och avse enskilda utbildningar. Utbildningsanordnare är skyldiga att medverka i och lämna de uppgifter som MYH begär för sin tillsyn av utbildningar. Resultat av tillsyn ska sammanfattas och publiceras. Redovisningen ska lämnas till de granskade verksamheterna. MYH:s beslut om utbildningar som ska ingå i yrkeshögskolan ska beakta resultat från genomförd tillsyn, kvalitetsgranskning och uppföljning. Beslut om att en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan kan återkallas om utbildningen inte längre uppfyller kraven eller utbildningsanordnaren eller någon annan som medverkar i anordnandet

[13] 4 kap. 18 § diskrimineringslagen (2008:567).
[14] 4 § förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.
[15] 4 kap. 8 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

inte iakttar sina skyldigheter. Innan beslut fattas ska utbildningsanordnare ha fått tillfälle att avhjälpa bristerna.[16]

Överklagandenämnden för högskolan har även till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom yrkeshögskolans område, bland annat beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet och beslut om tillgodoräknande. Beslut av ÖKN får inte överklagas.[17] I sammanhanget kan nämnas att en utbildningsanordnare inte får diskriminera någon som deltar i eller söker till verksamheten. Förbudet hindrar dock inte att en folkhögskola eller ett studieförbund vidtar åtgärder som är ett led i strävanden att främja lika rättigheter och möjligheter oavsett etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning.[18]

Kommunal vuxenutbildning

Det bedrivs som tidigare framgått inte tolkutbildning inom kommunal vuxenutbildning, komvux. De förhållanden som råder kan ändå ha visst intresse som jämförelse.

Skolinspektionen är tillsynsansvarig myndighet. Tillsyn innebär enligt skollagen att självständigt granska verksamheter med syfte att kontrollera om de uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynsansvaret ingår att vid behov besluta om åtgärder, så att huvudman rättar sådana fel som upptäcks vid granskning. Återkommande brister, som påtagligt påverkar förutsättningarna för elever att nå målen för utbildningen, medför att även lärarresurserna vid skolenheter analyseras.

Inspektionen ska även lämna råd och vägledning inom ramen för tillsynen. Vid ringa överträdelser behövs inte alltid något ingripande, vid mindre allvarliga överträdelser kan anmärkning lämnas. Skolinspektionen har också möjlighet att besluta om föreläggande för skolhuvudman att fullgöra sina skyldigheter och ange de åtgärder som anses nödvändiga. Åtgärderna kan även omfatta förändringar då det gäller lärarresurser. Skolinspektionen kan besluta om s.k. statliga

[16] 4–5 §§ förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan och 7 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.
[17] 8 kap. 2 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan samt 1 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.
[18] 2 kap. 5–6 §§ diskrimineringslagen (2008:567).

åtgärder för rättelse, om det gäller en kommunal huvudman som inte har följt ett föreläggande och grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter. Statliga åtgärder innebär att staten på kommunens bekostnad vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.[19]

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk samt preparandutbildning för sådana insatser fullgörs i form av uppdragsutbildning, där Arbetsförmedlingen upphandlar utbildningen från lämpliga anordnare. De anordnare som främst kommit i fråga gäller studieförbund och privata tolkförmedlingsföretag. Utbildningen liknar innehållsligt folkbildningens sammanhållna grundutbildning till kontakttolk och beskrivs närmare i kapitel 6.

Inga särskilda tillsynsuppgifter är knutna till denna utbildningsform. Arbetsförmedlingen har i egenskap av uppdragsgivare det fulla ansvaret för att resurserna används kostnadseffektivt. Styrning sker främst genom de avtal med anordnare av utbildning som upprättas.

Arbetsmarknadsutbildningens deltagare är inrangerade i det övergripande uppföljningssystem som görs av kursdeltagare 90 dagar efter utbildning, där uppgifter om sysselsättning, som arbete eller studier, noteras. Det framgår dock inte av den statistik som redovisas hur länge kursdeltagare gått på utbildningen, om de fullföljt den genom att bli godkända eller lämnat kursen av andra skäl. Under perioden februari 2015 – februari 2018 uppges 1 085 kursdeltagare ha påbörjat förberedande tolkutbildning och utbildning till kontakttolk till en sammanlagd kostnad av drygt 100 miljoner kronor, dvs. drygt 93 000 kronor per kursdeltagare. Cirka 80 procent uppges ha fullföljt utbildningen i någon form, cirka 25 procent av dessa anges arbeta 90 dagar efter kursen.

Samlade erfarenheter av tillsyn av tolkutbildning

Erfarenheterna från granskning eller tillsyn av tolkutbildningar är begränsade. De huvudsakliga flöden av tolkutbildning som förekommer granskas och följs visserligen inom ramen för de system som byggts upp inom respektive utbildningsform. Mer systematisk,

[19] 26 kap. skollagen (2010:800).

oberoende och riktad granskning av kvaliteten i utbildningarna till tolk tycks dock inte förekomma i någon större utsträckning. En rad mer avgränsade utredningsinsatser och studier kan dock sägas ha bedrivits i form av myndighetsrapporter eller studentuppsatser inom akademin. Denna typ av insatser har oftast varit problemfokuserade och har därför i första hand uppmärksammat missförhållanden och utvecklingsbehov.

Utbildningsmålen kompletteras uttalat inom arbetsmarknadsutbildningen med sysselsättningsmål för kursdeltagarna efter genomförd utbildning. Arbetsförmedlingens uppföljning av sysselsättningen efter avslutad arbetsmarknadsutbildning indikerar dock svaga resultat för just denna typ av utbildning, mätt i andel sysselsatta som tolk.

Granskning och tillsyn sker även av anslagsfördelning och mer ekonomiadministrativa förhållanden som kringgärdar olika former av tolkutbildning. Övergripande strukturer finns normalt upprättade hos centrala förvaltningsmyndigheter för att bevaka hur regelverket följs, vilket även gäller utbildningsområdet.

8.2.2 Tillsyn över myndigheters användning av tolk

Myndigheters arbete med stöd av tolk är inte föremål för regelbunden tillsyn. Missförhållanden och enskilda händelser kan dock initiera anmälningar, som i vissa avseenden kan granskas eller följas upp av berörd tillsynsmyndighet. Justitieombudsmannen, JO, eller Riksdagens ombudsmän som är det officiella namnet, granskar att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete – särskilt sådana lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. JO har i några ärenden uttalat sig om myndigheters anlitande av tolk. Enligt förvaltningslagen *ska* (vår kursivering) en myndighet använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.[20] Formuleringen skärptes 1 juli 2018, då den nya förvaltningslagen trädde i kraft. Tidigare förvaltningslag angav att myndighet *bör* använda tolk vid behov.[21] Även den tidigare bestämmelsen innebar dock,

[20] 13 § förvaltningslagen (2017:900).
[21] 8 § förvaltningslagen (1986:223).

enligt förarbeten och uttalanden från JO, ett åliggande för myndigheterna att agera. Om det behövdes för att den enskilde skulle kunna ta till vara sin rätt, hade myndigheterna redan tidigare skyldighet att använda tolk. Den ändrade formuleringen skedde för att det som redan gällde skulle komma till uttryck på ett tydligare sätt i den nya förvaltningslagen.[22] Den tidigare formuleringen utgjorde i sin tur en skärpning 1979 av den dessförinnan gällande och ursprungliga lydelsen om att tolk *får* användas.[23] Utredningen har inventerat en rad aktuella granskningar från JO som rör användning av tolk samt tolkars arbete.

Justitiekanslern, JK, utövar under regeringen tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen sker sedan 1998 mer övergripande och har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs inom den offentliga verksamheten. JK har även vissa andra uppgifter, som att reglera skadeståndskrav mot staten. JK har under senare år i några fall granskat hur tingsrätter förordnat tolkar. Detta ska, enligt regelverket, ske så att rätten om det är möjligt förordnar tolk som är auktoriserad.[24]

Exemplen på granskningar som rör tolkområdet från JO och JK är begränsade och inte heltäckande, men kan ändå ha intresse genom att belysa förhållanden som kan kräva mer systematiska tillsynsinsatser. Tolkutredningen diskuterar avslutningsvis de samlade erfarenheterna.

Behovet av tolk

Justitieombudsmannen uttalade sig 2016 om hur en myndighet använt sig av tolk. Sammanfattningsvis konstaterades, då det gällde en kommunal verksamhet, att behovet av tolk ska avgöras i varje enskilt fall, oavsett om ärendet avser myndighetsutövning eller inte.

JO:s beslut avsåg ett utredningsmöte hos en kommun om personlig assistans. Kommunens handläggare uppfattade det som att den personliga assistenten förstod arabiska bättre än svenska och övergick därefter till att ställa frågor och samtala med assistenten på arabiska, trots att övriga närvarande inte förstod språket. Enligt anmälan var det av avgörande betydelse för utredningen att samtliga

[22] Prop. 2016/17:180 s. 84.
[23] Integrationsverket (1999). Tillgång till tolk – en samhällsservice, s. 49.
[24] 5 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken.

parter förstod vad som sades om den aktuella personens livssituation och hjälpbehov. Anmälaren menade att vid myndighetsutövning bör handläggare inte använda annat språk än svenska, om det finns språkmässiga brister bör tolk alltid anlitas. I sitt beslut konstaterade JO att förvaltningslagens bestämmelse om rätt till tolk, gäller alla ärenden och alltså inte inskränks till ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild. Däremot förutsätts myndigheten pröva om det finns något verkligt behov av att anlita tolk i det enskilda fallet. Bestämmelsen ger således inte stöd för att tolk slentrianmässigt ska anlitas. Behovet av tolk ska bedömas objektivt från fall till fall. Enligt JO kan vid bedömningen, förutom den enskildes språkkunskaper, även beaktas ärendets art, betydelse för den enskilde och de språkkunskaper som myndighetens egen personal, den enskildes ombud eller biträde har. Huruvida det var rätt eller fel av myndigheten att inte anlita tolk till det aktuella tillfället var en bedömningsfråga som JO inte uttalade sig om. Däremot framhöll JO att det inte var tillfredsställande om delaktighet i utredningsmötet försvårades av att handläggaren ställde frågor till och samtalade med assistenten på ett språk som övriga närvarande inte behärskade. Omständigheterna var dock inte sådana att handläggarens agerande i denna del gav anledning till kritik från JO:s sida.[25]

Rätt att använda nationellt minoritetsspråk

Ett JO-beslut från 2018 gällde att två personer ansökt hos Försäkringskassan om assistansersättning och vårdbidrag för sin son. Det uppgavs i ansökningarna att finsktalande tolk behövdes. Trots detta fördes nästan all kommunikation i dessa ärenden på svenska. JO konstaterade att Försäkringskassan borde ha informerat om rätten att skriva till myndigheten på finska, enligt 10 § lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724). Försäkringskassan hade brustit i serviceskyldighet genom att inte informera berörda om detta, vilket föranledde JO:s kritik. Telefontolk hade anlitats vid något enstaka tillfälle. Dessa ärenden var komplicerade och av stor betydelse för de berörda, det framgick klart av kommunikationen mellan dem och Försäkringskassan att de inte behärskade svenska. Enligt JO var det uppenbart att Försäkringskassan borde ha anlitat

[25] JO:s beslut 2016-05-12, dnr 6855-2014.

tolk i mycket större utsträckning än vad som skedde. Försäkringskassan fick kritik av JO för sin underlåtenhet att upplysa om rätten att skriva till myndigheten på finska och för att inte i tillräcklig utsträckning ha anlitat tolk.[26]

Räckvidd för god tolksed

Innebörden i begreppet god tolksed utvecklas närmare i avsnitt 7.7.2 och regleras genom Kammarkollegiets tolkföreskrifter. Kammarkollegiet har tillsynsansvar över att de auktoriserade tolkarna iakttar god tolksed i enlighet med föreskrifterna. Myndigheten kan utfärda varningar eller vid allvarligare förseelser också upphäva auktorisationen.[27]

Ett beslut av JO från 2010 gäller en s.k. barnavårdsutredning, där en stadsdelsnämnd utan föräldrars vetskap hade fört enskilda samtal med tolken, vars uppgifter och egna bedömningar av familjen hade tillförts utredningen. Tolkens uppdrag hade inte begränsats till traditionella tolkuppgifter vid samtal, tolken hade dessutom fått i uppgift att redogöra för gjorda iakttagelser under samtalet. Stadsdelsnämnden ansåg sig inte kunna bortse från information i ärendet enbart utifrån det förhållandet att uppgiftslämnaren var tolk. JO framhöll inledningsvis att JO inte har tillsyn över tolken och således var förhindrad att uttala sig vad gällde dennes agerande. Därefter konstaterade JO att det följer av föreskrifter och rekommendationer från Kammarkollegiet att auktoriserad tolk inte får företräda den ena parten inför den andra och inte heller under tolkning utföra någon annan uppgift än att tolka. Visserligen var den aktuella tolken inte auktoriserad, men enligt JO bör Kammarkollegiets föreskrifter och rekommendationer vara vägledande även för tolk som inte är auktoriserad. JO ifrågasatte starkt lämpligheten av att ge tolken ett uppdrag som innebar att senare redogöra för sina iakttagelser. Ett sådant förfaringssätt kan, menade JO, komma i allvarlig konflikt med de regler som gäller tolkars verksamhet, inte minst vad gäller kravet på opartiskhet. Socialtjänsten borde därför avhålla sig från att använda tolkar för annat än rena tolktjänster, eftersom det annars fanns en uppenbar risk att tilltron till tolkars verksamhet undergrävs. JO

[26] JO:s beslut 2018-03-16, dnr 7993-2016.
[27] 10 § och 14 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare samt 17–23 §§ Kammarkollegiets tolkföreskrifter, KAMFS 2016:4.

tillade att förvaltningen under alla förhållanden haft att se till att alla berörda samtyckte till att tolken skulle komma att lämna uppgifter i efterhand. Förvaltningen skulle också tydligt ha dokumenterat tolkens ”sidouppdrag” samt tolkens och de berördas samtycke.[28]

Barntolkning vid muntlig förhandling ej förenlig med lag

JO granskade 2009 förhållanden i anslutning till en muntlig förhandling i länsrätten (nuvarande förvaltningsrätten) om att en flicka skulle beredas vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Flickans mamma var i behov av tolk, men den bokade tolken inställde sig inte vid förhandlingen. I stället påbörjades förhandlingen med flickan som tolk för sin mamma, trots att socialnämnden hade invändningar mot det. Sedan parterna framfört sina yrkanden avbröt rättens ordförande förhandlingen, eftersom han inte ansåg att flickan klarade av att tolka förekommande juridiska begrepp. Därefter ordnades telefontolk och förhandlingen började om. Det anges i 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att rätten vid behov ska anlita tolk, bl.a. om part som ska höras inte behärskar svenska språket. Vidare anges att som tolk inte får anlitas den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet. Enligt JO:s uppfattning var det uppenbart inte förenligt med förvaltningsprocesslagen att låta en flicka som var föremål för ansökan om vård enligt LVU biträda rätten som tolk åt sin mamma och riktade kritik mot ordföranden för förhandlingen. JO riktade även kritik mot att det i protokollet från förhandlingen inte hade gjorts anteckning om att flickan inledningsvis tillåtits att tolka. Där fanns inte heller anteckning om att socialnämnden hade invändningar mot att flickan tolkade.[29]

Tingsrätters förordnande av tolk

I ett JK-ärende från 2015 begärde en auktoriserad tolk skadestånd från staten med ett ospecificerat belopp motsvarande den ersättning han skulle ha fått om han hade förordnats som tolk i förhandlingar

[28] JO:s beslut 2010-06-09, dnr 186-2009.
[29] JO:s beslut 2009-11-11, dnr 4409-2008.

vid en tingsrätt. Tingsrätten medgav att vissa brister hade funnits i tingsrättens rutiner vid beställning av tolkar, så att auktoriserade tolkar ibland inte förordnades trots att sådana fanns tillgängliga. JK kritiserade detta. Däremot konstaterade JK att det saknades förutsättningar att bifalla den auktoriserade tolkens ersättningsanspråk. Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska staten ersätta bl.a. ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Tingsrättens förordnande av tolkar i samband med de aktuella förhandlingarna utgjorde inte myndighetsutövning i förhållande till den auktoriserade tolken, då det inte var han som hade förordnats.[30]

Föreningen Rättstolkarna framförde 2017 klagomål mot en tingsrätt för att domstolen bland annat uppgavs boka tolkar i närområdet, i stället för de tolkar som hade högst kompetens. Enligt JK:s bedömning uppfyllde tingsrättens rutiner de krav som uppställs i 5 kap. 6 § andra stycket rättegångsbalken. Rättens handläggare kontaktade tolkförmedlingar som omfattas av det statliga ramavtalet för förmedlingstjänster. Vid kontakten begärdes i första hand rättstolk, i andra hand auktoriserad tolk. Om det inte var möjligt att anlita en auktoriserad tolk anlitades annan tolk. Endast i undantagsfall togs direkt kontakt med känd tolk som fanns inom domkretsen.[31]

Organisationen Sveriges Auktoriserade Tolkar framförde samma år klagomål mot en tingsrätt som hade bytt ut en inbokad auktoriserad tolk mot en icke auktoriserad tolk. Bytet skedde eftersom den tilltalade hade önskemål om att samma tolk skulle förordnas vid huvudförhandling som vid tidigare polisförhör. JK pekade bl.a. på förarbetsuttalanden om att det åligger rätten att göra ansträngningar för att få tillgång till auktoriserad tolk, där domstolen kan vara tvungen att senarelägga förhandling för att kunna anlita en auktoriserad tolk.[32] JK hänvisade också till ovan refererade beslut från 2015 och konstaterade att det enda tillfället när domstolen får förordna en tolk som inte är auktoriserad är när det inte finns någon auktoriserad tolk tillgänglig i närområdet. JK framhöll att innan tingsrätten begärde byte av tolk, borde man ha kontrollerat att den önskade tolken var auktoriserad. Det hade varit en enkel och inte

[30] JK:s beslut den 11 maj 2015, dnr 3421-14-40.
[31] JK:s beslut den 5 oktober 2017, dnr 7678-16-21.
[32] Prop. 2012/13:132, s. 50.

tidskrävande uppgift att antingen söka i registret hos Kammarkollegiet eller fråga tolkförmedlingen. JK kritiserade tingsrätten för att den icke auktoriserade tolken förordnades, trots att det fanns auktoriserade tolkar tillgängliga.[33]

Samlade erfarenheter av granskningarna

Det begränsade antal granskningar från JO och JK som redovisats, ger stöd för att myndigheters praktiska användning av tolk uppvisar betydande variation och till stor del präglas av de särskilda förhållanden som gäller. Besvärliga avvägningar beträffande behovet av tolk uppstår i mötet med enskilda som inte alltid tillräckligt väl kan kommunicera på svenska. Uppenbart förekommer också viss okunskap om regelverket och brist på interna riktlinjer inom offentlig sektor om när tolk krävs, vilken kompetensnivå som är ändamålsenlig, hur tolkens uppgifter bör avgränsas, vad tillämpning av god tolksed innebär och i synen på barns medverkan i tolkliknande situationer. Frågorna har betydelse för enskildas rätt, likhet i rättstillämpningen, barns rättigheter etc. Innebörden i begreppet god tolksed utvecklas närmare i avsnitt 7.7.2.

Det är svårt att veta hur uttalade problemen kring användning av tolk är inom offentlig sektor. Delvis sammanhänger det med att det saknas destinerad tillsynsmyndighet för tolkfrågor, som kan samla och återkoppla erfarenheter kring regelefterlevnad och tillämpning.

8.2.3 Tillsyn över auktoriserade tolkars yrkesverksamhet

Kammarkollegiet utövar tillsyn över auktoriserade tolkar och deras yrkesverksamhet. Enligt gällande förordning ska auktoriserade tolkar samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtros dem och i allt iaktta god tolksed, se avsnitt 7.7.2. Tolkar ska avböja att utföra uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet. Följer en auktoriserad tolk inte god tolksed kan kollegiet utdela en varning, eller i allvarligare fall upphäva tolkens auktorisation. I ärenden om auktorisation får Kammarkollegiet begära in yttranden från myndigheter och organisationer. Ett beslut om upphävande av auktorisation gäller omedelbart,

[33] JK:s beslut den 11 januari 2018, dnr 10091-17-2.1.

om inte något annat beslutas. Den tolk som beslutet angår kan överklaga beslutet vid allmän förvaltningsdomstol. Den som obehörigen utger sig för att vara auktoriserad tolk kan dömas till böter. Samma regler för tolkar som är auktoriserade i teckenspråk.[34]

God tolksed regleras genom Kammarkollegiets tolkföreskrifter.[35] JO har uttalat att Kammarkollegiets föreskrifter och rekommendationer om god tolksed bör vara vägledande även för tolkar som inte är auktoriserade.[36] Eftersom det saknas tillsynsansvar över ej auktoriserade tolkar, granskas de dock inte med avseende på om de följer god tolksed eller ej i sin yrkesverksamhet.

Att obehörigen utge sig för att vara auktoriserad tolk kan föranleda böter. Av det följer dock inte att det faller under Kammarkollegiets tillsynsansvar att spåra upp tolkar som felaktigt använder beteckningen auktoriserad tolk. Anmälan och prövning av sådana förseelser ligger närmast på de avropande och rättsvårdande myndigheter som uppmärksammar sådana förhållanden.

8.3 Granskning och tillsyn inom tolkområdet i praktiken

Det är främst fyra delområden som lyfts fram då behoven av granskning och tillsyn av tolktjänster diskuterats. Det gäller (1) tolkförmedlingarnas verksamhet som vid upprepade tillfällen varit i fokus som tilltänkta tillsynsobjekt i tidigare utredningar. Även (2) tillsynen över yrkesverksamma tolkar utgör ett naturligt område för tillsyn. Där utövar f.n. Kammarkollegiet tillsyn över auktoriserade tolkar, men merparten av de tolkar som arbetar inom offentlig sektor saknar auktorisation och granskas därför inte av myndigheterna. Vidare har (3) hanteringen av personuppgifter uppmärksammats i anslutning till ökade integritetskrav för enskilda och det nya regelverk som utvecklats inom EU. Tolkarnas personuppgifter kan i kombination med uppgifter om språk utgöra känsliga uppgifter. Slutligen har (4) förekomsten av barn som tolkar åt sina föräldrar eller andra anhöriga varit ett fortsatt aktuellt område, där reglering och tillsyn behöver prövas.

[34] 9–11 §§ och 14–17 §§ förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.
[35] 17–23 §§ Kammarkollegiets tolkföreskrifter (KAMFS 2016:4).
[36] JO:s beslut 2010-06-10, dnr 186-2009.

8.3.1 Tillsyn över förmedlingsverksamhet

Till skillnad mot flera andra branschområden där reglering och registrering sker av företag och utövare, saknas detta helt inom tolkförmedlingsområdet. Avreglering av verksamheten inleddes i mer betydande grad i början på 1990-talet, av en då i huvudsak offentligt bedriven och finansierad verksamhet. Sedan dess har ett flertal privata aktörer utvecklat eller övertagit tolkförmedlingar, i vissa fall med betydande omsättning i egna eller mer koncernliknande strukturer. Verksamheten är i huvudsak skattefinansierad. Trots det förekommer inte registrering, reglering eller tillsyn av företagen, bortsett från de mer allmänna regelverk som avser t.ex. aktiebolag och annan näringsverksamhet. Verksamhetens utformning påverkas därför främst genom avkastningskrav och de avtalsförhållanden som upprättas med myndigheter och verksamheter i stat, landsting och kommuner.

Förmedlingsföretag som lämnat anbud inför det statliga ramavtalet 2018 kontrolleras med avseende på om de fullgjort sina skyldigheter beträffande skatter och avgifter.[37] Liknande kontroller förutsätts ske även inför anbud lämnade till andra aktörer som upphandlar förmedlingstjänster inom offentlig sektor.

De egentliga verksamhetsutövarna, tolkarna, har av tradition varit svagt organiserade och i huvudsak verksamma som egenföretagare. De betraktas dock inte i formell mening som underleverantörer till förmedlingarna, utan benämns frilansande tolkar.[38] Under senare år har en tilltagande verksamhet med anställda tolkar, t.ex. i callcenters, utvecklats vid de större förmedlingarna. Det finns också tecken på en organisatorisk revitalisering bland tolkar inom det fackliga området (Rikstolk). Förekomsten av ett ökat antal anställda tolkar aktualiserar ytterligare tillsynsområden, t.ex. från Arbetsmiljöverkets sida.

Tidigare erfarenheter och utredningsförslag

Utredningsförslag har tidigare lagts vid flera tillfällen om tillsyn av tolkförmedlingsverksamheter. Dåvarande Integrationsverket angav 1999 att såväl kommunala som privata förmedlingar själva vid det

[37] Kammarkollegiet kontrollerar detta via SKV4820, förutsatt att anbudsgivaren är ett bolag med skattskyldighet i Sverige. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet, Frågor och svar inför upphandling av tolkförmedlingstjänster, ref.nr. 23.3.9066-2016.
[38] Ibid.

tillfället gav uttryck för vissa tillsynsbehov. Det gällde kontroll av kompetens, utbildning och lämplighet hos tolkar som saknade auktorisation, men också tillsyn av själva förmedlingsverksamheten. Omfattande diskussioner hade uppstått i anslutning till den avreglering av tolkförmedlingar som påbörjats och en rad brister uppmärksammades kring tolktjänstverksamheten. Bidragande till det ökade intresset att granska förmedlingarna var också de uppmärksammade övertaganden som skett av kommunala förmedlingar, där nya aktörer i vissa fall kunde utveckla god lönsamhet. Överlåtelser mot symboliska summor som i Stockholm, blev kritiserat men kunde initialt inte förhindras.

Förslag lämnades av Integrationsverket 1999 om att upprätta ett sammanhållet regelverk för tolkservice, där ändring även föreslogs av 8 § i dåvarande förvaltningslagen, så att det tydligare framgick att tolk skulle användas vid all myndighetsutövning samt vid sådan information som hade betydelse för en individs möjligheter att ta tillvara sina rättigheter eller fullgöra sina skyldigheter. Regelverket skulle enligt verket även beskriva kompetenskrav, en översyn borde även ske av utbildning och arbetsvillkor för tolkar. Obligatorisk registrering och tillsyn förordades genom Kammarkollegiet av landets tolkförmedlingar. Specifika krav skulle ställas på tolkförmedlares kompetens, redbarhet, relation till tolkarna, utbildningsprogram, anställd personal m.m.[39]

Några år senare kom frågan om tolktjänstförmedling åter att utredas, denna gång genom 2001 års Tolkförmedlingsutredning. Utredningen utvecklade i sitt betänkande 2004 liknande förslag. De skäl som angavs för tillsyn riktad mot tolkförmedlingarna var behov av att

- vidta kvalitetshöjande åtgärder och kompetensutveckling,
- utveckla god tolkförmedlingssed,
- slå vakt om rättssäkerheten,
- främja likabehandling av alla som bor eller vistas i landet, och
- främja en god konkurrensneutralitet mellan förmedlingar.[40]

[39] Integrationsverket (1999). Tillgång till tolk – en samhällsservice. Rapport till regeringen september 1999.
[40] SOU 2004:15, s. 39 ff.

Utredningens förslag avsåg en ny lag för registrering och tillsyn av tolkförmedlingar med Kammarkollegiet som tillsynsmyndighet. Vidare föreslogs utveckling av en s.k. god tolkförmedlingssed.[41]

Den lagreglering som Tolkförmedlingsutredningen föreslog kom dock inte att införas. Förslaget omfattade även att godkänd tolkförmedling skulle föra förteckning över de tolkar som utförde uppdrag åt förmedlingen. Förslaget ifrågasattes av integritetsskäl från Datainspektionens sida och genomfördes inte. Det konstaterades att namnuppgifter tillsammans med angivelser om tolkspråk innebar att tolkars etniska ursprung kunde avslöjas, vilket utgjorde känsliga personuppgifter. Sådana uppgifter skulle kunna behandlas om tolken gav sitt samtycke, men det bedömdes som praktiskt omöjligt för förmedlingarna att inhämta samtycken från alla berörda tolkar. Datainspektionen utgick vidare från att det behövdes författningsstöd som bland annat reglerade ändamål, innehåll och tillhandahållande av uppgifter för de föreslagna förteckningarna.[42]

Kammarkollegiet utvecklade 2011 ett nationellt register över grundutbildade tolkar, vid sidan av sitt befintliga register över auktoriserade tolkar. Tolkregistret utvidgades 2016 till att även omfatta teckenspråk och skrivtolkning samt tolkutbildningar inom universitet och högskolor.[43] Merparten av samhällets tolktjänster fullgjordes dock – då som nu – av kategorin ”övrig tolk”, som saknar såväl erforderlig utbildning som auktorisation. Det gällde tolkar som inte kvalitetssäkrats och därmed inte heller förtecknades i något offentligt register. Staten har avtalsmässigt i någon mån sökt säkra kompetensnivån även för gruppen övriga tolkar. Migrationsverket har t.ex. i sitt ramavtal ställt krav på tester och kortare utbildning i förmedlingsorganens regi.

Tolkförmedlingsutredning bedömde 2004 för sin del att en reglering av tolkförmedlingarna skulle bidra till att skapa bättre nationell överblick över den samlade förmedlingsverksamheten och hur dessa skattefinansierade verksamheter bedrevs. Det huvudsakliga syftet med registreringsskyldigheten angavs vara att tolkförmedlingar skulle bli föremål för tillsyn. Tolkanvändares möjligheter att framföra klagomål och påtala fel och brister förutsågs därmed öka. Det allmänna skulle få bättre garantier för att skattemedel användes

[41] SOU 2004:15.
[42] Datainspektionen (2004). Yttrande över betänkandet Tolkförmedling – kvalitet registrering tillsyn, SOU 2004:15, dnr. 324-2004.
[43] 12 § och 16 a § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

så effektivt som möjligt och att tolkförmedlingar tar ansvar för kvaliteten i levererade tjänster. En frivillig registrering kunde enligt utredningens uppfattning inte på ett godtagbart sätt tillförsäkra en tillräckligt hög grad av kvalitetskontroll. Ett frivilligt system skulle göra det möjligt för oseriösa aktörer att verka på marknaden utan statlig tillsyn, även om man kunde anta att sådana förmedlingar på sikt skulle slås ut av kvalitetsmedvetna upphandlare.[44]

Tolkförmedlingsutredningens huvudförslag var ofullständigt genomarbetade och mötte också betydande kritik, bl.a. från branschen. De kom därför aldrig att genomföras. Branschens motstånd mot de förslag som utformades kanaliserades genom allt tätare samarbetsformer mellan de större och mest tongivande privata förmedlingarna. De organiserade sig i vad som numera utgör Språkföretagen inom arbetsgivarförbundet Almega.

8.3.2 Tillsyn över auktoriserade tolkar

Kammarkollegiet bedriver, som tidigare framgått, tillsyn av auktoriserade tolkar. Det saknas för närvarande tillsynsansvar och tillsynsuppgifter då det gäller de yrkesverksamma tolkar som saknar auktorisation. Kammarkollegiet har dock ett registeransvar för utbildade tolkar. Myndigheten för separata register över auktoriserade tolkar respektive tolkar som med godkänt resultat genomgått viss utbildning eller validerats gentemot denna utbildning och önskar ingå i registret. Utbildningarna är i vissa avseenden föremål för statlig tillsyn. Registret är sökbart och via Kammarkollegiets webbplats också offentligt tillgängligt.[45] Publicering på webbplatsen kräver samtycke av de registrerade, vilket innebär att alla auktoriserade tolkar inte är sökbara på webbplatsen. En fullständig förteckning förs dock av myndigheten och kan lämnas ut på begäran.[46]

[44] SOU 2004:15 s. 38 ff.
[45] 16 a § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.
[46] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-06-05.

Hantering av personuppgifter

En förutsättning för att bedriva tillsyn över de auktoriserade tolkarna är att dessa kan identifieras på lämpligt sätt av myndigheten och de uppdragsgivare tolken möter. Hantering av personuppgifter för tolkar, särskilt i kombination med uppgifter om tolkspråk, kan dock innebära att dessa blir känsliga. Även om uppgift om tolkspråk inte utgör en känslig personuppgift i sig, skulle den tillsammans med andra uppgifter kunna indikera etniskt ursprung, en känslig personuppgift.[47] Kammarkollegiet tilldelar därför sedan 2017 varje registrerad auktoriserad eller utbildad tolk ett unikt tolknummer, som i sin tur relaterar till individens personnummer. Till tolknumret kopplas uppgifter om tolkens kompetensnivå (rättstolk, sjukvårdstolk, auktoriserad tolk eller registrerad utbildad tolk), tolkspråk, kontaktuppgifter samt giltighetstid för auktorisation eller registrering som utbildad tolk. Tolknumret anges i Kammarkollegiets ärendehanteringssystem, på auktorisationsdiplom, i kollegiets beslut om registrering som utbildad tolk och i det nationella tolkregistret på Kammarkollegiets webbplats. Det anges även på tolkarnas behörighetskort.

Tolkars personnummer registreras hos berörd tolkförmedling. Förmedlingarna behöver såväl dessa personuppgifter som tolknummer i kommunikationen med de myndigheter som avropar tolktjänster.[48] Myndigheterna har i sin tur ansvar för säkra rutiner för en korrekt och lagenlig hantering av uppgifterna.

Former för tillsyn

Kammarkollegiets tillsyn av auktoriserade tolkar grundas på inkomna anmälningar. Sådana anmälningar kan t.ex. inkomma från tolkförmedling, myndighet, kommun eller enskild. Det förekommer också att anonyma anmälningar leder till ett tillsynsärende. Kammarkollegiet uppmärksammar ibland förhållanden på annat sätt, t.ex. i samband med ansökan om förnyelse av auktorisation, vilket kan ge anledning att initiera ett tillsynsärende. Ett exempel på när ett tillsynsärende har initierats i samband med ansökan om förnyelse av auktorisation är 2013, då Kammarrätten i Stockholm prövade frågan

[47] Prop. 2017/18:218 s. 127.
[48] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-02-23.

om Kammarkollegiet haft fog för att kräva ett muntligt kunskapsprov i samband med en ansökan om förnyelse av auktoriserad tolk med bevis om speciell kompetens som rättstolk. Den aktuella tolken hade deltagit som tolk i ett debattprogram i tv, som en handläggare på Kammarkollegiet såg. Handläggaren reagerade på tolkens agerande och upprättade därför ett tillsynsärende. När andra handläggare på Kammarkollegiet tittade på inslaget reagerade de på tolkens bristfälliga språkfärdigheter, bl.a. på att han inte levererade idiomatiskt korrekta konstruktioner på svenska. Under Kammarkollegiets handläggning av tillsynsärendet ansökte tolken om förnyad auktorisation. Kammarkollegiet bedömde att hans tolkning i tv-programmet utgjort särskilda skäl för att han skulle kallas till ett muntligt prov. Kammarrätten konstaterade att de brister som Kammarkollegiet hade beskrivit utgjorde sådana särskilda skäl som ger kollegiet rätt att kräva ett muntligt kunskapsprov.[49]

Mer systematisk och löpande tillsyn i egentlig mening förekommer inte då det gäller auktoriserade tolkars yrkesutövning. Vid ansökan om förnyelse vart femte år, sker en prövning. Den är av mer administrativ karaktär och avser främst att kontrollera om tolken upprätthåller tillräckligt omfattande yrkesverksamhet och fortsatt uppfyller villkoret för redbarhet och lämplighet för att behålla auktorisationen.

Några av de svagheter som Kammarkollegiet identifierat i sin nuvarande tillsynsverksamhet gäller:

- Det saknas resurser, organisation, men även andra förutsättningar för att kunna utföra tillsyn genom t.ex. inspektioner. Eftersom tolkning i offentlig sektor oftast sker i form av tvåpartssamtal och bakom stängda dörrar är det svårt att tillsyna tolkar under yrkesutövningen. Dessutom spelas de tolkade samtalen sällan in annat än i domstolssammanhang, och även om det skulle finnas inspelningar är det tveksamt ur parternas integritetsperspektiv om kollegiet har rätt att få tillgång till ljud- eller bildbevis i syfte att samla in underlag för en tillsynsutredning.
- (Upplevd) kompetensbrist hos tolken utgör enligt Kammarkollegiets tolkning inte grund för ingripande/sanktion enligt tolkförordningens nuvarande bestämmelser.

[49] Kammarrättens i Stockholm dom den 18 juni 2013, mål nr 469-13.

- Myndighetens nuvarande tillsynsordning närmast förutsätter att båda tolkanvändande parter är införstådda med kollegiets tillsynsansvar och vet vilken instans de ska vända sig till när de vill lämna en anmälan mot en auktoriserad tolk (till Kammarkollegiets auktorisationsverksamhet) och när det gäller reklamation eller avvikelser i samband med avrop av tolktjänster (aktuell ramavtalsförvaltare). Det krävs även att anmälaren har viss kunskap om god tolksed. Innebörden i begreppet god tolksed utvecklas närmare i avsnitt 7.7.2.
- Eftersom tolkförmedlingars tillgång till auktoriserade tolkar utgör en fördel vid upphandlingar ligger det enligt Kammarkollegiet inte per automatik i förmedlingarnas intresse att tillsynsanmäla en auktoriserad tolk. Ett eventuellt upphävande kan medföra att tolkförmedlingen ”blir av med” en av sina auktoriserade tolkar.
- Det finns ingen systematisk informationsdelning mellan auktorisationsverksamheten och aktuell ramavtalsförvaltare när det kommer till reklamationer eller avvikelserapporter avseende auktoriserade tolkar till ramavtalsförvaltningen.
- Sanktionsmöjligheterna (varning och upphävande) upplevs väl begränsade och bör enligt myndigheten kompletteras.[50]

Tillsynsresultat

Ett hundratal tillsynsärenden har aktualiserats mellan 1996 och 2018.[51] Av dessa har endast ett fåtal lett till att auktoriserad tolk tilldelats varning eller fått sin auktorisation upphävd. Initiativen till ärenden kommer i regel från tolkförmedling eller myndighet.

Utredningens genomgång visar att Kammarkollegiet under perioden 2002–2016 upphävt auktorisationer i fem fall och meddelat varning till 15 auktoriserade tolkar. I ett fall har även tidigare beslut om återkallande av auktorisation ändrats till varning genom dom i Kammarrätt. Under de två senaste åren (t.o.m. september 2018) har en auktorisation upphävts och fyra ytterligare varningar utdelats.[52]

[50] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-06-05.
[51] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-05-15.
[52] Avser enbart auktoriserade tolkar i talade språk, dvs. inte teckenspråkstolkar. Kammarrättens i Stockholm dom 2011-08-30, mål nr 167-11.

Auktoriserade tolkar som varnats eller fått sin auktorisation upphävd av Kammarkollegiet har bland annat brutit mot bestämmelser om att tolkar samvetsgrant ska utföra de uppdrag som anförtros dem och i allt iaktta god tolksed, att en auktoriserad tolk ska uppträda yrkesmässigt och affärsmässigt korrekt i alla sina yrkeskontakter, eller har förfarit oredligt på så vis att de inte längre har ansetts uppfylla kravet på att en tolk ska vara känd för redbarhet och även i övrigt vara lämplig som tolk. Bakomliggande förhållanden kan gälla att tolkar uteblir från uppdrag, byter uppdrag med varandra, jäv, dåligt uppträdande, brott mot tystnadsplikten, felaktiga uppgifter om egna meriter eller vid rekvisition av arvoden och ersättningar, samt språkliga brister. Allvarligare brott och oredlighet har också kunnat utgöra grund för återkallande av auktorisation. Vissa språkområden är överrepresenterade, men underlaget är som framgått ovan begränsat.[53]

Enstaka ärenden har även gällt tolkar som oriktigt utgett sig för att vara auktoriserade. JO har uttalat att innebörden i begreppet god tolksed bör vara vägledande även för tolkar utan auktorisation.[54] Av det följer dock inte automatiskt att Kammarkollegiet har tillsynsansvar för tillämpning av god sed beträffande tolkar i allmänhet.

8.3.3 Tillsyn över personuppgiftshantering

Datainspektionen utövar tillsyn över personuppgiftshantering. Enligt EU:s dataskyddsförordning krävs rättslig grund för få att behandla personuppgifter. Då det gäller känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om etniskt ursprung, är utgångspunkten att sådana inte får hanteras eller redovisas, utom i de undantagsfall som följer av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (den s.k. dataskyddslagen).[55] Även om uppgift om tolkspråk i sig inte utgör en känslig personuppgift, kan den

[53] 4 § 3 p. och 9 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare, samt 18 § KAMFS 2016:4. Redovisningen bygger på underlag till utredningen från Kammarkollegiet, 2018-05-15.
[54] 17–23 §§ Kammarkollegiets tolkföreskrifter (KAMFS 2016:4) samt JO:s beslut 2010-06-10, dnr 186-2009.
[55] Artikel 5 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän dataskyddsförordning), samt 3 kap. 1–7 §§ lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

tillsammans med andra uppgifter indikera etniskt ursprung och därmed utgöra känslig personuppgift.[56]

Kammarkollegiet hanterar personuppgifter i sina register över auktoriserade och utbildade tolkar, inklusive uppgifter om tolkspråk. Tolkförmedlingar hanterar på liknande sätt personuppgifter då de för egna register över tolkar och tolkspråk. Även myndigheter hanterar personuppgifter om tolkar, bland annat när de får uppgifter från förmedlingar. Personuppgifter måste sammantaget hanteras på korrekt sätt i berörda system för att stå i överensstämmelse med lagstiftningen och på bästa möjliga sätt tillvarata tolkarnas rättigheter.

Datainspektionen har i olika sammanhang uttalat sig om i vilken utsträckning tolkars personuppgifter får behandlas, bl.a. för avtalsuppföljning och kvalitetsomdömen. I följande avsnitt redovisas några av de bedömningar som gjorts.

Personuppgifter för tolkar för kontroll av förmedlingsorgan

Myndigheter kan behöva hantera personuppgifter för de tolkar de anlitar för att kontrollera om tolkförmedlingar följer ingångna avtal om t.ex. kvalitet och fakturering. Det kan visa sig särskilt viktigt då kvalitetmarkörer saknas i stor utsträckning, t.ex. om andelen utbildade eller auktoriserade tolkar är mycket låg i verksamheten.

Migrationsverket har gjort denna typ av bedömningar och begärde därför 2013 samråd med Datainspektionen i frågan. Av Migrationsverkets avtal med tolkförmedlingar följde att förmedlingarna skulle kontrollera enskilda tolkars lämplighet och kompetens. Det kunde, enligt verket, i enskilda fall finnas behov av att meddela tolkförmedlingar om kvalitetsbrister i levererade tjänster. Det fanns också behov av att i undantagsfall begära in uppgifter om tolkars formella kompetens för att kontrollera fakturors riktighet, eftersom ersättningsnivåer är kopplade till kompetens. Migrationsverket avsåg att hantera uppgifterna ostrukturerat och gallra dem direkt efter genomförd kontroll, om det inte fanns anledning att utreda frågan ytterligare. Datainspektionens bedömde att det var förenligt med då gällande regelverk[57] att Migrationsverket behandlade tolkars

[56] Prop. 2017/18:218 s. 127.
[57] Personuppgiftlag (1998:204).

personuppgifter på det sätt som beskrivits. Den då gällande personuppgiftslagen innebar enklare regler för personuppgifter i ostrukturerat material. Om de ostrukturerade uppgifterna ändå skulle kopplas till en strukturerad samling av personuppgifter, gjorde Datainspektionen bedömningen att Migrationsverket kunde göra behandlingen efter en s.k. intresseavvägning.[58]

I de regler som numera gäller för personuppgiftsbehandling, finns inte längre några enklare regler för uppgifter som behandlas ostrukturerat. Enhetliga regler gäller för all hantering av personuppgifter. Myndigheter kan inte heller stödja sin behandling på en intresseavvägning om de behandlar personuppgifter som ett led i fullgörande av sina uppgifter. Sådan behandling får i stället ske med stöd av lag eller annan författning.[59]

Personuppgifter i kvalitetsomdömen

Migrationsverket ansåg sig tidigare ha behov av att registrera kvalitetsomdömen för de tolkar myndigheten anlitade, eftersom kvalitetsbrister kan innebära allvarliga rättssäkerhetsproblem för enskilda sökanden. Migrationsverkets erfarenheter av att enbart ge återkoppling till tolken i direkt anslutning till enskilda uppdrag, var att detta inte visat sig tillräckligt. Migrationsverket fick i många fall kännedom om en uppdragstagares brister först efter att ett uppdrag hade avslutats, när möjligheten att besluta om byte av tolk inte längre fanns kvar. Dessutom hade berörda tjänstemän inte tillgång till uppgifter om vilka uppdragstagare som hade bytts ut på grund av avvikelser och kunde därför inte beakta det när de skulle förordna en uppdragstagare.[60]

Exempel på allvarliga avvikelser var felaktig eller bristande kompetens (antingen i svenska eller i det språk som tolkning avsåg), att tolken inte var den person som hon eller han utgett sig för, samt förekomst av jävsförhållanden.[61]

[58] Datainspektionen, 2013, Samråd om behandling av uppgifter om tolk, dnr. 566–2013.
[59] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. (Dataskyddsförordningen).
[60] SOU 2015:73, s. 352 f.
[61] Ibid., s. 335 f. och 345–348.

Migrationsverkets behov av att kunna registrera kvalitetsomdömen för anlitade tolkar biträddes av den offentliga utredningen om personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet som såg positivt på möjligheten att registrera omdömen. Utredningen angav att det då behövde säkerställas att en avvikelseregistrering inte i praktiken skulle innebära en formlös obehörighetsförklaring för viss tolk att ta uppdrag hos verket. Intresset av att främja rättssäkerheten i migrationsprocessen ansågs väga tyngre än de integritetsrisker och andra aspekter som kunde tala emot att få registrera kvalitetsomdömen om tolkar.[62]

Datainspektionen framförde i sitt yttrade sig över utredningens betänkande, att utredningens analys var bristfällig vad avser integritetsriskerna för enskilda tolkar som skulle kunna komma att föras upp på Migrationsverkets lista för avvikelseregistreringar. Datainspektionen var av uppfattningen att det fanns en klar risk att listan skulle kunna spridas långt utanför Migrationsverket och till exempel publiceras på internet. Inspektionen framhöll att det krävs starka skäl, som väger över intrånget i den personliga integriteten för de registrerade, för att inrätta så kallade ”svarta listor” med negativa verkningar för enskilda. I allmänhet får en sådan lista negativa följder för enskilda genom att avstänga dem från en viss tjänst eller skada deras anseende. Datainspektionen ansåg att det fanns en uppenbar risk att de som skulle bli registrerade av Migrationsverket på en avvikelselista i praktiken skulle komma att diskvalificeras för uppdrag under den tiden som hon eller han fanns med på listan.[63]

Migrationsverket anser inte att denna typ av omdömen längre har aktualitet i verksamheten, men frågan är ändå av principiellt intresse och avser ett centralt problem då det gäller kvalitetssäkring av de viktiga tolktjänsterna inom offentlig sektor. Majoriteten av de tolkar som anlitas utgörs av s.k. ”övriga tolkar”, som ytterst saknar annan form av kvalitetsgranskning än den som myndigheter själva kan göra i sin värdering av hur uppdrag utförs. Det väcker naturligt önskemål om myndighetsregister över anlitade uppdragstagare, för att säkra kvalitetsinformation, så länge denna kategori tolkar annat än i undantagsfall medges fortsatta uppdrag. Dessa övriga tolkar saknar kvalitetssäkrad utbildning eller godkänd auktorisation. Bristen på mer

[62] Ibid., s. 354–357.
[63] Datainspektionen (2015). Remissvar avseende betänkandet 2014 års utlänningsdatalag (SOU 2015:73), dnr 1391-2015.

systematisk tillsyn av yrkesutövare eller förmedlingsföretag är ovanlig i jämförelse med andra branscher, vilket behandlas i avsnitt 8.4.

8.3.4 Barn och anhöriga som tolkar

I Sverige råder inte uttryckligt förbud mot att barn tolkar åt föräldrar och andra anhöriga. Enligt etablerade uppfattningar är det dock ofta inte förenligt med barnets bästa. Svenska myndigheter har också i huvudsak uppmärksammat detta som ett problem, där interna riktlinjer eller praxis söker begränsa förekomsten av barntolkning.[64] Inom hälso- och sjukvården, men även vid statliga myndigheter förekommer det dock fortfarande att barn och anhöriga utför tolkning, vilket föranlett särskilda forsknings- och utredningsinsatser.[65] I Norge föreligger sedan 2016 förbud mot barntolkning, vilket regleras genom den norska förvaltningslagen. Bestämmelsen om detta innehåller två undantagssituationer, risk för dödsfall eller allvarlig hälsoskada samt information av enklare karaktär. Undantagen ska tillämpas restriktivt, men det kan vara svårt att i en tillsyn avgöra om så varit fallet.[66] Danmark har sedan 2015 infört ett förbud mot barntolkning inom hälso- och sjukvården. Barn får dock användas som tolkar vid akuta och livshotande tillfällen. Dessutom får barn över 15 år användas som tolkar när ansvarig läkare bedömer att det rör sig om ett enkelt och oproblematiskt vårdsamtal.[67]

I Sverige råder inte heller förbud mot att vänner eller anhöriga tolkar. Även anhörigtolkning kan visa sig mindre lämpligt. Det kan vara svårt att garantera tolkningens oberoende, säkra kvalitet i samtalet och att korrekt information överförs.

En eventuell reglering för att möjliggöra tillsyn kring förekomst av tolkning med hjälp av barn, anhöriga eller vänner kan möta vissa svårigheter. I kapitel 9 utvecklas frågan om barn och anhöriga som ersätter tolk närmare.

[64] Se t.ex. Socialstyrelsen, www.kunskapsguiden.se/Ekonomiskt-bistand/Teman/interkulturellt-perspektiv/Sidor/Samtala-genom-tolk.aspx, 2018-10-06.
[65] Socialstyrelsen (2018). Barn och andra anhöriga som översätter och medlar inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.
[66] 11 e § lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
[67] Förvaltningsloven., 2 kap. 4 §.

8.4 Jämförelser med andra branscher och yrken

Nedan ges en jämförande översikt avseende statlig tillsyn över andra auktoriserade yrkesgrupper och registrerade företag i olika branscher. Inledningsvis ges en jämförelse med sådana tolktjänster för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade som landstingen erbjuder.

Därefter följer jämförelser med statens tillsyn över auktoriserade elinstallatörer och elinstallationsföretag, auktoriserade bevakningsföretag och godkännande av personal vid sådana företag, auktoriserade revisorer och registrerade revisionsbyråer samt tillsyn över advokater och advokatbyråer. Avslutningsvis kommenteras de tillsynsförhållanden som gäller för sådana offentliga biträden i asylärenden som inte arbetar vid advokatbyråer.

8.4.1 Vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade

Kammarkollegiets tillsynsansvar omfattar också tolkar som är auktoriserade i det svenska teckenspråket.[68]

Det allmänna har enligt språklagen ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket. Landstingen ska enligt hälso- och sjukvårdslagen, HSL, erbjuda tolktjänst för så kallad *vardagstolkning* för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Begreppet vardagstolkning innefattar enligt förarbeten en mängd situationer i vardagslivet när döva och hörselskadade kan ha behov av tolk, men som det inte är möjligt eller önskvärt att noga precisera. Det kan t.ex. handla om läkar- och tandläkarbesök, vid myndighetskontakter eller vid information på arbetsplatser. Ett landstings besked att teckenspråkstolk inte kommer att erbjudas vid ett visst tillfälle kan inte överklagas.[69]

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, svarar för tillsyn inom hälso- och sjukvård, inklusive klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal enligt bestämmelserna i patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL. Enligt PSL avses med hälso- och sjukvårdspersonal också den ”som i annat fall vid hälso- och sjukvård av patienter

[68] 1 § och 10 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.
[69] 9 § språklagen (2009:600) och 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Ds 2016:7 s. 31 ff. och prop. 1992/93:159.

biträder en legitimerad yrkesutövare". Enligt IVO hjälper en tolk inte till vid vården av en patient på det sätt som avses i PSL och myndighetens tillsynsansvar omfattar därför inte tolkar, varken tolkverksamheten eller enskilda tolkars yrkesutövning.[70] Det är emellertid tydligt att själva tolktjänsten för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade står under tillsyn av IVO, dvs. hur vårdgivaren efterlever kravet i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, att erbjuda sådan tolktjänst. I PSL anges nämligen att med hälso- och sjukvård enligt den lagen avses verksamhet som omfattas av HSL.[71] IVO har rätt att inspektera verksamhet som står under deras tillsyn och har således rätt att inspektera landstingens tolktjänster. Får IVO kännedom om att någon har brutit mot en bestämmelse som gäller verksamhet som står under inspektionens tillsyn, ska myndigheten vidta åtgärder så att bestämmelsen följs. IVO ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, förmedla kunskap och erfarenheter som erhålls genom tillsynen, och informera och ge råd till allmänheten. IVO:s tillsyn ska dock främst inriktas på granskning av att *vårdgivare*, vilket tolktjänsten inte utgör, fullgör sina skyldigheter när det gäller systematiskt patientsäkerhetsarbete. IVO kan förelägga att fullgöra sina skyldigheter, ett föreläggande kan också förenas med vite. Följer vårdgivaren inte ett föreläggande kan IVO förbjuda vårdgivarens verksamhet. Även utan föregående föreläggande får IVO besluta att förbjuda en verksamhet, om det är påtaglig fara för patienters liv, hälsa eller personliga säkerhet i övrigt. Om ett beslut inte kan avvaktas och det finns sannolika skäl för att verksamheten kommer att förbjudas får IVO besluta att i högst sex månader förbjuda en verksamhet. Om det finns synnerliga skäl får beslutets giltighetstid förlängas en gång med ytterligare sex månader.[72]

Utbildning till teckenspråks- och dövblindtolk sker vid folkhögskolor, i likhet med en stor del av kontakttolkutbildningen. Till skillnad från kontakttolkutbildning krävs det inga förkunskaper i språket för att kunna antas. Vid antagning till teckenspråks- och dövblindtolkutbildning genomförs intervjuer och antagningsprov för

[70] Underlag till utredningen från Inspektionen för vård och omsorg 2018-03-18, 1 kap. 4 § 3 p. patientsäkerhetslagen (2010:659), 8 kap. 7 § 3 p. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), 1 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.
[71] Ds 2016:7 s. 33, 1 kap. 2 § och 7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen (2010:659).
[72] 7 kap. 3–4 §§ och 21–28 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

att bedöma den sökandes lämplighet. Deltagarna saknar ofta förkunskaper i teckenspråk, varför teckenspråks- och dövblindtolkutbildningen behöver vara längre än kontakttolkutbildningen. Utbildningen är därför fyra år, med möjlighet till förkortad studiegång vid eventuellt tillgodoräknande.

Teckenspråkstolksutbildning finansieras genom statsbidrag från Folkbildningsrådet och ett kompletterande statsbidrag från MYH.[73] Folkbildningsrådet följer årligen upp verksamhet som folkhögskolor och studieförbund genomför med stöd av folkbildningsanslaget. MYH har tillsynsansvar över ”de utbildningar som statsbidrag lämnas för enligt förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk”.[74]

Utbildning till teckenspråkstolk ges sedan 2013 även vid Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet, inom ramen för ett kandidatprogram. Utbildningslängden är reglerad till 3 år, vilket innebär att utbildning till dövblindtolk inte ryms inom programmet. Universitetet anhöll därför 2018 om att regeringen skulle låta utreda förutsättningarna att inrätta en yrkesexamen för teckenspråks- och dövblindtolkar. I ansökan betonas behovet av att professionalisera yrket, vilket även bedöms motivera införandet av legitimationskrav.[75]

8.4.2 Auktoriserade elinstallatörer och elinstallationsföretag

I likhet med tolkar kan elinstallatörer vara auktoriserade och står då under tillsyn av statlig myndighet. Det finns som för tolkar olika typer av auktorisationer. Elinstallatörers auktorisation gäller tillsvidare, vilket utgör en skillnad jämfört med den tidsbegränsade auktorisationen för tolkar. Även elinstallationsföretag står under tillsyn, vilket inte gäller tolkförmedlingar. Elsäkerhetsverket beslutar om auktorisation för elinstallatörer och utgör tillsynsmyndighet för auktoriserade elinstallatörer och elinstallationsföretag.

[73] Förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen, samt förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.
[74] 4 § p. 1 förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.
[75] Stockholms universitet (2018). Anhållan om yrkesexamen som teckenspråks- och dövblindtolk. SU FV-3.2.5-3655-17.

Krav på installatörers utbildning, erfarenhet och lämplighet

För att bli auktoriserad elinstallatör krävs tillfredsställande utbildning, praktisk erfarenhet och lämplighet. Antingen ges en fullständig auktorisation, auktorisation för lågspänning eller begränsad auktorisation. För fullständig auktorisation respektive för auktorisation lågspänning krävs att den sökande uppfyller föreskrivna kunskaps- och färdighetskrav och har minst fyra års praktisk erfarenhet av elinstallationsarbete.[76] De som uppfyller kraven på praktisk erfarenhet för fullständig auktorisation anses också uppfylla kraven för lågspänning. För begränsad auktorisation ställs något mindre omfattande krav.[77] Den som ansöker till Elsäkerhetsverket om auktorisation som elinstallatör ska styrka sina utbildningsmeriter och praktiska erfarenhet. Intyg ska utfärdas av elinstallationsföretag med egenkontrollprogram den sökande deltagit i. En ansökningsavgift ska betalas till Elsäkerhetsverket.[78]

Krav på elinstallationsföretag

Elinstallationsföretag måste till sig knyta minst en auktoriserad elinstallatör, som ska verka för att verksamheten bedrivs i enlighet med bestämmelserna om elsäkerhet. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att ha auktoriserad elinstallatör kan dömas till böter.

Elinstallationsföretag ska utöva egenkontroll över arbetet enligt ett egenkontrollprogram som säkerställer att installationsarbetet utförs enligt de krav som ställs. Arbetet får endast utföras av elinstallatör som är auktoriserad för respektive typ av arbete eller installatör som omfattas av företagets egenkontrollprogram. Elsäkerhetsverkets föreskrifter innehåller närmare bestämmelser om hur arbetet ska utföras, behörighetsnivåer och om egenkontrollprogrammet.[79]

[76] Bilaga 1 respektive 2 till Elsäkerhetsverket föreskrifter ELSÄK-FS 2017:4.
[77] Ibid., bilaga 3.
[78] 5 § och 20–21 §§ elsäkerhetslagen (2016:732), 23–24 §§ elsäkerhetsförordningen (2017:218), 2 § förordningen (2007:1121) med instruktion för Elsäkerhetsverket samt 2 kap. 1 §, 3 kap. 2–4 §§, 5 kap. 1 § och bilaga 1–3 Elsäkerhetsverkets föreskrifter (ELSÄK-FS 2017:4) om auktorisation som elinstallatör. Ansökningsavgift jämlikt avgiftsförordningen (1992:191), avgiftsklass 3, motsvarande 1 350 kronor.
[79] ELSÄK-FS 2017:3.

Elinstallationsföretag som uppdras utföra arbete på andras anläggningar ska anmäla det till Elsäkerhetsverket innan arbetet påbörjas.[80]

Registerfrågor

Elsäkerhetsverket för register över auktoriserade elinstallatörer med uppgifter om varje auktoriserad installatörs namn, personnummer/motsvarande och bostadsadress. Myndigheten för också register över de elinstallationsföretag som har anmält till myndigheten att de ska utföra elinstallationsarbeten.

Registren ska ordnas så att de underlättar för den som vill anlita ett elinstallationsföretag. Det ska ge information om företag som utför olika slags arbeten under kontrollerade former, dvs. i enlighet med elsäkerhetslagens bestämmelser om egenkontrollprogram och auktorisation. Registren ska på lämpligt sätt hållas tillgängliga på myndighetens webbplats. Uppgifter om personnummer, födelsedatum och bostadsadresser hålls dock inte tillgängliga på webbplatsen. Elsäkerhetsverket är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i registren.[81]

Tillsynsansvar

Elsäkerhetsverket har rätt att få de upplysningar och ta del av de handlingar som myndigheten begär för sin tillsyn samt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder. Elsäkerhetsverket får också meddela de förelägganden som behövs för att de föreskrifter som omfattas av tillsynen ska följas. Förelägganden gäller omedelbart och får förenas med vite. Följs inte dessa får Elsäkerhetsverket besluta att rättelse ska göras på bekostnad av den som föreläggandet riktats mot.

Elsäkerhetsverket får helt eller delvis förbjuda företag som inte följer regelverket att tillhandahålla elinstallationstjänster. Det gäller omedelbart och kan förenas med viten.

[80] 23–25 §§, 27 § och 49 § elsäkerhetslagen (2016:732) och Elsäkerhetsverkets föreskrifter (ELSÄK-FS 2017:3) om elinstallationsföretag och om utförande av elinstallationsarbete.
[81] 26–27 §§ och 29–30 §§ elsäkerhetsförordningen (2017:218).

Elsäkerhetsverket kan i mindre allvarliga fall utdela varningar. Visar en elinstallatör oskicklighet eller försummelse vid elinstallationsarbete, eller på annat sätt visar sig uppenbart olämplig för auktorisationen, får myndigheten återkalla eller inskränka en auktorisation, vilket kan ske för viss tid. Beslut om förbud mot fortsatt verksamhet, varning och inskränkning i eller återkallelse av auktorisation ska antecknas i Elsäkerhetsverkets register.[82]

8.4.3 Auktoriserade bevakningsföretag

För bevakningsföretag gäller, till skillnad från tolkförmedlingar, att tillsyn riktas mot företag och inte mot där verksamma yrkesutövare (väktare). Ytterligare en skillnad mellan branscherna är de reglerade krav på lämplighet och utbildning som ställs för yrkesverksamma vid auktoriserade bevakningsföretag. Det gäller inte generellt för tolkar som arbetar vid tolkförmedlingar.

Länsstyrelsen beslutar om auktorisation av bevakningsföretag, utövar tillsyn och godkänner personal vid företagen. Ärenden om bevakningsföretag koncentreras till vissa länsstyrelser. Geografisk uppdelning av ansvaret för auktorisation, godkännande och tillsyn av företag sker med avseende på var företagens ledning har sitt säte.[83]

Auktorisation av bevakningsföretag

Det är inte tillåtet för ett företag att yrkesmässigt bedriva bevakning utan auktorisation. Bevakning är yrkesmässig om den sker mot ersättning och om den inte är av obetydlig omfattning eller varaktighet. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet yrkesmässigt bedriver bevakningsverksamhet utan auktorisation kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som lämnar en osann uppgift till länsstyrelsen vid tillsyn.

Länsstyrelsen beviljar bevakningsföretag auktorisation om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen. Kravet på att bevakningen ska antas komma att

[82] 37–38 §§ och 41–45 §§ elsäkerhetslagen (2016:732) samt 28 § elsäkerhetsförordningen (2017:218).
[83] 1 a–b §§ förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

bedrivas i överensstämmelse med god sed innebär att det inte får finnas misstankar om att företaget kommer att använda olämpliga arbetsmetoder och att företagets verksamhet måste kunna antas hålla en viss minimistandard.

Ansökan om auktorisation ska bland annat innehålla utbildningsbevis över föreskriven utbildning och intyg som styrker erfarenhet från bevakningsverksamhet. Det är Polismyndigheten som föreskriver om kraven på utbildning. Krav för auktorisation är bland annat att företaget har utsett en föreståndare för verksamheten, som har ansvar för att alla på företaget har genomgått för uppgifterna föreskriven utbildning, t.ex. väktargrundutbildning.

Då länsstyrelse prövar en ansökan från bevakningsföretag om auktorisation, beaktas särskilt om företaget har lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet. Länsstyrelsen ska också inhämta Polismyndighetens yttrande innan auktorisation beviljas och meddela sitt beslut till Polismyndigheten och övriga berörda länsstyrelser. Bevakningsföretag ska anmäla till auktorisationsmyndigheten om man utser en ny föreståndare för verksamheten, om företaget utvidgar sin verksamhet till annat län eller om företaget upphör med sin verksamhet.[84]

Godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag

För att få arbeta hos ett auktoriserat bevakningsföretag krävs en godkänd prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt företagets styrelse.

Den länsstyrelse som ska godkänna en person ska vid prövningen inhämta uppgifter om personen i belastningsregistret och misstankeregistret samt uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen.[85]

Beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande laglydnad ska grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett

[84] 2–5 § och 14 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag, 6–8 §§ förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. samt 1 kap. 2–3 §§, 2 kap. 7 §, 7 kap. 2 § och bilagorna 1–3 Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2012:18) till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag.
[85] Säkerhetsklass 3 enligt 21 § 2 säkerhetsskyddslagen (1996:627).

beslut om åtalsunderlåtelse. Beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande lämplighet ska grunda sig på skälig misstanke om brott, omhändertagande enligt lag eller annan omständighet som indikerar att sökanden inte kommer att utföra bevakningen på ett godtagbart sätt.[86]

Tillsynsansvar

Länsstyrelsen ska i tillsynen särskilt kontrollera att det auktoriserade bevakningsföretaget fortfarande uppfyller villkoren för att beviljas auktorisation. Så snart det finns anledning till det ska länsstyrelsen utföra inspektion, dock minst en gång vartannat år. Andra myndigheter ska på begäran lämna den hjälp som länsstyrelsen behöver för tillsynen. Vid inspektioner av bevakningsföretag kontrollerar länsstyrelsen bl.a. aktuellt bolagsregisterutdrag, att företagets företrädare och personal är godkända och har genomgått föreskriven utbildning samt att väktarna har föreskriven legitimation.

Ett auktoriserat bevakningsföretag ska lämna de upplysningar om verksamheten som länsstyrelsen begär för sin tillsyn och om detta skulle underlåtas får länsstyrelsen förelägga företaget vite. Länsstyrelsen får utfärda föreläggande om rättelse och kan återkalla företagets auktorisation, vilket kan gälla omedelbart. Besluten får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, men prövningstillstånd krävs vid överklaganden till kammarrätten. Länsstyrelsen ska på begäran utfärda intyg om att ett bevakningsföretags auktorisation inte har återkallats.

Länsstyrelsen kan återkalla godkännandet för personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag om förutsättningarna förändrats. Det gäller även då en person har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag, om personen inte inom tre månader därefter har fått en ny anställning hos ett sådant företag. Länsstyrelsen ska på begäran utfärda intyg om att en persons godkännande inte har återkallats.[87]

[86] 13 a § lagen (1974:191) om bevakningsföretag, 9–10 §§ förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. och 4 kap. 2–3 §§ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2012:18) till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag.
[87] 8–13 §§ och 15 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag, 17–18 §§ förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. och bilaga 13 till Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2012:18) till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag.

8.4.4 Auktoriserade revisorer och registrerade revisionsbolag

Revisorsinspektionen, RI, är en statlig myndighet som godkänner och registrerar revisionsbolag samt auktoriserar revisorer. Registrering av ett revisionsbolag innebär att bolaget, till skillnad från ett revisionsföretag som inte är registrerat, kan väljas som revisor. En auktoriserad revisor måste i princip vara anställd vid ett revisionsbolag samt uppfylla särskilt uppställda krav avseende bland annat grundläggande utbildning och löpande fortbildning, erfarenhet och redbarhet. Titeln auktoriserad revisor är i likhet med titeln auktoriserad tolk en skyddad yrkestitel och för att bli auktoriserad revisor krävs godkänt resultat på revisorsprov anordnat av Revisorsinspektionen. RI prövar ansökningar om auktorisation som revisor. Sådan auktorisation gäller i fem år och måste därefter förnyas. Revisor som inte är auktoriserad (eller godkänd enligt äldre regelverk) omfattas inte av den tillsyn RI bedriver och finns därför inte heller med i myndighetens register.[88] Det finns, som inom tolkområdet, ett betydande antal sådana yrkesutövare som saknar auktorisation. Titeln revisor eller revisionskonsult är inte skyddad.

Registrerade revisionsbolag och auktoriserade revisorer är underkastade RI:s tillsyn och är också skyldiga att betala årsavgift till myndigheten. Inspektionen prövar också frågor om disciplinära och andra åtgärder mot bolag och ansvarar för att god revisorssed och god revisionssed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt.[89]

Tillsyn utförs dels i form av en återkommande kvalitetskontroll av bolag och revisorer, dels som följd av att enskilda disciplinärenden väcks. De senare uppgår till cirka 40–50 ärenden per år och kan rendera i sanktioner i form av erinran, varning eller upphävande/indragning av auktorisation. Sanktionsavgifter och tidsbegränsade suspensioner kan också förekomma. Vanligaste påföljden är varning, som kan ges då brott skett mot god revisionssed (internationella standarder i grunden) eller god revisorssed (nationell, etiskt inriktad). Som särskilt allvarligt betraktas ekonomisk brottslighet. Myndigheten har till sitt förfogande en tillsynsnämnd med juridisk kompetens samt

[88] 3 §, 4 §, 18 § och 40 § revisorslagen (2001:883).
[89] 3–3 a §§ revisorslagen (2001:883), samt 9 § förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsinspektionen.

ett examensråd. De prov som används upphandlas av externa leverantörer.[90] Revisorsinspektionen ska enligt sin instruktion ha effektiva och tillförlitliga rutiner för att uppmuntra och ta emot rapportering om överträdelser.[91]

Tillsynsnämnd

Inom Revisorsinspektionen finns det särskilda beslutsorganet Tillsynsnämnden för revisorer, som bl.a. har till uppgift att besluta om disciplinära åtgärder. Besluten om disciplinära åtgärder offentliggörs i avidentifierad form på Revisorsinspektionens webbplats. Om ett offentliggjort beslut har överklagats så anges det på webbplatsen i anslutning till beslutet. Ett beslut ska finnas tillgängligt på webbplatsen under minst fem år.[92]

Tillsynsnämnden får ge en erinran om det är tillräckligt, eller tilldela en varning till en revisor som åsidosatt sina skyldigheter som revisor. Varning eller erinran får inte ges om det som läggs revisorn till last har inträffat mer än fem år innan revisorn fick underrättelse i ärendet. Vid valet av disciplinär åtgärd ska Revisorsinspektionen ta särskild hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är, hur länge den har pågått och graden av ansvar för den som har begått överträdelsen. Om Revisorsinspektionen ger en revisor en varning och det finns särskilda skäl för det, får inspektionen även besluta om en sanktionsavgift eller om ett tidsbegränsat förbud att utöva revisionsverksamhet, underteckna revisionsberättelser, eller vissa uppdrag i ett revisionsföretag. En sanktionsavgift för en fysisk person ska fastställas till högst en miljon kronor. En sanktionsavgift för en juridisk person ska fastställas till högst två procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår. Tillsynsnämnden kan i allvarligare fall också upphäva auktorisationen.[93]

[90] Underlag till utredningen från Revisorsinsepektionen, 2018-02-22.
[91] 1 § förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsinspektionen.
[92] 1a § och 3 §§ förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsinspektionen samt 22 b §§ förordningen (1995:665) om revisorer.
[93] 32–32 d §§ revisorslagen (2001:883).

Kommittén för europeiska tillsynsorgan för revisorer

Revisorsinspektionen är representerad i Kommittén för europeiska tillsynsorgan för revisorer (CEAOB) och ska årligen till CEAOB lämna en sammanställning över beslut om disciplinära åtgärder.[94]

8.4.5 Advokater

Advokatsamfundet

I Sverige är advokater inte auktoriserade, vilket de är i flera andra länder. I Sverige gäller i stället att man blir advokat genom att antas som ledamot av advokatsamfundet. Det svenska systemet får dock anses likt ett auktorisationssystem, eftersom rättegångsbalken anger vissa krav för att kunna antas som ledamot av advokatsamfundet. Juristen i fråga behöver ha gjort sig känd för redbarhet och ska bedömas vara lämplig att utöva advokatverksamhet samt ha genomgått en särskild utbildning för advokatverksamhet.[95] Sådan utbildning behandlar bl.a. advokatetik och olika yrkesfrågor som en advokat möter.

Disciplinnämnd

Advokatsamfundets disciplinnämnd kan i mindre allvarliga ärenden ge en advokat en erinran, om det bedöms tillräckligt. Nämnden kan också göra ett uttalande om att en advokats åtgärd är felaktig eller olämplig. Den kan också tilldela en advokat en varning som, om det finns särskilda skäl, även kan omfatta en straffavgift till samfundet om 1–50 000 kronor. I allvarligare fall kan nämnden också utesluta en advokat ur advokatsamfundet, vilket den advokat som beslutet gäller kan överklaga till Högsta domstolen. Den som oriktigt utger sig för att vara advokat kan dömas till böter.[96]

Av advokatsamfundets stadgar, som fastställs av regeringen, framgår att disciplinnämnden inte behöver ta upp anmälan mot ledamot till prövning, om anmälan avser omständigheter som ligger mer än tre år tillbaka i tiden. De som får del av disciplinnämndens

[94] 22 a § förordningen (1995:665) om revisorer.
[95] 8 kap. 1–2 a §§ rättegångsbalken.
[96] 8 kap. 6–8 §§ och 10 § rättegångsbalken.

beslut är den advokat som ärendet gäller, Justitiekanslern, advokatsamfundets styrelse och anmälaren. Om disciplinnämnden avskriver en anmälan eller beslutar att inte ta upp den till prövning kan Justitiekanslern, inom fyra veckor efter det att han fått del av beslutet, hos nämnden påkalla åtgärd mot ledamoten. Beslut som gäller uteslutningar meddelas samfundets ledamöter och de allmänna domstolarna.[97]

Auktoriserade advokater från andra länder

Den som är auktoriserad som advokat i Danmark, Finland, Island eller Norge och som därefter under minst tre år på ett tillfredsställande sätt tjänstgjort som biträdande jurist på advokatbyrå i Sverige, anses uppfylla kraven för att bli advokat i Sverige. Även den som är auktoriserad som advokat i en annan stat inom Europeiska unionen och utövar stadigvarande advokatverksamhet i Sverige under sitt hemlands titel, ska vara registrerad hos advokatsamfundet.

Advokatsamfundets disciplinära verksamhet omfattar i vissa fall också den som auktoriserats som advokat i en annan stat. I ett disciplinärt förfarande mot en sådan advokat ska advokatsamfundet, så snart förfarandet inleds, samarbeta och utbyta information med den behöriga myndigheten eller organisationen i den andra staten. Har disciplinnämnden konstaterat att en advokat som är auktoriserad i en annan stat har åsidosatt sina plikter som advokat, ska advokatsamfundets styrelse underrätta behörig myndighet eller organisation i den aktuella staten.[98]

8.4.6 Offentliga biträden som inte är advokater

Advokatsamfundet utövar tillsyn över advokater och biträdande jurister på advokatbyråer, men inte över andra jurister. Bland de jurister som verkar hos Migrationsverket som offentliga biträden, är många inte advokater eller biträdande jurister på advokatbyråer.

Migrationsverket gör lämplighetsbedömningar av dem som vill arbeta som offentliga biträden och för också register över anlitade

[97] 14 § och 40–44 §§ stadgar för Sveriges advokatsamfund.
[98] 8 kap. 2 § och 9 § rättegångsbalken samt 14 § och 44 a §§ stadgar för Sveriges advokatsamfund.

offentliga biträden, med deras biträdesnummer. Verket har också en sammanställning med uppgifter om brister hos offentliga biträden.

Lämplighetsbedömningar och den s.k. biträdeslistan

Statskontoret konstaterade 2012 att Migrationsverkets rutin för hur jurister styrker sin lämplighet att vara offentliga biträden, inte fungerade. Rutinen innebar att jurister som inte var advokater eller biträdande jurister vid advokatbyråer, skulle styrka sin lämplighet inför sitt första förordnande som offentligt biträde. Lämpligheten kunde t.ex. styrkas genom en meritförteckning. Enligt Statskontoret skulle ett system där en annan myndighet än Migrationsverket gjorde lämplighetsbedömningarna, innebära mer enhetliga lämplighetsbedömningar och därmed minska risken för att olämpliga biträden förordnades. Statskontoret föreslog därför att Rättshjälpsmyndigheten skulle överta uppgiften att begära in meritförteckningar och utföra lämplighetsbedömningar. Detta har dock inte realiserats, det är fortsatt Migrationsverket som gör dessa bedömningar.

Statskontorets förslag innebar också att Rättshjälpsmyndigheten regelmässigt skulle informera Migrationsverket om vilka offentliga biträden som fått kritik för att ha misskött sitt uppdrag. Ett sätt att minska betydelsen av dessa bedömningar, kunde vara att införa auktorisation med vissa kompetenskrav för offentliga biträden. Det skulle kunna bidra till en kompetenshöjning bland biträden och ge lämplighetsbedömningen en mer underordnad betydelse. En nackdel med auktorisationen ansågs vara att den inte uteslöt personer som klarat kompetenskraven, men som av andra skäl kunde anses vara olämpliga.

Migrationsverket för en s.k. biträdeslista, ett register över offentliga biträden med namn, adresser och biträdesnummer. Enligt Statskontoret var biträdeslistan inte något väl fungerande verktyg för val av biträde, eftersom handläggare ofta valde bland de biträden de hade goda erfarenheter av sedan tidigare, i stället för att använda listan. Ett biträde kunde också förekomma med flera biträdesnummer, vilket innebar att det inte gick att följa upp antalet uppdrag för enskilt biträde. Det var också svårt att utläsa om en person var advokat eller ej. Statskontoret konstaterade att det kunde dröja lång tid innan

personer som inte längre var intresserade av uppdrag som offentligt biträde togs bort från listan.[99]

Förteckning över allvarliga brister

En särskild del av Migrationsverkets klagomålshantering och kvalitetssäkring utgörs av en sammanställning med uppgifter om allvarliga eller upprepade brister hos offentliga biträden, oavsett om de är advokater eller inte. Den innehåller även information om brister som kommit till verkets kännedom på annat sätt, t.ex. genom advokatsamfundets beslut i disciplinärenden. Migrationsverket erhöll 2011 allvarlig kritik från Justitieombudsmannen i anslutning till listan. Det JO var kritisk till var inte Migrationsverkets system för att tillvarata erfarenheter av hur ett biträde skött tidigare uppdrag. Det bedömdes som genomtänkt ur förvaltningsrättslig synpunkt, fram till beslut. Kritiken gällde att Migrationsverket hade förklarat att en advokat, som fanns på listan, tills vidare inte skulle komma att förordnas som offentligt biträde. Enligt JO var detta att likställa med en formlös obehörighetsförklaring. Migrationsverket borde i stället ha fattat ett formligt beslut som kunde bli föremål för överprövning. Enligt Statskontoret har Migrationsverket efter JO:s kritik tonat ner listans rättsliga verkan. Den fungerade därefter som ett beslutsunderlag för myndighetens medarbetare, så att de ska vara observanta på att biträdet vid tidigare förordnanden brustit i sitt uppdrag.[100]

8.4.7 Välfärdssektorn och skolan

En rad välfärdstjänster inom den sociala sektorn samt hälso- och sjukvården fullgörs helt eller delvis av privata utförare. Det gäller även skolans område. Utgångspunkter är att detta ska ske utifrån satta samhällsmål och grundläggande skattefinansiering. Det har i dessa sammanhang diskuterats hur valfrihet, mångfald och kvalitet kan säkerställas. Riksdagen har i särskilda tillkännagivanden kommenterat behoven av utredning i dessa frågor och då även hur en generell tillståndsplikt kan införas för att få bedriva verksamhet

[99] Statskontorets rapport 2012:30, En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden, s.8, s. 34, s. 42, s.53–56 och s, 66–73.
[100] JO 2010/11 s. 308.

enligt hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt skollagen. Regeringen återkom våren 2018 med förslag kring hur sådan ägar- och ledningsprövning kan utformas.[101] Det kan finnas anledning att övergripande jämföra verksamhetsförhållanden inom dessa sektorer med den nu aktuella tolkförmedlingsverksamheten. Tolkning inom offentlig sektor kännetecknas på liknande sätt av övergripande samhällsmål, omsorg om kvalitet samt individen och dennes rättssäkerhet, grundläggande reglering och finansiering.

Åtskilliga yrken inom välfärdssektor och skola utgör s.k. legitimationsyrken. Det innebär omfattande krav på utbildning och praktisk erfarenhet samt anknytande tillsynsmöjligheter. En diskussion förs också om hur kvaliteten ska kunna säkras så att även ansvariga huvudmän i ökad utsträckning ska kunna godkännas och registreras.

Sociala välfärdstjänster

Sociala välfärdstjänster har en lång historia i Sverige. Avreglering och ökad konkurrens mellan verksamheter i offentlig och enskild regi har inneburit ökat valfrihet, i vissa fall kvalitetsvinster, men även öppnat för behov av viss återreglering. Dessutom har omfattande diskussioner på temat vinster i välfärden förts. Som följd av en rad utredningsinsatser föreslogs 2018 vissa regeländringar för att garantera kvalitet och utformning av vissa samhällstjänster inom det sociala området.[102] Förändringarna avsågs säkerställa att privata utförare hade tillräckliga förutsättningar att bedriva verksamhet med god kvalitet och stärka allmänhetens tilltro till sektorn. Det gällde bland annat att privata utförare, för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet, skulle ha insikt, lämplighet och ekonomiska förutsättningar. Tillståndsplikt föreslogs för verksamhet inom hemtjänstområdet, motsvarande den tillståndsplikt som redan finns för yrkesmässig verksamhet med personlig assistans. Det allmänna bedömdes ha ett särskilt ansvar att garantera brukarna kvalitet i verksamheten och aktörernas förutsättningar borde därför prövas redan innan denna påbörjas. Införandet av tillståndsplikt med krav på lämplighet för viss verksamhet har tidigare ofta motiverats med att det rör sig

[101] Prop. 2017/18:158, s. 36, 42 ff.
[102] Ibid.

om socialt ansvarsfulla uppgifter och att samhället har ett väsentligt intresse av att dessa sköts väl. Det har också bedömts att införandet av krav på insikt och lämplighet kan motverka etablering av oseriösa företag inom välfärdssektorn. Eftersom dessa tjänster i stor utsträckning riktas till grupper som befinner sig i utsatta positioner och beroendesituation i förhållande till den som levererar tjänsten. Att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva skattefinansierad välfärdsverksamhet är dessutom viktigt för allmänhetens tilltro till sektorn som helhet. En ägar- och ledningsprövning kan medföra ökad tydlighet då det gäller vilka som företräder aktörerna. Det innebär också en granskning av företrädarnas lämplighet och insikt.[103]

Regeringen gjorde vid det tillfället även bedömningen att det fanns sådana principiella skillnader mellan kommunal och enskild verksamhet att det inte fanns skäl att införa motsvarande prövning för kommunal verksamhet.[104]

Hälso- och sjukvård

Behovet av tillståndsprövning för verksamhetsutövare inom hälso- och sjukvårdsområdet har i likhet med inom det sociala området varit föremål för diskussion och utredningsinsatser. En sådan aktuell utredning inriktas f.n. mot de behov och förutsättningar som kan föreligga inom området. Utredningen ska bland annat analysera för- och nackdelar med att införa viss tillståndsprövning inom hälso- och sjukvårdsområdet. Uppdraget ska enligt sina direktiv slutredovisas under 2018.[105]

Grund- och gymnasieskola

Inom skolans område har en omfattande etablering av privata aktörer skett. Skolverkets statistik visar att cirka 15 procent av eleverna i grundskolan och cirka 27 procent i gymnasieskolan gick i fristående skolor som drivs av enskilda huvudmän läsåret 2017/18. Skolinspektionens godkännande är en förutsättning för att sådana fristående skolor ska få starta sin verksamhet, de står då även under

[103] Prop. 2017/18:158, ss. 39 och 44 f.
[104] Ibid., s. 51.
[105] Dir. 2017:128.

inspektionens tillsyn. Skolinspektionens godkännande förutsätter att huvudmannen för skolan har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller och att utbildningen inte innebär påtagligt negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den allmänt anordnade skolan i kommunen. Samråd ska ske med kommunen innan den enskilde huvudmannen påbörjar utbildning, samrådet ska också dokumenteras av den enskilde huvudmannen.

Skolinspektionen ska efter godkännandet av enskild huvudman genomföra en inledande etableringskontroll före verksamhetsstart. Kontrollen avser den verksamhet som den enskilde huvudmannen avser att bedriva, t.ex. att det finns ändamålsenliga lokaler och utrustning, anställda lärare som har legitimation och relevant utbildning och att huvudmannen har genomfört samråd med berörd kommun. Uppfylls inte villkoren, kan Skolinspektionens ge en anmärkning eller i allvarligare fall förelägga huvudmannen att åtgärda bristerna. Skolinspektionen får återkalla ett godkännande om ett föreläggande inte följs och missförhållandet är allvarligt eller om rimliga åtgärder för samråd inte har vidtagits. Återkallande kan också ske om grundläggande förutsättningar inte längre uppfylls.[106]

8.4.8 Sammanfattande erfarenheter

Granskning och tillsyn förekommer inom en rad bransch- och yrkesområden med skyddade titlar och formaliserade yrkeskrav. Det gäller yrken och branscher som fullgör uppgifter där det är avgörande för samhället att fastlagda kvalitetsnivåer kan upprätthållas till skydd för rättssäkerhet, hälsa, liv och egendom. Auktorisationsyrken kopplas ofta till godkännande och register över yrkesverksamma och företag, med systematiska och återkommande granskningss- och tillsynsinsatser.

Sanktionssystemen är för många auktorisationsyrken väl utbyggda, till skillnad mot vad som gäller för tolkar. Noteras kan t.ex. att både Advokatsamfundet och Revisorsinspektionen har möjlighet att kombinera varningar och viten, något som inte förekommer då det gäller auktoriserade tolkar. Återkallande av auktorisationer förekommer i

[106] 2 kap. 5–7 §§ och 26 kap. 3 §, 9 a–15 §§ och 18 § skollagen (2010:800) samt www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Etableringskontroll, 2018-04-10.

stort sett inte beträffande tolkar, men är legio inom andra branscher vid allvarliga förseelser och brott mot god sed.

De skillnader som framträder kan delvis förklaras av den mognadsgrad som uppnåtts inom flera andra och mer etablerade branschområden. Även andra förhållanden kan spela in, som gäller roller och organisation samt resurser som avsatts för tillsyn inom respektive område.

Samhällets behov av kvalificerade tolktjänster gäller betydande och ökande samhällsvärden som under åtskilliga decennier lämnats för förhållandevis fri utveckling. Frågor kring tolkning har tidigare setts som myndighetsinterna frågor, snarare än mer övergripande angelägenheter för samhället. Utvecklingen under senare år innebär att betydelsen av kommunikation, integration, rättssäkerhet och utveckling nu allt mer betonas.

8.5 Myndighetssamverkan i tolkfrågor

Enskilda myndigheter, landsting och kommuner ansvarar själva för korrekt tillämpning av träffade avtal för tolkförmedling och tolktjänster. Ett stort antal sådana skilda avtal förekommer, eftersom såväl landsting som kommuner ofta utvecklar egna ramavtal. Inom staten finns t.ex. tre avtalsslutande myndigheter, Arbetsförmedlingen, Kammarkollegiet och Migrationsverket, utan inbördes samordning. Ytterligare en rad statliga myndigheter tecknar egna avtal under perioder då ramavtal löpt ut, vilket gäller Kammarkollegiets statliga ramavtal sedan hösten 2017.

Avvikelser och felaktigheter som uppstår kring tolktjänster hanteras myndighetsvis, där det saknas ansvarighet på nationell nivå för sammanställning och uppföljning av strukturella problem eller för att överblicka svårigheter kopplade till enskilda förmedlingsföretag eller tolkar. Området präglas av motsägelsefulla svårigheter, där tolkbrist i vissa språk kan upplevas ur ett beställarperspektiv, samtidigt som tolkar ofrivilligt får arbeta deltid eller helt saknar uppdrag. Åtgärder kan således krävas. Det kan gälla bättre offentlig samverkan i tillsynsfrågor och för att säkra kvalitativa tolktjänster, för att tillvarata rättssäkerheten och öka effektiviteten.

I utredningens direktiv betonas att det behövs ytterligare kartläggningsarbete som stöd för samverkan. Utredningen ska kartlägga

områden där myndigheter bör samverka och föreslå effektiva former för detta.[107]

8.5.1 Utgångspunkter för samverkan

Krav på ökad samverkan förekommer inom de flesta samhällsområden, eftersom flertalet samhällsfrågor är komplexa till sin natur och berör olika myndigheter och offentliga aktörer. Tolkområdet utgör inte något undantag i det avseendet. I kedjan från utbildning till förmedling, nyttjande och tillsyn av tolktjänster är flera departement inom regeringskansliet och en rad myndigheter på olika förvaltningsnivåer verksamma.

Inför diskussion av olika samverkansområden kring tolktjänster, kan frågan till en början analyseras mer övergripande. Grundläggande modeller för samverkan och styrning finns utvecklade sedan lång tid tillbaka i statsförvaltning och kommunal sektor. Behovet av att myndigheter ska räcka varandra handen tydliggjordes redan i vår första regeringsform, skyldigheter att samverka och samarbeta finns i dag inom det statliga området och uttrycks bland annat i förvaltningslag och myndighetsförordning.[108]

Begreppen samverkan och styrning är inte oberoende av varandra. Samverkan förutsätter ofta styrning, eftersom samverkan trots övergripande reglering i regel inte uppstår av sig självt. Väl fungerande styrning har på motsvarande sätt ofta inslag av samordning, samverkan och dialog mellan berörda myndigheter eller parter. Nedanstående tabell klargör vissa skillnader som kan finnas i hur samverkan och andra näraliggande begrepp används, skillnader som kan ha avgörande betydelse för hur arbetet läggs upp.

Samverkan tar sig ofta andra uttryck än lösare former av samarbete och samordning. Det kan avse vissa typer av frågor, t.ex. administrativa processer, eller gälla delfrågor inom kärnverksamheten. Omfattande offentliga åtaganden inom välfärdssektorn, rättskedjan och andra centrala statliga områden förutsätter i regel samverkan eller samordning mellan flera centrala förvaltningsmyndigheter, regionala och lokala myndigheter. Det blir t.ex. uppenbart då flera myndigheter gemensamt möter nyanlända och enskilda som

[107] Dir. 2017:104, s. 13.
[108] 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

inte behärskar svenska och då behöver samverka kring de tolktjänster som erfordras. Former för det offentliga åtagandet och hur samverkansfrågor löses har betydelse inte bara för resultat och kostnadseffektivitet. Det utgör också en grund för legitimitet och förtroende från enskilda, företag och organisationer, som är beroende av fungerande samhällsorgan och samhällskommunikation. Ökande krav ställs nu generellt på myndigheterna i deras inbördes arbete och de former för styrning och återrapportering som utvecklas. Tekniken utvecklas och skapar förutsättningar för samverkan. Myndighetstraditioner och brist på styrning kan ge motsatta effekter.

Tabell 8.1 Definition av samverkan och anknytande begrepp

Begrepp	Definition
Samarbete	Gemensamt bedrivet arbete som gäller en avgränsad uppgift
Samordning	Koordination av resurser och arbetsinsatser för att erhålla högre kvalitet och större effektivitet
Samråd	Överläggning för att om möjligt enas om ett gemensamt handlande eller en gemensam ståndpunkt
Samverkan	Övergripande gemensamt handlande på organisatoriskt plan för ett visst syfte
Synkronisering	Process för att åstadkomma samtidigt agerande

Anm. Definitioner från Dricksvattenutredningen, SOU 2016:32, vilket bygger på sammanställning av Socialstyrelsen (2011) samt källmaterial från Terminologicentrum (TNC).

Särskild omsorg kan krävas då flera myndigheter i samverkan ska hantera sekretess och personuppgifter. Det har sin direkta tillämpning inom tolktjänstområdet, eftersom utbyte av kvalitetsuppgifter mellan myndigheter kan komma att kopplas också till enskilda tolkar. Utbyte av sådan information över myndighetsgräns är därför reglerat i särskild ordning.[109]

[109] Enligt den s.k. generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen möjliggör informationsutbyte mellan myndigheter av uppgifter som omfattas av sekretess i fall då det saknas uttryckliga sekretessbrytande regler. Utlämnandet ska då prövas enligt den intresseavvägning och med beaktande av det uppenbarhetsrekvisit som framgår av bestämmelsen. Av paragrafens andra stycke framgår att uppgifter som omfattas av viss sekretess, som hälso- och sjukvårdssekretessen och socialtjänstsekretessen, inte kan lämnas ut med stöd av generalklausulen. Av paragrafens tredje stycke framgår att ett utlämnande inte heller kan ske om utlämnandet strider mot lag eller förordning. Prop. 2017/18:105 s.136 f. och 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utveckling av välfungerande ansvarsfunktioner anses kräva tydliga mandat. Det kräver ofta också tydligt personansvar. Samverkan mellan flera olika myndigheter bedöms på motsvarande sätt som verkningsfullt först då utpekad myndighet ges en sammanhållande, ansvarig eller normativ roll. Otydligt formulerade mål och ansvarsförhållanden i ett samverkansuppdrag förflyttar lätt initiativet från politiken till myndighetsnivån, med oklara resultat som följd.

Särskilda förutsättningar gäller samverkan mellan stat och landsting eller stat och kommun. Statens styrning utövas normalt genom lagstiftning, ekonomiska och andra incitament. Samverkan, t.ex. genom överenskommelser, förekommer inte sällan som extra förstärkning, även då landsting och kommuner ska genomföra och tillämpa statlig lagstiftning.[110]

Forskningen ger inte entydigt stöd för att det skulle finnas någon på förhand given ”formel” för hur samverkan eller samordningsarbete ska utformas för att på bästa sätt utveckla och effektivisera viss offentlig verksamhet. Verksamhetsområde och andra förutsättningar innebär att de modeller som väljs kan ha olika för- och nackdelar.[111]

8.5.2 Samverkansområden

Problembilden kring samhällets tolkförsörjning tar främst sin utgångspunkt i bristen på genomtänkt struktur för utbildning av tolkar, svårigheter för myndigheterna att få tillgång till tolk med rätt kompetens vid rätt tillfälle, samt de varierande förutsättningar som finns då det gäller beställarkompetens och hantering av frågan ur ett offentligt upphandlingsperspektiv. Tre större områden för samverkan framstår därmed som naturliga för att öka effektivitet och kvalitet i levererade tjänster. Det gäller att:

- långsiktigt säkra en grundförsörjning av tolkar för samhällets behov genom utbildning, auktorisation, validering och kompetensutveckling,
- förmedla och tekniskt tillgängliggöra tolktjänster, samt att

[110] Statskontoret (2015). Om offentlig sektor. Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar. Nya styrmetoder, sektorisering och samverkan, s. 83–84.
[111] Ibid.

- utveckla kravställning, upphandling och tillsyn av tolktjänster ur ett samlat samhällsperspektiv.

Ytterligare dimensioner i ett samverkansarbete utgörs av de organisatoriska förutsättningar som råder. Samhällsbehoven finns på olika nivåer i samhället – hos stat, landsting och kommuner. Behoven ser där olika ut mellan olika myndigheter och samhällsorgan, dessutom varierar behoven inom myndigheterna beroende på om det i det enskilda fallet gäller information, vägledning eller myndighetsutövning. I vissa fall kan det krävas fackkompetens vid tolkning, som inom rättskedjan och hälso- och sjukvården. De rent geografiska och avståndsmässiga förutsättningarna har tidigare varit viktiga, även om tekniska hjälpmedel och en utveckling mot ökad distanstolkning nu sker i allt snabbare takt. Gemensamt för många av dessa frågor är det behov av samarbete och samverkan som behövs, trots alla inbyggda skillnader.

Grundförsörjning av tolkar genom utbildning

Staten ger riktat stöd till utveckling och genomförande av tolkutbildning inom flera olika utbildningsformer – på akademisk nivå, inom folkbildning och yrkeshögskola. Betydande resurser har också kanaliserats för utbildning som ett arbetsmarknadspolitiskt instrument. Resurser avsätts vidare för studiestöd, valideringsarbete och kvalitetssäkring i form av auktorisation av tolkar. Bakomliggande samhällsbehov av tolkar inom olika språkområden och den kravställning som behöver förtydligas i kompetenshänseende, utgör ett naturligt samverkansområde för staten liksom övrig offentlig sektor.

Samverkan kan naturligt ta sig uttryck i dimensioneringen av utbildningar inom olika utbildningsformer, hur de kan relatera till varandra och valideras inbördes. Samverkan behövs också för att identifiera målgrupper för de insatser som görs. Gemensamma diskussioner och handlingslinjer behövs också för att lägga fast de områden där staten *inte* behöver satsa på ytterligare mångfald av utbildningsanordnare. Statistik och registerdata som grund för långsiktig planering, fokusering av resurser, kvalitetsmarkörer, prov, kompetensprövning och kopplingen utbildning–auktorisation utgör ytterligare delområden för gemensamt arbete.

Tolkförmedling

Framväxten av privata tolkförmedlingsbolag vilar på gamla traditioner, där kommunerna och staten själva hanterade förmedlingsverksamhet för tolkar. I vissa fall hade också själva tolkresursen en offentlig koppling, genom anställning hos kommunerna och i vissa statliga myndigheter, som dåvarande Invandrarverket. Avregleringen på 1990-talet kom aldrig att genomföras fullt ut, förmedlingsverksamhet finns ännu kvar hos vissa landsting och kommuner. Formerna för offentlig tolkförmedling har dock utvecklats. Samarbete och samverkan har blivit allt mer naturlig och ofta visat sig nödvändigt då det gäller kvalitetsarbete och anskaffning av tolkar. Tydligast ses detta i Tolkservicerådets och dess medlemmars arbete.

För staten, liksom landsting och kommuner, öppnar tekniken och utvecklingen av digitala verktyg och portaler, förutsättningar för mer effektiva samverkansformer. Inom det statliga området har modeller för utveckling av gemensamma stödfunktioner åter vuxit sig starkare, t.ex. genom etablering av Statens servicecenter inom området redovisning och ekonomihantering. Myndigheten förbereder också för drift av de statliga servicekontoren i ett hundratal av landets kommuner. Förmedling av tolkresurser, eventuellt även tillhandahållande av tolkar i mer frekventa språk, utgör naturliga diskussionsområden då det gäller utbyggd samverkan.

Kravställning, upphandling och tillsyn

Statens stöd till olika typer av utbildning och kompetensutveckling av tolkar bottnar idealt sett i en gemensam och bakomliggande samhällssyn på behov, kvalitets- och tillgänglighetskrav inom branschen. Det förutsätter samverkan inte bara mellan statliga myndigheter, utan också mer övergripande inom offentlig sektor. Samverkan ur ett sådant behovsperspektiv, som naturligt utvecklar utbildningsbehov, former för förmedling och fördelning av tolktjänster, ställer även krav på uppföljande tillsyns- och utvärderingsinsatser.

Upphandling utgör ett uppenbart offentligt samordnings- eller samverkansområde, vilket sedan lång tid utvecklats inom den statliga och kommunala sektorn för olika varu- och tjänsteområden. Det har i betydande grad också skett beträffande tolkförmedlingstjänster, i

vart fall inom staten. Fortsatta och utvecklade samverkansmöjligheter återstår dock. Kammarkollegiet ska enligt sin instruktion ansvara för att upphandla samordnade ramavtal som är avsedda för andra statliga myndigheter. I vissa fall, som inom området informationsteknik, gäller ansvaret uttalat hela den offentliga förvaltningen. Myndigheten ska också tillhandahålla stödverksamhet för inköp vid avrop från de samordnade ramavtalen.

Det har ur ett statligt och ur ett leverantörsperspektiv inte setts som fullt rimligt att det vid sidan av Kammarkollegiets ramavtal för tolkförmedlingstjänster utvecklats parallella ramavtal även genom Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Ökad samverkan kan skapa bättre strukturer för prioritering av tolkresurser inom staten och stötta en sund och effektiv marknadsutveckling. Konkurrens mellan myndigheter om ändliga resurser kan leda till suboptimering för staten och innebära administrativa och andra olägenheter för leverantörer och underleverantörer.

Inom landsting och kommuner finns på liknande sätt betydande samordningsvinster att uppnå genom ökad samverkan eller samordning. Det gäller såväl kompetensutbyte och förbättrad beställarkompetens som hushållning med tillgängliga tolkresurser och ökad enhetlighet i krav, taxor och villkor. Det förändrade regelverket kring avtalssamverkan ger här ytterligare förutsättningar. Dagens situation kan innebära att ett stort antal olika taxor och specialvillkor tillämpas inom ett avgränsat geografiskt område, med de nackdelar detta innebär inte minst för kärnverksamheten och de tolkar som utför uppdragen. Inom Gävleborgs läns landsting förekommer t.ex., trots relativt begränsad årlig volym tolktjänster om cirka 40 miljoner kronor, ett halvdussin leverantörer med olika nivåer på förmedlingsavgifter och ersättningstariffer avseende arvoden, rese- och spilltidsersättningar för tolkarna.

Tillsynsfrågorna utgör, liksom uppföljningar och utvärderingar, ytterligare naturliga samverkansområden. Den tekniska utvecklingen med ökad digitalisering och framväxt av gemensamma portalfunktioner skapar nya förutsättningar för överblick och datafångst. Det ger nya möjligheter att systematisera och följa upp kvalitetsbrister och andra avvikelser, liksom hantering av de individ- och företagsdata som erfordras.

8.5.3 Förutsättningar för ökad samverkan

Behovet av samverkan, formulerat i utredningens direktiv, svarar mot högt ställda ambitioner. Det är också det begrepp som kan visa sig mest lämpligt då det gäller att utveckla och tillhandahålla tolkresurser så effektivt som möjligt för samhällets behov. Med samverkan menas ett övergripande gemensamt handlande på ett organisatoriskt plan, för att nå ett visst syfte. Det innebär i detta fall långtgående krav, för att effektivisera och kvalitetsutveckla samhällets arbete med tolkar i talade språk. Förutsättningarna för ett gemensamt arbete är också i hög grad organisatoriskt betingat inom det statliga området. Samverkan inom staten kan därför i betydande grad ställa krav på olika former av myndighetsstyrning.

Mellan landsting och kommuner finns andra förutsättningar för samverkan, med ett flertal goda exempel. Bristande samverkan eller samordning ger också upphov till direkt negativa effekter, vilket utredningen erfarit i samtal med olika huvudmän. Konkurrens om kvalificerade tolkar, där avtal och taxor ej synkroniserats mellan näraliggande landsting och kommuner är ett sådant exempel. Mer övergripande samordning, t.ex. etablering av gemensamma ramavtal för sektorn, måste främst bygga på huvudmännens egna bedömningar om att detta är kostnadseffektivt. Samordnad upphandling av tolkförmedlingstjänster i större skala förekommer inte i dagsläget, även om behovet diskuterats.[112]

Inom en rad kommuner finns egna strukturer för förmedling och tillhandahållande av tolktjänster, vilket i sig kan innebära lokala fördelar. Samverkan i olika former förekommer också. Cirka hälften av landets kommunala tolkförmedlingar samarbetar inom ramen för Tolkservicerådet. Västra Götalandsregionens behov, med drygt 200 000 uppdrag och kostnader på inemot 80 miljoner kronor per år, tillgodoses genom Tolkförmedling Väst, medlem i Tolkservicerådet. Samarbetet tar sig bland annat uttryck i gemensamma synsätt och instrument för rekrytering av tolkar, kompetensprövning, introduktions- och fortbildning, statistik och rapporteringsrutiner. Flertalet landsting och kommuner arbetar dock mot den privata förmedlingsmarknaden för att avropa de tolkar som behövs i verksamheten.

[112] Kommentus har ännu inte etablerat något övergripande ramavtal för tolkförmedlingstjänster för den kommunala sektorn. En förstudie övervägs men är inte planerad, enligt uppgifter till utredningen, 2018-02-14.

Avgörande för att utveckla samverkanstankar inom stat, kommuner och landsting är medvetenhet och kunskap om de förhållanden som råder, t.ex. hur omfattande verksamheten med tolktjänster är, kvalitetsaspekter och kostnader. Utredningen har i sitt kartläggningsarbete konstaterat att variationen är stor i dessa avseenden.

Samverkan inom det statliga området

Inom det statliga området kan konstateras att det finns goda möjligheter till samverkan med stöd av sedvanliga verktyg för styrning, grundläggande regelverk och utpekade ansvarsroller för t.ex. utbildning och upphandlingsfrågor. Kammarkollegiet har ett övergripande ansvar för att samla centrala aktörer i den s.k. rådgivande nämnden. Utbildning av tolkar hos olika utbildningsanordnare och avrop av tjänster inom staten kan överblickas, staten äger kvalitetsinstrumentet auktorisation, den samlade infrastrukturen är i allt väsentligt statligt finansierad. Ändå kan konstateras att bristande samordning har skapat problem både för myndigheterna och utförande tolkar. Det finns således flera viktiga samarbetsområden, där utveckling behöver ske.

- Statens finansiering av tolkutbildning samordnas i budgetprocessen men sker utan inbördes samverkan avseende volymer, inriktning eller uppföljning hos berörda utbildningsanordnare.
- Förmedling och tillgängliggörandet av tolktjänster hanteras av externa leverantörer utan inbördes samverkan inom sektorn eller mellan berörda tolkförmedlingar.
- Kravställning och upphandling av tolkar sker genom tre olika myndigheter, som utvecklat skilda ramavtal, där endast Kammarkollegiets roll varit att tillgodose ett samlat behov inom staten.

Prissättning

Domstolsverkets tolktaxor har alltmer kommit att etableras som en norm inom statlig sektor, vilket även påverkat prissättningen på tolktjänster hos landsting och kommuner. Taxor för frilansande tolkar har därmed i ökad utsträckning kommit att samordnas. Ännu återstår dock att också garantera att dessa tillämpas fullt ut mot de enskilda tolkarna. Ramavtal för tolkförmedling har i ökande grad kommit att

innebära krav på att arvoden fullt ut ska tillfalla tolkarna. Detta gäller dock inte de tolkar som är anställda vid tolkförmedlingar.

Rådgivande nämnd

Till Kammarkollegiet finns sedan ett antal år en rådgivande nämnd knuten i tolk- och översättarfrågor. Nämnden kan utvecklas till ett viktigt forum för diskussion och stöd inom området tolk- och översättartjänster, eftersom dessa frågor har omfattande beröringspunkter. Nämnden samlar centrala myndigheter, offentlig sektor och andra företrädare för frågor som rör utbildning, auktorisation, förmedling, planering, tillsyn och utvärdering inom branschen. Nämnden, dess uppgifter och sammansättning kan behöva tydliggöras då det gäller sammansättning och arbetsformer för att utvecklas till ett reellt stöd i myndigheternas arbete. Nämnden behandlades närmare då det gäller kvalitetsaspekter på tolkning i talade språk i kapitel 7, men kan även ses som ett viktigt forum för samordning och samverkan i vidare mening.

Regional och kommunal samverkan

Inom kommuner och landsting finns en rad etablerade former för samverkan, som också kan nyttjas för frågor som rör tolkförmedling och nyttjande av tolktjänster. Samverkansmöjligheterna sträcker sig från enkelt informations- och personutbyte till mer formaliserade former för gemensam utförandeorganisation. Offentligrättsliga och privaträttsliga former kan användas, som gemensam nämnd eller kommunalförbund för anställning av tolkar, egen tolkförmedling eller upphandling av tolkförmedlingstjänster. Privaträttsliga former är t.ex. bolag och ekonomiska föreningar, vilket också kommit till uttryck i den offentliga verksamhet som förekommer inom området.

På mer övergripande skalnivå kan diskuteras om kommuner och landsting har anledning att söka gemensamma lösningar då det gäller upphandling alternativt egenverksamhet. Den upplevda bristen på tolkar med hög kompetens inom t.ex. hälso- och sjukvård eller social omvårdnad kan motivera sådana initiativ. En avgörande faktor är den kostnadsnivå som kan accepteras, det är svårt att konkurrera med

staten om auktoriserade och väl utbildade tolkar om ersättningsnivåerna läggs på alltför låg nivå. Den tekniska utvecklingen gör det allt lättare att avropa kompetenta distanstolkar i glesbygd och från storstadsområden avlägset belägna verksamheter.

Staten uppfattas ofta ha det huvudsakliga ansvaret då det gäller att utbilda tolkar i tillräckligt antal och på tillräcklig kompetensnivå för att möta de samlade samhällsbehoven. Det innebär att t.o.m. kraftfulla storstadskommuner kan agera avvaktande i sitt eget arbete med tolktjänster, med hänvisning till att statliga åtaganden betraktas som eftersatta.[113] Samtidigt finns betydande insatser som huvudmän inom t.ex. offentliga välfärdsområden, som hälso- och sjukvården, kan vidta för att stimulera utvecklingen av fler auktoriserade tolkar och tolkar specialiserade som sjukvårdstolkar. Det gäller samverkan med folkbildning och annan utbildning, ställa praktikplatser till förfogande, anpassa taxenivåer, utveckla beställarkompetenser, samordna bokning av tolkar så att tolkar kan försörja sig i yrket, ställa insiktsfulla krav i upphandlingen av förmedlingstjänster etc. Det finns även tydliga värden i de samordnade förmedlingsinsatser som fortfarande bedrivs i en rad samverkande kommunalförbund och andra mer omfattande gemensamma offentliga förmedlingsorgan, t.ex. i Västra Götaland, Västerås, Örebro och Dalarna.

Det finns också skäl att utveckla ökad samordning mellan olika förvaltningsnivåer som även inbegriper staten. Kammarkollegiets rådgivande nämnd för tolk och översättarfrågor utgör ett exempel på centraliserad struktur för sådant erfarenhetsutbyte.

8.6 Statistik och uppföljning

Samhället har, liksom inom andra områden, ett betydande intresse av att genom statistiska data och registeruppgifter kunna följa utvecklingen inom branschen som grund för planering, resursfördelning, upphandling, granskning, tillsyn och egna utvecklingsinsatser. Det gäller tillgången på tolkar inom olika språk, kön och åldrar, fördelning på utbildnings- och kompetensnivåer, kvalitets- och avvikelsedata kring tolkar och förmedlingar, regional fördelning, förvärvsintensitet hos tolkarna etc.

[113] Se t.ex. Stockholms kommun (2017). Ett samlat grepp om stadens arbete med tolkning. Motion 2016:73 samt kommunstyrelsens beslut, 2017:154 RI, dnr 106-986/2016.

Det är i dag, liksom tidigare, oklart hur många tolkar som är verksamma inom landet. Kammarkollegiets olika register förtecknar auktoriserade respektive grundutbildade tolkar, men registreringen är i betydande grad frivillig[114] och merparten av de tolkar som används av myndigheterna saknar såväl utbildning som auktorisation som tolk. Tolkförmedlingarna förmodas ha relativt detaljerade register över de tolkar de arbetar med (och ibland även andra) men registren är överlappande och dessutom inte öppet tillgängliga.

Statistikbehoven inom sektorn har återkommande diskuterats, bland annat i tidigare utredningar. De kompletterande utredningsinsatser som följde på Tolkförmedlingsutredningens betänkande 2004, tog sig särskilt an dessa frågor. Förbättrade språktest, statistik och registerfrågor behandlades då med utgångspunkt i att en officiell och löpande statistikproduktion borde utvecklas. Den skulle utformas så att den upplevdes som legitim och värdefull av alla inblandade aktörer, inklusive tolkarna själva.[115]

Behovet av statistik som grund för uppföljning och utvärdering behandlades vid denna tid ur ett mer traditionellt perspektiv. Den officiella statistiken, dess datafångst och metoder var utgångspunkten. Den tekniska utveckling som nu pågår med digitaliserade tolkportaler kopplade till ramavtal inom stat, landsting och kommuner, kommer att ändra förutsättningarna och skapa helt nya möjligheter. Portalerna kommer då de används att generera statistik kring verksamhet, tolkar, förmedlingar, kostnader och avvikelser. På vilket sätt det ska kunna gagna de nationella statistikbehoven är dock ännu oklart. Den diversitet som tolkförmedlingarnas skilda statistik- och redovisningssystem representerar, inger farhågor. Samlade portallösningar för offentliga sektor skulle innebära stora fördelar ur flera aspekter. Samverkansfrågorna spelar således även här en betydande roll.

Personuppgifter för tolkar kan, genom att de naturligt omfattar språkangivelser, innehålla indirekta markörer för etnicitet. Det kan därmed utgöra känsliga uppgifter med de restriktioner i hantering det innebär. Samtidigt utgör denna typ av grunduppgifter en naturlig variabel för den statistik som genereras och också behöver tas fram. Det kommer sannolikt att ske inom ramen för de portaler och system

[114] Auktoriserade tolkar registreras, men behöver inte vara synliga på Kammarkollegiets offentliga webbplats. Utbildade tolkar kan själva avgöra om de önskar finnas med i förteckningen eller inte.
[115] Ds 2006:24.

som förmedlingar och myndigheter utvecklar. Frågan om säker personuppgiftshantering är därför central i diskussionen om statistik inom området.

8.6.1 Personuppgifter

Personuppgifter avser all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till levande, fysisk person. Förutom traditionella registeruppgifter kan foton och ljudupptagningar utgöra personuppgifter, även om inga namn nämns. Krypterade uppgifter och olika slags elektroniska identiteter, t.ex. IP-nummer, räknas som personuppgifter om de kan kopplas till fysiska personer.[116]

Personuppgiftshantering är i grunden reglerat på EU-nivå. Av EU:s stadga för grundläggande rättigheter följer att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av individens samtycke eller utifrån annan lagenligt grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör den egna personen och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs, vilket i Sverige är Datainspektionen.[117]

Tidigare reglering skedde genom EU:s dataskyddsdirektiv.[118] I Sverige gavs direktivet nationell effekt genom personuppgiftslagen, PUL. Från 2018 gäller i stället EU:s dataskyddsförordning.[119] EU:s förordningar är direkt tillämpliga i alla medlemsländer.[120] Bestämmelser som kompletterar EU-förordningar kan finnas i nationell rätt, vilket i Sverige föranlett lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (den s.k. dataskyddslagen).[121] Dataskyddslagen är subsidiär till andra författningar, på motsvarande sätt som PUL tidigare var. Det innebär att bestämmelserna inte ska tillämpas om det finns avvikande

[116] www.datainspektionen.se/fragor-och-svar/personuppgiftslagen/vad-ar-en-personuppgift, 2018-02-27.
[117] Artikel 8 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).
[118] direktiv 95/46/EG. (Dataskyddsdirektivet).
[119] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. (Dataskyddsförordningen).
[120] EU:s lagstiftning är indelad i primärrätt och sekundärrätt. Fördragen (primärrätten) utgör grunden för all EU:s verksamhet. Sekundärrätten omfattar förordningar, direktiv och beslut och bygger på fördragens mål och principer.
[121] SOU 2017:39 och prop. 2017/18:105.

bestämmelser i annan lag eller förordning, som då i stället ska tillämpas. Dataskyddslagen kommer att kompletteras med s.k. registerförfattningar, som reglerar behandling av personuppgifter inom avgränsade områden.

Dataskyddsförordningen föreskriver att personuppgifter ska behandlas lagligt, korrekt och öppet i förhållande till den registrerade. De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med detta. De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ursprungliga ändamål, vidare korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Krav ställs även avseende förvaring och säker behandling. Den personuppgiftsansvarige ansvarar för och ska kunna visa att detta efterlevs.[122]

Det är lagligt att behandla personuppgifter om behandlingen är nödvändig för avtal, rättslig förpliktelse, grundläggande intresse, arbetsuppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning. Då det gäller behandling av personuppgifter som följd av rättslig förpliktelse, arbetsuppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning, krävs stöd i nationell lagstiftning.[123] Datainspektionen har tillsynsansvar över personuppgiftshanteringen i Sverige. Vissa förändringar är under utveckling, vilket kan förstärka och förtydliga myndighetens rådgivande roll.

8.6.2 Statistik, uppföljning och utvärdering

Dagens officiella yrkes- och näringsstatistik innebär svårigheter att identifiera tolkar, tolkföretag och språk med hjälp av de etablerade system med NYK-, SSYK- eller SNI-koder som används. Tolkar liksom företag sammanförs i den officiella statistiken med andra typer av verksamheter, som översättningsverksamhet, teckenspråkstolkning m.m. Språkbenämningar är inte fullt harmoniserade med avseende på hur olika språk och dialekter benämns på svenska (t.ex. nyarameiska, assyriska, syrianska).

[122] Artikel 5. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. (Dataskyddsförordningen).
[123] Artikel 6 dataskyddsförordningen. Personuppgifter kan i vissa fall också behandlas vid samtycke och intresseavvägningar, men myndigheter kan i princip inte använda samtycke eller intresseavvägning.

Svårigheterna med bristande statistik är väl kända sedan länge och har därför som tidigare nämnts också diskuterats i tidigare utredningar. Det interna beredningsarbetet inom Regeringskansliet resulterade 2006 i förtydligade förslag på förbättrad tolkservice, bland annat i frågor som rörde register- och statistikfrågor. Kammarkollegiet föreslogs ansvara för ett nationellt tolkregister för alla praktiserande tolkar som uppfyllde vissa kvalifikationskrav. Vidare föreslogs att Statistiska centralbyrån, SCB, skulle ges i uppdrag att genomföra en förstudie för framtida nationell statistik inom tolkserviceområdet.[124]

Betydande utveckling har därefter skett. Kammarkollegiets register över auktoriserade tolkar kompletteras numera med en förteckning över tolkar som genomgått utbildning under statlig tillsyn, dvs. högskola och folkbildning. För att kunna upptas i förteckningen ska tolken ha en utbildning som minst motsvarar den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk inom folkbildningen eller genomgången kurs i tolkning i offentlig sektor (TOFS I) vid Stockholms universitet. Anmälan om att ingå i förteckningen och exponeras på Kammarkollegiets webbplats är frivillig.

SCB var av olika skäl kritiska till förslaget om utveckling av en nationell offentlig statistik över tolkar och tolkservice. I stället resonerades om alternativa vägar att mer löpande ta fram statistik.[125] Det ansågs oklart om SCB kunde anses ansvarigt att utveckla officiell statistik inom detta begränsade område. Myndigheten borde snarare erhålla ett uppdrag att utveckla den typen av statistik utanför den officiella statistiken. Svårigheter fanns också då det gällde att på lämpligt sätt ta hänsyn till de känsliga uppgifter som skulle omfattades av statistiken. Utvecklingen av statistik måste beakta integritetsfrågor, och då även risker för s.k. bakvägsidentifikation. Det innebär att statistik över tolkar inom mindre språkområden riskerar att röja individuella förhållanden. Man konstaterade också att betydande kvalitetsproblem måste hanteras, där statistikens kvalitet är helt beroende av karaktären på de uppgifter som kan samlas in från uppgiftslämnare. Det fanns även osäkerheter beträffande lämpliga urvalsramar, mätfel och svarsbortfall.[126]

[124] Ds 2006:24.
[125] SCB (2006).
[126] SCB (2006). Uppdrag att utreda dels former för och drift av ett nationellt register över tolkar, dels årlig statistik över tolkserviceområdet. Bilaga 2 till Ds 2006:24.

Inom de delar av utbildningsområdet som berör tolkar i talade språk har olika typer av statistik och uppföljningssystem utvecklats. Högskolans uppföljning och begreppsapparat har lång tradition och är inte utformad på samma sätt som hos andra anordnare, vilket kan göra jämförelser besvärliga. SCB har visst statistikansvar för yrkeshögskolan och MYH har också i uppgift att framställa statistik inom sitt ansvarsområde. SCB är statistikansvarig myndighet för folkhögskolor sedan 2017, vilket kan komma att utvidgas till studieförbunden. Inom Arbetsmarknadsutbildningen sker redovisning med ytterligare andra utgångspunkter, främst med fokus vad som händer efter utbildningen.

Behovet av statistik för planering och andra ändamål sammanhänger också med mer specifika behov av uppföljning och utvärdering av hur tolkning bedrivs inom offentliga verksamheter, vilket berörs nedan. Frågorna sammanhänger med de definitioner och avgränsningar som utvecklas kring begreppet tolk, och med den tekniska förutsättningar som utvecklats under senare år. Dagens situation innebär svårigheter att fastställa vad en tolk är, att en majoritet av tolktjänsterna inom offentlig sektor utförs av personer som saknar såväl utbildning som auktorisation. Rörligheten är dessutom omfattande, till och från yrket. Tidigare metodarsenal för att fånga verkligheten, med enkäter, telefonuppföljning och andra analoga metoder, har också tappat i värde. Tekniken ger nu helt andra möjligheter att följa utvecklingen på lämpligt sätt, t.ex. genom de portaler som berörs nedan.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljning kan beskrivas som mer systematiskt eller återkommande system för att följa volymer, kostnader och kvalitetsindikatorer. Utvärdering har mer karaktär av analyserande studier och bedömningar av utfall mot satta mål, dvs. värdering av måluppfyllelse. Frågorna sammanhänger nära med de system för avvikelsehantering och kvalitetsgranskning som utvecklats inom olika verksamheter och som berör tolkar, t.ex. inom hälso- och sjukvården eller hos större leverantörer av tolkförmedlingstjänster.

Utvecklingen av s.k. tolkportaler sker i dag hos såväl större beställare av tolktjänster som hos tolkförmedlingar. Inom staten

pågår t.ex. arbete hos de tre ramavtalsaktörerna Arbetsförmedlingen, Kammarkollegiet och Migrationsverket, där digitala portaler för hantering av relevanta data utvecklas. Stockholms läns landsting har sedan några år en sådan portal och liknande stödsystem planeras på flera andra håll. Portalerna samlar data kring avropen av tolktjänster, genomföranden och avvikelser samt den ekonomiadministrativa uppföljning som behövs på uppdragsnivå. Tolkutredningen ser potentialen i denna form av verktyg för avrop, förmedling, kontroll, tillsyn, uppföljning och utvärdering. Det kan även fungera som grund för kort- och långsiktig planering. Förslag om att utveckla en samlad tolkportal för de statliga myndigheterna lämnas av utredningen i kapitel 1.

Utredningen redogör i andra avsnitt för de framtida krav som behöver ställas på kompetensen i offentliga tolktjänster. Offentlig sektor behöver specificera vilka tolktjänster som erfordras på ett tydligare sätt, vilket hittills visat sig vara svårt trots kravställning i ramavtal och genom taxesättning. Kraven kan utformas med tanke på de register över tolkar med utbildning och auktorisation som förs vid Kammarkollegiet, där staten på sikt föreslås ha dessa som enda eller i vart fall huvudsaklig urvalsgrund. Uppdragen kommer i ökad utsträckning att möjliggöra datafångst via nationella eller regionala portaler över beställda och genomförda uppdrag med registrerade tolkar. Det finns mot denna bakgrund inte något omedelbart behov av att utveckla ytterligare rutiner för offentlig statistik över tolkar inom olika språk som arbetar mot offentlig sektor. En förutsättning är dock att inte enbart staten, utan även kommuner och landsting ställer krav, samverkar och utvecklar tekniska lösningar för uppföljning, utvärdering och planering.

8.7 Utredningens bedömningar och förslag avseende tillsyn

Utredningens förslag: Ett flertal åtgärder krävs för att åstadkomma fastare strukturer för tillsyn och samverkan kring offentliga tolktjänster. Inom tillsynsområdet föreslår utredningen

- registrering och tillsyn genom länsstyrelserna av tolkförmedlingar som arbetar mot offentlig sektor,

- utvidgad tillsyn från Kammarkollegiet av auktoriserade tolkar och tolkar med godkänd utbildning,
- tillsynen ska bygga på system för egenkontroll, kompletterat med systematisk tillsyn, samt att
- tillsynsfrågor regleras från 2020 i ny tolklag och tolkförordning.

Skälen för utredningens förslag

Samhällets tolktjänster utgör ett betydelsefullt, nödvändigt men även kostnadsdrivande inslag i en rad offentliga verksamheter. Det har betydelse för såväl enskilda som myndigheter och samhällsorgan. Ännu saknas mer etablerade strukturer för att utveckla samverkan och grunder för gemensam kravställning, tolkverksamhet och uppföljning. Tillsynen av auktoriserade tolkar är eftersatt, vilket försvagar det statliga inflytandet. En reglering behöver utvecklas, som inte bara omfattar auktoriserade tolkar, utan från 2020 även avser tolkar med godkänd utbildning, under statlig tillsyn, lämpad som förberedelse för tolktjänster inom offentlig sektor.

Utredningens samlade förslag avser i betydande grad att stärka kvalitetsutveckling, förmedling och utförande av tolktjänster för offentliga verksamheter genom granskning och tillsyn, samverkan och utvecklade statistik- och uppföljningssystem. Inom tillsynsområdet föreslås registrering och tillsyn av tolkförmedlingar ske från 2020 genom länsstyrelsen för att säkra det offentliga åtagandet vad avser kvalitet, rättssäkerhet och kostnadseffektivitet i förmedlingstjänster mot offentlig sektor. Länsstyrelsens uppdrag föreslås även omfatta uppföljning av det kunskaps- och erfarenhetsutbyte om tolkfrågor inom länen som sker inom ramen för länsstyrelsens befintliga integrationsuppdrag. Registret över tolkförmedlingar ska vara tillgängligt och sökbart för tolkanvändare, tolkar och allmänhet i de delar som länsstyrelsen beslutar.

Utvidgad tillsyn av tolkar och förmedlingar föreslås bygga på ett system för egenkontroll, kompletterat med systematisk tillsyn. Kammarkollegiet ges en utvidgad roll i tillsynen av tolkar, länsstyrelserna ansvarar för registrering av tolkförmedlingar och utformar den operativa tillsynen över dessa. Frågorna regleras i ny tolklag och

tolkförordning. Motiven för nya regelverk inom tolkområdet och de frågor som behandlas i övrigt redovisas i tidigare kapitel.

Avgörande faktorer i sammanhanget gäller samordnad kravställning kring samhällets tolkbehov och förmedling av tolkar. Utredningen ser därför ökad reglering och tillsyn av förmedlingsledet som en viktig grund för fortsatt arbete. En rad andra samhälls- och välfärdstjänster fullgörs på liknande sätt helt eller delvis av utförare inom den privata sektorn. Det gäller t.ex. inom det sociala området, hälso- och sjukvården samt skolan. Tolkförmedling och tolktjänster utgör ett exempel bland flera på offentliga åtaganden. Utgångspunkter för konstruktiv samverkan mellan enskilda verksamhetsutövare, myndigheter och andra offentliga samhällsaktörer, är att det sker utifrån

- formulerade samhällsmål med ett offentligt åtagande,
- reglerade krav och förutsättningar, samt
- grundläggande och adekvat resurstilldelning.

Samhället kan genom att formulera tydliga mål och stärka en grundläggande reglering och tillsyn styra verksamheten med tolktjänster i positiv riktning. Mål, reglering, uppföljning och tillsyn utgör grundkomponenter i allt kvalitetsarbete och brukar ses som förutsättningar för att ställa gemensamma medel till verksamheters förfogande. Inom tolkområdet skulle samhället mer systematiskt kunna ge positiva förutsättningar för kommunikation med nyanlända och utlandsfödda som inte talar svenska, främja integration, omsorg och kvalitet, individers behov patient- och rättssäkerhet. System för oberoende granskning och tillsyn kan ge underlag för uppföljning och förbättring. Det skapar i sin tur förutsättningar för ökad kostnadseffektivitet.

8.7.1 Utveckla strukturer för granskning och tillsyn

Då det gäller tolkning i talade språk inom offentlig sektor, kan konstateras att strukturerna för granskning och tillsyn hittills varit svaga. Det råder sedan 1990-talet betydande frihet för marknadskrafter och enskilda initiativ att påverka verksamheten, trots att denna i stort sett helt betingas av offentliga åtaganden och resurser.

Det har inneburit positiva drivkrafter, men inte alltid i enlighet med samhällets eller den offentliga sektorns egna behov och villkor. Den påverkan som sker med stöd av offentlig upphandling ger visserligen prispress, men inte i första hand med fokus på kvalitet, kostnadseffektivitet och långsiktighet. Betydande brister föreligger också i samordningen inom statlig sektor och i än större utsträckning inom kommuner och landsting, respektive mellan stat, landsting och kommuner. Samtidigt utgör tolkarna i stor utsträckning en nationellt gemensam resurs. Avstånd och geografisk tillhörighet får allt mindre betydelse till följd av den teknikutveckling som sker, vilket bland annat möjliggör att distanstolkningen ökar. Sammanfattningsvis kan därför sägas att offentlig sektor konkurrerar inbördes om en gemensam och i vissa avseenden begränsad resurs. Det sker utan inbördes samverkan och uppföljning, med bristande kostnadseffektivitet som följd.

Kammarkollegiets råd för tolk- och översättarfrågor kan utvecklas till ett viktigt nationellt forum för diskussion och stöd inom tolktjänstområdet, vilket även omfattar teckenspråk och översättarverksamhet. Rådet samlar centrala myndigheter, offentlig sektor och andra företrädare för frågor som rör utbildning, auktorisation, förmedling, planering, tillsyn och utvärdering inom branschen. Rådet, dess uppgifter och sammansättning behandlades i föregående kapitel. Det bör i betydande grad också ses som en resurs i frågor som rör granskning, tillsyn och samverkan i tolkrelaterade frågor.

Utbildning och auktorisation

Samhället lägger avsevärda resurser på utbildning av tolkar, vilket framgår av kapitel 6 och 13. Utbildningen av tolkar kvalitetssäkras inom respektive utbildningsform enligt gällande traditioner, ambitioner och metoder. Det saknas egentlig tillsyn och samordning i formell mening av utbildningarnas innehåll, trots att betydande offentliga resurser läggs in i verksamheten. Inom folkbildningen, där flera aktörer är aktiva som anordnare, sker dock betydande frivillig samordning mellan folkhögskolor och studieförbund.

Kvalitetsgranskning av tolkar sker vid sidan av utbildningarna i form av en fristående auktorisationsprocess. Tillsynsansvaret över

auktoriserade tolkar är reglerat men utövas endast i begränsad omfattning på annat sätt än genom formaliaprövning av dokument vid eventuell förnyelse, vilket sker var femte år på den enskilde tolkens initiativ. Tillsynsplaner och granskning av tolkars praktiska arbete, t.ex. i tillämpningen av god tolksed, saknas. Utredningen föreslår utveckling av mer omfattande och aktiv tillsyn av såväl auktoriserade tolkar som tolkar med godkänd utbildning, där de senare hittills helt undantagits från tillsyn. Tillsynen ska bland annat omfatta tillämpningen av god tolksed, en nödvändig grund för alla tolkar i offentlig verksamhet.

Krav på viss utbildning eller yrkeserfarenhet ställs inte för auktorisation, vilket försvårar för tolkanvändare att bedöma kvalitet i jämförelsen mellan tillgängliga tolktjänster. Viss uppföljning har skett som tyder på att förekomst av utbildning är (svagt) positivt korrelerat med godkänt resultat på auktorisationsprov. Starkare koppling finns i flera andra yrken mellan krav på utbildning och erfarenhet med godkänd auktorisation/motsvarande. Utredningen lägger därför, vilket framgår av tidigare kapitel, förslag om en tydligare koppling mellan utbildning och auktorisation. Det ska från 2024 inte längre vara möjligt att auktorisera sig utan föregående utbildning.

Avvikelser

Tolkanvändares avvikelserapportering och anmärkningar på genomförda tjänster hanteras genom en rad skilda system. De beskrivs av tolkanvändare ofta som krångliga och tidsödande, och används därför bara i begränsad utsträckning. Betydande underrapportering av avvikelser föreligger, där sporadiska rapporter delvis följs upp av berörda leverantörer, mer sällan av myndigheter och offentliga användare. Tolkar som trots detta stängs av genom viss leverantör, kan återkomma genom annan förmedling. Det finns inte några uppföljnings- eller kvalitetssystem i drift med reell nationell räckvidd. Ofta inte heller på enskild myndighetsnivå. Svårigheterna är i betydande grad organisatoriskt betingade, men sammanhänger också med lagstiftningen kring hantering av personuppgifter.

Tolkförmedlingar

Tolkförmedlingar förmedlar yrkesmässigt tolktjänster i talade språk. Deras etablering och verksamhet är inte föremål för prövning, registrering eller återkommande granskning på annat sätt än för företag i allmänhet, vilket enligt utredningens bedömning är otillräckligt. Huvudmännens vandel och följsamhet mot regelverk granskas inte av samhället, trots att tolkar och förmedlingar arbetar i ett offentligt sammanhang och ofta hanterar känslig information knuten till enskilda och inte sällan utsatta personer. Tolkförmedlingar utgör i dagsläget nyckelorganisationer för offentlig sektors samarbete med tolkarna, det gäller inom rättsväsende, hälso- och sjukvård och socialtjänst, där integration och rätten att göra sig förstådd, personlig integritet, rättssäkerhet och trygghet står i fokus. Omfattande avvikelser renderar ibland viten, men ändrar inte i grunden rangordningen mellan upphandlade leverantörer i de avrop som görs. Viten debiteras av förmedlingarna också regelmässigt vidare på tolkarna. De blir därför i praktiken mindre verkningsfulla som verktyg för strukturella förbättringar.

Tolkar

Tolkarna utgör de egentliga verksamhetsutövarna, som anställda eller uppdragstagare, då de yrkesmässigt utför tolktjänster. De har hittills haft svaga traditioner då det gäller att organisera sig och komma till tals då villkoren för arbetet och deras tjänstgöring fastställs. Arbetsmarknaden präglas ur deras perspektiv ofta av kortsiktighet, där starka förmedlingsorgan anger villkor och möjligheter. Incitamenten för utbildning är svaga, ofta motsägelsefulla, eftersom utbildning och auktorisation i regel inte behövs för att få uppdrag. De offentliga förmedlingarna, hos kommuner och landsting, ger ofta andra och mer positiva förutsättningar för tolkarna och deras utveckling, vilket utredningen fått en samstämmig bild av. Flertalet tolkar är dock verksamma genom de privata förmedlingar som dominerar marknaden. Omsättningen inom tolkyrket är stor. Yrkesidentiteten kan vara svag, titeln tolk är inte skyddad utom i de fall tolken godkänts som auktoriserad tolk.

Flertalet av landets inemot 5–6 000 yrkesverksamma tolkar arbetar som enskilda näringsidkare gentemot ett eller normalt flera förmedlingsföretag. De närmare 900 auktoriserade tolkarna med skyddad titel kan i formell mening bli föremål för tillsyn i sin tillämpning av god tolksed. Sådan tillsyn sker i praktiken inte annat än som följd av inkomna anmälningar, vilket är ovanligt.

Utredningen föreslår att tillsynen av de individuella tolkarna utvecklas till en mer omfattande verksamhet, där tydliga krav och förutsättningar för egenkontroll mot regelverk och riktlinjer (t.ex. god tolksed) utvecklas. Detta ska utgöra grunden för en aktiv tillsyn av såväl auktoriserade tolkar som tolkar med godkänd utbildning.

Övriga tolkar saknar ofta grundläggande kompetenser för att utöva yrket, är inte föremål för systematisk granskning eller tillsyn och är inte heller kända eller registrerade på nationell nivå. Tolkanvändande myndigheter har i betydande grad ändå styrt sina avrop mot sådana övriga tolkar och också blivit bekymrade över att det inte alltid fungerat så väl.

Utredningen lägger samlade förslag som ska förändra detta mönster. Den styrning som hittills skett kan ha varit medveten eller ekonomiskt betingad, genom interna riktlinjer och utformning av ramavtal, men kan också ha varit mer passiv. Det har t.ex. hävdats att förstahandsval vid avrop ofta är auktoriserad tolk, men att sådan inte alltid finns att tillgå.

Andra branscher

Granskning och tillsyn förekommer inom en rad branschområden där liknande kvalitetsmarkörer i form av auktorisation, certifiering eller legitimation används. Det gäller t.ex. de auktorisationsyrken, som ofta kopplas till godkännande och register över verksamma företag, med systematiska och återkommande kontroller, liksom disciplinärenden och indragna tillstånd (jämför t.ex. med revisorer, mäklare, elinstallatörer, väktare samt diskussioner och förhållanden inom skola, vård och omsorg). Offentliga tjänster inom dessa områden avropas inte till lägsta pris, annat än om grundläggande kvalitetskrav och behörigheter är uppfyllda.

8.7.2 Registrering av tolkförmedlingar

Utveckling av nödvändiga kvalitetskrav och uppföljning av dessa förutsätter i viss utsträckning ökad regelstyrning av den offentliga tolktjänstmarknaden. Reglering och tillsyn kan även utgöra ett stöd för verksamheten, bidra till en ökad kostnadseffektivitet och motverka läckage av offentliga skattemedel.

Samhällets registrering, reglering och tillsyn av branschens tolkförmedlingar säkrar det offentliga åtagandet vad avser kvalitet, rättssäkerhet och kostnadseffektivitet i externa förmedlingstjänster mot offentlig sektor. Frågan har tidigare aktualiserats, senast i 2001–2004 års Tolkförmedlingsutredning. Förslagen gavs då inte en fullt tillfredsställande utformning och konkretisering och mötte även starkt motstånd från privata aktörer inom branschen. Tolkutredningens bedömning är nu, liksom då, att registrering och viss reglering erfordras av branschens aktörer i dess arbete mot offentlig sektor. De förhållanden som kan vara av intresse gäller t.ex. huvudmännens redbarhet vad avser vandel och ekonomi, företagens finansiella och ekonomiska verksamhet, hur förmedlingsföretagen säkrar kvalitativt goda tjänster åt beställare inom stat, kommun och landsting, medverkar i upprätthållandet av god tolksed, fortbildningsinsatser och stöd till verksamma tolkar etc.

Närmare om förslagets regleringsmässiga tillämpning

Ansökan om registrering av tolkförmedling ska göras skriftligen till länsstyrelsen. Tolkutredningen har i förslaget om ny tolklag angett vissa förutsättningar som bör gälla vid länsstyrelsernas prövning av om förmedling ska kunna ingå i registret över godkända förmedlingar.

Det handlar bl.a. om insikt i god tolksed, enligt Kammarkollegiets tolkföreskrifter.[127] En registrerad tolkförmedling bör verka för att god tolksed iakttas av alla tolkar som förmedlas genom tolkförmedlingen och kan t.ex. arbeta med avvikelsesystem, internutbildningar, skriftlig information och tolkavtal samt uppföljande kontakter med tolkar och uppdragsgivare. Förmedlingarna bör aktivt medverka till att anlitade tolkar som saknar grundutbildning skaffar sig sådan. Kravet på insikt innefattar även kunskap om arbetsrättsliga och

[127] KAMFS 2016:4.

arbetsmiljörättsliga regler som reglerar verksamheten. Vidare krävs att den enskilde kan påvisa kunskap om de ekonomiska regelverk som styr associationsformen, t.ex. reglerna i årsredovisningslagen (1995:1554) och aktiebolagslagen (2005:551). Kunskapen kan t.ex. visas genom att redogöra för erfarenhet av liknande verksamhet eller utbildning på området.

I bedömningen av om en sökande har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten ska även ekonomisk skötsamhet vägas in. Sökande ska utan anmärkning ha fullgjort kraven på redovisning, betalning av skatter och arbetsgivaravgifter m.m. samt även i övrigt fullföljt krav på tillfredsställande ekonomiska förhållanden, t.ex. avseende konkurs eller näringsförbud.

Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter som har betydelse beaktas. Den sökande ska med hänsyn till sin handel och vandel visa sig kvalificerad att bedriva verksamheten. Om en tolkförmedling tidigare avförts från länsstyrelsens register, eller om det vid tillsyn framkommit allvarliga brister i en pågående verksamhet, kan det påverka lämplighetsbedömningen.

Då lämpligheten prövas ska den enskildes, eller i fråga om en juridisk person var och en av företrädarnas, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Ekonomisk skötsamhet ska vägas in för de uppräknade personerna på sådant sätt som anges ovan. Vid bedömningen ska hänsyn också tas till brottslighet av förmögenhetsrättslig karaktär. Även t.ex. begångna vålds- och sexualbrott bör kunna vägas in vid en prövning. Enbart den omständigheten att en person har dömts för ett brott ska dock inte per automatik innebära att lämplighetskravet inte anses uppfyllt. Prövningen ska göras utifrån den verksamhet som ska bedrivas och omständigheterna i det enskilda fallet. Länsstyrelsen ska göra en samlad bedömning av alla omständigheter, som när brottet begicks, brottets karaktär och hur sökanden därefter har uppträtt.

Beträffande en juridisk person ska bedömningen ske samlat för hela den berörda kretsen.

I ett aktiebolag ska kravet t.ex. vara uppfyllt av styrelsen, den verkställande direktören och ägarna sammantaget. I ett handelsbolag ska kraven uppfyllas av bolagsmännen och eventuella kommanditdelägare gemensamt. I en ekonomisk eller ideell förening ska kraven

vanligtvis uppfyllas av styrelsen. Det krävs inte att samtliga personer i den berörda kretsen har kunskapen, utan endast att den sökande kan visa att kunskapen finns representerad inom kretsen. Om företrädarna tidigare drivit en verksamhet som avförts från länsstyrelsens register, om verksamhet bedrivits olagligen eller om det vid tillsyn funnits allvarliga brister i verksamheten, kan det också påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.

Alla personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten omfattas av prövningen. Det innebär att även minoritetsägare kan omfattas av prövningen. Regleringen är dock inte avsedd att träffa samtliga ägare, det krävs att ägandet ger ett väsentligt inflytande över verksamheten. Om verksamheten bedrivs av en fysisk person ska endast denna person prövas. Föreningar och stiftelser har inga ägare varför prövningen där som utgångspunkt kommer att omfatta styrelsen.

Utredningen föreslår i sitt förslag till reglering att ändringar i den aktuella kretsen ska anmälas till länsstyrelsen för att underlätta tillsynen. Anmälan ska ske senast en månad efter förändringen, dvs. när en person valts, utsetts eller avgått från sitt uppdrag. Anmälan kan också göras i förväg.

Länsstyrelsens register bör i de delar som länsstyrelsen beslutar vara sökbart och tillgängligt för tolkanvändare, tolkar och allmänhet.

Utredningen föreslår att en avgift enligt avgiftsklass 5, reglerat enligt bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191), tas ut för ansökan om registrering av tolkförmedling. Det överensstämmer med motsvarande avgift till länsstyrelsen för bevakningsbolags ansökan om tillstånd.

8.7.3 Tillsyn och egenkontroll av tolkar och förmedlingar

Utredningen föreslår en utvidgad tillsyn av tolkar och förmedlingar, vilket i grunden bör bygga på ett väl utformat system för egenkontroll, kompletterat med systematiska tillsynsaktiviteter från samhället. Liknande förhållningssätt har tidigare utvecklats inom mer etablerade branscher och yrkesområden, t.ex. inom det juridiska och ekonomiska området. Som exempel kan nämnas väktare och revisorer.

Kammarkollegiet ges en utvidgad roll i detta tillsynsarbete, så att även registrerade tolkar med godkänd utbildning omfattas. Länsstyrelsen ges ansvar för registrering av tolkförmedlingar som godkänns för att förmedla uppdrag åt offentlig sektor. Länsstyrelserna, med erfarenhet av näringstillsyn och marknadsreglering, får också i uppdrag att utöva den operativa tillsynen över dessa förmedlingsorgan. Organisatoriskt kan det visa sig lämpligt att arbetet koncentreras till några få länsstyrelser. Samråd kommer också att krävas med Kammarkollegiet, central kunskapsmyndighet och ramavtalsupphandlande myndighet vad avser tolkförmedlingstjänster, som bör kunna bistå länsstyrelserna med mer allmän information inom branschområdet. Regleringsmässigt behandlas dessa frågor i utredningens förslag om tolklag och tolkförordning i kapitel 1.

Konsekvenserna av tillkommande reglering bedöms i allt väsentligt som positiva för etablerade och seriösa förmedlingsföretag, liksom för det mindre antal offentligägda verksamheter som bedrivs i form av kommunalförbund, gemensam nämnd eller ekonomisk förening. Reglering och tillsyn gagnar de företag och organisationer som arbetar inom samhällets ramar och följer gällande regelverk, eftersom det innebär ett skydd mot otillbörlig konkurrens från oseriösa företag. Egenkontroll och tillsyn blir moment i ett ständigt förbättringsarbete, som gynnar kvalitetsutveckling, konkurrenskraft och sunda affärer. Tolkutredningen föreslår att länsstyrelserna inom ramen för sin tillsynsverksamhet vid behov även ska kunna besluta om tillfälligt verksamhetsförbud.[128]

Uppdraget till utredningen omfattar enligt direktiven inte teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar, men utredningen ska redovisa hur författningsförslagen påverkar dessa tolkgrupper. Tolkutredningen bedömer inte att det finns hinder för att förmedlingar som arbetar inom detta område skulle kunna ingå i registret och omfattas av samma tillsynsregler som övriga registrerade tolkförmedlingar. Antalet sådana förmedlingar är dock betydligt färre till antalet, eftersom verksamheten främst omfattar tolkar verksamma i landstingens tolkcentraler. Kammarkollegiet och länsstyrelserna föreslås kunna begära in yttranden från myndigheter, företag och organisationer i tillsynsärenden avseende tolkar respektive tolkförmedlingar. Det

[128] Detta kan jämföras med att Skolinspektionen enligt skollagen (2010:800) kan besluta om tillfälligt verksamhetsförbud för skolhuvudmän och att Inspektionen för vård och omsorg enligt patientsäkerhetslagen (2010:659) kan förbjuda vårdgivare att bedriva verksamhet.

överensstämmer med dagens reglering i tillsynen av auktoriserade tolkar.

Kammarkollegiet föreslås även ha möjlighet att besluta att tolk ska genomgå särskild prövning, om tolken visat oskicklighet vid yrkesutövning. Tolk som förfar oredligt kan avföras ur registret om det skett med uppsåt eller av grov oaktsamhet, eller om tolken på annat sätt visat sig vara klart olämplig som tolk. Om omständigheterna är förmildrande kan åtgärden i stället utgöra varning. En sedan tidigare gällande bestämmelse anger att den som obehörigen utger sig för att vara auktoriserad tolk, kan dömas till böter. Utredningen föreslår att bestämmelsen kvarstår i det nya regelverket.

Tolkutredningen föreslår att staten utvecklar egen samordnad förmedling av tolktjänster genom Statens servicecenter. Det kan innebära att länsstyrelsen får tillsynsuppgifter gentemot annan statlig myndighet. Sådan tillsyn inom staten förekommer även i andra sammanhang. Det berör även förhållandet att en myndighet kan överklaga en annan myndighets beslut. Detta regleras inte främst genom förvaltningslag eller speciallagstiftning, utan följer närmast av rättspraxis. Statliga och kommunala organ anses kunna uppträda som enskilda när de inte fullgör en offentligrättsligt reglerad uppgift, utan agerar som företrädare för ett rent privaträttsligt intresse. Så kan vara fallet om en myndighet t.ex. uppträder i egenskap av fastighetsägare eller arbetsgivare och bör då även kunna gälla om en myndighet upprätthåller funktion som tolkförmedling.[129]

Tolkutredningen har övervägt om länsstyrelsernas tillsyn över registrerade tolkförmedlingar ska finansieras genom tillsynsavgifter. Om den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. i huvudsak är avgiftsfri för medborgarna, kan införandet av tillsynsavgifter närmast innebära en omfördelning av offentliga medel, snarare än en reell finansiering av tillsynen. Det gäller, enligt dåvarande Tillsynsutredningen, oavsett om verksamheten i sig bedrivs i offentlig eller privat regi. Tillsynsavgifter bör inte vara konkurrenspåverkande mellan olika tillsynsobjekt. Tillsynsavgifter kan också ses som hämmande i förhållande till mindre företag som önskar etablera sig inom en marknad. Dessutom genererar

[129] Se prop. 2016/17:180 s. 261.

tillsynsavgifter administrativa kostnader för såväl företag som samhälle. Tolkutredningen gör sammantaget bedömningen att tillsynen över tolkförmedlingar inte bör finansieras genom tillsynsavgifter.[130]

Länsstyrelsen föreslås kunna förelägga tolkförmedling att avhjälpa eventuella brister och vid behov även förena detta med vite. Förelägganden ska innehålla uppgifter om de åtgärder som anses nödvändiga för att bristerna ska kunna avhjälpas. Av rättssäkerhetsskäl är det angeläget att tolkförmedlingen vet vad tillsynsmyndigheten anser måste göras för att föreläggandet ska anses uppfyllt. Länsstyrelsen ska avföra tolkförmedling från registret över godkända förmedlingar om ett föreläggande inte följs och missförhållandet är allvarligt.

8.8 Utredningens bedömningar och förslag avseende styrning och samverkan

Utredningens förslag: Tillsammans med övriga åtgärder för att öka volymen kvalificerade tolkar och utveckla en mer aktiv tillsyn, krävs andra former av styrning och samverkan inom tolktjänstområdet. Utredningen föreslår att

- en enhetlig statlig tolkportal för samordning och beställning av statens tolktjänster utvecklas,
- Statens servicecenter uppdras under 2020–2021 att i form av ett pilotprojekt utveckla de tekniska och tjänsteanknutna förutsättningar som bör gälla för statens tolkportal,
- staten i anslutning till denna även prövar inrättandet av egen tolkresurs med anställda eller avtalade tolkar för att möta behovet av tolktjänster inom de mest efterfrågade tolkspråken, samt att
- staten från 2024 huvudsakligen ska använda tolkar som är auktoriserade eller har godkänd utbildning.

[130] SOU 2004:100 s. 83 ff.

Skälen för utredningens förslag

Bristen på styrning och samverkan kring offentlig sektors nyttjande av tolktjänster utgör en betydande del av den problematik som redovisats. Det gäller upplevd brist på tolkar i vissa språk, ineffektiv användning av tillgängliga tolkar och sviktande kvalitet i en betydande del av de tolktjänster som avropas via externa tolkförmedlingar. Kvalificerade tolkar upplever i sin tur brister beträffande adekvata uppdrag och sysselsättning. En sådan inställning har kommit till uttryck genom utredningens fokusgrupper med tolkar och i kontakter med tolkarnas intresseorganisationer.

Samtidigt lägger offentlig sektor betydande resurser på utbildning och auktorisation av tolkar. Förmedlingen av tolkar genom externa förmedlingsorgan saknar transparens ur såväl beställande myndighets som de individuella tolkarnas perspektiv. Cirka en femtedel av statens tolktjänster avropas därför genom direktupphandling av frilansande tolkar, inte sällan genom myndighetsspecifika kontaktlistor över sedan tidigare kända tolkar. Kostnaderna för utförda tolktjänster är avsevärda och har ökat under senare år även om den ökande distanstolkningen tenderar att hålla tillbaka kostnadsökningen. Ökad samordning och tydligare styrning från myndigheter och offentliga verksamheter utgör naturliga utvecklingssteg inom tolktjänstområdet. Kammarkollegiets råd för tolk- och översättarfrågor kan utvecklas till ett viktigt forum för diskussion och stöd inom området.

Tolkutredningen förordar utveckling av en enhetlig statlig tolkportal för samordning och beställning av statens tolktjänster och från 2024 även skärpta kompetenskrav för de tolkar som ska anlitas. Portalen ska underlätta en dynamisk utveckling och anslutning av såväl beställande myndigheter som framtida tolkar och förmedlingsorgan. Portalen bör systemmässigt förvaltas inom staten för god hantering av persondata och sekretesskänsliga uppgifter. Ett långsiktigt utvecklingssteg kan vara att även kommuner och landsting tekniskt ska kunna ansluta till portalen. Kommunala alternativ kan också komma att utvecklas separat. Genom en samlad portal kan tillgång till tolkar i olika språk och med olika kompetenser matchas mot myndigheters behov, kompetensmässigt, geografiskt och tidsmässigt. För tolkarna själva kan målet om ökad sysselsättning ges en reell innebörd.

Ramavtalstecknande statliga myndigheter och vissa landsting utvecklar i dag egna portaler för att digitalt kunna hantera avrop av tolktjänster. Portalerna ger möjlighet för beställare att i ett digitalt gränssnitt ange önskemål om karaktär på de tolktjänster som efterfrågas. Portaler hanterar också maskinellt seriella förfrågningar i de fall avtalade leverantörer inte kan möta angivna beställarkrav. Dagens huvudaktörer, tolkförmedlingarna, kan genom anpassningar av sina egna portaler eller genom enklare webbapplikationer ansluta till myndigheternas tekniska lösningar och ta del av beställningarna.

Dagens svårigheter ligger i att olika särlösningar utvecklas parallellt hos olika myndigheter och offentliga huvudmän, liksom hos de tolkförmedlingar som anlitas. Det befäster utvecklingen av skilda ramavtal, huvudleverantörer och olika tekniska lösningar samt innebär ytterst svårigheter då det gäller flexibilitet och anpassning till en föränderlig tolkmarknad. En samlad lösning skapar förutsättningar för ett ökat offentligt ansvarstagande kring förmedlingsverksamheten, sannolikt med betydande kostnadsbesparingar som följd.

För staten innebär hanteringen av ett utvecklat tolkregister och en samlad teknisk portallösning att erforderliga säkerhetskrav också kan läggas inom staten på hantering av personuppgifter.

Statens servicecenter fullgör redan i dag andra serviceuppgifter gentemot statliga myndigheter, utvecklar driftansvar för ett stort antal lokala s.k. servicekontor, och kan därmed också utgöra lämplig sådan myndighet för tolktjänster. Anskaffning och förmedling av tolktjänster behöver ske enhetligt och samordnat, vilket försvåras med dagens splittrade avropssystem. En samordning innebär bättre hushållning med de kvalitetsgranskade tolkresurser som finns att tillgå och förtecknas i Kammarkollegiets register.

Statens servicecenter uppdras under 2020–2021 att i form av ett pilotprojekt utveckla de tekniska och tjänsteanknutna förutsättningar som bör gälla för statens tolkportal. Ytterligare en rad myndigheter uppdras bistå i arbetet, främst Arbetsförmedlingen, Kammarkollegiet och Migrationsverket, som besitter egna erfarenheter och i vissa fall tekniska lösningar för tolkförmedling. Ytterligare betydande användare som bör medverka är domstolarna och polismyndigheten. Pilotprojektet omfattar relevanta tekniska, juridiska och ekonomiska förutsättningar. Vidare utvecklas de tjänstemässiga krav som kan gälla för att etablera ett hållbart och efterfrågat stöd för statens tolktjänster.

Statens tolkportal utvecklas som ett centralt verktyg för planering, avrop, fakturahantering, statistik, uppföljning/utvärdering, avvikelsehantering och tillsyn av offentliga tolktjänster.

Staten bör även utveckla sin offentliga upphandling av kompletterande tolk- och förmedlingstjänster så att de anknyter till de särskilda behov och förhållanden som föreligger inom branschen. Det innebär bland annat en anpassning till att tolktjänster fullgörs av ett stort antal enskilda verksamhetsutövare, att vissa externa förmedlingstjänster även fortsatt kan erfordras samt att avropsprocesser normalt är kortvariga och kan behöva utföras med begränsad framförhållning. Möjligheter att utveckla kompletterande statliga ramavtal genom s.k. dynamisk upphandling (DIS) av tolk- och förmedlingstjänster kan prövas som ett alternativt sätt att arbeta. Den upphandling av förmedlingstjänster som fortsatt kan behövas bör utformas så att fungerande konkurrens mellan förmedlingar kan upprätthållas även under avtalsperioder. Utredningen har inte haft möjlighet att närmare utreda förutsättningarna för det upphandlingsansvar som bör utformas vid en framtida samordning. Kompetens i dessa avseenden finns hos Kammarkollegiet och övriga ramavtalstecknande myndigheter inom området. Statens servicecenters ansvar för förmedling av tolktjänster inom staten har stor betydelse för utformning av lämplig ansvarsroll.

Tolkutredningen föreslår vidare att staten prövar inrättandet av egen central tolkresurs med anställda eller avtalade tolkar för att möta behovet av tolktjänster inom de över tid mest efterfrågade tolkspråken. En sådan verksamhet knyts lämpligen till Statens servicecenter och kan utvecklas vid sidan av myndighetens förmedlingsverksamhet. Fortbildning och andra kvalitetsfrämjande åtgärder kan hanteras av staten utifrån aktuella behov och resultatuppföljning. En statlig tolkresurs ger förutsättningar för ökad kostnadseffektivitet och möjligheter att säkra kompetenser och grundbemanning för de samhällsbehov som från tid till annan prioriteras. Tolkyrket ges inom offentlig sektor på detta sätt ökad status och stabilitet, rimliga arbetsvillkor och lönesättning och mer långsiktiga planeringsförutsättningar för såväl den enskilde tolken som för tolkanvändare.

De argument som ibland anförs om att tolkar ska vara helt fristående från offentlig sektor för att garantera neutralitet och

oberoende under tolkningen, delas inte av Tolkutredningen. Sådana argument anförs heller aldrig då det gäller förvaltningens övriga personal- och tjänsteresurser.

Samverkan med kommunal sektor och landstingen kan komma att utvecklas även kring en statlig tolkresurs. Utredningen har inte närmare utvecklat detta, utan ser frågan som aktuell först i ett senare skede, där samverkansfrågor mellan kommuner och landsting får ökad betydelse.

Offentlig sektor behöver skärpa sina kompetenskrav på tolktjänster som stöd för kommunikation i verksamheten med enskilda som inte talar eller förstår svenska. Flerspråkiga medarbetare kan kvalitetssäkras och bör där så visar sig lämpligt i ökad utsträckning kunna nyttjas vid viss myndighetsutövning och informationsgivning, liksom tidigare med dokumentationskrav på svenska språket. Det är dock alltid den samlade förmågan och det enskilda ärendet som avgör former och val av språk- eller tolkstöd. Krävs tolk för att den enskilde ska kunna tillvarata sin rätt, ska från 2024 i första hand tolkar som är auktoriserade eller har godkänd utbildning anlitas.

I domstol ställs högre krav på tolkar genom att domstolen i första hand ska anlita auktoriserad tolk med specialistkompetens för tolkning inom rättsväsendet, s.k. rättstolk. Syftet är att säkerställa att de tolkar som anlitas har erforderlig kompetens för uppgiften. Reglering föreslås ske i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen. Möjligheterna att tillämpa undantag för att barn ska kunna användas som tolkar har där också begränsats ytterligare.

9 Barn och anhöriga som tolkar

9.1 Grundläggande problem och utmaningar

Nyfikenhet och god språklig inlärningskapacitet innebär tillsammans med stöd från skola och utbildningsanordnare att nyanlända barn och ungdomar ofta snabbt lär sig kommunicera på svenska. Ges barnen rätt förutsättningar, tar de i regel till sig det nya språket betydligt snabbare än sina föräldrar och vuxna anhöriga. Det är särskilt uttalat då det gäller ensamkommande barn och ungdomar, där anhöriga om så blir möjligt återförenas först vid senare tidpunkt. Barn och ungdomar kan på detta sätt lätt hamna i situationer där de efter en tid i Sverige förväntas hjälpa sina föräldrar och äldre anhöriga att kommunicera med svenska myndigheter och samhällsinstitutioner. Det kan inledningsvis avse mer begränsad hjälp att boka tid för förälders besök hos myndighet eller hälso- och sjukvård, men kan på sikt övergå i mer omfattande förväntningar att mer systematiskt bistå med tolkning och översättning vid samhällskontakter. Förhållandet är väl känt och bedöms i huvudsak som negativt, men ibland ofrånkomligt, av tillfrågade myndigheter och samhällsaktörer. Det förekommer således alltjämt att barn i viss mån ersätter professionella tolkar i kontakter med det offentliga Sverige. Utredningens direktiv uppmärksammar detta och har som särskild utredningsuppgift lyft fram behovet av ökad kunskap och att belysa förekomsten av barntolkning och hur det ska hanteras. Utredningen ska sammanfattningsvis

- lämna förslag på åtgärder i fråga om barn som tolkar åt anhöriga, och därvid
- lämna nödvändiga författningsförslag.[1]

[1] Dir. 2017:104, s. 6, 8–9.

Tolkutredningen ser att det i sammanhanget även finns ett värde i att belysa frågor som rör tolkning med hjälp av vuxna anhöriga och andra närstående. Sådan tolkning kommer inte i konflikt med ett barnperspektiv, men kan rymma andra aspekter som rör tolkningens professionalitet, kvalitet och oberoende.

9.1.1 Definitioner och avgränsningar

Med barntolkning avses då barn under 18 år tolkar samtal mellan vuxna med olika talade språk. I regel gäller det då tolkning för vårdnadshavare eller andra anhörigas räkning i deras samhällskontakter. Särskilda förhållanden kan gälla avseende teckenspråkstolkning, vilket utredningen belyser under särskilt jämförande avsnitt.

Myndigheter och samhällsorgan upplever ofta att små barn och ungdomar i tidiga tonår är klart olämpliga som tolkar. Det gäller bland annat inom hälso- och sjukvård. Bedömningarna kan vara mer sammansatta då det gäller äldre tonåringar, som upplevs som ”nästan vuxna”. Utredningen använder dock samlingsbenämningen barn, även om det gäller äldre tonåringar som inte är myndiga. Avgörande är den rättsliga ställning som skiljer barn från vuxna.

Då barn används som tolkar finns risk att barnet får information om sin vårdnadshavare eller annan anhörig som inte är anpassad till barnets ålder och mognad, eller får information om vuxnas situation. Informationen kan gälla sådant som barn inte bör involveras i eller riskera att uppleva ansvar för. Det kan exempelvis handla om att tolka sjukdomsbesked åt vårdnadshavare eller ställningstaganden i ekonomiska frågor. Tolkning genom barn kan innebära risker för fel och brister i tolkningen, vilket kan få negativa effekter för den vuxne, dennes hälsa eller andra förhållanden. Socialstyrelsen har därför angivit att det är olämpligt att barn tolkar inom hälso- och sjukvården.[2] Då barn används som tolkar i samhällskontakter, sker det inte sällan på tider som sammanfaller med barnets skolgång. Även om det för en enskild myndighet kan upplevas som att barnets tolkning sker vid ett enstaka tillfälle, kan det ur barnets perspektiv innebära ett betydligt mer omfattande åtagande. Används barn som tolkar, sker det ofta i betydande utsträckning och vid återkommande

[2] www.kunskapsguiden.se/missbruk/teman/interkulturellt-perspektiv/Sidor/Samtala-genom-tolk.aspx

tillfällen i kontakterna med olika samhällsorgan. Det kan innebära att barnets skolplikt och rätt till skolgång påverkas negativt. Barntolkning kan därför inte enbart betraktas som en teknisk fråga om kvalitet i tolkningen eller om barnets upplevelser i anslutning till tolkningen.

Norge har sedan 2016 reglerat frågan om barntolkning genom ett principiellt förbud, som införts i den norska förvaltningslagen.[3] Utredningen redovisar därför även erfarenheter från Norge och några norska samhällsinstitutioner i frågan.

Barnperspektiv i samband med tolkning berör även kraven på offentliga tolktjänster i kontakter med barn. Det kan gälla barn som traumatiserats, besöker hälso- och sjukvården eller börjar i svensk skola. Myndigheter och andra verksamheter behöver inte sällan kommunicera med barn och vårdnadshavare som inte talar svenska. Detta ska ske ur ett barnperspektiv.

Tolkutredningens perspektiv har vidgats till att omfatta samtliga de aspekter som påverkas av att barn används som tolkar vid kontakter med offentliga samhällsorgan. Perspektivet omfattar också att lyfta fram de positiva aspekter som kan finnas av barntolkning och resonera kring om de kan tillgodoses i annan form.

Utredningen behandlar även frågan om myndiga vuxna anhöriga och vänner som utför tolkning, t.ex. för maka, make eller släkting. Även i denna fråga finns anledning att betrakta såväl positiva förhållanden som risker för negativa effekter om inte professionell tolk anlitas. Då det gäller akuta och livshotande situationer kan möjligheter att kommunicera genom barn eller andra anhöriga visa sig ofrånkomliga. Utredningen berör också dessa aspekter.

9.2 Gällande rätt

De rättsliga aspekterna på barn och anhöriga som tolkar, utvecklas nedan översiktligt. En närmare diskussion förs därefter under respektive delavsnitt. I Sverige saknas uttryckligt förbud mot att barn ersätter professionell tolk och tolkar vid kontakter med myndigheter och samhällsorgan. Det finns inte heller några formella hinder mot att vuxna tolkar åt anhöriga och andra närstående. Frågorna har dock diskuterats, främst utifrån ett barnperspektiv. Ledningarna för två

[3] 11 e § lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

berörda myndigheter, Kammarkollegiet och Barnombudsmannen, har i debatten framfört att det behövs en lagändring i Sverige med ett förbud enligt norsk modell mot att i offentlig förvaltning använda barn som tolkar.[4]

9.2.1 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter, den s.k. barnkonventionen, anlägger ett grundläggande barnperspektiv.[5] Sverige ratificerade konventionen 1990 och åtog sig därmed att följa den. Enligt konventionen definieras ett barn som varje människa under 18 år.[6]

Sverige har hittills valt att anpassa sina nationella regler så att de ska överensstämma med barnkonventionen genom s.k. transformering. Riksdagen biföll dock 2018 önskemål om inkorporering av konventionen.[7] Det innebär att barnkonventionen ges ställning som svensk lag. Lagen träder i kraft den 1 januari 2020 och innebär ett förtydligande av att rättstillämparna i mål och ärenden ska tolka svenska bestämmelser i förhållande till barnkonventionen. Vid sidan av denna inkorporering krävs dock en fortsatt transformering av konventionens bestämmelser i nationell rätt för att ge avsett genomslag. Det krävs även en kombination av kompletterande åtgärder, som vägledning, utbildning och samordning mellan olika samhällsaktörer. En särskild utredning ska också belysa hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen, som stöd för det fortsatta arbetet med transformering inom olika rättsområden. Utredningsuppdraget ska redovisas i slutet av 2019.[8]

Utredningen arbetar i en tid, då debatten om att ytterligare stärka barnens rätt förs fram från flera olika aktörer, särskilt inom civilsamhället och dess organisationer. Det s.k. Rättsrådet för barn och unga i migration uppmärksammar en rad sådana behov, som bland annat gäller barnperspektivet i utlänningslagen, asylprocessen och den tidsbegränsade migrationslagstiftningen.[9]

[4] Larsson, G. och Malmberg, F. (2017). Förbjud att barn används som tolkar. Aftonbladet, 2017-04-24.
[5] FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 (Barnkonventionen).
[6] Artikel 1 Barnkonventionen.
[7] Prop. 2017/18:186, s. 1.
[8] Dir. 2018:20.
[9] Barnkonventionen måste omfatta alla barn, DN-debatt, 2018-07-19.

Redan 2010 godkände riksdagen en strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige. I strategin anges bl.a. att barnkonventionens grundläggande principer bör iakttas i utformandet av all relevant lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd, oavsett sakområde. I strategin anges också att myndigheter, kommuner och landsting ska tolka och tillämpa lagar och förordningar så att åtagandena enligt barnkonventionen och andra internationella överenskommelser som rör barnets rättigheter respekteras i praktiken, i beslut och åtgärder.[10]

Då det gäller barntolkning, har den gängse uppfattningen varit att detta ofta står i strid med principen om barnets bästa.

Principen om barnets bästa

Barnets bästa utgör en grundprincip i barnkonventionen. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Staten ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Vidare ska konventionsstaterna skydda barnet mot alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende.[11]

Principen om barnets bästa har införts i svensk rätt i bland annat skollagen, socialtjänstlagen, utlänningslagen och i lagstiftning om hälso- och sjukvård.[12] I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn, ska barnets bästa vara utgångspunkt. Vid åtgärder enligt socialtjänstlagen som rör barn ska på motsvarande sätt barnets bästa särskilt beaktas.[13] Enligt utlänningslagen ska i fall som rör ett barn särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. När frågor om tillstånd enligt utlänningslagen ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet ska barnet höras, om det inte är olämpligt. Hänsyn ska tas till vad barnet sagt i förhållande till dess ålder och mognad.[14]

[10] Prop. 2009/10:232, 5 och 19 §§ Riksdagens protokoll 2010/11:25, Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, S2010.026, s. 4.
[11] Artiklarna 3, 4 och 36 FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 (Barnkonventionen).
[12] Skollagen (2010:800) och socialtjänstlagen (2001:453).
[13] 1 kap. 10 § skollagen (2010:800) och 1 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).
[14] 1 kap. 10–11 §§ utlänningslagen (2005:716).

Ytterligare ett antal regelverk inom hälso- och sjukvårdsområdet har infört principen.[15] Det anges där att när hälso- och sjukvård ges till barn, ska barnets bästa särskilt beaktas.[16]

Tolkutredningen noterar att dessa rättsakter sammantaget täcker betydande områden där barntolkning i dag kan förekomma. Regelverken skulle redan i dag kunna användas för att utveckla praxis kring tolkning i enlighet med principen om barnets bästa. Det gäller t.ex. möjligheter att medge ledighet från skolan för elever för att de ska kunna tolka åt föräldrar och andra anhöriga, nyttjande av barntolkning inom socialtjänsten eller hälso- och sjukvården.

Barnets rätt att höras och uttrycka sin mening

I olika sammanhang finns det behov av att kommunicera med barn via tolk. Det kan t.ex. handla om asylprocesser, i skolan, barn som riskerar att fara illa eller om barn i anslutning till brottsutredningar. Barnkonventionen anger att varje barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikt ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad.[17] För att säkerställa barns rätt att uttrycka sin mening kan tolk erfordras.

Barns rätt att uttrycka sin mening har införts i svensk rätt i bland annat skollag och patientlag.[18] Skollagen anger att barnets inställning så långt det är möjligt ska klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Dessa åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.[19] Rätten att uttrycka sin mening finns också i patientlagen, som anger att när patienten är ett barn ska barnets inställning till den aktuella vården eller behandlingen så långt som möjligt klarläggas. Inställningen ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.[20]

I sammanhanget bör även nämnas att det av barnkonventionen följer att om ett barn misstänks för eller har begått ett brott, ska

[15] Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och patientlagen (2014:821).
[16] 6 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och 1 kap. 8 § patientlagen (2014:821).
[17] Artikel 12 Barnkonventionen.
[18] Skollagen (2010:800) och patientlagen (2014:821).
[19] 1 kap. 10 § skollagen (2010:800).
[20] 4 kap. 3 § patientlagen (2014:821).

barnet utan kostnad få hjälp med tolk, om barnet inte kan förstå eller tala det språk som används.[21]

Barnets rätt till utbildning

Barnkonventionen erkänner barnets rätt till utbildning och länderna som undertecknat konventionen åtar sig att vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan.[22]

I nationell rätt motsvaras skolplikten av en rätt till utbildning. Regeringsformen garanterar alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Skollagen anger att en skolpliktig elev ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Om en elev utan giltigt skäl uteblir från obligatorisk verksamhet, ska rektor se till att elevens vårdnadshavare informeras. Skolpliktig elev får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter, vid synnerliga skäl får längre ledighet beviljas. Om en elev har upprepad eller längre frånvaro ska rektor, oavsett om det är fråga om giltig eller ogiltig frånvaro, se till att frånvaron skyndsamt utreds. Utredningen ska genomföras i samråd med eleven och elevens vårdnadshavare samt med elevhälsan. När en utredning om en elevs frånvaro har inletts ska rektorn se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen.[23]

Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt. Om eleven inte gör det, och det beror på vårdnadshavares försumlighet, får hemkommunen förelägga vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Föreläggandet kan förenas med vite.[24]

Elev i gymnasieskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge avsedd utbildning, om det inte finns giltigt skäl att utebli. Om elev uteblir utan giltigt skäl ska rektor se till att elevens vårdnadshavare informeras.[25]

[21] Barnkonventionens artikel 40, 2 (vi).
[22] Artikel 28 och 28 (e) Barnkonventionen.
[23] 2 kap. 18 § första stycket Regeringsformen, samt 7 kap. 3 § och 17–20 §§ skollagen (2010:800).
[24] 7 kap. 23 § skollagen (2010:800).
[25] 5 kap. 16 § skollagen (2010:800). Motsvarande gäller även för elever i gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 16 § skollagen (2010:800).

9.2.2 Anhörigas medverkan vid tolkning

Det finns inte något direkt rättsligt hinder för att vuxna tolkar åt sina anhöriga. Inom hälso- och sjukvårdsområdet anförs ibland att frågan om tolkning indirekt framgår av patientlag och patientsäkerhetslag. Av patientlagen följer att den som är patient bland annat ska få information om sitt hälsotillstånd och de metoder som finns för vård och behandling. Om informationen inte kan lämnas till patienten, ska den om möjligt i stället lämnas till närstående. Informationen får dock inte lämnas till vare sig patient eller närstående om bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt hindrar det. Lagen anger vidare att informationen ska anpassas till mottagarens ålder, mognad, erfarenhet, språkliga bakgrund och andra individuella förutsättningar.[26] I patientsäkerhetslagen görs hänvisningar till dessa delar i patientlagen.

I sammanhanget bör även nämnas några av de förhållanden som regleras för auktoriserade tolkar och för professionell tolkning. Det gäller närmast Kammarkollegiets tolkföreskrifter (KAMFS 2016:4) och lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare.

Kammarkollegiets tolkföreskrifter

Yrkesverksamma auktoriserade tolkar kan normalt inte tolka åt anhöriga, eftersom det äventyrar tolkens neutralitet och oberoende. Då aktualiseras bestämmelsen i Kammarkollegiets tolkföreskrifter om att en auktoriserad tolk innan denne åtar sig ett uppdrag noggrant ska överväga sin lämplighet att utföra uppdraget.[27]

Tystnadsplikt för tolkar

Lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare är bara tillämplig i fråga om yrkesmässigt anlitade tolkar. Det innebär att anhörig som hjälper till med tolkning vid ett möte inte omfattas av tystnadsplikten. En så omfattande tystnadsplikt, under straffansvar, bedömdes inte som motiverad.[28] Därmed finns inga formella hinder

[26] 3 kap. patientlagen (2014:821).
[27] 17 § KAMFS (2016:4).
[28] Prop. 2012/13:132 sid 40–41.

för att en person som tolkar åt en anhörig vid t.ex. ett vårdbesök sprider informationen vidare till andra.

9.3 Omfattning

Tolkutredningens direktiv uppmärksammar behovet av ökad kunskap då det gäller förekomsten av att barn tolkar åt t.ex. sina föräldrar eller andra anhöriga vid kontakter med myndigheter och sjukvård. Omfattningen är inte fullt känd, varken vad gäller antalet barn, tillfällen eller vilka situationer det gäller. Direktiven pekar på ett antal risker som föreligger vid sådan tolkning. Utredningen ska i sitt arbete därför uppskatta omfattningen av att barn tolkar åt anhöriga och i vilka situationer det förekommer.

Utredningen tar i ett särskilt avsnitt upp frågan om förekomsten av att vuxna anhöriga bistår med tolkning.

9.3.1 Barn som tolkar

Det är inte fullt känt i vilken omfattning det förekommer s.k. barntolkning, statistik saknas inom området. Metodmässigt är det också förenat med betydande svårigheter att uppskatta förekomsten av att barn medverkar som tolkar. Det beror dels på den betydande variation som kan förekomma mellan olika myndigheter och offentliga aktörer, dels viss oförmåga inom förvaltningen att hantera och fullt ut erkänna problemet. I vissa fall gäller nolltolerans, underbyggt av interna riktlinjer och diskussioner. I andra fall, vilket är vanligare, kan tolkning genom barn bli en mer individuell bedömningsfråga för enskilda tjänstemän och handläggare. Definitionen av vad som menas med tolkning kan också vara oklar. Behöver förvaltningen hjälp med att boka en tid med vårdnadshavare kan barnets bistånd upplevas som praktiskt, nödvändigt, oförargligt och inte som egentlig tolkning. Nyttjas barn i kommunikationen, kan det dock visa sig att förlopp och innehåll i samtalet blir utdraget och ändrar karaktär. Det kan då vara svårt att säkra samtalets kvalitet och också att avbryta.

Utredningen har i sitt arbete noterat en viss motvilja hos offentliga företrädare att öppet tillstå att barntolkning faktiskt kan före-

komma i den egna verksamheten. Hos de organisationer där barntolkning öppet anges förekomma, är förklaringen i regel att detta endast gäller i undantagsfall. Det kan gälla spontana besök, i nödfall eller endast beröra äldre barn. Det tycks finnas en åldersgräns någonstans i femtonårsåldern, då barntolkning inte längre bedöms som lika negativ, som då det gäller mindre barn.

Förekomsten av barntolkning inom offentlig sektor ser olika ut beroende på verksamhetens karaktär. Inom vissa typer av verksamheter tycks det helt uteslutet att nyttja barn som tolkar, t.ex. vid domstolar eller hos andra myndigheter inom rättskedjan. Inom hälso- och sjukvård och kommunal förvaltning förekommer tolkning med stöd av barn i inte obetydlig utsträckning.

Tolkutredningen har ställt frågor om förekomst och åtgärder avseende barntolkning vid kontakter inom stat, kommuner och landsting men inte genomfört egna mer systematiska studier för att söka kvantifiera omfattningen. Ett antal aktuella underlag av mer kvalitativ karaktär finns dock att tillgå. Det gäller främst en aktuell forskarstudie genomförd vid Linnéuniversitetet 2017–2018, på uppdrag av Socialstyrelsen.[29] Utredningen har också kunnat gå igenom primärmaterial från en enkätundersökning riktad till 13–14-åriga elever, genomförd av Sveriges Radio 2016.[30] Utredningen har vidare tagit del av vissa erfarenheter som gäller barntolkning med hörande barn till döva föräldrar samt kunskaper kring barntolkning inom barnrättsorganisationer.

Barntolkning inom hälso- och sjukvård och socialtjänst

En forskargrupp från Linnéuniversitet har på uppdrag av Socialstyrelsen genomfört webbenkäter och fokusgruppsintervjuer med personal inom kommuner och landsting. Det gäller närmast verksamheterna primärvård, ekonomiskt bistånd och inom tillämpningsområdet för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Resultaten, som publicerades våren 2018, visar att barn tolkar inom samtliga undersökta verksamheter. Det är främst vid oplanerade besök som barn tolkar men inom primärvården är det inte ovanligt att låta barn tolka även vid planerade besök. En vanlig

[29] Gustafsson, K., Norström, E., Fioretos, I. och Höglund, P. (2018). Barn och andra anhöriga som översätter och medlar inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen.
[30] sverigesradio.se/sida/avsnitt/809971?programid=3381, 2018-08-21.

anledning är önskemål från patienten/brukaren. Det är vanligare att vuxna anhöriga tolkar än att barn gör det. När känsliga eller komplicerade möten förutses, ser personalen oftast till att professionell tolk anlitas.

I forskningsstudien konstateras att ingen riktigt vet hur många barn som tolkar och i vilken omfattning det sker inom olika grupper av befolkningen. Det bedöms dock som vanligt förekommande. En urskiljbar grupp är ensamkommande barn som fått familjeåterförening beviljad. Dessa barn kan hamna i en besvärlig situation eftersom de ofta tar på sig en rad praktiska uppgifter och snabbt hamnar i rollen som ”förälder” åt sina föräldrar. Vårdnadshavare upplever sig inte ha någon annan att vända sig till och myndigheterna vet inte heller hur de ska lösa akuta kommunikationsproblem. De låter då ofta barnen tolka.[31]

Nedanstående tabell redovisar översiktligt barntolkningens omfattning, som den beskrivs i den aktuella studien.

Tabell 9.1 Förekomst av barntolkning

Verksamhetsområde	Procentandel personal som medger barntolkning vid	
	oplanerade besök	planerade besök
Primärvård, landsting	48 %	20 %
Primärvård, privata vårdgivare	47 %	16 %
Ekonomiskt bistånd	42 %	4 %
Stöd till funktionshindrade, LSS	5 %	2 %

Källa: Gustafsson, K., Norström, E., Fioretos, I. och Höglund, P. (2018), Socialstyrelsen.

Primärvård

Respondenterna i den refererade studien arbetade som vårdpersonal inom landsting eller hos privata vårdgivare. Flertalet angav att de endast vid en fjärdedel av besöken möter patienter som talar så lite svenska att de har svårt att förstå varandra. Alla uppgav sig dock möta patienter med begränsade kunskaper i svenska. Inom landsting och hos privata vårdgivare angav närmare hälften att de lät barn tolka

[31] Gustafsson, K., Norström, E., Fioretos, I. och Höglund, P. (2018). Barn och andra anhöriga som översätter och medlar inom socialtjänst och hälso- och sjukvård, s. 7 och 47. Socialstyrelsen.

vid oplanerade besök och åtskilliga medgav det också vid planerade besök.[32]

Ekonomiskt bistånd

Studien visade att alla socialsekreterare inom området ekonomiskt bistånd möter brukare med begränsade kunskaper i svenska. Det förekommer dock en stor variation då det gäller hur omfattande språksvårigheter som kan uppstå. En betydande andel socialsekreterarna, 42 procent, låter barn tolka vid oplanerade besök. Det är betydligt ovanligare att så sker vid planerade besök.[33]

Stöd till vissa funktionshindrade

Studien omfattade även handläggare inom LSS. Även här redovisade alla handläggare att de möter brukare med begränsade kunskaper i svenska. Den helt övervägande majoriteten angav dock att de i mindre än en fjärdedel av sina möten möter brukare som talar så lite svenska att de har svårt att förstå varandra. Drygt hälften angav att de inte hade några oplanerade besök. Bland dem som har sådana oplanerade besök medgav en mindre andel, 8 procent, att de också låter barn tolka.[34]

Olika synsätt på barntolkning

Socialstyrelsens forskarstudie påvisar en rad nackdelar, men även vissa fördelar med att låta barn agera som tolkar. Flera nackdelar är sedan tidigare väl kända. Studien visar t.ex. att personalen pekar på att barn som tolkar ges för stort ansvar och riskerar att få veta sådant som barn har svårt att hantera. Det gäller alla samtal, men främst vid komplicerade eller känsliga möten. Det kunde enligt studien t.ex. avse en utredningssituation, då brev från myndigheter ska översättas eller när ärenden berörde förälders personliga integritet. Förutom att barn inte ska åläggas sådant ansvar handlar barnets bästa också om att barn ska vara i skolan och sköta sina saker, inte ta ansvar för

[32] Ibid., s. 32 f. och 36 f.
[33] Ibid., s. 25 f.
[34] Ibid., s. 28 f.

föräldrars angelägenheter. Det fanns enligt studien också en oro bland personalen för att föräldraauktoriteten kan undergrävas då barn tolkar.

Studien pekar på att det som personalen kan uppfatta som en enskild och tillfällig tolkning, för det enskilda barnet riskerar att bli en del av ett vardagligt och ständigt pågående arbete. Resultaten tyder på att personalen genomgående uppfattade det som en nödlösning när barn tolkar. Det framkom också att personal anser att det gör skillnad om det är fråga om äldre barn, cirka 15 år eller äldre. Yngre barn bedömdes endast få tolka eller översätta vid enstaka tillfällen och då främst när det gällde kortare information och tidsbokning. Forskarna kunde konstatera att användning av barn som tolkar kan leda till att patienter/brukare riskerar att inte få adekvat vård och behandling, vilket är betydelsefullt ur ett samhällsperspektiv.

Barns tolkning kan i vissa fall även innebära fördelar. Personalen i studien framhöll att det i vissa enklare situationer kan vara en smidig lösning att låta ett barn tolka. Det kan t.ex. handla om enkla förklaringar och frågor, som att boka ny tid, gå till provtagning, lämna in papper eller att läsa kallelser och brev från myndigheter.[35]

Erfarenheterna från Socialstyrelsens studie överensstämmer väl med utredningens egna intryck från intervjuer som genomförts med företrädare för statliga myndigheter, landsting och kommunala förvaltningar. De negativa aspekterna med barntolkning överväger, företeelsen kan på principiella grunder inte understödjas med barnens bästa för ögonen. Svårigheter att anskaffa tolk kan förvisso göra det omöjligt att snabbt lösa ett akut kommunikationsbehov. Det kan då falla sig naturligt att låta medföljande barn bistå med tolkning. Samtidigt kan det innebära att barnets roll som tolk för föräldrarna vidmakthålls och förstärks. I ett längre perspektiv skapas en situation där barnets bästa inte sätts i främsta rummet. Det blir i stället de vuxna och förvaltningens egen situation som blir avgörande för de förhållningssätt som väljs.

[35] Ibid, s. 8 och 39 ff.

Vuxnas erfarenheter av att ha tolkat som barn

Socialstyrelsens rapport redovisar även erfarenheter från forskarintervjuer med grupper av vuxna som tolkat när de var barn. Intervjuerna omfattar ett mindre antal personer som kommit till Sverige under olika perioder, från 1970-talet till 2010-talet. Barntolkningen bedrevs i en rad olika situationer. Det kunde gälla inköp, kontakter med grannar, vid telefonsamtal eller genom att läsa skyltar och kartor. Tolkningen kunde även avse skriftligt material från myndigheter, som brev, informationsbroschyrer och blanketter.

En rad nackdelar med att låta barn tolka framhölls vid intervjuerna. Det var negativt för barnen att behöva ta ansvar i allvarliga situationer, det kan vara ett tungt ansvar att bära andras förtroenden. De intervjuade uppgav sig som barn ha upplevt oro och skuldkänslor för att ha tolkat fel, t.ex. om hur en livsviktig medicin skulle tas, i en asylutredning eller på psykakuten. Det var negativt att som barn ”tvingas in i vuxenvärlden” i stället för att vara med jämnåriga och hitta på roliga saker. Egna minnen kunde gälla att ha tolkat i svåra situationer, som förlossningar, vid hot om självmord, vid psykiska sjukdomar eller vid avslag på viktiga ansökningar. Som barn ville intervjupersonerna hjälpa till och var emotionellt engagerade. Av hänsyn till närstående hände det att de inte tolkade allt som sagts i ett samtal. Det upplevdes också som negativt att tolkningen kunde leda till omkastade hierarkier i familjen. Tolkningen kunde bli ett livslångt åtagande, vilket också kunde vara negativt för övriga familjens integration i samhället. På frågan om de skulle låta sina egna barn tolka/medla svarade samtliga intervjuade nej.

Som fördelar med att låta barn tolka framhöll de f.d. barntolkarna att barntolkning kan ha en positiv påverkan på den egna språkutvecklingen. Barntolkningen hade också haft en positiv inverkan på deras förmåga att kommunicera med myndigheter och gett dem ökade kunskaper om samhället. Tolkningen hade också gett dem en känsla av makt och av att kunna påverka. Det var positivt att känna sig behövd, få beröm och bli respekterad i vuxenvärlden. De intervjuade var stolta över ansvaret de tilldelats och tagit genom sin barntolkning.[36]

[36] Ibid., s. 46 ff.

Elevers egna upplevelser av att tolka

Sveriges Radio genomförde i anslutning till radioprogrammet Tendens i P1 en enkätundersökning 2016, som omfattande cirka 400 elever i åldrarna 13–14 år. Enkäten ställdes till elever i skolor som hade hög andel familjer med utländsk bakgrund. Resultaten från studien kan inte sägas vara representativa för situationen i landet i stort, men ger ändå en bild av erfarenheter och synpunkter som kan finnas i åldersgruppen. Materialet kom till användning som faktabakgrund i en serie program kring barntolkning.

Ungefär tre fjärdedelar av de barn som deltog i enkätundersökningen angav att de någon gång tolkat åt en förälder eller släkting. Bland de barn som fungerat som tolkar svarade närmare hälften att de tolkat 1–5 gånger, medan övriga tolkat oftare. En mindre grupp om 38 barn angav att de tolkat nästan varje vecka. Barnens tolkning skedde främst på sjukhus eller vårdcentral (122 barn), utvecklingssamtal i skolan (108), via telefon till andra myndigheter (81), Försäkringskassan (35), Arbetsförmedlingen (33) och socialtjänsten (18). Barnen kunde i enkäten ange mer än ett svarsalternativ.[37]

Tolkutredningen kunde genom Sveriges Radios försorg få möjlighet att ta del av primärmaterial med barnens enkätsvar, bland annat vissa öppna svarsalternativ. Utredningen noterar bland annat viss variation då det gäller hur långt barnen kommit i sin språkutveckling i svenska. Det framgick också att det fanns barn som såg det som positivt att hjälpa sina föräldrar när de har svårt med det nya språket, eftersom missförstånd annars kan uppstå. Det fanns också barn som angav att tolkningen var bra för den egna språkutvecklingen. Av svaren framgick att det kunde kännas både roligt och jobbigt att hjälpa föräldrar med tolkning.

Barnen kunde se positivt på att tolkningen innebar att de kunde utöka sitt ordförråd på både svenska och modersmålet. Det fanns också negativa aspekter, som att under tolkningen inte kunna översätta vissa ord på modersmålet, t.ex. medicinska begrepp. Om barnet inte kunde förklara alla ord, så kunde föräldrarna kanske inte heller förstå hela samtalet. Det fanns också barn som framhöll att tolkningen kunde vara negativ genom att den tog tid från andra saker, som att läsa läxor eller vara med vänner.

[37] sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=112&artikel=6565220, 2017-12-08. Tolkutredningen har genom Sveriges Radios försorg även fått möjlighet att ta del av primärmaterialet från denna enkätstudie bland 400 elever i åldrarna 13–14 år 2016.

Vissa tolksituationer kom barnen särskilt ihåg. De situationer som nämndes var bland annat besök inom hälso- och sjukvården. Många av orden upplevdes där som svåra, föräldrarna kunde också bli stressade av att inte förstå. Vissa minnen upplevdes också som positiva. Ett av barnet mindes t.ex. att det under förskoleperioden tolkat för sin mormor då hon mötte personal på förskolan. Tolkning i samband med utvecklingssamtal i skolan kunde upplevas negativt, t.ex. om det gällde dåligt uppförande eller föräldrarna missförstod informationen. Det fanns också exempel på att barn använts som tolkar i allvarliga situationer och fått förmedla negativ information till föräldrarna.[38]

Barns tolkning för hörselskadade eller döva föräldrar

Utredningens frågeställning gäller enligt direktiven barntolkning i talade språk. Viktiga erfarenheter kan dock finnas även inom teckenspråkstolkningens område. Hörande barn med döva föräldrar[39] kan ha erfarenheter av att tolka för sina föräldrar, vilket kan jämföras med de erfarenheter som barn med utländsk bakgrund kan ha av att tolka för föräldrar som inte talar eller förstår svenska. Enligt Stockholms Dövas Ungdomsråd, SDUR, gällde denna problematik främst vissa barn som växte upp fram till 1950-talet. Hörande barn med döva föräldrar kunde då få tolka från talad svenska till svenskt teckenspråk. Barnen fick ofta agera tolk åt sina föräldrar och kunde då möta mycket okunskap om dövhet. Information och ökad kunskap om döva och teckenspråk har därefter förbättrat situationen. Dagens döva föräldrar med hörande barn har också en högre medvetenhet om problematiken än tidigare föräldragenerationer. Trots detta kan det fortfarande finnas situationer då hörande barn tolkar åt sina döva eller hörselskadade föräldrar. Offentliga miljöer är inte alltid lämpligt utformade, vilket bidrar till problematiken.[40]

[38] Ibid.
[39] S.k. ”CODA-barn”, Children of Deaf Adults.
[40] Stockholms Dövas Ungdomsråd (2016). Slutrapport – Redovisning av projektstöd från Arvsfonden.

Erfarenheter från barnrättsorganisationer

Organisationen Barnens rätt i samhället, Bris, uppger till utredningen att deras erfarenhet är att det förekommer att barn tolkar åt sina föräldrar. Det sker i regel i kontakter med skola, hälso- och sjukvård eller socialtjänst. I barns kontakter med Bris nämns detta antingen som biinformation eller som ett problem som barnet söker hjälp för. Konsekvenserna av att tolka åt föräldrar är att barnet tilldelas eller tar på sig ett vuxenansvar, får information som inte är anpassad utifrån barnets ålder eller bästa samt att det även innebär förlorad skoltid. Barntolkningens omfattning är svår att bedöma. Bris kuratorer har på sina tidigare arbetsplatser inom skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst ofta upplevt barntolkning. Till erfarenheterna hör att föräldrar ofta önskar att det egna barnet ska vara med och översätta, även om det finns en tolk på plats vid mötet. Det händer också att föräldrar avböjer erbjudande om tolk och i stället tar med sig sitt barn inför ett möte. Möjligheter att som yrkesverksam påverka föräldrars val beskrivs som små. Det innebär heller inte alltid en förändring att ha en professionell tolk på plats vid möten. Medföljande barn upplevs ändå ofta få uppdraget att översätta alternativt svara på frågor för föräldrarnas räkning.[41]

Organisationen Rädda Barnen uppger att man inte erhåller direkta samtal kring barntolkning, men möter detta i organisationens verksamheter för nyanlända. Det förekommer där att barn tolkar åt sina anhöriga. Barnen får enligt Rädda Barnen ett alltför stort ansvar då de tolkar. Många gånger får de även information som inte är lämplig för barnet. Organisationen kan dock inte uttala sig om barntolkningens omfattning.[42]

9.3.2 Anhöriga som tolkar

Med anhörigtolkning avser utredningen vuxna som tolkar för sina anhöriga, t.ex. en maka eller make. Det är inte känt i vilken omfattning det förekommer sådan anhörigtolkning eller att vänner och bekanta anlitas som tolkar. Begränsade svenska studier finns att tillgå, men avser mer historiska förhållanden.

[41] Bris, underlag till utredningen, 2018-04-05.
[42] Rädda Barnen, underlag till utredningen, 2018-03-27.

En rad positiva, men även negativa, aspekter kan aktualiseras i samband med anhörigtolkning. Det kan ofta betraktas som positivt att anhöriga kan bistå med att vara närvarande och ge stöd och trygghet i kontakter med myndigheter, hälso- och sjukvård etc. Att det förenas med tolkning kan skänka trygghet, men innebär också en rad välkända risker. Tolkningen blir lidande av att professionell tolkning inte sker, oberoendet i överföringen kan också gå förlorad. Det kan vara till nackdel för den som inte förstår svenska och även innebära att kommunikation förvanskas. En anhörig som tolkar kan ta en friare roll än en yrkesverksam tolk, t.ex. ge tilläggsinformation, vilket kan upplevas som positivt. Regelverk kring sekretess och god tolksed kan dock inte upprätthållas.

Erfarenheter från Socialstyrelsen

Kartläggningsstudie inom hälso- och sjukvård och tandvård

Vissa synpunkter på anhörigtolkning kommer till uttryck i en kartläggning från Socialstyrelsen inom hälso- och sjukvården och tandvården 2016. Myndigheten konstaterar att det i görligaste mån bör undvikas att anhöriga medverkar som tolkar inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och andra myndigheter.[43] Vid anhörigtolkning föreligger enligt myndigheten risk för brister och fel i översättningen, då kunskaper i språk, begrepp och terminologi inte prövats och utbildning i tolkmetodik, förhållningssätt och etik normalt inte skett. Dessutom föreligger jäv. Väsentlig information riskerar därmed att inte förmedlas på korrekt sätt mellan parterna i samtalet. Förutom bristande kunskaper kan det förekomma att information undandras eller förvanskas (ömsesidigt) för att skona eller skydda. Det kan i sin tur leda till att myndighetens eller patientens/klientens bedömningsunderlag brister. Den enskilde riskerar därmed att inte få rätt vård, insats eller möjlighet att få sina rättigheter tillgodosedda.[44]

[43] Socialstyrelsen (2016). Tolkar för hälso- och sjukvården och tandvården. Kartläggning våren 2016.
[44] Ibid., s. 40–41.

Forskarstudie inom hälso- och sjukvård och socialtjänst

En forskargrupp från Linnéuniversitet har, som tidigare nämnts, på uppdrag av Socialstyrelsen genomfört webbenkäter och fokusgruppsintervjuer med personal inom primärvård, ekonomiskt bistånd och inom tillämpningsområdet för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Resultaten publicerades 2018 och visar att det inom samtliga undersökta verksamheter förekommer att såväl barn som vuxna anhöriga tolkar. Det är främst vid oplanerade besök som vuxna anhöriga tolkar, men inom primärvården är det inte ovanligt att vuxna anhöriga tolkar även vid planerade besök. En vanlig anledning till att denna typ av tolkning accepteras är att personalen respekterar önskemål från patienter/brukare. Det är vanligare att vuxna anhöriga tolkar än att barn gör det. Vid känsliga eller komplicerade möten skaffar personalen i regel professionell tolk.[45]

Primärvård

Vårdpersonal inom landsting och hos privata vårdgivare angav genomgående i studien att de ofta möter patienter med begränsade kunskaper i svenska i sitt arbete. Personalen låter i betydande utsträckning, 80 procent, vuxna anhöriga och bekanta tolka vid oplanerade besök. Andelen som medger detta vid planerade besök var 44 procent.[46]

Ekonomiskt bistånd

Inom området ekonomiskt bistånd påvisar studien betydande variation då det gäller andelen brukare som har svårt att förstå svenska. Samtliga socialsekreterarna möter dock brukare med begränsade språkkunskaper. Tre fjärdedelar medger att vuxna anhöriga och bekanta tolkar vid oplanerade besök, cirka var femte tillåter detta vid planerade besök.[47]

[45] Socialstyrelsen, 2018, Barn och andra anhöriga som översätter och medlar inom socialtjänst och hälso- och sjukvård, s. 7.
[46] Ibid, s. 32 f. och 36 f.
[47] Ibid, s. 25 f.

LSS

Studien visar att även handläggare inom LSS generellt sett möter brukare med begränsade kunskaper i svenska och att språkkunskaperna ibland försvårar möjligheterna att förstå varandra. Drygt hälften av handläggarna angav att de inte har oplanerade besök. Bland de handläggare som har oplanerade besök medger närmare en tredjedel att vuxna anhöriga och bekanta tolkar. Motsvarande förhållanden gällde vid planerade besök.[48] Verksamheten har speciella förutsättningar, för att upprätthålla kommunikation kan i vissa fall närvaro behövas av anhörig eller personlig assistent. Detta minskar dock inte behovet av att professionell tolk medverkar.

Olika synsätt på anhörigtolkning

Socialstyrelsens studie redovisar en rad olika synsätt hos personalen då det gäller anhörigtolkning. Nackdelar med att låta vuxna anhöriga eller bekanta tolka angavs främst vara risk att information filtreras, eftersom anhöriga inte är neutrala och opartiska. Samtalen kan enligt personalen hämmas eller censureras om anhöriga är med som tolkar. Det är inte säkert att allt i ett samtal verkligen översätts om patienten/brukaren befinner sig i beroendeställning till den anhörige. Det kan t.ex. gälla om en make tolkar för sin hustru i en situation med misstänkt våld i familjen. En anhörig kan också vilja skydda patienten/brukaren från obehaglig information. Liksom vid barntolkning saknar anhöriga kvalitetssäkrade språkkunskaper, vilket särskilt kan gälla medicinsk och juridisk terminologi eller vedertagna begrepp inom socialtjänsten. Frånvaro av professionell tolk innebär risk för att patienter/brukare inte får adekvat vård och behandling.

Personalen anger i studien även vissa fördelar med att låta vuxna anhöriga eller bekanta tolka. Det kan vara en smidig lösning i vissa enklare situationer, t.ex. om det handlar om att tolka enkla förklaringar och frågor, som tidsbokning, vid provtagning, för att kunna lämna in papper eller att kunna läsa kallelser och brev från myndigheter. Det bedöms ofta som positivt att anhöriga deltar i möten och hör vad som diskuteras. Anhöriga har normalt en viktig roll då det gäller omvårdnaden om patienten/brukaren och då det gäller att

[48] Ibid, s. 28 f.

skjutsa, hämta ut medicin och ta kontakter med andra offentliga verksamheter.[49]

Äldre studier om anhörigtolkning

Finsktalande invandrare utgjorde i slutet av 1960-talet en av de större språkgrupper som kom till Sverige. Bristen på arbetskraft innebar att dessa snabbt kom i arbete. På många arbetsplatser fanns finsktalande personer som kunde hjälpa till med introduktion i arbetet och förståelse för viktiga begrepp. En tidigare studie med inriktning på den finsktalande gruppen invandrare visar att dessa ofta fick betydande hjälp med tolkning av släktingar, vänner och bekanta som redan hunnit lära sig en del svenska. På så sätt uppstod en typisk situation, där de som fick tolkhjälp, även efter lång tid i Sverige, förstod mycket av det som sades men aldrig fått lära sig att använda svenska språket korrekt. Det kunde leda till fortsatta svårigheter att lita till egen språkförmåga i mer krävande situationer.[50]

Användningen av finsktalande tolkar var utbredd på 1970- och 1980-talet, det var då även lätt att anskaffa tolk. Under början på 2000-talet började myndigheterna, enligt en studie utgiven av Språkrådet, återgå till den praxis som tillämpats under 1960-talet. Det innebar att myndighetsinterna egna språkresurser anlitades, alternativt att be finsktalande personer att ta med sig en svenskkunnig släkting eller bekant, snarare än att anlita professionell tolk.[51]

9.4 Tolktjänster med barnperspektiv

Utredningens direktiv har beträffande barn särskilt lyft fram deras medverkan som tolkar inom olika delar av offentlig sektor. Ytterligare en viktig utgångspunkt som rör barn och tolkning är hur barnperspektivet ska kunna utvecklas i kommunikationen med barn som inte förstår eller kan tala svenska då de kommer i kontakt med samhället. Tolktjänster kan därför bli aktuella i en rad sammanhang. Det kan gälla asylprocesser, i skolan, inom hälso- och sjukvården, om

[49] Ibid, s. 7 och 39 ff.
[50] Lundgren, U. (2001). Helepotti ettei kuole vielä, Nej du får nog leva ett tag till – Finsk-svensk tolkning i sjukhusmiljö, på försäkringskassan och i domstol, s. 12–13. Stockholms universitet, Finska institutionen.
[51] Ehrnebo, P. (2008). Sverigefinska språknämnden 1975–2006 historik, s. 95. Språkrådet.

barn riskerar att fara illa eller i anslutning till brottsutredningar. Barnkonventionen slår fast att alla människor under 18 år är barn och att varje barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikt ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad.[52] För att säkerställa att ett barn får uttrycka sin mening kan barnet behöva tolkstöd. Inom en rad olika yrkesområden, där kontakter sker med barn, förutsätts specialkompetens för detta. Det gäller inom såväl hälso- och sjukvården, skolan som inom en rad andra områden. Den som tolkar åt barn kan på motsvarande sätt behöva särskild kompetens.

Barnperspektivet kräver inte bara uppmärksamhet och kompetens, det kan initialt även ställa krav på viss allokering av samhällsresurser. Inför införandet av barnkonventionen i svensk rätt fanns därför synpunkter kring resursfrågan. Kammarrätten i Stockholm avstyrkte t.ex. i sitt remissvar att barnkonventionen skulle inkorporeras i svensk rätt. Det framhölls att när barnkonventionen blir svensk lag kommer det att erfordras särskilda barnhandläggare och information anpassad för barn på en mängd olika språk, därtill eventuellt särskilda barntolkar.[53]

Tolkutredningen redovisar nedan en rad förhållanden som berör behovet av särskild kompetens då det gäller tolkning med beaktande av barnperspektiv.

9.4.1 Asylprocessen

Det är väl känt att det finns betydande skillnader då det gäller att tolka för barn, jämfört med vuxna. Det finns ofta skillnader i barns och vuxnas språkbruk, där barn kan ha svårare än vuxna att lita på främmande personer, särskilt om det gäller att berätta om upplevda och traumatiska händelser. Tonläge, gester och minspel kan få större betydelse för ett barn än för en vuxen, icke-verbal kommunikation kan spela större roll. Det är därför avgörande att professionell tolk används, som kan beakta barnets utvecklingsnivå vid tolkningen.[54]

[52] Artikel 1 och 12 barnkonventionen.
[53] Kammarrätten i Stockholm (2016). Remissyttrande över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:19), dnr. KST 2016/189, s. 5.
[54] Finska Migrationsverket, ERF och Flyktingrådgivningen (2010). Tolkning under asylförfarande. Guide till tolkar, s. 3.

Aktuell information till ensamkommande barn ges från en rad myndigheter och civilsamhällets organisationer. Information Sverige, en webbplats från Länsstyrelserna, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, ger t.ex. hänvisning till information från olika aktörer som kan läsas också på andra språk än svenska. Broschyrer kan laddas ner på engelska, arabiska och dari. Hänvisning finns till bland annat Länsstyrelserna, som informerar om boende, rättigheter, skola, att vara ung i Sverige och hälso- och sjukvård. Information finns där på svenska, engelska, spanska, ryska, arabiska, dari, somaliska, franska, persiska och tigrinja. Migrationsverket lämnar via sin webbplats information för barn som förklarar asylprocessen och barns rättigheter. Sidorna är översatta till flera språk, det finns även broschyrer att ladda ner på arabiska, dari, engelska, somaliska, svenska och tigrinja. Materialet uppdateras kontinuerligt och vid behov på andra språk. Vårdguiden ger via 1177 information på flera språk om hälso- och sjukvård samt möjligheter att ladda ner pilot-applikationen *Språk i vården* till sin telefon, vilket beskrivs som en digital språktolk. Hjälpmedlet uppges stärka patientsäkerheten, skydda integriteten, öka vårdeffektiviteten och minska vårdkostnaderna. Hjälpmedlet används redan av 4 procent av vårdpersonalen, cirka 2 000 översättningar sker dagligen.[55] Till Rädda Barnens hjälptelefon kan barn och ungdomar ringa anonymt och kostnadsfritt för stöd och svar på frågor på engelska, pashto, dari och arabiska.[56] Den inledande och övergripande informationen är i dessa sammanhang omfattande, men rättigheter till tolktjänster och hur dessa kan nyttjas saknas dessvärre helt eller är knapphändig.

Sedan 2011 arbetar Migrationsverket efter en intern barnpolicy, som syftar till att stärka barnets rättigheter i alla beslut och åtgärder som verket har ansvar för. Det betonas i denna policy att barns rättigheter under asylprocessen skiljer sig från vuxnas. Utgångspunkten ska vara barnets bästa, där ensamkommande barn kan behöva särskilt stöd. Riktlinjerna uppdateras löpande, men går inte närmare in på frågan om barns eventuella roll som tolkar för familj och anhöriga.[57] Uppföljningar visar dessvärre på återkommande brister i

[55] www.sprakivarden.se
[56] www.informationsverige.se. Se även Migrationsverket m.fl. myndigheter (2017), Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar, informationsskrift som bl.a. redovisar aktörsansvar och ger hänvisning till gällande lagar och förordningar.
[57] Migrationsverket (2018). Barn i asylprocessen. 2018-05-16.

att tillgodose barns rättigheter i asylprocessen. Vid utgången av 2017 omfattade inskrivna och öppna ärenden hos Migrationsverket inemot 58 000 barn.[58]

FN:s barnrättskommitté har kritiserat Sveriges förhållningssätt i asylprocesser, då man menat att barns särskilda position inte beaktats tillräckligt. Var femte år granskas alla länder som förbundit sig till FN:s barnkonvention av FN:s barnrättskommitté. Sverige granskades 2015 och rekommenderades då bland annat att säkerställa att principen om barnets bästa ligger till grund för och är vägledande i alla beslutsprocesser, särskilt i asylärenden som inbegriper barn. Regelbunden utbildning i dessa frågor borde ske av personal vid Migrationsverket och hos de sociala myndigheterna.

Barnrättskommittén rekommenderade också Sverige att ändra utlänningslagen, så att barnspecifika former av förföljelse uttryckligen kan anges som grund för asyl. Det kan t.ex. gälla risken att utsättas för tvångsarbete, barnäktenskap, människohandel, kvinnlig könsstympning eller att rekryteras som barnsoldat.

När det gäller ensamkommande barn noterade kommittén med oro att gode män inte alltid använder tolk då de träffar barnet. Sverige rekommenderades därför att föreskriva i lag att varje ensamkommande barn omgående förordnas en god man och att en tolk förordnas om språkproblem uppstår, så att kommunikationen dem emellan ska fungera effektivt.[59]

Kritiken från FN:s barnrättskommitté utgör också bakgrunden till att vissa av civilsamhällets organisationer inom området varit kritiska och påtalat att barnperspektivet behöver stärkas i den svenska lagstiftningen, för att Sverige ska kunna leva upp till barnkonventionens krav.[60]

BO har enligt särskilt uppdrag påbörjat arbete för att under perioden 2017–2019 stödja att tillämpningen av barnets rättigheter säkerställs i en rad myndigheters arbete. Det gäller förutom Migra-

[58] Migrationsverkets årsredovisning 2017, s. 36–37.
[59] FN:s kommitté för barnets rättigheter den 6 mars 2015, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, punkterna 18 b, 49 e, 50 b och 50 d.
[60] Rättsrådet för barn och unga i migration (2018). Barnkonventionen måste omfatta alla barn. DN debatt, 2018-07-19.

tionsverkets verksamhet även arbetet inom Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Statens skolverk och Statens institutionsstyrelse.[61]

9.4.2 Skola

Grundskolans läroplan slår fast att skolan i samarbete med hemmen ska främja elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare. Skolan ska vara ett stöd för familjer i deras ansvar för barns fostran och utveckling. Arbetet måste därför ske i samarbete med hemmen. Även i gymnasieskolans läroplan anges att skolan ska samverka med hemmen när det gäller elevernas lärande och utveckling.[62]

Om elever eller deras vårdnadshavare inte behärskar svenska språket, kan det finnas behov av tolk för att samarbetet mellan skolan och hemmet ska fungera. Det förekommer att elever själva får tolka åt sina vårdnadshavare i skolsammanhang, vilket enligt gängse uppfattning inte är förenligt med barnets bästa. Det förekommer också att elever beviljas ledighet för att följa med anhöriga och tolka vid t.ex. myndighetskontakter och besök i sjukvården. Det senare är inte heller förenligt med barns rätt till utbildning.

Tolkutredningen har under sitt arbete tagit del av hur ett antal kommuner och myndigheter ser på tolkning inom skolans område. Vissa erfarenheter redovisas även från Norge, som reglerat frågan om barntolkning.

Erfarenheter från större kommuner

De varierande synsätt som kan förekomma inom och mellan landets kommuner förekommer även i de större städerna. Enhetliga riktlinjer saknas i stor utsträckning, men kan på sikt vinna insteg. Kommuner med tradition kring egen förmedling av tolkar och ett mer

[61] Socialdepartementet (2016). Uppdrag att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i statliga myndigheters verksamhet, S2016/07875/FST.
[62] Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, samt förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan. Motsvarande utgångspunkter anges i läroplaner för sameskolan, specialskolan och grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan.

aktivt omhändertagande av tolkresursen kan här ha ett försteg. Göteborgs stad och dess stadsledningskontor ger t.ex. uttryck för att barnperspektivet måste upprätthållas. Det kommer bland annat till uttryck i stadens medverkan i kommunalförbundet Tolkförmedling Väst och dess utgångspunkt att barn inte ska användas som tolkar då förbundets verksamhet prövas.[63]

Stockholm

Det saknas centrala riktlinjer för skolorna i Stockholms stad om användningen av tolkar. Skolenheter som har behov av tolk, avropar detta enligt gällande ramavtal. Det saknas också mer samlade uppgifter om skolornas erfarenheter av nyttjade tolktjänster. Det gäller även sådana erfarenheter som kan finnas av att elever tolkar för sina föräldrar i skolan. Elever beviljas i regel inte ledighet för att hjälpa föräldrar med tolkning, eftersom det enligt förvaltningen inte utgör ett giltigt skäl för frånvaro från skolan.[64]

Malmö

Även i Malmö stad saknas utarbetade riktlinjer för tolkanvändning i skolan. Man uppger sig dock följa vissa vedertagna utgångspunkter för verksamheten. Barn ska således endast i undantagsfall användas som tolkar för vårdnadshavare, t.ex. vid utvecklingssamtal, men man eftersträvar att inte hamna i en situation där personal och vårdnadshavare är beroende av elevens tolkning. Elever beviljas inte ledighet för tolkningsuppdrag.

Modersmålslärare eller studiehandledare på modersmål kan i undantagsfall användas som tolkar. Det varierar hur väl tolktjänster i skolan fungerar, dels beroende på enskilda tolkars förhållningssätt, dels beroende på övriga medverkandes vana vid att använda tolk. Tolkar ska bara tolka det som sägs, men det kan ibland bli fel både från skolans och tolkens sida. Kvaliteten på tolkningen beror ytterst på tolkens språkkompetens, såväl i svenska som i aktuellt tolkspråk.[65]

[63] Göteborgs kommun (2015). Tjänsteutlåtande avs. årsredovisning 2014, dnr 1088/15, 2015-08-10.
[64] Utbildningsförvaltningen i Stockholm, underlag till utredningen, 2018-05-04.
[65] Grundskoleförvaltningen i Malmö, underlag till utredningen, 2018-05-15.

Erfarenheter från statliga skolmyndigheter

En rad centrala förvaltningsmyndigheter upprättar eller diskuterar att upprätta telefonservice också på andra språk än svenska. I regel omfattar servicen allmän information inom myndighetens ansvarsområde på några av de vanligaste språken. Skolverket utgör central förvaltningsmyndighet inom skolans område. Ansvaret omfattar styrning och stöd till den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Myndigheten arbetar för att alla barn och elever ska få en utbildning som är likvärdig, av god kvalitet och i en trygg miljö. Skolverkets inställning är f.n. att man klarar sig bra med att kunna lämna allmän information på svenska och engelska. Det har inte diskuterats att erbjuda möjlighet att ringa in till myndighetens telefonlinje för allmän information på andra språk. Det finns dock en del stödmaterial och filmer på olika språk publicerade på myndighetens webbplats. Det förekommer att Skolverket får föra inkommande telefonsamtal helt eller delvis med barn i stället för med vårdnadshavare, för att säkerställa att information går fram på rätt sätt. Någon enstaka gång uppger sig Skolverket också ha tagit emot besök där barn tolkat åt sin vårdnadshavare.

Myndigheten har svårt att uppskatta hur vanligt det är att barn tolkar åt föräldrar eller anhöriga i skolan, men gör bedömningen att det är relativt vanligt och att det är vanligare på vissa håll i Sverige och med vissa språk. Skolverket har fått information om vårdnadshavare som behövt tolkhjälp av sina barn för att få rätt information bl.a. om skolplacering, utvecklingssamtal, stödåtgärder och skolskjuts.[66]

Skolinspektionen är tillsynsmyndighet för skolväsendet och bedömer ansökningar om att driva fristående skola. Myndigheten kan i vissa fall ha behov av tolktjänster, t.ex. inom ramen för tillsynsarbetet.[67]

Norska erfarenheter

Den norska myndigheten Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi, lät 2011 genomföra en undersökning om tolkanvändning i grundskolan i Oslo. Studien genomfördes för att öka kunskapen om

[66] Skolverket, underlag till utredningen, 2018-03-15.
[67] Skolinspektionen, underlag till utredningen, 2018-03-22.

hur skolan säkerställer samarbetet med hemmet om elevernas föräldrar inte pratar norska. Totalt medverkade 173 anställda i grundskolan i Oslo i undersökningen, varav 14 också deltog i fördjupade fokusgrupper. Hälften av de svarande angav att deras skola beställde tolk i den omfattning som erfordrades. Samtidigt svarade bara en av sju att tolk används i alla samtal där föräldrarna har svårt att förstå och göra sig förstådda på norska, t.ex. vid elevers utvecklingssamtal. Det ansågs viktigare att beställa tolk till möten där man skulle fatta beslut avseende elev, än vid utvecklingssamtal för att prata om elevens kunskapsutveckling. Det ansågs vidare utmanande att ha tolk på föräldramöten, som därför vanligen hölls på norska även om inte alla föräldrar förstod informationen. Vissa skolor avstod från tolk som följd av föräldrars önskemål. Flera deltagare hade upplevt att tolk bidragit med tilläggsinformation om en familjs hemland och om kulturella skillnader.

Behovet av tolk i skolor hanterades vanligen med hjälp av modersmålslärare eller andra anställda, det varierade dock hur skolor såg på detta. Vissa skolor rekryterade medvetet flerspråkig personal, andra hade slutat använda skolpersonal för tolkning eftersom man såg det som negativt med sådan rollsammanblandning. Undersökningen visade också att skolor inte sällan lät släktingar eller bekanta till elevers familjer tolka i samtal mellan skolan och hemmet. Även eleverna själva användes som tolkar, trots att det på flera skolor föreföll vara en oskriven regel att elever inte skulle användas som tolkar. Var tredje skola angav att elever tolkar vid vissa tillfällen. Tolkrollen kunde dock utgöra en belastning för eleven och skolan kunde på så sätt medverka till att föräldraroller undergrävs. Uppfattningen var att det främst var vid tillfällen när behovet av tolk inte varit känt i förväg, som elever fick tolka.

Barnkonventionen, som utgör lag i Norge, erkänner barnets rätt till utbildning och länder som undertecknat konventionen åtar sig att särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan. Trots detta framkom det i studien att elever kunde vara borta från undervisningen för att tolka.[68]

Den norska studien medverkade tillsammans med andra erfarenheter kring barntolkning till en reglering 2016. Barntolkning tillåts

[68] Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011). ”Mora mi forstår ikke når laererne snakker” – Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo. Rapport 2.

därefter endast i undantagsfall, t.ex. vid allvarlig eller akut hälsofara eller vid viss enklare informationsgivning.

9.4.3 Hälso- och sjukvård

Barnkonventionen anger att varje barn har rätt till bra hälsa och rätt till sjukvård.[69] Barnkonventionens princip om barnets bästa har införts i svensk rätt i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och patientlagen (2014:821), som anger att när hälso- och sjukvård ges till barn ska barnets bästa särskilt beaktas.[70]

För att leva upp till kraven i de olika bestämmelser som finns om barn i sjukvård kan vården behöva anlita tolk, antingen till barnet själv eller till barnets vårdnadshavare. Det handlar bland annat om att hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls, vilket innebär att vården särskilt ska främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen. När patienten är ett barn ska även barnets vårdnadshavare få information. Barnets inställning till den aktuella vården eller behandlingen ska så långt möjligt klarläggas och tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.[71] Gäller det ett med annat modersmål än svenska kan tolk behövas.

Barnkonventionens bestämmelse om att barn har rätt till utbildning, gäller även sjuka barn. Det följer av skollagen att yngre barn som vårdas på sjukhus ska få tillfälle att delta i utbildning som så långt det är möjligt motsvarar förskola, förskoleklass eller fritidshem. För skolbarn som inte kan delta i vanligt skolarbete och som vårdas på sjukhus, ska särskild undervisning anordnas på sjukhuset, om det behövs för elevens inhämtande av kunskaper.[72] Skolverkets allmänna råd med kommentarer pekar även på att det för barn med annat modersmål än svenska som får utbildning på sjukhus, är en fördel om språkstöd eller tolk kan tillhandahållas.[73]

[69] Artikel 24 Barnkonventionen.
[70] 6 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och 1 kap. 8 § patientlagen (2014:821).
[71] 5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), samt 3 kap. 3 § och 4 kap. 3 § patientlagen (2014:821).
[72] 24 kap. 16–17 §§ skollagen (2010:800).
[73] Skolverket (2016). Allmänna råd (SKOLFS 2016:64) om utbildning på sjukhus med kommentarer, s. 21 och 27 f.

Information anpassad till barn och ungdomar som rör hälso- och sjukvård finns bland annat på webbsidor hos myndigheter och vissa organisationer inom civilsamhället. Inspektionen för vård och omsorg, IVO, ger genom sin barn- och ungdomslinje information om rättigheter och tar emot frågor och klagomål. Filmer och information finns på webbplatsen på ett tiotal språk. Rädda Barnens stödlinje på olika språk utgör ytterligare en kontaktyta.[74]

9.4.4 Barn som far illa

Vid åtgärder som rör barn ska, enligt socialtjänstlagen, barnets bästa särskilt beaktas. Socialnämnden, som har ansvar för att ingripa om barn far illa eller riskerar att fara illa, ska bland annat bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn far illa. Socialnämnden ska i dessa frågor samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. Nämnden ska aktivt verka för att samverkan kommer till stånd.[75]

Socialnämndens utredningar rörande eventuella ingripanden till barns stöd eller skydd, s.k. barnavårdsutredningar, ska ske skyndsamt. Utredningar ska slutföras senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.[76] Den angivna tidsgränsen tar inte hänsyn till att det tar längre tid att arbeta genom tolk. Barnavårdsutredningar som rör barn och familjer med bristande kunskaper i svenska språket kan enligt Socialstyrelsen bli tidskrävande för socialtjänsten. Det kan också ta tid för tolkar som inte har erfarenhet från tolkning inom socialtjänsten att komma in i verksamheten. En särskild kvalitetsrisk gäller därför om tolken klarar att upprätthålla ett professionellt förhållningssätt eller ej. Enligt Socialstyrelsen har det t.ex. förekommit att tolkar fallit i gråt vid känslomässigt svåra samtal, ingripit i utredningssituationer med små barn och inte haft vana vid att förmedla vad små barn uttrycker.[77]

[74] Migrationsverket m.fl. myndigheter (2017). Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar. Informationsskrift.
[75] 1 kap. 2 § och 5 kap. 1–1 a §§ socialtjänstlagen (2001:453).
[76] 11 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).
[77] Socialstyrelsen (2010). Interkulturellt socialt arbete.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska barns behov av information, råd och stöd särskilt beaktas om förälder eller annan vuxen som barnet varaktigt bor tillsammans med har psykisk störning, funktionsnedsättning, allvarlig fysisk sjukdom/skada eller har beroendeproblematik. Detsamma gäller om förälder eller sådan annan vuxen oväntat avlider.[78] Problematiken kan också påverkas av om familjen migrerat till Sverige. Familjens kunskap om rättigheter och hur hälso- och sjukvården och socialtjänsten fungerar kan också vara bristfällig, vilket ställer krav på anpassad och återkommande information, råd och stöd.[79]

Norska erfarenheter

I Norge upprätthåller barnevernet ett ansvar motsvarande de svenska socialnämnderna för att ingripa om barn far illa eller riskerar att fara illa.[80]

Behovet av tolk i barnevernets arbete har belysts i en studie genomförd av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi. Cirka 15 procent av personalen angav i studien att behov av tolk fanns vid minst hälften av genomförda samtal. En femtedel av de svarande uppgav att de avstått från att beställa tolk trots att det funnits behov av det. Orsaker till detta uppgavs främst vara att familjens kunskaper i norska överskattats, att familjen själv inte önskat tolk eller att det varit svårt att anskaffa tolk i en akut situation.

Det ansågs kunna ge negativa konsekvenser att inte använda tolk, bland annat kunde samarbetet med berörda familjer försämras. Studien visade att barnevernets personal såg det som avgörande att både barn och föräldrar förstår vad som sägs i ett samtal. Många tolkar ger tilläggsinformation om familjers hemland och kulturella skillnader. Personalen såg i regel inte detta som ett egentligt problem, så länge tolken inte gav uttryck för personliga uppfattningar i sak.[81]

[78] 5 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
[79] Nationellt kompetenscentrum anhöriga (2016). Interkulturellt perspektiv på stöd till barn som anhöriga, 2016:3, s. 10.
[80] Lov om barneverntjenester (barnevernloven).
[81] Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (2008). Bruk av tolk i barnevernet. Rapport 5.

9.4.5 Barn och brottslighet

Av barnkonventionen följer att om barn misstänks för eller har begått ett brott, ska barnet utan kostnad få hjälp av tolk, om barnet inte kan förstå eller tala det språk som används.[82]

Det konstateras av Åklagarmyndigheten att polis och åklagare måste ta hänsyn till såväl barns som vårdnadshavares behov av tolk i samband med anmälningstillfälle och under förhör. Förhörsledare ska använda språk som barnet förstår och måste inför förhör försäkra sig om att en eventuell tolk och barnet förstår varandra ordentligt. Ett sätt att göra det, är att låta barnet och tolken prata en stund med varandra inför förhöret och dokumentera detta i förhörsprotokoll.[83]

Åklagarmyndigheten framhåller att polis och åklagare måste tänka på att vårdnadshavare kan behöva tolk, även om barnet inte gör det. Vårdnadshavare måste få rimliga möjligheter att förstå vad som händer så att de kan stötta barnet, svara på frågor etc. Redan vid anmälningsskedet kan tolk behövas, så att vårdnadshavarna får veta vad som kommer att hända och vilka åtgärder som kan bli aktuella.[84]

Övervakning av att barnkonventionen efterlevs sker genom FN-kommittén för barnets rättigheter i Genève (barnrättskommittén). Beträffande unga lagöverträdare, hänvisar barnrättskommittén till de s.k. Pekingreglerna, dvs. FN:s minimistandardregler för rättsskipning rörande ungdomsbrottslighet.[85] Pekingreglerna anger bland annat att förhandlingar ska genomföras i en förstående anda som tillåter den unge att delta och uttrycka sig fritt. Barnrättskommittén har också angett att för att säkerställa att unga lagöverträdare får sina åsikter tillräckligt beaktade, så är minimikravet kostnadsfri tillgång till tolk, om barnet inte kan tala eller förstå det språk som används.

[82] Artikel 40, 2 (vi) barnkonventionen.
[83] Åklagarmyndigheten (2013, 2016). Unga lagöverträdare och barnkonventionen. RättsPM 2013:7 (uppdaterat 2016), ss. 10, 14–15, 19 och 25–26.
[84] Ibid.
[85] United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules"), adopted by General Assembly resolution 40/33 of 29 November 1985.

9.5 Utredningens bedömningar och förslag avseende barn- och anhörigtolkning

Utredningens förslag:

- Förbud mot att använda barn som tolkar förtydligas i svensk rätt genom förvaltningslagen, rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen, med utgångspunkt i barnkonventionen, samt att
- undantag medges för viss enkel informationsgivning som inte kan anstå, vid fara för dödsfall, allvarlig sjukdom eller skada, samt om det annars föreligger synnerliga skäl.

Skälen för utredningens förslag

Tolkutredningen har med utgångspunkt i Barnkonventionen och med stöd i aktuell forskning och erfarenheter från olika myndigheter och andra aktörer pekat på de negativa effekterna av att använda barn som tolkar. Vissa positiva effekter kan också anges, för barnet och för de anhöriga. De negativa effekterna har dock visat sig klart överväga och belägg kan ges för att barntolkning fortfarande är utbrett inom offentlig verksamhet i Sverige. Det tycks särskilt vanligt i verksamheter inom kommuner och landsting och då det gäller barn som hunnit komma upp i tonåren.

Den gällande uppfattningen är att tolkning med stöd av barn eller anhöriga normalt inte ska ske. Barnets rätt och ett barnrättsperspektiv måste tillgodoses i samhällets möten med enskilda som har svårigheter att kommunicera på svenska språket. Motsvarande gäller även vid tolkning i teckenspråk.

Trots omfattande erfarenheter och medvetenhet om negativa effekter, fortgår användningen av barn för tolkning. Allmänna föreställningar om att försöka undvika detta kan inte upprätthållas. Oplanerade möten, ekonomiska och andra förhållanden väger tyngre än barnets rätt och barnperspektivet. Utredningen konstaterar att interna riktlinjer endast undantagsvis utarbetats inom offentlig verksamhet. Ansvaret att tillvarata barnperspektivet vilar därför på enskilda tjänstemän och handläggare. Utredningens slutsats är att det finns behov av en mer övergripande reglering.

Det finns även positiva aspekter i att barn bistår sina vårdnadshavare och andra anhöriga. Frågeställningarna rymmer således flera perspektiv och frågan om barntolkning ställer därför krav på omsorgsfullt utformad reglering där barnets bästa alltid ska vara utgångspunkten. Det gäller även förhållningssättet till vuxna anhöriga som önskar bistå med tolkning. Individers behov av stöd och hjälp från vänner och nära anhöriga i kontakt med myndigheter och offentliga verksamheter är en viktig faktor att väga in också i de sammanhang då professionell tolkning krävs. Samtidigt måste förvaltningen uppmärksamma de problem med opartiskhet, språk och terminologi som kan finnas med att anhöriga används som tolkar, bland annat ur ett jämställdhetsperspektiv. Professionell tolkning kan vara avgörande för att kunna ta tillvara den enskildes rätt och garantera kvalitet i myndighetsutövningen. Anhörigstöd får därför inte ersätta anlitandet av professionell tolk.

Utredningens tar i sitt förslag till reglering intryck av såväl norsk som dansk reglering av förbud mot barntolkning. Det gäller även de undantag som dessa regelverk omfattar.

Förbud mot barntolkning i Norge

Norska utredningar har påvisat att det tidigare förekommit barntolkning inom flera delar av norsk offentlig sektor, men sedan 2016 anger den norska förvaltningslagen ett förbud mot barntolkning, med vissa undantag.

> 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 gjøres 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.

Av förarbeten till bestämmelsen framgår att förbudet gäller även om en person har med sig barn till en myndighet för att tolka och barnet samtycker till detta. Det är således inte möjligt att frångå förbudet mot barntolkning genom den enskildes samtycke. Bestämmelsen innehåller två undantagssituationer. Det gäller dels tolkning vid risk för anhörigs liv eller allvarliga hälsoskada, dels information av

enklare karaktär. Vid bedömningen av om det är försvarligt ska särskild vikt läggas vid hänsyn till barnet, dess ålder och mognad samt till rättssäkerheten för den som erhåller tolkning. Undantagen ska tillämpas restriktivt. Det är myndighetens ansvar att värdera komplexiteten i situationen eller i den information som avses och avgöra om det är försvarligt att barnet tolkar.

Förbud mot barntolkning inom hälso- och sjukvården i Danmark

Danmark har sedan 2015 ett förbud mot barntolkning inom hälso- och sjukvården, dock med vissa undantag. Barn får användas som tolkar vid akuta och livshotande tillfällen. Dessutom får barn över 15 år användas som tolkar när behandlingsansvarig läkare bedömer att det är fråga om ett enkelt och oproblematiskt tillfälle.

> Børn under 18 år må ikke anvendes som tolke, medmindre det er nødvendigt i et akut og livstruende tilfælde.
>
> Børn over 15 år må, udover tilfælde omfattet af stk. 1, anvendes som tolke, når det af den behandlingsansvarlige læge, jf. § 3, vurderes at være et let og uproblematisk tilfælde.[86]

Förbud mot barntolkning i Sverige

Ett förbud mot barntolkning ska enligt Tolkutredningen även tydliggöras i svensk rätt. Barn ska inte användas som tolkar, såvida det inte finns synnerliga skäl.

Utredningen ser ingen anledning att som i Danmark göra skillnad mellan barn i olika åldrar. Ett sådant synsätt har inte stöd i Barnkonventionens enhetliga åldersdefinition för barn. Enligt barnkonventionen är alla människor under 18 år barn.

Regleringen bör ses som ett stöd för offentlig förvaltning och dess tjänstemän att värna barn från att användas för tolkliknande uppgifter. Det kan också skapa ökad medvetenhet hos familjer och övriga berörda aktörer. Det kan inte uteslutas att en bieffekt av regleringen även blir ökade incitament för vuxna i nyanlända familjer med barn att snabbare tillägna sig svenska språket och undvika

[86] 2 kap. 4 § Bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven.

språkligt utanförskap. Avgörande är att en reglering avseende barntolkning också kan mötas med ökade insatser för tillgängliga och kvalitativt goda tolkresurser inom offentlig sektor. Med offentlig sektor avses också privata utförare verksamma inom det offentliga åtagandet i förskola och skola, hälso- och sjukvård samt inom socialtjänstens område.

Ökad tillgång på professionella tolkresurser kan bidra till att vuxna anhöriga och vänner inte förväntas bistå i rollen som tolk vid kontakter med myndigheter, hälso- och sjukvård eller offentlig förvaltning. Barn, anhöriga och vänner kan även fortsättningsvis fylla viktiga funktioner som stöd vid olika typer av samhällskontakter, men ska inte fullgöra tolktjänster. Sverige har åtagit sig att rättsligt följa Barnkonventionens utgångspunkter, utredningens förslag är ett sätt att möta och kodifiera detta i svensk rätt.

Förbudet mot att använda barn som tolkar bör regleras i anslutning till bestämmelsen i förvaltningslagen (2017:900) om att en myndighet ska använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Motsvarande förbud mot att använda barn som tolkar i domstol bör regleras i anslutning till bestämmelserna om anlitande av tolk i domstol i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.[87] Möjligheterna att tillämpa undantag för att barn ska kunna användas som tolkar föreslås där begränsas ytterligare och endast avse enkel informationsgivning.

En alternativ möjlighet är att regleringen införs i den föreslagna tolklagen. Tolklagen avser emellertid endast talade språk, vilket utgör en för snäv avgränsning. Barnperspektivet ska upprätthållas även vid teckenspråk, vilket talar för reglering i förvaltningslagen, rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.

Barnkonventionens artikel 4 förpliktar staten att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder som behövs för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Det innebär bland annat att lagstiftaren ska se till att den inhemska rätten stämmer överens med barnkonventionen. Den av utredningen föreslagna regleringen stämmer bland annat överens med vad som anges i barnkonventionens artikel 3 om att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Bestämmelsen stämmer också överens med vad

[87] 13 § förvaltningslagen (2017:900), 5 kap. 6 § rättegångsbalken (1942:740) och 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

som anges i barnkonventionens artikel 32 om att konventionsstaterna ska vidta lagstiftningsadministrativa åtgärder för att säkerställa barnets rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt eller hindra barnets utbildning.

Utredningen lägger inte förslag om resursförstärkning till myndigheter och offentliga aktörer som följd av förslaget. Offentlig sektor förutsätts redan i dag ha i uppgift att agera i enlighet med barnkonventionens krav. Utredningens förslag om tillkommande reglering ger ytterligare stöd för denna hållning.

9.5.1 Beställarkompetens och tolkning för barn

Utredningens förslag:

- Kammarkollegiet föreslås få i uppdrag att ta fram utbildnings- och informationsmaterial riktade till tolkanvändare inom offentlig sektor,
- insatserna ska särskilt beakta vikten av barnperspektivet vid tolkning för barn och de behov av utbildning och andra åtgärder som kan finnas.

Skälen för utredningens förslag

Bemötande av barn som inte talar svenska kan innebära behov av tolkstöd. Utredningen ser behov av insatser som rör barn och barnperspektiv i utbildning, fortbildning och information för tolkar, nuvarande och blivande tolkanvändare. Kammarkollegiet föreslås få i uppdrag att ta fram utbildnings- och informationsmaterial riktade till tolkanvändare inom offentlig sektor. Insatserna ska särskilt beakta vikten av barnperspektivet vid tolkning för barn och de behov av utbildning och andra åtgärder som kan finnas.

Tydligare krav och bättre kompetens behöver utvecklas vid myndigheter och andra samhällsaktörer i samband med tolkning då det gäller barns rätt att uttrycka sin mening. Det inbegriper även tolkar som arbetar mot privata aktörer, som utför uppgifter inom det offentliga åtagandet. Det anknyter till synsätt och förhållanden inom

andra verksamheter inom offentlig sektor. Inom en rad yrkesområden där kontakter sker med barn, förutsätts specialkompetens. Exempel på detta är de särskilt utbildade poliser utreder brott mot barn och håller förhör med barn. När det finns misstankar om att barn utsatts för brott ska särskilt polis, åklagare och socialtjänst samverka, men också hälso- och sjukvård. Det handlar bland annat om att barnet inte ska behöva berätta vad det varit med om för flera personer och vid flera tillfällen. Om det finns ett så kallat barnahus på orten, håller polisen om möjligt förhören där. I annat fall hålls förhören i för barn särskilt anpassade förhörsrum hos polisen.[88] Det är viktigt att även de tolkar som arbetar vid förhör med barn har en medvetenhet om att ha ett barnperspektiv i sitt yrkesutövande.

Vissa fortbildningsinsatser som berör barnperspektivet vid tolkning bedrivs redan i dag inom folkbildningen. En sådan fortbildning anordnas t.ex. av Folkuniversitetet i Jämtland och gäller en kostnadsfri kurs för yrkesverksamma tolkar inom området tolkning för ensamkommande barn och unga. Kursen har fokus på barn- och mödravård och behandlar bland annat begrepp och tolketik. Kursdeltagarna ges också möjligheter till erfarenhetsutbyte och kollegialt lärande.[89]

Beställarkompetens och barnperspektiv

Behovet av utbildning och information gäller i betydande grad också beställare av tolktjänster inom de offentliga verksamheterna. Kammarkollegiet har i sin rapportering lyft fram behovet av obligatoriska kurser i tolkanvändning för sådana offentliganställda som i tjänsten behöver använda tolk. Det kan t.ex. gälla vårdpersonal, poliser, socionomer och pedagoger. Tolkutredningen har på liknande sätt noterat behovet av förbättrad beställarkompetens inom såväl statliga verksamheter som inom kommuner och landsting. Det gäller inte främst kunskap om gällande tolkavtal eller beställningsrutiner, utan kompetens och kravställning kring tolkningen som verktyg för att uppnå ändamålsenlig och rättssäker kommunikation. Det är också viktigt att öka kunskapen om de förutsättningar som tolkar arbetar

[88] polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/brott-mot-barn, 2018-10-04.
[89] www.folkuniversitetet.se/Kurser--Utbildningar/Sprakkurser/tolk/Ostersund/tolkning-inom-sjukvard----barn--och-modravard, 2018-10-04.

under och bidra till att deras arbetssituation kan utformas på ett konstruktivt sätt.

Tolkförmedlingarna lämnar i regel erbjudanden om allmän beställar- och användarutbildning som en i ramavtalen ingående komponent. Sådan utbildning avropas dock i mycket begränsad utsträckning. Utredningen föreslår därför vissa insatser inom området. Uppdrag bör läggas på Kammarkollegiet att i samverkan med ytterligare aktörer utveckla ett mer generellt informations- och utbildningsmaterial riktat mot offentlig sektor som grund för sektorsvis fördjupning. Materialet bör också särskilt beakta frågan om barntolkning.

Kammarkollegiet bör i sitt arbete samverka med utbildningsanordnare som tidigare arbetat med frågorna. Inom högskolan finns erfarenheter hos Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet som i samråd med andra delar av högskolan kan nå strategiska målgrupper under utbildning. Universitet och högskolor utbildar en rad yrkesgrupper som i sin framtida yrkesutövning kommer att använda tolkar. Det vore av betydande värde om moment kring tolkanvändning kan föras in i relevanta kurs- och studieplaner. Insatserna bör då också uppmärksamma vikten av att kunna anlägga ett barnperspektiv vid tolkning.

10 Nordisk utblick

10.1 Tolkning i de nordiska länderna

Språkfrågor i Norden har en lång gemensam historia, där samarbetet mellan länderna även inneburit utveckling av en rad underlättande regelverk. Medborgare i de nordiska länderna ges särskilda möjligheter att kommunicera på sitt modersmål vid bland annat myndighetskontakter i annat nordiskt land. Sedan 1987 gäller en konvention mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land. Av denna konvention följer bland annat att de nordiska staterna ska verka för att medborgare vid behov ska kunna använda sitt eget språk vid kontakt med myndigheter i andra nordiska länder. I mål och ärenden vid domstolar och andra offentliga organ ska nordiska medborgare om möjligt också få behövlig kostnadsfri tolkhjälp, särskilt i brottmål och vid allmänt åtal, där tolkhjälp alltid ska ges. Det finns dock möjlighet för länderna att reglera eventuell återbetalning för tolkkostnader om part förlorar ett mål och då ska stå för rättegångskostnader.

Konventionen anger också att de nordiska staterna ska främja inrättandet av offentliga språkserviceorgan eller tillhandahållandet av tolk- och översättningsservice i annan form på orter där nordiska medborgare som inte förstår värdlandets språk vistas i större antal. Det finns då även skäl att bekosta översättning av anvisningar, broschyrer, blanketter eller dylikt som kan underlätta kontakten mellan den enskilde och det allmänna.[1] Rätt att i vissa ärenden inom det sociala området och inom hälso- och sjukvård använda danska, finska, isländska, norska eller svenska följer av lagen (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

[1] Artikel 2, 3 och 5, Nordiska ministerrådet, Konvention mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land, 17 juni 1981, gäller från 3 mars 1987.

Nordiska rådets genomgång av språkliga förutsättningar ger också en bakgrundsteckning till frågan om samhällets behov av och förhållningssätt till tolktjänster.[2]

Utredningen ger i detta kapitel en kortfattad lägesbild av de förhållanden som f.n. gäller tolkning i offentliga verksamheter i Norge, Danmark och Finland. Rent allmänt kan konstateras att rättigheterna till tolkning är betydande i Norden för enskilda i kontakt med myndigheter och samhällsorgan, i vart fall i Sverige, Norge och Finland. Vissa begränsningar diskuteras dock och har kommit till uttryck främst i Danmark, där kostnadsfri rätt till tolk inom hälso- och sjukvård nyligen begränsats till tre år. I Finland kan på motsvarande sätt kostnader prövas då invandrad person erhållit medborgarskap.

Tolkutbildning finns på olika nivåer, där Norge utmärker sig med en i allt väsentligt akademisk nivå på de kvalificerade auktoriserade tolkarna. Auktorisation saknas i Finland och Danmark, men olika typer av register över kvalificerade tolkar finns i samtliga länder. Ökande summor utgår för tolktjänster och förmedling av tolkar, där samhällets tolkbehov i betydande grad förmedlas av privata aktörer. I Finland finns dock väl utbyggda offentliga tolkcentraler och i Sverige ännu ett antal kommunala förmedlingar. Norge har på motsvarande sätt visat att offentlig organisation och förmedling av tolkar inom hälso- och sjukvården kan vara kvalitetshöjande och innebära kostnadsbesparingar för det allmänna.

Två av de nordiska länderna, Norge och Danmark, har reglerat frågan om barntolkning. Det är i dessa länder inte tillåtet att använda barn som tolkar för föräldrar eller andra närstående, annat än i undantagsfall, t.ex. vid akuta och livshotande tillstånd inom hälso- och sjukvården.

10.2 Norge

Officiellt språk i Norge är norska. Språket omfattar varianterna bokmål och nynorsk, där majoriteten av befolkningen skriver på bokmål. Norge har också sex minoritetsspråk – sydsamiska, lulesamiska, nordsamiska, kvänska, romanes och romani.[3]

[2] Nordiska ministerrådet (1997). Språkliga tjänster för invandrare i Sverige, Norge, Danmark och Finland. TemaNord, 1997:596.
[3] Föreningen Norden, norden.se/om-norden/den-nordiska-sprakforstaelsen 2018-10-23.

Utredningens redovisning av gällande förhållanden i Norge bygger i väsentlig utsträckning på underlag och personliga möten vid platsbesök i Oslo under maj 2018.

10.2.1 Gällande rätt

Myndighetskontakter

Den norska förvaltningslagen anger en allmän vägledningsplikt samt en allmän utrednings- och informationsplikt gentemot den enskilde i myndighetsärenden.[4]

I en ”Tolkningsuttalelse fra lovavdelingen” har Norges Justitiedepartement angett att utgångspunkten är att norska är det språk som ska användas och att det inte finns någon generell plikt att anlita tolk. Huruvida tolk behöver anlitas får avgöras i det enskilda fallet med hänsyn till situationen. För att kunna göra en tillräckligt bra bedömning av ett ärende kan det behövas tolk om man inte på annat sätt kan kommunicera med parten på ett försvarligt sätt. Om det hos myndighet finns personal som behärskar det aktuella främmande språket, kan det vara onödigt att tillkalla tolk. Handlar det bara om vägledning och bägge parter behärskar ett tredje språk, till exempel engelska, anses det inte heller nödvändigt att anlita tolk. Behovet av att tillvarata den enskildes rättssäkerhet medför emellertid att kraven på språkkunskaper anpassas efter hur viktig informationen är.[5]

Barntolkning

Norska utredningar påvisade att det tidigare förekom barntolkning inom flera delar av offentlig sektor. Det kom att ligga till grund för en reglering 2016, genom ändringar i förvaltningslagen. Det förbud som därefter gäller mot att barn används som tolkar, innehåller vissa undantag. Minderåriga får fortfarande användas för tolkning om det framstår som nödvändigt för att undvika att någon avlider eller lider allvarlig hälsoskada. Nödvändighetskriteriet innebär att undantaget

[4] 3 kap. 11e § lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
[5] 11 och 17 §§ lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Se även Veilednings- og informasjonsplikt i kommunikasjon med personer som ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper, www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-og-17---veilednings--og-informasjons/id456200, 2018-10-23.

ska tillämpas restriktivt. Undantag från förbudet gäller också förmedling av information av enklare karaktär.

Domstolar

I Norge gäller att domstol ska använda tolk när någon som ska delta i förhandlingen inte talar norska. Tolken ska utses eller godkännas av rätten. Det anses dock onödigt att anlita tolk om rätten och alla inblandade parter kan det främmande språket.[6]

Hälso- och sjukvård

I den norska lagen om patient- och brukarrättigheter nämns inte tolk uttryckligen. Däremot anges det att den information som ges ska anpassas efter mottagarens individuella förutsättningar. Det gäller bland annat kulturell och språklig bakgrund, samt att personalen så långt som möjligt ska försäkra sig om att mottagaren har kunnat förstå informationen.[7]

Migrationsrätt

Asylsökande i Norge ska ges möjlighet att föra fram sina synpunkter på ett språk som sökande kan kommunicera försvarligt på. Tolk ska anlitas vid asylintervju om inte den sökande och den som ska genomföra intervjun kan kommunicera på ett gemensamt språk. Den sökande ska informeras om tolkens roll och om att tolken har tystnadsplikt.[8]

[6] 7 kap. 135 § lov om domstolene (domstolloven). Se även 22 kap. 304 § lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).
[7] 3 kap. 3–5 §§ lov om pasient- og brukerrettigheter.
[8] 11 kap. 81 § lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), samt 17 kap. 2 § forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

God tolksed

I Norge anges tolkens yrkesetik i ”Retningslinjer for god tolkeskikk”. Här finns bl.a. bestämmelser om tystnadsplikt, jäv och opartiskhet. Vid brott mot de yrkesetiska riktlinjerna kan tolken fråntas sin auktorisation eller avregistreras från det norska tolkregistret (se nedan). Besökare på Integrerings- og mangfaldsdirektoratets hemsida uppmanas också att anmäla eventuella överträdelser direkt till registret vid myndigheten.[9]

Innehållet i riktlinjerna överensstämmer med motsvarande regler i andra länder, bland annat i Sverige och Finland, samt med den internationella tolkorganisationen AIICs Code of ethics. Alla tolkar förtecknade i det nationella tolkregistret ska följa riktlinjerna när de åtar sig tolkuppdrag, oavsett om uppdragsgivaren är en offentlig myndighet, företag eller privatperson.[10] Det betonas i gällande föreskrift att ”virksomheten som statsautorisert tolk må utføres upartisk og omhyggelig, og i samsvar med god tolkeskikk”.[11]

Lagförslag om tolkning i offentlig sektor

I Norge bereds f.n. förslag om ny lagstiftning om tolkning i offentlig sektor. Bakgrunden är den brist på kvalificerade tolkar som sektorn upplever, behovet av tydligare etiska regelverk och även i övrigt behov av en mer samlad rättsakt kring tolktjänster. Enligt den diskussion som förs bör det bli obligatoriskt att använda tolk inom delar av offentlig sektor då det behövs med hänsyn till rättssäkerhet, liv och hälsa och barnets bästa. Det bör tydliggöras att offentlig sektor även i övrigt bör nyttja tolk vid kontakter med personer som inte kan norska språket. Regleringen är tänkt som en precisering och utfyllnad av gällande rätt.

Det förslag som bereds innebär vidare tydligare krav på offentlig sektor att anlita tolkar som uppfyller kraven i det nationella tolkregistret (se nedan). Vidare berörs distanstolkning, krav på utdrag ur belastningsregister, tillsyn m.m.[12]

[9] www.imdi.no/tolk, 2018-10-23.
[10] NOU 2014:8 s. 21.
[11] 5 § forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven.
[12] Underlag och diskussion med personal vid Kunnskapsdepartementet, 2018-05-22.

10.2.2 Ansvarig myndighet

Norges nationella fackmyndighet för tolkning i offentlig sektor är Tolksektionen inom Integrerings- og mangfaldsdirektoratet, IMDi. Sektionen samarbetar med olika sektorsansvariga myndigheter för att sprida kunskap om tolkanvändning. Ansvaret omfattar förvaltning av det webbaserade nationella tolkregistret och beslut om auktorisationer. Vissa frågor kring auktorisationen, som underliggande provverksamhet, hanteras av OsloMet – Storbyuniversitetet.

Myndigheten IMDi är sedan januari 2018 en myndighet under Kunnskapsdepartementet. Myndigheten låg tidigare under Justitiedepartementet, dessförinnan under Arbeidsdepartementet.[13]

10.2.3 Utbildning

I Norge sker all tolkutbildning på universitetsnivå vid OlsoMet, f.d. Oslo och Akershus högskola. Under de senaste tio åren har drygt 830 tolkar i 56 språk utbildats. Utbildningen omfattar ett år, motsvarande 30 högskolepoäng. Andelen som fullföljer utbildningen är hög, cirka 80 procent och ökande. Möjlighet att studera för magisterexamen i tolkning infördes 2017. Flertalet studenter har norska som andraspråk och är redan yrkesverksamma som tolkar. Medelåldern är förhållandevis hög, cirka 36 år, och två tredjedelar av studenterna har redan en högre utbildning. Utbildningen bedrivs i form av distansstudier, där studenterna interagerar med varandra via internet och en särskild lärplattform. Studenterna delas utifrån sina tolkspråk in i mindre grupper, s.k. språkrum, där minst fem studenter i varje språkgrupp eftersträvas. I utbildningen ingår även fem helgsamlingar med obligatorisk närvaro, då man bl.a. genomför rollspel. Vid dessa samlingar blandas studenter med olika tolkspråk. Universitetet har goda erfarenheter av att blanda studenter med olika tolkspråk för gemensamma diskussioner, t.ex. kring etiska regler och vad som kännetecknar god kompetens.[14]

[13] Underlag och diskussion med personal vid IMDi, 2018-05-22.
[14] Underlag och diskussion med tolkutbildare vid OsloMet, 2018-05-23.

10.2.4 Auktorisation

Auktorisationsprovet utformas, administreras och genomförs vid universitetet OsloMet. Det yttersta ansvaret ligger på IMDi, men bedrivs på delegation vid universitetet. Enligt universitetets bedömning ligger det norska auktorisationsprovet på samma kvalifikations- och svårighetsnivå som sin svenska motsvarighet, den allmänna auktorisationen. Det ställs inte krav på viss utbildning för att kunna auktoriseras. Erfarenheten är dock att de som har adekvat utbildning har bättre möjligheter att godkännas på provet.

Ungefär en tredjedel av dem som genomför provet godkänns. Erfarenheter från andra länder visar att auktorisationsprov i regel klaras av endast en mindre grupp sökande, som i Sverige och Norge. Sveriges prov bedöms dock som mindre formellt, med färre personer närvarande i rummet under själva provtillfället. I Norge deltar sju personer, men för ”smala” språk testas nu den svenska modellen. Höga krav ställs, inte minst därför att den verkliga tolksituationen ofta är svårare än proven. Det är således viktigt att verkligen testa förståelsen. Många sökande kommer inte till provtillfället.

Alla muntliga provtillfällen i Norge spelas in, eftersom de som inte klarar sig har s.k. klagorätt. Nya examinatorer kan då göra en förnyad bedömning av de språkliga prestationerna. Anmälningsavgiften till auktorisationsprovet är f.n. 3 000 norska kronor. Det förekommer att Arbetsförmedlingen, NAV, betalar avgiften. De norska förmedlingsföretagen uppges i vissa fall också stå för avgiften, i vart fall för egna anställda tolkar.[15]

I Norge behöver auktoriserade tolkar inte ansöka om förnyelse av sin auktorisation efter viss tid, tolken förblir auktoriserad oavsett verksamhetsnivå i yrket. Främsta skälet till att auktorisationer inte tidsbegränsas, är bristande kapacitet att hantera sådana prövningsprocesser. Det går flera år mellan auktorisationsproven i visst språk. Om en förnyelseprocess skulle införas, skulle det riskera att menligt inverka på förutsättningarna att genomföra ordinarie prov.[16]

En tolk kan uteslutas ur tolkregistret vid brott mot de yrkesetiska riktlinjerna, men vad som i praktiken krävs för uteslutning är oklart.[17]

[15] Underlag och diskussion med personal som arbetar vid OsloMet, 2018-05-23.
[16] Ibid.
[17] Kammarkollegiet, 2017, Tolkanvändningen i staten, s. 78.

10.2.5 Tvåspråkighetstest

Vid universitetet OsloMet genomförs det s.k. tvåspråkighetstest som utgör lägsta kravnivå för att få ingå i det nationella tolkregistret. Tester hanterades tidigare av IMDi, ansvaret har sedan 2017 överförts till OsloMet. En av erfarenheterna är att antalet anmälningar till proven minskade, troligen som följd av den avgift som knöts till ansökan.

10.2.6 Registerfrågor

IMDi ansvarar även för *Nasjonalt tolkeregister*, det officiella norska tolkregistret, som startade 2005. Registret är uppbyggt kring fem angivna tolknivåer,

1. tolkar som är auktoriserade och utbildade,
2. auktoriserade tolkar,
3. utbildade tolkar,
4. översättare som gått en kurs om tolkens ansvarsområde, och
5. tolkar som klarat tvåspråkighetstestet och gått en kurs om tolkens ansvarsområde.[18]

Sammanlagt ett 100-tal språk förekommer i Norge, varav 67 representeras av tolkar i registret. Till skillnad från i Sverige finns det inte möjlighet för tolkar att specialisera sin auktorisation, t.ex. som rätts- eller sjukvårdstolk, alla tolkar förväntas vara generalister. Vid OsloMet erbjuds dock olika fortbildnings- och fördjupningskurser för auktoriserade tolkar.

Tolkregistret har aktualiserat behovet av en mer uttalad tillsynsfunktion av tolkar, i dagsläget sker dock endast ”mildare” form av tillsyn och kontroll av behörighet för registrering.

[18] www.tolkeportalen.no, 2018-10-23. Tolkeportalen kommer att fasas ut under 2020, då ett nytt nationellt tolkregistrer ska publiceras på imdi.no.

10.2.7 Intresseförening för tolkar

Norsk tolkeforening är en intresseförening för auktoriserade och utbildade tolkar hänförliga till kategorierna 1–3 i det nationella tolkregistret. Föreningen gör undantag för outbildade tolkar i ”smala” språk, där det saknas möjlighet att utbilda sig till tolk. Föreningen startade 2004 och samlade cirka 270 registrerade medlemmar 2018 av de auktoriserade tolkarna i landet. Det totala antalet tolkar i Norge bedöms omfatta 5 000–6 500, om även tolkar som inte ingår i registret räknas in. Föreningen betonar att ökad tillit behöver utvecklas hos användarna, vilket ställer krav på ytterligare professionalisering av tolkyrket. Låga ersättningsnivåer och osäker framtid medverkar till ett visst ointresse för utbildning och att långsiktigt satsa på yrket.[19]

Kontext och dialekter bedömer föreningen som svåra att hantera. I en framtid kan tekniska översättningsprogram komma att reducera antalet anlitade tolkar, vilket ställer ökade krav på specialisering. Distanstolkningen ökar, eftersom många nyanlända placeras i landsorten samtidigt som flertalet tolkar finns i storstaden. Tolkarna själva föredrar skärmtolkning framför telefontolkning.

Tolkförmedlingarnas mervärde bedömer intresseföreningen inte som påtagligt, en gemensam datoriserad förmedling förordas. Redan i dag beställer många domstolar sina tolkar direkt via Tolkeportalen. Kvalitetskontroll och ett tydligt tillsynsorgan efterfrågas.[20]

10.2.8 Utveckling

De norska erfarenheterna påminner i många avseenden om de svenska. Det finns betydande svårigheter då det gäller att möta en offentliga efterfrågan på kvalificerade tolkar i alla språk, särskilt i samband med inflödet av nya grupper asylsökande till landet. Privata aktörers intresse för förmedlingsverksamhet har också ökat, offentlig upphandling av sådana tjänster är vanligt förekommande. Distanstolkningen ökar, liksom i Sverige och många andra länder.

Norge har goda erfarenheter av att stärka de offentliga ansvarsrollerna kring planering och tolkförsörjning inom hälso- och sjuk-

[19] Diskussion med Tolkeforeningen, 2018-05-22.
[20] Ibid.

vården. Ullevål sjukhus och omgivande sjukvårdsregion med annexsjukhus hanterar sedan 2013 sin tolkförsörjning genom egen Tolkesentral med kvalificerade sjukvårdstolkar. Avtal har tecknats med cirka 260 kvalitetssäkrade tolkar i 85 språk. Överenskommelserna avser en form av anställningsliknande förhållanden för tolkar med halvtidslön, skatteavsättning och inbetalda arbetsgivaravgifter. Vanligaste språken är arabiska, polska, urdu och somaliska, som under 2017 täckte hälften av de cirka 36 000 uppdragen. Verksamheten omfattar en befolkning på cirka 1 miljon. Tolkarna har möjlighet att arbeta som frilanstolkar inom övrig offentlig sektor på resterande tid, vilket återför värdefulla erfarenheter till också hälso- och sjukvården. Vårdinsatserna kan nu lättare planeras utifrån känd tillgång till tolkar i olika språk. Introduktionsutbildning och regelbundna seminarier gagnar utvecklingen. En kvalitetssäkrad tolkning har också visat sig ge effekter i form av kortare vårdtider och färre komplikationer efter utskrivning. Sjukhusets avvikelsesystem används även för att säkra kvaliteten för tolktjänster, men en mer systematiserad tillsyn anses också behövas. Från sjukhuset förordas att detta sker inom ramen för ordinarie tillsyn inom hälso- och sjukvården. Kommunal samverkan med anställda tolkar förekommer även i övrigt i Norge, men inte i den skala som sker vid Ullevål.[21]

Utlendingsdirektoratet, UDI, tog tidigt in språktester och utvecklade sektorsbaserade tolkbaser gentemot UDI, polis och rättsväsende i sin strävan att säkra kvalitet och säkerhet. Utveckling i andra länder, som Storbritannien och Sverige, visar enligt UDI att prispress leder till dålig kvalitet. En flexibel tillgång på tolkar kräver en stabil och kvalitetssäkrad grund, arbetet mot tolkförmedlingarna har inte gett önskat utbyte. Försök görs nu med utveckling av ny databas, matchningar sker i regel med maskinstöd.[22]

[21] Diskussion med företrädare för Tolkesentralen, Ullevåls sjukhus, 2018-05-23.
[22] Diskussion med företrädare för UDI, 2018-05-22.

10.3 Danmark[23]

Danska är lagstadgat som rättsspråk i Danmark. På Färöarna och Grönland, som är självstyrande områden, gäller de inhemska språken som officiella jämsides med danskan. Vissa tysktalande skolor och institutioner finns på södra Jylland, där en tysk minoritetsbefolkning är bosatt.[24]

Det finns i Danmark, liksom i Sverige, betydande osäkerheter då det gäller att uppskatta antalet aktiva tolkar i talade språk. Antalet tolkar i Danmark uppskattades för några år sedan uppgå till 6 500–7 500, därtill några hundratal tolkar som arbetade vid sidan av förmedlingarna. Inemot 85–90 procent av tolkarna bedömdes sakna tolkutbildning.[25]

10.3.1 Gällande rätt

Det finns inte något uttalat krav i den danska lagstiftningen om att förvaltningsmyndigheter måste använda tolk i kommunikationen med personer som inte talar danska. Den danska förvaltningslagen anger dock en allmän vägledningsplikt samt en allmän utrednings- och informationsplikt gentemot enskilda i myndighetsärenden.[26] Det framgår av vägledningen till förvaltningslagen att myndigheterna ska försäkra sig om att de är i stånd till att förstå och kunna göra sig förstådda av utlänningar som hänvänder sig i ärenden till myndigheterna. Det anges då att *efter omstændighederne må myndighederne således om fornødent stille tolke- og oversættelsesbistand til rådighed for den pågældende*.[27]

Domstolarnas rättsprocesser sker på danska. I förhandlingar med personer som inte behärskar danska ska dessa, när så är möjligt, höras med hjälp av en utbildad translator eller liknande. I civilrättsliga mål kan man dock underlåta att tillkalla tolk om ingen av parterna kräver det och rätten bedömer sig ha tillräckliga kunskaper i

[23] Utredningens framställning bygger till viss del på uppgifter som publicerats av Kammarkollegiet (2017), Tolkanvändning i staten.
[24] Föreningen Norden, norden.se/om-norden/den-nordiska-sprakforstaelsen, 2018-10-23.
[25] Translatørforeningens tolkeudvalg (2015). Tolkning i den offentlige sektor, s. 9–11.
[26] 3 kap. 7 § forvaltningsloven.
[27] Retsinformation.dk, Vejledning om forvaltningsloven , punkt 32tolkebistand og oversættelse, www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=60828, 2018-10-23.

det främmande språket. Även i straffrättsliga mål kan man underlåta att tillkalla tolk, om rätten och övriga inblandade har tillräcklig kunskap i det främmande språket.[28] Angivelsen om att utbildad translator eller liknande om möjligt ska nyttjas, tillkom 2016 mot bakgrund av att dåvarande translatorauktorisation upphävdes.

Inom hälso- och sjukvården finns rätt till tolktjänst, när ansvarig läkare anser att tolkning är nödvändig som ett led i behandlingen. Sedan halvårsskiftet 2018 gäller att tolktjänst inom hälso- och sjukvården endast är kostnadsfria för den som varit bosatt i landet i mindre än tre år. För person som varit bosatt i Danmark längre tid, tas tolkavgift ut enligt taxa som anges i författning. En patient anses bosatt i landet från det att hon eller han folkbokförts.

Avgift tas inte ut av patienter som till följd av fysisk eller psykisk funktionsnedsättning inte lärt sig danska. Inte heller tas någon avgift ut av barn som kommer till behandling utan medföljande förälder. Tolkning till tyska, för den tyska minoriteten i Danmark, är avgiftsbefriad liksom tolkning till grönländska eller färöiska.[29]

Behandlingsansvarig läkare inom hälso- och sjukvården ska försäkra sig om att tolken har nödvändiga språkliga kvalifikationer, inklusive att tolken behärskar det danska språket.[30]

Barntolkning

Danmark har sedan 2015 infört ett reglerat förbud mot barntolkning inom hälso- och sjukvården. Barn får dock användas som tolkar vid akuta och livshotande tillfällen. Dessutom får barn över 15 år användas som tolkar när ansvarig läkare bedömer att det rör sig om ett enkelt och oproblematiskt vårdsamtal.[31]

[28] 16 kap. 149 § retsplejeloven- lov om rettens pleje.
[29] 10 kap. 50 § sundhedsloven och 1 kap. 1–2 §§ bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven.
[30] 2 kap. 3 § bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven.
[31] Ibid., 2 kap. 4 §.

Teckenspråkstolkning

Särskilda regler finns för teckenspråkstolkning, vilket kan vara intressant då jämförelser görs inom och mellan länder. I Danmark har döva, dövblinda och svårt hörselskadade personer rätt till teckenspråkstolkning i aktiviteter som är nödvändiga för att delta i samhällslivet och vid sociala aktiviteter. Den statliga Tolkemyndigheden organiserar under Social- og integrationsministeriet denna tolkning och fastställer även de kvalitetskrav som ska ställas på tolkleverantörer, inklusive krav på tolkarnas utbildning.[32]

10.3.2 Ansvariga myndigheter

Frågor som rör tolkning hanteras i Danmark av olika ministerier och myndigheter. Justitsministeriet har ansvar för frågor som rör tolkning inom rättskedjan. Asylmottagningen sorterar under Udlændingestyrelsen. Rigspolitiet har registeransvar för tolkar som är godkända och kan användas inom ministeriets område (se nedan).

Sundhetsministeriet har det övergripande ansvaret för all tolkning inom hälso- och sjukvården. Sjukvårdstolkning administreras av de danska regionerna, som tar fram förfrågningsunderlag för upphandling och tecknar avtal med tolkförmedlingar. Regionerna ställer i enlighet med dessa avtal sedan krav på att sjukvårdens aktörer ska använda avtalen. Kommunerna ansvarar självständigt för tolkfrågor inom ramen för sin verksamhet.[33]

Socialministeriet ansvarar för frågor som rör tolkning inom kommuner, skolor och arbetsförmedlingar. Det operativa ansvaret delegeras till kommunerna, som anskaffar tolkar i enlighet med sina behov. En del kommuner har egna tolkförmedlingar, annars används som i Sverige externt upphandlade privata förmedlingar.[34]

[32] Tolkeloven – lov om tolkning til personer med hørehandicap.
[33] NOU 2014:8, s. 91, samt Translatørforeningens tolkeudvalg (2015). Tolkning i den offentlige sektor, s. 15.
[34] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten.

10.3.3 Auktorisation saknas

Danmark saknar auktorisationsförfarande av tolkar. Tidigare fanns benämningen ”statsautoriseret translatør og tolk”, vilket förutsatte genomgången utbildning[35] eller prövning/examen[36] som translator och tolk på kandidatnivå i affärsekonomi kombinerat med språk från Aarhus Universitet eller Copenhagen Business School.[37]

Folketinget avskaffade 2016 möjligheten till auktorisation, genom att lagen om translatorer och tolkar upphävdes.[38]

Bristen på offentlig kvalitetssäkring genom auktorisation eller certifiering innebar att ett antal ledande tolkförmedlingar 2017 etablerade en ny branschförening inom Dansk Erhverv. Syftet var bland annat att utveckla tydligare riktlinjer för kompetens, testning och ersättningsnivåer för tolkar. Utlösande faktor var bland annat återkommande rapporter om bristande kvalitet hos tolkar och starkt fokus på pris snarare än kvalitet i de offentliga upphandlingar som sker.[39]

En certifieringsordning, primärt inom hälso- och sjukvårdsområdet, diskuterades i anslutning till 2018 års finanslov. Ett avtal om detta upprättades mellan regeringen och Dansk Folkeparti.

10.3.4 Registerfrågor

I Danmark förs register över de tolkar som avses kunna nyttjas av myndigheter under Justitiedepartementet. Rigspolitiet är registeransvarig myndighet och anger i föreskriftsform de förutsättningar som råder i anslutning till sin *tolkeoversigt*.[40] Det gäller bland annat villkor för att upptas i registret och de bakgrundsuppgifter som ska anges, t.ex. tolkutbildning, etniskt ursprung och modersmål. Dessutom anges regler för tolkens funktion och neutralitet, tystnadsplikt och jäv, dvs. en rad frågor som brukar tas upp då god tolksed ska

[35] Cand.ling.merc. (candidatus/candidata linguæ mercantilis) examen i ett språk.
[36] Inte en utbildning, utan en examensprövning där godkänt resultat gav translatøreksamen.
[37] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten.
[38] Translatørforeningens tolkeudvalg (2015). Tolkning i den offentlige sektor, s. 5.
[39] www.danskerhverv.dk/presse-og-nyheder, 2018-08-29.
[40] Bekendtgørelse om Rigspolitiets tolkeoversigt (2007).

definieras. Registret omfattar närmare 1 900 tolkar i kategorierna translatører, statsprøvade tolkar[41] och övriga tolkar.[42]

Tolkar som inte kan visa att de genomgått högre språkutbildning kallas efter godkänd redbarhetsprövning till personligt samtal hos aktuellt polisdistrikt. Redbarhetsprövningen sker mot polisens brottsregister och polisens underrättelsetjänst. Underlag för samtalet samt prov i danska och tolkspråket tillhandahålls av centralmyndigheten Rigspolitiet, som ytterst beslutar om viss tolk ska upptas i registret. En alternativ väg att upptas i registret är att genomgå en kortare introduktionsutbildning under en dag, där bland annat tolketik och arbetsuppgifter för tolkar behandlas. Ingen enhetlig eller systematisk kunskapsprövning eller dokumentation av kompetenser sker dock för dessa övriga tolkar.[43]

Bristen på ett bredare offentligt nationellt tolkregister har i Danmark inneburit att privata aktörer agerar för att fylla tomrummet. *Det Nationale Tolkregister* uppges omfatta drygt 830 tolkar fördelade på tre kompetensnivåer. Det gäller statsauktoriserade translatörer eller motsvarande, korttidsutbildade tolkar samt tolkar med mindre erfarenhet utan formella meriter. Registret uppges vara opartiskt och drivs av Servisio Danmark, ett företag med kopplingar till bemannings- och tolkförmedlingsbranschen.[44]

10.3.5 Krav på tolkar i offentlig tjänst

Rättsliga krav saknas, som tidigare framgått, för att endast utbildade eller auktoriserade tolkar ska användas inom offentlig verksamhet. Det gäller även i det regionala arbetet inom hälso- och sjukvården. Behandlingsansvarig läkare ska försäkra sig om att tolk har nödvändiga språkliga kvalifikationer, inklusive danska språket. Liksom i Sverige ställs också vissa krav i samband med de förfrågningsunderlag som används vid upphandling av tolkförmedlingstjänster. Tillsynsförfarande saknas då det gäller förmedlade tolkar inom hälso-

[41] De statsprövade tolkarna utgör en mindre grupp tolkar som genomgått en tidigare tvåårig deltidsutbildning som gavs på Copenhagen Business School under perioden 1996–2002. Prov för statsprövade tolkar har enligt Kammarkollegiet (2017) inte avlagts sedan 2008. Enstaka tolkar utbildade inom försvaret har också förts till denna kategori.
[42] Bekendtgørelse om Rigspolitiets tolkeoversigt (2007). Antalet övriga tolkar är enligt Kammarkollegiet (2017) drygt 1 300.
[43] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 72.
[44] dntdanmark.dk/hvem, 2018-10-23.

och sjukvård och andra områden, t.ex. socialtolkning inom skolan och andra kommunala verksamheter. Den absoluta merparten, eller 95 procent av de tolkar som kommunerna nyttjar, uppges sakna språk- eller tolkutbildning.[45]

Danmark har under senare år skärpt kraven på nyanlända, vilket även gäller rätten till tolkning. En diskussion har förts om hur omfattande de offentliga kostnaderna för tolkning bör vara, särskilt då det gäller invandrare som bott i landet under lång tid och haft möjlighet att lära sig danska språket. Det utgör också bakgrunden till den lagändring som från 2018 begränsar rätten till kostnadsfri tolk till tre år inom hälso- och sjukvården, därefter utgår avgift.[46]

Danska statsrevisorerna lämnade i en aktuell granskning av kvaliteten på offentligt nyttjade tolktjänster omfattande kritik. Man fann det otillfredsställande att varken Justitieministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet eller regionerna säkrat ett tillfredsställande bruk av tolkar. Det anfördes att bristfällig tolkning innebar problem då det gäller rätts- och patientsäkerhet och även leder till ökade samhällsekonomiska kostnader i myndighetsutövning och patientbehandling. Statsrevisorerna pekade på att det finns en outnyttjad potential i ökat samarbete mellan aktörer inom rätts-, asyl- och hälso- och sjukvårdsområdet, t.ex. avseende certifiering av tolkar, kvalitets- och kvalifikationskrav. Bristande beställarkompetens och kvalitetsbrister är vanliga, de tillsynsinsatser som utförs baseras endast på uppföljning av klagomål.[47]

Ett certifieringsförfarande diskuteras inom branschen för att höja kvaliteten på tolkar, vilket fått stöd också inom politiken.[48] Frågan har fått visst gensvar och en sådan ordning har förutskickats inom hälso- och sjukvårdsområdet genom avtal mellan regeringen och Dansk Folkeparti i anslutning till 2018 års finanslov.[49]

[45] Translatørforeningens tolkeudvalg (2015). Tolkning i den offentlige sektor, s. 17.
[46] Regionerna ansvarar för att patienter i förekommande fall debiteras avgift för tolkning. Barn och funktionsnedsatta undantas, liksom tolkning på minoritetsspråk.
[47] Statsrevisorerne (2018). Beretning nr. 12/2017 om myndighedernes brug af tolkeydelser.
[48] www.danskerhverv.dk/presse-og-nyheder/nyheder/tolkebureauer-gar-sammen-om-testning-af-tolke, 2018-07-13.
[49] Aftale om finansloven for 2018 – Strammere krav til fremmedsprogstolkning i sundhedsvæsnet. vsi.di.dk/SiteCollectionDocuments/Finanslovsaftale%202018.pdf, 2018-10-23.

Regionerna har under ett antal år arbetat med videotolkning för att öka tillgången på kvalitativ tolkning inom hälso- och sjukvården och planerar för utbyggda sådana möjligheter.[50]

10.3.6 Intresseförening för tolkar

Translatørforeningen utgör sedan 1910 branschförening för utbildade översättare och tolkar i Danmark. För medlemskap krävs translatorsexamen eller kandidatexamen i översättning och tolkning, vilket anknyter till kraven för det tidigare auktorisationsförfarandet. Föreningen anordnar vidareutbildning för sina medlemmar kring samhälls- och regelutveckling inom olika områden. Sedan ett antal år drivs frågan om att det behövs en certifieringsordning för danska tolkar som ska arbeta inom offentlig sektor.[51]

Den danska Tolkeforeningen samlar de tolkar som ingår i Rigspolitiets tolkregister. Det gäller de tolkar som godkänts för att arbeta inom domstolar, polis- och åklagarväsende, kriminalvård, utlandsmyndigheter m.m. Den utbildningsmässiga bakgrunden kan variera, men majoriteten saknar formell utbildning.

De två intresseföreningarna deltar i diskussioner med berörda myndigheter och besvarar remisser inom området. De har historiskt inte alltid intagit gemensamma ståndpunkter.

10.3.7 Utveckling

Translatorföreningen lämnade 2015 en rapport kring tolkning inom offentlig sektor i Danmark och den situation som då rådde. Underlaget utgjordes bland annat av enkäter till egna medlemmar och tolkanvändare. I rapporten angavs en rad brister som behövde åtgärdas. Ett offentligt tolkregister och kravställning avseende kompetenser för tolkar efterlystes. Året därpå publicerades en rapport om tolkning inom det danska rättsväsendet. Även där pekades på kvalitetsbrister i nyttjade tolktjänster. Den s.k. tolkhandboken, utgiven 2015 av ett antal ministerier och myndigheter, angav t.ex.

[50] Se t.ex. www.medcom.dk/projekter/video-erfagruppe, 2018-10-23.
[51] Translatørforeningen (2016). Tolkning i Danmark kraever certifiering. tolkelisten.dk/onewebmedia/Faktaark%20januar%202016.pdf, 2018-10-23.

inte krav på formell utbildning eller kompetens för tolkar. Detta låg i linje med en några år tidigare utgiven handbok för den kommunala sektorn kring tolkning.[52]

Bristen på offentligt ställda kvalitetskrav, en avvecklad auktorisationsfunktion och tidsmässigt reducerad rätt till tolkstöd, ger sammantaget ramar för den utveckling som f.n. gäller för offentliga tolktjänster i Danmark. Ett kvalitetshöjande inslag utgörs dock av det förbud mot barntolkning som införts.

10.4 Finland

Finska och svenska är Finlands två officiella nationalspråk.[53] Dessutom definieras samiska[54] och romani som minoritetsspråk. Kommunala myndigheter måste erbjuda service på de två officiella språken om kommunen är tvåspråkig.

10.4.1 Gällande rätt

Språkliga rättigheter för den enskilde finns definierade beroende på sammanhang och geografi. Tolk ska enligt det nationella regelverket i allmänhet erbjudas om så krävs. Var och en har rätt att hos domstol och andra myndigheter använda nationalspråken finska eller svenska. Samerna har rätt att använda samiska hos myndigheterna. De som använder teckenspråk, samt de som på grund av handikapp har behov av tolkstöd, är berättigade till det.[55] Den finska språklagen anger avgiftsfri rätt till tolkning eller översättning, dock utan uttalat krav på att extern tolk ska användas.[56] Distanstolkning via telefon eller video förordas, tolkar förmedlas av tolkcentralerna. Rätt till tolkning anges dock inte uttryckligen i grundlagen då det gäller talade språk.

Myndigheter ska sörja för tolkning eller översättning vid kontakt med invandrare som inte behärskar finska eller svenska, eller på

[52] Graversen, C., m.fl. (2015), Tolkning i den offentlige sektor, Translatorföreningen, Institut for Menneskerettigheder (2015), Tolkning i retsvaesendet, Tolkehandbogen (2015), samt Håndbog om tolkning i den kommunale indsats (2009).
[53] 17 § Finlands grundlag 11.6.1999/731 samt 26 § förvaltningslagen.
[54] Samisk språklag (1086/2003).
[55] 17 § Finlands grundlag 11.6.1999/731.
[56] 18 § språklagen (423/2003).

grund av handikapp eller sjukdom inte kan bli förstådd i ett ärende som inleds på myndighetens initiativ. Om det är möjligt ska tolkning och översättning ordnas även i andra ärenden som gäller invandrares skyldigheter. Av informationen från Arbets- och näringsministeriet framgår att staten fullt ut ersätter kostnader för tolkning i samband med mottagande av personer som fått internationellt skydd när tolktjänsterna används i integrationssyfte under invandringens inledande skede. Det kan t.ex. avse inledande information, utarbetande av integrationsplan, samarbete mellan hem, skola och förskola eller i samband med social- och hälsovårdstjänster.[57]

Domstolar och förvaltningsmyndigheter

Den finska förvaltningslagen anger att en myndighet ska ordna tolkning i ett ärende om en part inte behärskar finska eller svenska, eller om en part på grund av handikapp eller sjukdom inte kan göra sig förstådd. Tolkningen kan göras till ett språk som parten kan konstateras förstå tillräckligt väl med hänsyn till ärendets art. Varje myndighet ska också se till att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolkning i ärenden som behandlas vid myndigheten. Den finska förvaltningslagen anger också att en tolk har tystnadsplikt, hon eller han får inte olovligen röja uppgifter som anförtrotts i ett ärende. Vidare anges att tolkar inte ska anlitas om de står i sådant förhållande till en part eller ett ärende att tillförlitligheten kan äventyras.[58]

Vid domstolar används något av de två nationella förvaltningsspråken, finska eller svenska. Vid tvåspråkiga myndigheter används partens språk. Har parterna olika språk ska myndigheten bestämma vilket språk som ska användas, alternativt används majoritetsspråket i myndighetens ämbetsdistrikt. I förvaltningstvistemål vid enspråkiga domstolar används språket i distriktet som handläggningsspråk, om inte domstolen bestämmer att det andra språket skall användas. I brottmål används i tvåspråkiga domstolar svarandens språk som handläggningsspråk. Om svarande har olika språk eller om svaran-

[57] Arbets- och näringsministeriet, kotouttaminen.fi/sv/tolkning, 2018-10-23.
[58] 3 kap. 13 § 5 kap. 26 § 11 kap. 65 § förvaltningslagen 6.6.2003/434.

dens språk varken är finska eller svenska, bestämmer domstolen vilket språk som ska användas. Liknande bestämmelser finns då det gäller andra typer av mål.

Har någon enligt lag rätt att använda sitt eget språk och är myndighetens språk eller handläggningsspråket ett annat, ska myndigheten ordna avgiftsfri extern tolk, om den inte sköter tolkningen med egen personal. Tvistemål och ansökningsärenden kan, om domstolen så beslutar, innebära att part som begär tolkning själv måste anskaffa och bekosta tolk.[59]

Den finska rättegångsbalken anger att parter som inte är finsk-, svensk- eller samiskspråkiga och önskar tolkning, själva ska skaffa och bekosta den om inte domstolen gör annan bedömning. Domstolen ska dock se till att nordiska medborgare får behövlig tolkhjälp i ärenden som gäller dem. I den finska rättegångsbalken anges också att en tolk har tystnadsplikt då det gäller information i anslutning till rättsprocessen kring enskildas och företags förhållanden.[60]

Den finska förvaltningsprocesslagen anger att tolk ska anlitas då en person som inte behärskar svenska eller finska ska höras muntligt. Tolken ska vara oberoende av part och ärende. Rätten ska också se till att medborgare i de övriga nordiska länderna får behövlig tolkhjälp.[61]

Utlänningsärenden

Finska Migrationsverket ska enligt utlänningslagen ordna tolkning i ärenden om asyl och avvisning/utvisning, om den enskilde inte behärskar finska eller svenska eller på grund av handikapp eller sjukdom inte kan göra sig förstådd. Myndigheten kan ordna tolkning även i andra typer av ärenden, t.ex. för att utreda eller trygga en parts rättigheter. De tolkar som anlitas får inte stå i ett sådant förhållande till part eller ärende att tillförlitlighet eller rättssäkerhet äventyras. I ärenden där Migrationsverket inte ska ordna tolk, t.ex. vid enskilds ansökan om ändring, får tolk anlitas på egen bekostnad. Den finska utlänningslagen anger även att part har rätt att få information om innehållet i beslut på sitt modersmål eller på ett språk som han eller hon förstår. Informationen ska ges genom tolkning eller översättning.[62]

[59] 3 kap. 18 § språklagen 6.6.2003/423.
[60] 4 kap. 2 § och 15 kap. 17 § rättegångsbalken 1.1.1734/4.
[61] 14 kap. 77 § förvaltningsprocesslagen 26.7.1996/586.
[62] 1 kap. 10 § och 14 kap. 203 § utlänningslagen 30.4.2004/301.

Hälso- och sjukvård

Bestämmelser om kommuners och samkommuners skyldighet att tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster på finska och svenska finns i hälso- och sjukvårdslagen. Kommunen och samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt ska i den mån det är möjligt också se till att nordiska medborgare får behövlig tolkhjälp.[63]

Staten täcker de kostnader som uppstår vid tolkning i samband med vård av patienter inom hälso- och sjukvården. Bedömning av behovet ska göras av yrkesutbildad personal inom vården. Ersättningen betalas ut av Folkpensionsanstalten (se nedan).[64]

Socialförsäkring och arbetspensioner

Personer som har ärenden hos Folkpensionsanstalten, Fpa, är berättigade till avgiftsfri tolkning om de inte kan använda sitt modersmål eller annat gemensamt språk. Tolken kan antingen vara anställd av Fpa eller vara utomstående professionell tolk. Tolken har i enlighet med förvaltningslagen tystnadsplikt. Då det gäller ärenden av mer allmän karaktär, som inte har betydelse för rättssäkerheten, kan anhörig eller annan närstående som fyllt 18 år användas. Beställning av tolk kan göras på Fpa:s servicetelefon.[65]

Arbetspensionssökande har rätt att använda modersmål eller annat officiellt EU-språk. Myndigheterna låter vid behov översätta handlingar till finska utan kostnad för den enskilde. Vid muntlig behandling av ärenden som pensionsanstalten tagit initiativ till ordnas tolk av myndigheten. Vidare finns kommunala skyldigheter att ordna tolktjänster för gravt handikappade personer om detta krävs för att klara normal livsföring.[66]

[63] 6 § i hälso- och sjukvårdslagen 30.12.2010/1326.
[64] www.vardenhetsval.fi/for-vardpersonal/fakturering-av-kostnaderna/statlig-ersattning-for-vardkostnader, 2018-10-23.
[65] Folkpensionsanstaltens webbsida, www.kela.fi/web/sv, 2018-10-23.
[66] Lag om service och stöd på grund av handikapp (380/1987). Se vidare Pensionsskyddscentralens webbsida, www.tyoelakelakipalvelu.fi, 2018-10-23.

Varaktighet i rätten till tolk

Vid migrationsärenden ersätter staten kostnader för tolkning i samband med mottagandeprocessen. Tolkning sker inte nödvändigtvis till modersmål, om den enskilde kan något annat språk tillräckligt bra. Vid förläggningar och liknande tolkas inte alltid vid vardagliga situationer, man försöker då kommunicera utan tolk.[67]

Kompetenscentret för integration av invandrare vid arbets- och näringsministeriet informerar på sin webbplats om att det inte finns någon lagstadgad tidsfrist för ersättning av kostnader för tolkning. Behovet anges som stort under de inledande åren av en nyanländs integration. Behovet minskar sedan i takt med att språkfärdigheterna ökar. Kostnader för tolk ersätts dock inte från den tidpunkt en person erhåller finskt medborgarskap.[68]

10.4.2 Ansvariga myndigheter

Tolkar förmedlas av de åtta kommunala tolkcentralerna (tulkkikeskus), som finns i olika delar av Finland. De flesta av tolkcentralerna är numera bolagiserade och erbjuder tjänster även utanför de kommunala gränserna, men fungerar fortfarande i kommunal regi. Tolkcentralernas tjänster är främst avsedda för myndigheter som arbetar med invandrare.[69] För registerfrågor ansvarar Utbildningsstyrelsen och Nämnden för registret över rättstolkar under Undervisnings- och kulturministeriet.

10.4.3 Utbildning

Utbildningsstyrelsen är under Utbildnings- och kulturministeriet ytterst ansvarig för yrkesexamen för kontakttolkar och specialyrkesexamen för rättstolkar.[70] Utbildningsstyrelsen är ett ämbetsverk

[67] migri.fi/sv/tolkning, 2018-10-23.
[68] kotouttaminen.fi/sv/tolkning-och-oversattning, 2018-10-23.
[69] Arbets- och näringsministeriet, kompetenscentret för integration av invandrare, kotouttaminen.fi/sv/tolkning samt www.infopankki.fi/sv/livet-i-finland/som-invandrare-i-finland/behover-du-en-tolk, 2018-10-23.
[70] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 71 ff., samt www.oph.fi/utbildning_och_examina/registret_over_rattstolkar, 2018-10-23. Aktuell reglering ges i lag

som fastställer läroplansgrunder för grundläggande utbildning, gymnasiet, yrkesexamina och fristående examina. Grunderna för olika yrkesexamina fastställs i särskilda föreskrifter. Utbildningsstyrelsen arbetar även projektvis med att utveckla olika utbildningar samt är utbildningsanordnare vid sex statliga läroanstalter.[71]

Utbildning till tolk ges vid Diak-yrkeshögskola (Diaconia University of Applied Sciences) på bachelornivå. Diak förbereder studenter för nationellt och internationellt arbete i socialt och ekumeniskt arbete. Inom undervisningsprogrammet för tolkning och översättning arbetar studenterna i par och grupper över språk och kulturgränser. Arbetsspråken är finska, arabiska, kinesiska (mandarin), kurdiska (sorani), persiska, somaliska, urdu och tigrinska.[72]

På högskolenivå finns möjlighet att bedriva studier inom magisterprogram i tolkning, vilket ges vid Helsingfors universitet. Programmets utbildningsmål omfattar en bred kompetensbas för översättar- och tolkyrket, interkulturell kommunikation och översättningsteknologi. Undervisningsspråket är i första hand finska, men specifika kurser i språkpar med andra språk ges också. Språkutbudet i språkparen utgörs av svenska eller andra europeiska språk, samt vissa ytterligare språk som kinesiska, japanska och koreanska. Utbildningsprogrammet har olika inriktningar för översättare samt en inriktning mot rättstolkning. Magisterprogrammet omfattar två år efter avlagd kandidatexamen. Specialisering i rättstolkning kan ge möjlighet att antas till register över rättstolkar (se nedan). Översättning och tolkning utgör ett fokusområde inom universitetets doktorandprogram för språkforskning.[73]

om registret över rättstolkar 1590/2015 och statsrådets förordning om registret över rättstolkar 177/2016. Krav i samband med straffrättsliga förfaranden regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU .

[71] Utbildningsstyrelsens webbplats, www.oph.fi, 2018-10-23.

[72] www.diak.fi/en/admissions/degree-programmes/ba-programmes/ba-of-interpreting-community-interpreting, 2018-10-23.

[73] Helsingfors universitets webbplats, www.helsinki.fi/sv, 2018-10-23.

10.4.4 Auktorisation saknas

Finland har auktorisationsförfarande för översättare men saknar Utbilkdnndetta för tolkar. Skydd saknas även för beteckningen tolk. Liksom i Sverige arbetar flertalet tolkar i talade språk som frilansande och rekryteras genom privata tolkföretag eller kommunala tolkcentraler.

10.4.5 Registerfrågor

Ett offentligt nationellt register för rättstolkar inrättades 2016. För övriga tolkar som arbetar mot offentlig sektor saknas denna typ av register. Utbildningsstyrelsen och Nämnden för registret över rättstolkar är som tidigare framgått ansvariga för registret. Registret upprättades för att möta de krav som ställts inom EU beträffande rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden, dvs. för att säkra tillgången till tolkar med tillräckliga kvalifikationer i rättsliga frågor. I nämnden finns yrkesverksamma tolkar, tolkanvändare och sakkunniga inom tolk- och översättarutbildningen.

Registernämnden övervakar den verksamhet som utövas av de rättstolkar som antecknats i registret och beslutar om registrering och avregistrering av tolkar. Systemet omfattar även en förnyelseprocess var femte år. Tolken ska då visa att förmågan att utföra rättstolkning har upprätthållits under perioden. Det finns numera inemot ett 40-tal rättstolkar i registret.[74] Avgiften för registrering är 400 euro, förutom kontaktuppgifter kan geografiskt verksamhetsområde och andra uppgifter anges i registret. Förutsättning för att kunna registreras är att tolken är myndig och inte har begränsad handlingsbehörighet. Det behöver inte avläggas några särskilda prov för att registreras som rättstolk, däremot krävs godkänd utbildning. Sådan utbildning avser antingen specialyrkesexamen för rättstolk eller högskoleexamen lämpad för tolkuppdrag med fullföljda studier i rättstolkning av viss omfattning. Studiekraven omfattar det finländska rättssystemet, lagstiftningen och olika myndighetsförfaranden, yrkesetiska moment samt studier i tolkningsmetoder i rättstolkningssituationer och det aktuella tolkspråket. Avregistrering från registret kan ske om tolk har begått brott i verksamheten som

[74] oikeustulkkirekisteri.oph.fi/, 2018-10-23.

tolk, eller visat sig vara uppenbart olämplig som rättstolk. Domstolarna har här anmälningsplikt.[75]

10.4.6 God tolksed

Yrkesetiska regler för kontakttolkar sammanställdes 2013 av Finlands översättar- och tolkförbund, FÖTF/SKTL, i samverkan med olika aktörer inom branschen. Rättstolkarnas etiska regler eller yrkeskod grundar sig på de etiska principer som den europeiska organisationen för rättstolkar och översättare av rättsliga texter har utarbetat samt på internationella och nationella yrkesetiska principer för tolkar.[76]

10.4.7 Intresseförening för tolkar

Den ideella föreningen FÖTF/SKTL grundades 1955. Det är den äldsta sammanslutningen för översättare och tolkar i landet och arbetar för att stärka yrkesrollen och yrkeskunskaperna. Föreningen har som framgått ovan även lagt arbete på utvecklingen av etiska principer inom området. Verksamheten lägger stor vikt vid att främja den finska litteraturen och kulturen, deltar aktivt i lagstiftningsfrågor och verkar för sådan utbildning som behövs inom området.[77]

10.4.8 Utveckling

Behovet av offentliga tolktjänster har ökat påtagligt som följd av migration och regelverk. Volymen erforderliga tolktjänster är dock betydligt lägre än i andra nordiska länder som upplevt omfattande invandring under senare år.

Den finska polisen uppges under 2015 ha ökat sina kostnader till 3,6 miljoner euro för tolkning i samband med asyl- och avvisningsärenden. Motsvarande kostnader låg tio år tidigare på 0,2 miljoner

[75] Kammarkollegiet (2017). Tolkanvändningen i staten, s. 71 ff., samt www.oph.fi/utbildning_och_examina/registret_over_rattstolkar, 2018-10-23. Aktuell reglering ges i lag om registret över rättstolkar 1590/2015 och förordning om registret över rättstolkar 177/2016. Krav i samband med straffrättsliga förfaranden regleras genom Europarlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU.
[76] Finlands översättar- och tolkförbund, www.sktl.fi/pa-svenska, 2018-10-23.
[77] Ibid.

euro. De vanligaste tolkspråken angavs 2016 vara arabiska, rumänska, ryska och estniska. Polisstyrelsen har som följd av det ökade behovet av språkkunskaper i kåren sökt en anpassning av vissa övriga språkkrav vid antagning, för att öka andelen poliser med kunskaper i invandrarspråk. Det är särskilt de generella kraven på tjänstemannasvenska som uppges innebära problem.[78]

Även alternativa former av språkstöd utvecklas för nya invandrargrupper. Behövs hjälp med finskan i vardagliga situationer, till exempel på bussen eller i affären, kan enskilda ladda ned en särskild applikation, Túlka, i sin telefon. Tjänsten är kostnadsfri för privatpersoner, där frivilliga ger språkhjälp på arabiska, persiska och somaliska.[79]

[78] Polisens behov av tolktjänster ökar – fler poliser med invandrarbakgrund behövs, YLE Nyheter, 2016-10-16.
[79] www.infopankki.fi/sv/livet-i-finland/som-invandrare-i-finland/behover-du-en-tolk, 2018-10-23.

11 Teknikutveckling

11.1 Portaler och tolkförmedling

Förmedling och bokning av tolkar har traditionellt sett varit ett arbete som kräver goda administrativa system och personresurser, hos beställare såväl som hos förmedlingsorgan. Ett betydande antal myndigheter och andra offentliga beställare söker lämpliga tolkar, som ska svara mot angivna behov med avseende på kompetens, språk, i vissa fall dialekt och andra sökkriterier som t.ex. kön, vana vid att tolka för barn eller traumatiserade patienter. Uppdragen ska också verifieras, bedömas med avseende på eventuella avvikelser samt följas upp i samband med fakturering och utanordning av korrekta arvoden, eventuella spilltids- och reseersättningar. Volymen uppdrag är hos vissa beställare mycket stor, vilket skapat interna administrativa svårigheter, eftersatt avvikelsehantering med brister i statistik, uppföljning och överblick. Situationen håller nu successivt på att förändras i takt med att arbetsprocesser automatiseras och efektiviseras.

De större förmedlingsorganen har i allmänhet flerårig erfarenhet av automatisering med datorstöd vid bokning av tolkar. Processen förutsätter inte längre erfarna förmedlare och personlig assistans. Tolkarna kan hos vissa förmedlingar inte heller ringa tillbaka, bara svara digitalt. Förfrågningar om uppdrag hanteras automatiskt med stöd av särskilda programvaror och applikationer för tolkarnas telefoner. Uppdragsförfrågningar görs via sms, där tolkarna förutsätts bekräfta inom ett par timmar. Bakomliggande algoritmer selekterar förfrågningarna inte enbart utifrån beställares sökkriterier, utan även med avseende på förmedlingens interna prioriteringar. Det kan innebära att tolkar som ofta svarar nej, svarar sent eller genererat anmärkningar, t.ex. som följd av dålig tidspassning eller kvalitetsbrister, får index som successivt minskar deras möjligheter till nya uppdrag.

Beställande myndigheter ges snabbare återkoppling, men saknar insyn i hur urvalet av tolkar går till.

Semantix, ett av de ledande tolkförmedlingsföretagen i Sverige och Norden, har god teknisk kompetens inom området. En ny plattform för tolkbokning i realtid utan krav på inloggning lanserades våren 2018. Plattformen uppges vara helt automatiserad. Beställning av tolk sker via nätet, uppdrag kan bokas direkt under alla tider på dygnet. Förmedlingen av tolk blir därmed helt automatiserad.[1]

Möjligheter att digitalisera förmedlingsarbetet har i sig skapat nya affärsmöjligheter för företag inom it-området. Startpaket till fast pris för att öppna egen tolkförmedling finns därför redan på marknaden. Kompletta förmedlingssystem tillgängliga på svenska servrar dygnet runt erbjuds. Besvärliga frågor, som personuppgiftshantering, kryptering, marknadsföring till tolkarna och konsultation vid upphandlingar, erbjuds i färdig lösning med support. Försäljningsargumenten bygger på fortsatt hög efterfrågan från samhället på tolktjänster och att de etablerade förmedlingarna ”inte klarar av att uppfylla kraven på leverans av effektiva och ändamålsenliga tolktjänster”.[2] Utvecklingen väcker intressanta frågor i anslutning till de offentliga ramavtalens fokusering på just priset för förmedling. Kan detta i framtiden skötas datoriserat utan fördyrande personalkostnader, kanske processen i sin helhet bör tas över av beställaren.

Hos myndigheter med stor efterfrågan på tolktjänster sker på motsvarande sätt en digital utveckling av processerna för beställning, felhantering, fakturahantering, uppföljning, statistik m.m. De statliga ramavtalsmyndigheterna, Arbetsförmedlingen, Kammarkollegiet/Statens inköpscentral och Migrationsverket har redan utvecklat eller står i färd med att lansera s.k. tolkportaler. Andra större beställare, som Stockholms läns landsting, har sedan en tid påbörjat samma utveckling. Liksom inom andra delar av offentlig förvaltning, skapar det på sikt förändrade arbetsprocesser med ökade möjligheter till uppföljning, effektivisering och kostnadsnytta.

[1] Semantix (2018). Semantix lanserar ny digital plattform för snabbare tolkbokning. Pressmeddelande, 2018-04-11.
[2] Steleco Tolk (2018).

11.2 Tolkning på distans

En snabb tyngdpunktsförskjutning ses i dag från tolkning på plats till olika former av distanstolkning. Utvecklingen drivs av ett ökande behov av geografiskt och tidsmässigt lättillgängliga tolktjänster, inte minst utanför storstäderna, där flertalet utbildade och auktoriserade tolkar finns, men det ekonomiska incitamentet är också starkt drivande. Förändringar sker också som följd av förändrade tekniska förutsättningar. Främst gäller ökningen telefontolkning, men även skärmtolkning tilltar. Fördelen med skärmtolkning är att inte bara röst, utan även kroppsspråk speglas på ett för tolkningen positivt sätt. Distanstolkningen accelererade under 2016–2017 då efterfrågan på tolktjänster ökade kraftigt i olika delar av landet. Distanstolkning via telefon är nu så pass omfattande att den i grunden påverkar tillgång och nyttjande av tolkresurser i olika delar av landet, liksom de kostnader tjänsterna representerar.

Utvecklingen har fått betydelse också för kvaliteten i de tolktjänster som tillhandahålls. Distanstolkning möjliggör att kvalificerade tolkar tillgängliggöras över hela landet, vilket ses som positivt av offentliga tolkanvändare, i synnerhet utanför storstäderna. I vissa regioner, som Gotland, använder t.ex. hälso- och sjukvården och kommunala verksamheter enbart telefontolkar. Statliga verksamheter använder också distanstolkar i ökad utsträckning. Inom det statliga ramavtalet, som tecknas genom Kammarkollegiet och används av domstolar, polis, kriminalvård, tull med flera myndigheter, har andelen distanstolkar ökat från cirka 59 procent av uppdragen 2014 till drygt 77 procent 2017.[3] Utvecklingen har emellertid inte varit entydig, eftersom distanstolkningen i vissa sammanhang också förknippas med sviktande och ojämn kvalitet. Det gäller då inte främst de tekniska begränsningarna, utan kvalitetsbrister kopplade till tolkarnas kompetens. Erfarna utbildade och auktoriserade tolkar föredrar tolkning på plats eller med bildskärm, snarare än via telefon. Stora aktörer inom tolkförmedling och call-centerverksamhet erbjuder telefontolkar i ett stort antal språk till förhållandevis låga kostnader. Tolkarna är inte sällan anställda, vilket utgör ett trendbrott i en bransch som under lång tid präglats av frilansande tolkar som i regel arbetat mot flera olika tolkförmedlingar. Call-centerverksamheten har dock i betydande grad kommit att präglas

[3] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-10-04.

av tolkar med bristfällig kompetens, utan professionell tolkutbildning. Kostnadsmässigt ger det fördelar för förmedlingarna, som med låga lönekostnader kan nyttiggöra sig en betydande del av de timersättningar som offentlig sektor betalar för tolktjänster. Tillgängligheten för tolktjänster ökar i tid och rum och beställarnas kostnadsutveckling bromsas med telefontolkning. Baksidan är att kvaliteten varierar stort och att mellanledet, tolkförmedlingarna, nyttiggör sig en större andel av de skatteresurser som avsätts för tolkning.

Tabell 11.1 Procentandel uppdrag genomförda i form av distanstolkning inom offentlig sektor

Exempel från olika förvaltningsnivåer, 2014–2018[4]

Statliga myndigheter, kommuner, landsting	2014	2015	2016	2017
Migrationsverket	73,3	71,1	69,6	73,0
Arbetsförmedlingen[5]		19,6	36,3	38,5
Rättsmedicinalverket	7,3	8,4	23,6	20,8
Landstinget i Hallands län		76,6	77,4	74,7
Landstinget i Norrbottens län	98,6	98,3	99,4	99,7
Stockholms kommun	17,9		25,3	30,9
Linköpings kommun	9,0	18,5	30,7	35,7
Karlskrona kommun		58,5	61,8	68,7
Gotlands kommun				100,0

Anm. Distanstolkning omfattar tolkning via telefon, video och call-center.

Offentliga tolktjänster avropas ofta på operativ handläggarnivå hos myndigheter och huvudmän. Det ger tillsammans med relativt allmänt hållna avropsavtal och brist på interna riktlinjer betydande frihetsgrader att utveckla olika strategier inom förvaltningen. Tabell 11.1 ger exempel på hur andelen distanstolkning förändrats över tid. Trenden är i allmänhet ökande, även om tolkning på plats fortfarande dominerar i vissa myndigheter och verksamheter.

[4] Huvudmännen kan inte alltid leverera fullständiga sifferserier eller uppgifter som täcker alla kvartal och/eller leverantörer. Tomma celler indikerar brist på uppföljningsdata.
[5] Underlaget till utredningen från Arbetsförmedlingen omfattar i huvudsak delar av respektive år (2–3 kvartal).

11.3 Digitalt språk- och tolkstöd

Maskinell översättning som stödfunktion för professionella översättare har utvecklats ända sedan 1950-talet men fått reell betydelse först under de senaste tio åren. De inledande försöken med s.k. regelbaserad maskininlärning följdes av statistisk maskinöversättning under 1990-talet. Under senare år har neural maskinöversättning eller maskininlärning, vunnit mark som ett nytt sätt att arbeta. Syntax och grammatik hos såväl grundspråk som målspråk beaktas, snarare än att översättning sker ord för ord. Denna typ av maskinell översättning kräver mindre efterhandskorrigering och är också betydligt snabbare än tidigare metoder.[6]

De framtida möjligheterna bedöms som omfattande, program och bakomliggande databaser ökar snabbt kapacitet och funktionalitet. Professionella översättare är ofta övertygade om sin egen unika förmåga och tar därför inte alltid till sig de framtida möjligheter som maskinella system kan utveckla. Empiriska data visar dock att människor inte alltid gör det snabbare, inte heller bättre ur kvalitetssynpunkt. Digitala översättningsminnen, terminologiverktyg m.m. är dock sedasn länge mer regel än undantag i professionella översättares arbete. Skiljelinjen mellan översättning och tolkning blir också alltmer otydlig, särskilt inom vissa områden som juridik och medicin. En aktuell framtidsfråga är därför om stödjande översättningstjänster på sikt i betydande grad kommer att fullgöras av maskiner inom vissa områden. Frågan kan också ställas om det i mer betydande utsträckning kan gälla vissa typer av tolkning.[7]

Den svenska tolk- och översättningsbranschen och forskningen har diskuterat frågeställningarna en längre tid och ger nu uttryck för att en rad teknikgenombrott kan vara på väg. Man ser framför sig en föränderlig bransch i en starkt konkurrensutsatt global marknad, där ”teknik och flerspråkiga data kommer att dominera agendan”.[8]

[6] Haenisch, S. m.fl. (2018). Can Artificial Intelligence solve the translation challenge in Learning?, 2018-01-29, blogs.sap.com/2018/01/29/can-artificial-intelligence-solve-the-translation-challenge-in-learning

[7] O’Brien, S., Maynard, A. och Ross, H. (2017). Machine translation. Future out podcast. Dublin city university, language technology, 2017-11-04.

[8] Semantix (2018). Semantix förvärvar Amestos affärsområde för översättning. Pressmeddelande, 2018-03-06.

11.3.1 Artificiell intelligens och maskininlärning

Artificiell intelligens, maskininlärning och robotisering utgör några av de framväxande företeelser som bedöms kunna få stor framtida betydelse också inom offentlig sektor och dess sätt att arbeta. Artificiell intelligens, AI, definieras som intelligens som uppvisas av maskiner, vars program efterliknar mänskliga eller animala beteenden och tänkande. Machine Learning är ett forskningsområden inom AI. Det går ut på att utveckla maskiners förmåga att mer eller mindre självständigt förstå och hantera stora mängder data. Begreppet AI myntades redan under 1950-talet som vetenskapen och tekniken att skapa intelligenta maskiner. Inom svensk offentlig sektor har frågan först på senare år fått ökad uppmärksamhet, med ett antal riktade regeringsuppdrag som följd. Utvecklingen går nu allt snabbare. Ett stort antal potentiella användningsområden identifieras, från anpassad information och uppföljning till mer avancerade funktioner. Det kan t.ex. gälla medicinsk diagnostik, äldreomsorg, virtuell undervisning, trafikövervakning och flygledning, självkörande fordon, bevakning och förebyggandet av bedrägerier. Det kan konstateras att svensk offentlig sektor ännu inte kommit så långt i utvecklingen, då det fortfarande saknas mer övergripande mål, strategier och program.[9]

Utvecklingen inom AI drivs i dag främst av ett antal stora och världsledande nationer samt välkända större företag, vars tillämpningar redan avsatt praktiska produkter och tjänster inom en rad olika områden. Det gäller företag som Google, Apple, Microsoft, IBM, Amazon, Facebook, Tesla, Über, Intel, Twitter, eBay, Yahoo och Netflix. Google uppges driva ett tusental olika AI-projekt inom vitt skilda tillämpningsområden, som självkörande bilar, översättningsprogram och personliga assistenter. Microsoft har omfattande AI-kompetens med tusentals anställda i sin AI-division och utvecklar bland annat automatiska översättningsfunktioner mellan olika språk i Skype.[10]

Tillämpning med applikationer som rör talade språk är ännu i sin linda, eftersom komplexiteten där är så stor. Artificiell intelligens lämpar sig ännu bäst för att lösa uppgifter där det finns tydliga ramar,

[9] Andersson, C., Lindsjö, G. och Hagberg, R. (2018). Artificiell intelligens i offentlig sektor. Hur realiserar vi potentialen? Underlagsrapport till Vinnova från konsultföretaget Governo, 2018-03-28.
[10] Lindsjö, G. (2017). En AI-redo statsförvaltning. Rapport på uppdrag av Finansdepartementet, Enheten för Digital Förvaltning.

där korrekta och felaktiga alternativ kan anges. Sådana angivelser är svåra i språkliga sammanhang. Två översättare är t.ex. inte alltid överens då det gäller att värdera en given översättning, om den är korrekt eller missvisande. Talat språk sker dessvärre inte heller alltid i fullständiga meningar. Enskilda meningar behöver dessutom ses i sitt större sammanhang, för att kunna förstås på rätt sätt. Det gör t.ex. att sarkasm och ironi blir svåröversatt utan djupare förståelse för de sammanhang där de förekommer. Här finns även språkliga barriärer utifrån kön, ålder och kulturell bakgrund, vilket komplicerar tillvaron också för mänskliga tolkar. ”Language is kind of the wild west, in terms of data”.[11]

Google och andra aktörer införde för några år sedan en ny teknik i sin utveckling av översättningsprogram. Den maskininlärning som nu tillämpas innebär att maskiner ska lära sig känna igen mönster genom exempel, snarare än att de programmeras för översättning av enskilda ord. Man har gått från statistisk översättning till en modell baserad på djupinlärning. Systemet kan då bättre förstå sammanhang, vilket gör att översättningarna blir bättre. Stora mängder data analyseras där datorerna söker efter mönster och successivt lär sig känna igen dem. Det har möjliggjort översättningar som skiljer sig avsevärt i kvalitet från de översättningstjänster som presenterades för ett tiotal år sedan. En avgörande fråga är hur bra de maskinella systemen kan bli. Det finns forskare som hävdar att det knappast finns gränser för detta. Ett belysande exempel är utvecklingen av program för ansiktsigenkänning. Där är datorn redan överlägsen människan.[12]

Inom kommunikationsområdet finns en rad framtida tillämpningsfält, där språkbehandling, automatöversättning och tolkning utgör naturliga inslag. Tekniken är nu så bra att den bland annat används av Google för automatisk textning av video för hörselskadade. Frågan om automatiserade översättningstjänster och tolkstöd för offentlig sektor har dock till stor del utvecklats under radarn i de svenska översikter och rapporter kring AI som tagits fram. Detta

[11] SingularityHub, Pring-Mill, D. (2018). Why Hasn’t AI Mastered Language Translation? 2018-03-04.
[12] Självlärande datorer ger bättre översättning, SvD Näringsliv, 2017-05-23, Googlechef: Kontroversiell intelligens hjälper språket, Fokus, 2017-06-08, samt www.chalmers.se/sv/-styrkeomraden/ikt/nyheter/Sidor/Hur-mycket-kan-en-dator-forsta.aspx, 2018-10-23.

trots den stora potential som tjänsterna innebär i ett allt mer mångkulturellt Sverige för att hantera kommunikation och integration, med kontroll över kostnadsutveckling och rättssäkerhet. Företeelsen AI och maskinöversättning nämns i sådana översikter mest i förbigående. Konkreta exempel saknas, enskilda satsningar hos bland annat Migrationsverket noteras kortfattat.[13]

Staten har ett betydande ansvar då det gäller att gå i fronten för ett svenskt perspektiv inom denna typ av utveckling. Betydande potential ligger också i att med stöd av AI kunna utveckla kommunikations- och språkfrågor inom kommunernas och landstingens ansvarsområden. Tolkutredningens arbete visar att det inom dessa delar av offentlig sektor finns omfattande behov av språk- och tolktjänster på olika nivåer.

Stockholms kommun har nyligen tagit fram bakgrundsmaterial och strategidokument för framtida digitalisering och ny teknik som även omfattar AI, där kommunikationsfrågor ges en framträdande roll. Utvecklingen ska bland annat möjliggöra en demokratiskt och socialt hållbar stad, där ökat deltagande och minskat utanförskap ska uppnås. Ambitionerna rör sig naturligt på en övergripande nivå. Det innebär att konkreta och näraliggande tillämpningsexempel kring språk och kommunikation saknas även här. Tilltron är stor till att det främst är staten som ska driva utvecklingen och ansvara för nya lösningar. Exempel finns på nytänkande, men då främst med känd teknik.[14]

Myndighetsbaserat arbete

En mindre grupp förvaltningsmyndigheter arbetar framsynt men i begränsad skala med praktiskt inriktade tekniska applikationer kopplade till flerspråkig kommunikation. Arbetet sker vid s.k. innovationscenter vid Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt motsvarande kontaktnod vid Migrationsverket. Samverkansytor finns mot ytterligare myndigheter, forskningsinstitutioner och före-

[13] Andersson, C., Lindsjö, G. och Hagberg, R. (2018), Artificiell intelligens i offentlig sektor, Hur realiserar vi potentialen? Underlagsrapport till Vinnova från konsultföretaget Governo, 2018-03-28, samt Vinnova (2018), Artificiell intelligens i svenskt näringsliv och samhälle – Analys av utveckling och potential, s. 61–62. Vinnova Rapport VR 2018:08, maj 2018.
[14] Stockholms stad (2018). Artificiell intelligens, robotisering och VR/AR, samt bilaga 1, Strategi för Stockholm som smart och uppkopplad stad. Stadsledningskontoret, februari 2018.

tag. De projekt som rör tolkning och språkstöd spänner över kontaktcenter och kundmötesplattformar, sökfunktioner som utvecklas mot expertstöd, AI och talbaserade tjänster som bygger på lösningar som Google och andra ledande företag utvecklar. Samverkan mellan de olika myndigheternas innovationscenter sker i nätverksform, där tydligare central styrning från uppdragsgivaren inte i första hand efterfrågas som angelägen eller verkningsfull.[15]

Tolk- och översättningsbranschen

AI som potentiellt betydelsefullt för tolkars och översättares framtida arbete och arbetssätt erkänns också inom språk- och översättningsbranschen, men tiden anses ännu inte fullt mogen. Det ses inte heller som möjligt att helt ersätta tolken med programvara, i vart fall inte inom överskådlig framtid och för kvalificerade tolkuppgifter. Sådan är också inställningen hos tolkutbildare och erfarna tolkar. Bedömningarna är mer sammansatta bland branschens förmedlingsföretag. Välkomnandet av sådana hjälpmedel sker motvilligt och reservationerna är omfattande. Samtidigt pågår förberedelser hos större aktörer att skaffa sig teknisk potential, genom egen utveckling eller förvärv av kompetens och företag. Uttalanden i dessa frågor, ofta tidsmässigt nära varandra, kan därför ibland te sig motsägelsefulla. Framtida tekniska utvecklingssteg lyfts fram, samtidigt som dagens metoder och arbetssätt utgör bas för intäkter och vinster. Mönstret är i detta avseende välkänt. Gamla tekniska lösningar och etablerade intäktskällor värnas traditionellt inom olika branscher så länge de ger goda intäkter. Paradigmskiften som följd av tekniska genombrott kan därför bli dramatiska och ibland gå mycket fort.

> Automatisk översättning av alla texter på all världens språk och automatisk tolkning av talat språk är här! Språkbarriären kommer att falla inom 10 år! ” Nyligen har artiklar som säger just detta stått att läsa i så framstående tidskrifter som Wall Street Journal, International Business Times och Forbes. Det låter som science fiction direkt hämtat från Star Wars, Liftarens guide till galaxen eller Star Trek.

[15] Diskussion med personkontakter på berörda innovationscenter, 2018-04-04.

> Säkerligen kommer stora mängder information att översättas och tolkas med maskiner i framtiden men samtidigt kommer vi alltid att behöva mänskliga tolkar och översättare.[16]

Semantix, ett av de största språkföretagen, har som tidigare framgått god teknisk kompetens. Förmedlingsverksamheten och bokningen av tolkar blir alltmer automatiserad och övriga förmedlingsorgan ligger inte långt efter.[17] En sådan automatiserad bokning av traditionella språktolkar skulle kunna ses som kvalificerad utveckling av en gammal och väl beprövad teknik. En finslipning av dagens tjänster kan i förlängningen förbättra matchningen mellan offentlig efterfrågan och det utbud av tolkar som från tid till annan är tillgängligt. Det kommer dock inte att förhindra utvecklingen av i grunden nya tekniska lösningar. Facits sista analoga och elektrifierade versioner av de mekaniska räknesnurrorna i slutet av 1960-talet var t.ex. högt uppskattade, men förmådde inte upprätthålla konkurrensen mot de digitala räknedosor som introducerades och tog över under 1970-talet.

Framtida alternativ inom tolk- och översättningsbranschen är på motsvarande sätt redan i dag högintressanta för berörda företag. Ledande sådana aktörer ser framför sig en tid av förändring med tilltagande global konkurrens, där utgångspunkter finns i teknik och flerspråkiga data. Förändringarna kan ställa krav på ”konsolidering och stora investeringar”. Utmaningen i branschen uppges ligga i utveckling av automatisering och AI kopplat till en generell effektivisering av verksamheten.[18]

Insikten sprider sig om att maskinella verktyg för språkstöd, i betydande utsträckning och inom en inte alltför avlägsen framtid, kan ersätta många mänskliga tolkar och översättare. Ökade effektivitetskrav ställs på tjänsteleverantörer. Det innebär redan i dag, i ett internationellt perspektiv, att det kan ställas krav på att översättningar ska ske maskinellt med AI. Det förekommer också att forskargrupper, liksom Microsoft, publicerar maskinöversatta artiklar utan bearbetning av professionella översättare. Samtidigt är det

[16] Lindström, N-E. (2016). Dagens sanning om maskinöversättning. Semantix, 2016-10-03. Se även Maskinöversättning – en kort framtidsförutsägelse, Semantix, 2017-02-07.
[17] Semantix (2018). Semantix lanserar ny digital plattform för snabbare tolkbokning. Pressmeddelande 2018-04-11.
[18] Semantix (2018), Semantix förvärvar Amestos affärsområde för översättning, pressmeddelande, 2018-03-06, samt Semantix tar plats nummer 14 i global ranking av de största språkföretagen, pressmeddelande, 2018-07-04.

fortsatt viktigt att förhålla sig till texters bakomliggande mening och sammanhang. Offentlig sektor rymmer verksamheter och ärenden med mycket höga krav på exakthet och rättssäkerhet, t.ex. i samband med rättsliga prövningar. Det gör att maskinöversättningar passar bäst för vissa typer av texter, något som i än högre grad kommer att gälla framtida tillämpningar inom tolkning av talade språk.[19]

11.3.2 Talbaserade tjänster

Flera statliga utredningar har genom åren berört infrastruktur och marknadsaspekter för s.k. talbaserade tjänster. Området, som språkligt inte känns fullt lika hotfullt för branschen som artificiell intelligens, är under stark utveckling och knyter på olika sätt an till tolkning för såväl döva och hörselskadade som tolkning i talade språk. Gränsen mot AI är strängt taget obefintlig, men perspektiven är konkreta och mer näraliggande. Talbaserade tjänster berör i dag så skiftande företeelser som taligenkänning, direkttextning samt lagring av tal-, text- och språkresurser.

Post- och telestyrelsen, PTS, konstaterade i en utredning 2017 att taligenkänning i dag anses vara en standardteknik men att utvecklingen av tjänsteapplikationer huvudsakligen sker på andra språk än svenska, främst engelska och spanska.[20] PTS argumenterar som följd av sin utredning för förstärkta svenska insatser. Det gäller främst utvecklingsstöd till en öppen nationell talresursbank samt tekniker för taligenkänning och direkttextning, t.ex. inom public service. En rad framtida applikationer kan möjliggöras, även om PTS inte specifikt lyfter fram tolkning i talade språk. Utvecklingsarbetet sker bland annat vid några av landets tekniska högskolor, ofta med EU-finansiering. Myndigheten för tillgängliga medier, MTM, utvecklar enligt uppgift också egen talsyntes. PTS har under 2018 tilldelat KTH och Stockholms universitet medel för en projektsatsning om ökad tillgänglighet för studenter med funktionsnedsättning genom taligenkänning. PTS pekar vidare på Sveriges Radio och Sveriges Tele-

[19] O'Brien, S., Maynard, A. och Ross, H. (2017). Machine translation. Future out podcast. Dublin city university, language technology, 2017-11-04.
[20] PTS (2017). Regeringsuppdrag att främja utvecklingen av en nationell språkinfrastruktur för talbaserade tjänster. Rapport 1, 2017-03-31.

vision samt de arkiv, bibliotek och museer som förfogar över talmaterial, som viktiga aktörer. Materialen är dock framtagna med olika utgångspunkter och användningen kan även begränsas till följd av att särskilda hänsyn kan behöva tas då det gäller integritet och upphovsrätt.[21]

Inom förmedlingstjänsten Bildtelefoni upphandlar PTS tjänster inom elektronisk kommunikation och post för personer med funktionsnedsättning. Grundfunktionaliteten i dagens tjänster skulle dock, rent tekniskt, kunna anpassas också för andra målgrupper. Dagens bildtelefonitjänst gäller förmedling av samtal mellan personer som är teckenspråkiga och använder bildtelefon och personer som hör och talar med vanlig telefon/mobiltelefon. Tjänsten kan även användas där en person som är teckenspråkig och en person som hör och talar är på samma plats. Teckenspråkstolken är då med på distans via bildtelefon. Det är kostnadsfritt för berörda personer att använda tjänsten, som är tillgänglig alla dagar dygnet runt. Förmedlade samtal och kortare distanstolkning erbjuds utan förbokning och behovsprövning. Uppringning kan även ske via tjänstens egen webbapplikation, egna mobilappar och med Skype.[22]

Nya applikationer och anknytande tjänster tillkommer löpande inom området. Automatisk tolkning från text till tal och vice versa kan t.ex. kopplas till hälso- och sjukvårdstjänster för målgrupper med särskilda behov.[23] Steget mot automatiska översättningsprogram och automatisk tolkning ligger tankemässigt inte långt från dagens tjänster, men bygger ännu på program och språkdatabaser som kräver betydande fortsatt utveckling. Förändringarna går snabbt och funktionaliteten ökar allt snabbare över tid. Tele 2 översätter arabiska på telefon i realtid. Tjänsten har utvecklats i samarbete med Microsoft för att möjliggöra telefonsamtal mellan personer som talar olika språk.[24] Skype Live Translation feature i fyra olika talade språk etablerades 2015. Google Pixel Buds lanserades 2017 för tolkning i realtid på 40 olika språk. Microsofts ”Presentation Translator” beskrivs som en add-in, med rösttolkning i realtid till spanska eller

[21] Ibid., samt webbsidan www.tolk.su.se
[22] www.pts.se/sv/privat/telefoni/telefonitjanster-for-personer-med-funktionsnedsattning/formedlingstjansten-bildtelefoni.net, 2018-10-23.
[23] Skånskt bolag släpper digital tolk och doktor för personer med särskilda behov. HD-Sydsvenska Dagbladet, 2017-11-29.
[24] Digital 2016-04-03.

kinesiska. Programmet är inte inriktat på att utforma flerspråkiga ppt, utan översätter i stället i realtid en talares röst med anpassning till en iOS-, android- eller windowsapplikation. Det fungerar även som en länk som åhörare kan använda för att se översättningar på sitt eget språk. Programvaran befinner sig enligt uppgift ännu i en utvecklingsversion.[25]

Utvecklingen drivs som tidigare framgått av stora nationer och en rad världsledande företag. Som i andra sammanhang kan det visa sig nödvändigt att också ur ett svenskt offentligt perspektiv anknyta till den marknadsutveckling som sker. Det ger möjlighet att dra nytta av teknologisk spetsforskning och nya produkter till rimliga kostnader. Avgörande är dock att vissa steg i en svensk utveckling sker ur just en svensk och offentligrättslig utgångspunkt. Det gäller t.ex. utveckling och underhåll av nationella termdatabaser men även moment som säkrar konfidentialitet och integritet i lagring och hantering av data. Medvetenheten om behovet av maskinöversättning och som grund för detta bland annat öppna språkdata, t.ex. i form av texter, termlistor och översättningsminnen, sprider sig nu även i ett svenskt sammanhang.[26]

Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen har sedan tidigare uppdraget att följa och främja språkteknologi och terminologisk utveckling i Sverige. Sedan 2018 har detta utvecklats mot ett ökat nationellt terminologiuppdrag, vilket naturligt bör ske i samverkan med en rad olika myndigheter. Arbetet omfattar utveckling av flerspråkig terminologi och termresurser i form av öppna data. Förvaltningen av den s.k. Rikstermbanken avvecklas av Terminologicentrum, TNC, under 2018 och Institutet för språk och folkminnen tar över. Rikstermbanken innehåller termer och begrepp inom ett stort antal områden och på flera språk, däribland flera av de nationella minoritetsspråken.[27] Ett sådant arbete är av stort värde också för tolkutbildningar och praktiskt verksamma tolkar. Det kräver också resurser och aktiv medverkan från myndigheterna för att svara mot den stora efterfrågan på utveckling som finns. Önskemål om gemensamma listor med myndighetsord skulle vara till stor

[25] Devindra H. (2017). Personal computing, 2017-05-10.
[26] Språkrådet (2018). EU-seminarium om behovet av maskinöversättning och öppna språkdata, 2018-05-23.
[27] www.rikstermbanken.se/kontakt.html, 2018-10-23.

nytta även inom myndigheterna.[28] Utvecklingen av en nationell språkinfrastruktur innebär vidare att säkra en egen bas av texter och tal, för offentlig sektors egna behov. Det kan ligga till grund för maskininlärning och tillämpningar inom området översättning och tolkning.

Etiska frågor

Etikfrågor får inte alltid den plats de förtjänar i samband med teknikskiften. Maskinella översättningar och framtida tolkning behöver säkras också med avseende på den värdegrund som kan lagras in i systemen, medvetet eller omedvetet. Artificiella system blir sällan bättre än de förutsättningar de grundar sig på. Bakomliggande data från språkpar eller enskilda språk i språk- och termdatabanker kan rymma värderingar, som behöver tydliggöras och hanteras. Annars är risken stor att förment neutrala stödsystem för tolkning hamnar vid sidan av det som i dag benämns god tolksed. ”If you build AI systems that reflect the biases of their creators and of the world more largely, you get some, occasionally, spectacular failures.”[29] Det innebär att det kan vara nyttigt att ställa sig frågor om hur bakomliggande algoritmer designats, och inte minst av vem.[30] Å andra sidan finns också goda förutsättningar att maskinella AI-system kan undanröja viss ”subjektiv problematik” och skapa större trygghet hos enskilda asylsökande, patienter eller brukare, jämfört med den traditionelle tolkens närvaro och förhållningssätt.

11.4 Utredningens bedömningar och förslag

Utredningens förslag:

- Institutet för språk- och folkminnen med dess Språkråd uppdras utveckla en modell för samverkan och utveckling av flerspråkig terminologi som grund för tolkning och översättning,

[28] Se t.ex. Skatteverket (2018), Rapportering av uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service, dnr 204 430633-17/113, 2018-03-19.
[29] SingularityHub, Pring-Mill, D. (2018). Why Hasn’t AI Mastered Language Translation? 2018-03-04.
[30] Gear, R. (2018). Does artificial intelligence have a language problem? ComputerWeekly.com, februari 2018.

- berörda myndigheter uppdras bistå i arbetet, med syftet att på sikt utveckla en gemensam basterminologi som stöd för tjänster och tekniska applikationer.

Skälen för utredningens förslag

Utvecklingen av ny teknik kommer att få avgörande betydelse för tolkyrkets framtida utveckling. Teknik har betydelse i en rad avseenden, som berörs i olika delar av utredningen. Det gäller tolkens arbetsredskap, stöd för terminologi och språkhantering och i förlängningen digitala översättningsfunktioner. Digitalt förvaltade och systematiskt uppbyggda terminologidatabaser i olika språk utgör en grundläggande och värdefull resurs för såväl myndigheter som tolkar och översättare. Olika språk och terminologier utvecklas över tiden, vilket ställer krav på aktualitet och tillgänglighet. Staten föreslås därför ta ett tydligare ansvar för utveckling och förvaltning av termdatabanker på de mest frekventa språken.

Institutet för språk- och folkminnen har sedan tidigare visst ansvar inom området och ges i uppdrag att i närtid utveckla en modell för hur Språkrådet kan samverka med myndigheter för att gemensamt ta fram flerspråkig terminologi som grund för tolkning och översättning i kommunikationen mellan myndigheter och enskilda. Arbetet kan även ta sin utgångspunkt i tidigare satsningar och modellarbeten som gjorts.[31] Sametinget ska enligt sametingslagen[32] fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet, vilket bör beaktas i det mer övergripande terminologiarbetet.[33]

Uppdraget utförs av institutet som ett pilotprojekt i samverkan med ett antal berörda centrala myndigheter, som t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen och myndighet inom det rättsliga området. Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet bör medverka i arbetet. Arbetet bör inriktas på en samordning av det flerspråkiga terminologiarbete som bedrivs. Det ska i en förlängning resultera i en första

[31] Se t.ex. Vinnovafinansierade projektet *Flerterm – delaktighet och inkludering i ett flerspråkigt samhälle.* www.vinnova.se/p/flerterm---delaktighet-och-inkludering-i-ett-mangsprakigt-samhalle, 2018-10-29.
[32] 2 kap. 1 § samtetingslagen (1992:1433).
[33] Beaktas bör även det samiska språksamarbete för normering av skriftspråk och terminologi som sker inom Giellagáldu, som verkar under de nordiska sametingens samarbetsorganisation Samiskt Parlamentariskt Råd.

gemensam basterminologi som kan användas och byggas på av andra myndigheter och även tillgängliggöras som en del av en nationell språkinfrastruktur. En sådan infrastruktur behövs för att stimulera utvecklingen av språkteknologiska tjänster, som flerspråkig sökning och maskinöversättning.

12 Avslutande överväganden och kommentarer

12.1 Mångfacetterad problembild

Tolkning i talade språk är en viktig, inte sällan underskattad samhällstjänst. Väl utförd är den ett omistligt verktyg i dialogen mellan människor med olika språk och förutsättningar, på alla nivåer i samhället. Tolkning av god kvalitet är lika viktig för den enskilde, som för beställaren. Det är en fråga om rätts- och patientsäkerhet och en betydelsefull grund för god integration och demokratisk utveckling.

Tolkutredningen har under sitt arbete återkommande diskuterat den samlade problembild som kännetecknar samhällets tolktjänster. Problembilden, och därmed motiven för att åter utreda tolkfrågorna, speglas i utredningens direktiv. Det gäller sammanfattningsvis hur samhället ska öka tillgängligheten till tolktjänster av hög kvalitet. Det finns både en upplevd brist på tolkar i ett flertal språk och kvalitetsbrister hos åtskilliga av de tolkar som trots allt är tillgängliga.

Direktiven ger i övrigt uttryck för en mångfacetterad problembild, med skiftande fokus beroende på vilka delfrågor som diskuteras. Det gäller således dagens okunskap om antalet yrkesverksamma tolkar och hur mycket tolktjänster på olika kompetensnivåer myndigheter och förvaltningar använder, vilken karaktär de olika uppdragen har, upplevd brist på kvalificerade tolkar, okoordinerad utveckling och finansiering av olika utbildningsvägar till tolk, brist på fortbildningsmöjligheter, svaga förkunskaper och låg genomströmning i befintliga utbildningar och i auktorisationsprov samt hur myndigheter och andra beställare av tolkar kan definiera rätt kompetensnivå, som t.ex. auktorisation. Ytterligare problemfokus gäller om det behövs (mer) tillsyn inom området och hur den då bör utformas, hur en bättre myndighetssamverkan kan åstadkommas, svårigheter att schemalägga tolkar så att de får full sysselsättning etc.

Det lyfts även en rad delfrågor som upplevs som problematiska och där utredningen ombeds överväga förslag, t.ex. förekomsten av barn- och anhörigtolkning, att enhetliga benämningar på olika typer av tolkar saknas, hur mycket felanmälningar som förekommer, vilka tolkuppdrag som är kopplade till dessa, behovet av effektivare upphandling och validering av tolkar, låg beställarkompetens, möjliga digitala hjälpmedel, liksom effekter av eventuella regelförändringar för andra typer av tolkar, t.ex. teckenspråkstolkar.

12.1.1 Orsaksförhållanden och sammanhang

Tolkutredningen konstaterar, liksom ett flertal tidigare utredningar, att det är svårt att ange en enkel och entydig problembild – dvs. vilka huvudproblemen är och vad som i första hand behöver åtgärdas. Det beror på perspektivet och vad olika aktörer i samhället främst önskar lösa. Det hänger även samman med samhällets intresse och förutsättningar för mer kraftfulla förändringar av ett sedan lång tid ifrågasatt men även i vissa avseenden fungerande system för offentlig tolkförsörjning. Det finns också tidsaspekter, hur samhället på kort sikt kan söka förbättra och på längre sikt åstadkomma mer varaktiga förändringar avseende tolktjänster. Samtidigt inställer sig också frågor – ska vi riskera funktioner i en haltande tolktjänstmarknad, kanske t.o.m. skapa vissa störningar, för att på sikt åstadkomma helt nya förutsättningar? Förändring kan leda till betydande fördelar, men också vara svåra att överblicka.

Tillbakablick

Samhällsåtaganden inom tolk- och översättarområdet har funnits sedan lång tid. Redan för ett 50-tal år sedan bedrevs folkbildning och högskoleutbildning för att möta samhällets behov av tolkar inom talade språk och teckenspråk. Förmedling av tolkar och etablering av egna tolkresurser inom offentlig sektor förekom inom såväl staten som den kommunala sektorn. Tidigt väcktes frågan om auktorisation och fastare strukturer för verksamheten inom myndigheter och regeringskansli. Området har upplevts som outvecklat, med oklara samhällsbehov och planeringsförutsättningar. Det har i sin tur inneburit viss vilsenhet kring hur frågor på bästa sätt ska lösas.

En rad utredningar har återkommande behandlat behovet av att utveckla, justera och organisera verksamheten, ofta med inriktning på riktade problemställningar. Från tid till annan kunde konstateras att yrkesgruppen tolkar skilde sig från de flesta andra grupper på arbetsmarknaden. Det framtida behovet, som ytterst grundar sig på demografi och invandring, har aldrig riktigt kunnat överblickas. Under 1980-talet fanns t.o.m. föreställningen att man inom överblickbar tid inte skulle uppleva någon betydande utomnordisk arbetskraftsinvandring och att flyktinginvandringen inte kunde bedömas. Stora förhoppningar sattes också till undervisning i svenska för invandrare, som ett sätt att minska behovet av tolktjänster.[1]

Den problembild som lyfts under senare årtionden har varit sammansatt. Integrationsverket pekade 1999 på bristen av ett sammanhållet regelverk för tolkservice, behovet av kompetenskrav på tolkar, tolkarnas utbildnings- och arbetsvillkor och behovet av obligatorisk registrering och tillsyn av tolkförmedlingar. På flera sätt innebär det en samsyn med Tolkutredningens aktuella förslag i dag. Det gäller även senare studier. Statskontoret konstaterade t.ex. i sin mot domstolarna riktade studie 2015, att det inte fanns enstaka åtgärder som kunde lösa problematiken med brist på kvalificerade tolkar, bristande beställarkompetens, avsaknad av effektiva beställningsrutiner, krångliga ramavtal, fel och brister vid tolkning m.m. Det krävdes enligt Statskontoret en rad små och mer omfattande samordnade åtgärder som gällde styrning, teknik, kunskaper, stödsystem, avtal, uppföljning och samordning.[2]

Orsak och verkan

Tolkutredningen kan som tidigare utredningar identifiera en rad förhållanden och inbördes sannolika orsakssamband. En del av dessa samband är uppenbara. Det kan t.ex. gälla att ökad efterfrågan från samhället på tolkar med viss angiven kompetens leder till ökat intresse för tolkar att utbilda och kvalificera sig mot sådan kompetens. Eller att styrning mot lägre kostnadsersättningar, genom att anlita outbildade tolkar, inte betala spilltid och reseersättning, eller ökad tolkning via telefon, minskar drivkrafter och intresse för kvalificerade

[1] Ds U 1982:10.
[2] Statskontoret (2015). Sju förslag för effektivare användning av tolkar i domstol.

personer att söka sig till eller stanna i tolkyrket. Andra orsaksförhållanden som utredningen uppmärksammat gäller de effekter dagens ramavtal kan ge på tillgången av kvalificerade tolkar. Pressade förmedlingspriser, ibland även s.k. nollanbud, leder till nya affärsmodeller hos förmedlingarna. Egenanställda tolkar kan komma att prioriteras före frilansande auktoriserade tolkar. Nedanstående tabell ger en översikt över några av de orsaksförhållanden som utredningen noterat under sitt arbete och vilka åtgärder som utredningen lyfter fram.

Flera av de förhållanden som varit föremål för utredning hänger samman, vilket innebär att också förslagen bör ses i ett inbördes sammanhang. Myndigheternas styrning, som den uttrycks i ramavtal och aktuell efterfrågan på tolkar, kan t.ex. inte frikopplas från satta tolktaxor, bristande samordning i förmedlingsarbetet eller förekomsten av barn- och anhörigtolkning. De arbetsmöjligheter och drivkrafter tolkarna upplever påverkar deras förhållningssätt till utbildning, auktorisation och att långsiktigt stanna i yrket. Ska personer med rätt förutsättningar överväga en längre utbildning och yrkesverksamhet som tolk, krävs att de långsiktiga förutsättningarna kan bedömas som rimliga. Det är således verkningslöst att försöka lösa en upplevd tolkbrist genom att enbart satsa resurser på utbildning, effektiv validering och lättillgängliga provtillfällen för auktorisation. Intresset kommer att vara vikande och avbrotten fortsatt höga på utbildningar om inte framtida förmedlings-, arbets- och lönevillkor bedöms som rimliga. Därtill behöver tolkarna se en samverkande samhällsplanering och information då det gäller förutsättningar att kunna arbeta som tolk inom olika språkområden, i olika delar av landet, med olika typer av teknik.

Går det att få tolkuppdrag inom offentlig sektor utan utbildning och auktorisation, kanske t.o.m. lättare, så väljer många individer den vägen. Utredningens samtal med tolkar, bland annat i form av fokusgrupper, ger en samstämmig upplevelse av problembilden. Det handlar i stor utsträckning om upplevelsen av att formell kompetens inte lönar sig tillräckligt, att förvärvsmöjligheterna för auktoriserade och utbildade tolkar inte ökar utan minskar, att de privata förmedlingarna i betydande grad drar fördel av tolkarnas utsatta position och vid beställningar kan prioritera egna anställda tolkar, ofta utan auktorisation och tolkutbildning.

Tabell 12.1 Några orsaksförhållanden inom tolktjänstmarknaden och anknytande förslag på åtgärder

Förhållande	Effekter	Utredningens förslag på åtgärder
Ökad offentlig efterfrågan på auktoriserade och utbildade tolkar	Ökat intresse för utbildning, validering och auktorisation	Utbyggd utbildning till tolk inom högskola och folkbildning, starkare koppling utbildning – auktorisation, förbättrade möjligheter till validering
Offentlig efterfrågan på lägre kompetensnivåer p.g.a. kostnader eller okunskap	Minskat intresse för utbildning och auktorisation, kvalificerade tolkar lämnar yrket	Reglerad kravställning om auktorisation och utbildning inom staten Höjd beställarkompetens
Kortare utbildning utan praktik och distanstolkningstekniker	Utbildade tolkar ej så väl förberedda för auktorisation och praktisk verksamhet	Förlängd utbildning med handledd praktik och yrkesanpassning avs. tolktekniker m.m. Högskoleutbildning motsvarar auktorisationskraven
Tolktaxor/lön som premierar auktorisation och utbildning	Ökat intresse för auktorisation och utbildning, kvar i yrket	Positiv utveckling som understöds, bör utvecklas även inom alla kommuner och landsting
Bristande samverkan	Konkurrens om tolkresurser, flera ramavtal	Samverkan kring statlig förmedling, tolkresurs och kompletterande avtal, Rådet för tolk- och översättarfrågor
Ökad samverkan	Bättre resursutnyttjande	Understöds genom utveckling av nya verktyg enligt ovan
Barntolkning	Står i strid med barnets bästa men löser situationer och innebär kortsiktiga ekonomiska besparingar	Lagstiftning med förbud mot barntolkning
Offentliga tolkförmedlingstjänster	Verksamhetsdrivet, ansvar för tolken som upplever trygghet och kompetensprövning mot verksamhetens krav	Omfattas av tillsyn enligt nedan
Privata tolkförmedlingstjänster	Vinstdrivet, lämnar ofta frilansande tolkar utan stöd, ofta sämre anpassning till verksamhetens krav	Registrering och tillsyn av godkända förmedlingar som stöd för branschen, statlig tolkportal för förmedling inom staten, bättre samverkan kring upphandling av tjänster
Tolkens ställning på arbetsmarknaden	Osäker situation, där de flesta är uppdragstagare, ofta undersysselsatta	Tillsyn av tolkar och förmedlingar, staten prövar egen tolkresurs och portal för planering, bättre tillgång till tolktjänster, ökat ansvarstagande och uppföljning/utvärdering

12.2 Utredningens överväganden kring offentliga tolktjänster

Tillhandahållandet av tolktjänster representerar betydande samhällsvinster i termer av rättssäkerhet och patientsäkerhet, integration och stärkandet av en demokratisk samhällsutveckling. De samhällsresurser som nyttjas ska användas kostnadseffektivt och leda till varaktig förbättring av samhällets tolkstöd. Betydande språkresurser finns också att tillgå på annat sätt inom offentlig sektor. Många anställda i förvaltningen med språkresurser kommer på sikt att ge ökade möjligheter till kommunikation med enskilda som inte förstår eller talar svenska. Bedöms det att tolk behöver anlitas för att garantera den enskildes rätt och förvaltningens behov, så ska det ske. Sådana tolkar ska i så fall vara professionella, dvs. uppfylla de kvalitetskrav som samhället anger. Utredningens förslag anger former och nivåer för detta, liksom vägar att uppnå efterfrågade kompetenser.

Utredningen erfar att myndigheter och offentliga aktörer ibland tycker sig kunna arbeta med tolkar som saknar utbildning eller har lägre kompetens. Det sker genom att efterfråga tolkar i lägre prisintervall. Utredningen ser en problematik i detta. Avsaknad av tillsyn och sanktionsmöjligheter gör att undermåliga tolkar kan fortsätta att arbeta mot offentlig sektor. Blir de avstängda hos en tolkförmedling, kan de återkomma genom en annan. Att det går att arbeta som tolk utan erfarenhet och utbildning påverkar intresset för utbildning och auktorisation. Det kan också få personer lämpade för tolkyrket att söka sig till andra yrkesområden. Ytterst drabbas enskilda och förvaltningens möjligheter att fullfölja sina åtaganden. Rätts- och patientsäkerheten blir svår att upprätthålla och kan inte anges som delmängd, att det ändå blir ”ganska rättssäkert” om tolken inte riktigt hanterar språk eller fackuttryck korrekt eller uppträder utanför ramarna för god tolksed. Kraven ska ställas lika högt som i ett svenskspråkigt sammanhang, där även enkel information från myndigheterna alltid ska betraktas som korrekt och rättsligt relevant.

Utredningen ser behov av ett samlat förslagspaket, där i första hand staten har möjligheter att agera samordnat. Kvalitativt goda tolktjänster behövs i ökad utsträckning genom kvalificerade utbildningsinsatser och validering, auktorisation och registrering av tolkar. Sådana tolkar svarar bättre mot samhällets behov av kvalitet och

kompetens. Barnets bästa och barnkonventionens krav måste ges fullt genomslag, barn ska inte användas som tolkar. Det ökar trycket på den offentliga finansieringen av professionella tolkar och följer med nödvändighet av den lagstiftning som utvecklas.

Tillsyn av tolkar och tolkförmedlingar ska utvecklas, liksom den offentliga beställarsamordning som föreslås inom staten. Samordning innebär att myndigheters behov måste anpassas till varandra. Konkurrens om tolkar mellan myndigheter leder inte långsiktigt till någonting positivt för det allmänna. Är styrningen dessutom myndighetsspecifik kan det ge egendomliga effekter på marknaden. En samordning inom staten med egna systemlösningar minskar behovet av externt förmedlingsstöd och ger en effektivare och bättre anpassad resursanvändning samt möjligheter till uppföljning och utvärdering. Det bör i det sammanhanget även prövas om en statlig tolkresurs, anställd eller avtalad, kan underlätta planeringsarbetet. Det ger i vart fall ökade möjligheter till stöd och fortbildning av de tolkar som staten nyttjar och en av många tolkar efterfrågad stabilitet i arbetet.

Samordning bör även eftersträvas inom och gentemot kommuner och landsting, som svarar för merparten av de offentliga kostnaderna för tolktjänster. Samordnat agerande behövs då det gäller sektorns planering av utbildning, efterfrågan på kompetens och omsorgen om de yrkesverksamma tolkarna.

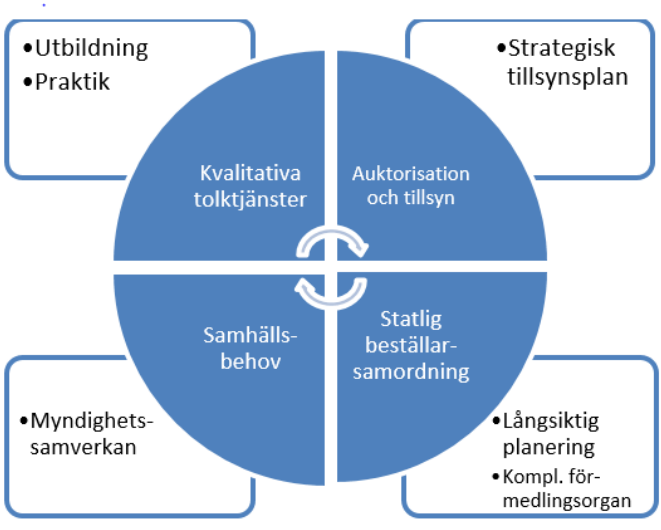
12.2.1 Strategiska mål för arbetet

En rad strategiska mål kan formuleras med siktet inställt på halvlång sikt, cirka 5 år.

- Staten finansierar färre vägar för tolkutbildning men ökar den samlade kapaciteten. Volymer och inriktningar samordnas inbördes och i förhållande till statens auktorisationsprocess, med grundkrav på utbildning och praktik.
- Staten auktoriserar kvalificerade tolkar, för register över auktoriserade och utbildade tolkar, vilket utgör framtida bas för avrop och utförda tolktjänster inom staten och övrig offentlig sektor. Regelverk, kvalitetssäkring och tillsyn utvecklas gentemot tolkar och berörda förmedlingsorgan.

- Offentlig sektor avropar fortsatt tolktjänster för betydande belopp, men planerar långsiktigt, samverkar, koordinerar och använder befintliga tolkresurser mer flexibelt och effektivt. En ökande andel av avsatta resurser används för att finansiera kärnverksamheten i tolkningen, dvs. tolktjänster.
- Kvalitetssäkrade och registrerade tolkar erbjuds uppdrag i staten genom statens beställarsamordning. Myndighetskrav möts av kvalitet i levererade tjänster.
- Staten och offentlig sektor bygger vid behov upp egna tolkresurser eller avtalar om garanterade tjänster. Den offentliga kostnadsökningen hålls tillbaka men kvalitet och samhällsnytta ökar.
- Tolkyrket värderas och professionaliseras, vilket på sikt även leder till mer traditionella partsförhållanden, förbättrad arbetsmiljö, högre sysselsättningsgrad och stabilare situation på arbetsmarknaden för tolkar.

Figur 12.1 Aktörsrelationer i en reglerad och omstrukturerad tolktjänstmarknad för offentlig sektor



12.2.2 Förändringsmöjligheter på kort sikt

I ett kortare perspektiv, under de närmaste åren, finns ett antal åtgärder och förhållningssätt som kan vidtas inom stat, kommuner och landsting. Utredningen ser att förbättringar av situationen kring tolktjänster inom offentlig sektor kan åstadkommas av de enskilda offentliga aktörerna genom

- myndighetsstyrning med kravställning på auktoriserade och utbildade tolkar för nyttjande inom offentlig verksamhet,
- myndighetssamverkan, vilket kan ta sig uttryck i avtalsmässig samordning, gemensamma diskussioner kring kort- och långsiktig planering och efterfrågan på tolkar och tolktjänster, t.ex. i anslutning till Kammarkollegiets råd för tolk- och översättarfrågor,
- information och utbildning för höjning av beställarkompetensen,
- avtalsuppföljning på myndighetsnivå och från ramavtalsansvariga myndigheter,
- konsekvent genomförd avvikelserapportering med uppföljning samt ökat intresse för statistikuppföljning (i regel redan avtalad men förbisedd),
- ökat fokus på kostnadseffektivitet i myndigheternas interna arbete med egna språkresurser och externa tolktjänster.

Då det gäller kostnadsaspekter noterar utredningen att ramavtal för tolkförmedlingstjänster i stor utsträckning riskerar att få ett starkt prisfokus. Samtidigt saknar många offentliga aktörer på olika förvaltningsnivåer en samlad bild av vad deras tolktjänster representerar kostnads- och kvalitetsmässigt. Då blir det svårt att överväga alternativa handlingsvägar. Åtgärder på kortare sikt utesluter eller motverkar inte behovet av mer långsiktiga åtgärder, vilket präglar utredningens redovisade förslag.

12.2.3 Framtid och tolkning

Behovet av tolktjänster och hur de på bästa sätt ska utformas och organiseras har diskuterats under lång tid. Frågeställningarna har ofta varit återkommande. Utredningens förslag är utformade utifrån dagens situation med tankar om den näraliggande framtiden. Samtidigt förändras inte bara samhället utan också teknik och andra förutsättningar i allt snabbare takt. Det kan ibland vara bra att ta ett steg tillbaka för att se om frågorna också kan betraktas på nytt sätt.

Varaktighet i behovet av tolktjänster

Förvaltningslagen ställer krav på att tolk ska användas om det behövs för att den enskilde ska kunna tillvarata sin rätt när myndigheter har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Diskussion har förts i såväl Sverige som våra grannländer om det i sammanhanget finns någon bortre gräns i tid eller omfattning för den enskildes rätt till offentligt finansierad tolk, eller om denna ska vara obegränsad. Utredningen har inte haft i uppgift att närmare utreda en eventuell avgränsning av sådan rätt och lägger därför inte heller förslag kring detta. Frågeställningen har dock betydelse för bedömning av det långsiktiga behovet av offentliga tolktjänster samt för de samhällskostnader som uppstår.

Utredningen konstaterar att Nordiska språkkonventionen reglerar nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land vid muntliga och skriftliga kontakter med myndigheter och förvaltningar. I mål och ärenden vid domstolar och andra offentliga organ ska dessa om möjligt sörja för den tolkhjälp som behövs. De kostnader som uppstår bör ersättas med allmänna medel. Det anges också i konventionen att de nordiska staterna ska främja inrättandet av offentliga språkserviceorgan eller tillhandahålla tolkservice i annan form på orter där medborgare från en annan fördragsslutande stat vistas i större antal, om de inte förstår värdlandets språk. De nationella minoritetsspråken har en särställning, med utvidgad rätt att användas vid kontakter med förvaltningsmyndigheter och domstolar.[3]

[3] SÖ 1982:93, artikel 1–3, 5, samt lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Motsvarande förhållanden gäller i våra grannländer. I Danmark och Finland finns i övrigt vissa begränsningar i det allmännas finansiering av tolktjänster vid myndighetskontakter med enskilda som inte behärskar de nationella språken. Danmark införde 2018 vissa begränsningar i rätten till fri tolk inom hälso- och sjukvårdsområdet efter de första tre åren i landet. I Finland behöver inte samhället ersätta kostnader för tolk från den tidpunkt en person erhåller finskt medborgarskap.[4]

Utredningen konstaterar att värdet av en språkgemenskap med majoritetssamhället är positivt och skapar förutsättningar för integration och minskat utanförskap. Målet måste därför vara ett deltagande i samhällsgemenskapen genom utbildning och arbete samt en strävan efter att också tillägna sig det svenska språket, för alla som har sådana förutsättningar. Funktionsnedsättning, sjukdom, ålder och andra aspekter kan innebära hinder och motverka en sådan utveckling. Samhället behöver därför tillhandahålla tolktjänster för att bevara rätts- och patientsäkerhet i samband med myndighetsutövning och andra kontakter med enskilda som ännu inte behärskar det svenska språket. Förvaltningen kan också, utifrån sina egna utgångspunkter att handlägga ärenden rättssäkert, se fördelar i att vid behov kunna anlita kvalitativt goda tolktjänster. Varaktigheten och omfattningen av ett sådant åtagande kan komma att diskuteras, som det gjorts i våra grannländer. Åtagandet kan visa sig särskilt motiverat då initiativet till kontakten med den enskilde kommer från samhället och dess institutioner. På motsvarande sätt kan samhällsåtaganden kring tolkning utan begränsningar visa sig svårare att motivera långsiktigt då det gäller enskilds egna önskemål och initiativ i förhållande till myndigheter och offentliga institutioner.

Teknikfrågor

De tekniska förutsättningarna bedöms enligt flera experter på litet längre sikt helt komma att omstrukturera tolk- och översättningsbranschen. Utredningen har speglat en del av denna utveckling i kapitel 11. Texten berör den ökande trenden mot distanstolkning men även utvecklingen av AI och maskininlärning samt de konsekvenser detta kan få för framtida tolktjänster.

[4] Se kapitel 13, Nordisk utblick.

Mycket talar för att behovet av kvalificerade tolktjänster kommer att kvarstå, i vart fall under överblickbar tid. För informationsgivning och enklare kommunikation kan teknikstöd, liksom språkkunnig personal inom förvaltningen, i ökande omfattning komma att ersätta viss traditionell tolkning. Ekonomiskt fördelaktiga teknikslösningar med hög tillgänglighet bedöms redan spela en allt större roll. Inom såväl rättsväsende som sjukvård möter introduktion av telefontolktjänster med omedelbar uppkoppling och access uppskattning, även i de fall det förutsätter engelska som mellanspråk. Automatiska översättningstjänster från tal till skrift på olika språk kan inom kort komma att utgöra ett reellt hjälpmedel.

Utredningens förslag om ökat kompetensinnehåll i framtida tolktjänster, genom satsningar på utbildning och auktorisation, blir mot denna bakgrund än mer motiverat. Kvalificerade och kvalitetssäkrade tolkar kommer att behövas under lång tid inom offentlig sektor. Behovet av okvalificerade tolkar bedöms minska, vilket utredningen också aktivt arbetat för.

Värdeskapande tolkning

Tolkning är i grunden en kvalificerad uppgift som bidrar till positiva värden i samhället. Möjligheten för alla i ett samhälle att kunna kommunicera och ta del av gemensamma regler, möjligheter och skyldigheter är grundläggande. Det är tydligt i vår egen samtid och har även gällt historiskt. I det medeltida Europa stod tolken ofta högt i kurs, höll inte sällan officiella ämbeten eller förlänades land i utbyte mot tjänster för rättsväsende och andra samhällsfunktioner.[5]

I vår del av världen har tolkfrågan utretts och hanterats sedan 1970-talet. Gamla problemställningar har återkommit, liksom lösningsförslag. Vi befinner oss nu i ett skede av internationalisering och mobilitet av sällan skådat slag. Samhället satsar genom offentlig sektor i dag cirka två miljarder kronor årligen på tolktjänster och tolkningens infrastruktur. Tolkutredningens samlade förslag representerar investeringar på någon procent av detta belopp, med bedömningar om god avkastning. Utredningens förslag innebär i flera avseenden ett omtag, där offentlig sektor tydligare återtar kontrollen

[5] Bartlett, R. (1993). The making of Europe. Conquest, colonization and cultural change 950–1350.

över rodret. Det skapar förutsättningar för samhället och den enskilde, men också för tolkarna själva. Det ger möjlighet till en uppgradering och ett stöd med de förutsättningar som tolkyrket förtjänar.

13 Kostnader och finansiering

13.1 Finansiella åtaganden för offentliga tolktjänster

Utbildning av tolkar och nyttjande av tolktjänster som ett stöd i kommunikation och kontakter med myndigheter och samhällsorgan finansieras i allt väsentligt med offentliga skattemedel inom stat, kommuner och landsting. Utredningens förslag berör därför i huvudsak den offentliga styrning och finansiering som krävs för att tillgodose samhällets behov av effektiva och ändamålsenliga tolktjänster.

Inledningsvis ges en överblick då det gäller dagens kostnader och finansiering av utbildning, validering, auktorisation, tillsyn och nyttjande av tolktjänster. Utredningen återkommer till de kostnadsmässiga konsekvenser som följer av utredningens förslag. Olika komponenter som kan urskiljas i det offentliga åtagandet kring tolkar och tolktjänster i talade språk redovisas översiktligt i nedanstående tabell.

13.2 Statens kostnader

Staten finansierar de tolktjänster som behövs för den egna verksamheten samt ger finansiella förutsättningar och infrastruktur för samhällets tolktjänster i övrigt genom utbildning, validering, auktorisation, förmedling och viss tillsyn av tolkar. De grundläggande förutsättningar som på detta sätt tillskapas kan också användas av övriga offentliga eller offentligt finansierade organ på kommunal och regional nivå liksom av privata aktörer. Kommuner och landsting skapar i sin tur betydande strukturella förutsättningar för den förmedlingsverksamhet som sker i vissa delar av landet, vilket framgår av senare avsnitt.

Tabell 13.1 Finansiella åtaganden för offentliga tolktjänster

Åtagande	Aktör	Uppgift	Finansiering
Tolkutbildning inom Högskolan	TÖI, Stockholms universitet	Utbildning	Statliga anslag
Försöksverksamhet med tolkutbildning inom Yrkeshögskolan	MYH	Pröva statlig finansiering,tillsyn, kvalitetsgranskning	Statliga anslag
Tolkutbildning och validering inom folkbildningen	MYH, Folkbildningsrådet, Folkhögskolor och studieförbund	Enligt ovan, samt Fördeln. av medel Utbildning och validering	Statliga anslag, vissa egenavgifter
Auktorisation av tolkar	Kammarkollegiet	Auktorisation och registerhållning	Statliga anslag och avgifter
Tillsyn av auktoriserade tolkar	Kammarkollegiet	Tillsyn	Statliga anslag
Tillsyn av tolkutbildning inom högskolan	Universitetskanslers-ämbetet	Tillsyn, kvalitetsgranskning och utvärdering	Statliga anslag
Tillsyn av tolkutbildning inom yrkeshögskolan	MYH	Tillsyn, kvalitetsgranskning	Statliga anslag
Tillsyn av tolkutbildning inom folkbildningen	MYH	Tillsyn, kvalitetsgranskning	Statliga anslag
Upphandling av statliga ramavtal för förmedlingstjänster	Arbetsförmedlingen Kammarkollegiet Migrationsverket	Upphandling	Statliga anslag/ avgiftsintäkter
Tillhandahålla tolk vid behov	Myndigheter, offentligt finan-sierade aktörer[1]	Planering, upphandling, anskaffning av tolktjänster	Anslag/skattemedel
Förmedling av tolktjänster	Förmedlingsorgan	Förmedla tolkar[2]	Offentliga uppdrag
Tolktjänster	Enskilda tolkar	Utföra tolktjänster	Uppdrag/anställning[3]

[1] Myndigheter och andra aktörer inom stat, kommuner och landsting samt offentligt finansierade privata aktörer inom skola, vård, omsorg.
[2] Kan avse förmedling av frilansande eller anställda tolkar. Vissa utbildningsinsatser kan också förekomma, även dessa finansieras med offentliga medel.
[3] Främst uppdrag genom privata och offentliga förmedlingsorgan, i begränsad utsträckning förekommer även direktupphandling av tolkar samt anställning hos förmedlingsorgan eller offentliga/offentligt finansierade aktörer. Finansieringskällan för alla offentliga tolktjänster utgörs i grunden av skattemedel.

13.2.1 Tolktjänster

De statliga myndigheternas användning av tolkar sker i huvudsak genom avrop från statens olika ramavtal om tolkförmedling. Avtalen tecknas i nuläget av Arbetsförmedlingen, Kammarkollegiet och Migrationsverket, där Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet ansvarar för avtal som kan användas av hela statsförvaltningen. Vid sidan av ramavtalen sker viss statlig direktupphandling av tolktjänster, särskilt från domstolarnas sida. Utvecklingen av olika ramavtal, varierande prioritering avseende kompetensinnehåll i tjänsterna, liksom skilda avropsrutiner inom staten, har inneburit vissa marknadseffekter. Svårigheterna att samordna statens tolkanvändning har, tillsammans med att Kammarkollegiets ramavtal löpte ut hösten 2017, inneburit ökade brister i den avtalsmässiga samordningen för stora delar av statsförvaltningen. Ökat genomslag har dock funnits då det gäller tillämpningen av Domstolsverkets tolktaxor i olika ramavtal inom såväl staten som hos landsting och kommuner. Dagens avtalssituation innebär enligt utredningens bedömning därför minskande priskonkurrens då det gäller tolktaxor mellan olika offentliga aktörer, även om skillnader i ersättning, t.ex. för spilltid och resekostnader fortsatt förekommer. Frånvaron av samordning har inneburit utveckling av avtal där myndigheter med stora behov av tolktjänster anpassat upphandlingen efter sina specifika myndighetskrav. Fortsatt fokus har dock funnits på kostnadsaspekter i förmedlingsarbetet, snarare än erforderlig kompetens i tjänsterna.

Staten har aktivt medverkat till att hålla nere sina kostnader, för att möta de över tiden ökade behoven av tolktjänster. Det har inte primärt gällt prissättningen för tolktjänster, utan främst genom anpassade avrop av tolkar. Genom att endast avropa kvalificerade tolkar med högre timkostnad till sådana uppgifter som bedöms kräva den typen av kompetens, kan de totala kostnaderna för tolktjänster hållas tillbaka. Betydande volymer tolktjänster med s.k. övrig tolk till lägre timkostnader men utan utbildning eller auktorisation har därför förekommit, trots att det för vissa av dessa uppdrag hade behövts högre kompetens för att kunna tillhandahålla ett mer kvalitativt tolkstöd. De sammantagna kostnaderna för tolkning i talade språk har trots detta ökat påtagligt under senare år inom flera myndighetsområden, särskilt märkbart som följd av ökningen av antalet asylsökande och nyanlända under 2015–2016.

Kostnadsökningen för tolktjänster inom staten dämpades 2017 som följd av den reducerade invandringen, men även till följd av kostnadseffektiviseringar och andra åtgärder inom myndigheterna. Så angav t.ex. Arbetsförmedlingen att kostnadsminskningen främst kan knytas till ökad användning av distanstolk och en ny ersättningsmodell för tolktjänster. Ungefär tre fjärdedelar av myndighetens kostnader för tolkar relaterade 2017 till bokningar avsedda för arbetssökande som tillhörde etableringsprogrammet för nyanlända. Arbetsförmedlingen har liksom Migrationsverket av olika skäl valt att stå utanför det statliga ramavtalet för tolkförmedling, upphandlat av Kammarkollegiet.[4] Inte heller det statliga ramavtalet är heltäckande för övriga myndigheter. Drygt 40 procent av de samlade avropen av tolktjänster från de myndigheter som avses nyttja det statliga ramavtalet sker, enligt utredningens bedömning, genom upphandling vid sidan av avtalet. Det handlar främst om direktupphandling av tolktjänster från myndigheter som ställer krav på hög kvalitet, kompetens och säkerhet hos tolkarna. Det är t.ex. vanligt förekommande vid domstolarna men även hos andra myndigheter inom rättsväsendet.

Domstolsverkets tolktaxa vägledande

Domstolar och andra myndigheter som använder Kammarkollegiets ramavtal för förmedlingstjänster ska betala förordningsreglerad ersättning till språktolkar enligt av Domstolsverket fastställd taxa, den så kallade tolktaxan. Domstolsverket fastställer tolktaxan efter det att Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten har getts tillfälle att yttra sig. Kammarkollegiet har inför det nya statliga ramavtalet angivit att taxan ska tillämpas av samtliga statliga myndigheter som avropar med stöd av avtalet. En rad ytterligare aktörer inom kommuner och landsting anknyter också i sina avtal till Domstolsverkets taxa. Utredningen erfar att detta i många fall ses som nödvändigt för de kommuner och landsting som vill säkra tolkresurser på kvalificerad nivå i konkurrens med andra offentliga aktörer, t.ex. statliga myndigheter och domstolar.

Domstolsverkets tolktaxa utgår från tolkens kompetensnivå, där ersättning sker på olika arvodesnivåer. Den högsta nivån, numera IV,

[4] Arbetsförmedlingen (2018). Effektiviserad användning av tolktjänster. Återrapport av regeringsuppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service, Af-2017/0054 6268.

motsvaras av tolkar som auktoriserats och även fått bevis om speciell kompetens som rättstolk. Arvodesnivå III gäller för auktoriserade tolkar. Från och med 2018 har en ny arvodesnivå införts, arvodesnivå II. Den nya nivån har placerats mellan tidigare nivå I (övrig tolk) och nivå II (auktoriserad tolk) och gäller utbildade tolkar enligt Kammarkollegiets definition, dvs. tolkar som saknar auktorisation men uppfyller kraven att registreras av myndigheten som utbildad tolk, som genomgått utbildning under statlig tillsyn.[5] Anlitas tolk som inte är auktoriserad sker ersättning normalt enligt arvodesnivå I om tolken inte är registrerad som utbildad tolk. Det finns inte längre möjlighet för en icke auktoriserad tolk att per automatik få ersättning enligt högre arvodesnivå, om Kammarkollegiet inte anordnat särskilt prov i det aktuella språket.[6]

Tabell 13.2 Domstolsverkets tolktaxa, tolkning vid domstol

Utdrag ur del av tabellverk avseende arvodesnivåer. Beloppen avser arvode exklusive sociala avgifter och mervärdesskatt. Ersättningsnivåer finns även angivna på mer finfördelad tidsskala

Arvodesnivå, dvs. kompetensnivå hos tolk	Arvodesgrundande tid		
	Högst 1 tim	Högst 2 tim	Högst 5 tim
I övrig tolk	352	606	1 368
II utbildad tolk	409	725	1 673
III auktoriserad tolk	480	850	1 960
IV aukt. rättstolk	606	1 084	2 518

Källa: DVFS 2017:17.

Ersättningsnivåerna ligger lägre vid tolkning hos polis-, åklagar- och kronofogdemyndighet. I regel gäller att arvoden då, beroende på kompetensnivå och tolkad tid, motsvarar cirka 83–93 procent av de nivåer som utgår vid domstolar. Arvode ska alltid utgå för minst en timmes arvodesgrundande tid, dessutom kan tillägg för arbete på obekväm tid samt högst en halvtimmes ersättning för tidsspillan utgå. Ytterligare ersättningar kan avse kostnader för resa, kost och logi enligt de regler som gäller för Domstolsverkets verksamhetsområde.

[5] 16 a § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare, KAMFS 2015:5 med ändringar genom KAMFS 2016:6.
[6] Sveriges Domstolar (2018). Rättshjälp och taxor 2018, s. 50 ff.

Tabell 13.3 Kostnader för förmedling och genomförande av tolktjänster i talade språk på uppdrag av statliga förvaltningsmyndigheter 2014–2017 (mnkr)[7]

Myndighet	2014	2015	2016	2017
Migrationsverkets ramavtal	174,5	234,6	244,5	251,1
Arbetsförmedlingens ramavtal	174,8	212,8	205,9	185,7
Kammarkollegiets ramavtal	117,4	158,5	190,3	167,9
Därav främst avropat genom[8]				
Domstolarna	105,1	100,3	118,3	127,0
Polismyndigheten	90,0	102,2	108,3	116,3
Kriminalvården	11,4	12,3	14,7	16,3
Tullverket	6,2	5,9	6,6	6,9
Försäkringskassan	4,5	5,4	4,7	5,0
Trafikverket	3,0	3,1	2,9	3,1
Statens institutionsstyrelse	1,3	1,9	2,1	2,0
Pensionsmyndigheten[9]	0,9	0,9	1,0	1,0
Åklagarmyndigheten[10]	0,5	0,6	0,7	1,0
Rättsmedicinalverket[11]	0,5	0,6	0,6	0,6
Skatteverket	0,5	0,5	0,7	0,5
Bedömning staten totalt cirka[12]	**575**	**685**	**720**	**725**

Arvodessättningen vid andra myndigheter och många kommuner och landsting anknyter i ökande grad till Domstolsverkets taxor, för att kunna konkurrera om de kvalificerade tolkarna. Kammarkollegiets nya ramavtal inom staten anger att de taxor som tillämpas för

[7] Underlag från Kammarkollegiet (2017), Tolkanvändning i staten, s. 18, ppm-presentation från Statens inköpscentral 2018-02-27, samt kompletterande underlag till utredningen från myndigheterna 2018 avseende omsättning inom de tre statliga ramavtalen för tolkförmedling med därutöver tillkommande direktupphandling. Myndigheternas direktupphandling utanför statens ramavtal domineras volymmässigt inom rättskedjan. Interna kostnader som följd av tolkning, som utökad handläggartid och administrativa kostnader, ingår inte i underlagen.
[8] Nedanstående myndigheter svarar för merparten av avropen inom Kammarkollegiets ramavtal för tolkförmedling. Totalsumman är högre än vad som rapporteras inom avtalet, eftersom flera myndigheter även genomför kompletterande direktupphandling av tolktjänster.
[9] Merparten av kostnaderna står för telefonservice på olika språk, enligt underlag till utredningen från Pensionsmyndigheten, 2018-04-19.
[10] Uppskattning av kostnader utifrån gemensamt konto för tolkning och översättningar, underlag till utredningen från Åklagarmyndigheten, 2018-05-30.
[11] Avser enbart levarantören Semantix, övriga leverantörer svarade för cirka 300 tkr under perioden, underlag till utredningen från Rättsmedicinalverket, 2018-06-04.
[12] Utredningens bedömning av statens samlade kostnader för tolktjänster i talade språk. Viss kompletterande direktupphandling sker vid sidan av de statliga ramavtalen.

polis-, åklagar- och kronofogdemyndighet även ska gälla samtliga avropsberättigade statliga myndigheter. Förmedlade tolktjänster till så kallade frilansande tolkar ska då, enligt taxan, ersättas fullt ut till respektive tolk. Arvoden för vid förmedlingar anställda tolkar sätts på samma nivå, men den andel som tolken får regleras av respektive förmedling och kan vara väsentligt lägre.[13]

Samlade kostnader för tolk- och förmedlingstjänster

Ovanstående tabell redovisar myndighetsvis statens kostnader för tolktjänster i talade språk, inklusive förmedlingsavgifter. Utöver de i tabellen angivna myndigheterna finns ytterligare statliga verksamheter som kan redovisa kostnader av viss betydelse. Det gäller t.ex. Regeringskansliet, där kostnaderna för tolkar i talade språk uppskattas till drygt 1,7 miljoner kronor under 2017.[14]Andra myndigheter kan, trots betydande gränsytor mot andra länder, av olika skäl ha betydligt lägre kostnader, eller ha svårt att identifiera dem. SIDA redovisar t.ex. endast marginella kostnader för viss konferenstolkning, mindre än 100 000 kronor årligen.[15] Till detta kan komma kostnader för tolkar inom andra utlandsmyndigheter. Även där kan förvaltningslagen i tillämpliga fall anses gälla i mötet med enskilda som inte kan göra sig förstådda utan tolk. Länsstyrelserna redovisar årligen mindre belopp, främst översättningskostnader, med sammantaget cirka 100 000 kronor under 2017. Utredningen har inte sett behov av att mer i detalj eftersöka samlade kostnader för tolkar inom de delar av statsförvaltningen i övrigt som har mer begränsade behov av tolktjänster. I tabellen lämnas även en bedömning av statens samlade kostnader.

Mer begränsade kostnader för tolkanvändning belastar ytterligare myndigheter inom en rad olika förvaltningsanslag, liksom mer riktade anslag. Vissa medel hanteras t.ex. genom Kammarkollegiet för ersättning till parter, vittnen och tolkar vid Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Arbetsdomstolen, Diskrimineringsombudsmannen, Nämnden mot diskriminering samt Konsumentverket.[16]

[13] Ibid., samt Kammarkollegiets upphandlingsdokument för tolkförmedlingstjänster, 23.3.9066-2016, 2017-12-19.
[14] Regeringskansliet, Förvaltningsavdelningen, underlag till utredningen, 2018-08-30.
[15] Sida, underlag till utredningen, 2018-10-04.
[16] De samlade beloppen inom detta anslag (anslag 1:1 ap.1) är dock blygsamma. Se bl.a. regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Trafikverket, 2018-03-08.

Domstolsverket disponerar medel för tolkar inom ramen för två olika anslag. Det gäller dels det mer omfattande anslaget för rättsliga biträden, anslag 1:12, ap. 1, dels ett anslag som kan användas för tolkar i samband med migrationsdomstolarnas prövningar, anslag 1:5, ap. 1. I ersättningen för tolkar får även kostnader för tolkförmedlingarnas administrativa avgifter ingå.[17] Ytterligare men mer begränsade kostnader för tolkar kan förekomma genom att offentliga biträden och advokater anlitar och begär ersättning för tolk. Omfattningen kan inte enkelt redovisas, eftersom det inte sker någon särskild uppföljning av sådana kostnader.[18]

13.2.2 Språkstöd

Vissa myndigheter kan, som komplement till tolktjänster, även erbjuda språkstöd i andra former för att underlätta den direkta kommunikationen med enskilda som inte talar svenska och för att lämna viss information. Sådant språkstöd har utvecklats inom flera statliga verksamheter. Det gäller särskilt myndigheter som har omfattande telefoni-, kundtjänst och andra kontaktytor mot allmänheten och hanterar olika typer av stöd och bidrag till enskilda. Förutom språkstöd genom egen personal kan information erbjudas i form av informationsmaterial, flerspråkiga hemsidor eller video.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket fick hösten 2017 i uppdrag att redovisa hur användningen av tolkar kunde effektiviseras, bland annat genom att undersöka möjligheterna att i ökad utsträckning använda medarbetare med språklig kompetens för kompletterande flerspråkig service. Med utbyggd flerspråkig service, t.ex. för information och vägledning, skulle mer kvalificerade tolktjänster kunna friställas och användas för renodlad myndighetsutövning.[19]

Myndigheterna redovisade våren 2018 sina erfarenheter som följd av uppdraget.[20] Återrapporteringen från myndigheterna gav bland annat uttryck för svårigheter att avgöra när tolk krävs, vilket främst sammanhänger med oklara gränser mellan service och vägledning,

[17] Regleringsbrev avseende 2018 för Sveriges Domstolar, 2017-12-21.
[18] Domstolsverket, underlag till utredningen, 2018-04-27.
[19] Arbetsmarknadsdepartementet. Uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service, 2017-10-19, A2017/01961/I.
[20] Se t.ex. Migrationsverket 2018-03-19, dnr 1.1.2-2017-113133, samt Arbetsförmedlingen, 2018-03-31, Uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service.

respektive myndighetsutövning. Rapporteringen saknar uppföljningsresultat uttryckta i ekonomiska termer, som t.ex. kostnadsutveckling i relation till angiven effektivisering. Vidare saknas underlag då det gäller kostnader för tolktjänster i relation till andra former av språkstöd. Behovet av kostnadsjämförelser angavs inte heller uttryckligen i uppdraget till myndigheterna.

Tolkutredningen bygger sin kostnadsredovisning för myndigheternas tolktjänster (se tabell 13.3) på aktuella underlag, som begärts in. Det kan, beroende på hur redovisningssystemen hos respektive myndigheter är uppbyggda, i enstaka fall innebära att kostnader för översättningar eller flerspråkig service slagits samman med kostnader för tolktjänster. I regel utgör kostnader för språkstöd i andra former då endast en liten del av de samlade kostnaderna för språkstöd och tolktjänster. För någon myndighet med mer begränsat behov av tolkar, som Pensionsmyndigheten, är dock förhållandet det motsatta. Där representerar angivna tolkkostnader främst språkstöd i andra former än tolkning.

Utredningen har i vissa fall efterfrågat om det går att särredovisa uppgifter om de kostnader som olika former av språklig service och kommunikation på andra språk än svenska genererar, vid sidan av professionella tolktjänster. Inom staten redovisar t.ex. Arbetsförmedlingen då kostnader om cirka 2,6 miljoner kronor under 2017, främst kopplat till den s.k. Yrkesguiden.[21] Pensionsmyndigheten gör för sin del bedömningen att merparten av de cirka 1 miljon kronor som redovisas för tolktjänster, snarare utgörs av sådant språkstöd.[22]

13.2.3 Utbildning

Utbildningen av tolkar sker idag främst genom statligt finansierad verksamhet vid högskola, folkhögskola och studieförbund. Försöksverksamhet med statligt finansierad tolkutbildning planeras även inom ramen för yrkeshögskolan med start 2019. Utbildning sker vidare i form av upphandlad arbetsmarknadsutbildning samt inom ramen för offentlig och privat förmedlingsverksamhet. Även i dessa fall utgörs finansieringskällan i grunden av offentliga skattemedel.

[21] Arbetsförmedlingen, underlag till utredningen, 2018-05-18.
[22] Pensionsmyndigheten, underlag till utredningen, 2018-01-12.

Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet tillförs under perioden 2018–2020 förstärkta resurser för högskoleutbildning av tolkar och tolklärare, som följd av tidigare beslut. Sammantaget innebär det successivt ökade resurser under kommande år till cirka 21,5 miljoner kronor 2020. Från och med 2021 aviseras en varaktig ökning av anslaget med 9,6 miljoner kronor. Ett överskott om 8,4 miljoner kronor redovisades 2016, vilket möjliggör ökad lärar- och doktorandresurs under en fyraårsperiod.[23]

Kontakttolkutbildning inom folkbildningen bedrivs under tillsyn och kvalitetsgranskning av Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH). Statsbidrag fördelas av MYH och har från 2016 mer än fördubblats på årsbasis jämfört med 2015, då cirka 16,8 miljoner kronor anslogs. Riksdagens beslut innebar att 21 miljoner kronor tillfördes permanent med anledning av de ökade behov som uppstått. Under 2018 beräknas bidrag för kontakttolkutbildning kunna utgå med minst 38 miljoner kronor.

Validering av yrkesverksamma tolkar genomförs av de utbildningsanordnare som har fått statsbidrag för grundutbildning. Valideringen syftar till att synliggöra tolkars kompetens i relation till grundutbildningen. Det kan innebära att validanden får ett utbildningsbevis eller genomgår delar av grundutbildningen. Under 2015 finansierades valideringen med cirka 60 000 kronor, under 2016 med 867 000 kronor samt under 2017 med 686 000 kronor. För 2018 har cirka 1,6 miljoner kronor avsatts för validering, där det kan utgå 7 000 kronor i statsbidrag för varje validerad person. Även tidigare år avsattes belopp i liknande storleksordning, dock utan att kunna upparbetas. MYH:s uppdrag avser att främja användningen och utvecklingen av validering inom de utbildningar som myndigheten ansvarar för samt att stödja branscherna i deras arbete med att utveckla, kvalitetssäkra och informera om modeller för validering.[24]

Staten finansierar folkbildningens tolkutbildningar genom riktad bidragsfördelning via MYH till folkhögskolor och studieförbund. Statsbidraget för kontakttolksutbildning förstärks med statlig finansiering genom Folkbildningsrådets mer generella statsbidrag för folkbildning. Folkbildningsrådet har i en aktuell kartläggning visat att finansieringen via MYH har avgörande betydelse då det gäller de

[23] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 208, samt verksamhetsberättelse från Tolk- och översättarinstitutet 2016, s. 10.
[24] 6 § förordningen (2017:1113). MYH:s årsredovisningar för 2016 och 2017, s. 46 respektive s. 43.

samlade resurserna för kontakttolkutbildning. Förutsättningarna skiljer sig dock mellan studieförbund och folkhögskolor, där de senare har avsevärt större möjligheter att komplettera finansieringen med medel från folkbildningsanslaget. Folkhögskolor får enligt gällande regler, till skillnad mot studieförbunden, inte ta ut avgifter av sina deltagare annat än för studiematerial och inackordering. Folkbildningsrådet beräknar att finansieringen genom MYH står för 80–100 av studieförbundens resurser för tolkutbildningar. För folkhögskolorna utgör MYH:s andel av finansieringen 68–75 procent. MYH anger i särskilda anvisningar att kontakttolkutbildningar inom folkbildningen i möjligaste mån ska erbjudas som avgiftsfri utbildning.[25] Folkbildningsrådet visar genom en uppföljning 2018 att studieförbunden, som formellt har rätt att avgiftsbelägga sina kurser, inte tar ut sådana avgifter inom den sammanhållna grundutbildningen till tolk.[26]

De utbetalda statsbidragen från MYH för kontakttolkutbildning inom folkbildningen har ökat under senare år från cirka 15,5 miljoner kronor 2015 till 27,7 miljoner kronor 2016.[27] Mot bakgrund av den förstärkning med statliga medel som sker genom folkbildningsanslaget, kan den faktiska statliga finansieringen till folkbildningens aktörer dock bedömas ligga något högre.

Arbetsförmedlingens upphandlade förberedande utbildning samt utbildning till kontakttolk har successivt inneburit ökande kostnader över tid. Kostnaderna under 2015–2017 uppgick sammantaget till 101 miljoner kronor, med en ökning från 17 miljoner kronor 2015 till 43 miljoner kronor 2017.

Studiemedel

För utbildning på folkhögskola och högskola tillkommer kostnader för staten för deltagarnas studiemedel, som under 2019 i normalfallet kan uppgå till sammanlagt 10 676 kronor per student och månad, lån och bidrag sammantaget. Av denna summa utgör bidragsdelen 3 236

[25] Folkbildningsrådet (2018). Kontakttolk – utbildningar inom folkbildningen. En kartläggning.
[26] Ibid.
[27] Ibid.

kronor per månad.[28] Faktiska uppgifter om uttagna studiemedel saknas då det gäller studerande på tolkutbildningar. Rent allmänt kan dock konstateras att studerande som är 35 år eller äldre oftare har annat ekonomiskt stöd, från partner eller eget yrkesarbete. Sedan 2012 har lånebenägenheten ökat något, 2016 tog 70,1 procent av samtliga berättigade studeranden i landet ut studielån, av högskolestuderande hade 71 procent studiemedel detta år.[29] Studerande vid tolkutbildningar bedöms ta ut studiemedel i mer begränsad omfattning, eftersom utbildningarna ofta bedrivs på distans eller halvfart för att möjliggöra arbete som tolk vid sidan av studierna. Fullt studiemedel inom utbildningssystemet schablonberäknas som en kostnad för staten motsvarande 46 900 kronor för studier på heltid under 40 veckor (helår).[30]

13.2.4 Auktorisation

Kammarkollegiet ansvarar för auktorisation av tolkar och översättare. Verksamheten är till viss del avgiftsfinansierad och utgifterna anslås på Kammarkollegiets förvaltningsanslag, inkomsterna redovisas mot inkomsttitel. Avgiftsintäkterna är för närvarande cirka 3 miljoner kronor per år, samtidigt som kostnaderna för verksamheten (prov, personal, lokaler, språkbedömare m.m.) är cirka 15 miljoner kronor per år.

Avgiften för att delta i auktorisationsprov utgör för den enskilde 2 300 kronor. Auktorisationen behöver förnyas vart femte år, kostnaden för den enskilde för en förnyelse av auktorisationen är densamma som vid ursprunglig prövning, även om förnyelse i normalfallet avgörs endast på insända handlingar. I enstaka fall kan även nytt kunskapsprov behövas om det bedöms att tolkens verksamhetsgrad är för låg. Det är vanligt att den tolkförmedling som tolken främst är knuten till betalar hela eller delar av den enskildes auktorisationsavgift. Vid omauktorisation utgår i regel inte ersättning från förmedlingen, eftersom tolken då medges avdrag i sin inkomstdeklaration.

[28] www.csn.se/fragor-och-svar/hur-mycket-pengar-kan-jag-fa-eller-lana.html#expand:svid10_62fc105b15ddecaf46f1a51c, 2018-10-29.
[29] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 15, s. 35.
[30] Utbildningsdepartementet, information till utredningen, 2018-11-08.

Tabell 13.4 Statliga anslagsresurser för utbildning, validering, auktorisation, tillsyn och arbetsmarknadspolitiskt stöd för tolkning i talade språk 2016–2020 (tkr)

Myndighet	2016	2017	2018	2019	2020
Stockholms universitet[31] Utbildning, UO 16, 2:65, ap 9	11 705	11 884	16 304	19 304	21 504
Myndigheten för yrkeshögskolan[32] utbildning, UO 16, 14:2, ap 2	37 733	37 700	oförändrat[33]	oförändrat	oförändrat
Arbetsförmedlingen, uppdragsutbildning, UO 14, 1:3[34]	40 766	43 311	Ej tillgänglig uppgift		
Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiskt stöd: tolkförmedlingar[35] UO 14	Se not	Se not			
Försvarets tolkskola, anslagsfinansierat		Ej tillgänglig uppgift			
Kammarkollegiet, auktorisation och tillsyn,[36] UO 2, 1:2, ap. 1	11 909	14 216 1 815			
Migrationsverket, bidrag till landsting och kommuner (tolkning)		Ej tillgänglig uppgift			
Totalt cirka (mnkr)	**140**	**150**			

[31] Regleringsbrev för Stockholms universitet 2016–2018 samt förslag enligt prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 208. Anslaget avser i sina delar även utbildning av översättare och konferenstolkar. Andelen som avsätts för tolkning avses dock öka. Fördelningen 2018 innebär enligt TÖI att tolkar och konferenstolkar disponerar cirka 8,3 mnkr, översättarutbildningen cirka 8 mnkr. För 2020 beräknas summan för tolkutbildning motsvara cirka 13,5 mnkr.

[32] Regleringsbrev för Kammarkollegiet och MYH 2016–2018 samt prop. 2017/18:1, utgiftsområde 17. Bidraget avser del av finansiering av kontakttolkutbildning. Särskilda ändamål, som preparandkurser inför auktorisationsprov, angavs i RB 2016. Viss andel av medlen disponeras för myndighetens egen administration, utveckling m.m. Detta belopp utgjorde 2017 högst 2,5 mnkr. MYH kan även använda del av sitt förvaltningsanslag för tillsyn och kvalitetsgranskning som rör kontakttolkutbildning. Omfattningen har inte beräknats.

[33] Ungefärligt oförändrat bidragsbelopp, vilket kan komma att öka om utbildningen av tolkar för döva och hörselskadade ej nyttjar angivet högstbelopp inom anslagsposten. Framgår av regleringsbrevet 2018 för Myndigheten för yrkeshögskolan.

[34] Arbetsförmedlingen, AF, underlag till utredningen avseende utbetalda belopp för arbetsmarknadsutbildning till kontakttolk, AUB, och förberedande kontakttolkutbildning, FUB, 2018-03-20. AF anger i rapportering till regeringen 2018-03-31, Effektiviserad användning av tolktjänster, att myndigheten kommer att avvakta med upphandling av fortsatta utbildningar p.g.a. låg sysselsättningsgrad efter genomgången utbildning samt pågående offentlig tolkutredning. Nuvarande avtal löper ut i januari 2019.

En av de större tolkförmedlingarna, Språkservice, har liksom Kammarkollegiet hemställt hos regeringen om en nedsättning av kostnaden för förnyelse av tolkauktorisation. De argument som anförts gäller främst de begränsade handläggningskostnader som förnyelse innebär för Kammarkollegiet och att avgiften därför kan ses som oskälig och oproportionerlig. Enligt Språkservice finns även risk för att tolkar väljer att avstå från fortsatt auktorisation på grund av den höga avgiften.[37] Tolkutredningen lägger som tidigare framgått också förslag om sådan nedsättning.

13.2.5 Bidrag till insatser inom kommuner och landsting

Migrationsverket hanterar en rad statliga ersättningar till kommuner och landsting, som bland annat avser kostnader för tolkar. Kommuner som har tagit emot nyanlända för bosättning har rätt till en schablonersättning som bl.a. avser kostnader för tolkning.[38] För att täcka kostnader för den hälso- och sjukvård som landsting är skyldiga att erbjuda asylsökande och nyanlända, betalar Migrationsverket i efterhand ut en schabloniserad ersättning per person, där kostnader för tolk inkluderas. För kostnadskrävande vårdbehov där schablonen inte är tillräcklig, finns möjlighet att söka särskild ersättning. Landstingen får vidare en schablonersättning för genomförd hälsoundersökning per asylsökande med de tolkkostnader som då uppkommer. För asylsökande får ersättning även ges efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

För asylsökande som inte vistas på förläggning när de beviljas uppehållstillstånd, finns rätten till ersättning kvar under en månad

[35] Arbetsförmedlingen finansierade under perioden jan 2016 – febr 2018 anställningsstöd till 192 personer inom tolkbranschen, vid två tolkförmedlingsbolag 24–28 personer under perioden. Beloppen kan inte uppskattas. Underlag från Arbetsförmedlingen 2018-03-19 och 2018-09-24.
[36] Kammarkollegiet (2018). Årsredovisning 2017. Myndigheten erhöll cirka 2,6 mnkr 2016 respektive 3,2 mnkr 2017 i avgifter för auktorisationsprov. Avgifterna disponeras inte av myndigheten. Under 2017 tillfördes drygt 1,8 mnkr för utveckling av en tolkförmedlingsportal. Det ackumulerade underskottet (avgifter i förhållande till anslag) motsvarar drygt 92 mnkr genom åren.
[37] Språkservice (2013). Förslag till revidering av avgift vid förnyelse av tolkauktorisation, Skrivelse till Finansdepartementet, 2013-06-04.
[38] 3 §, 8 § och 10 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och 1 § förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

från det att tillstånd har beviljats.[39] Landstingen har ingen lagreglerad skyldighet att erbjuda hälsoundersökning för en nyanländ person som är kommunmottagen och som fått uppehållstillstånd. Ett landsting kan dock få ersättning för en genomförd hälsoundersökning av en nyanländ person som har fått uppehållstillstånd, enligt samma schablonbelopp som kan beviljas för asylsökande, vilket som framgått ovan kan inkludera tolkkostnader.

Sådan ersättning till landsting gäller under förutsättning att hälsoundersökningen genomförs inom ett år från det datum personen första gången togs emot i en kommun och en undersökning inte redan genomförts under asyltiden. Föreligger varaktigt vårdbehov kan landstingen under vissa förutsättningar få ytterligare ersättning, där även kostnader för tolk kan omfattas.[40]

Hur mycket av schablonersättningarna som respektive kommun eller landsting faktiskt använder för tolkkostnader kan Migrationsverket efter förfrågan från utredningen inte bedöma.

Ersättningarna förutsätter i flera fall uppgiftsskyldighet för kommuner och landsting att lämna de uppgifter som krävs för att Migrationsverket ska kunna besluta om rätt till ersättning. I det ingår även att kunna härleda tolkkostnader till specifika patienter, vilket aktualiserar frågan om hantering av personuppgifter.

Även så kallade papperslösa personer inom landstinget, dvs. vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, har rätt till viss vård. Ersättningen till landstingen för vård av dessa personer ingår i det generella statsbidraget till kommuner och landsting.[41] Huruvida rätten till vård också innefattar rätt till tolk är en bedömningsfråga.

[39] 2–4 §§ och 6–6 a §§ förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande, 4 § och 33–35 §§ förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar samt 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Bestämmelser om tidsbegränsat uppehållstillstånd med tillfälligt skydd finns i 21 kap. utlänningslagen (2005:716).

[40] 33–34 §§ förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

[41] Lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd och förordningen (2013:412) om vårdavgifter m.m. för utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. Landstingen får ersättning via utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning.

13.3 Kostnader i kommuner och landsting

Kommuner och landsting står för cirka två tredjedelar av de offentliga kostnaderna för tolktjänster. Det överensstämmer med bedömningar av Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, som genomförde en begränsad urvalsstudie som rörde stat, landsting och kommuner under 2015.[42] Tolkutredningen kan genom primärdata från större statliga tolkanvändare, samtliga landsting och ett urval kommuner konstatera att motsvarande förhållande gällde under 2017. Karaktären på kostnaderna varierar dock mellan olika huvudmän. Ett antal kommuner och landsting samverkar fortsatt i kommunalförbund eller gemensam nämnd kring egna tolkförmedlingar och tolktjänster, främst i Västsverige, Landstinget i Örebro och i Dalarna. Det innebär en kostnadsredovisning som är direkt verksamhetsknuten och inte omfattar vinstuttag eller utdelningar. Vissa tecken finns också på att förmedling i egen regi kan ske genom ökad samverkan. Språktolknämnden i Dalarna redovisar t.ex. ett breddat underlag under 2018, då sammanlagt 12 kommuner samt landstinget Dalarna samverkade med Borlänge som värdkommun. Omslutningen låg 2017 på cirka 38 miljoner kronor med drygt två tredjedelar av verksamheten i form av telefontolkar. Andelen tillsatta tolkuppdrag var mycket hög, mindre än 1 promille av uppdragen kunde ej tillsättas. Samverkan ger här ekonomiska förutsättningar för riktade projekt, som utveckling av språkkompetens, beställarutbildning, anställning av tolkar och s.k. kulturkommunikatörer.[43]

13.3.1 Tolktjänster

Kommunernas och landstingens kostnader för tolkförmedling och tolktjänster låter sig inte omedelbart överblickas. Det är snarare så att uppgifter om verksamhetens omfattning, liksom dess kostnader, har visat sig svårtillgängliga eller i många fall omöjliga att sammanställa över en följd av år. Det har också framgått av tidigare utredningar inom området. Oklara ansvarsförhållanden med administrativa system och rutiner som inte förberetts för denna typ av uppföljning, innebär att många huvudmän helt förlitar sig på leverantörernas uppgifter. Det

[42] MYH (2016). Samhällets behov av kontakttolkar. Slutrapport.
[43] Verksamhetsberättelse från språktolknämnden i Dalarna, 2018-02-15.

gäller såväl data om omslutning, antal uppdrag, avropade språk, kompetens på levererade tolkar, andel distanstolkning, som inträffade avvikelser.

Tolkutredningen har genom direktkontakt med samtliga landsting och ett urval kommuner sökt bygga upp en sammanhållen nationell bild av kommun- och landstingssektorns förhållanden då det gäller användning och finansiering av olika typer av tolktjänster under den senaste fyraårsperioden. Det har endast delvis lyckats, men ger ändå underlag för kvalificerade bedömningar om årlig verksamhetsvolym och kostnader i en storleksordning om cirka 1,1 miljarder kronor, vilket framgår av tabell 13.5. Kostnaderna kan vara än mer omfattande, eftersom direktupphandlade tolkar inte finns med i den leverantörsstatistik som rapporterade uppgifter i regel grundar sig på.

Utredningen noterar att verksamheten trots betydande omfattning och kostnader, ändå kan vara dåligt känd för beslutsorgan i många kommuner och landsting till följd av kontroll- och uppföljningssystemens utformning. Det kan tyckas förvånande med tanke på den ekonomiskt utmanande situation många huvudmän redovisar. Statistik och kostnadsredovisningar bygger i regel ytterst på leverantörernas egna uppgifter. Det är problematiskt, då den statistik leverantörer enligt avtal är skyldiga att leverera, inte alltid finns på plats. Samordning sker inte heller mellan olika leverantörer då det gäller terminologi, definitioner, periodicitet och uppställningar. Byte av huvudleverantör får inte sällan till följd att statistikserier bryts och att kostnader och verksamhet inte kan redovisas kontinuerligt. Det är inte ovanligt med bortfall av uppgifter för delar av eller hela verksamhetsår.

Det har vidare ifrågasatts om statistik och kostnadsredovisningar kring offentlig verksamhet är ändamålsenligt utformad i de fall den helt vilar på enskilda privata aktörer. Särskilt som dessa aktörer inte är oberoende i förhållande till den verksamhet och utveckling som redovisas. Avsaknad av egna kontrollsystem och rutiner kan innebära att kommuner och landsting får svårare att upptäcka överdebiteringar, tilläggsavgifter utöver ramavtal m.m. Ökad uppföljning och verifiering av underlag kan därför vara motiverat. Inte minst för att möta de indikationer på feldebitering som diskuterats med utredningen inom vissa verksamheter. Det kan t.ex. handla om överfakturering av tolktimmar, för högre kompetenskategori än den faktiska, överdrivna spilltids- och reskostnader m.m.

Kommuner och landsting kan mot denna bakgrund ha behov av att utveckla långsiktiga och strategiska bedömningar utifrån egna, oberoende offentligt kvalitetsgranskade primärdata och faktiska kostnader. Det kan underlätta egen budgetering och styrning, t.ex. avseende andelen auktoriserade och utbildade tolkar i verksamheten, distanstolkning relativt tolkning på plats eller förutsättningar för utveckling av eget språkstöd.

Det kostnadsunderlag utredningen kunnat ta del av innehåller betydande luckor. Vissa bedömningar har ändå kunnat göras. Det framgår således klart att kostnadsutvecklingen sammantaget, liksom för enskilda kommuner och landsting, ökat påtagligt under åren 2015–2016, för att därefter stabiliseras eller sjunka något. Det ökade behovet av tolktjänster bedöms dock komma att kvarstå under lång tid, vilket även rapporterats i tidigare kartläggningar.[44]

Volymerna kan under kommande år förbli relativt oförändrade, men en förskjutning väntas mot ökad andel distanstolkning. Det kan innebära genomsnittligt sjunkande timpriser för tolktjänster och därmed ökad kostnadseffektivitet. Avgörande är hur distanstolkning kan utvecklas och motiveras kvalitetsmässigt, så att tillfredsställande funktionalitet och rättssäkerhet kan upprätthållas. Upphandlingar tenderar att fokusera på kostnadsbesparande faktorer och inte ställa krav på att distanstolkning behöver utföras av erfarna och kvalificerade tolkar för att uppnå erforderlig kvalitet. Utredningen diskuterar i andra kapitel de kvalitetsaspekter som ett förändrat avropsmönster kan innebära. Stora variationer i flyktingmottagandet regionalt och lokalt samspelar med befintlig demografi avseende behoven av tolkning i olika språk. Variation ses också över tid, samt då det gäller kompetenskrav för olika typer av ärenden. Landets kommuner ska alla följa förvaltningslagens krav men har skilda förutsättningar, dels beträffande demografiska variabler, dels då det gäller att kunna ordna tolkning på tillfredsställande sätt. Storstadsområden har bättre tillgång till tolkar och kan lättare ordna tolkning på plats, i de fall detta erfordras. Mindre kommuner kan sakna förutsättningar att säkra utbildade och auktoriserade tolkar och kan inte ensamma nyttja de större kommunernas skalfördelar. Samtidigt kan behovet av tolktjänster visa sig betydande just i storstäder, vilket får betydelse i den kommunala budgeten, men inte alltid på ett så påtagligt sätt som i mindre kommuner. Stockholm redovisade t.ex. ett mycket

[44] MYH (2016). Samhällets behov av kontakttolkar. Slutrapport.

stort antal tolkuppdrag för 2017, med en årskostnad på 26,4 miljoner kronor eller cirka 28 kronor per invånare.

Tabell 13.5 Bedömda kostnader för förmedling och genomförande av tolktjänster i talade språk inom kommuner och landsting 2015–2017 (mnkr)[45]

Inkluderar förmedlingsverksamhet i egen regi inom vissa kommuner och landsting, beloppen avrundade

Beställare	2014	2015	2016	2017
Kommuner	300	450	480	400
Landsting[46]	385	500	700	686
Därav avropat genom offentligt ägda tolkförmedlingar[47]	300	834	464	447
Bedömning totalt	**685**	**950**	**1 180**	**1 086**

Kiruna, med en total befolkning på cirka 23 100, redovisade under hela fyraårsperioden 2014–2017 endast drygt 1,3 miljoner kronor för tolktjänster, vilket i genomsnitt innebar halva kostnaden per invånare, jämfört med Stockholm. Ljusnarsberg, en av landets mindre kommuner hade trots blygsamma kostnader om cirka 0,5 miljoner kronor under 2017 ändå betydande genomsnittliga kostnader för tolktjänster räknat per invånare.

Den ökande andelen distanstolkning påverkar kostnadsbilden, men även kvaliteten på tolkningen. Gotland hade t.ex. 2017 förhållandevis låga tolkkostnader per invånare, men nyttjade endast

[45] Av utredningen uppskattade samlade volymer utifrån underlag till utredningen våren 2018 från kommuner och landsting. Angivna exempel bygger på respektive huvudmans eller huvudleverantörs underlag och inkluderar ingående resekostnader m.m.. Den statistik som lämnats av kommunal eller privat förmedlande huvudleverantör (t.ex. i Örebro och Norrbottens läns landsting), kan innebära underskattning av huvudmannens samlade kostnader, eftersom viss kompletterande direktupphandling av tolkar kan förekomma.

[46] Utredningen använder sig av begreppet landsting, även i de fall ett landsting betecknar sig som region. Utredningen anknyter därmed till begreppen i kommunallagen och vallagen.

[47] Underlag från Tolkservicerådet 2018-02-19. Avser fakturerade belopp inkl. sociala avgifter vid bokningar genom till Tolkservicerådet anslutna förmedlingar, dvs. kommunala förmedlingar i Borlänge, Eskilstuna, Eslöv, Falkenberg, Gislaved, Gävle, Halmstad, Helsingborg, Härnösand, Hässleholm, Jönköping, Karlstad, Lund, Sundsvall, Värnamo, Västmanland, Växjö Kronotolk, Örebro samt Tolkförmedling Väst, dvs. kommunalförbundet för Västra Götalands läns landsting med kommunerna Alingsås, Borås, Essunga, Falköping, Grästorp, Gullspång, Göteborg, Götene, Hjo, Karlsborg, Lerum, Lidköping, Lilla Edet, Mariestad, Munkedal, Mölndal, Orust, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholm, Trollhättan, Töreboda, Uddevalla, Ulricehamn, Vara, Öckerö, samt Västra Götalands läns landsting. Dessutom ingår det enskilda företaget Linguacom i Nacka kommun i underlaget.

distanstolkar, därav mycket få utbildade eller auktoriserade (cirka 2 respektive 7 procent av samtliga tolkar).

Tabell 13.6 Kommunala kostnader för tolkning per invånare 2017

Exempel från ett antal kommuner av olika storlek

Kommun	Antal invånare 2017	Tolktjänster, SEK/invånare
Stockholm	949 761	27,8
Göteborg	567 300	34,4
Malmö	333 633	52,5
Växjö	91 060	31,8
Karlskrona	66 666	33,0
Gotland	58 595	17,7
Salem	16 665	35,3
Bromölla	12 699	40,4
Ljusnarsberg	4 942	101,3

Källa: SCB, Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2017.

Regionala skillnader i kostnader för tolkning, räknat per invånare, uppvisar väl så stora variationer som då det gäller kommunerna. Flera landsting uppvisade t.ex. mer än tio gånger högre kostnader per invånare än Gotland, som enbart använde telefontolkar.

Den samlade kostnaden per invånare är betydligt högre i landstingens verksamheter jämfört med kommunernas, vilket kan sammanhänga med hälso- och sjukvårdens påtagliga behov av tolktjänster som ett led i adekvat vård och omhändertagande. En viktig förklaringsgrund är de demografiska skillnader som finns mellan olika delar av landet. Andelen utrikes födda i olika regioner, som i viss utsträckning kan antas spegla behov av tolktjänster, samvarierar i betydande grad med den genomsnittliga kostnaden per invånare för tolkning i olika landsting.

Några landsting, Örebro och Gävleborg, sticker dock ut med högre kostnader än förväntat, givet andelen utlandsfödda. Här finns sannolikt ytterligare viktiga faktorer, som kan förklara den höga kostnaden per invånare. Stockholms läns landsting utmärker sig i sammanhanget med förhållandevis låga kostnader per invånare med

hänsyn tagen till den höga andelen utlandsfödda (cirka 25 procent i slutet av 2017).[48]

Tabell 13.7 Kostnader för förmedling/genomförande av tolktjänster på uppdrag av ett urval enskilda kommuner 2014–2017 (mnkr)[49]

Inkluderar förmedlingsverksamhet i egen regi inom vissa kommuner, beloppen avrundade, i vissa fall uppskattade cirkauppgifter

Beställare, kommun	2014	2015	2016	2017
Stockholm	14,2	17,5	25,5	26,4
Göteborg[50]	11,9	18,0	21,6	19,5
Malmö[51]		14,4	17,6	ca 17–18
Helsingborg	4,1	6,1	8,5	9,1
Sörmlands kommuner		6,1	8,5	7,4
Uppsala	6,6	4,6	7,2	6,4
Västerås	4,1	5,2	7,0	6,3
Umeå				3,8
Växjö	2,3	2,7	4,1	2,9
Östersund	1,4	3,2	3,9	2,6
Norrköping		2,5	2,7	2,6
Linköping	1,6	1,7	1,9	2,4
Karlskrona		3,8	4,9	2,2
Sollentuna	1,2	1,3	2,5	2,0
Luleå[52]				2,0
Gotland	0,6	0,4	3,0	1,0
Salem	0,3	0,6	0,8	0,6
Bromölla[53]		0,5	0,7	0,5
Bedömning kommunerna totalt	**300**	**450**	**480**	**400**

Anm. Tomma celler innebär att efterfrågade uppgifter inte kan lämnas.

[48] Utredningens beräkningar bygger på underlag avseende tolkkostnader från olika huvudmän samt befolkningsdata från SCB (2018), Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2017.
[49] Kostnadsunderlag till utredningen från respektive kommuner våren och sommaren 2018. Kostnaderna inkluderar i regel ingående resekostnader m.m. Viss statistik har lämnats direkt av kommunal eller privat förmedlande huvudleverantör (t.ex. Västra Götaland, Örebro), men även övriga underlag bygger i stor utsträckning på information från leverantörer. Det kan innebära underskattning av huvudmannens samlade kostnader om direktupphandlade tolkar inte ingår. Utredningens samlade bedömning bygger på antagandet att viss miniminivå på tolktjänster kan antas gälla i förhållande till kända demografiska förhållanden.
[50] Bedömning av utredningen, bygger på underlag från Tolkförmedling Väst, 2018-04-18.
[51] Fullständigt underlag för åren saknas, halvårsstatistik från 2017 indikerar att detta år innebar en utplaning på ungefär samma eller något högre nivå än 2016.
[52] Avser perioden sept. 2017 – aug. 2018, underlag från Luleå kommun 2018-10-01.
[53] Intern språkresurs i arabiska avlastar behovet av tolkar under 2017, underlag från Bromölla kommuns förvaltningar för utbildning och socialtjänst till utredningen, 2018-08-08.

Tabell 13.8 Kostnader för förmedling/genomförande av tolktjänster på uppdrag av enskilda landsting 2014–2017 (mnkr)[54]

Inkluderar förmedlingsverksamhet i egen regi inom vissa landsting i samverkan med kommuner, beloppen avrundade. Genomsnittlig kostnad anges per invånare 2017

Beställare, landsting	2014	2015	2016	2017	SEK/inv.
Stockholm[55]			150	140	60,7
Skåne[56]	53	63	(56)	130	96,7
Västra Götaland	53,0	69,0	75,0	79,1	46,8
Örebro	26,8	31,3	50,5	50,6	169,3
Gävleborg	37,1	47,7	44,0	40,0	140,0
Västmanland	18,3	21,9	32,6	30,3	111,8
Uppsala				29,3	79,4
Jönköping	15,7	21,1	28,2	27,8	77,8
Sörmland		20,3	25,9	23,8	81,7
Dalarna	14,0	19,0	28,0	22,0	76,9
Värmland	8,6	11,3	18,7	20,2	72,0
Östergötland				18,9	41,3
Kalmar	12,3	15,1	19,4	14,3	58,7
Halland		7,1	12,8	12,8	39,4
Kronoberg	7,0	8,1	10,1	12,2	61,8
Blekinge	5,6	10,2	11,7	9,7	60,9
Västernorrland			8,3	8,6	35,0
Västerbotten	5,4	13,0	12.3	8,1	30,2
Norrbotten	2,8	3,8	5,6	5.0	19,9
Jämtland-Härjedalen	2,7	3,1	3,2	2,6	20,0
Gotland	0,3	0,5	1,6	0,7	11,6
Landstingen totalt, cirka	**385**	**500**	**700**	**686**	**67,8**

Anm. Tomma celler indikerar att efterfrågade uppgifter inte kan lämnas.

[54] Kostnadsunderlag till utredningen från landstingen våren och sommaren 2018. Kostnaderna inkluderar i regel ingående tillägg, som resekostnader m.m. Viss statistik har lämnats direkt av offentlig eller privat förmedlande huvudleverantör (t.ex. Västra Götaland, Örebro och Norrbottens läns landsting), men även övriga underlag bygger i stor utsträckning på information från leverantörer. Det kan innebära underskattning av huvudmannens samlade kostnader eftersom direktupphandlade tolkar då inte omfattas.

[55] Stockholms läns landsting kan främst överblicka cirkauppgifter för Hälso- och sjukvårdsförvaltningens tolkverksamhet de senaste åren och förmår inte lämna uppskattningar för tidigare år. Uppskattningarna bygger på cirka-underlag till utredningen, 2018-05-03.

[56] Region Skåne, underlag (cirkauppgifter) till utredningen 2018-04-05. Statistiken för 2016 omfattar endast perioden juli–december, fullständig statistik för året saknas.

Ett flertal faktorer kan dock bidra till de mönster utredningen uppmärksammat. Hit hör tillgång på och villkor för kvalificerade tolkar, kvalitet i förmedlingsarbetet, genomströmning och kvalitet i språkutbildning för invandrade, arbetsmarknadspolitiska förutsättningar och behov av olika tolkspråk i regionen.

Den genomsnittliga kostnaden per invånare kan mot bakgrund av ovanstående variera kraftigt, beroende på bostadsort. Sammantaget innebar det 2017 normalt kostnader i storleksordningen 120–300 kronor per invånare, vilket omfattade alla de strukturella och tjänsteinriktade kostnader för tolkning som tas ut av skattemedel genom stat, kommuner och landsting. Kostnaden kan vara intressant att jämföra med kostnader av näraliggande slag, t.ex. för samhällets åtagande att tillhandahålla offentliga biträden i utlänningsärenden. Under 2018 bedömdes resursbehovet för sådana offentliga biträden till cirka 600 miljoner kronor, motsvarande cirka 60 kronor per invånare. Motsvarande belopp 2017 var cirka 80 kronor.[57]

13.4 Sammanfattande iakttagelser

Utredningens kontakter med myndigheter och offentliga aktörer på olika förvaltningsnivåer samt den genomgång som gjorts av hur offentliga tolktjänster finansieras och kvalitetssäkras ger upphov till vissa iakttagelser. Ökande språklig mångfald och krav på att samhället ska hantera kommunikationen med enskilda, utgör ett påtagligt inslag i vardagen. Utveckling av avtal och interna rutiner för avrop och nyttjande av tolktjänster blir därmed ett naturligt inslag i många förvaltningars arbete. Med undantag för några av de större statliga aktörerna, återstår dock i många fall att etablera långsiktiga och sammanhållna processer för planering, styrning och uppföljning av verksamheter kring tolktjänster. Alltför många samhällsaktörer förlitar sig helt på sina leverantörer då det gäller statistik, kostnadsuppföljning och avvikelsehantering. Uppgifter kring volymen tolktjänster och vad de kostar tycks inte tillgängligt i det övergripande planerings- och budgetarbetet. Upphandlingsenheter kan bistå, men behöver hjälp av leverantörer och ekonomiavdelningar för att skapa underlag. Utredningen erfar att dess förfrågningar skapat insikter som tidigare inte funnits i många organisationer.

[57] Migrationsverket (2018). Verksamhets- och utgiftsprognos, juli 2018.

Det långsiktiga offentliga behovet av tolktjänster i olika språk sammanhänger inte enbart med volymen invandring och det regelstöd som utvecklats. Ökade incitament och verktyg för att nyanlända som varaktigt stannar i landet ska lära sig svenska språket kan få avgörande betydelse för integrationen och dess kostnader. Utveckling av egen språklig förståelse och förmåga att kommunicera utan tolk minskar enskildas utanförskap, underlättar arbete och delaktighet i samhället. Danmark och Finland har i sina regelverk inbyggda incitament att lära sig de nationella språken. Rätten till kostnadsfria tolktjänster är där begränsade. I Danmark tas avgifter vid behov ut av den enskilde för tolktjänster inom hälso- och sjukvården efter tre år i landet. I Finland upphör rätten till fri tolkning i samband med medborgarskap. I Danmark och Norge har också möjligheterna att använda barn och ungdomar som tolkar starkt begränsats, vilket kan öka vuxna familjemedlemmars motivation att utveckla egen språkkompetens.

Tolkförmedlingarna har för sin del utvecklat nyckeltal som stöd för sitt planeringsarbete. Enskilda utlandsfödda som kommer till Sverige beräknas vardera representera cirka 150 tolktimmar under en tioårsperiod.[58] Utredningen har inte tagit del av kalkylen, men ser att mer långsiktiga antaganden kan visa sig värdefulla även ur ett offentligt perspektiv. Sådana beräkningar har bland annat gjorts i Norge i anslutning till beredningen av förslag om ny lagstiftning kring ökade och kvalitetssäkrade tolktjänster. Samtliga nyanlända invandrare antogs ha otillräckliga språkkunskaper ännu efter två år i landet, dessa svårigheter antogs kvarstå för minst 50 procent av dem som varit i landet i upp till 14 år. Antalet personer med otillräckliga språkliga förutsättningar bedömdes sammantaget också öka, sett i ett tioårigt framtidsperspektiv.[59]

[58] Språkföretagen, ppt-presentation, 2016.
[59] Agenda Kaupang och Oslo Economics (2017). Okonomiska konsekvenser av lov om tolking i offentlig sektor, s. 40. Rapport utarbetad på uppdrag av Justitie- och beredskapsdepartementet. Beräkningarna omfattade inte gruppen nordiska eller engelsktalande invandrare.

13.4.1 Offentlig sektors samlade kostnader

De samlade offentliga kostnaderna för utbildning av tolkar, viss kvalitetssäkring och tillsyn samt utförda tolktjänster inom stat, kommuner och landsting bedöms årligen omfatta minst 2 miljarder kronor. Då har inte samhällets kostnader för förvaltningens interna administration, viss anställning av tolkar, anställningsstöd till tolkar samt offentlig studiefinansiering för deltagare i olika tolkutbildningar inkluderats. Samhällsfinansierade tolktjänster representerar även betydande samhällsvinster genom rätts- och patientsäkerhet, förutsättningar för integration och stöd för en demokratisk samhällsutveckling. Utredningen lämnade i tidigare kapitel en rad förslag avsedda att skapa ökad effektivitet och kvalitet i systemet.

13.4.2 Branschens utveckling och förhållningssätt

Tolktjänstmarknaden har expanderat kraftigt under senare år. Det kan ses som en naturlig följd av det ökande antalet asylsökande, nyanlända och utlandsfödda i befolkningen. Det är också ett uttryck för samhällets ökade fokus på integration, rättssäkerhet och att kunna upprätthålla fungerande kommunikation med enskilda som ännu inte lärt sig svenska språket.

Den offentliga sektorns åtagande och behov har varit helt avgörande för branschens utveckling. Det har under senare år inneburit en kraftig expansion, där tolk- och översättningstjänster nu årligen omsätter miljardbelopp. Redan 2014–2015 omsatte branschen i storleksordningen 2,5–3 miljarder kronor per år. Språkföretagens värde på marknaden uppskattades 2017 till drygt 3 miljarder kronor, där tolkning uppgavs stå för cirka 65 procent. Med ledning av de offentliga kostnader som redovisats, framstår främst expansionen vad gäller tolkning som i huvudsak skattefinansierad. Cirka 4 500 bolag hade en SNI-klassificering inom området översättning och tolkning, mer än 500 av dessa bolag hade en omsättning om minst 500 000 kronor. De tre största aktörerna Semantix, Språkservice och Transvoice bedömdes 2015 svara för hälften av den totala marknaden inom språktjänster i Sverige.[60] Utvecklingen har därefter varit fortsatt positiv för svenska aktörer. Språkföretaget Semantix ligger som största

[60] Enligt branschorganisationen Språkföretagen, refererade i Dagens Industri, Tolkföretag utmanar Stenbeck, 2014-04-23, samt ppt Colliander Lind, A-M, Språkföretagen.

branschföretag i Norden också högt i ett internationellt perspektiv. Företaget, majoritetsägt av private equity-fonden Segulah, har bland annat expanderat genom uppköp av andra språföretag och omsätter enligt egen uppgift cirka 1 miljard kronor, främst inom Norden.[61] Utredningen ger i avsnitt 4.5 en bild av verksamheten med tolkförmedling, bland annat i ekonomiskt hänseende.

Den tekniska utvecklingen har i flera avseenden påverkat branschen och möjligheterna att utveckla tjänsteutbudet. Det har också fått större aktörer att på allvar ägna uppmärksamhet åt den framtid som i grunden kan komma att omstrukturera utbudet av tolktjänster och integrationen mot översättningstjänster. Semantix ger t.ex. i egna pressmeddelanden uttryck för en framtida ”starkt konkurrensutsatt global marknad, där teknik och flerspråkiga data kommer att dominera agendan.”[62]

Prognoser

Det långsiktiga behovet av tolktjänster för olika språkgrupper i landet är svårt att prognosticera. Förutom de försök som gjorts av språkföretag och myndigheter finns mer allmänna erfarenheter kring hur individer inom ett land använder och återvänder till sina språkresurser, t.ex. i ett livstidsperspektiv. Norska erfarenheter och försök till konsekvensbedömningar tyder på att tolkbehov kvarstår för cirka hälften av populationen nyinvandrade även efter så lång tid som 14 år.[63]

Prognoser över antalet asylsökande och nyanlända påverkar de framtida tolkbehoven, men bedömningarna är naturligt behäftade med stora svårigheter. Vissa förhållanden ligger utanför samhällets direkta kontroll, som effekter av internationella konflikter och klimatförändringar, vilket t.ex. kort- och långsiktigt påverkar antalet asylsökande. Andra aspekter rör mer politiska överväganden kring asylpolitik och omhändertagande, där bedömningarna i regel är politiskt betingade och svåra att göra för förvaltningsmyndigheter och förvaltningar.

[61] Semantix (2018). Semantix tar plats nummer 14 i global rankning av de största språkföretagen. Pressmeddelande, 2018-07-04.
[62] Semantix (2018). Förvärv av Amestos affärsområde för översättning. Pressmeddelande, 2018-03-06.
[63] OsloEconomics (2017). Økonomiska konsekvenser av lov om tolking i offentlig sektor.

Migrationsverkets prognoser över asylsökande sträcker sig halvtannat år fram i tiden och omgärdas av reservationer, t.ex. avseende vilken lagstiftning som kan komma att gälla och vilken utveckling som sker inom EU. För 2019 görs en prognos om ett ökat antal asylsökande på totalt 29 000 (se även avsnitt 5.3.3). Migrationsverkets bedömning av kostnader för tolk kan inte särskiljas, eftersom bedömda kostnader aggregeras med andra kostnadsslag som relaterar till asylsökande, t.ex. översättningar och resor. Kostnaderna bedöms dock sammantaget som sjunkande under kommande treårsperiod.[64]

Även om efterfrågan på tolktjänster har minskat sedan 2015–2016, bedöms behovet ligga kvar på en fortsatt hög nivå under kommande år. När fler personer lämnar mottagningssystemet och tas emot i kommunerna, ökar behovet av tolkstöd inom bland annat socialtjänst, hälso- och sjukvård och hos Arbetsförmedlingen. I ett längre perspektiv aktualiseras behovet av tolkar för dessa språkgrupper inom andra delar av offentlig sektor, t.ex. rättskedjan, Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Det innebär också att efterfrågade tolkspråk kan variera mellan myndigheter. Pensionsmyndigheten erfar t.ex. att språkresurser i stor utsträckning nu behövs i finska. Det speglar demografiska förhållanden och förändringar inom olika språk- och åldersgrupper i landet.

Inom utbildningsområdet kan prognoser göras då det gäller antalet utbildade tolkar över tid. Antalet sökande liksom frekvensen studieavbrott är dock i betydande utsträckning relaterat till de förhållanden som präglar tolkarnas sysselsättningsmöjligheter och arbetsförhållanden. Det gör det svårt att med någon större säkerhet utveckla långsiktiga prognoser kring framtida volymer tillgängliga tolkar. Utredningen ger i anslutning till sina förslag och därtill kopplade antaganden en sådan mer allmän prognos i senare avsnitt.

Uppgifterna för det till Kammarkollegiet knutna rådet för tolk- och översättarfrågor knyter an till prognosfrågorna. Rådet utgör ett lämpligt forum för att diskutera de över tiden efterfrågade prognoser och bedömningar som behövs för att dimensionera utbildning av tolkar i olika språk.

[64] Migrationsverket (2018). Verksamhets- och utgiftsprognos, juli 2018.

13.5 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den framtida finansieringen av samhällets verksamhet med tolkar i talade språk bygger liksom hittills på skattefinansiering med stöd i lag och förordning. Tre huvudsakliga förändringar föreslås, vilket beskrivits i tidigare kapitel. Det innebär tillkommande kostnader inom en inledande men successivt minskande årlig ram om 39,8 miljoner kronor:

- Förstärkning av utvecklings-, utbildnings- och valideringsresurser vid högskola och folkbildning för ökad och breddad volym utbildning inom tolkområdet.
- Inledande utvecklingsprojekt inför etablering av tolkportal med beställarsamordning för statens förmedling av tolktjänster vid lämplig central förvaltningsmyndighet, i första hand Statens servicecenter.
- Uppdrag till Kammarkollegiet och länsstyrelserna att utveckla befintliga och nya register- och tillsynsfunktioner avseende tolkar och tolkförmedlingar.

Tolkutredningen lämnar vidare en rad förslag om ytterligare reglering, uppgifter och uppdrag med därtill kopplade finansiella förutsättningar. Resurser för de samlade förslagen föreslås omdisponeras från anslag inom utgiftsområde 14, anslag 1:3, som f.n. används bland annat för finansiering av arbetsmarknadsutbildning till tolk, vilken bör avvecklas.

Den allmänna utgångspunkten för Tolkutredningens förslag kring kostnader och finansiering är att nödvändiga förändringar kan lösas genom omdisposition inom dagens ramar. Betingelserna för detta varierar dock mellan stat, kommuner och landsting. Aktiva samordningsåtgärder och ökat eget ansvarstagande för förmedling av kvalitativt goda tolktjänster föreslås för de statliga verksamheterna. Ökad lokal och regional samordning kan på motsvarande sätt gagna verksamheter inom kommuner och landsting. Sådan samordning bygger dock främst på politiska beslut, grundade på mer aktiv ekonomisk och verksamhetsmässig genomlysning av den egna verksamheten med tolkar.

Det offentliga åtagandet att tillhandahålla nödvändiga tolktjänster fullföljs av stat, kommuner och landsting i enlighet med förvaltningslag och annan reglering. Kostnaderna skattefinansieras genom anvisade anslag och avsatta budgetmedel. Tolkutredningens förslag gäller i huvudsak tre förändringsområden. Det gäller för det första förstärkning av de utbildningsresurser vid högskola och folkbildning som krävs för ökad och breddad volym utbildning inom tolkområdet. Utredningen anger som ett ytterligare huvudförslag utveckling av en tolkportal med beställarsamordning för statens tolktjänster vid Statens servicecenter, alternativt annan lämplig central förvaltningsmyndighet. Ett tredje huvudförslag avser uppdrag till Kammarkollegiet och länsstyrelserna att utveckla befintliga och nya register- och tillsynsfunktioner för tolkar och tolkförmedlingsbolag.

Resurser för utredningens samlade förslag om 39,8 miljoner kronor föreslås omdisponeras från anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, anslaget 1:3 *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser*, som bland annat används för finansiering av arbetsmarknadsutbildning till tolk.[65] Utredningen föreslår att denna utbildning ska avvecklas från 2019, eftersom den inte ger avsedda effekter, vare sig sysselsättningsmässigt eller ur ett tolktjänstperspektiv. 39,8 miljoner kronor inom ramen för detta anslag bör i stället överföras till att finansiera de insatser som utredningen föreslår, främst alternativa och kvalitetssäkrade utbildningsvägar till tolk. Antagningskraven för dessa utbildningar är striktare, vilket ställer vissa krav om alternativa arbetsmarknadspolitiska insatser för en del av den målgrupp som tidigare anvisats arbetsmarknadsutbildning.

Utredningen lämnar i övrigt en rad ytterligare förslag om uppgifter och uppdrag med därtill kopplade finansiella förutsättningar. Den sammanlagda resursram som föreslås sjunker efter ett par inledande år till cirka 33 miljoner kronor per år under den femårsperiod som utredningen diskuterar. Varaktigheten i vissa kostnadsposter behöver därefter och på längre sikt prövas mot framtida förutsättningar. Det gäller främst volymen utbildning och det framtida prognosarbete kring behovet av tolkar i olika språk som utvecklas.

[65] Ap. 5, Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare. Andelen förbrukade medel för anslagsposten i september 2018 uppgick till 47,6 procent av anslagna medel för 2018. Arbetsförmedlingen, Ekonomiskt utfall inom Arbetsförmedlingen under budgetåret 2018, s. 6, 2018-10-30.

Tolkutredningens samlade förslag kan till betydande delar genomföras inom befintliga anslags- och budgetramar. Vissa av förslagen förutsätter dock aktiv omfördelning av resurser. Den allmänna utgångspunkten är att förändringarna också i ett mer långsiktigt perspektiv kan lösas genom omdisposition inom dagens kostnadsramar. Ett samlat genomförande av utredningens förslag bedöms kunna leda till minskande kostnader för staten, även om behovet av tolktjänster kvarstår på relativt oförändrad nivå. Mycket talar dock för att behovet av tolktjänster kan komma att reduceras något inom offentlig sektor om tolkarnas kvalitet höjs och effektiva former utvecklas för utbildning, förmedling och nyttjande av tolkar. Komplettering kan även ske med andra former av språkstöd, där det visar sig lämpligt.

Tabell 13.9 Utredningens förslag om utökad finansiering (mnkr) vid vissa statliga myndigheter

Utredningens förslag	Aktörer	2020	2021	2022	2023	2024
Högskoleutbildning till tolk	Stockholms universitet m.fl.	14,6	14,6	14,6	14,6	14,6
Tillkommande kostnader för studiemedel	CSN	5,86	5,86	5,86	5,86	5,86
Folkbildning till tolk	Mynd. för yrkeshögskolan	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Validering		3,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Tillkommande kostnader för studiemedel	CSN	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35
Tolkportal och beställarsamordning	Statens servicecenter, SSC	3,0	3,0			
Utvecklingsarbete beställarkompetens	KAM i samråd med bl.a. SSC, TÖI	1,0	1,0			
Registrering av tolkar Tillsyn av tolkar	Kammarkollegiet, KAM	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Registrering och tillsyn av tolkförmedlingar Följa regional utveckling	Länsstyrelserna	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Terminologiutveckling	Institutet för språk och folkminnen	0,75				
Totalt cirka		**39,76**	**39,1**	**33,0**	**33,0**	**33.0**

Motverkande kostnadsdrivande faktorer är ökande ersättningsanspråk för tolktjänster, reducering av förekommande barntolkning och ytterligare inflöde av nyanlända från andra länder, kanske med helt nya ursprungsspråk. För kommuner och landsting är kostnadsutvecklingen därför svårbedömd. Ökade ambitioner vad avser kvalitet och nyttjande av kvalificerade tolkar kan leda till ökade kostnader, men kan samtidigt innebära kvalitetsvinster i berörda verksamheter. En diskussion kring dessa frågor förs i utredningens konsekvensbedömningar, kapitel 14.

13.5.1 Ändamålsenlig utbildningsstruktur

Högskola

Utredningen har i avsnitt 6.8.1 lämnat närmare förslag om de förstärkningar av högskolans tolkutbildning som avses, fördelat på olika typer av kurser och kvalifikationsnivåer. En sammantagen förstärkning av högskolans utbildning till tolk i offentlig sektor steg I och II, motsvarande kraven för registrerad utbildad tolk, innebär 220 årsstudieplatser fördelat på två lärosäten. Hälften av dessa platser, 110 årsstudieplatser vid två lärosäten från 2020, ligger redan i den planering som fastställdes genom beslut om 2017/18 års budgetproposition. Den påbyggnad som avses ske under steg III och IV motsvarar kvalifikationsnivån som auktoriserad tolk och omfattar 140 årsstudieplatser fördelat på två lärosäten. Det innebär sammantaget en förstärkning med 1 250 utbildningsplatser under en femårsperiod. Fördelning av kurser och erforderliga anslagsmedel redovisas i nedanstående tabell.

Kurserna beräknas sammantaget kunna ligga till grund för de fordringar som krävs för en ny yrkesexamen inom högskolan till tolk i talade språk. En oklarhet gäller eventuella resursbehov för praktikinslag i kurserna Tolkning i offentlig sektor III och IV. Utredningen utgår dock från att myndigheter och offentlig sektor i övrigt har betydande egenintressen i att praktikmomenten kommer till stånd och bistår utbildningsanordnare i denna del. Sådan medverkan förutsätts också inom motsvarande utbildning vid yrkeshögskolan.

Utredningen för i kapitel 6 ett resonemang om ytterligare typer av högskolekurser som skulle öka utväxlingen vid Tolk- och översättarinstitutets tolkutbildningar. Utredningen lägger inte förslag om

ytterligare kostnader för sådan finansiering, men kan ändå redovisa det kostnadsutrymme det skulle innebära. Kursen översättning i offentlig sektor skulle med 140 studieplatser och två intag per år, fördelat på två lärosäten, representera en sammanlagd årlig kostnad om 4,4 miljoner kronor, motsvarande 31 400 kronor per studieplats. Kandidatkurs i tolkning på halvfart med 40 studieplatser vid ett ytterligare lärosäte (kursen går redan i Stockholm) representerar årliga kostnader om 800 000 kronor. Kursen Pedagogik och didaktik för tolklärare om 30 hp kan utvecklas också vid ytterligare lärosäte (går redan i Stockholm), vilket innebär tillkommande årliga kostnader om 600 000 kronor.

Tabell 13.7 Kostnadsberäkning befintliga kurser med fler studieplatser samt nya kurser vid högskolans utbildning till tolk i offentlig sektor

Dubbla kurser vid varje lärosäte, kostnader helår exkl. studiemedel

Termin	Kurser (vid två lärosäten)	Antal studenter	Kostnad (mnkr)	Därav redan prövat[66]
Vt, Ht	Tolkning i offentlig sektor I	2 x 2 x 55, totalt 220	4,9	cirka 2,9
Vt, Ht	Tolkning i offentlig sektor II	2 x 2 x 55, totalt 220	5,7	cirka 2,6
Vt, Ht	Tolkning i offentlig sektor III	2 x 2 x 35, totalt 140	4,8	–
Vt, Ht	Tolkning i offentlig sektor IV	2 x 2 x 35, totalt 140	4,8	–
Helår	**Tolkning i offentlig sektor I – IV**	**220 respektive 140**	**20,2**	**cirka 5,6**

En kurs i simultantolkning med inriktning mot rättstolkning, 30 hp, med 48 studenter är angelägen och beräknas om den kommer till stånd inledningsvis gå vid Stockholms universitet. Årlig kostnad för kursen uppskattas till 1,8 miljoner kronor. Utredningen lägger inte förslag avseende denna kurs, eftersom den närmast berör Domstolsverkets verksamhetsområde och då bör prövas verksamhetsmässigt och för finansiering i särskild ordning och inom ramen för domstolarnas kostnadsramar.

[66] Resurser som redan omfattas av befintlig finansiering eller där planerad förstärkning sker i enlighet med den prövning som skett genom prop. 2017/18:1, utgiftsområde 16, s. 208, samt anjknytande myndighetsdialog. Underlag från TÖI, 2018-10-24.

Studiemedel

Utredningens förslag bedöms innebära tillkommande kostnader för studiemedel i storleksordningen 5,86 miljoner kronor per år. Det motsvarar cirka 50 procent av den teoretiskt tillgängliga volymen studiemedel för det aktuella antalet årsstudieplatser. Utredningen gör här antagandet att benägenheten att nyttja studiemedel för den aktuella studerandegruppen är något lägre än den genomsnittliga andelen bland högskolestuderande, 71 procent (2016). Studerande vid tolkutbildningar bedöms i betydande utsträckning arbeta vid sidan av studierna, ofta som tolk. Studiernas karaktär, med en stor andel distansutbildning och utrymme för egna studier och planering, underlättar för sådant arbete vid sidan av studierna. Angivna gränser för fribelopp för studiemedel relativt olika typer av intäkter och ersättningar, medger i viss mån kombination av studiemedel och förvärvsinkomster, dock inte i mer omfattande utsträckning.[67]

Folkbildning

Utredningens förslag om förstärkning av folkbildningens resurser för grundläggande tolkutbildning omfattar ytterligare utbildningsplatser som leder till 250 fullföljda och godkända kurser med utbildningsbevis under femårsperioden, förutom de 158 årliga utbildningsplatser som redan beslutats inom ramen för försöksverksamhet med Yrkeshögskolan (dvs. utanför folkbildningen). Det öppnar sammantaget möjligheter för en betydande volym grundutbildade tolkar under perioden tillsammans med de resurser som tidigare avsatts. Beräknade tillkommande kostnader som följd av utredningens förslag framgår av nedanstående tabell.

Statsbidragssystemets utformning gör det svårt att ange ett exakt antal kursstarter och antagna, eftersom detta varierar med avseende på utbildningsanordnare, språkgrupper m.m. Utredningens kostnadsberäkning grundar sig på de kostnader per godkänd kursdeltagare som redovisas i förhållande till MYH:s statsbidragshantering. För främst folkhögskolornas kurser tillkommer i regel viss finansier-

[67] Prop. 2017/18, utgiftsområde 15, s. 35, samt information från Utbildningsdepartementet och Skatteverket. Schablon för statens årskostnad för fullt studiemedel (40 veckors heltidsstudier) utgör 46,9 tkr per studieplats. Exempel på fribelopp 2018 för årsintäkter vid sidan av studiemedel var cirka 61,7 tkr vid heltidsstudier under 26 veckor.

ing inom ramen för folkbildningsanslaget, vilket hanteras av Folkbildningsrådet. Utredningen har inte sett anledning att närmare utreda detta utrymme. Visar det sig svårt att fullfölja intentionerna med tolkutbildning inom yrkeshögskolan, bör motsvarande resurser för tolkutbildning i stället övervägas inom folkbildningen med dess beprövade verksamhetsformer. Därigenom säkras avsedd utbildningsvolym under perioden.

Tabell 13.8 Kostnadsberäkning för årligen tillkommande godkända kursdeltagare inom folkbildningens grundläggande tolkutbildning

Utbildningsanordnare	Studieplatser/godkända	Kostnad (mnkr)	Kostnad studiemedel (mnkr)[68]
Folkhögskolor	15	2,1	0,35
Studieförbund	35	1,9	–
Totalt per helår	**50**	**4,0**	**0,35**

Myndigheten för yrkeshögskolan tillförs vidare initialt 3 miljoner kronor, därefter en årlig resurs om 1 miljoner kronor för utveckling och bidrag till valideringsarbetet inom folkbildningen. Formerna för användning av denna bidragsresurs bör utvecklas i samråd med företrädare för folkbildningens tolkutbildningar.

Prognos över kvalitetssäkrade tolkresurser

Utredningen gör i anslutning till sina förslag och under vissa antaganden en översiktlig bedömning av den volym kvalitetssäkrade tolkar som kan tillgängliggöras under kommande femårsperiod.

Prognosen utgår från förhållandet att statens efterfrågan på kvalitetssäkrade tolkar enligt utredningens förslag ger effekter i termer av ökande söktryck på utbildningar till tolk, minskade studieavbrott, ökat intresse för validering samt även en minskad avgång från yrket av arbetsmarknads- och sysselsättningsskäl.

[68] Andel studiemedel som normalt tas ut vid studier inom folkhögskolan är inte känd, den begränsade volymen får i utredningens kalkyl endast marginell betydelse och läggs på motsvarande nivå som för högskolan. Se tidigare kommentarer under detta avsnitt. Studiemedel kan inte tas ut vid studier inom studieförbunden.

Tabell 13.9 Översiktlig prognos över tillgången på kvalitetssäkrade tolkar med auktorisation och godkänd utbildning 2020–2024

Utifrån utredningens förslag och gjorda antaganden (se noter)

Faktor	2020	2021	2022	2023	2024
Auktoriserade och utbildade tolkar[69]	2 200	2 700	3 300	3 900	4 500
Utbildning och validering[70]	600	700	700	700	700
Avgångar från tolkregistret	100	100	100	100	100
Totalt vid årets slut[71]					**cirka 5 100**

Arbetsförmedlingen har för sin del tidigare under året gjort bedömningen att sysselsättningsmöjligheterna för tolkar är mycket goda under kommande femårsperiod, med liten konkurrens om tillgängliga uppdrag.[72] Utredningen gör inte samma bedömning, vilket dagens auktoriserade och utbildade tolkar också vittnar om. Behovet av tolktjänster kommer även fortsatt att vara omfattande, men åtskilliga tolkar går också undersysselsatta. Det beror inte enbart på att de arbetar inom mindre efterfrågade tolkspråk, utan sammanhänger med branschens struktur och prissättningen av tolktjänster. Volymen avropade tolktjänster över tid antyder att fortsatta behov kommer att kvarstå i betydande grad, men med viss reduktion, främst av tolkning på plats. Reservation måste göras utifrån möjliga omvärldshändelser och förhållningssätt till följd av politiska ställningstaganden i Sverige och inom EU, vilket kan påverka behovsbilden.

[69] Utredningen anger som ingångsvärde ett schabloniserat antal, vilket kan komma att öka fram till 2020. Antalet auktoriserade respektive utbildade tolkar i Kammarkollegiets register var cirka 2 100 i november 2018. Viss dubbelregistrering förekommer.

[70] Volymen utbildade och validerade tolkar 2017 omfattade översiktligt till cirka 350 respektive 80. För folkbildningen varierar söktryck och utbildningsplatser över tid, för högskolan ses en svagt ökande trend. Yrkeshögskolan tillför drygt 150 platser under försöksperioden från 2019. Arbetsmarknadsutbildningen ingår inte i beräkningen, eftersom denna är på väg att fasas ut. Utredningens förslag innebär ytterligare cirka 300 platser på årsbasis. Med antagande om viss fortsatt avbrottsfrekvens i utbildningarna, bör antalet utbildade/validerade tolkar på sikt ändå uppgå till minst 600–700 årligen.

[71] Volymen tolkar ska jämföras med de uppskattningar som gjorts av landets samlade tolkresurser, inklusive s.k. övriga tolkar med varierande sysselsättningsgrad inom yrket. Sammantaget bedömdes drygt 5 000 tolkar vara verksamma i landet 2018.

[72] Arbetsförmedlingen (2018). Var finns jobben? Bedömning för 2018 och på fem års sikt, s. 22–23, 2018-02-18.

13.5.2 Reglering och tillsyn

Förslagen om utvecklad tillsyn gäller såväl det befintliga tillsynsansvaret gällande auktoriserade tolkar, som en utvidgning till utbildade tolkar samt tolkförmedlingar. Kammarkollegiet ansvarar för registrering och tillsyn av tolkar, medan registrering och operativt tillsynsansvar över förmedlingar läggs på länsstyrelserna. Arbetet kan i vissa delar komma att koncentreras till en eller flera länsstyrelser. Kammarkollegiets årliga kostnader för det utvidgade uppdraget beräknas till 4 miljoner kronor.[73]

Uppdraget vid länsstyrelsen förutsätter tre årsarbetskrafter för länsstyrelsernas register och tillsynsverksamhet samt ytterligare en årsarbetskraft för den del av uppdraget som handlar om uppföljning samt kunskaps- och erfarenhetsutbyte om tolkfrågor i länen inom ramen för befintliga integrationsuppdrag. Det handlar då om att lägga till tolkfrågor i den lägesbild som samtliga länsstyrelser tar fram två gånger per år samt en årlig uppföljningsrapport till regeringen. Totalt gäller det fyra årsarbetskrafter motsvarande 3,2 miljoner kronor.[74]

Upprättandet av ett register för de cirka 60 tolkförmedlingar det gäller bedöms kunna hanteras av länsstyrelsen inom ramen för befintliga resurser. Länsstyrelsen ska vidare hantera de ansökningsavgifter som förmedlingarna erlägger. Utredningen föreslår att avgift tas ut enligt avgiftsklass 5, avgiftsförordningen (1992:191). Det bedöms initialt under ett inledande år ge intäkter till staten i storleksordningen 0,2 miljoner kronor.

Etablering av ny lagstiftning, där bland annat regleringen av barntolkning tydliggörs, beräknas inte resultera i ökade kostnader. Ansvaret att anlägga ett barnperspektiv i enlighet med barnkonventionen måste betraktas som redan gällande, eftersom konventionen infördes i svensk rätt 2018. Informationsåtgärder i anslutning till Barnkonventionen och den nya lagstiftningen får anses ingå i myndigheternas reguljära åtaganden. Utredningen föreslår dock vissa medel till Kammarkollegiet under en inledande tvåårsperiod för att i samråd med andra berörda myndigheter utveckla informationsmaterial

[73] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-10-05.
[74] Länsstyrelserna, underlag till utredningen, 2018-09-19.

och andra insatser för att förbättra offentlig sektors beställarkompetens inom tolktjänstområdet. Insatserna ska bland annat bevaka ett barnperspektiv i arbetet, vilket utvecklas närmare i kapitel 9.

13.5.3 Auktorisation, validering, kompetens och kvalitet

Utbildning ska enligt utredningens förslag på sikt krävas som grund för auktorisation, högskolans fördjupade utbildning kan då anses uppfylla kompetenskraven. Det formella ansvaret för auktorisationsprocess och registerhållning kvarstår vid Kammarkollegiet. Det har också bedömts som lämpligt att den provverksamhet som fortsatt krävs för tolkar som inte utbildar sig vid högskolan, kan utvecklas vid högskolan för att svara mot de krav på likvärdiga och rättssäkra former som krävs. Utredningen utgår från att Kammarkollegiet i överenskommelse med Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet finner former för ett sådant samarbete. Utredningen avstår från att i dagsläget söka kostnadsuppskatta provverksamheten och den övergång av verksamheter det kan innebära mellan myndigheterna. Det bör ske i närmare dialog mellan Kammarkollegiet och Stockholms universitet i ett skede då en utbyggd tolkutbildning och anknytande kunskapsprov tagit form vid universitetet.

13.5.4 Styrning och samverkan

En enhetlig portal för samordning och hantering av statens samlade tolktjänster bör utvecklas vid Statens servicecenter, SSC, som utredningen ser som lämpligt val av ansvarig central myndighet. Arbetet bör naturligt bygga på de erfarenheter som redan finns inom Kammarkollegiet, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, som alla har eller avser utveckla liknande men snävare och mer begränsade tekniklösningar och tjänster kopplade till egna ramavtal. Förmedlingstjänsten vid SSC kan också komma att omfatta utveckling av en egen statlig tolkresurs i de vanligaste och mest efterfrågade språken inom staten.

Utredningens förslag avser ett inledande tvåårigt pilotprojekt kring tekniska och tjänsteanknutna frågor samt beredning av de upphandlingsrättsliga frågor samt rättsliga frågor i anslutning till hanteringen av personuppgifter som kan behövas. Baserat på erfarenheterna

av SSC:s projekt kring utveckling av e-arkiv uppskattas kostnaden till 6 miljoner kronor fördelat på två år. Timkostnader beräknade utifrån myndighetsinterna schablonkostnader och visst konsultstöd.[75]

Tabell 13.10 Utredningsförslag, där grundfinansiering kan ske inom befintliga anslagsramar.

Utredningens förslag	Aktörer	Styrning och tidsplan
Statens beställarportal	Kammarkollegiet, AF, MIV, Polismyndigheten, Domstolsverket	RB 2020–2021, uppdrag att bistå Statens servicecenter i utvecklingsarbetet
Tillsynsplan tolkar	Kammarkollegiet	RB 2020
Beställarkompetens	Statliga myndigheter	RB 2020, uppdrag att bistå vid vidareutveckling av centrala insatser (Kammarkollegiet)
Reglerad barntolkning	Stat, kommun, landsting	Barnkonventionen gäller, ny lagstiftning 2020 tydliggör kraven
Terminologiutveckling	Statliga myndigheter	RB 2020, uppdrag att bistå Institutet för språk och folkminnen

En rad ytterligare förslag bedöms kunna genomföras utan ytterligare finansiell omfördelning. Det gäller genomförandet av ny lagstiftning och förändrade regelverk, utveckling av stöd, rutiner och arbetssätt. En rad statliga myndigheter förväntas medverka i arbetet genom att bistå i de utvecklingssatsningar som görs. Utredningen utvecklar i ett avslutande konsekvenskapitel grunderna för dessa bedömningar. Ovanstående tabell redovisar översiktligt de förslag som kan genomföras utan att ytterligare resurser tillförs.

[75] Statens servicecenter, underlag till utredningen, 2018-10-02.

14 Konsekvenser av utredningens förslag

14.1 Huvudsakliga åtgärder och samhällsekonomiska konsekvenser

Tolkutredningen ska enligt sina direktiv och bestämmelserna i kommittéförordningen redogöra för konsekvenser av sina förslag. Om förslag till ny eller ändrad reglering läggs, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i enlighet med konsekvensutredning vid regelgivning.[1] Utredningens förslag syftar till ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system för att långsiktigt säkra behoven av kvalitativa tolktjänster inom offentlig sektor.

Direktiven anger även andra aspekter att beakta. Utredningen ska genomgående ta hänsyn till utbildningsvägar och tillsynsfunktioner på området för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar och redovisa hur utredningens författningsförslag påverkar dessa system och funktioner. Utredningen ska även beakta Sveriges internationella åtaganden och relevanta EU-regler, särskilt yrkeskvalifikationsdirektivet och regelverket för behandlingen av personuppgifter. Vidare ska utredningen beakta Sveriges referensram för kvalifikationer, SeQF.

Utredningen har i en rad kapitel redovisat sina överväganden och förslag och i kapitel 13 den finansiering och de kostnader som förutsätts. Alternativa synsätt som övervägts har i någon utsträckning också berörts i tidigare kapitel och utvecklas närmare här. De åtgärdsförslag som utredningen presenterar har i huvudsak en samlad och systempåverkande karaktär med inriktning på att förbättra utbildningsmöjligheterna för tolkar och öka tillgänglighet och kostnadseffektivitet för de tolktjänster samhället behöver. En allmän

[1] Kommittéförordningen (1998:1474) samt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

utgångspunkt har varit att skapa förutsättningar för en kvalitetsfrämjande utveckling, där tolkyrket präglas av professionalitet och långsiktighet. En balans måste också upprätthållas i förslagen mellan vad som är kortsiktigt möjligt och nödvändigt på litet längre sikt. Perspektivet i utredningen har varit på medellång sikt, cirka fem år. I ett perspektiv på 15–20 år bedöms tekniskt förändrade förutsättningar och språkkapacitet inom myndigheterna avsevärt kunna förändra behovet av tolktjänster inom offentlig sektor.

14.1.1 Förutsättningar som behöver uppfyllas

Tolkutredningen har under sitt arbete sökt klarlägga de förutsättningar som behöver vara på plats för att förslagen om åtgärder ska bli verkningsfulla. Perspektivet har som framgått ovan i första hand varit på medellång sikt, cirka fem år.

Utredningen har i kontakter med myndigheter, offentliga aktörer, förmedlingar, tolkar, civilsamhälle, enskilda och andra berörda diskuterat vad som krävs för att potentiella nyttor av möjliga förslag ska bli verklighet.

Utredningen ser ökad nationell samverkan och samordning inom området som en grundläggande långsiktig förutsättning för att säkra tillgången på kvalitativa tolktjänster inom offentlig sektor, samtidigt som kostnadsutvecklingen hålls på hanterlig nivå. Inom det statliga området föreslås strukturer för samverkan, styrning och förbättrade förutsättningar till utbildning och auktorisation. För kommuner och landsting står sådana fördelar i första hand att vinna genom ett regionalt tänkande kring förmedling och kompetenssamverkan. Vid fortsatt upphandling av externa förmedlingstjänster och distanstolkning kan även samverkan i större skala visa sig lämplig. Det kan t.ex. gälla utveckling av taxor och nationellt stöd eller ramavtal för tolkförmedling för stora delar av sektorn genom SKL, SKL Kommentus[2] eller i annan lämplig form.

Det är avgörande att alla tolkanvändare möter förvaltningslagens krav om tolktjänster samt åtaganden enligt barnkonventionen där så erfordras. Nyttjandet av okvalificerade tolkar utgör inte en hållbar lösning, inte heller att medge att barn tolkar åt föräldrar och

[2] SKL Kommentus ägs av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och tar bl.a. fram och förvaltar ramavtal avseende inköp av varor och tjänster för kommuner och landsting/regioner.

anhöriga. Lokal och regional samverkan kan förbättra förutsättningarna att hantera behovet av tolktjänster. Oförmåga att resurs- och kompetenssamverka över lokala gränser kan inte mötas med statliga insatser och stöd. Goda förutsättningar finns för samverkan i kommuner och landsting, vilket bör utnyttjas. Sådana exempel illustrerar hur arbetet kan bedrivas, t.ex. genom egen förmedling i kommunalförbund eller gemensam nämnd för tolkfrågor.

Ytterligare förutsättningar gäller att rimliga arbetsförhållanden och adekvat lönesättning kan etableras för kvalificerade tolkar i alla delar av landet och på olika förvaltningsnivåer. Staten har genom domstolstaxan blivit löneledande, vilket kan ge konkurrenseffekter gentemot kommuner och landsting, vilket dessa behöver förhålla sig till. Avgörande är också de privata förmedlingsorganens hantering av uppdrag och uppdragsmedel. Deras arbetssätt och lönsamhetskrav har i kombination med svag beställarstyrning visat sig kunna motverka att auktoriserade och välutbildade tolkar stannar kvar i yrket. Ett sätt att motverka låg ersättning är att säkra arvodesnivåer för så kallade frilansande tolkar i de ramavtal som tecknas inom offentlig sektor. Så har också skett i ökande utsträckning.

14.1.2 Beräkning av schablonkostnader

Utredningen redovisar i senare avsnitt de mer specifika antaganden som kan ligga till grund för samhällsekonomiska uppskattningar av olika åtgärder. Sådana antaganden kan gälla i vilken utsträckning förbättringar kan ske och kostnadsuppskattas, t.ex. avseende förkortade och effektiviserade handläggnings-, mötes- eller processtider med ökad rättssäkerhet inom staten som följd av höjd kvalitet och kompetens i levererade tolktjänster. Flera förslag gäller åtgärder som kan få indirekt betydelse, t.ex. genom att förbättra beställarkompetensen, inte acceptera barn, anhöriga eller outbildade personer som ersättning för professionella tolkar. Värdet av sådana förbättringar är svåra att beräkna, och kan ytterst värderas utifrån den betalningsvilja som samhället uppvisar för professionella tjänster. Utredningen gör, i avsaknad av sådana data, mer schablonmässiga uppskattningar.

Kostnader för avvikelser är svåra att uppskatta, särskilt som avvikelserapporteringen visat sig vara kraftigt eftersatt och de kostnader som uppstår inte beräknas. En försenad eller utebliven tolk

kan ge betydande effekter i verksamheter hos domstolar, sjukhus, skolor och vid andra samhällstjänster. Rättegångar, vårdkontakter och möten kan behöva skjutas upp eller göras om, där t.ex. en enskild rättegång kan representera flera hundratusentals kronor.[3] Svårigheter att anskaffa tolk med tillräcklig kompetens kan på motsvarande sätt innebära förseningar eller bristande rättssäkerhet i de fall tolkning ändå genomförs. Ramavtal tecknade inom offentlig sektor anger i regel vitesnivåer för olika typer av avvikelser, vilket redovisas i avsnitt 3.4. Där framgår också exempel på hur omfattande vitessummor som kan utdömas för en verksamhetsperiod. Beloppen utgör i regel endast en mycket liten andel av de kostnader tolkförmedling och tolktjänster representerar. Nivåerna är inte satta med utgångspunkt i full kostnadstäckning för den olägenhet som uppstår, men innebär en markering. Kostnaden bärs i regel av den enskilde tolken, och kan i vissa fall uppgå till 1 500 kronor eller mer per avvikelse. Det kan gälla för sen ankomst med mer än fem minuter till bokat möte, avbokning vid sjukdom utan läkarintyg etc.

Bristande samordning och nyttjande av tolkars kapacitet innebär förluster för den enskilde och för samhället, t.ex. då auktoriserade tolkar är undersysselsatta, trots att de kan och vill ta fler uppdrag.

Insatser som följd av utredningens förslag bygger på uppgifter från berörda myndigheter. Utbildningskostnader för tolkar inom högskola och folkbildning har beräknats av berörd myndighet och huvudman (baserat på tillgänglig statistik och kostnader) och redovisas i kapitel 13. Det gör även beräknad schablonersättning för studiemedel inom högskola och folkbildning som följd av utredningens förslag om ytterligare studieplatser (se kapitel 6 och 13).

Schabloner har använts för att uppskatta kostnader för årsarbetskrafter inom förvaltningsmyndigheter. De nivåer som angivits är för Kammarkollegiet 1 miljon kronor, länsstyrelserna 800 000 kronor samt för Institutet för språk och folkminnen (Språkrådet) 750 000 kronor. Statens servicecenter har redovisat schablon för timkostnader om 300–700 kronor.[4]

Schablon har även angetts för den kostnadsökning i form av studiemedel som utredningens förslag om utökade studieplatser innebär, med de antaganden som därtill görs, se kap 6 och 13.

[3] Stockholms och Södertörns tingsrätter, diskussioner med utredningen, 2018-09-03.
[4] Underlag från Kammarkollegiet 2018-10-05, länsstyrelserna 2018-09-19, Institutet för språk och folkminnen 2018-09-25, och Statens servicecenter 2018-10-02.

De underlagsuppgifter som olika kostnadsberäkningar bygger på utgår i huvudsak från uppgifter sammanställda till utredningen under 2018. Bedömningen är därför att dessa är uttryckta i kostnadsnivån 2018, om inte annat anges.

Utredningens förslag medför eller påverkar även vissa intäkter till staten. Det gäller omfattningen av de intäkter som uppstår i samband med ansökningar om auktorisation eller registrering som tolk med godkänd utbildning (kapitel 7). Utredningens förslag innebär en sänkning av den avgift auktoriserade tolkar betalar vid förnyelseansökan, och motsvarande avses gälla för utbildade. Det ökade antalet auktorisationer förväntas på sikt innebära en positivt samlad kostnadsmässig nettoeffekt för staten. Avgifterna för registrering av tolkar med godkänd utbildning innebär ett inkomsttillskott till staten. Utredningens förslag innebär utbildningsplatser som möjliggör för ytterligare cirka 1 500 tolkar att auktoriseras eller registreras med godkänd utbildning under en femårsperiod. Det innebär en statlig intäktsökning på drygt 1 miljon kronor under en femårsperiod, om hänsyn tas till den nedsatta avgiften för omauktorisation och den volym tolkar som förväntas ansöka om förnyelse.

14.1.3 Uppskattning av samlade kostnader

Utredningens samlade förslag medför vissa kostnader för staten, om än i begränsad omfattning jämfört med uppskattningen av de samhällsvinster som kan nås. Åtgärderna bedöms kunna få avgörande betydelse för att kunna utbilda och kvalitetssäkra fler tolkar som kan möta samhällets krav. De statliga kostnaderna föreslås i huvudsak täckas genom anvisning av ytterligare medel, vilket i ett kortare perspektiv föreslås belasta det anslag som för närvarande används för arbetsmarknadsutbildning till tolk. Utredningen anser att denna typ av utbildning bör avvecklas. Arbetsmarknadsutbildning sker i form av upphandlad utbildning av Arbetsförmedlingen, främst vid studieförbund. Utredningens förslag innebär i betydande grad förstärkning av högskolans och i viss mån av folkbildningens utbildning till tolk inom folkbildningen. För studieförbunden kan bortfallet av uppdragsutbildning från Arbetsförmedlingen i begränsad utsträck-

ning kompenseras genom bidrag från Myndigheten för yrkeshögskolan genom utredningens förslag om ytterligare utbildningsplatser till folkbildningen.

Tabell 14.1 Uppskattade direkta kostnader per år för staten som följd av utredningens förslag (mnkr)

Aktör	2020	2021	2022	2023	2024
Centrala förvaltningsmyndigheter[5]	8,75	8,0	4,0	4,0	4,0
Universitet och högskolor samt folkbildning	21,6	19,6	19,6	19,6	19,6
Studiemedel[6]	6,21	6,2	6,2	6,2	6,2
Länsstyrelser	3,2	3.2	3,2	3,2	3,2
Totalt	**39,76**	**39,1**	**33,0**	**33,0**	**33,0**

I ett längre perspektiv kan omfördelning av kostnader också ske inom respektive utgiftsområde. Vissa förslag bedöms också i ett kortare perspektiv kunna lösas inom befintliga ramar. Utredningen uppskattar de mer kortsiktiga kostnaderna för staten till 7 miljoner kronor per år under 2020–2021 för vissa angivna uppgifter. Under en femårsperiod fram till 2024 föreslås åtgärder i storleksordningen ytterligare 33 miljoner kronor för utbildningsinsatser och tillsynsarbete. I ett längre perspektiv bedöms besparingar i statliga kostnader för tolkförmedling och kvalitetsvinster täcka kostnaderna för de utvecklingsinsatser som krävs beträffande utbildning, auktorisation, utveckling av tolkportal, tillsyn och uppföljning. Genom att i ökad utsträckning använda auktoriserade och utbildade tolkar bedöms kvaliteten på utförda tolktjänster öka väsentligt. Det innebär bland annat ett minskat behov av att komplettera enskildas myndighetsbesök, samtal, vårdkontakter m.m. på grund av rättsosäker tolkning och andra merkostnader som i dag kan tillkomma då offentlig sektor använder okvalificerade tolkar.

[5] Effekten av de avgifter och avgiftsnivåer som utredningen föreslår för registrering av tolkar och förmedlingsorgan framgår inte av tabellen, men bedöms resultera i intäkter av mindre omfattning, högst 1–2 mnkr per år.

[6] Utredningen använder Utbildningsdepartementets årsschablon om 46,9 tkr för statens kostnader för studiemedel (helårsplats, 40 v), men diskuterar även de reduktioner som kan göras med avseende på de aktuella utbildningarna. Se kostnadsredovisning i kapitel 6 och 13.

Utredningen har tidigare visat att staten årligen bedöms avsätta cirka 875 miljoner kronor för tolktjänster och bakomliggande infrastruktur som rör tolkar i talade språk.

Utredningens förslag innebär inte direkta ökade kostnader för kommuner och landsting. Ökade indirekta kostnader på kommunal nivå och inom landstingen kan i ett längre perspektiv främst avse möjligheter till ökat nyttjande av kvalitetssäkrade tolktjänster, genom att antalet utbildade och auktoriserade tolkar ökar, samt att barn inte medges tolka i offentliga verksamheter. Dessa kostnader sammanhänger i allt väsentligt med kravställning genom gällande rättsakter, som förvaltningslagen och barnkonventionen. Utredningens förslag om restriktiv reglering av barntolkning ska främst ses som ett förtydligande av barnkonventionens perspektiv. Kommuner och landsting ska därför inte tillföras ytterligare statliga medel som följd av utredningens förslag.

Indirekta kostnadseffekter inom de statliga verksamheterna behandlas under senare avsnitt.

14.1.4 Uppskattning av samhällsekonomisk nytta

Samhällsekonomisk nytta av insatta åtgärder definieras som förbättring av samhällets och människors välbefinnande tack vare åtgärderna. Sådan nytta kan uttryckas i termer av exempelvis ökad rättssäkerhet och förbättrad integration i samhället, men även mer konkret genom ökad effektivitet i myndigheters och samhällsaktörers möten med enskilda inom rättsväsendet, hälso- och sjukvård, socialtjänst etc. Minskade risker och förbättrad funktionalitet leder direkt eller indirekt till kostnadsbesparingar för offentlig verksamhet, civilsamhälle, företag och individer. Utredningen ger i följande avsnitt en översiktlig bedömning av den samhällsnytta som kan förväntas av förslagen. Där redovisas såväl uppskattningar av de kostnader som kan uppstå, som de vinster utredningen kan bedöma.

14.1.5 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet

Tolkutredningen konstaterar i sina avslutande överväganden och kommentarer i kapitel 12 att en rad samlade åtgärder behöver genomföras för att långsiktigt säkra behoven av kvalitativa tolktjänster inom offentlig sektor. Utredningens förslag beskrivs mer i detalj i tidigare förslagskapitel och syftar till ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system för att tillgodose dessa behov. Nedanstående tabell ger en aggregerad bild av de samlade förslagen, deras bedömda kostnadsnivå, kostnadseffektivitet och nytta.

Tabell 14.2 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet för utredningens förslag rörande samhällets tolktjänster[7]

Utredningens förslag	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Ändamålsenlig utbildningsstruktur	Låga–måttliga	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
Reglering och tillsyn	Måttliga	Ja, troligen – med stor säkerhet	Stor–mycket stor
Auktorisation, kompetens och kvalitet	Låga	Ja, troligen – med stor säkerhet	Stor
Kravställning på offentliga tolktjänster	Måttliga	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
Styrning och samverkan	Måttliga	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
Samlade förslag	**Låga–måttliga**	**Ja, med stor säkerhet**	**Mycket stor**

Förslagen behandlas inledningsvis mer samlat och därefter i senare huvudavsnitt i systematisk ordning. I respektive avsnitt ges en kort beskrivning av problemen, konsekvenser för olika aktörer samt en bedömning av de samhällsekonomiska effekterna. För respektive förslag anges de olika delförslagen samt ett så kallat 0-alternativ, där

[7] Med kostnader avses samhällets samlade kostnader (stat, kommun, landsting) för att genomföra önskade förändringar av tolktjänstmarknaden, med nytta avses de samlade kostnadsbesparingar och den samhällsnytta detta kan resultera i. Med kostnadseffektivitet brukar avses hur mycket resurser som behövs för att nå visst mål, ofta i en jämförande analys mellan olika möjliga åtgärder. Finns inga alternativa åtgärder för att nå målet, är åtgärden per definition kostnadseffektiv. Det senare kan också uttryckas som att för en så låg kostnad som möjligt erhålla avsedd kvalitet/resultat. De i förslagen ingående delarna kan inte betraktas som oberoende. Bedömd kostnadseffektivitet rangordnas genom beteckningarna ja, med stor säkerhet – ja troligen – nej, troligen inte – nej, med säkerhet inte – ej bedömbar. Bedömd samhällsnytta för olika förslag rangordnas av utredningen genom att använda begreppen mycket stor – stor – måttlig – liten – ingen.

så är möjligt. Det gäller en bedömning av fortsatta utvecklingslinjer om åtgärder inte vidtas.

Vissa frågor ligger utanför utredningens uppdrag och omfattas därmed inte direkt då det gäller föreslagna åtgärder. Det gäller tolkning i ej talade språk, dvs. teckenspråkstolkning m.m. Utredningen gör dock en bedömning av de effekter som kan komma att uppstå också för sådana tjänster genom de förändringar i regelverk som föreslås. Likaså ingår förmedling och utförande av översättningstjänster inte i uppdraget. De har i någon grad ändå behandlats i diskussionen under vissa avsnitt, då utvecklingen innebär ett närmande mellan tolk- och översättningstjänster, t.ex. när det gäller behovet av kvalitetssäkrade termdatabaser.

Inledningsvis görs en bedömning av de samlade förslagens samhällsekonomiska effekter under några rubriker som speglar möjligheter till ökad effektivitet och kompetens.

Samhällsekonomiska effekter vid ökad effektivitet och kompetens

Utredningen bedömer att det finns en möjlig effektiviseringspotential med besparingar i offentlig sektors användning av tolktjänster. Tydligast framgår det för statlig verksamhet, där såväl effektiviserad förmedling som kravställning på tolkars kompetens behöver regleras. Behovet av samlade och digitaliserade uppföljningsrutiner lyfts fram som en viktig faktor för fakturauppföljning och kontroll, men frågor kring s.k. tolkportaler sammanhänger i betydande grad också med effektivisering i övrigt. Utökade tillsynsåtgärder och insatser kring beställarkompetenser utgör ytterligare stöd för effektivisering.

Effektivisering inom staten

Följande räkneexempel kan användas. Om Migrationsverket, som Sveriges största tolkanvändare, skulle kunna minska antalet inställda planerade möten som beror på utebliven tolk, möten med bristande kvalitet i den utförda tjänsten eller annat skäl som relaterar till

tolkning med 10 procent, så skulle det representera en årlig besparing i tolktjänstkostnader i storleksordningen 25 miljoner kronor.[8] Migrationsverket pekar för sin del på att endast 7,4 procent av asylutredningarna för enskilda individer 2017 ställdes in, av dessa stod tolkarna för en tredjedel, eller 2,5 procent (av myndighet, tolk, ombud eller sökande inställda möten kan ändå resultera i tolkkostnad, om återbudet kommer sent eller felaktig fakturering sker). I övrigt hänvisar myndigheten till andelen reklamationer på grund av brister hos tolk, dvs. där tolken inte bedömts motsvara uppställda kvalitets- eller kompetenskrav. Den andelen anges som mycket låg, eller 0,1 procent av huvudleverantörens uppdrag, och resulterar normalt i att samtalet avbryts.[9] Utredningen gör dock en annan bedömning efter kontakter med advokater, offentliga biträden, tolkar, enskilda och organisationer i civilsamhället. Sviktande och rättsosäker kvalitet i tolkade utredningar som genomförs kan vara betydligt mer omfattande. En inställd asylutredning representerar vidare ofta mer än ett tolkat samtal, det ger också kedjeeffekter med kostnader som är svåra att uppskatta.

I samband med utredningens platsbesök på Migrationsverket våren 2018 framgick att det inte är så ovanligt att man inte är nöjd med tolken och att tolkförmedlingarna inte alltid följer upp rapporterade incidenter med tolkar. Vid reklamation från någon myndighet kan tolk blockeras, men endast vid den förmedlingen och i förhållande till den myndighet som reklamerat. Det framgick också att myndigheten hade svårt att argumentera med tolkförmedlingar kring reklamationer och viten, inte minst av tidsskäl, att det var vanligt att tolken var frånvarande men att fakturering ändå skedde, att det var oklart om tolkarna i förväg visste om att de skulle tolka på en asylutredning, eftersom det inte framgick av beställningen, att det förekom att personer i efterhand klagar på tolken i asylutredningar, att det ska vara två uppföljningssamtal enligt normen men att detta inte kunnat upprätthållas och att avvikelsehanteringen måste utvecklas tekniskt eftersom den i dagsläget inte bedömdes som möjlig.[10]

[8] Räkneexemplet bygger på uppgifter om Migrationsverkets årliga kostnader för tolkning motsvarande 251,1 mnkr 2017. Det svarar mot drygt 259 000 uppdrag, dvs. i genomsnitt cirka 700 uppdrag per dag till en styckkostnad av inemot 1 000 kronor. Utredningen erfar i kontakter med myndigheten att andelen inställda, avbrutna eller på annat sätt bristfälliga möten som relaterar till tolk eller tolkning kan vara mer omfattande än 10 procent av de bokade samtalen, som anges i exemplet.
[9] Migrationsverket, underlag till utredningen, 2018-11-09.
[10] Ibid., diskussioner på Migrationsverket, 2018-03-06.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att betydande effektivisering skulle kunna uppnås om kostnader för inställda samtal liksom för samtal med kvalitetsbrister kunde minska. Kostnader för sådana samtal svarar mot stora belopp, i det valda exemplet med 10 procent av samtalen cirka 25 miljoner kronor per år. Migrationsverket framhåller samtidigt att även auktoriserade och utbildade tolkar uppvisar brister, vilket leder till reklamationer. Det ger, enligt utredningen, ytterligare stöd för den typ av åtgärder som diskuteras i utredningen. Det gäller bland annat ökad tillsyn av auktoriserade och utbildade tolkar, tillsyn av förmedlingar och samordning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete med stöd av en gemensam tolkportal, där uppdrag och tolkar kan förmedlas och följas upp på uppdragsnivå.

Om även Arbetsförmedlingen, domstolarna och andra stora tolkanvändare har motsvarande kvalitetsproblem och skulle göra motsvarande effektivisering, skulle det innebära en omfattande möjlig besparing inom staten. Tio procent av myndigheternas tolkkostnader svarar mot cirka 70 miljoner kronor per år. Kostnaderna för tolktjänster med bristande kvalitet och rättssäkerhet kan dessutom visa sig vara endast en mindre del av de samhällskostnader som uppstår. Det kan t.ex. gälla kostnader för handläggande personal, inställda domstolsförhandlingar och förtroendeskador med minskad tillit till staten. Utredningen gör därför antagandet att förslagen om en effektiviserad egen förmedling inom staten med en samlad tolkportal och krav på ökad kompetensnivå hos tolkarna ger en sammantagen besparing för de statliga myndigheterna om minst 5–10 procent av fakturerade tolkkostnader, dvs. 35–70 miljoner kronor årligen.

Utredningens förslag om en samlad statlig tolkportal bedöms förutom att effektivisera förmedling och kvalitetskontroll kunna ge andra positiva effekter. Bland annat ges möjligheter att ta ut statistikunderlag för planerings- och uppföljningsändamål, utforma effektiv avvikelsehantering och följa uppdrag på fakturanivå.

Reducerad felfakturering

Felfakturering utgör en faktor som skapar betydande kostnader för staten. Utredningen gör mot bakgrund av tidigare rapportering från Kammarkollegiet och information från olika myndigheter under

utredningsarbetet bedömningen att överfakturering hittills varit relativt vanligt förekommande. Omfattningen är svår att uppskatta men utredningen gör antagandet att överfakturering kan förekomma med 10 procent av dagens kostnader. Det är en försiktig bedömning jämfört med t.ex. Kammarkollegiets rapporterade uppgifter från olika myndigheter om minst 10 procents överfakturering.[11] Det skulle med en proportionell uppräkning på årsbasis motsvara drygt 70 miljoner kronor per år inom staten och inom hela offentlig sektor så mycket som närmare 200 miljoner kronor. Utredningen har inte någon systematisk och heltäckande bild av de överkostnader som tas ut, främst därför att tillfrågade myndigheter och förvaltningar själva inte till fullo har kunnat uppskatta beloppen. En del av problematiken sammanhänger med svårigheter att manuellt följa upp enskilda fakturor och stämma av dem mot beställningar, lämnade förmedlingsuppgifter och faktiskt genomförda uppdrag, inte sällan i olika system. Antalet fakturahändelser är mycket stort och svårt att hantera med manuella rutiner (inom offentlig sektor avropas årligen ett par miljoner uppdrag). Det rör sig dessutom ofta om en rad olika ersättningsanspråk och poster utöver tolkarvoden och förmedlingsavgifter, t.ex. bedömning av restider, rese- och spilltidsersättningar. Berörda handläggare och chefer anger sig på flera myndigheter inte ha tid och möjlighet att fördjupa sig i denna typ av kontroller, lika litet som de hinner hantera avvikelserapporteringen i övrigt. Utredningen har samlat anekdotiska underlag från berörda myndighetsanställda, som t.ex. kan vittna om att ”30 procent av fakturorna är felaktiga”, ”det är mycket överfakturering, svårt och krävande att kontrollera på fakturanivå, stort mörkertal”, att ”man kan inte komma åt de små avtalsbrotten som fortgår hela tiden” eller att ”vanligaste misstämningarna gäller restid, ressträcka, utlägg, fakturerad tolktid”.[12]

Verkligt utfall behöver dokumenteras och stämmas av mot övriga uppgifter, vilket förutsätter att betydande delar av rutinen digitaliseras. Utvecklingen av offentliga portaler vid olika myndigheter och andra offentliga användare (som utvecklingsarbete vid

[11] En stor andel fakturor är felaktiga, enligt underlag till utredningen från bland annat Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Polismyndigheten. Se även Kammarkollegiet (2017), Förstudie, Utveckling av tjänst för avrop från ramavtal för tolkförmedling, s. 10, där överfaktureringen från några kontaktade myndigheter bedömdes ligga på minst 10 procent av de fakturerade beloppen.
[12] Ibid.

Stockholms läns landsting) ökar förutsättningarna att följa upp och kontrollera fakturerade kostnader på uppdragsnivå. En samlad statlig tolkportal för egen förmedling och uppföljning inom staten bedöms avsevärt minska riskerna för faktureringsfel, vilket bland annat ligger till grund för utredningens förslag om att bygga upp en sådan resurs.

Direkta och indirekta kostnader och nyttor i staten

Statens höjda kompetenskrav på tolkar från 2024 innebär att auktoriserad eller utbildad tolk alltid ska användas, om sådan finns att tillgå. Det leder till vissa kostnadshöjningar, vilket redovisas närmare under avsnitt 14.6. En samlad uppräkning av tillämpade tolkarvoden till nivån för auktoriserad eller utbildad tolk, bedöms motsvara 10–20 procents kostnadsökning, dvs. cirka 100 miljoner kronor. Utredningen har satt denna post relativt högt, för att inte kostnadsökningen ska underskattas. Samtidigt finns bedömningar från tolkbeställande myndigheter som ligger lägre, t.ex. från Migrationsverket, landets största tolkanvändare, som anger 8,6 procent.[13] Uppdrag bemannade med professionell kompetens fullgörs vidare med högre tidseffektivitet, eftersom kompetenta tolkar behärskar de aktuella språken och deras terminologi, vilket innebär att det tolkade samtalet kan genomföras på kortare tid. Utredningen gör därför en allmän bedömning om en reduktion av nödvändiga tolkkostnader om minst 10–20 procent. Med dessa antaganden uppstår inga reella fördyringar enbart till följd av det skärpta kompetenskravet från 2024, givet de uppdragsvolymer och arbetssätt som tillämpades 2017. Däremot kan andra effekter uppstå, som följd av kravet på högre kompetens. Ett resonemang kring sådana effekter förs i avsnitt 14.5.

Utredningen noterar en successiv utveckling mot ökad andel distanstolkning inom de statliga verksamheterna. Det gäller särskilt verksamheter som bedrivs långt från storstadsområden. Taxenivåerna för tolkersättning enligt domstolstaxan skiljer sig i de nya statliga ramavtalen inte mellan på plats-tolkning och distanstolkning. Även om avtalen ännu inte kommit på plats (Kammarkollegiets ramavtal är t.ex. överklagat till Kammarrätten), finns en rad

[13] Migrationsverket pekar dock på vissa följdkostnader av höjda kompetenskrav, t.ex. en bedömning om förlängd handläggningstid. Utredningen berör detta närmare under avsnitt 14.6. Underlag 2018-11-08-09.

andra kostnadsposter som reduceras vid distanstolkning, som restids- och spilltidsersättningar. Den årliga kostnadsminskningen till följd av ökad användning av distanstolkar uppskattar utredningen till 1,5 procent av de samlade tolktjänstkostnaderna i staten, dvs 11 miljoner kronor. Denna senare utveckling understöds inte av utredningens förslag, men utgör ett naturligt utvecklingssteg givet teknikutveckling, geografi och demografi.

Tabell 14.3 Direkta och indirekta kostnader och besparingar för staten som följd av utredningens samlade förslag och pågående utveckling

Årlig kostnad (mnkr) utifrån utredningens antaganden (se texten)

Utredningsförslag eller utveckling	Kostnad	Besparing
Direkta effekter av utredningens förslag	33–40	Anslag 1:3, UO 14
Sammantagna indirekta effekter av utredningens förslag, därav:	100	219–254
Effektivisering genom reduktion av inställda möten och oprofessionell tolkning		35–70
Höjda kompetenskrav på tolkar 2024, antagande om mindre tidsåtgång för tolkning	100[14]	100
Tolkportal, förmedlingstjänster m.m.[15]	Ej beräknat	10
Tolkportal, kostnadskontroll möjliggörs		70
Ökad distanstolkning (myndighetsdrivet)		11

Utredningen konstaterar på en mer övergripande nivå att de samlade indirekta effekterna av lagda förslag, tillsammans med pågående teknisk och annan utveckling, leder till fördyringar men även till besparingar för staten. De antaganden som görs är utredningens egna. Alternativa synsätt kan finnas, vilket tas upp i avsnitt 14.5.

Nettoeffekten för staten är enligt utredningens bedömning positiv. Därtill kommer effekterna av ökad rättssäkerhet och förbättrade möjligheter att upprätthålla god tillit, integration och stöd för en fortsatt demokratisk samhällsutveckling. Dessa effekter kan inte kostnadsberäknas, men kan i en förlängning ändå visa sig svåra att ersätta.

[14] Kostnaden sannolikt lägre. Se tabell 14.6 med angivna noter.

[15] Kostnader för förmedling genom statens tolkportal och anknutna tjänster kommer att kunna uppskattas genom det pilotprojekt utredningen föreslår vid Statens servicecenter. Ramavtalade tolkförmedlingar erbjuder i dag liknande tjänster till en årskostnad av 12,6 mnkr (2017), se avsnitt 14.6, med indikation om sjunkande avgifter i kommande ramavtal. Utredningen anger en schablon för besparingen om 10 mnkr, vilket svarar mot att staten i huvudsak övertar sin förmedling av tolkar. Dagens kostnader för förmedling utgör bara en mindre (okänd) andel av tolkförmedlingarnas intäkter från stat och övrig offentlig sektor.

Kostnader och nyttor inom kommuner och landsting

Kommuner och landsting kommer i flera avseenden att exponeras för liknande kostnader och nyttor avseende tolktjänster som de statliga verksamheterna. De skillnader som utredningens förslag innebär, kan främst anges som att kommuner och landsting själva avgör

- när högre kompetenskrav ska sättas för tolktjänster, och
- om egen förmedling av tolktjänster ska bedrivas.

I övrigt blir förutsättningarna likartade. Kommuner och landsting behöver förhålla sig till förbudet att använda barn som tolkar, de kommer på sikt också att ges ökade möjligheter att avropa kvalitativa tolktjänster, då antalet auktoriserade och utbildade tolkar ökar till följd av utredningens förslag. Krav på professionella tolkar som ersättning för barntolkning kan ge betydande kostnadseffekter. Utredningen har inte kostnadsberäknat detta, eftersom det ligger utanför utredningens ansvar, förbudet kodifierar endast barnkonventionens mer allmänna och gällande riktlinjer om att anlägga ett barnperspektiv. Motsvarande krav gäller för staten men bedöms där inte förutsätta större förändringar i arbetssättet, eftersom barntolkningen där kan uppskattas som mer begränsad.

Kommuner och landsting kommer vidare att dra nytta av den tillsyn som staten anordnar av tolkar och tolkförmedlingar. Det bedöms öka kvaliteten i erhållna tjänster och även underlätta upphandlingsarbetet av förmedlingstjänster, i den mån denna typ av tjänster inte omhändertas i egen regi eller i samverkan med andra kommuner och landsting.

Viktiga förutsättningar är att kommuner och landsting vid sin prissättning av tolktjänster och de villkor som i övrigt erbjuds, anknyter till de nivåer som staten etablerar. Erbjuds lägre arvodesnivåer, förväntas de professionella tolkarna i större utsträckning välja att arbeta mot staten.

Kostnader och nyttor för företag

Tolkutredningens samlade förslag inklusive reglering kommer särskilt att innebära betydande fördelar för de många mindre tolkföretag som fullgör tolktjänster mot offentlig sektor. Det gäller fåmansbolag som tolkar genom eget aktiebolag, enskild firma eller liknande och direktupphandlas av stat, kommuner och landsting eller tjänstgör som underleverantörer (”frilanstolkar”) gentemot tolkförmedlingar. Dessa småföretagare kommer om de kan erbjuda kvalitetstjänster (dvs. om tjänsterna levereras av utbildad eller auktoriserad tolk) att efterfrågas i större omfattning än tidigare och har goda möjligheter att utvecklas och öka sin omsättning. Det finns också en betydande grupp egenföretagare som ännu saknar den typ av kvalitetstjänster som kommer att efterfrågas, dvs inte kan leverera tjänster som utbildade eller auktoriserade tolkar. För dem krävs utbildnings- eller valideringsinsatser under kommande år, vilket utredningens förslag ger goda möjligheter till. Egenföretagare som avstår från att kvalificera sina tjänster, bedöms på sikt komma att konkurreras ut.

Större företag, vilket främst berör ett 40–60-tal språkföretag eller organisationer som arbetar med förmedlingstjänster inom eller mot offentlig sektor, kommer att behöva utveckla sin verksamhet. Mervärden som till stor del saknas i dag men som efterfrågas av tolkar och beställare, behöver utvecklas. Det gäller främst att bidra till en långsiktig professionalisering inom branschen. Det handlar bland annat om en tydlig prioritering av efterfrågad kompetens i förmedlingsuppdrag, utveckling av fort- och vidareutbildningsstöd i samverkan med utbildningsanordnare, tillhandahållande av praktikplatser, stödsystem för uppdragstagande eller anställda tolkar. Det senare kan t.ex. gälla stödsamtal, företagshälsovård och hantering av pensionsfrågor.

Förmedlingarna kommer liksom offentliga beställare av tolktjänster att behöva styra mot kvalitet i högre utsträckning. S.k. övriga tolkar utan utbildning kommer inte att efterfrågas då kvalitetstolkar finns att tillgå. Marknadsmässiga löner för anställda professionella tolkar utgör ett led i en utveckling mot en professionell yrkeskår. Utbildning och auktorisation ska ses som naturliga utvecklingsvägar för tolkar som förmedlas mot offentlig sektor. Offentliga tolkförmedlingar har i betydande grad utvecklat ett sådant arbets- och tänkesätt, vilket

ställer särskilda krav på övriga delar av förmedlingsbranschen. I ett längre perspektiv kan marknaden i privat regi komma att minska, främst till följd av att statlig och annan offentlig förmedling i egen regi ökar i omfattning. De privata förmedlingarna kommer sannolikt inte att kunna kompensera för det verksamhetsbortfall som statens egen förmedling av tolktjänster innebär. Det gäller den omfattande volym statligt skattefinansierade medel som nu hanteras inom förmedlingarna. De förmedlingsintäkter som på detta sätt reduceras representerar dock blygsamma belopp, som mest cirka 12–13 miljoner kronor årligen. Senare tids upphandlingar har också visat att kostnaderna för förmedling är på väg ner, i vissa fall läggs s.k. nollbud. De tolktjänster som fortsatt kan förmedlas med kvalificerat innehåll kommer dock även i framtiden att ges vissa möjligheter från de privata förmedlingarnas sida, t.ex. i form av callcenter-tolkning med utbildade och auktoriserade tolkar.

Kostnader och nyttor för enskilda

Enskildas möjligheter att tillvarata sin rätt i kontakter med det offentliga, om de inte talar eller förstår svenska, är ytterst beroende av förvaltningens egna språkresurser och professionella tolktjänster. Svenskspråkiga patienter, klienter, eller andra enskilda förväntar sig professionella och rättssäkra besked på svenska språket då de möter hälso- och sjukvård, myndigheter och tjänstemän. Det bör i lika hög grad gälla dem som är beroende av tolk. Utredningens förslag söker sammantaget bidra till en sådan utveckling. Effekterna för den enskilde förväntas bli positiva som följd av utredningens förslag. Förslagen ska säkra den enskildes rätt, oavsett ursprung eller språklig tillhörighet. Ökad rättssäkerhet ger också andra värden, som trygghet, förutsättningar för integration och ökat deltagande i samhället. Sammantaget handlar det om att avsätta förhållandevis små resurser för att inkludera dem som inte talar eller förstår svenska. Det kan skapa stora värden, inte alltid möjliga att beräkna, men värdefulla för individ och samhälle.

Effekter på tolkutbud och matchning mot beställarkrav

Utredningens förslag syftar i grunden till att öka tillgången på kvalificerade tolkar som kan arbeta mot offentlig sektor. Ett ökat samordningsansvar inom staten bedöms också skapa förutsättningar för att matchningen mellan beställare och tolkar förbättras och kan utvecklas som en transparent fördelningsprocess, för såväl beställare som tolkar. Dagens matchning sköts genom att statens myndigheter var för sig vänder sig till ett eller flera förmedlingsorgan. Förmedlingarnas interna processer och prioriteringar för anskaffning av tolkar är icke-transparenta. För myndigheterna uppstår därför osäkerhet då det gäller vilken kompetensnivå som finns att tillgå inför det enskilda uppdraget. Kunskap saknas i regel också om tilldelad tolk och om alternativa möjligheter kan finnas. Det innebär att många uppdrag (cirka var femte) i stället avropas genom direkt kontakt med kända tolkar genom Kammarkollegiets register eller via kontaktlistor på annat sätt. Det kringgår förmedlingarna och innebär betydande administrativt merarbete för myndigheterna. Behovet av ökad kunskap om tilldelningen av tolk och tolkens bakgrund kan sammanhänga med de höga krav som ofta behöver ställas av myndigheterna. Inte enbart avseende kompetensnivå, utan även beträffande andra aspekter, t.ex. säkerhet och förtrogenhet med viss terminologi. Bristen på insyn gäller även de tolkar som tillfrågas om uppdrag – de har normalt inte närmare kunskap om uppdraget, hur bakomliggande algoritm för förfrågan är utformad eller varför de tillfrågas/tilldelas ett specifikt uppdrag. Ett återkommande tema i utredningens fokusgruppsdiskussioner med tolkar har t.ex. gällt huruvida prioritering sker av förmedlingars egna anställda tolkar framför tolkar som är auktoriserade eller utbildade uppdragstagare.

Förutom en mer effektiv, transparent och inom staten prioriterad fördelning av tolkar, bedöms kostnadsmässiga fördelar uppstå genom nyttjande av en samlad statlig tolkportal, vilket behandlas under andra avsnitt. Det är utredningens bedömning att matchning mellan uppdragsgivare och tolkar utan mellanliggande insyn har svårt att fullt ut möta statens, tolkarnas och de enskildas behov.

Tillgången till auktoriserade och utbildade tolkar bedöms öka över tid, främst som följd av

- ökade kvalifikationskrav från 2024 inom staten,
- ökade möjligheter till utbildning och validering, och
- ökade möjligheter till försörjning för professionella tolkar.

De risker som kan framhållas är att högre inträdeskrav till tolkyrket kan minska utbudet av tolkar. Utredningen ser att sådana risker kan finnas, vissa i dag verksamma s.k. övriga tolkar kan göra bedömningen att alternativa förvärvskällor då är att föredra. Risker finns således för att tolkar utan utbildning och auktorisation lämnar yrket i stället för att dokumentera, utveckla eller komplettera sin kompetens. Det kan också innebära att enskilda med språkfärdigheter och intresse för tolkyrket väljer att söka sig till andra yrken, snarare än att kunna påbörja tolkning genom anmälan till något förmedlingsbolag. Det skulle under en övergångsperiod kunna innebära att myndigheter får vänta längre på tolk än i dag, eftersom de enligt förslaget till reglering inte bör bedriva verksamheten med icke-professionella s.k. övriga tolkar, där rättssäkerhet för den enskilde inte kan säkras.

Skulle en alternativ väg väljas, där kompetenskrav inte regleras på det sätt som utredningen föreslår, kan motsvarande problem med vikande intresse för yrket uppstå. I det fallet gäller det dock de kvalificerade tolkarna, särskilt auktoriserade tolkar, som upplever att de missgynnas av förmedlingarna vid många uppdrag. Det har i utredningens fokusgrupper framkommit en samstämmig sådan bild – auktoriserade tolkar kan bedömas som mindre intressanta vid fördelning av uppdrag än övriga tolkar. Tolkarna själva ger uttryck för att det kan sammanhänga med att förmedlingarnas egna icke auktoriserade tolkar prioriteras, eftersom förmedlingarna då kan nyttiggöra sig del av arvodet (vilket inte går lika lätt med s.k. frilansande tolkar, där många avtal säkrar tolkens arvodesnivå). Förhållandet uppges inte förekomma på samma sätt inom offentligt bedrivna förmedlingsverksamheter. Ett flertal auktoriserade tolkar har i kontakt med utredningen uttryckt att de erhåller allt färre uppdrag, inte längre kan försörja sig som tolk och därför överväger annan sysselsättning.

Utredningen ser också andra möjliga förklaringar, främst kostnadsmässiga, till att auktoriserade tolkar inte alltid prioriteras. Myndigheternas interna riktlinjer för val av kompetensnivå är sällan

tydliga på denna punkt, men kan ändå ge stöd för att mindre kvalificerade tolkar kan anlitas. Exempel på detta är Migrationsverkets interna riktlinje att för t.ex. inskrivningssamtal vid förvar, uppföljningssamtal eller underrättelser om uppehållstillstånd för asylsökande ”ska som lägst en telefontolk med övrig tolkkompetens användas”.[16] Det kan påverka beställande enhet att beställa övrig tolk och söka hålla tillbaka kostnader, särskilt som tolkkostnader, till skillnad mot kostnader för offentliga biträden, inte budgeteras i särskild ordning. Arbetsförmedlingens interna handläggarstöd för tolkning ger på motsvarande sätt grönt ljus för lägre kompetensnivåer än auktoriserad tolk om inte särskilda krav finns på kompetens, ”t.ex. vid komplicerade samtal”.[17] Utredningen gör dock bedömningen att samtal i regel inte kan bedömas i förväg vad gäller komplexitetsgrad och erforderlig fackterminologi, en uppfattning som stärkts av såväl utredningens expertgrupp som tolkar på fältet.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att förslag som stärker samhällets drivkrafter mot utbildning, auktorisation och sysselsättningsmöjligheter för kvalificerade tolkar, kommer att skapa betydande intresse för professionalisering inom tolkkåren. Många blivande eller verksamma tolkar kommer att satsa långsiktigt på yrket. Eventuella övergångsproblem uppstår inte sällan då suboptimala strukturer behöver förändras. Att det kan bli litet sämre innan det blir mycket bättre är något som hör till de flesta förändringsprocesser.

Följande avsnitt behandlar i tur och ordning en rad olika fokusområden, där utredningen presenterar förslag om förändringar.

14.2 Ändamålsenlig utbildningsstruktur

Utredningen föreslår i kapitel 6 ett antal huvudsakliga åtgärder beträffande utbildning av tolkar inom högskolan och folkbildningen. Förslagen innebär sammanfattningsvis:

- Utvecklad och utbyggd högskoleutbildning och folkbildning.
- Närmare koppling mellan utbildning och auktorisation.

[16] Migrationsverket (2016). Kvalitetschefens instruktion om standard för val av kompetens och form för tolkning vid olika typer av samtal med sökanden. Dnr I-86/2016, 2016-12-19.
[17] Arbetsförmedlingen (2017). Tolkstöd, s.6. Dnr Af-2017/0066 9987, 2017-12-27.

- Ytterligare resurser för validering inom folkbildningen.
- Ökad betydelse för fortbildning, lärarutbildning och generisk utbildning i mindre frekventa språk.

Högskolans utbildning till tolk ska enligt förslagen breddas och förlängas och en yrkesexamen inrättas. Denna utbildningsform utgör utredningens långsiktiga huvudspår för tolkutbildning. Volymen utbildning ökas, främst på högskolenivå och genom att fler lärosäten kan utbilda tolkar. Kunskaper och färdighetsträning ska stärkas och utbildningen ska även omfatta handledd praktik. Behovet av utbildning ska också mötas för tolkar i mindre frekventa språk, genom utveckling av mer generiska former av tolkutbildning. Utbildningskraven för yrkesexamen ska motsvara de kunskaper och förmågor som motsvarar kraven för auktorisation av tolkar. Det innebär att högskoleutbildning och auktorisation kopplas närmare varandra, med ökad förutsägbarhet som följd för tolkar och samhälle.

Utredningen föreslår också att en rad andra förändringsbehov uppmärksammas, t.ex. behovet av ytterligare lärarresurser och ökade möjligheter till validering. Vidare föreslår utredningen att arbetsmarknadsutbildningen till tolk på uppdrag av Arbetsförmedlingen bör avvecklas, när de avtal som reglerar verksamheten upphör i januari 2019.

14.2.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

En rad problem både på kort och lång sikt har beskrivits i betänkandet. Tolkyrket är i grunden ett kvalificerat yrke som bedöms ställa stora krav teoretiskt, faktamässigt och då det gäller yrkesmässig färdighetsträning. Tillgången på utbildade och auktoriserade tolkar upplevs som otillräcklig i många av de språk som samhället efterfrågar. Brister rapporteras såväl inom statliga myndigheter som i kommunernas och landstingens verksamheter. Arbetsmarknadsutbildningen till tolk har genom åren haft betydande kapacitet i form av uppdragsutbildning, men är kostsam, svår att kvalitetssäkra och följa upp och uppvisar dåliga resultat.

Tolkarna själva anger en rad problem då det gäller tillgången till utbildning och möjligheter till auktorisation. Kopplingen mellan

utbildning och auktorisation saknas, det saknas helt möjligheter till utbildning och auktorisation i mindre frekventa språk och resultat vid auktorisationsprov kan inte överklagas. Dagens privatiserade förmedlingsmarknad uppges vidare missgynna utbildade och auktoriserade tolkar till förmån för s.k. övriga tolkar, där privata förmedlingsbolag ibland uppges prioritera utifrån andra grunder än kvalitet. Beställare efterfrågar kvalitet men visar sig även styra utifrån pris och samlade kostnader. De offentliga tolkförmedlingarna lyfts fram som goda exempel på bra uppdragsgivare som förenar rimliga arbetsvillkor med möjlighet till bland annat samtalsstöd, kollegial samverkan och fortbildning.

Alternativa lösningar som utredningen diskuterat är ökade satsningar på andra utbildningsformer än högskolan och folkbildningen, bättre samordning av de kvalificerade tolkresurser som redan finns, tillsyn och styrning av förmedlingsverksamheten samt ökad kompetens hos upphandlare, beställare och användare av tolktjänster. Samtliga dessa alternativa lösningar ingår dock i utredningens förslagspaket som ska bidra till att möta de problem som beskrivits. Ytterligare alternativa utbildningsvägar finns, genom företagsutbildningar och försök inom yrkeshögskolan 2019–2022. Värdet av yrkesutbildning kan fastställas i samband med den utvärdering som kopplats till försöksverksamheten. Däremot bedömer Tolkutredningen att den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen till tolk bör avvecklas mot bakgrund av sina kostnader och brister i genomströmning, kvalitet och resultat.

Utredningen har också försökt uppskatta den framtida utvecklingen om förslagen kring högskola och auktorisation inte genomförs. Avstår samhället från att utveckla dagens högskoleutbildning, volymmässigt och med en fördjupning med yrkesexamen för tolkar, bedöms glappet mellan utbildning och samhällskrav öka. Det gäller t.ex. antalet auktoriserade tolkar och förväntad kompetens i olika tolktekniker. Ökas inte volymen tolkar med högskoleutbildning, ställs krav på att alternativa utbildningsvägar förstärks i motsvarande grad. Det kan visa sig svårt att genomföra i utbildningsformer som är mindre kvalificerade och saknar långsiktighet vad avser finansiering och infrastruktur, som t.ex. lärarkrafter och språkbedömare.

Avstår samhället från att koppla utbildningen till tolk närmare auktorisationen, bedöms volymen auktoriserade tolkar bli för begränsad. Dagens utbildningsmöjligheter behöver också utvecklas mot mer generiska tolkkurser, där flera tolkspråk kan rymmas. Det vore

gynnsamt särskilt för tolkar i mindre frekventa språk, som annars saknar utbildningsmässiga möjligheter att utvecklas. Avstår samhället från att vidta åtgärder kring utvecklad och utökad utbildning och auktorisation, riskeras den framtida tillgången på kvalificerade tolkar, med bristande patient- och rättssäkerhet som följd.

Prisnivån för tolktjänster kan komma att sättas genomsnittligt lägre om inte kvalifikationsnivån i branschen höjs. Det kan kortsiktigt innebära lägre kostnader för myndigheter och förvaltningar men inte på litet längre sikt. Redan i dag innebär kvalitetsbrister i samband med tolkning att möten, rättsprocesser och vårdkontakter försenas. Kvalitetsbrister bedöms ge genomslag i sämre rätts- och patientsäkerhet och ökade samhällskostnader. Kvarstående brister i professionaliseringen inom yrket bibehåller en situation med stort in- och utflöde ur yrket. Det skapar svårigheter att bygga upp kvalitativa och långsiktiga tolkresurser. Det senare är nödvändigt, eftersom vi vet att behovet av tolktjänster kan vara mycket långsiktigt, såväl på individnivå som för olika språkgrupper i landet.

Berörda aktörer är förutom tolkarna själva högskolans utbildningsanordnare, Kammarkollegiet som ansvarar för auktorisationsprocessen samt myndigheter och andra offentliga aktörer som efterfrågar utbildade och auktoriserade tolkar. Indirekt påverkas andra utbildningsanordnare, förmedlingsorgan samt tolkar som saknar utbildning och auktorisation. Ytterst påverkas alla de personer som är beroende av tolk för att ta tillvara sin rätt i kontakten med myndigheter och andra delar av offentlig sektor.

14.2.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer

Konsekvenserna av utredningens förslag bedöms gynna tolkar som vill satsa långsiktigt på en profession som tolk i offentlig sektor. De kan på ett planerat och systematiskt sätt skaffa sig en kvalitativ utbildning med påföljande auktorisation. Förutsatt att utredningens övriga förslag också omhändertas, kan utbildade och auktoriserade tolkar i ökad utsträckning räkna med högre sysselsättningsgrad samt rimligare arbetsvillkor och ersättningsnivåer. Även tolkar i mindre frekventa språk kan med utredningens förslag förväntas få utbildning och därmed kunna arbeta mot offentlig sektor.

Särskilt högskolan men även folkbildningen förväntas bidra till större volymer utbildade tolkar och tolklärare samt ge ökade möjligheter till fortbildning för tolkar. Stockholms universitet med dess tolk- och översättarinstitut, TÖI, ges utökade uppgifter med utveckling av utbildning och provverksamhet. TÖI medverkar också i en breddning av tolkutbildningen genom att etablera samarbeten med andra lärosäten, nu närmast Lunds universitet.[18]

Myndigheter och andra offentliga verksamheter inom stat, kommun och landsting kommer i ökad utsträckning att kunna tillgodose sina behov av utbildade och auktoriserade tolkar, vilket innebär förbättrad kvalitet och rättssäkerhet för den enskilde. Inom hälso- och sjukvården kan god patientsäkerhet tillgodoses, trygghet och rättssäkerhet kan säkras även inom skola, socialtjänst m.fl. områden.

Indirekta effekter kan uppstå som en konsekvens av utredningens förslag. Andra utbildningssamordnare, inom folkbildningen och den framtida yrkeshögskoleutbildningen, kan missgynnas till följd av högskolans utveckling. Högskolan kommer att få en konkurrensfördel genom att en yrkesexamen i tolkning ska motsvara kunskapskraven för auktorisation. Målgrupperna för olika utbildningsvägar till tolk är delvis överlappande, vilket innebär konkurrens om behöriga studerande. Fördelarna för folkbildningen är den relativt sett lägre utbildningströskeln, kortare studieväg, goda möjligheter till validering samt en spridning geografiskt i främst södra delen av landet.

Förmedlingsorganen kommer som en konsekvens av utredningens förslag att ställas inför ökade krav att förmedla utbildade och auktoriserade tolkar. Staten kommer efter en övergångsperiod endast i begränsad omfattning att acceptera så kallade övriga tolkar, som saknar utbildning och inte är kvalitetssäkrade. Det innebär att många tolkförmedlingars arbetssätt och affärsmodeller behöver förändras. De tolkar som saknar utbildning och auktorisation kommer i framtiden att få allt svårare att sysselsätta sig inom yrket. I första hand gäller det uppdrag gentemot de statliga verksamheterna, där dessa krav regleras. En sådan utveckling bedöms successivt även komma att gälla inom kommuner och landsting. De offentligägda förmedlingarna arbetar i samma riktning. Det innebär också ökade drivkrafter för de tolkar som är verksamma lokalt eller regionalt och vill stanna i yrket att skaffa sig en adekvat utbildning.

[18] TÖI, information till utredningen, 2018-10-25.

För enskilda är tryggheten i att möta en professionell tolk som behärskar språk, dialekt, terminologi och god tolksed en stor tillgång. Det skapar förutsättningar för delaktighet och integration och bidrar till en positiv samhällssyn.

14.2.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens delförslag om ändamålsenlig utbildningsstruktur innebär ökade kostnader med drygt 21 miljoner kronor på årsbasis för utveckling av högskolans och folkbildningens tolkutbildningar och dess koppling till auktorisationsprocessen. Därtill kommer vissa studiemedel för de studerande. Det utgör sammantaget väsentligt lägre kostnader än för den arbetsmarknadsutbildning till tolk, som visat sig sakna belagda effekter då det gäller att kunna tillföra kompetenta tolkar till marknaden. I ett samlat perspektiv, med en tolktjänstmarknad som årligen omsätter cirka 2 miljarder kronor, får kostnaderna dessutom ses som låga (cirka 1 procent av de samlade kostnaderna) med sannolikhet för att det rör sig om en god investering. Insatserna bedöms innebära att viktiga samhällsbehov kan mötas med ökad säkerhet, på ett kostnadseffektivt sätt.

Tabell 14.4 Samhällsekonomiska konsekvenser för utredningens förslag om ändamålsenlig utbildningsstruktur

Utredningens förslag	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Utvecklad högskoleutbildning	Låga–måttliga	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
Utvecklad folkbildning	Låga	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor

Behoven är stora, den bedömda kostnadsnyttan mycket stor och alternativa vägar att nå målen saknas i betydande grad, med viss reservation för den betydelse en kommande försöksverksamhet med yrkeshögskoleutbildning till tolk kan få. Utredningens förslag om ytterligare cirka 1 500 utbildningsplatser[19] för tolkar under en femårsperiod förutsätter att såväl högskola som folkbildning ges ökade resurser, där utredningen främst fokuserar på högskolan. Det är

[19] Utredningen avser med antal utbildningsplatser inom folkbildningen (250 under fem år) studerande som med godkänt resultat genomgått utbildningen, vilket således innebär ett större antal ursprungliga utbildningsplatser, med tanke på eventuella studieavbrott. Sättet att ange platser sammanhänger med bidragssystemets karaktär och den statistik som redovisas.

också den utbildningsform som med utredningens förslag tydligast leder till auktorisation som tolk. Folkbildningens resurser redovisas i kapitel 6, där det även framgår att studieförbund som anordnar tolkutbildning genomsnittligt får mindre statsbidrag än folkhögskolor för motsvarande satsningar. Folkhögskolor kan här påräkna en mer påtaglig förstärkning av statsbidragsmedel genom folkbildningsanslaget. Tolkutredningen lägger inte förändringsförslag kring detta, eftersom frågan ägs av Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH, och Folkbildningsrådet. Det kan dock vara lämpligt att bidragen för den sammanhållna grundutbildningen ses över inom folkbildningen. De ekonomiska förutsättningarna kan annars medföra att studieförbund kan komma att avstå från att anordna tolkutbildning, vilket skulle leda till färre utbildade tolkar.

Tillsammans med en befintlig utbildningskapacitet om cirka 500 tolkar per år inom högskola, folkbildning och yrkeshögskola, kan en teoretiskt upparbetad professionell tolkresurs i landet komma att omfatta ytterligare nära 4 000 tolkar om fem år. Vissa studieavbrott kan påräknas, även om de förväntas minska då myndigheter och samhälle tydligare styr mot ökad kompetens. Viss avgång från yrket kommer också att ske, på grund av ålder och andra skäl. Befintliga register omfattar cirka 2 000 kvalificerade tolkar. Utredningens bedömning är att ett mål om drygt 5 000 utbildade och auktoriserade tolkar är fullt realistiskt om fem år med utredningens förslag. Det innebär också, förutsatt en förbättrad matchning och högre sysselsättningsgrad, att det överblickbara behovet av utbildade och auktoriserade tolkar är i relativt god balans med förväntad efterfrågan. Problem kommer alltid att uppstå för vissa språk och i vissa delar av de offentliga verksamheterna. Det är t.ex. inte sannolikt att auktorisationer kommer att vara vanliga i språk som kirundi, masalit, koyraboro eller oromo. För den övervägande delen av samhällets tolkbehov bör dock kvalitetssäkrade tolkar finnas att tillgå. Skulle utredningens förslag inte realiseras, bedöms antalet kvalificerade tolkar endast delvis komma att täcka de offentliga behoven. Då kommer även framgent en betydande andel tolkning ske med övriga tolkar (se vidare avsnitt 13.5.1).

Inom folkbildningens område har en fråga kring de studerandes finansiering lyfts fram som ett problem. Vid studieförbunden är de studerande inte berättigade till studiemedel, vilket kan få negativ betydelse för vissa deltagares möjligheter att fullfölja utbildningen.

Utredningen ser dock inte nu anledning att lägga förslag om en förändring av denna ordning, flera alternativa studieformer som berättigar till studiemedel finns också att tillgå. En förändring av dagens system skulle få principiell betydelse och även innebära ökade kostnader för staten. Frågan om utvidgad rätt till studiestöd har tidigare bedömts ha stor ekonomisk betydelse och ska därför bedömas i förhållande till befintliga ekonomiska ramar och prövas i budgetprocessen.[20]

14.3 Reglering och tillsyn

Utredningen föreslår i kapitel 8 och 9 ett antal huvudsakliga åtgärder om reglering och tillsyn av tolkförmedlingar och tolkar. Ny reglering föreslås också för att tydliggöra barnkonventionens innebörd beträffande barntolkning. Förslagen innebär sammanfattningsvis:

- Upprättande av register över tolkförmedlingar som godkänns för att arbeta mot offentlig sektor.
- Tillsyn över registrerade tolkförmedlingar med stöd i särskild tillsynsplan.
- Reglering och registrering av auktoriserade tolkar samt tolkar med godkänd utbildning.
- Tillsyn av auktoriserade och utbildade tolkar med stöd i särskilt utvecklade tillsynsplaner.
- Ny lagstiftning rörande bland annat barntolkning.
- Informationsåtgärder.

Utredningen föreslår även vissa regelförändringar, som inte bedöms få några större konsekvenser (se kap. 7). Det gäller avveckling av äldre regelverk om så kallad allmän tolk vid domstolar samt administrativa förenklingar vid auktorisationsförfarande. Det innebär vissa besparingar men saknar i övrigt betydelse. Utredningen lägger även vissa förslag om avgifter för registrering av tolkförmedlingar, auktoriserade

[20] Prop. 1999/2000:10, s. 100 f. Det är regeringen som beslutar vid vilka utbildningar studerande kan få studiestöd.

tolkar samt tolkar med godkänd utbildning. Vidare föreslås vissa informationsåtgärder i anslutning till ikraftträdandet av det reviderade regelverket, vilket behandlas närmare under avsnitt 14.7.7.

14.3.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Förmedling och utförande av tolktjänster har endast i ringa utsträckning varit föremål för reglering och tillsyn. Önskemål om detta har vid ett flertal tidigare tillfällen förts upp som konkreta förslag, bland annat i samband med Invandrarverkets rapport 1999 och Tolkförmedlingsutredningens betänkande 2004. Bakgrunden var de brister som konstaterades kring offentliga tolktjänster, främst avseende tillgång och kvalitet. Tillsynen av tolkar har hittills endast omfattat auktoriserade tolkar och där varit helt händelsestyrd. Samtidigt har en rad kvalitetsbrister uppmärksammats, vilket även rört strukturella förhållanden. Verksamheten med tolkförmedling och tolktjänster har i allt väsentligt varit skattefinansierad, vilket bidragit till inställningen att god ordning och kontroll samt ändamålsenlig styrning bör utövas även inom detta välfärdsområde, t.ex. då det gäller verksamhetens inriktning, finansiella och redovisningsmässiga förhållanden.

Förslagen om utvecklad tillsyn gäller tolkar med auktorisation och godkänd utbildning samt tolkförmedlingar som önskar arbeta mot offentlig sektor. Kammarkollegiet ansvarar för registrering och tillsyn av tolkar, medan registrering och operativt tillsynsansvar över förmedlingar läggs på länsstyrelserna. Det kombineras med uppdrag att lämna lägesbilder om tolkfrågor i anslutning till länsstyrelsens befintliga integrationsuppdrag.

Ett alternativt förslag skulle vara att lägga tillsynsuppgifter för tolkförmedlingarna på Kammarkollegiet, eller inrätta en särskild tillsynsmyndighet för samlade tolk- och tillsynsfrågor. Utredningen ser dock fördelar och besparingar i att nyttja de tidigare erfarenheter som finns hos såväl Kammarkollegiet som länsstyrelserna beträffande tillsynen av enskilda tolkar respektive företag/organisationer som sysslar med tolkförmedling. Länsstyrelserna har tidigare erfarenheter av näringstillsyn, t.ex. beträffande auktoriserade bevakningsföretag.

Förvaltningslagen, rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen kompletteras enligt utredningens förslag med reglering av barntolkning. Barntolkning anses i regel principiellt olämpligt, men har ändå visat sig vara relativt vanligt. Ansvaret att anlägga ett barnperspektiv i enlighet med barnkonventionen måste betraktas som redan gällande, inte minst eftersom riksdagen i juni 2018 beslutade att barnkonventionen blir svensk lag från den 1 januari 2020. Frågan om barntolkning behöver förtydligas för att få genomslag inom offentlig sektor. Särskilda informationsåtgärder kan förstärka effekten.

Alternativa lösningar kan vara att avvakta med en utvidgning av register och tillsyn inom branschen. Tillsyn över utbildade tolkar respektive registrering och tillsyn av förmedlingsorgan innebär vissa kostnader för staten. Branschen har inte omedelbart intresse av att sådana åtgärder vidtas, även om en registrering av tolkförmedlingar starkt efterfrågas av tolkarna och deras organisationer.

Utredningens förslag om reglering, registrering och tillsyn sammanhänger även med vissa resonemang kring avgifter. De innebär i korthet att avgift tas ut även för registrering av tolkar med godkänd utbildning, vilket i dag endast sker för auktoriserade tolkar. Avgift för förnyelse efter fem–sex år föreslås ske enligt lägre avgiftsklass än vad som nu sker för auktoriserade tolkar. Även tolkförmedlingar som ansöker om registrering föreslås betala avgift. Utredningen föreslår att tillsynsavgifter inte ska tas ut av vare sig tolkar eller tolkförmedlingar. Argument för avgiftssättning respektive frånvaro av avgifter redovisas i kapitel 7 och 8.

Skulle samhället avstå från reglering, registrering och tillsyn förväntas detta bidra till att flera av dagens problem i branschen kvarstår eller blir svårare att lösa. Det gäller brister i kvalitet, verksamhet och ekonomi. Tas kravet på förnyad ansökan bort för tolkar, uppstår svårigheter att återkommande säkra vandel och marknadsaktivitet. Avstår samhället från att tydliggöra ett förbud mot barntolkning, kan verksamheten i viss utsträckning komma att fortgå, på grund av okunskap eller för att hålla tillbaka kostnadsökningar. Det kan innebära kortsiktiga besparingar inom kommuner, landsting och vissa myndigheter men utgör en negativ belastning för barn och påverkar på sikt individ och samhälle negativt. Förutom de omedelbara effekterna för barnen, kommer rätts- och patientsäkerheten för berörda familjer och vuxna att fortsatt urholkas.

14.3.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer

De olika delarna i utredningens förslag om reglering och tillsyn ligger i linje med de verksamhetsbehov som finns inom offentlig sektor. Stat, kommuner och landsting gynnas av tydliga kvalitetsmarkörer för tolkar och förmedlingsorgan, med ordning och reda, system för egenkontroll, följsamhet mot skatteregler, ekonomiadministrativa regelverk och verksamhetsregler etc.

Förekomst och hantering av barntolkning utgör en mer problematisk fråga. Utredningens förslag tydliggör att detta inte ligger i linje med ett barnperspektiv och därför ska förhindras, utom i vissa undantagssituationer. En förtydligande reglering tas överlag emot positivt på ett principiellt plan, enligt de samråd som utredningen genomfört. Samtidigt innebär en strikt tillämpning av ett förbud sannolikt tillkommande kostnader för såväl kommuner och landsting som vissa myndigheter. Förslaget möter därför inte obetingat stöd, om inte också nya (statliga) resurser tillförs. Ur Tolkutredningens perspektiv får dock ett förbud anses ligga inom ramen för de åtaganden som barnkonventionen reglerar och en i övrigt normal och sund samhällsutveckling, som alla huvudmän måste hantera. Frågan ska prövas utifrån barnkonventionens införande i svensk rätt, och inte som följd av de förtydliganden som utredningen bistår med. Utredningen föreslår därför inte ytterligare resurser till någon del av offentlig sektor som följd av lagförslaget. Informationsinsatser är en naturlig men inte avgörande insats för att regleringen ska få genomslag. Främst handlar det om hur snabbt medvetenheten ökar om en förtydligad reglering.

Konsekvenserna av tillkommande reglering bedöms som positiva för etablerade förmedlingsföretag, även om de inte själva aktivt drivit frågan. Reglering och tillsyn gagnar de företag som arbetar inom samhällets ramar och följer gällande regelverk. Det innebär dessutom ett skydd mot konkurrens från oseriösa företag som inte arbetar på detta sätt. Egenkontroll och tillsyn blir moment i ett ständigt förbättringsarbete, som gynnar kvalitetsutveckling, konkurrenskraft och sunda affärer. En jämförelse med andra branscher, t.ex. bevakningsföretag och revisionsbyråer, visar att förekomsten av registrering och tillsyn stärker verksamhet, kvalitet och varumärken. Ett motsvarande resonemang kan föras utifrån de enskilda tolkar som ingår i Kammarkollegiets tolkregister. Förekomsten av tillsyn skapar ökad

trygghet hos beställare av tolktjänster och enskilda som behöver tolk för att tillvarata sin rätt. En utvecklad tillsyn ska ses i relation till att så kallade övriga tolkar inte omfattas och på sikt kommer att fasas ut från offentlig verksamhet.

En tydlig och restriktiv hållning mot barntolkning gynnar såväl förmedlingsorgan som tolkar, eftersom det innebär ökad efterfrågan på förmedlings- och tolktjänster.

Sammantaget kan sägas att delförslagen inom området tillsyn och samverkan får positiva konsekvenser för samtliga berörda verksamheter och aktörer. De negativa effekter som kan hävdas gäller enbart där ekonomiska förhållanden vägs mot principer och verksamhet, liksom då det gäller effekterna för oseriösa aktörer.

Enskilda, som önskar använda sina barn för att tolka, kan uppleva förbudet mot barntolkning som negativt. Det kan innebära bristande förståelse eller konflikter i mötet med det allmänna. Förekomsten av tydlig lagstiftning kan underlätta övergången till en förbättrad ordning. Förbud mot barntolkning kan också bidra till ökad motivation hos vuxna familjemedlemmar att lära sig svenska och på så sätt minska riskerna för språkligt utanförskap.

Beträffande avgifter kan konstateras att nedsättningen av förnyelseavgifter vid auktorisation kan minska statens intäkter men gagnar de enskilda tolkarna, som ofta driver verksamheten i form av fåmansbolag. Det bidrar till att tolkar kan välja att kvarstå som auktoriserade även om de på grund av tolkspråk eller alternativa sysslor har låg sysselsättningsgrad som tolk. De blir därmed fortsatt tillgängliga för uppdrag från offentliga beställare, vilket bedöms som positivt. Tolkar som har godkänd utbildning behöver med utredningens förslag betala avgifter i samband med registrering och förnyelse. Det skapar intäkter till staten men får främst betydelse genom att de även i detta avseende jämställer utbildade och auktoriserade tolkar. Tolkarna ges ökade sysselsättningsmöjligheter gentemot staten och övriga delar av offentlig sektor. Avgiften motsvarar med dagens taxa 2 300 kronor för ny auktorisation/registrering. Förnyelse innebär ett lägre belopp och är dessutom avdragsgillt mot tolkens förvärvsintäkter. För utbildade tolkar innebär registreringsavgiften en ny och tillkommande kostnad. Möjligheten att upptas i registret har dock positiva effekter för tolkens möjligheter att kunna arbeta mot staten och övrig offentlig sektor.

Tillsynen av tolkförmedlingar föreslås ske utan att avgifter tas ut. Motiven redovisas i kapitel 8 och följer tidigare bedömningar kring tillsyn av allmänna nyttigheter. Ur tolkförmedlingarnas perspektiv är avgiftsbefrielsen positiv. Det håller också ner de administrativa kostnaderna för företag och förvaltning.

14.3.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för utredningens delförslag får bedömas som låga. Då det gäller barnkonventionens krav på barnperspektiv i all offentlig verksamhet, kan utredningen notera att ökad följsamhet som följd av utredningens förslag kan leda till måttliga, i vissa fall höga kostnader. Samhällsnyttan bedöms dock bli mycket stor. Utredningen ser inte några alternativa möjligheter att snabbt komma till rätta med bruket av barn som ersättning för kvalificerade tolkar och annat språkstöd.

Tabell 14.5 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet för utredningens förslag om reglering och tillsyn

Utredningens förslag	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Registrering och tillsyn av tolkförmedlingar med tillsynsplan	Låga	Ja, troligen	Stor
Registrering och tillsyn av tolkar med tillsynsplaner	Låga	Ja, troligen	Stor
Reglering av barntolkning	Måttliga–höga	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor

Ökade tillsynsinsatser för tolkar och förmedlingar bedöms ge stor nytta, till låga kostnader. Sådana insatser utgör ett naturligt steg i en bransch som ännu inte nått den mognadsgrad som kännetecknar många andra delar av tjänstemarknaden.

14.4 Auktorisation, kompetens och kvalitet

Utredningen föreslår i kapitel 6, 7 och 9 ett antal åtgärder för att utveckla auktorisationsprocessen samt beställarkompetensen för tolktjänster inom offentlig sektor. Förslagen innebär bland annat:

- Högskoleutvecklade kunskapsprov för auktorisation.
- Utveckling av offentlig sektors beställarkompetens.

Högskolan ska medverka i utvecklingen av prov för dem som söker auktorisation med annan utbildningsgrund än högskolans. Efter en övergångsperiod om fem år ska det krävas godkänd tolkutbildning under statlig tillsyn för alla nya auktorisationer, se vidare avsnitt 14.7.7. Kammarkollegiet ska som tidigare ansvara för auktorisation, registrering och tillsyn av tolkar, vilket behandlades under föregående avsnitt.

14.4.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Antalet utbildade och auktoriserade tolkar behöver öka påtagligt för att möta efterfrågan inom offentlig sektor. Kopplingen mellan utbildning och auktorisation behöver också stärkas. Auktorisationen bedöms av myndigheter och offentliga organ som adekvat med rimliga kunskapskrav i förhållande till sektorns kvalitetskrav. Antalet godkända tolkar på auktorisationsproven behöver öka, något som god utbildning med handledd praktik kan förbereda för.

Det kan inte bedömas som ändamålsenligt att en längre högskoleutbildning till tolk, med de kvalitets- och examinationskrav som ställs, utvecklas helt fristående från den provverksamhet som Kammarkollegiet förvaltar i auktorisationsprocessen. Det blir särskilt tydligt då högskolans krav på sikt ska anses motsvara kunskapskraven för auktorisation. Det skapar osäkerhet och otydlighet kring värdet av en tolkutbildning inom folkbildningen, där tillkommande kunskapsprov för auktorisation även fortsättningsvis ska gälla. Högskolan ges därför ett tydligare ansvar för utveckling av kunskapsprov för auktorisation också för dem som studerat hos andra utbildningsanordnare. Det innebär likformiga krav för auktorisation, oavsett utbildningsväg.

Ytterligare förslag gäller den reglering och registrering av tolkar med olika kompetens som tidigare beskrivits. Tolkar med auktorisation och utbildning utgör på sikt de två kategorier tolkar som kan arbeta mot offentlig sektor. De ges på detta sätt definierade benämningar och ställs under ett gemensamt regelverk med anknytande

tillsynsinsatser. Kompetensen behöver därtill utvecklas och höjas kring tolkning för dem som beställer tolk inom offentlig sektor och ansvarar för de förhållanden som tolkarna arbetar under.

Alternativa lösningar är främst att låta verksamheterna fortgå som tidigare. Kammarkollegiet har i sitt löpande arbete omfattande kontaktytor med högskolan och folkbildningen, varför viss ömsesidig medvetenhet finns om de kunskapsprov som används. Svårigheterna att auktoriseras, bristen på utbildningskrav och oklarhet om hur proven fungerar, skapar osäkerhet bland tolkar och personer som överväger tolkutbildning. Utbildningspremien har hittills varit otydlig, varför ökad enhetlighet i utbildnings- och auktorisationskrav efterfrågas då det gäller de kunskaper som behövs. Utredningens förslag om yrkesexamen som tolk vid högskolan och motsvarande högskolebaserade auktorisationsprov för dem som väljer annan utbildningsväg skapar förutsättningar för likvärdiga bedömningar och förutsägbarhet inför auktorisationen.

Alternativet till att registrera tolkar med definierad kompetens i form av utbildning eller validering är att avstå från detta. Kammarkollegiet har sedan några år redan påbörjat sådan registrering och har sedan tidigare ett register över auktoriserade tolkar. Registren skapar förutsättningar för tillsyn och avrop. Skulle registreringen upphöra uppstår otydlighet kring benämningen på de tolkar som offentlig sektor avser avropa, vilka de är och i vilka språk de tolkar. Saknas register kan det också bli oklart vilka kategorier tolkar som ska tillämpa god tolksed med den tillsyn som kopplas till detta.

Fortsatt okunskap hos många beställare och användare av tolktjänster kan bestå om insatser inte sätts in för att öka upphandlings- och beställarkompetensen i offentlig sektor. Informationsinsatserna ska särskilt beakta barnperspektivet, där kompetensen bedöms som eftersatt.

De som i första hand berörs av utredningens förslag är Stockholms universitet med dess Tolk- och översättarinstitut, Kammarkollegiet samt de som framöver ansöker om auktorisation som tolk. Offentlig sektor i stort berörs av förslaget om beställarkompetens.

14.4.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer

Konsekvenserna för Stockholms universitet och Kammarkollegiet gäller främst arbetssättet, som i ökad utsträckning skulle innebära en mer formaliserad samverkan genom inbördes överenskommelser om provverksamheten. Det innebär en avlastning för Kammarkollegiet, som i ökad utsträckning fokuserar på övriga ansvarsuppgifter kring tolkarna och auktorisationen, som registerhållning, tillsyn och samordningsuppgifter. Förutsägbarheten och legitimiteten i systemet förväntas öka bland tolkar, då kraven och proven för auktorisation hanteras av högskolan, görs likvärdiga och hanteras enhetligt oavsett utbildningsväg. Högskolan och dess bedömningsarbete har hög legitimitet. Det gäller också inom tolkområdet, där TÖI vid Stockholms universitet i dag svarar för tolkutbildningen.

Professionaliseringen inom tolkyrket förväntas öka genom tydligare krav från beställare inom offentlig sektor (främst staten), samt registrering och tillsyn av tolkar med angivna kompetenser som auktoriserade eller utbildade.

Tolkar som inte vill utbilda sig, validera sina kunskaper eller auktorisera sig kommer på sikt inte längre att kunna arbeta som tolk inom offentlig sektor. Det gäller i vart fall gentemot staten, där kraven ska gälla från 2024, vilket behandlas i följande avsnitt. På kort sikt innebär det att nuvarande system bibehålls med de kvalitetsbrister som har uppmärksammats.

Förbättrad beställarutbildning inom förvaltningen förväntas bidra till det förändringsarbete som krävs. Ökad förståelse och bättre kunskaper behövs om tolkarnas kvalificerade arbete och de krav som kan och bör ställas på dem. Ökade kunskaper behövs också om hur tolkar med god kompetens kan bidra till att säkra den enskildes rätt och underlätta myndigheters och förvaltningars arbete. En utvecklad och förbättrad kompetens kring barnperspektivet bedöms påverka en stor krets individer och aktörer i positiv riktning. Sammantaget underlättar en förbättrad beställarkompetens när och hur beställning av tolktjänster bör ske. Det underlättar också tolkarnas arbete och ökar förutsättningarna för att det ska kunna utföras med god effektivitet.

14.4.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Kostnaderna för utredningens förlag är relativt låga och kostnadseffektiviteten och nyttan förväntat positiva.

Tabell 14.6 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet för utredningens förslag om auktorisation, kompetens och kvalitet

Utredningens förslag	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Utvecklad provverksamhet för auktorisation	Låga	Ja, troligen	Stor
Utvecklad beställarutbildning och beställarkompetens	Låga	Ja, med stor säkerhet	Stor

14.5 Kravställning på offentliga tolktjänster

Utredningen föreslår i kapitel 7 åtgärder för att utveckla kravställningen på tolkar i offentlig verksamhet:

- Tolkning i statliga verksamheter ska från 2024 förutsätta auktorisation eller godkänd tolkutbildning.

Kravet gäller under förutsättning att kvalificerad tolk finns att tillgå.

14.5.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Utredningen konstaterar att förvaltningslagens och språklagens krav kan mötas på olika sätt i kommunikationen med enskilda. Olika former av intern språkkompetens eller tekniskt språkstöd kommer i allt högre utsträckning att komma till användning i kommunikationen med enskilda. Kan den enskildes rätt inte tillvaratas på annat sätt än genom tolk, ska sådan anskaffas. Sådan tolk ska möta de kvalitets- och kompetenskrav som utredningen föreslår.

Kvalificerade tolkar ska svara mot särskilda av offentlig sektor uppställda kvalitetskrav. De kvalitetskrav som utredningen föreslår är auktorisation eller genomgången och godkänd utbildning under statlig tillsyn, alternativt validering mot sådan utbildning. Från 2024 ska som tidigare framgått nya auktorisationer förutsätta godkänd utbildning eller motsvarande validering. Tolkar med annan bakgrund

kan inte kvalitetssäkras på godtagbart sätt. Staten ska från 2024 också huvudsakligen använda tolkar som är auktoriserade eller har godkänd tolkutbildning, alternativt validerats. Kommuner och landsting väljer själva den kravbild som ska utformas.

Alternativa förslag kan vara att avstå från reglering och låta marknad och kravställning från tid till annan avgöra vilka kompetenser som avropas. Kravställning vid upphandling av ramavtal för förmedlingstjänster och tolktjänster blir då avgörande för vad som ska gälla. Beställare, privata och offentliga förmedlare samt utförare av tolktjänster berörs. Särskilt stor betydelse får förslagen för blivande eller yrkesverksamma tolkar.

14.5.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer

En förtydligad kravställning på tolkars kompetens ger upphov till vissa konsekvenser för beställare och förmedlande organ.

Stat, kommuner och landsting

För beställande myndigheter och andra offentliga organ kommer kostnaderna att öka om huvudsakligen kvalificerade tolkar ska anlitas. Timpriserna för såväl tolkar som är uppdragstagare som anställda tolkar blir högre än för outbildade tolkar. Väntetider för att kunna avropa lämplig tolk kan uppstå, dvs. försening av möten och andra planerade aktiviteter där tolk behövs. Samtidigt förväntas kvalitet och verksamhetsgenomförande förbättras avsevärt, vilket tidigare beskrivits (se avsnitt 14.1.5). Den enskildes rätt kan också bättre tillvaratas. Långsiktigt är det därför utredningens bedömning att utbytet för organisation och samhälle blir positivt, även om det är svårt att beräkna värdet av ökad rättssäkerhet, tillit eller ett stärkt samhällskontrakt gentemot invandrade klienter och patienter.

Tabell 14.7 Kostnader för myndigheter om samtliga tolktjänster som nu utförs av s.k. övriga tolkar i stället utförs av tolkar som är auktoriserade eller har godkänd utbildning (fördelning 50/50).

Beräknad fördyring (mnkr) för större tolkanvändare på 2017 års uppdragsvolymer. Ingen förändring av balansen mellan på-platstolkning och distanstolkning

Myndighet[21]	Antal uppdrag 2017	Faktiska kostnader 2017	Andel tolkar med auktorisation eller utbildning[22]	Kostnader om höjd kompetens (50/50)	Beräknad fördyring med höjd kompetens
Migrationsverket	259 111	251,1	14 + 38 %	273,6	22,5
Arbetsförmedlingen[23]	158 914	185,7	5 + 53 %	232,1	46,4

De omedelbara kostnadsökningarna kan, om enstaka variabler betraktas isolerat, bli betydande. Myndigheterna har emellertid möjlighet att sänka sina kostnadsnivåer genom att förbättrad kompetens leder till effektivare och mer korrekt tolkning. Den allmänna utvecklingen går vidare mot ökad andel distanstolkning till lägre res- och spilltidskostnader, för vissa myndigheter som Arbetsförmedlingen också med avsevärt lägre timkostnad för själva tolkningen. Många avropande aktörer inom offentlig sektor har en lägre timtaxa för distanstolkning, vilket dock inte gäller statliga myndigheter i de fall de följer domstolstaxan. Utvecklingen mot ökad andel distanstolkning sker oavsett utredningens förslag inom ett flertal offentliga verksamhetsområden. Särskilt utpräglad tycks utvecklingen vara inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Professionell tolkning innebär också tidsvinster (dvs. minskade kostnader) i det tolkade samtalet, eftersom tolken inte behöver ställa så mycket kontrollfrågor och funktionellt behärskar de två språken och deras korrekta terminologi, vilket för samtalet snabbare framåt.

[21] De två myndigheterna svarar för cirka 60 procent av statens tolkkostnader. Beräknad fördyring för höjd kompetens uppräknat för hela statsförvaltningen skulle schablonmässigt innebära cirka 100 mnkr i ytterligare kostnader. Många myndigheter (t.ex. domstolarna) har dock redan i dag högre andelar auktoriserade och utbildade tolkar än de två redovisade myndigheterna, varför summan sannolikt skulle bli avsevärt lägre.

[22] Migrationsverket och Arbetsförmedlingen betraktar arbetsmarknadsutbildning till tolk som godkänd utbildning, vilket inte Kammarkollegiet gör. Andelen sådana tolktjänster är okänd.

[23] Arbetsförmedlingen kan inte ange andelen auktoriserade och utbildade/godkända tolkar under 2017, annat än för kvartal 1 och 3. Merkostnad för kompetenshöjning har ändå räknats upp proportionellt med 25 procent på totala tolkkostnader för att motsvara helt kalenderår. Underlag till utredningen, 2018-11-16.

Statens utveckling av en sammanhållen portal för planering, fördelning av tolktjänster, uppföljning och utvärdering skapar också ökad effektivitet och sparar kostnader i systemet. Bland annat förväntas överfaktureringen upphöra, vilket kan ske även i de fall då externa tolkförmedlingar anlitas för särskilda uppdrag vid sidan av statens förmedling.

Varje myndighet har sina egna särskilda förutsättningar. Det kan innebära att kravet på ökad kvalitet och kompetens ger upphov till olika typer av s.k. dynamiska effekter. För Migrationsverkets del kan utöver tidigare resonemang anföras ytterligare kostnadsaspekter. Myndighetens asylsamtal sker i betydande grad med hjälp av s.k. övrig tolk som saknar tolkutbildning och auktorisation (f.n. cirka 33 procent av uppdragen). En direkt merkostnad skulle uppstå vid uppgradering av tolkar, därtill uppger myndigheten även andra indirekta effekter. Asylsökande bedöms få förlängda väntetider om kvalificerade tolkar alltid ska användas, vilket innebär olägenheter för den enskilde och kostnader för samhället (förlängd vistelsetid med tillkommande dygnskostnader).

Utredningen gör emellertid en alternativ bedömning, som närmast pekar på att kostnadsbesparingar i stället kan göras med en effektiv schemaläggning av de kvalificerade tolkarna. Sådan schemaläggning kan underlättas genom utredningens förslag om en övergripande statlig tolkportal. Under det år som asylsökande i genomsnitt väntar på handläggning av sitt ärende, finns goda möjligheter att schemalägga tillgängliga tolkresurser även i mindre frekventa språk där det finns färre utbildade och auktoriserade tolkar. Det är närmast de tillgängliga handläggarresurserna och de sökande själva som i historiens ljus skapar väntetider, inte den upplevda tolkbristen. Den statistik över avbokade möten 2016–2018 där tolk skulle närvarat, pekar t.ex. främst på att de asylsökande själva utgör främsta orsak. Därnäst kommer myndigheten självt, biträdet respektive tolken som orsaker till avbokade möten.[24] Ur den sökandes perspektiv får också värdet av en korrekt tolkning bedömas som mycket stort, oavsett väntetid. Utredningen har tagit del av åtskilliga vittnesmål från advokater, biträden, tolkar och sökande om att felaktig eller vilseledande tolkning fått avgörande, och även livsavgörande konsekvenser.

[24] Migrationsverket, underlag till utredningen, 2018-11-05.

Kommuner och landsting kan på liknande sätt som staten effektivisera sin verksamhet. Ett kortsiktigt perspektiv med pressade priser och otillräcklig kvalitet blir sällan kostnadsmässigt effektivt. Det är också den rådande inställningen då det gäller hur offentliga medel används för anställning av svenskspråkig personal i myndigheter och förvaltningar. Anställning sker utifrån förtjänst och skicklighet, där tillräcklig kompetens för uppgiften utgör den grundförutsättning som gäller.

En samlad bedömning av de kostnader och besparingar som ett tydligare krav på kompetens i tolkningen innebär, givet även utredningens övriga förslag om förmedling m.m., ges i tabell 14.3 i avsnitt 14.1.5.

Företag och organisationer

Tolkförmedlingar kan förmedla såväl kvalificerade som mindre kvalificerade tolkar. De offentliga förmedlingarna uttrycker i sin verksamhet en strävan i riktning mot ökad kompetens hos förmedlade tolkar, för kommersiellt inriktade förmedlingar är detta svårare att bedöma. Upphandlingen av privata förmedlingstjänster indikerar allt lägre förmedlingspriser, i vissa fall lämnas så kallade noll-anbud. Det tyder på förändrade affärsmodeller, där prioritering av egna anställda tolkar och ökande marknadsandelar på förmedlingsmarknaden kan öka förutsättningarna för lönsamhet. Tolkförmedlingarna anställer endast i begränsad utsträckning auktoriserade eller akademiskt utbildade tolkar, bland annat eftersom deras löneanspråk är högre än övriga tolkars.

Förslaget om att staten i första hand ska anlita auktoriserade och i andra hand registrerade tolkar med godkänd utbildning bedöms inte snedvrida konkurrensförhållanden till nackdel för småföretag eller i övrigt försämra deras konkurrensförutsättningar. Tvärtom kommer det att främja konkurrens på lika villkor och gynna småföretag som väljer att satsa på att förmedla kvalificerade tolktjänster. Utredningen bedömer dock att en skälig övergångstid kommer att behövas för alla tolkförmedlingars verksamhet, så att de s.k. övriga tolkar som saknar utbildning och får sina uppdrag via tolkförmedlingarna, ska ha möjlighet att utbilda sig eller validera sina kunskaper innan de nya kompetenskraven träder i kraft. Det bedöms inte heller påverka de större

förmedlingsbolagens inbördes möjligheter att konkurrera på marknaden. Se avsnitt 14.7.7 om tidpunkt för ikraftträdande.

Fåmansföretag – tolkar

Utredningens förslag innebär starka drivkrafter för blivande eller yrkesverksamma tolkar att utbilda (validera) och auktorisera sig, om de saknar sådan bakgrund. Marknaden har inte tidigare ställt tydliga kompetenskrav, vilket medverkat till att endast en mindre del av de yrkesverksamma tolkarna är utbildade och auktoriserade och att en stor andel av de tolkar som arbetar i offentlig sektor är s.k. övriga tolkar. Ökade incitament har dock uppstått i takt med att domstolstaxan för arvodering fått genomslag i offentlig sektor inom staten samt i vissa kommuner och landsting. En förutsättning för att förslagen ska samspela väl med yrkeskåren och tolkarbetsmarknaden är att flexibla och lättillgängliga utbildningsinsatser tillgängliggörs. Utredningen redovisar också sådana förslag (avsnitt 14.2).

Tolkar som inte vill utbilda sig, validera sina kunskaper eller auktorisera sig, riskerar på sikt att inte längre kunna arbeta som tolk inom staten. De får i ökande grad söka sig till andra yrken, eller tolka inom andra delar av samhället, t.ex. inom civilsamhället, eftersom även resterande del av offentlig sektor förväntas ställa högre krav. Antalet yrkesverksamma tolkar utan utbildning och auktorisation uppskattas i dag till cirka 3 000. Antalet är svårt att uppskatta, eftersom rörligheten till och från denna grupp är stor. Många av dessa outbildade tolkar arbetar deltid eller med ett fåtal uppdrag. Utredningens förslag om utbildningsinsatser omfattar cirka 1 500 tillkommande utbildningsplatser under den aktuella övergångsperioden under fem år (se vidare avsnitt 14.2). Det bedöms, tillsammans med befintlig utbildningsvolym, försöksverksamhet med yrkeshögskoleutbildning samt ökad kapacitet för validering, sammantaget möta de behov som finns inom gruppen yrkesverksamma tolkar under perioden (se avsnitt 14.2.3 samt 13.5.1).

Enskilda

För enskilda som är i behov av tolk vid kontakt med myndigheter och andra statliga organ innebär förslagen om kvalitativt förbättrade tolkar stora fördelar i rättssäkerheten. Det är inte uteslutet att ett starkare fokus på utbildning och auktorisation tillfälligt kan skapa tillgänglighetsproblem avseende tolkar i vissa språk i vissa delar av landet. Det kan bland annat innebära tidsförskjutning vid ärendehandläggning i avvaktan på kvalificerad tolk. Förhållandet bedöms dock utgöra ett övergående problem. Regelverket är inte tvingande för kommuner och landsting och ger möjlighet för staten att kunna anlita tolk som inte svarar mot grundkraven, då utbildade eller auktoriserade tolkar inte finns att tillgå. Utredningens uppfattning är dock att denna möjlighet bör användas med försiktighet, eftersom det innebär osäkerhet och möjliga rättsförluster.

Språkstöd i andra former kommer i ökad utsträckning att kunna erbjudas med flerspråkiga medarbetare inom förvaltningen. Utvecklingen av teknikstöd går också allt snabbare, vilket kan komma att påverka situationen avsevärt redan inom 15–20 år.

14.5.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Potentialen är mycket stor för de ökade kvalitetskrav utredningen ställer. Kostnaderna bedöms som måttliga för att på detta sätt möta offentlig sektors behov av tolkar med tillräcklig kompetens. I ett längre perspektiv finns betydande vinster att vänta. Det gäller dels minskad tidsspillan, dels kvalitetsvinster. Förslaget förväntas bidra positivt även till integration och en demokratisk samhällsutveckling.

Tabell 14.8 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet för utredningens förslag om kravställning på statliga tolktjänster

Utredningens förslag	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Krav på auktorisation eller utbildning/validering för statliga tolktjänster	Måttliga	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor

14.6 Styrning och samverkan

Utredningen föreslår i kapitel 8 och 11 ett antal huvudsakliga åtgärder beträffande styrning och samverkan i frågor som rör förutsättningarna för offentliga tolktjänster. I kapitel 11 lämnas en bakgrund till den snabba tekniska utvecklingen avseende språktjänster, som tolkning. Utredningens förslag innebär:

- Utveckling av en enhetlig statlig tolkportal för samordning och beställning av statens tolktjänster.
- Uppdrag till Statens servicecenter att i pilotprojekt utveckla de närmare tekniska, legala och ekonomiska förutsättningarna, med bistånd från utpekade centrala myndigheter.
- Statens servicecenter prövar förutsättningarna att utveckla en statlig tolkresurs.
- Rådet för tolk- och översättarfrågor regleras i Kammarkollegiets instruktion.
- Samlat strategiskt terminologiarbete vid Språkrådet.

Inrättandet av en statlig tolkportal för förmedling av tolktjänster med anknytande statistik- och uppföljningsmöjligheter utgör en betydelsefull del av utredningens förslag. Staten föreslås även pröva inrättandet av egen tolkresurs med anställda tolkar för att möta behovet av tolktjänster inom de mest efterfrågade tolkspråken. Verksamheten kan utvecklas vid sidan av en insourcad förmedlingsverksamhet genom statens tolkportal, så att den möter en betydande del av behoven av långsiktiga och kvalitativt goda tolkresurser hos myndigheter och domstolar. Inrättandet av en tolkportal föregås av ett pilotprojekt vid Statens servicecenter under medverkan av en rad

berörda förvaltningsmyndigheter med erfarenhet av egna ramavtalsupphandlingar eller betydande användning av tolktjänster. Det gäller främst Arbetsförmedlingen, Kammarkollegiet, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten och domstolarna.

En tolkportal kan även hantera en statligt utvecklad egen tolkresurs, i form av anställda eller avtalade tolkar i de mest efterfrågade språken. En sådan utveckling bör prövas som ett sätt att öka tillgången till tolkar och öka förutsättningarna för planering och samordning mellan myndigheter.

Kammarkollegiets råd för tolk- och översättarfrågor kan vidare utvecklas till ett viktigt nationellt forum för diskussion och stöd inom tolktjänstområdet, vilket även omfattar teckenspråk och översättarverksamhet. Rådet samlar centrala myndigheter, offentlig sektor och andra företrädare för frågor som rör utbildning, auktorisation, förmedling, planering, tillsyn och utvärdering. Rådet, dess uppgifter och sammansättning, tydliggörs i myndighetens instruktion. Ett strategiskt och nödvändigt arbete på nationell nivå kring terminologiska data utvecklas genom Språkrådet.

Förslagens övergripande syfte är att förbättra planering och samordning inom tolktjänstområdet. För staten gäller det att långsiktigt öka tillgången till auktoriserade tolkar, rättstolkar, sjukvårdstolkar och registrerade utbildade tolkar, samtidigt som kostnadsutvecklingen för tolkförmedling och tolktjänster kan överblickas och hanteras. Portalen underlättar en dynamisk utveckling och anslutning av såväl beställande myndigheter som tolkar med eventuella kompletterande förmedlingsorgan. Statens tolkportal utvecklas som ett centralt verktyg för planering, avrop, fakturahantering, statistik, uppföljning, avvikelsehantering och tillsyn av offentliga tolktjänster.

14.6.1 Beskrivning av problemet, alternativa lösningar och vilka som berörs

Problembilden kännetecknas av bristande kvalitet och i vissa fall tillgänglighet då det gäller tolktjänster som förmedlas av privata aktörer till staten och stora delar av offentlig sektor. Det saknas transparens kring hur avrop hanteras och tolkar prioriteras till statens olika verksamheter. Kostnaderna för statens tolktjänster har ökat under senare år och bedöms för 2017 motsvara cirka 725 miljoner kronor.

Den tekniska utveckling som sker hos myndigheter och förmedlingsorgan innebär att olika särlösningar och system utvecklas parallellt. Det befäster en mer långsiktig utveckling av skilda ramavtal, huvudleverantörer och olika tekniska lösningar samt innebär ytterst svårigheter då det gäller att säkra den enskilda tolkens arbete samt flexibilitet och anpassning till en föränderlig tolkmarknad.

Bristen på styrning och samverkan kring offentlig sektors nyttjande av tolktjänster utgör en betydande del av den problematik som redovisats. Det gäller upplevd brist på tolkar i vissa språk och sviktande kvalitet i de tolktjänster som kan avropas. Från de kvalificerade tolkarna kan å andra sidan upplevas brister beträffande adekvata uppdrag och sysselsättning. Tolkfrågor finns inte entydigt samlade hos viss myndighet, utan berör flera aktörer inom staten, dessutom kommuner och landsting. Nationella insatser behövs därför för att finna former för gemensamma frågor, som terminologiskt arbete och mötesplatser för diskussion av strategiska och långsiktiga frågor. En statlig tolkportal ger stordriftsfördelar för staten och möjliggör att tolkars arbetstid kan överblickas och användas mer effektivt. Statliga myndigheters önskemål om kostnadseffektiva tolktjänster kan då mötas i större utsträckning. Kvalitativ distanstolkning kan komma att öka, t.ex. genom inrättande av lokaler med distanstolkningsutrustning på lokala servicekontor eller på annat sätt. Besparingar uppnås i olika led, t.ex. beträffande förmedlingsavgifter och effektiviserat resande, där platstolkningen kan planeras utifrån statens samlade behov.

Förbättrad överblick, samverkan och tydligare styrning från myndigheter utgör mot denna bakgrund naturliga utvecklingssteg inom tolktjänstområdet. Det kan ge förutsättningar för anpassad kvalitet i tjänsterna samt möjliggöra en fungerande hantering av avvikelser, uppföljning, ekonomikontroll och tillsyn i anslutning till tolkuppdragen. Staten kan på detta sätt bidra till ökad mångfald inom förmedlingsområdet och en professionalisering av tolkyrket med goda och förutsägbara arbetsförhållanden och villkor för tolkar som möter uppställda kompetenskrav. Dessa kompetenskrav kan variera mellan och inom verksamheter, vilket samlat kan bedömas och mötas i förmedlingen på ett för staten effektivt sätt. Kommuner och landsting kan följa efter i en liknande utveckling, men behöver utveckla sin verksamhet efter lokala och regionala förutsättningar och med beaktande av det självstyre som gäller.

En alternativ övergripande lösning är att fortsatt låta marknadens krav styra utvecklingen inom förmedling liksom tolktjänstområdet. Staten kan även i framtiden lösa behoven av tolktjänster genom i första hand upphandlade ramavtal för förmedlingstjänster. Domstolar och rättskedja kan fortsätta med att i betydande utsträckning direktavropa tolkar (vilket gäller var femte statlig tolktjänst). En strävan efter samordning skulle kunna ske med inriktning på att utveckla en enda statlig ramavtalsprocess och inte som nu flera olika. Det kan dock innebära kvarstående brister i transparens, dvs. otydlighet för staten och tolkarna i hur tolkar prioriteras av förmedlingarna vid avrop. Det kan innebära att ekonomiska incitament påverkar och att förmedling av tolk inte alltid sker utifrån verksamhetskrav utan utifrån förmedlingars uttalade eller underliggande affärsmodeller. Det innebär suboptimering för myndigheter, men förlägger ansvaret utanför staten. Brister i verksamheten kring tolktjänster blir svårare att uppmärksamma. En mer marknadsdominerad utveckling bedöms också negativt påverka förekomsten av drivkrafter mot utbildning och auktorisation av tolkar, där förtjänst- och sysselsättningsmöjligheter ytterst kommer att avgöra utvecklingen.

Det finns också risker förknippade med en gemensam statlig portallösning inom staten. Det kan tänkas resultera i ett system som skapar mindre effektiva lösningar för vissa myndigheter och hindrar innovation och utveckling. Liknande argument har anförts tidigare då det gäller negativa aspekter på en mer samlad statlig upphandling av ramavtal. Ytterst handlar det om de enskilda myndigheternas behov av att tillgodose egna behov, snarare än statens samlade behov i stort. Utredningen bedömer dock att det övergripande statliga syftet bör vara det omvända. Det har vidare bedömts som rimligt att en samlad statlig förmedling av tolktjänster har förutsättningar att på ett ändamålsenligt sätt väga samman de olika myndighetsbehov som gäller vid olika tidpunkter. Utredningen bedömer det som en bättre metod än att förorda att prioritering bör ske genom olika förmedlingsaktörer på marknaden, med icke-transparenta interna prioriteringsrutiner för sin tolkförmedling.

En mer passiv utveckling då det gäller att vidta nationella initiativ, som att inte lyfta fram Kammarkollegiets råd för tolk- och översättarfrågor eller centralt terminologiskt utvecklingsarbete, beräknas på motsvarande sätt öka förutsättningarna för en alternativ och marknadsdriven utveckling med okänd inriktning.

De aktörer som berörs är förutom staten främst tolkförmedlingar och tolkar. Indirekt påverkas kommuner, landsting och de övriga delar av samhället, t.ex. civilsamhället, som avropar tolktjänster. Ytterst berörs, som beträffande flertalet övriga förslag, de enskilda vars rätt behöver tillvaratas med stöd av professionella tolkar i den offentliga verksamheten.

14.6.2 Konsekvenser av förslagen för olika aktörer

Staten

Staten förväntas med utredningens förslag få bättre kontroll över förmedlingen av tolktjänster och därmed kunna uppnå fördelar avseende kvalitet, användning av tillgängliga tolkresurser, säkerhet, personuppgiftshantering, fakturahantering och redovisning, avvikelsehantering, statistik, uppföljning och tillsyn, enligt vad som tidigare beskrivits. Statens kostnadsutveckling för tolkförmedling och tolktjänster kan hållas under kontroll och behöver inte längre omfatta resurser för vinstuttag.

Konkurrens mellan myndigheter om begränsade resurser, t.ex. ett litet antal auktoriserade tolkar i vissa efterfrågade språk, kan hanteras på systemnivå. Staten bör t.ex. samlat kunna ange och tillse att auktoriserade rättstolkar prioriteras för särskilt prioriterade verksamheter. Goda möjligheter finns att schemalägga tolkar så att tillgängliga tolkresurser kan nyttjas optimalt. De myndigheter som i dag tecknar egna ramavtal och utvecklar egna lösningar för tolktjänster vid sidan av Kammarkollegiet och statens inköpscentral, bör med en gemensam framtida förmedling kunna få sina tolkbehov tillgodosedda på ett för staten som helhet optimerat sätt. Kopplingar till Kammarkollegiets tolkregister kan ske så att personuppgiftshantering och säkerhetskrav kan balanseras på lämpligt sätt och under kontrollerade former.

Centrala samrådsorgan, som rådet för tolk- och översättarfrågor, ger stöd för statens planering av utbildning, kvalitetsgranskning, tillsyn och långsiktig planering. Ansvaret för språkligt terminologiarbete ligger hos staten, vilket förutsätter ett mer aktivt arbete för att möta krav inom utbildning och hos yrkesverksamma tolkar.

Kommuner och landsting

Den förmedlingsverksamhet i offentlig regi som finns i en rad kommuner och landsting har visat vägen för de förslag som gäller en utbyggd statlig förmedling i egen regi. Statens tolkportal kan i sin tur vara vägledande för ett liknande arbetssätt inom ytterligare kommuner och landsting. De tolkförmedlingar som redan finns i offentlig regi har inte den omfattning som nu föreslås inom staten och har i regel inte heller de tekniska ambitioner som utredningen nu avser. Finns förutsättningar för ett utvecklat samarbete mellan staten och övriga delar av offentlig sektor, bör detta på sikt prövas.

Utredningen föreslår utbyggd utbildningskapacitet för tolkar inom högskola och folkbildning. Det kan på några års sikt motverka den konkurrens kring utbildade och auktoriserade tolkar som antas förekomma mellan olika delar av offentlig sektor.[25] Utredningen ser dock villkors- och ersättningsnivåer för tolkar som mer avgörande då det t.ex. gäller vissa kommuners och landstings svårigheter att konkurrera om goda tolkresurser. Marknadskrafterna innebär för närvarande också att den konkurrenssituation som kan finnas starkt påverkas av mellanliggande förmedlingsled. En statlig samordning innebär att staten ges en starkare ställning och kraft som beställare av tolkar än tidigare. Det kan indirekt påverka övrig offentlig sektor.

Företag och enskilda

De företag som berörs av utredningens förslag är tolkförmedlingar som har eller förväntas få ramavtal med staten samt anknytande fåmansbolag/egna företagare, i första hand tolkar som är egenföretagare, i ramavtal ofta benämnda som frilansande tolkar.

Det finns uppskattningsvis ett 40-tal privata och ett 20-tal offentligt ägda tolkförmedlingar i landet. Ett fåtal av dem bedriver mer omfattande verksamhet, vilket framgår av avsnitt 4.5. De åtta största privata tolkförmedlingarna, vardera med en årlig omsättning över 30 miljoner kronor, svarade 2017 sammantaget för en nettoomsättning om 1,4 miljarder kronor. Antalet anställda i verksamheten bedöms då ha omfattat drygt 500. De fyra största offentligägda verksamheterna

[25] Har tydligast kommit till uttryck hos Domstolsverket och Migrationsverket, där auktoriserade tolkar, särskilt rättstolkar, anges som en bristvara.

svarade 2017 på motsvarande sätt för en omsättning om 400 miljoner kronor. De senare påverkas endast marginellt av utredningens förslag.

Merparten av de verksamma tolkarna arbetar som uppdragstagare, i regel för ett flertal olika förmedlingar, där de är listade. Vidare berörs ett mindre antal anställda vid tolkförmedlingar som har eller kan förväntas få ramavtal med staten. Antalet tolkar med auktorisation eller godkänd utbildning i Kammarkollegiets register uppgår till cirka 2 100. Registret förstärks årligen med ett antal utbildade och auktoriserade tolkar, men takten är enligt utredningens bedömning för låg. Antalet auktoriserade tolkar utvecklas mycket långsamt, som en följd av låg tillströmning och samtidiga avgångar från yrket. Utredningen bedömer att ytterligare 1 500 tolkar, utöver dagens planering, behöver utbildas under en femårsperiod, varav en betydande del ska gå vidare till auktorisation. Tyngdpunkten i utredningens utbildningsförslag ligger därför på en förstärkt högskoleutbildning (yrkesexamen) med direkt anknytning till kunskapskraven för auktorisation. Antalet tolkar om fem år berörs närmare i avsnitt 14.2.3 och 13.5.1.

Utredningen bedömer att konsekvenserna av utredningens förslag inte i nämnvärd utsträckning påverkar de mindre tolkföretagen, ofta tolkar som är egenföretagare, i deras verksamhet. De är inte fast bundna till förmedlingarna på annat sätt än genom de erbjudanden om uppdrag de erhåller. För kvalificerade auktoriserade och utbildade tolkar kan en mer direkt relation med staten upplevas som positiv, förutsägbar och ge förutsättningar att öka sysselsättningsgraden. Det kan även stärka villkoren för småföretagen att konkurrera om uppdrag på lika villkor med de större tolkförmedlingarna.

Utredningens förslag om utveckling av en statlig tolkportal innebär successivt minskade affärsmöjligheter för privata tolkförmedlingar i deras förmedling av tolktjänster till staten. Detta gäller förmedlande aktörer som hittills har eller kan få sådana möjligheter genom de ramavtal som staten upphandlar. Förmedlingarnas möjligheter att förmedla tjänster till andra delar av offentlig sektor påverkas däremot inte av utredningens förslag. Bortfallet av intäkter är svårt att beräkna, eftersom det främst sammanhänger med företagens affärsmodeller, som inte är helt kända. Vid en strikt bedömning av själva ersättningen för förmedling av tolkar, dvs. den förmedlingsavgift som utgör fokus i de statliga ramavtalen vid upphandlingen, kan den inom staten totalt uppskattas ligga i intervallet upp

till cirka 12,6 miljoner kronor årligen. Kostnaden uppskattas utifrån de bedömningar som gjorts av Kammarkollegiet och Arbetsförmedlingen, som anger att deras ramavtal tillsammans genererat cirka 7,4 miljoner kronor i förmedlingsavgifter under 2017. Migrationsverket, den tredje ramavtalsmyndigheten i staten, kan inte uppskatta kostnaden för sin förmedling. Med ledning av Migrationsverkets samlade kostnader för förmedling och tolktjänster (cirka 41,5 procent av alla de statliga ramavtalens omslutning 2017) kan utredningen ändå uppskatta de samlade förmedlingskostnaderna inom staten till cirka 12,6 miljoner kronor. Det gäller under förutsättning att Migrationsverkets ramavtal tecknats på liknande grunder som övriga statliga ramavtal.

Ett samlat bortfall av intäkter för alla tolkförmedlingar tillsammans med ett sådant belopp, cirka 12,6 miljoner kronor, svarar mot en situation där staten helt skulle komma att överta förmedlingen av tolktjänster inom staten. Det bedöms inte som sannolikt i ett näraliggande perspektiv och skulle heller inte ha stor betydelse, i en bransch som uppges omsätta minst 3 miljarder kronor årligen. De ekonomiska konsekvenserna för företagen kan därför komma att bli mer omfattande än så. I praktiken nyttiggör sig förmedlingarna också andra intäkter, t.ex. andelar av de tolkarvoden som utbetalas av staten. Det är ett förhållande som staten försökt begränsa genom att ändra ramavtalens utformning, men inte har någon närmare insyn i.[26] Det är inte heller något som förmedlingsföretagen har önskat diskutera i anslutning till de upphandlade relationer som ramavtalen representerar. Det bortfall av intäkter från staten som de större förmedlingsföretagen riskerar kan inte enkelt kompenseras med nya kundgrupper. Det är sannolikt betydande, men ingenting utredningen med säkerhet kan bedöma.

Förmedlingsföretagen har även andra intäktskällor som kan påverkas. Möjligheterna att erhålla anställningsstöd från staten för egna anställda minskar om förmedlingsuppdragen minskar i volym. Att sådana stöd kan uppgå till betydande belopp framgår av avsnitt 5.3.2.

I viss utsträckning skulle även större offentliga förmedlingar kunna tappa uppdrag gentemot staten. Omfattningen har dock

[26] Senare års ramavtal brukar innehålla garantier för att av offentlig sektor utbetalade tolkarvoden till fullo ska utbetalas till uppdragstagande tolkar som förmedlas inom ramen för avtalet. För anställda tolkar, vilka i regel saknar auktorisatiuon, ges dock inte sådana garantier.

bedömts vara av mindre betydelse. Tolkförmedling Väst, som har störst omsättning av de offentliga förmedlingarna, redovisar i huvudsak förmedlingsuppdrag till egna medlemmar, som till exempel Västra Götalandsregionen och Göteborgs stad.[27]

Utredningens förslag om att pröva etablering av en statlig tolkresurs genom anställning eller avtal, bedöms få positiva effekter för de tolkar som berörs. Utredningens fokusgrupper har speglat en sådan positiv inställning bland många tolkar som önskar arbeta på ett mer långsiktigt och planerat sätt inom staten. Det skapar förutsättningar för kvalitetssäkring, ökad sysselsättning, fortbildning, personalstöd och utveckling i yrket.

De större tolkförmedlingarnas tillgång till förmedlingsbara och kvalificerade tolkar kommer med utredningens förslag sannolikt att minska.

Berörda företag och enskilda inom förmedlings- och tolktjänstbranschen kan genom sina företrädare medverka i Kammarkollegiets råd för tolk- och översättarfrågor, vilket ger möjlighet att påverka framtida utveckling. Statens terminologiarbete gagnar såväl företag som enskilda. De positiva effekterna gäller inte minst landets översättare och företag som sysslar med förmedling av översättare.

Administrativa kostnader

En minskande volym förmedlingsuppdrag gentemot staten innebär minskad omsättning och förmedlingsintäkter, men även minskade administrativa kostnader. Statens styrning mot ökad andel auktoriserade tolkar och tolkar med godkänd utbildning skapar en bättre ordning och överblick i branschen, vilket även förmedlingsbolagen kan ta del av. Kammarkollegiet kommer på sikt att genom sitt register kunna spegla den del av branschen som är relevant för offentlig sektor. Det minskar även svårigheterna för förmedlingsbolag att söka efter tolkar att knyta till sina interna register.

En förbättrad samordning inom staten bedöms även innebära att de kompletterande ramavtal för förmedlingstjänster som kan komma att behövas, kommer att kunna tecknas samordnat. Det minskar

[27] Tolkförmedling Väst (2018). Information om Tolkförmedling Väst, statistik 2014–2017, 2018-04-18.

den administrativa bördan för potentiella anbudslämnare att delta i en rad sinsemellan okoordinerade statliga upphandlingar.

För de mindre bolagen, främst de egenföretagare som själva arbetar som tolkar, kan utredningens förslag innebära en påtaglig reducering av de administrativa kostnader och problem som föreligger i dag. Planering och framförhållning, inbördes koordinering av olika uppdrag, geografiskt och tidsmässigt, ökar förutsättningarna för en lönsam verksamhet och positiv arbetsmiljö. En samlad statlig förmedlingstjänst ger förutsättningar att bistå de mindre tolkföretagen med en rad administrativa stödinsatser. Norska erfarenheter pekar t.ex. på möjligheterna att förenkla pensions- och skatteåtaganden för sådana fåmansbolag som i ordnade former vill arbeta mot offentlig sektor.

14.6.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska kostnaderna bedöms som måttliga för att utveckla en mer effektiv och kvalitetssäkrad intern hantering av tolktjänster i staten. Kostnadseffektiviteten blir särskilt stor för förslaget om tolkportal, men även en intern tolkresurs kan komma att ge sådan effektivitet. En mer översiktlig och schabloniserad beräkning av kostnaderna för en intern resurs ger indikationer på att den kan ligga i samma storleksordning som kostnaderna för nyttjande av s.k. frilanstolkar.[28] Då har inte de verksamhetsmässiga fördelarna med en intern resurs kostnadsberäknats. Det gäller t.ex. fördelarna av att kunna upprätthålla löpande kvalitetssäkring, fortbildning, ge erforderligt personalstöd m.m.

[28] Kostnadsmässigt har utgångspunkten varit jämförelse mellan anställning av tolkar respektive avrop av tolk enligt domstolstaxa med tilläggskostnader för spilltid, resor etc. Fyra-fem entimmesuppdrag alternativt heldagsuppdrag jämförs med heltidsanställning i staten med cirka 200 dagars tolkverksamhet då hänsyn tagits till semester, sjukdom, internt arbete etc.

Tabell 14.9 Samhällsekonomiska konsekvenser och kostnadseffektivitet för förslag om styrning och samverkan

Utredningens förslag	Kostnader	Kostnadseffektivitet	Nytta
Utveckling av statlig tolkportal och beställarsamordning	Måttliga	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
Pröva inrättandet av statlig tolkresurs	Måttliga	Ja, troligen	Stor
Råd för tolk- och översättarfrågor	Låga	Ja, med stor säkerhet	Mycket stor
Terminologiarbete, pilotstudie	Låga	Ja, med stor säkerhet	Stor

14.7 Konsekvenser i övrigt

Utredningens samlade förslag innebär även en rad konsekvenser i andra avseenden än vad som tidigare berörts. Redovisningen nedan anknyter till utpekade effektvariabler i kommittéförordningen samt att konsekvenser även ska anges i enlighet med förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.[29]

14.7.1 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Utredningens förslag innebär inte några konsekvenser för det kommunala självstyret. Utredningen föreslår att offentlig sektor i första hand ska använda auktoriserade tolkar och i andra hand tolkar med godkänd utbildning, när tolk behövs för att en enskild som inte behärskar svenska ska kunna ta tillvara sin rätt. Utredningens förslag innebär en reglering för de statliga verksamheterna, där detta fullt ut ska gälla från 2020. Inledningsvis förutses även för staten vissa svårigheter att möta dessa krav, förutsättningarna ökar dock över tid med utredningens förslag om kraftigt utökad utbildning och mer förutsägbar process för auktorisering genom fullföljd högskoleutbildning. Förändringen kan visa vägen för motsvarande utveckling inom kommunala verksamheter och inom landstingen, men regleringen föreslås där inte som tvingande. Det kommunala självstyret påverkas därmed inte av utredningens förslag.

[29] Kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Utredningen lämnar inte heller i övrigt förslag som får direkt betydelse för den kommunala självstyrelsen. Kommuner och landsting får även framöver ingå avtal med offentligt eller privat ägda tolkförmedlingar i enlighet med reglerna för offentlig upphandling. Den inskränkning som gäller avser de fall där kommun eller landsting önskar ingår avtal med förmedling som inte godkänts som registrerad tolkförmedling. Tolkförmedlingar som vill arbeta mot offentliga verksamheter kommer enligt utredningens förslag att bli föremål för registrering, statlig kontroll och tillsyn. Det ökar säkerheten i att verksamheten bedrivs under tillfredsställande former och att skattemedel för tolktjänster och förmedling nyttjas på ändamålsenligt sätt. Motsvarande registrering av godkända verksamhetsutövare finns inom andra verksamhetsområden, som bevakningsföretag och revisorer. Kommuner och landsting kan dra betydande vinster i kvalitet och säkerhet genom att endast avtala om förmedlingstjänster med av staten godkända och tillsynade aktörer. Upphandling av framtida ramavtal för förmedlingstjänster kommer därmed inte att begränsas negativt. Utredningens förslag bedöms snarast komma att effektivisera framtida förutsättningar och förenkla upphandlingsarbetet. Upphandlande myndigheter kan förlita sig på att anbudsgivare som finns i länsstyrelsens register har granskats utifrån ett antal relevanta parametrar. Det underlättar den upphandlande myndighetens eget granskningsarbete.

En effektivare användning av befintliga tolkresurser inom staten kommer även att påverka kommuners och landstings möjligheter att ta del av kvalificerad tolkkompetens. Ökad utbildning och auktorisation av tolkar väntas öka tillgängligheten till tolkar med god kompetens inom hela den offentliga sektorn. Det står också kommuner och landsting fritt att anknyta till de taxenivåer och villkor som utarbetats inom staten, eller utveckla egna.

14.7.2 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Tolkutredningens samlade förslag får positiva konsekvenser och verkar brottsförebyggande i flera avseenden. Den brottslighet som kan förebyggas avser (1) att myndigheterna i sin verksamhet använder kvalitetssäkrade tolkar med ökad rättssäkerhet i offentliga verksamheter och domstolar som följd och (2) tillsyn och förbättrad

samordning förebygger risker för ekonomisk och annan brottslighet inom den hittills relativt oreglerade branschen med tolktjänster och förmedling av dessa.

Utredningens förslag innebär på sikt en allmän kvalitetssäkring av i första hand statens tolkanvändning vilket möter förvaltningslagens krav om att säkra den enskildes rätt. Förslaget att auktoriserade rättstolkar i första hand ska förmedlas till uppdrag inom rättsväsendet får positiva effekter för rättssäkerheten.

Utredningen föreslår att Kammarkollegiets tillsynsansvar ska utökas till att inte enbart avse auktoriserade tolkar, utan även omfatta registrerade tolkar med godkänd utbildning. Den som obehörigen utger sig för att vara auktoriserad tolk kan dömas till böter.[30] Motsvarande sanktion kan övervägas gälla den som obehörigen utger sig som vid Kammarkollegiet registrerad tolk med godkänd utbildning. Utredningen har dock inte föreslagit reglering av detta i den aktuella lagen.

Utvecklingen av en statlig beställarsamordning med samordnad uppföljning av tolkar mot det register som förs vid Kammarkollegiet, ökar förutsättningarna att verka brottsförebyggande vid obehörigt nyttjande av tolkbenämning. Det kan också lättare förebygga fortsatt nyttjande av tolk inom staten i de fall tolk inte upprätthåller god tolksed, blivit av med auktorisation, avförts ur registret eller på annat sätt visat sig olämplig för uppdrag. Bristen på samordning inom stat och offentlig sektor innebär i dag att denna typ av uppföljning eller kontroll inte låter sig göras.

Statens beställarsamordning och det digitala stöd som utvecklas ger även förutsättningar för en samlad och fakturabaserad kontroll av fullföljda uppdrag vad avser korrekta taxor, arvoden och andra uppdragsspecifika kostnader. Det ger i samverkan med de tillsynsfunktioner som utvecklas stöd för att statens kostnader bygger på korrekta underlag och att rätt betalningsmottagare nås.

Länsstyrelsens marknadstillsyn inom förmedlingsområdet innebär förebyggande insatser i förhållande till de risker för ekonomisk och annan brottslighet som kan förekomma. Erfarenheter talar för att organiserad ekonomisk brottslighet kan söka sig till skattefinansierade delar av välfärdssystemet. En utvecklad kontroll- och tillsynsverksamhet kan verka avskräckande på oseriösa aktörer inom tolktjänst- och tolkförmedlingsbranschen.

[30] 16 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

14.7.3 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningens förslag om att den offentliga sektorn i första hand ska använda auktoriserade tolkar och i andra hand tolkar med godkänd utbildning, samt att rättsväsendet i första hand ska använda rättstolkar, får vissa konsekvenser ur ett regionalt perspektiv och för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Förslaget förväntas gynna auktoriserade och utbildade tolkar, liksom auktoriserade tolkar med specialistkompetens inom ett visst verksamhetsområde, särskilt rättstolkar. De förväntas kunna öka sin sysselsättningsgrad, vilket samtidigt ger myndigheter och andra offentliga verksamheter ökade möjligheter att erbjuda rättssäkra tolktjänster. Utredningens förslag innebär inte några direkta konsekvenser för auktoriserade sjukvårdstolkar eftersom utredningen, med beaktande av de lokala verksamheternas behov och beslutsförutsättningar, inte på motsvarande sätt som för staten föreslår reglering av landstingens val av tolkar med viss kompetensnivå. Ökade krav på sådan tolkkompetens bör utvecklas och finansieras i sitt regionala sammanhang.

I ett initialt skede kan förslaget innebära negativa konsekvenser för sysselsättningen inom gruppen övriga tolkar, dvs. tolkar som varken är utbildade eller auktoriserade och som i dag utgör en majoritet av de yrkesverksamma tolkar förmedlingarna tillhandahåller. Starka drivkrafter kommer dock att utvecklas för dem som vill utvecklas mot ökad professionalitet genom att delta i utbildning, fortbildning eller validering. Utredningens förslag om en övergångsperiod fram till 2024 ger möjligheter att på ett planerat sätt verka för att stanna kvar i yrket och skaffa den kompetens som på sikt kommer att behövas. Se vidare avsnitt 14.7.7.

Tolkning sker i ökande utsträckning på distans, via telefon eller genom skärmtolkning. Det skapar förutsättningar för kvalificerade tolkar att verka från olika delar av landet. Oftast sker detta från storstadsnära områden, där flertalet tolkar i dag är baserade, men även det omvända är möjligt. Det innebär att auktoriserade tolkar och tolkar med godkänd utbildning på sikt kan utveckla sin yrkesverksamhet även om de befinner sig långt från de myndigheter och verksamheter som nyttjar deras tolktjänster. Det ger också förutsättningar för offentliga verksamheter i glesbygd att få tillgång till

kvalificerade tolktjänster. Statens servicecenter och de lokala servicekontoren skulle kunna utgöra bas för ett stort antal särskilt inredda tolkrum med anpassad utrustning för distanstolkning.

Behovet av väl utbildade tolkar kan även komma att attrahera utövare av andra yrken, som genom fortbildning på hel- eller deltid skulle kunna verka inom tolkyrket. Det kan t.ex. gälla modersmålslärare, samhälls- och hälsokommunikatörer och studiehandledare för modersmål i skolan, särskilt de som i dag endast har möjlighet till deltidsuppdrag och vill öka sin sysselsättning.

Tolkutredningens förslag om en samlad tolkportal för förmedling av tolktjänster inom staten skapar ökad mångfald inom förmedlingsbranschen och förbättrar förutsättningarna för effektivitet och ökad sysselsättning av kvalificerade tolkar. Det gagnar också de statliga verksamheternas möjligheter att få del av lämpliga tolktjänster. För kommuner och landsting kan det statliga exemplet jämte etablerade kommunala exempel innebära positiva förebilder och incitament att söka egen samordning genom gemensam upphandling, förmedling eller i andra avseenden. Det medverkar tillsammans med andra åtgärder, som utbildning, till en professionalisering av tolkyrket med ökad långsiktighet och arbetstillfredsställe för tolkarna som följd.

14.7.4 Konsekvenser för miljön

Utredningens förslag bedöms medverka till positiva konsekvenser för klimat och miljö, främst genom minskat resande för tolkar, som i dag ofta reser långa sträckor, bland annat med bil. Utredningen pekar på värdet av teknisk utveckling och möjligheter att i ökad utsträckning kunna använda kvalificerade tolkar på distans genom telefon- och skärmtolkning. Ökad användning av distanstolkning minskar behoven av resor till och från olika tolkuppdrag. Det innebär samtidigt att tolkarnas arbetstid effektiviseras med mer tid för själva tolkningen. Införandet av en statlig tolkportal vid Statens servicecenter bedöms effektivisera arbetet ytterligare. Utredningens beröringspunkter med internationella åtaganden inom miljö- och klimatområdet behandlas under avsnitt 14.7.8.

14.7.5 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Jämställdhetsintegrering är en strategi som innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, i syfte att uppnå regeringens jämställdhetspolitiska mål. Utredningen har i enlighet med detta genomfört en jämställdhetsanalys. Jämställdhet är relevant för utredningens förslag, eftersom förslagen direkt och indirekt berör individer, både kvinnor och män. De förslag som utredningen lägger är sådana som bedöms kunna främja jämställdhet och utredningen har inte funnit några bättre alternativa förslag.

Statistiken över yrkesverksamma tolkar är ofullständig, vilket även innebär att det saknas könsuppdelad individstatistik. I Kammarkollegiets tolkregister över auktoriserade och utbildade tolkar framgår endast namn och inte kön. Vid en genomgång av registret hösten 2018 framgår dock att majoriteten av de auktoriserade tolkarna var kvinnor. Andelen män respektive kvinnor varierar dock mellan olika språk. Män är i majoritet inom vissa språk, som arabiska, dari och persiska. Det är oklart hur könsfördelningen ser ut för den samlade populationen tolkar i Sverige.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Det handlar bland annat om ekonomisk jämställdhet och jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet och ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.

Utredningens förslag om en tolkportal för förmedling av tolktjänster inom staten bedöms ge de strukturella förutsättningar som behövs för en jämlik uppdrags- och villkorshantering. Möjligheter finns också att genom uppbyggnad av en egen tolkresurs inom staten kunna sätta jämlika anställnings- och arbetsvillkor och därmed bli normbildande. Det kan t.ex. handla om att möjliggöra deltidsarbete och att schemalägga uppdrag där småbarnsföräldrar slipper tolka efter kontorstid eller att förlägga möten med platstolkar i kollektivtrafiknära lägen.

Dagens tolkar är i betydande utsträckning uppdragstagare, inte sällan utan skriftliga avtal med sina uppdragsgivare, tolkförmedlingarna. Det innebär en otrygg arbetssituation där många tolkar riskerar att stå utanför delar av samhällets trygghetssystem, t.ex. inkomstbaserad föräldrapenning, sjuklön och pensionsgrundande inkomst. Tryggare och mer förutsägbara arbetsvillkor och förhållanden kan medverka till en arbetsmarknad för tolkar som attraherar såväl kvinnor som män. Utredningens förslag om utvecklade och utbyggda utbildningsresurser kan öka förutsättningarna för de tolkar som önskar förena studier med arbete och familj.

Utredningen har i samband med diskussioner kring förhållandet att anhöriga kan bistå med tolktjänster, övervägt om detta bör regleras i likhet med barntolkning. Avsikten skulle i så fall vara att öka förutsättningarna för tolkning med neutral och professionell tolk, för att tillgodose kvalitet och ett jämställdhetsperspektiv. En reglering har dock visat sig olämplig, inte minst då anhöriga i många situationer kan bistå med stöd på ett positivt sätt. Även utan reglering kan positiva effekter avseende jämställdhet uppnås genom informationsåtgärder kring anhörigas roll och medverkan. Det är t.ex. i regel olämpligt att anhörig för vuxen patients talan i samband med vårdkontakter.

14.7.6 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Det av riksdagen beslutade integrationspolitiska målet är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Målet uppnås främst genom generella åtgärder riktade till hela samhället, vilket omfattar insatser inom områden som bl.a. arbetsmarknad, utbildning och hälso- och sjukvård. På nationell nivå har staten, genom Arbetsförmedlingen, sedan 2010 det samordnande ansvaret för riktade insatser för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. På regional nivå ska länsstyrelserna främja samverkan om etableringsinsatser samt verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna för att ta emot nyanlända och ensamkommande barn och unga. Kommunerna ansvarar bl.a. för att ta emot nyanlända för bosättning samt för att tillhandahålla kom-

munal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering, medan landstingen bland annat ansvarar för att genomföra hälsoundersökningar för nyanlända.

Utredningens förslag om att offentlig sektor i första hand ska använda auktoriserade tolkar och i andra hand tolkar med godkänd utbildning kan bidra positivt till det integrationspolitiska målet, eftersom tolkning av god kvalitet är viktigt för individers möjligheter att få sin sak prövad på ett rättssäkert och effektivt sätt och underlättar och påskyndar nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Det skapar tillit till offentlig verksamhet, vilket är viktigt för integration och demokrati.

En tolkutbildning av god kvalitet och en trygg arbetsmarknad för tolkar kan också bidra positivt till det integrationspolitiska målet, då många personer med utländsk bakgrund söker sig till och arbetar inom tolkyrket. Utredningens genomgång av förnyelseansökningar om auktorisation på Kammarkollegiet 2018 visar t.ex. att 85 procent av dem som fick sin auktorisation förnyad var födda utomlands.

14.7.7 Bedömning av särskilda hänsyn med avseende på ikraftträdande och behov av informationsinsatser

Ikraftträdande

Reglerna träder i huvudsak i kraft den 1 januari 2020

Tolkutredningens förslag om ikraftträdande av villkor i lag och förordning gäller i huvudsak redan från den 1 januari 2020. Betänkandet överlämnas i december 2018, och författningsförslagen bör därmed kunna beredas och remitteras under 2019.

Utredningens bedömning är att de anpassningar som krävs hos myndigheter, domstolar, yrkesverksamma tolkar, utbildningsanordnare och andra berörda inte är alltför omfattande för att möta de nya krav som ställs. Sedvanlig myndighetsinformation kan utformas och delges utan större tidsspillan. Det finns därmed inte särskilda skäl att skjuta på ett ikraftträdande till en senare tidpunkt.

Myndigheternas avropsbeteende kan behöva förändras i den utsträckning befintliga ramavtal används. Det kan enkelt åstadkommas genom förändrade interna riktlinjer. De nya reglerna syftar till att främja tillgång till tolktjänster av hög kvalitet, så att enskild som

inte behärskar svenska språket enligt förvaltningslagen ska kunna ta till vara sin rätt. Det är därmed en fördel om bestämmelserna kan träda i kraft så snart som möjligt.

Beträffande regleringen av frågan om barntolkning, kan särskilt nämnas att myndigheter och offentliga organ redan i dag förutsätts agera i enlighet med barnkonventionen.[31] Genom den nya lagstiftningen ges ytterligare stöd och ledning i att hävda denna utgångspunkt. Utredningen ser mot den bakgrunden inte anledning att senarelägga ett ikraftträdande av föreslagna svenska regler. Utredningen lägger av samma skäl inte heller några förslag om resursförstärkning till myndigheter och andra som följd av förbudet mot barntolkning. Synsättet har också stöd i övrig praxis. JO har t.ex. i ett ärende uttalat att det uppenbart inte var förenligt med 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att låta en flicka biträda rätten som tolk åt sin mamma.[32] Se vidare avsnitt 8.2.3.

Ett utökat tillsynsansvar, som även omfattar tolkar med godkänd utbildning, föreslås träda i kraft 1 januari 2020. Tidpunkten bedöms lämplig, vilket även stämts av med Kammarkollegiet.[33] Tillsynen bör omfatta samtliga tolkar, dvs. även redan registrerade tolkar med godkänd utbildning. Nya tolkar som ansöker om att få ingå i tolkregistret och tolkar som ansöker om förnyad registrering efter ikraftträdandet ska redbarhets- och lämplighetsprövas.[34] Utredningen föreslår att begäran om förvaltarintyg ska ingå som en del av prövningen.

Femårig övergångsperiod – villkor för registrering och auktorisation

Yrkesexamen för tolkning från högskolan eller utbildningsbevis från annan godkänd utbildning ska enligt Tolkutredningen vara en förutsättning för att ingå i tolkregistret och kunna auktoriseras som tolk. För att införa en sådan ordning behövs en viss övergångsperiod, så att utbildnings- och valideringsmöjligheter hinner ställas till förfogande. Utredningen bedömer att lämplig tidpunkt för ikraftträdande är den 1 januari 2024, vilket innebär en femårig övergångsperiod. De villkor för auktorisation som i dag gäller enligt 4 § förordningen

[31] FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 (barnkonventionen).
[32] JO:s beslut 2009-11-11, dnr 4409-2008.
[33] Kammarkollegiet, underlag till utredningen, 2018-10-05.
[34] Ibid.

(1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare ska därför fortsatt gälla till den 31 december 2023. De tolkar som utan föregående utbildning tidigare lyckats erhålla auktorisation, ska inte avkrävas intyg om genomgången utbildning vid ansökan om förnyelse efter 2023. Godkänt auktorisationsprov enligt den äldre ordningen ska således betraktas som en typ av validering mot de kunskaps- och färdighetskrav som auktorisationen ställer. För nya auktorisationer ställs dock krav om föregående utbildning.

Rörligheten inom tolkyrket är omfattande och många lämnar verksamheten efter att ha varit i yrket endast några få år. En tydlig professionalisering av yrket innebär efter den angivna övergångsperioden att förutsättningarna ändras och att utbildning utgör ett krav för att varaktigt utöva yrket. Utbildning till tolk inom högskola eller folkbildning, vilket medger registrering hos Kammarkollegiet, tar i dag 1–2 terminer. Yrkesverksamma tolkar som saknar formell utbildning har därmed goda möjligheter att inom en femårsperiod genomgå en tolkutbildning eller validera sina kunskaper.

Inga regeländringar föreslås avseende teckenspråkstolkar och auktoriserade translatorer

Förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare ska från den 1 januari 2020 gälla endast i fråga om tolkar i det svenska teckenspråket och auktoriserade translatorer. Tolkutredningens uppdrag omfattar endast tolkning i talade språk, konsekvenser för övriga yrkesgrupper har inte kunnat utredas i sådan omfattning att en mer övergripande reglering som även omfattar dessa grupper kan föreslås. Det kan innebära fördelar att en reglering för tolkar och översättare utformas på ett mer sammanhållet och enhetligt sätt. Förutsättningarna för detta bör därför prövas.

Informationsinsatser

Tolkutredningen bedömer att det finns behov av särskilda informationsinsatser i anslutning till de regeländringar som föreslås. Ett informationsuppdrag bör därför ges till Kammarkollegiet, som utgör

närmast berörd central kunskapsmyndighet inom området. Informationsinsatserna bör avse 2019, före ikraftträdandet, och 2020, efter ikraftträdandet.

Informationsinsatserna kan med fördel utformas och genomföras i samverkan med SKL och kan även anknyta till det särskilda uppdrag som föreslås kring utveckling av offentliga beställarroller för tolktjänster. Fortsatta informationsuppdrag aktualiseras inför ikraftträdandet 2024 av regler för auktorisation m.m. Även ett sådant uppdrag bör samordnas genom Kammarkollegiet. Medverkan bör ske från högskola, folkbildning och andra berörda.

Utredningen har inte sett anledning att föreslå särskilda medel för informationsinsatserna. Arbetet bör kunna ske inom ramen för myndighetens övriga uppdrag och utvidgade roll då det gäller tillsynsfrågor m.m. Informationsinsatserna behöver särskilt riktas till:

- statliga myndigheter, domstolar, kommuner och landsting samt andra tolkanvändare, som privata aktörer inom välfärdssektorn, offentliga biträden i asylutredningar, m.fl.,
- relevanta utbildningsanordnare vid högskolor och universitet, folkhögskolor och studieförbund samt berörda yrkeshögskolor,
- fackliga- och intresseorganisationer för tolkar, samt
- tolkförmedlingar, såväl med enskild som offentlig huvudman.

Information kan med fördel spridas i ett tidigt skede till tolkar i Kammarkollegiets register, vilket myndigheten ställt sig positiv till inför att bestämmelser om tillsyn över registrerade tolkar träder i kraft. Det möjliggör för tolkar som inte önskar bli föremål för tillsyn att avregistrera sig.[35]

14.7.8 Överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden och relevanta EU-regler

Barnkonventionen

Barnets bästa är en grundprincip i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner,

[35] Information från Kammarkollegiet, 2018-10-05.

domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet (principen om barnets bästa). Staten ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Vidare ska konventionsstaterna skydda barnet mot alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende.[36]

Tolkutredningen redovisar i kapitel 9 att barntolkning inte kan anses förenligt med principen om barnets bästa. Utredningen föreslår därför att en reglering ska införas som förtydligar barnkonventionen och väsentligen motverkar barntolkning. Liknande reglering finns redan i våra grannländer Norge och Danmark.

Barnkonsekvensanalys

Tolkutredningen har genomfört en så kallad barnkonsekvensanalys av utredningens förslag, däribland även förslaget till reglering av barntolkning. Barnkonsekvensanalys är ett verktyg för att omsätta barnkonventionen i handling och synliggöra barnets bästa. Syftet är att på kort och lång sikt förbättra barns och ungas levnadsvillkor.[37]

Analysen har främst tagit sikte på förslaget om att barntolkning inte ska vara tillåtet i Sverige annat än i undantagsfall, men även utredningens övriga förslag har omfattats.

Utredningens förslag har i en rad avseenden betydelse för barn och möjligheterna att anlägga ett barnperspektiv. Barn kan t.ex. beröras av utredningens förslag om att offentlig sektor i första hand ska använda auktoriserade tolkar och i andra hand tolkar med godkänd utbildning. Enligt barnkonventionens artikel 12 ska konventionsstaterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. För detta ändamål ska barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare. Tolkning av god kvalitet är viktig för att barnets åsikter ska föras fram korrekt. Utredningen gör därför bedömningen att förslaget är förenligt med principen om barnets bästa.

[36] Artiklarna 3, 4 och 36 FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 (barnkonventionen).
[37] www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/faktablad/faktablad2_uppna11.pdf, 2018-06-05.

Utredningens förslag om reglering, där barntolkning endast ska medges i vissa undantagssituationer, får i allt väsentligt positiva konsekvenser för barn. De barn som berörs av förslaget är de som i dag tolkar för föräldrar eller andra anhöriga, samt de barn som i framtiden kan komma att tolka. Utredningen har bland annat inhämtat kunskap och information genom de erfarenheter som samlats i Norge, där ett förbud mot barntolkning har införts i förvaltningslagen. Utredningen har också kunnat ta del av enkätunderlag hos Sveriges Radio, där barn med erfarenhet av att tolka kommit till tals. Socialstyrelsen har vidare redovisat erfarenheter i en forskarrapport där bland annat vuxna med erfarenheter av att ha tolkat som barn medverkat. Sverige har ännu inte reglerat barntolkning genom nationell lag, däremot finns i viss utsträckning rekommendationer och interna riktlinjer hos olika myndigheter om att barntolkning bör undvikas. Riktlinjer saknas i betydande utsträckning hos kommuner och landsting.

Enligt utredningens bedömning är det utifrån barnkonventionens grundsatser inte förenligt med barnets bästa att barntolkning förekommer. Samtidigt kan konstateras att barntolkning fortfarande är utbredd i offentlig sektor, varför frågan behöver förtydligas. Ett problem med förslaget kan vara de svårigheter som kan uppstå då det gäller tillsyn över att förbudet efterlevs. Utredningen föreslår inte heller viss sanktion för brott mot förbudet. Lagstiftningen är trots det motiverad, ger signalfunktion och bedöms få förebyggande effekter i en viktig fråga kring barnets bästa.

Utredningens barnkonsekvensanalys ger stöd för att förslagen liksom de sammantagna effekterna är förenliga med barnets bästa.

Klimat- och miljöanalys

På miljöområdet finns flera internationella åtaganden genom bland annat FN och EU om en framtida hållbar utveckling. Utredningen har genomfört en klimat- och miljöanalys. Utredningens förslag bedöms inte ge några negativa konsekvenser för klimat och miljö. De kan i stället medverka till en positiv sådan utveckling, främst

genom minskat resande för tolkar, som ofta har reser långa sträckor, bland annat med bil.[38]

Utredningen pekar på värdet av teknisk utveckling och möjligheter att i ökad utsträckning kunna nyttja kvalificerade tolkar på distans genom telefon- och skärmtolkning. Det kan i ökad utsträckning möta behoven av tolkar i glesbygd, då landets tolkar främst är knutna till storstadsområdena. En ökad användning av distanstolkning innebär färre resor, vilket är positivt för klimat och miljö och dessutom innebär ett mer effektivt nyttjande av landets tolkresurser. Utredningens förslag om en statlig tolkportal med effektiviserad tolkförmedling kan ytterligare bidra till minskat resande och mer effektiv planering av tolkarnas uppdrag i tid och rum.

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter

Sveriges internationella åtaganden omfattar även Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.[39] Utredningens förslag innebär inga direkta konsekvenser för de rättigheter som tillförsäkras samerna i egenskap av urfolk eller för övriga berörda nationella minoriteter och deras språkliga förutsättningar. Förslagen om kraftigt förstärkta resurser för tolkutbildning inom högskola och folkbildning ger dock möjligheter inför framtiden.

Det finns för närvarande få tolkar i de nationella minoritetsspråken, vilket delvis beror på brist på utbildningsmöjligheter i dessa språk. Såväl folkbildning som högskola skulle med rätt förutsättningar kunna erbjuda kvalificerad utbildning även för tolkar i nationella minoritetsspråk. Utredningens förslag öppnar för sådana möjligheter, t.ex. genom förslaget om en mer generisk tolkutbildning. Det skulle ge möjligheter att erhålla grundläggande tolkutbildning, även för studerande med mindre frekventa tolkspråk eller mindre antal behöriga sökande i visst språk.

[38] Tolkutredningen, 1208-06-04, Miljörelevansbedömning, aktbilaga 34, Komm 2018/00365/U2017:09.
[39] Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, Strasbourg 1 februari 1995.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning[40]

Målet för politiken är att uppnå jämlika levnadsvillkor och full delaktighet i samhället även för personer med funktionsnedsättning.[41] Grunden för detta arbete slås fast i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Utredningens förslag medför inte några direkta positiva eller negativa konsekvenser i detta avseende. Det kan dock finnas skäl att uppmärksamma ett antal förhållanden som rör funktionsnedsättning och tolkning.

Teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar

Tolkutredningen ska enligt direktiven redovisa effekterna av författningsförslagen med avseende på utbildningsvägar och tillsynsfunktioner för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar. Utredningens bedömning är att förslagen varken påverkar nämnda system eller funktioner. Utredningen noterar att det finns personer i Sverige vars modersmål är ett utländskt teckenspråk, vilket innebär utmaningar då dessa personer kommer till tals med hjälp av tolk. Tolken kan antingen behöva tolka från det utländska teckenspråket till svenskt teckenspråk eller till talad svenska. Den snabba teknikutvecklingen kan på sikt innebära förändringar även inom detta område.

Barntolkning avseende teckenspråk

Utredningen ska enligt direktiven uppskatta omfattningen av att barn tolkar i talade språk åt föräldrar eller anhöriga och i vilka situationer det förekommer. Utredningen konstaterar att barntolkning fortfarande är vanligt förekommande inom offentlig sektor, främst inom kommuner och landsting, och att frågan bör regleras. Dessa frågor behandlas närmare i kapitel 9.

Förhållandet att barn tolkar tycks även förekomma bland hörande barn med hörselskadade eller döva föräldrar eller anhöriga. Barn-

[40] Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, 13 december 2006.
[41] www.regeringen.se/regeringens-politik/funktionshinder/mal-for-funktionshinderspolitiken, 2018-06-05.

tolkning är enligt utredningens bedömning inte förenligt med principen om barnets bästa. Det gäller oavsett om tolkspråket avser teckenspråk eller ett talat språk. Tolkutredningens förslag om förbud mot att använda barn som tolkar utom i vissa undantagssituationer gäller därför oavsett språk.

Stöd till tolkstudenter med dyslexi

Tolkutredningen har särskilt uppmärksammats på att studenter med dyslexi, som genomgår utbildning till tolk eller senare deltar i auktorisationsprov, kan ha behov av särskilt stöd. Frågeställningen kan anses ingå i det ansvar som utbildningsanordnare och auktorisationsansvarig myndighet har. Utredningen har inhämtat redogörelse från Kammarkollegiet avseende stöd under auktorisationsprocessen. Frågan är också reglerad inom högskolans utbildningar, där studenter kan få förlängd tid för att delta i prov och bedömningar. Utredningen har inte lämnat förslag om ytterligare förändringar då det gäller tolkar med dyslexi. Utredningens förslag om en tydligare roll för högskolan i de kunskapsprov som används vid auktorisationsprocessen, ger dock högskolans regelverk genomslag i dessa frågor. Den tekniska utvecklingen kan också underlätta för personer med dyslexi att utbilda sig, auktoriseras och arbeta som tolk.

Nordisk konvention om medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land[42]

Tolkutredningens förslag innebär inte några konsekvenser för den nordiska konventionen mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land. En förbättrad situation på tolkmarknaden i Sverige kan dock rent allmänt innebära ökade möjligheter för medborgare i de nordiska länderna att vid behov åberopa konventionen.

[42] Konvention mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land, 17 juni 1981.

Relevanta EU-regler

Utredningen har i enlighet med utredningsdirektiven[43] beaktat relevanta EU-regler.

European Qualification Framework (EQF) och Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF)[44]

Tolkutredningen har i enlighet med direktiven beaktat Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF).[45] Referensramen bygger på EQF – European Qualification Framework.[46] EQF och SeQF är ett översättningsverktyg som hjälper till att jämföra kvalifikationer utfärdade i olika länder och av olika utbildningssystem. Dess åtta nivåer är beskrivna som resultat av lärande i termer av kunskap, färdighet och kompetens. Utredningens förslag får vissa konsekvenser för tillämpningen av referensramen inom tolkutbildningar, eftersom det av förslaget till tolkförordning följer att Kammarkollegiet fastställer utbildning och kvalifikation som krävs för att tolk utan yrkesexamen ska kunna upptas i tolkregistret som tolk med godkänd utbildning.

Utredningen kan dock samtidigt konstatera att referensramen inte innebär det stöd inom området, som regelverket mer allmänt avsett. En arbetsgrupp med representanter från Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet, folkbildningen och Kammarkollegiet har inom utredningen sökt klargöra de kompetensprofiler som aktuella tolkutbildningar utvecklar. Arbetsgruppen beaktade även de kompetensprofiler som den kommande försöksverksamheten med yrkeshögskoleutbildning till tolk är tänkt att utveckla. Arbetsgruppen har även försökt relatera ett antal myndigheters behov av tolktjänster till dessa kompetensprofiler.

Utredningen konstaterar med stöd av arbetsgruppen att det finns flera oklarheter kring bedömningar av tolkutbildningar enligt refe-

[43] Dir. 2017:104.
[44] Europeiska unionen, Centrum för utveckling av yrkesutbildning CEDEFOP, European Qualification Framework (EQF), antagen av Europaparlamentet och Europeiska kommissionen den 23 april 2008. Se även lag (2015:478) med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande och förordning (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.
[45] Dir. 2017:104.
[46] EQF antogs av Europaparlamentet och Europeiska kommissionen 23 april 2008.

rensramen och att det inte är känt hur en tolkanvändare inom offentlig sektor ska förstå hur en nivåangivelse relaterar till myndigheters behov av tolktjänster. Arbetsgruppens jämförelse har visat att tolkutbildningarna har stora likheter med varandra, men också vissa skillnader, och att ingen av utbildningarna fyller alla de behov som offentlig sektor anger. Detta framgår inte av en nivåangivelse enligt SeQF, vilket gör den mindre användbar för avropande myndigheter.

EU-rådets rekommendation om validering[47]

Tolkutredningens förslag bedöms få vissa positiva konsekvenser avseende EU:s rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande. Yrkesverksamma tolkar ska även fortsättningsvis kunna validera sina kunskaper och får då samma formella meritvärde som vid genomgången utbildning. Utredningen föreslår även att ökade resurser ska avsättas till MYH för centralt utvecklingsarbete avseende validering inom folkbildningen, samt årliga resurser för valideringsarbete under en femårsperiod.

Inom EU och OECD lyfts validering fram som ett viktigt verktyg för det livslånga lärandet, ökad anställningsbarhet och rörlighet på arbetsmarknaden. Validering kan ge enskilda individer behörighet till utbildning, bidra till effektivare utbildningsinsatser och en snabbare etablering och omställning på arbetsmarknaden. Ur ett tillväxtperspektiv är validering viktigt i strategier för kompetensförsörjning och kompetensutveckling. Väl fungerande system för validering inom utbildnings- och arbetsmarknadsområdena bedöms kunna bidra till betydande samhällsekonomiska vinster.[48]

Dataskyddsförordningen[49]

Tolkutredningens förslag får inte några egentliga konsekvenser för dataskyddsförordningen och anknytande reglering. Utredningen föreslår att det ska framgå av tolkförordningen att Kammarkollegiet är

[47] Europeiska rådets rekommendation av den 20 december 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande (2012/C 398/01).
[48] Ds 2016:24 s. 35.
[49] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Se även lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

personuppgiftsansvarigt för registret över tolkar och att länsstyrelsen är personuppgiftsansvarigt för registret över tolkförmedlingar.

Utredningens förslag om intern hantering av person- och registeruppgifter inom staten (genom statens tolkportal) bedöms underlätta en korrekt och säker behandling. Det gäller delvis uppgifter om språk kopplat till personuppgifter, vilket kan vara känsligt och som annars sker genom privata förmedlingsorgans försorg. Utredningen bedömer att detta sammantaget ger positiva effekter ur integritetssynpunkt.

Tolkförmedlingar, kommuner och landsting påverkas inte av utredningens förslag i dessa avseenden, jämfört med dagens situation. Tolkförmedlingar samt kommuner och landsting som köper tolktjänster ansvarar för att personuppgiftshanteringen sker i enlighet med gällande rätt.

Asylprocedursdirektivet[50]

Utredningens förslag bedöms få positiva konsekvenser avseende asylprocedursdirektivet, då det med förslagen kommer att finnas fler väl utbildade och kvalificerade tolkar att tillgå för asylutredningar.

Det omarbetade asylprocedurdirektivet, som behandlar gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd, har genomförts i svensk rätt genom vissa lagändringar som trädde i kraft 2017. Det omarbetade direktivet innehåller bland annat en bestämmelse om att sökanden, närhelst det är nödvändigt, ska få hjälp av tolk som kan framföra sökandens argument till behöriga myndigheter. Det anses nödvändigt att tillhandahålla tolk, i vart fall när sökanden genomför en personlig intervju och adekvat kommunikation inte kan säkerställas på annat sätt.[51] Direktivets krav på tillhandahållande av tolkning innebär inte krav på att tolk ska användas, utan kan uppfyllas genom att någon annan språkkunnig bistår med den tolkning som behövs. Förvaltningslagens och förvaltningsprocesslagens regler anger att tolk ska användas vid behov, vilket är förenligt med det omarbetade asylprocedurdirektivet.[52]

[50] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (det omarbetade asylprocedurdirektivet).
[51] Artikel 12.1 b i det omarbetade asylprocedurdirektivet.
[52] Prop. 2016/17:17, s. 38 och s. 42.

Det följer vidare av direktivet att den som ansöker om internationellt skydd ska ges tillfälle att höras om sin ansökan och att en personlig intervju ska genomföras vid beslutande myndighet, dvs. Migrationsverket. Tolk ska utses som kan säkerställa en fungerande kommunikation med sökanden. Kommunikationen ska äga rum på det språk som sökanden föredrar, eller i vart fall förstår. Om sökanden begär det och det är möjligt och bedöms som nödvändigt, ska tolk av samma kön som sökanden tillhandahållas.[53]

UNHCR anser att det bästa sättet att dokumentera dessa personliga intervjuer i asylutredningar är att spela in dem. I en rapport från 2011 noterar UNHCR att det inte finns någon enhetlig praxis inom Migrationsverket då det gäller protokoll. När den som ska genomföra en asylutredning samtidigt ska protokollföra allt som sägs utan att ha tillgång till bandinspelning finns det, enligt rapporten, risk att inte allt som sägs antecknas eller att det uppstår fel i anteckningarna. Alternativt kan det antecknas korrekt, men tolken kan ha översatt felaktigt. Dessa översättningsfel riskerar att inte upptäckas förrän protokollet översätts med annan tolk. Om den sökande anser att det uppstått fel i översättningen, krävs bandinspelning för att kunna verifiera detta.[54] Problembilden har bekräftats i Tolkutredningens kontakter med jurister med erfarenhet från asylutredningar samt från berörda organisationer och asylsökanden.

Direktivet om tolkning vid straffrättsliga förfaranden[55]

Tolkutredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser avseende direktivet om tolkning vid straffrättsliga förfaranden.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna säkra att tolkar iakttar konfidentialitet i fråga om tolkning som tillhandahålls vid straffrättsliga förfaranden.[56]

Av offentlighets- och sekretesslagen, OSL, följer bland annat förbud för tolkar, oavsett om de är auktoriserade eller inte, som arbetar

[53] Artikel 14.1. och 15.3 i det omarbetade asylprocedurdirektivet.
[54] Feijen, L. och Frennmark, E. (2011). Kvalitet i svensk asylprövning. En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd. Slutrapport från projektet ”Förhöjd kvalitet i svensk asylprövning”, s. 102 f.
[55] Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.
[56] Artikel 5.3 Direktiv om tolkning vid straffrättsliga förfaranden.

på uppdrag av t.ex. polis, åklagare eller domstol att röja eller utnyttja uppgifter som tolken fått kännedom om genom att för det allmännas räkning delta i myndighetens verksamhet genom anställning eller uppdrag.[57]

Av lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare (nedan kallad lagen om tystnadsplikt) följer bland annat att den som fullgör uppdrag som tolk inte obehörigen får röja information om enskilds personliga förhållanden eller om yrkeshemlighet, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar. Det gäller även den som är eller har varit anställd som tolk. I det allmännas verksamhet tillämpas i stället OSL enligt ovan.[58]

OSL gäller inte när annan än myndighet, t.ex. en försvarare, anlitar en tolk. När en tolk utför uppdrag för en försvarares räkning är i stället lagen om tystnadsplikt tillämplig. Tidigare omfattades bara auktoriserade tolkar av lagen om tystnadsplikt, men från 2013 omfattas även yrkesmässigt anlitade tolkar utan auktorisation när de yrkesmässigt anlitas vid överläggning mellan en misstänkt i ett brottmål och hans eller hennes försvarare eller i övrigt vid förberedande av en misstänkts försvar.[59]

Konstitutionsutskottet konstaterade i januari 2018 att en konsekvens av gällande regelverk om tystnadsplikt för tolkar bl.a. är att icke-auktoriserade tolkar i vissa situationer inte omfattas av tystnadsplikt trots att de utför uppdrag av samma eller likartad karaktär som de auktoriserade tolkarna. När det gäller yrkesverksamma tolkar kan det enligt utskottets mening ifrågasättas om en sådan skillnad i fråga om tystnadsplikt är befogad. Att utvidga en straffsanktionerad tystnadsplikt för tolkar innefattar dock en rad komplexa ställningstaganden som kräver noggranna överväganden, inte minst när det gäller privatpersoner som tolkar åt exempelvis vänner eller familjemedlemmar. Utskottet ansåg därför att det bör göras en översyn av gällande regelverk för att närmare utreda behovet av och förutsättningarna för en eventuell utvidgning av tystnadsplikten för tolkar, vilket riksdagen som sin mening borde ge regeringen tillkänna.[60] Utredningens direktiv omfattar inte uttryckligen dessa frågor.

[57] 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
[58] 1–2 §§ lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare.
[59] Prop. 2012/13:132 sid 40–41.
[60] Sveriges riksdag (2018). Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU38, Offentlighet, sekretess och integritet s. 46 ff.

Yrkeskvalifikationsdirektivet[61]

Utredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser avseende yrkeskvalifikationsdirektivet. Auktoriserad tolk är ett reglerat yrke och omfattas därmed av yrkeskvalifikationsdirektivet. Enligt direktivet är en mottagande medlemsstat skyldig att bedöma de kvalifikationer som en medborgare har förvärvat i en annan medlemsstat och erkänna dessa om de motsvarar de kvalifikationer som gäller i den mottagande medlemsstaten. Medlemsstaten får av den sökande kräva de språkkunskaper som är nödvändiga för att utöva yrket men ska bedöma proportionaliteten i krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av yrket. En eventuell bedömning av språkkunskaper måste hållas isär från förfarandet för erkännande av yrkeskvalifikationer. En förteckning över behöriga myndigheter för reglerade yrken i Sverige finns i bilagan till förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer. Där anges att Kammarkollegiet är behörig myndighet i fråga om auktoriserade tolkar.

Kammarkollegiet lämnar på myndighetens webbplats information om ansökan om erkännande av yrkeskvalifikationer. Där framgår att Kammarkollegiet vid ansökan bedömer om yrkeskvalifikationerna som tolk motsvarar auktorisationsprovet i Sverige.[62]

EU:s medlemsländer har lämnat en förteckning över befintliga reglerade yrken till EU-kommissionen, där det även anges vilken verksamhet varje yrke omfattar. Alla ändringar av dessa förteckningar ska anmälas till kommissionen utan dröjsmål. Det är möjligt att utredningens förslag om reglering avseende tolkar med godkänd utbildning kan komma att innebära att Kammarkollegiet även får hantera ansökningar om att upptas i tolkregistret med hänvisning till yrkeskvalifikationsdirektivet. Skulle detta aktualiseras får frågan prövas av Kammarkollegiet och ytterst av regeringen, som då får avgöra om Sverige ska göra en anmälan till EU-kommissionen om förändring i landets förteckning över reglerade yrken.

Antalet ansökningar till Kammarkollegiet från tolkar med hänvisning till yrkeskvalifikationsdirektivet har hittills varit litet. Skulle en

[61] Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU. Se även lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

[62] www.kammarkollegiet.se/tolkar-och-oversattare/ansok-om-erkannande-av-yrkeskvalifikationer, 18-08-21.

utvidgning ske till tolkar med godkänd utbildning, bedöms det inte innebära påtagligt ökade uppgifter för Kammarkollegiet.

Direktiv om offentlig upphandling[63]

Utredningens förslag får inga konsekvenser för offentlig upphandling, som syftar till att undanröja hinder för den fria rörligheten på EU:s inre marknad och säkerställa konkurrens. Utredningens förslag överensstämmer med reglerna för offentlig upphandling. De krav som enligt förslagen ska ställas på företag som förmedlar tolktjänster och tolkförmedlingstjänster är rimliga och bedöms inte påverka den fria rörligheten på EU:s inre marknad.

Statens föreslås genom Statens servicecenter (SSC) utveckla statens egen kapacitet avseende tolktjänster och tolkförmedling, dvs. utveckla verksamheten genom så kallad insourcing. Statens interna organisering av sådana tjänster saknar relevans för frågan om offentlig upphandling och påminner närmast om SSC:s arbete med ekonomitjänster och ekonomiadministrativt stöd till statliga myndigheter. Skulle formerna för myndigheternas ersättning för erhållna tolktjänster likväl ifrågasättas med hänvisning till LOU, finns i stället möjligheter att lösa förmedlingen av tolktjänster från SSC till myndigheterna genom anslagsfinansierad tilldelning.

Kommuner och landsting äger genom det kommunala självstyret valfrihet i dessa frågor och kan antingen köpa förmedlingstjänster av privata aktörer eller själva upphandla tolktjänster eller anställa tolkar, utan att detta kommer i konflikt med reglerna för offentlig upphandling. Flera exempel finns på offentlig förmedlingsverksamhet i egen regi, organiserad genom kommunalförbund, gemensam nämnd eller ekonomisk förening. Utredningens förslag innebär en liknande ordning inom staten.

[63] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling. Se även lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till tolklag (2019:000)
15.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken
15.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)
15.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)

15.1 Förslaget till tolklag

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 i fråga om 2 kap. 1 §, och i övrigt den 1 januari 2020.

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen anger vad lagen innehåller bestämmelser om.

Lagen innehåller bestämmelser om anlitande av tolk i talade språk hos myndigheter under riksdagen och regeringen (statliga myndigheter). Lagen innehåller inte bestämmelser om anlitande av teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar samt heller inte översättare. Lagen innehåller inte heller bestämmelser om anlitande av tolk i talade språk hos andra än statliga myndigheter, såsom hos kommuner och landsting.

Lagen innehåller bestämmelser om registrering, auktorisation och tillsyn över tolkar, god tolksed och tolks opartiskhet. Dessa bestämmelser gäller för alla tolkar i talade språk som ingår i Kammarkollegiets tolkregister, oavsett om tolken har auktorisation eller inte.

Vidare innehåller lagen bestämmelser om registering och tillsyn över tolkförmedlingar som förmedlar tolktjänster till offentlig sektor. Bestämmelserna gäller såväl tolkförmedlingar med offentlig som privat huvudman. Bestämmelserna gäller vid förmedling av tolktjänster till hela den offentliga sektorn, såväl till staten som till kommuner och landsting.

De bestämmelser som lagen innehåller behandlas i avsnitt 3.2, 4.5, 7.7.2, 7.8.2–3, 8.8, 8.7.1–3 och 9.5.

2 §

Paragrafen reglerar lagens förhållande till avvikande bestämmelser i andra författningar. Av paragrafen framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse om val av tolk som avviker från tolklagen tillämpas den bestämmelsen. I domstol ställs enligt 5 kap. 6 § rättegångsbalken (1942:740) och 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) högre krav. Avvikande bestämmelser som antas genom föreskrifter på myndighetsnivå eller som beslutas av en kommun ges inte företräde framför bestämmelser i tolklagen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.8.

3 §

Paragrafen anger att syftet med lagen är att främja tillgång till tolktjänster av hög kvalitet så att den enskilde som inte behärskar svenska ska kunna ta till vara sin rätt. Syftet överensstämmer med 13 § förvaltningslagen (2017:900) som anger att en myndighet ska använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.8.3.

4 §

Paragrafen innehåller definitioner av för lagen centrala begrepp.

Av första punkten framgår vad som avses med auktoriserad tolk. Bestämmelsen motsvarar delvis 12 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Begreppet i bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.2.

Av andra punkten framgår vad som avses med auktoriserad tolk med specialistkompetens. Bestämmelsen motsvarar delvis 6 § och 12 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Begreppet i bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.2.

Av tredje punkten framgår vad som avses med tolk med godkänd utbildning. Bestämmelsen motsvarar delvis 16 a § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Begreppet i bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.8.3.

Av fjärde punkten framgår vad som avses med registrerad tolkförmedling. Bestämmelsen är ny. Begreppet i bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5 och 8.7.1.

Av femte punkten framgår vad som avses med tolkförmedling. Bestämmelsen är ny. Begreppet i bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.1.

Av sjätte punkten framgår vad som avses med tolktjänst. Lagen innehåller endast bestämmelser om tolktjänster avseende talade språk. Den innehåller inte bestämmelser om tolktjänster avseende teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning samt inte heller tjänster gällande

skriftlig översättning. Begreppet i bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.1.

2 kap. Val av tolk

1 §

Bestämmelsen är ny.

Paragrafen anger förutsättningarna för val av tolk hos statliga myndigheter. Syftet är att säkerställa att de tolkar som anlitas har erforderlig kompetens för uppgiften.

Första stycket anger att tolktjänster vid statliga myndigheter, om det är möjligt, ska utföras av auktoriserad tolk. Om det inte finns någon auktoriserad tolk att tillgå ska tolktjänsten, om det är möjligt, utföras av tolk med godkänd utbildning. I annat fall ska tolktjänsten utföras av annan lämplig person. Exempel på när det i undantagsfall kan visa sig nödvändigt att förordna en annan lämplig person kan handla om att ingen utbildad tolk finns att tillgå i mindre frekvent språk. Myndigheten behöver göra ansträngningar för att få tillgång till auktoriserad tolk. Om auktoriserad tolk inte kan anlitas, får myndigheten väga att anlita en mindre kvalificerad tolk mot konsekvenserna av att sammanträdet senareläggs till en tidpunkt då en auktoriserad tolk finns tillgänglig. Myndigheten får inte vid varje fördröjning avstå från att anlita en auktoriserad tolk. Det är angeläget att myndigheten i sin planering beaktar tillgången på tolkar i det aktuella språket.

Bestämmelsen gäller endast vid statliga myndigheter, men kan vara vägledande även för val av tolk hos kommuner, landsting och andra juridiska personer som bedriver verksamhet som mottar offentlig finansiering, exempelvis inom socialtjänstens och skolans område.

Andra stycket anger att bestämmelser om val av tolk i domstol finns i 5 kap. 6 § rättegångsbalken (1942:740) och 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.8.

3 kap. Auktorisation, registrering och tillsyn över tolkar

1 §

Första stycket anger att tolkar får auktoriseras och registreras i ett eller flera främmande språk.

Andra stycket anger att Kammarkollegiet prövar frågor om auktorisation och registrering av tolkar.

Bestämmelsen motsvarar delvis 1 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.8.3.

2 §

Första stycket anger att Kammarkollegiet ska föra register över auktoriserade tolkar och tolkar med godkänd utbildning.

Andra stycket anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om registret.

Bestämmelsen motsvarar delvis 12 § och 16 a § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Se även Kammarkollegiets föreskrifter (KAMFS 2015:5) om register över utbildade tolkar och Kammarkollegiets tolkföreskrifter (KAMFS 2016:4).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.8.3.

3 §

Första stycket anger att auktoriserad tolk med specialistkompetens och auktoriserad tolk kan ansöka om att upptas i tolkregistret. Även den med sådan utbildning som Kammarkollegiet fastställt kan ansöka om att upptas i tolkregistret som tolk med godkänd utbildning. Ansökan ska göras skriftligen hos Kammarkollegiet.

Andra stycket anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om auktorisation och registrering av auktoriserad tolk och tolk med godkänd utbildning. Av förslaget till tolkförordning följer att Kammarkollegiet fastställer utbildning och kvalifikation som krävs för att tolk utan yrkesexamen ska kunna upptas i tolkregistret som tolk med godkänd utbildning. Bestämmelser om kvalifikationer finns i förordningen (2015:545) om

referensram för kvalifikationer för livslångt lärande. De utbildningar som kan bli aktuella är sådana som står under statlig tillsyn.

Tredje stycket anger att för prövning ska en avgift tas ut. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om sådan avgift.

Bestämmelsen motsvarar delvis 3 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.8.3.

4 §

Paragrafen anger att Kammarkollegiet utövar tillsyn över de tolkar som ingår i tolkregistret.

Bestämmelsen motsvarar delvis 10 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

5 §

Paragrafen anger att Kammarkollegiet får begära in yttranden från myndigheter eller organisationer i tillsynsärenden. Bestämmelsen innebär även att Kammarkollegiet får begära in yttranden från företag.

Bestämmelsen motsvarar delvis 11 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

6 §

Paragrafen anger att om Kammarkollegiet i sin tillsyn finner att en tolk som ingår i tolkregistret har varit oskicklig i sitt yrkesutövande, får Kammarkollegiet besluta att tolken ska genomgå en särskild prövning för att behålla auktorisationen eller kvarstå i tolkregistret som tolk med godkänd utbildning. För sådan prövning ska det finnas kunskapsprov som Kammarkollegiet ansvarar för.

Bestämmelsen motsvarar delvis 7 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

7 §

Första stycket anger att Kammarkollegiet ska avföra en tolk från registret, om tolken uppsåtligen eller av grov oaktsamhet gör orätt i sin verksamhet, eller på annat sätt förfar oredligt. Bestämmelsen gäller såväl auktoriserade tolkar som tolkar med godkänd utbildning.

Andra stycket anger att Kammarkollegiet i stället får meddela varning om omständigheterna är förmildrande.

Bestämmelsen motsvarar delvis 14 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

8 §

Första stycket anger att om en tolk som ingår i tolkregistret på något annat sätt allvarligt åsidosatt sina plikter eller av annat skäl visat sig vara klart olämplig som tolk, får Kammarkollegiet avföra tolken från tolkregistret. Bestämmelsen gäller såväl auktoriserade tolkar som tolkar med godkänd utbildning.

Andra stycket anger att Kammarkollegiet i stället får meddela varning om omständigheterna är förmildrande.

Bestämmelsen motsvarar delvis 14 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

9 §

Paragrafen anger att den som obehörigen utger sig för att vara auktoriserad enligt denna lag döms till böter. Bestämmelsen avser att en person i samband med att hon eller han utför ett tolkuppdrag felaktigt utger sig för att vara en auktoriserad tolk.

Bestämmelsen motsvarar 16 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

4 kap. God tolksed och opartiskhet

1 §

Första stycket anger att tolkar som ingår i tolkregistret samvetsgrant ska utföra uppdrag som de anförtros och i allt iaktta god tolksed. Bestämmelsen gäller såväl auktoriserade tolkar som tolkar med godkänd utbildning.

Andra stycket anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om god tolksed.

Bestämmelsen motsvarar delvis 9 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Se även Kammarkollegiets föreskrifter (KAMFS 2015:5) om register över utbildade tolkar och Kammarkollegiets tolkföreskrifter (KAMFS 2016:4).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.2 och 7.8.3.

2 §

Paragrafen anger att en tolk ska avböja att utföra uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för opartiskhet eller självständighet.

Bestämmelsen motsvarar delvis 9 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.2 och 7.8.3.

5 kap. Registrering och tillsyn över tolkförmedlingar

1 §

Bestämmelsen är ny.

Första stycket anger att Länsstyrelsen ska föra register över tolkförmedlingar som får förmedla tolktjänster till offentlig sektor. Bestämmelsen gäller både tolkförmedlingar med privat och offentlig huvudman.

Andra stycket anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om registret.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.2 och 8.7.3.

2 §

Bestämmelsen är ny.

Första stycket anger att Länsstyrelsen prövar om en tolkförmedling ska föras in i registret enligt 1 §.

Andra stycket anger att ansökan om registrering av tolkförmedling ska göras skriftligen hos Länsstyrelsen.

Tredje stycket anger att för prövning av ansökan ska avgift tas ut. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådan avgift.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.2.

3 §

Bestämmelsen är ny.

Första stycket anger krav för att Länsstyrelsen ska föra in en tolkförmedling i registret över tolkförmedlingar som får förmedla tolktjänster till offentlig sektor. Det är den som ansöker om att tolkförmedlingen ska föras in i registret som ska visa att kraven är uppfyllda. De angivna kraven ska inte bara vara uppfyllda vid tidpunkten för registreringen utan även fortsättningsvis.

Av första punkten framgår att sökanden ska ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Det innebär att sökanden ska ha kunskap om och kunna redogöra för de krav som ställs på verksamheten enligt gällande bestämmelser.

Av andra punkten framgår att sökande ska ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Av tredje punkten framgår att sökande även i övrigt ska bedömas som lämplig.

Andra stycket anger att vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas (vandelsprövning). I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 4 § 1–4 bedöms lämpliga.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.2 och 8.7.3.

4 §

Bestämmelsen är ny.

Paragrafen anger den krets av personer som vandelsprövningen enligt 3 § ska omfatta i fråga om en juridisk person. Bedömningen ska ske samlat för hela den berörda kretsen.

Av första punkten framgår att vandelsprövningen ska avse den som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Det ska vara fråga om en ledande funktion på motsvarande nivå som en verkställande direktör, exempelvis en förvaltare, eller någon som inte har en sådan formell ställning men i praktiken utövar ett motsvarande inflytande.

Av andra och tredje punkten framgår att även styrelseledamöter och styrelsesuppleanter eller motsvarande samt bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag omfattas av vandelsprövningen.

Av fjärde punkten framgår att personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten omfattas av vandelsprövningen. Föreningar och stiftelser har inga ägare varför prövningen där som utgångspunkt kommer att omfatta styrelsen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.2.

5 §

Bestämmelsen är ny.

Paragrafen anger att förändringar i den krets av personer som avses i 4 § ska anmälas till Länsstyrelsen senast en månad efter förändringen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.2.

6 §

Bestämmelsen är ny.

Paragrafen anger att Länsstyrelsen har tillsyn över registrerade tolkförmedlingar. Genom bestämmelsen ges Länsstyrelsen möjlighet att i sin tillsyn följa upp att registrerade tolkförmedlingar lever upp till kraven på insikt, förutsättningar och lämplighet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

7 §

Bestämmelsen är ny.

Paragrafen anger att en registrerad tolkförmedling är skyldig att på Länsstyrelsens begäran lämna upplysningar och tillhandahålla handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Om Länsstyrelsen bedömer att kraven för att ingå i tolkregistret inte längre är uppfyllda får myndigheten agera inom ramen för de verktyg som tillsynen arbetar med.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

8 §

Bestämmelsen är ny.

Första stycket anger att om Länsstyrelsen finner att det förekommer brister i en registrerad tolkförmedlings verksamhet får Länsstyrelsen förelägga den registrerade tolkförmedlingen att avhjälpa bristen.

Andra stycket anger att ett föreläggande får förenas med vite. Det bör betonas att vitet avser tolkförmedlingen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

9 §

Bestämmelsen är ny.

Paragrafen anger att ett föreläggande enligt 8 § ska innehålla uppgifter om de åtgärder som Länsstyrelsen anser är nödvändiga för att den påtalade bristen ska kunna avhjälpas.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

10 §

Bestämmelsen är ny.

Paragrafen anger att Länsstyrelsen ska avföra en registrerad tolkförmedling från registret över tolkförmedlingar som får förmedla tolktjänster till offentlig sektor om ett föreläggande enligt 8 § inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Frågan kan exempelvis aktualiseras om den registrerade tolkförmedlingen går i konkurs

eller om tolkförmedlingen är ett aktiebolag där samtliga aktier övergår till någon som Länsstyrelsen bedömer inte motsvarar uppställda lämplighetskrav. Frågan kan också exempelvis aktualiseras om den registrerade tolkförmedlingen vid upprepade tillfällen och under lång tid på ett medvetet sätt försvårat Länsstyrelsens tillsynsarbete.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

6 kap. Överklagande

1 §

Av första stycket följer att 40 § förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas i fråga om överklaganden av beslut enligt denna lag.

Andra stycket anger att Kammarkollegiets beslut att avslå ansökan om auktorisation eller om specialistkompetens inte får överklagas, om beslutet beror på att en särskild prövning inte har godkänts.

Bestämmelsen motsvarar delvis 17 § förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.8.3.

2 §

Paragrafen anger att Kammarkollegiets eller en domstols beslut om att avföra tolk från registret enligt 3 kap. 7–8 §§ gäller omedelbart, om inte annat beslutas.

Bestämmelsen motsvarar delvis 17 § förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.8.3.

15.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

5 kap. 6 §

Paragrafen anger förutsättningarna för val av tolk i allmän domstol. Syftet är att säkerställa att de tolkar som anlitas har erforderlig kompetens för uppgiften.

Första stycket anger att om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska, får rätten anlita en tolk. Om en misstänkt eller en målsägande i ett brottmål inte behärskar svenska, ska en tolk anlitas vid sammanträden inför rätten.

Andra stycket ändras så att det anges att rätten, om det är möjligt, ska förordna en tolk som är auktoriserad med specialistkompetens för tolkning inom rättsväsendet (rättstolk) att vara tolk i målet. Om det inte finns någon sådan tolk att tillgå, ska rätten, om det är möjligt, förordna en annan auktoriserad tolk, eller om inte heller det är möjligt, förordna en tolk med godkänd utbildning enligt tolklagen (2019:000). I annat fall ska en annan lämplig person förordnas. Exempel på när det i undantagsfall kan visa sig nödvändigt att förordna en annan lämplig person kan handla om att ingen utbildad tolk finns att tillgå i mindre frekvent språk. Som framgår av prop. 2012/13:132 s. 50 behöver rätten göra ansträngningar för att få tillgång till auktoriserad tolk. Om auktoriserad tolk inte kan anlitas, får domstolen väga att anlita en mindre kvalificerad tolk mot konsekvenserna av att sammanträdet senareläggs till en tidpunkt då en auktoriserad tolk finns tillgänglig. Rätten får inte vid varje fördröjning avstå från att anlita en auktoriserad tolk. Det är angeläget att domstolen i sin planering beaktar tillgången på tolkar i det aktuella språket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.8.

Tredje stycket anger att det som föreskrivs i första stycket om den som inte behärskar svenska också gäller den som behöver en tolk till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter. Om det är lämpligt, får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.

Fjärde stycket anger att den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet inte får anlitas som tolk.

Femte stycket ändras så att det anges att bestämmelser om anlitande av tolk för den som har en hörselnedsättning eller talsvårigheter meddelas av regeringen. Begreppet allmän tolk som återfinns i det nuvarande stycket ska enligt förslaget utmönstras. Utmönstring av begreppet behandlas i avsnitt 7.8.2.

5 kap. 6 a §

Paragrafen är ny.

Första stycket anger att barn inte får användas som tolkar. Enligt artikel 1 i FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 (barnkonventionen), avses med barn varje människa under 18 år.

Andra stycket anger att första stycket inte gäller vid enkel informationsgivning som inte kan anstå, om informationen och situationen är förenlig med hänsyn till barnets bästa. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.

Bestämmelsen gäller i samband med domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. I fråga om annan verksamhet, exempelvis personalärenden, tillämpas bestämmelsen i 13 a § förvaltningslagen (2017:900) som innehåller ett motsvarande förbud.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.8. och 9.5.

5 kap. 7 §

Paragrafen ändras så att begreppet allmän tolk utmönstras. Övriga ändringar i paragrafen är av språklig karaktär.

Utmönstring av begreppet behandlas i avsnitt 7.8.2.

15.3 Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

50 §

Paragrafen anger förutsättningarna för val av tolk i allmän förvaltningsdomstol. Syftet är att säkerställa att de tolkar som anlitas har erforderlig kompetens för uppgiften.

Det första, andra och fjärde stycket är utformat i enlighet med kommande lydelse som träder i kraft den 1 mars 2019 och som innebär att samma kompetenskrav som i dag gäller för tolkar som anlitas i allmän domstol även ska gälla för tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol.

Första stycket ändras så att det anges att om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska, ska rätten vid behov anlita en tolk. Rätten får även i annat fall vid behov anlita en tolk eller översätta handlingar.

Andra stycket ändras så att det anges att rätten under samma förutsättningar ska anlita en tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt vid kontakter med den som har en funktionsnedsättning som begränsar förmågan att se, höra eller tala. Om det är lämpligt får ett tekniskt hjälpmedel användas som stöd eller i stället för att en tolk anlitas.

Tredje stycket, som är nytt, anger att rätten, om det är möjligt, ska förordna en tolk som är auktoriserad med specialistkompetens för tolkning inom rättsväsendet (rättstolk) att vara tolk i målet. Om sådan tolk inte finns att tillgå, ska rätten, om det är möjligt, förordna en annan auktoriserad tolk. Om det inte heller finns en annan auktoriserad tolk att tillgå ska rätten, om det är möjligt, förordna en tolk med godkänd utbildning enligt tolklagen (2019:000). I annat fall ska en annan lämplig person förordnas. Exempel på när det i undantagsfall kan visa sig nödvändigt att förordna en annan lämplig person kan handla om att ingen utbildad tolk finns att tillgå i mindre frekvent språk. Rätten behöver göra ansträngningar för att få tillgång till auktoriserad tolk. Om auktoriserad tolk inte kan anlitas, får domstolen väga att anlita en mindre kvalificerad tolk mot konsekvenserna av att sammanträdet senareläggs till en tidpunkt då en auktoriserad tolk

finns tillgänglig. Rätten får inte vid varje fördröjning avstå från att anlita en auktoriserad tolk. Det är angeläget att domstolen i sin planering beaktar tillgången på tolkar i det aktuella språket. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.8.

Fjärde stycket ändras så att det anges att den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet inte får anlitas som tolk.

50 a §

Paragrafen är ny.

Första stycket anger att barn inte får användas som tolkar. Enligt artikel 1 i FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 (barnkonventionen), avses med barn varje människa under 18 år.

Andra stycket anger att första stycket inte gäller vid enkel informationsgivning som inte kan anstå, om informationen och situationen är förenlig med hänsyn till barnets bästa. Bestämmelsen ska tillämpas restiktivt.

Bestämmelsen gäller i samband med domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. I fråga om annan verksamhet, exempelvis personalärenden, tillämpas bestämmelsen i 13 a § förvaltningslagen (2017:900) som innehåller ett motsvarande förbud.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.8 och 9.5.

15.4 Förslaget till lag om ändring i förvaltningslagen (2017:900)

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

13 a §

Paragrafen är ny.

Första stycket anger att barn inte får användas som tolkar. Enligt artikel 1 i FN:s konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 (barnkonventionen), avses med barn varje människa under 18 år.

Andra stycket anger att förbudet mot att använda barn som tolkar inte gäller vid enkel informationsgivning som inte kan anstå, om informationen och situationen är förenlig med hänsyn till barnets bästa. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Förbudet gäller inte heller vid fara för dödsfall, allvarlig sjukdom eller skada, eller om det annars finns synnerliga skäl.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.5.

Referenser

Offentligt tryck

Internationella konventioner

Förenta nationernas konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, antagen av FN:s generalförsamling den 10 december 1948.

Konvention mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land, den 17 juni 1981.

Förenta Nationernas Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (”The Beijing Rules”), antagen av FN:s generalförsamling den 29 november 1985.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 (barnkonventionen).

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter, den 1 februari 1995.

Europarådets konvention om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen (SÖ 2001:46), den 11 april 1997.

Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, den 13 december 2006.

EU-rätt

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Lagar

Regeringsform.

Rättegångsbalk.

Brottsbalk.

Förvaltningsprocesslag (1971:291).

Lag (1974:191) om bevakningsföretag.

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Lag (1976:1046) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Utbildningsdepartementets verksamhetsområde.

Lag (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall.

Sametingslag (1992:1433).

Högskolelag (1992:1434).

Lag (1995:479) om nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.

Säkerhetsskyddslag (1996:627).

Lag (1998:620) om belastningsregister.

Inkomstskattelag (1999:1229).

Studiestödslag (1999:1395).

Socialtjänstlag (2001:453).

Revisorslag (2001:883).

Lag (2002:34) om samverkansorgan i länen.

Diskrimineringslag (2008:567).

Utlänningslag (2005:716).

Lag (2006:263) om transport av farligt gods.

Lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

Konkurrenslag (2008:579).

Lag (2009:128) om yrkeshögskolan.

Språklag (2009:600).

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Lag (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

Patientsäkerhetslag (2010:659).

Skollag (2010:800).

Fastighetsmäklarlag (2011:666).

Lag (2012:838) om certifiering av vissa tjänster på energiområdet

Lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Patientlag (2014:821).

Lag (2015:478) med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande.

Lag (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Elsäkerhetslag (2016:732).

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).

Kommunallag (2017:725).

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Förvaltningslag (1986:223) – *upphävd.*

Personuppgiftslag (1998:204) – *upphävd.*

Förordningar

Förordning (1979:291) om tolktaxa.

Förordning (1984:140) om allmän tolk.

Förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare

Förordning (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

Avgiftsförordning (1992:191).

Förordning (1992:395) om uppdragsutbildning inom skolväsendet.

Högskoleförordning (1993:100).

Förordning (1995:665) om revisorer.

Säkerhetsskyddsförordning (1996:633)

Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning.

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Studiestödsförordning (2000:655).

Förordning (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare, fritidspedagoger och motsvarande.

Förordning (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal.

Myndighetsförordning (2007:515).

Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2007:1077) med instruktion för Revisorsinspektionen.

Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

Förordning (2007:1121) med instruktion för Elsäkerhetsverket.

förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

Förordning (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen.

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

Officersförordning (2007:1268).

Förordning (2009:130) om yrkeshögskolan.

Förordning (2009:131) om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning.

Förordning (2009:895) med instruktion för Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandraret.

Förordning (2010:1472) med instruktion för Totalförsvarets rekryteringsmyndighett.

Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskolläraret.

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordning (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.

Förordning (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.

Förordning (2012:810) med instruktion för Universitetskanslers-ämbetet.

Förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

Förordning (2012:970) om certifiering av vissa tjänster på energiområdet.

Förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

Förordning (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

Förordning (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Elsäkerhetsförordning (2017:218).

Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Kungörelse (1947:644) om anställande av allmän tolk m.m. – *upphävd.*

Förordning (1986:117) om uppdragsutbildning inom folkbildningen – *upphävd.*

Förordning (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet – *upphävd.*

Föreskrifter och allmänna råd

Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2017:17) om tolktaxa.

Elsäkerhetsverkets föreskrifter (ELSÄK-FS 2017:3) om elinstallationsföretag och om utförande av elinstallationsarbete.

Elsäkerhetsverket föreskrifter (ELSÄK-FS 2017:4) om auktorisation som elinstallatör.

Försvarsmaktens föreskrifter (FFS (2012:2) om tillämpning av officersförordningen (2007:1268).

Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 2015:2) om säkerhetsskydd.

Kammarkollegiets föreskrifter om register över utbildade tolkar (KAMFS 2015:5).

Kammarkollegiets tolkföreskrifter (KAMFS 2016:4).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:9) om säkerhetsrådgivare för transport av farligt gods.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2012:18) till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2014:120) om utformningen av intyg i kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare.

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2016:64) om utbildning på sjukhus.

Universitets- och högskolerådets föreskrifter (UHRFS 2013:1) om grundläggande behörighet och urval.

Förarbeten

Prop. 1971:30 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Prop. 1984/85:132 *Om tolk- och översättarutbildning m.m.*

Prop. 1985/86:80 *Om ny förvaltningslag.*

Prop. 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*

Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati.*

Prop. 1996/97:133 *Domstols sammansättning m.m.*

Prop. 1999/2000:10 *Ett reformerat studiestödssystem.*

Prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola.*

Prop. 2008/09:153 *Språk för alla – förslag till språklag.*

Prop. 2009/10:149 *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.*

Prop. 2009/10:210 *Patientsäkerhet och tillsyn.*

Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare.*

Prop. 2012/13:132 *Tolkning och översättning i brottmål.*

Prop. 2013/14:172 *Allas kunskap – allas bildning.*

Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017.*

Prop. 2016/17:12 *Verksamheten inom Europarådets ministerkommitté m.m. under helåret 2015 och första halvåret 2016.*

Prop. 2016/17:17 *Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet.*

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018.*

Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag.*

Prop. 2017/18:138 *Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer.*

Prop. 2017/18:151 *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

Prop. 2017/18:158 *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden.*

Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Prop. 2017/18:199 *En stärkt minoritetspolitik.*

Prop. 2017/18:218 *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet.*

Prop. 2017/18:279 *Stärkt rättssäkerhet i de allmänna förvaltningsdomstolarna.*

SOU 1972:83 *Invandrarutredningen 2.*

SOU 1999:94 *Förmåner och ökade levnadskostnader.*

SOU 2004:15 *Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn.*

SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*

SOU 2005:37 *Tolkutbildning – nya former för nya krav.*

SOU 2011:83 *En samlad tolktjänst.*

SOU 2012:49 *Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden: genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv.*

SOU 2013:33 *En myndighet för alarmering.*

SOU 2015:73 *Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet.*

SOU 2017:18 *En nationell strategi för validering.*

SOU 2017:39 *Betänkande av Dataskyddsutredningen. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.*

SOU 2017:109 *Servicekontor i ny regim.*

SOU 2018:28 *En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser.*

SOU 2018:29 *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande.*

SOU 2018:43 *Statliga servicekontor – mer service på fler platser.*

SOU 2018:50 *Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar.*

Ds H 1982:2 *Att godkänna tolkar och auktorisera översättare – en utvärdering.*

Ds U 1982:10 *Reformerad tolkutbildning.*

Ds 2006:24 *Förbättrad tolkservice – Språktest, nationellt register, statistik.*

Ds 2015:41 *En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap.*

Ds 2016:7 *Tolktjänst för vardagstolkning.*

Ds 2017:42 *Följdändringar till ny förvaltningslag*

Valideringsdelegationen (2007), *Koncept för validering av generella kompetenser i folkbildning och informellt lärande.*

Praxis

Europeiska unionens domstols dom den 20 december 2017, mål C-434/15.

Högsta förvaltningsrättens dom den 26 april 2013, mål nr 3999–12.

Högsta domstolens dom den 17 april 2018, mål nr T 2196-17.

Justitieombudsmannens beslut 2001/02:JO1 s. 227 (dnr 1286-2000), JO 2003/04 s. 174, 2009-11-11 (dnr 4409-2008), 2010-06-09 (dnr 186-2009), JO 2010/11 s. 308, protokoll 2014-06-23 (dnr 538-2014), 2016-05-12 (dnr 6855-2014) och 2018-03-16 (dnr 7993-2016).

Justitiekanslerns beslut den 11 maj 2015 (dnr 3421-14-40), den 5 oktober 2017 (dnr 7678-16-21) och den 11 januari 2018 (dnr 10091-17-2.1)

Kammarrättens i Stockholm domar den 18 juni 2013, mål nr 469-13 och den 21 juni 2017, mål nr 7355-16.

Arbetsdomstolens domar AD 1990:116, AD 2005:117 mål nr B 39/06, nr 11/07 och nr 51/18 mål nr A 46/1.

Förvaltningsrättens i Stockholm domar i mål nr 7304-12, mål nr 28708-17 och mål nr 12129-18.

Länsrättens i Stockholms län domar i mål nr 1138–05, mål nr 25067-05, mål nr 12752-06 och mål nr 127755-07.

Jönköpings tingsrätts dom den 24 februari 2006, mål nr T 277-03.

Överklagandenämnden för högskolans beslut den 14 november 2003 (reg.nr. 41-873-03).

Högskoleverkets beslut den 14 juni 2006 (reg.nr. 31-4513-06).

Konkurrensverket beslut den 28 juni 2010 (dnr 120/2010) och den 30 april 2015 (dnr 363/2013).

Kommittedirektiv

Dir. 2015:120, *En samordnad utveckling av validering.*

Dir. 2017:104, *Effektiva och ändamålsenliga tolktjänster.*

Dir. 2017:128, *Ordning och reda i vården.*

Dir. 2018:20, *Kartläggning av hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen.*

Övrigt offentligt tryck (inklusive EU)

Arbetsförmedlingen (2017). *Årsredovisning.*

Arbetsförmedlingen (2018). *Effektiviserad användning av tolktjänster, återrapport av regeringsuppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service.*

Arbetsmarknadsdepartementet (2016). *Uppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket om förenklade och mer effektiva processer för nyanlända.*

Arbetsmarknadsdepartementet (2017). *Uppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service.*

CEDEFOP – Europeiska unionen, Centrum för utveckling av yrkesutbildning (2004), *Common European principles on identification and validation of non-formal and informal learning.*

CEDEFOP (2008). *European Qualification Framework (EQF).*

CEDEFOP (2009). *European Guidelines on validation of non-formal and informal learning.*

Datainspektionen (2004). *Yttrande över betänkandet Tolkförmedling – kvalitet registrering tillsyn*, SOU 2004:15.

Datainspektionen (2013). *Samråd om behandling av uppgifter om tolk.*

Datainspektionen (2015). *Remissvar avseende betänkandet 2014 års utlänningsdatalag*, SOU 2015:73.

Domstolsverket (2017). *Riktlinjer för tolkanvändning i domstol.*

Domstolsverket (2017). *Årsredovisning för Sveriges Domstolar.*

Domstolsverket (2018). *Rättshjälp och taxor 2018.*

Europeiska rådet (2012). *Rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande* (2012/C 398/01).

Finansdepartementet (2009). *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, Skr. 2009/10:79.

Finansdepartementet (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Kammarkollegiet.*

Förenta Nationernas kommitté för barnets rättigheter (2015). *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport.*

Försvarsmakten (2017). *Antagningsordning för specialistofficersutbildning 2017–2018.*

Försäkringskassan (2017). *Årsredovisning.*

Försäkringskassan (2018). *Tolkanvändning Försäkringskassan.*

Försäkringskassan (2018). *Svar på regeringsuppdrag. Rapport – Effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service.*

Institutet för språk och folkminnen/Språkrådet (2011). *Språklagen i praktiken – riktlinjer för tillämpning av språklagen.*

Institutet för språk och folkminnen/Språkrådet (2008). Ehrnebo, P., *Sverigefinska språknämnden 1975–2006 historik.*

Institutet för språk och folkminnen/Språkrådet (2010). *Språkrådets uttolkning av språklagen*.

Institutet för språk och folkminnen/Språkrådet (2013). *Tolkutbildning i Sverige, från ett språk till ett annat, om översättning och tolkning.*

Institutet för språk och folkminnen/Språkrådet (2018). *EU-seminarium om behovet av maskinöversättning och öppna språkdata*, 2018-05-23.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010). *Uppdrag till Statskontoret att analysera och belysa vissa tolkfrågor.*

Integrationsverket (1999). *Tillgång till tolk – en samhällsservice.*

Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (2008). *Bruk av tolk i barnevernet.*

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2011). *Bruk av tolk i grunnskolen i Oslo, rapport 2.*

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2014). *Undersøgelse om tolkene i Nasjonalt tolkeregister 2013 – oppdragsmengde og arbeidsvilkår.*

Justitiedepartementet (2016). *Uppdrag till Domstolsverket att stödja en effektivare användning av tolkar i domstol.*

Kammarkollegiet (2013). *Riktlinjer för granskning av förnyelseansökningar.*

Kammarkollegiet (2014). *Provspecifikation, auktorisation som tolk, kunskapskrav för realiaprov.*

Kammarkollegiet/Statens inköpscentral (2016). *Förstudierapport inom tolkförmedlingstjänster.*

Kammarkollegiet (2017). *Utveckling av tjänst för avrop från ramavtal för tolkförmedling, förstudierapport.*

Kammarkollegiet (2017). *Fler auktoriserade tolkar – vägen dit.*

Kammarkollegiet (2017). *Tolkanvändningen i staten – så skapar bristande kvalitetskrav brist på auktoriserade tolkar.*

Kammarkollegiet (2017). *Svarsskrivelse till Föreningen Rättstolkarna.*

Kammarkollegiet(2017). *Årsredovisning.*

Kammarkollegiet/Statens inköpscentral (2017). *Upphandlingsdokument tolkförmedlingstjänster.*

Kammarkollegiet (2018). *Skrivelse till regeringen om förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.*

Kammarrätten i Stockholm (2016*). Remissyttrande över betänkandet Barnkonventionen blir svensk lag*, SOU 2016:19.

Kammarkollegiet (2018). *God tolksed – råd till auktoriserade tolkar*

Konkurrensverket, Indén T. (2009*). Kommunal prissättning i konkurrens – En modifierad underskotts- och självkostnadsprincip.*

Konkurrensverket (2010). *Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – så fungerar reglerna i konkurrenslagen.*

Konkurrensverket (2016). *Prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten.*

Konstitutionsutskottet (2018). *Betänkande 2017/18:KU38 Offentlighet, sekretess och integritet.*

Länsstyrelserna (2018). *Återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2017 – Samhällsorientering för nyanlända.*

Malmö högskola (2016). *Utbildarkompetens inom yrkeshögskolan – en forskningsöversikt och en pilotstudie.*

Migrationsverket (2014). *Samordning av tolk och översättaranvändning,* slutrapport.

Migrationsverket (2014). *Ramavtal Förmedling av telefontolktjänster via Call-center.*

Migrationsverket m.fl. (2017). *Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar.*

Migrationsverket (2017). *Årsredovisning.*

Migrationsverket (2018). *Barn i asylprocessen.*

Migrationsverket (2018). *Yttrande över uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service.*

Migrationsverket i Finland, ERF och Flyktingrådgivningen (2010). *Tolkning under asylförfarande, Guide till tolkar.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2012). *Kriterier och riktlinjer för validering av reell kompetens.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2014*). Vägledande utbildningsplan för sammanhållen grundutbildning till kontakttolk inom folkbildningen.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2015). *Riktlinjer för kontakttolkutbildning.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2015). *Vägledande studieplan preparandkurs (AT) 125 timmar.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2015). *Vägledande studieplan preparandkurs rättstolkning (RT) 100 timmar.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2015). *Vägledande studieplan preparandkurs sjukvårdstolkning (ST) 100 timmar.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2015). *Översyn kontakttolk slutrapport.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2016). *Samhällets behov av kontakttolkar, slutrapport.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2016). *Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk, slutrapport.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2016). *Årsredovisning.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2017). *Ansökan om statsbidrag för grundutbildning till kontakttolk – ansökningsomgång 2017.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2017). *Årsredovisning.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2018). *Kontakttolk inom folkbildningen – utbildning och validering.*

Myndigheten för yrkeshögskolan (2018). *Anvisningar för ansökan om att bedriva yrkeshögskoleutbildning.*

Nordiska ministerrådet (1997). *Språkliga tjänster för invandrare i Sverige, Norge, Danmark och Finland.*

Post och telestyrelsen (2017). *Regeringsuppdrag att främja utvecklingen av en nationell språkinfrastruktur för talbaserade tjänster*, Rapport 1.

Skatteverket (2018). *Rapportering av uppdrag om effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service.*

Skatteverket (2018). *Rättslig vägledning, tolkar och översättares kostnader.*

Socialdepartementet (2011). *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige S2010.026.*

Socialdepartementet (2016). *Uppdrag till Barnombudsmannen att stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i statliga myndigheters verksamhet.*

Socialstyrelsen (2010). *Interkulturellt socialt arbete.*

Socialstyrelsen (2016). *Tolkar för hälso- och sjukvården och tandvården, kartläggning.*

Socialstyrelsen (2018). *Barn och andra anhöriga som översätter och medlar inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.*

Statskontoret (2002). *Ny organisation för tolk- och översättarutbildning*, Rapport 2002:11.

Statskontoret (2012). *En tolkningsfråga*, Rapport 2012:2.

Statskontoret (2012). *En ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden*, Rapport 2012:30.

Statskontoret (2015). *Sju förslag för effektivare användning av tolkar i domstol*, Rapport 2015:1.

Statskontoret (2015). *Om offentlig sektor. Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar. Nya styrmetoder, sektorisering och samverkan*, Rapport 2015:25.

Statsrevisorerne (2018). *Beretning nr. 12/2017 om myndighedernes brug af tolkeydelser.*

Statistiska centralbyrån (2006). *Uppdrag att utreda dels former för och drift av ett nationellt register över tolkar, dels årlig statistik över tolkserviceområdet.*

Statistiska centralbyrån (2017). *Utbildning, Etablering på arbetsmarknaden och övergång till högskolestudier efter lång särskild kurs på folkhögskolan*, temarapport 2017:11.

Stockholms kommun (2017). *Ett samlat grepp om stadens arbete med tolkning.*

Stockholms kommun (2018). *Artificiell intelligens, robotisering och VR/AR, samt bilaga 1, Strategi för Stockholm som smart och uppkopplad stad.*

Stockholms läns landsting (2015). *Uppdragsbeskrivning för tjänsten språktolkservice.*

Stockholms läns landsting (2017). *Tolkmarknaden 2017, tolktjänster i talade språk.*

Stockholms universitet (2015). *Synpunkter på redovisningen av MYH:s regeringsuppdrag ang. tolkutbildning.*

Stockholms universitet (2015). *Högskolans roll i utbildningen av tolkar.*

Stockholms universitet (2016). *Kursplan för kurs på grundnivå Tolkning i offentlig sektor I.*

Stockholms universitet (2018). *Anhållan om yrkesexamen som teckenspråks- och dövblindtolk.*

Universitetskanslersämbetet (2013). *Kvalitetsutvärdering av översättning och översättningsvetenskap.*

Universitetskanslersämbetet (2017). *Rättssäker examination, tredje upplagan.*

Universitets- och högskolerådet (2016). *Tillstånd att använda andra/alternativa behörighetsvillkor, platsfördelning och urval till kursen Tolkning i offentlig sektor vid Stockholms universitet 2017–2019.*

Universitets- och högskolesämbetet, Hjertman, C. och Stendahl, C. (1979). *Utvärdering av tolkutbildning på högskolenivå*, UHÄ-rapport 1979:14.

Universitets- och högskoleämbetet (1975). UHÄ-rapport 1975:11.

Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2017). *Mellanhänder i offentlig upphandling*, rapport 2017:1.

Upphandlingsmyndigheten (2018). *Yttrande över slutbetänkandet Statliga servicekontor – mer service på fler platser SOU 2018:43.*

Uppsala universitet och Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetscentrum/Tolkskolan (2013). *Ramavtal angående språkutbildningar.*

Utbildningsdepartementet (2016). *Uppdrag till Skolverket om förberedande åtgärder med anledning av förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning*.

Utbildningsdepartementet (2017). *Uppdrag till Myndigheten för yrkeshögskolan om försöksverksamhet med tolkutbildning.*

Utbildningsdepartementet (2017) *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Lunds universitet.*

Utbildningsdepartementet (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Stockholms universitet.*

Utbildningsdepartementet (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Södertörns högskola.*

Utbildningsdepartementet (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Umeå universitet.*

Utbildningsdepartementet (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Universitets- och högskolerådet.*

Vinnova (2018). *Artificiell intelligens i svenskt näringsliv och samhälle – Analys av utveckling och potential*, rapport 2018:08.

Wittgren-Ahl, S. och Olander R. (2009). Motion till riksdagen 2009/10:Fi300.

Åklagarmyndigheten (2013, 2016), *Unga lagöverträdare och barnkonventionen, rättsPM 2013:7.*

Författningar m.m. från Danmark, Finland och Norge

Danmark: forvaltningsloven, sundhedsloven, tolkeloven – lov om tolkning til personer med hørehandicap, bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven och Bekendtgørelse om Rigspolitiets tolkeoversigt.

Finland: förvaltningslag, förvaltningsprocesslag, grundlag, hälso- och sjukvårdslag, lag om registret över rättstolkar, lag om service och stöd på grund av handikapp, rättegångsbalk, samisk språklag, språklag, utlänningslag och förordning om registret över rättstolkar.

Norge: lov om barneverntjenester (barnevernloven), lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), lov om domstolene (domstolloven), lov om pasient- og brukerrettigheter, lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven), lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften), forskrift om bevilling som statsautorisert tolk og tolkeprøven och betänkandet NOU 2014:8, Tolking i offentlig sektor – et spørsmål om rettssikkerhet og likeverd.

Övriga publikationer

Agenda Kaupang och OsloEconomics (2017). *Økonomiska konsekvenser av lov om tolking i offentlig sektor.*

Almqvist, I. (2016). *Tolkutbildning i Sverige. Ett kritiskt vägval.*

Almqvist, I. (2018). *Tolkutbildningarnas kompetensmål – arbetsgrupp inom Tolkutredningen.*

Alnashi, M. (2008). *Tolkning, översättning och språkanalyser ur rättssäkerhetsperspektivet.* Stockholms universitet.

Andersson, C., Lindsjö, G. och Hagberg, R. (2018). *Artificiell intelligens i offentlig sektor. Hur realiserar vi potentialen?* Governo.

Arfwedson P., Granberg S. och Sollenberg E. (2018). *Rättsfallsanalys: Högsta förvaltningsdomstolen och golvpriser – har golvpriser gått ur tiden?* Karnov Nyheter, 2018-11-05.

Dagens Industri (2014). *Tolkföretag utmanar Stenbeck*, 2014-04-23.

Devindra H. (2017). *Personal computing.*

Dushica, A. (2012*). Rättssäkerheten är i gungning.* Lunds universitet.

European Foundation for Democracy (2018). *Refugees in Europe.*

Feijen L. och Frennmark E. (2011*). Kvalitet i svensk asylprövning – En studie av Migrationsverkets utredning av och beslut om internationellt skydd, slutrapport från projektet Förhöjd kvalitet i svensk asylprövning.* UNHCR och Migrationsverket.

Folkbildningsrådet (2017). *Anvisningar för folkhögskolans behörighetsintygande.*

Folkbildningsrådet (2017). *Anvisningar för folkhögskolans studieomdöme.*

Folkbildningsrådet (2018). *Statsbidrag till folkhögskolor 2018 – villkor och fördelningskriterier*.

Folkbildningsrådet (2018). *Statsbidrag till studieförbund 2018 – villkor och fördelningskriterier.*

Folkbildningsrådet (2018). *Kontakttolkutbildningar inom folkbildningen – en kartläggning.*

Föreningen Rättstolkarna (2017). *Skrivelse till Kammarkollegiet.*

Gear, R (2018*). Does artificial intelligence have a language problem?* ComputerWeekly.com, febr. 2018.

Google (2017). *Kontroversiell intelligens hjälper språket*, Fokus, 2017-06-08.

Hadziabdic, E. och Hjelm, K. (2014). *Arabic-speaking migrants' experiences of the use of interpreters in healthcare*, International Journal for Equity in Health, 2014-06-16.

Haenisch, S. m. fl. (2018). *Can Artificial Intelligence solve the translation challenge in Learning?* 2018-01-29.

Hellners, T. och Malmqvist, B. (2010). *Förvaltningslagen med kommentarer, Norstedts Juridik, Zeteo, kommentaren till 8 § förvaltningslagen (1986:223).*

International Association of Conference Interpreters (1994), *Yrkesetisk kod.*

International Association of Conference Interpreters (2000). *Yrkesregler.*

ISO (2016). *Riktlinjer för tolkning i offentlig sektor.* ISO 13611:2014, IDT.

Kahn Pedersen (2018). *Upphandlingsrättsliga förutsättningar för myndigheter under regeringen att samverka utan föregående upphandling.* Underlag till Statens servicecenter.

Larsson, G. och Malmberg, F. (2017*). Förbjud att barn används som tolkar*, Aftonbladet, 2017-04-24.

Lemhagen, G. och Almqvist, I. (2013). *Tolk- och översättarinstitutet: En särskild inrättning 1986–2012.* Stockholms universitet.

Lindsjö, G. (2017). *En AI-redo statsförvaltning.* Rapport på uppdrag av Finansdepartementet, Enheten för Digital Förvaltning.

Lindström, N-E. (2016). *Dagens sanning om maskinöversättning,* Semantix 2016-10-03.

Lundgren, U. (2001). *Helepotti ettei kuole vielä, Nej du får nog leva ett tag till – Finsk-svensk tolkning i sjukhusmiljö, på försäkringskassan och i domstol*. Stockholms universitet.

Millbourn (2012). *Tolkmissar ett hot mot rättssäkerheten?* Lunds universitet.

Nationellt kompetenscentrum anhöriga (2016*). Interkulturellt perspektiv på stöd till barn som anhöriga*, 2016:3.

Norström, E. m. fl. (2012). *Tolken – en kulturell mellanhand, bakom stängda dörrar.*

Norström, E, Gustafsson K. och Fioretos, I. (2014). *Tolkade möten: Tolkningens betydelse för rättssäkerhet och integration.*

O'Brien, S., Maynard, A. och Ross, H. (2017). *Machine translation.* Future out podcast. Dublin city university, language technology, 2017-11-04.

Parkvall, M. (2016). *Sveriges språk i siffror: vilka språk talas och av hur många?*

Rättsrådet för barn och unga i migration (2018). *Barnkonventionen måste omfatta alla barn*, DN-debatt 2018-07-19.

Semantix (2017). *Maskinöversättning – en kort framtidsförutsägelse.*

Semantix (2018). *Semantix lanserar ny digital plattform för snabbare tolkbokning*, pressmeddelande 2018-04-11.

Semantix (2018). *Semantix förvärvar Amestos affärsområde för översättning,* pressmeddelande 2018-03-06.

Semantix (2018). *Semantix tar plats nummer 14 i global ranking av de största språkföretagen*, pressmeddelande 2018-07-04.

SingularityHub, Pring-Mill, D. (2018), *Why Hasn't AI Mastered Language Translation?* 2018-03-04.

Språkservice (2013). *Förslag till revidering av avgift vid förnyelse av tolkauktorisation.*

Språkservice (2017). *Policy för tolkuppdrag.*

Stockholms Dövas Ungdomsråd (2016). *Slutrapport – Redovisning av projektstöd från Arvsfonden.*

Studieförbunden (2018). *Skrivelse till Myndigheten för yrkeshögskolan, Ekonomiska villkor för för studieförbundens kontakttolkutbildningar.*

Svenska Dagbladet. *Självlärande datorer ger bättre översättning*, SvD Näringsliv 2017-05-23.

Sveriges advokatsamfund (1962, rev. 2016). *Stadgar.*

Sveriges advokatsamfund (2016). *Vägledande regler om god advokatsed med kommentarer.*

Sveriges kommuner och landsting, Dahlerus, L. och Olsson, O. (2016). *Tolk – en fråga om brukar/patient- och rättssäkerhet.*

Sveriges kommuner och landsting/Kommentus (2018). *Upphandlingsplan 2018-2019.*

Sveriges läkarförbund (2017). *Etiska regler.*

Sveriges psykologförbund (1998). *Yrkesetiska principer för psykologer i Norden.*

Sydsvenska Dagbladet (2017*). Skånskt bolag släpper digital tolk och doktor för personer med särskilda behov*, 2017-11-29.

Tolkservicerådet (2014). *Tolkservicerådets riktlinjer och god tolkservicesed.*

Translatørforeningen (2009). *Håndbog om tolkning i den kommunale indsats.*

Translatørforeningens (2015). *Tolkning i den offentlige sektor.*

Translatørforeningen (2015). *Tolkning i retsvaesendet, Tolkehandbogen.*

Translatørforeningen (2016). *Tolkning i Danmark kraever certifiering.*

Transvoice (2017). *Allmänna villkor och riktlinjer för tolkuppdrag.*

YLE Nyheter (2016). *Polisens behov av tolktjänster ökar – fler poliser med invandrarbakgrund behövs,* 2016-10-16.

Kommittédirektiv 2017:104

Effektiva och ändamålsenliga tolktjänster

Beslut vid regeringssammanträde den 19 oktober 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av samhällets behov av och tillgång till tolkar samt den offentliga sektorns användning av tolkar. Utredaren ska även lämna förslag på ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system för att samhällets nuvarande och framtida behov av tolktjänster ska tillgodoses.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga landets verksamma tolkar utifrån antal, kvalifikationsnivå samt deras kompetens i relation till uppdrag,
- föreslå en ändamålsenlig struktur med tydliga utbildningsvägar som tillgodoser samhällets behov av tolkar med relevant kompetensnivå,
- analysera hur dagens system med auktorisation och kompetensbedömning av tolkar fungerar och föreslå åtgärder för förbättrad kompetensbedömning genom exempelvis auktorisation och certifiering,
- analysera behovet av tillsyn av tolktjänster samt vid behov föreslå hur en sådan tillsyn kan utformas,
- kartlägga områden där myndigheter med fördel bör samverka och föreslå effektiva former för samverkan, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 12 december 2018.

Definition av en tolk

Det saknas i dag en enhetlig benämning för de personer som arbetar som tolk. Den som översätter muntligt mellan enskilda individer och representanter för myndigheter och organisationer benämns i regel språktolk. Samtidigt används uttrycket kontakttolk för att benämna en individ som erbjuder ovanstående tjänster och som med godkänt resultat genomgått en utbildning till tolk vid Stockholms universitet eller genomgått en sammanhållen grundutbildning till tolk vid folkhögskola eller studieförbund. Språk- och kontakttolkning sker såväl på plats som via telefon och video. Det finns även konferenstolkar, som tolkar på möten och konferenser. I dessa direktiv används begreppet tolk med innebörden språktolk och kontakttolk och som sammanfattande benämning på utbildade och auktoriserade tolkar används begreppet kvalificerad tolk. Uppdraget avser inte teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolk.

Det krävs en sammanhållen översyn av tolkyrket och Sveriges tolktjänster

Individer som behöver hjälp i den språkliga kommunikationen med till exempel myndigheter och domstolar har rätt till tolkning. Detta regleras i bland annat 5 kap. 6 § rättegångsbalken, 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), 8 § förvaltningslagen (1986:223) och 13 § i den nya förvaltningslagen (2017:900), som träder i kraft den 1 juli 2018 och ersätter 1986 års lag. Även andra bestämmelser, såsom 8–10 §§ lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724), kan medföra att myndigheter anlitar tolkar. För att tillgodose samhällets samlade tolkbehov krävs flexibla och tydliga utbildningsvägar för tolkar, god tillsyn av tolkningens kvalitet, effektiv organisering av till exempel upphandling och validering, ändamålsenlig samverkan mellan berörda myndigheter samt god beställarkompetens i fråga om tolktjänster. Så är inte situationen i dag.

Det råder en betydande obalans mellan samhällets efterfrågan på tolktjänster och tillgången på tolkar. Behovet av tolkning har vuxit kraftigt i och med de senaste årens ökning av antalet asylsökande och

nyanlända. I en rapport från Myndigheten för yrkeshögskolan framhåller myndigheter, kommuner, landsting, tolkförmedlingar och branschorganisationer att det föreligger en särskild brist på rätts- och sjukvårdstolkar samt på tolkkompetens i vissa språk (MYH 2016/1170). Myndigheter, kommuner och landsting kan p.g.a. underskottet på kvalificerade tolktjänster behöva anlita tolkar utan säkerställd kompetens. Det kan i vissa fall även leda till att barn tolkar åt sina föräldrar eller andra anhöriga vid kontakt med myndigheter eller sjukvård. Som en konsekvens av detta kan den offentliga sektorn inte garantera en fullgod och rättssäker tolkning i varje enskilt fall. Därutöver riskerar handläggningstiderna att öka och möjligheten att bedriva effektiv verksamhet att minska.

Underskottet på tolktjänster är inget nytt fenomen. Tolkfrågan har tvärtom varit ämne för ett flertal statliga översyner genom åren. Emellertid saknas en aktuell och sammanhållen utredning som behandlar områdets samtliga delar. Sedan publiceringen av Invandrarutredningen: förslag om allmän tolklinje, auktorisation och tolkskola (SE/RA/4196) från 1972 har de statliga utredningar som genomförts varit avgränsade till enskilda frågor, exempelvis om tolkutbildning eller register över landets auktoriserade och utbildade tolkar. De åtgärder som följt av utredningarna har därför blivit fragmentariska och saknat ett helhetsgrepp över området. Det är därför av vikt att en översyn av tolkområdets samtliga delar genomförs.

En återkommande bedömning från senare års utredningar är att samhällets behov av tolktjänster visserligen styrs av rådande asylinvandring men att den övergripande kvaliteten på landets tolktjänster oaktat efterfrågan har varit för låg. Det klargjordes bland annat i utredningen Tolkutbildning – nya former för nya krav (SOU 2005:37). Denna problematik består än i dag. Trots att antalet asylsökande och nyanlända har minskat sedan 2015 bedömer myndigheter, kommuner och landsting att behovet av tolktjänster, och framför allt kvalificerade sådana, kommer att vara stort både på kort och på lång sikt. Mot bakgrund av detta är antalet utbildade eller auktoriserade tolkar alltför begränsat för att tillgodose rådande och framtida behov av tolkning. Statistiken visar att endast en dryg fjärdedel av landets totala antal tolkar är auktoriserade eller registrerade som utbildade tolkar. En av orsakerna till den låga andelen är att både tolkutbildningarna och auktorisationsproven präglas av en låg genomströmning. Detta beror bland annat på svaga förkunskaper

hos deltagarna, tillsammans med bristande incitament för både vidareutbildning och auktorisation till följd av en osäker arbetsmarknad för tolkar. Eftersom cirka 40 procent av landets auktoriserade tolkar är över 60 år, och därmed kan antas gå i pension inom några år, är det av stor vikt att antalet kvalificerade tolkar ökar för att säkerställa kompetensförsörjningen inom sektorn.

Vid en hearing (U2017/00999/UF) anordnad av Utbildningsdepartementet under våren 2017 framhöll representanter för bland annat myndigheter och utbildningsväsendet att en betydelsefull åtgärd för att höja kompetensen bland Sveriges tolkar vore att göra utbildningsvägarna tydligare. Tolkutbildningarna i sin nuvarande form har funnits i cirka 40 år och tillhandahålls av folkhögskolor och studieförbund och av Stockholms universitet (Tolk- och översättarinstitutet). En individ kan antingen genomgå en s.k. sammanhållen grundutbildning till kontakttolk på folkhögskola eller genom studieförbund under ett år på halvfart eller delta i Stockholms universitets kurser i tolkning i offentlig sektor. Därutöver finns det påbyggnadskurser inom folkbildningen (dock utan examinationsmöjligheter) och högskoleutbildning på avancerad nivå vid Stockholms universitet. Därtill upphandlar Arbetsförmedlingen tolkutbildningar via folkbildningen eller privata företag, vilka ges som arbetsmarknadsutbildningar och riktar sig till arbetssökande.

Det finns i dag betydande svårigheter för en tolk utbildad vid folkhögskola eller studieförbund att stärka sin kompetens. Detta beror både på att utbudet av fördjupningskurser inom folkbildningen är begränsat och saknar examinationsmöjligheter, och på att tolkutbildningarna i folkbildningen och tolkutbildningen på universitetet ges inom olika utbildningsformer. Dessutom genomgår ett stort antal individer en arbetsmarknadsutbildning till tolk vilket förstärker denna problematik. Utan progression uppstår hinder för merparten av landets tolkar att vidareutbilda sig, detta då folkbildningen och de upphandlade arbetsmarknadsutbildningarna utgör den vanligaste utbildningsvägen för den som vill bli tolk. Då utbildning av tolkar är ett av samhällets främsta instrument för att säkerställa att tolkning utförs av tolkar med ändamålsenlig kompetens bör utbildningsvägarna därför ses över.

Under den nämnda hearingen diskuterades även behov av dokumentation av tolkars kompetens. Det finns i dag begränsade möjligheter för tolkar att dokumentera sina kunskaper och stämma av dem

mot statligt fastställda kompetenskrav för yrket. Bristande sådan dokumentation medför dessutom svårigheter för beställare att avgöra vilken kompetens en tolk har och i sin tur garantera att tolken har tillräcklig kompetens för det avsedda uppdraget. Beställare har även svårt att följa upp tolkförmedlarens åtaganden, då det i många fall kan vara svårt att bedöma kvaliteten på ett genomfört tolkuppdrag. Även tillsynen av tolktjänster försvåras.

En tolk kan få sin kompetens dokumenterad genom antingen Kammarkollegiets auktorisationsprov för tolkar eller den validering som görs genom folkbildningen. Den som med godkänt resultat har genomgått Kammarkollegiets kvalificerade yrkesprov, som består av ett skriftligt och ett muntligt delprov, får kalla sig auktoriserad tolk och står därmed under tillsyn av myndigheten enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Det är även möjligt att söka ytterligare auktorisation för specialistkompetens som rätts- eller sjukvårdstolk. För det krävs att man genomgår ytterligare prov. I dagsläget är det emellertid få tolkar som genomgår Kammarkollegiets auktorisationsprov med godkänt resultat, vilket framför allt beror på låga förkunskaper. Folkhögskolor och studieförbund tillhandahåller validering av kunskap och kompetens mot den sammanhållna grundutbildningen till kontakttolk, men processen är tidskrävande och underutnyttjad.

Dessa två system för nivåbestämning av kompetens omfattar inte mer än en fjärdedel av landets verksamma tolkar. Det innebär att kompetensnivån hos merparten av tolkarna inte har fastställts. Vidare saknas tillräcklig information om andra viktiga förhållanden, exempelvis antalet verksamma tolkar och relationen mellan deras kompetensnivå och vilka uppdrag de utför. Utan denna kunskap uppstår bland annat problem vid dimensionering av utbildningar och problem för upphandlande aktörer att utvärdera den beställda tolktjänsten. Det behövs även mer kunskap om de fall där barn tolkar åt till exempel sina föräldrar vid kontakter med myndigheter och sjukvård. Sammantaget är den tillgängliga informationen om tolkområdet inte tillräcklig för att vara ett fullgott underlag för planering, strategiska val och beslutsfattande.

De problem som uppstår i och med bristen på kvalificerade tolkar kan leda till ytterligare svårigheter om användningen av befintliga tolkresurser inte är tillräckligt effektiv. Bristfällig samordning bland beställare och bristfällig planering vid beställning av tolktjänster kan

exempelvis leda till att privata tolkförmedlare, trots en stor efterfrågan på tolktjänster, inte kan erbjuda sina anställda en heltidstjänstgöring. Privata tolkförmedlare rapporterar att efterfrågan på tolktjänster är hög under några få timmar mitt på dagen, medan morgon och sen eftermiddag präglas av få beställningar. Det har i samtal med arbetsmarknadens parter framkommit att merparten av landets yrkesverksamma tolkar endast arbetar deltid, bland annat som ett resultat av svårigheter med just schemaläggning av uppdrag och på grund av långa restider. Utbildade tolkar kan dessutom i flera fall få samma ekonomiska ersättning som en outbildad eller mindre kvalificerad tolk.

Ytterligare effektivitetsförluster kan uppkomma som en konsekvens av att användandet av digitala hjälpmedel och samverkan om detta inte utvecklats tillräckligt. Hjälpmedel som exempelvis videotolkning kan potentiellt motverka de brister i kompetensförsörjning som uppstår på grund av att det inte finns tolkar tillgängliga i alla språk över hela landet. Det skulle därmed kunna behövas åtgärder som leder till att digitala hjälpmedel används i större utsträckning. Genom samverkan, exempelvis om digitala lösningar, skulle både de totala kostnaderna och framväxten av ineffektiva särlösningar kunna minska. Regeringen har med anledning av detta gett ett antal myndigheter i uppdrag att stärka den myndighetsövergripande samverkan på området, bland annat i fråga om samordning och erfarenhetsutbyte (A2017/01961/I).

Majoriteten av landets tolktjänster upphandlas i dag av offentliga beställare, varav många, men inte alla, använder sig av det statliga ramavtalet som Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet ansvarar för. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen använder sig exempelvis inte av det statliga ramavtalet utan upphandlar utifrån egna ramavtal till en omsättning som år 2015 motsvarade tre gånger omsättningen på det statliga ramavtalsområdet för tolktjänster. Regeringen har gett Kammarkollegiet i uppdrag att utveckla en tjänst för att underlätta avrop inom ramavtalsområdet för tolkförmedlingstjänster. Syftet är att kunna göra uppföljningar av tolktjänster och att kunna identifiera de språkbehov som finns. Därutöver har myndigheten även uppdrag att utveckla de statliga ramavtalen utifrån bland annat myndigheternas behov samt att se över auktorisationsverksamheten och dess grad av genomströmning. Detta berör dock inte samtliga ramavtal på området varför den övergripande samordningen

behöver stärkas, inte minst för att användandet av tolkresurser ska kunna förbättras.

Det krävs därutöver stärkt kompetens i fråga om beställningar av tolktjänster. I likhet med all upphandling förutsätts att beställaren preciserar vilken tjänst denne avser att köpa och vilken kompetensnivå tolken behöver ha för det avsedda uppdraget. Med bristande dokumentation av flertalet tolkars kompetens och en omfattande brist på tolkar finns det bland annat risk att den som upphandlar inte ställer tillräckliga krav på kompetens för det avsedda uppdraget.

Hur kan tolktjänster bli mer ändamålsenliga och nyttjas effektivare?

Kunskaperna om tolksektorn behöver förbättras

Kammarkollegiet har genom förordningen om auktorisation av tolkar och översättare ansvar att föra ett nationellt register över utbildade respektive över auktoriserade tolkar. Med utbildad tolk avses den som genomgått en utbildning vid Stockholms universitet, vid folkhögskola eller genom studieförbund. Kammarkollegiets register innehöll i september 2017 sammanlagt 1 637 tolkar, varav 828 var auktoriserade tolkar och 802 var utbildade eller validerade tolkar. En mindre andel av det totala antalet registrerade tolkar är kategoriserade som både utbildade och auktoriserade. Detta register innehåller dock endast en mindre andel av Sveriges yrkesverksamma tolkar. Gruppen ”övrig tolk”, dvs. tolkar utan dokumenterad tolkutbildning, auktorisation eller kartlagd kompetens, ingår exempelvis inte. Uppgifter om gruppen ”övriga tolkar” kan inhämtas från myndigheters förteckningar över anlitade tolkar samt från privata tolkförmedlare. En svårighet i sammanhanget är att samma tolk kan förekomma i flera förteckningar.

Det saknas således inte bara tillförlitlig statistik över gruppen ”övrig tolk”, utan även över det totala antalet verksamma tolkar. Det saknas också tillräcklig information om vilken kompetens landets yrkesverksamma tolkar har. Av Kammarkollegiets register går inte att utläsa kopplingen mellan tolkarnas kompetens och vilken typ av uppdrag de åtar sig. Det framgår således inte om uppdragen rör exempelvis vårdärenden, kontakter med socialtjänsten, rättsliga ärenden

eller kommunikation med Migrationsverket. Utan denna information är det bland annat svårt att granska relationen mellan de felanmälningar som görs – dvs. när beställaren informerar om att tolktjänsten av någon anledning inte hållit ändamålsenlig kvalitet – och tolkens kompetens.

Slutligen brister även kunskaperna om fall där barn tolkar åt föräldrar eller andra anhöriga. I fråga om problemet med att barn tolkar åt anhöriga är omfattningen inte känd, varken vad gäller antalet tillfällen eller vilken sorts kontakter med myndigheter och sjukvård som det vanligtvis är fråga om. Vid sådan tolkning finns ett flertal risker, bland annat att barn tvingas tolka allvarliga sjukdomsbesked åt sina föräldrar eller att informationen från myndigheter eller sjukvård blir felaktigt översatt.

Utredaren ska därför

- uppskatta hur stort antalet verksamma tolkar är,
- kartlägga i vilka situationer tolk används av myndigheter, kommuner och landsting samt vilken kompetensnivå som tolkar har för olika uppdrag,
- kartlägga myndigheternas, kommunerna och landstingens behov av tolkar bland annat vad avser kompetensnivå och språkkompetens,
- kartlägga antalet felanmälningar och vilka tolkuppdrag som är kopplade till dessa fall,
- uppskatta omfattningen av att barn tolkar åt anhöriga och i vilka situationer det förekommer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det behövs tydliga utbildningsvägar som tillgodoser samhällets behov av tolkar

Utbildningen av tolkar präglas i dag av ett flertal svårigheter. Det handlar bland annat om bristande progression mellan utbildningsformerna, låg kunskapsnivå hos deltagarna, låg genomströmning, otydligheter om vilka språk det bör utbildas tolkar i samt en splittrad ansvarsfördelning för utbildningarna. Myndigheten för yrkeshög-

skolan påtalade exempelvis i rapporten Översyn kontakttolk slutrapport (dnr MYH 2015/493) att det uppdelade ansvaret för och tillsynen över folkbildningens tolkutbildningar mellan olika huvudmän tenderar att försvåra både tillsyn och styrning. Med olika utbildningsanordnare och en avsaknad av nationella kvalifikationsnivåer på tolkområdet har följt olika innehåll i utbildningarna, vilket lett till betydande olikheter i fråga om tolkarnas kompetensnivå.

Att öka antalet studieplatser kan som enda åtgärd därför inte tillgodose samhällets behov av kvalificerade tolktjänster. De kvalifikationskrav som styr utbildningarna måste exempelvis överensstämma med den kvalitet på tolktjänster som efterfrågas. Utbildningarna måste därutöver vara väl dimensionerade och utformade med en hög grad av flexibilitet för att snabbt kunna möta förändrade behov av tolkning mellan enskilda språk. Det är därför av vikt att det finns beredskap och god förmåga att anpassa antalet utbildningsplatser efter behovet.

Det är genomgående viktigt att genomströmningen i utbildningarna ökar och att möjligheterna till vidareutbildning förbättras. Det finns i dag betydande hinder för en tolk utbildad vid folkhögskola eller genom studieförbund att stärka sin kompetens. Detta beror både på att utbudet av fördjupningskurser inom folkbildningen är begränsat och att det där saknas möjligheter att examineras. Motsvarande problem finns även för de tolkar som genomgår en arbetsmarknadsutbildning.

Utredaren ska därför

- analysera kvalitet, genomströmning och möjlighet till progression i befintliga utbildningar,
- föreslå en ändamålsenlig struktur med tydliga utbildningsvägar som tillgodoser samhällets behov av tolkar med relevant kompetensnivå,
- analysera behovet av nationella mål för kvalifikationer på olika nivåer inom tolkområdet och vid behov föreslå sådana, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett system för bedömning av tolkars kompetens

Det krävs i dag varken auktorisation eller annan verifiering av kompetensnivå för att arbeta som tolk. Med anledning av det stora behovet av tolktjänster, speciellt i efterfrågade tolkspråk, får också många icke auktoriserade eller utbildade tolkar samma typ av uppdrag som de som är auktoriserade eller utbildade. I förteckningar hos privata tolkförmedlare och myndigheter benämns gruppen tolkar utan kartlagd kompetens, utbildning eller auktorisation som ”övrig tolk”. Gruppens storlek är inte säkerställd, men den sammantagna information som finns tillgänglig visar att gruppen utgör den största andelen av landets yrkesverksamma tolkar. Som tidigare nämnts saknas djupare kännedom om vilka kompetenser som finns bland landets ”övriga tolkar”, bland annat som ett resultat av att möjligheterna att dokumentera sin kompetens på olika kvalifikationsnivåer är begränsade. Delar av befintliga system fungerar i dagsläget inte tillräckligt effektivt och tillgodoser inte heller beställarens behov av information vid matchning av önskvärd tolkkompetens med det avsedda uppdraget. Att det i dag saknas ett gemensamt begrepp för språk- och kontakttolkar skapar även svårigheter bland annat vid upphandling, avrop av tolktjänster och anlitande av tolk.

Regeringen har tidigare gett vissa berörda myndigheter i uppdrag att analysera hur möjligheten att styrka sin kompetens kan förbättras. Myndigheten för yrkeshögskolan föreslog exempelvis inom ramen för uppdraget Fler utbildningsvägar till kontakttolk (U2016/00950/UF) ett certifieringssystem med påbyggbara moduler som även kunde fungera som en kompetenskartläggning av tolkbeståndet. Systemet föreslogs bestå av certifieringsprov utifrån definierade certifieringsnivåer i enlighet med Sveriges referensram för kvalifikationer, SeQF. Referensramen är reglerad i förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande. Med kvalifikation menas ett dokumenterat resultat av lärande, som till exempel betyg, intyg eller certifikat. I referensramen är det angivet vad som krävs i fråga om kunskaper, färdigheter och kompetenser för att en kvalifikation ska anses ligga på en viss nivå. Regeringen har bestämt nivån på kvalifikationer för vissa utbildningar i förordning.

Vidare gav regeringen under 2016 Kammarkollegiet i uppdrag att redovisa hur genomströmningen i myndighetens auktorisationsprov

kunde förbättras. Myndigheten föreslog bland annat snabbare granskningsförfaranden och fler provtillfällen som centrala åtgärder, men menade att det faktum att varken förkunskapskrav eller formella utbildnings- och verksamhetskrav ställs på de sökande även fortsatt kommer att påverka genomströmningen (dnr 1.1-02385-2017).

För att skapa effektiva former för auktorisation och validering krävs en samlad översyn av de problem som finns på området i dag. Det är vidare av vikt att ett eventuellt sådant system utarbetas med hänsyn till de kunskapskrav som bör ställas inom Sveriges tolkutbildningar.

Utredaren ska därför

- analysera hur dagens system med auktorisation och kompetensbedömning av tolkar fungerar och föreslå åtgärder för tydligare kompetensbedömning genom exempelvis auktorisation och certifiering,
- analysera befintliga insatser för validering och hur dessa kan göras mer effektiva och vid behov föreslå åtgärder,
- föreslå benämningar för tolkar på olika kompetensnivåer, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Stärkt tillsyn och mer effektivt utnyttjande av tillgängliga tolkresurser

Kammarkollegiet har i dag regeringens uppdrag att utöva tillsyn över Sveriges auktoriserade tolkar i enlighet med förordningen om auktorisation av tolkar och översättare. Denna grupp utgör dock, som nämnts tidigare, endast en mindre andel av det totala antalet verksamma tolkar, varför en stor grupp tolkar inte omfattas av den statliga tillsynen. I kombination med att det inte finns någon statlig aktör med ett sammanhållet ansvar att hantera rapporter om kvalitetsbrister gör detta att det från statligt håll är svårt att garantera att tolktjänsterna håller ändamålsenlig kvalitet. Det är i dag upp till varje enskild myndighet, kommun och landsting att ansvara för att deras respektive upphandlade kontrakt följs. Felaktigheter i tolkutövning säkerställs således inte på nationell nivå. Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet har exempelvis inget uppdrag att samordna uppföljningen av tolktjänster bland de myndigheter som avropar från ramavtalet.

Det krävs med anledning av detta ytterligare åtgärder på området. Det är av vikt, bland annat med hänsyn till rättssäkerheten, att staten kan garantera att personer får korrekt information vid tolkning. Då merparten av kostnaderna för tolkning finansieras av allmänna medel är det dessutom av betydelse att resurserna används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. En stärkt tillsyn av tolktjänster skulle vara ett led i att uppnå detta. Att barn tolkar åt exempelvis sina föräldrar medför speciella utmaningar, vilket kan kräva särskilda överväganden.

Som nämndes i direktivens inledande avsnitt präglas tolkområdet av en rad motsägelsefulla svårigheter. Det råder en omfattande brist på tolkar samtidigt som de flesta tolkar arbetar deltid. En del av problemen kan avhjälpas genom att befintliga tolkresurser används mer effektivt. Det kan bland annat innebära förstärkningar i fråga om myndighetsövergripande samverkan, till exempel vad gäller gemensamma digitala lösningar och ändamålsenliga upphandlingsförfaranden. Utöver nämnda uppdrag för effektivisering av användandet av befintliga tolkresurser krävs ytterligare kartläggning av vilka områden som beställare av tolktjänster med fördel bör samverka inom. Det kan exempelvis finnas ett långsiktigt behov av en gemensam förteckning över landets samlade tolkkompetens och gemensamma åtgärder i fråga om barn som tolkar åt anhöriga.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av tillsyn av tolktjänster samt vid behov föreslå hur en sådan tillsyn kan utformas,
- analysera behovet av funktioner, såsom samlad uppföljning, utvärdering och statistikförsörjning och vid behov föreslå hur ett sådant ansvar kan organiseras,
- kartlägga områden där myndigheter bör samverka och föreslå effektiva former för samverkan,
- lämna förslag på åtgärder i fråga om barn som tolkar åt anhöriga, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Avgränsning av utredarens uppdrag

Uppdraget avser endast språktolkar och kontakttolkar. Uppdraget avser alltså inte teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om betänkandet innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet på sätt som motsvarar vad som anges i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Kammarkollegiet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet, Domstolsverket, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Barnombudsmannen, Konkurrensverket och andra myndigheter som utredaren bedömer som relevanta. Utredaren ska även samråda med Sveriges Kommuner och Landsting, företrädare för de nationella minoriteterna och med arbetsmarknadens parter. Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som Myndigheten för yrkeshögskolan bedriver med anledning av uppdraget att ansvara för att en försöksverksamhet med utbildning till kontakttolk kan anordnas inom yrkeshögskolan (U2017/03655/GV). Utredaren ska även genomgående ta hänsyn till utbildningsvägar och tillsynsfunktioner på området för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt redovisa hur utredningens författningsförslag påverkar nämnda system och funktioner. Utredaren ska beakta Sveriges internationella åtaganden och relevanta EU-regler, bland annat det reviderade yrkeskvalifikationsdirektivet (2013/55/EU) och det förslag till direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken, som för närvarande förhandlas inom EU.

Utredaren ska också beakta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om

det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), de förslag som har lämnats av Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04), Utbildningsdatautredningen (U 2016:03) och andra relevanta dataskyddsutredningar samt hålla sig informerad om beredningen av de förslagen inom Regeringskansliet. Utredaren ska även beakta Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF).

Uppdraget ska redovisas senast den 12 december 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Kontakter och samrådsaktiviteter

Tolkutredningen har samrått eller haft andra kontakter under utredningsarbetet med nedanstående aktörer som berörs av frågor om tolktjänster och utredningens arbetsområde i övrigt. Under rubriken myndigheter redovisas även kontakter med företrädare för andra offentliga utredningar. Kontakter med enskilda tolkar, bland annat i form av fokusgrupper, redovisas i kapitel 2. Utredningens direktiv omfattar samråd med företrädare för de nationella minoriteterna, vilket utredningen inbjudit till men inte fullt ut lyckats åstadkomma.

Myndigheter

Arbetsförmedlingen
Barnombudsmannen
Datainspektionen
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket (ESV)
Etablering Södertörn (via Botkyrka kommun)
Försvarsmakten, Försvarets tolkskola
Försäkringskassan
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
Kammarkollegiet, samt därunder inordnade Statens inköpscentral och Rådgivande nämnden för tolk- och översättarfrågor
Kommuner (urval)
Koordination NorrOrt (via Sollentuna kommun)
Konkurrensverket
Kriminalvården
Landsting (samtliga)
Lunds universitet
Länsstyrelser

Migrationsverket
Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH)
Pensionsmyndigheten
Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen (PTS)
Regelrådet vid Tillväxtverket
Revisorsinspektionen
Sametinget
Skatteverket
Socialstyrelsen
Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen
Statens servicecenter
Statskontoret
Stockholms tingsrätt
Säkerhetspolisen
Statistiska centralbyrån (SCB)
Swedac
Södertörns högskola
Södertörns tingsrätt
Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) vid Stockholms universitet
Tolk- och översättarservice, Region Örebro län
Tullverket
Umeå universitet
Upphandlingsmyndigheten

Utredningar

Mottagandeutredningen (A 2015:02)
Servicekontorsutredningen (Fi 2017:07)
Valideringsdelegationen (U 2015:10)

Bransch- och intresseorganisationer

Advokatsamfundet
Afganska föreningen i Sverige
AIIC Sverige (konferenstolkar)
Folkbildningsrådet
Hörselskadades Riksförbund

RUNG – resande, ung, ny, gammal
Rättstolkarna
Språkföretagen, Almega
Svenska Tornedalingars Riksförbund
Sverigefinska Riksförbundet
Sveriges Auktoriserade Tolkar (SAT)
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
Studieförbunden
Tolkservicerådet (TSR)
Unionen, TCO
Vision, TCO

Civilsamhälle, företag m.fl.

Barnens rätt i samhället, BRIS
Folkhögskolor med tolkutbildningar i talade språk och teckenspråk
Gävleborgs tolkservice AB
Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar
Rädda Barnen
SOS Alarm AB
Studieförbund med tolkutbildningar i talade språk
Språkservice Sverige AB
Tolkavrop.se
Tolkvox AB
Västmanlands Tolkservice

Enskilda forskare vid Linnéuniversitetet och KTH i Stockholm
Enskilda tolkar, som själva kontaktat utredningen
Fokusgrupper med tolkar

Tolkutredningen har även besökt norska departement, myndigheter, högskoleenheter och intresseorganisationer

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexiblare
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.
68. Nya regler om faderskap
och föräldraskap. Ju.
69. Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet. Ju.
70. En arvsfond i takt med tiden.
En översyn av regelverket kring
Allmänna arvsfonden. S.
71. En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. U.
72. Expertgruppen för digitala
investeringar. Slutrapport. Fi.
73. Studiemedel för effektiva studier. U.
74. Lite mer lika. Översyn av
kostnadsutjämningen för
kommuner och landsting. Fi.
75. Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör
samt kränkningsersättning. Ju.
76. Mindre aktörer i energilandskapet
– förslag med effekt. M
77. Framtidens specialistsjuksköterska
– ny roll, nya möjligheter. U.
78. Ökad attraktionskraft
för kunskapsnationen Sverige. U.

79. Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. Fi.
80. Samspel för hälsa. Finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring. S.
81. YA lär dig jobbet på jobbet. U.
82. Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. Ju.
83. Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk. U.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. [12]

Flexibel rehabilitering. [21]

Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]

Tid för utveckling. [24]

Vissa fredspliktsfrågor. [40]

Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]

Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]

Gräsrotsfinansiering. [20]

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]

Tryggad tillgång till kontanter. [42]

Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]

Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexiblare upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

Med tillit växer handlingsutrymmet. – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]

En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]

F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor. [49]

Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]

Expertgruppen för digitala investeringar. Slutrapport. [72]

Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting. [74]

Analyser och utvärderingar för effektiv styrning. [79]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]

Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]

En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]

Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]
Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]
Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]
Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. [62]
Utökad tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. [64]
Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. [65]
Nya regler om faderskap och föräldraskap. [68]
Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet. [69]
Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkningsersättning. [75]
Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. [82]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]
Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]
Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]
Statens gruvliga risker. [59]
Mindre aktörer i energilandskapet – förslag med effekt. [76]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]
En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]
Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]
Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]
Ett snabbare bostadsbyggande. [67]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]
Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]
God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]
Översyn av maskinell dos, extempore, prövningsläkemedel m.m. [53]
Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]
En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden. [70]
Samspel för hälsa. Finansiell samordning mellan hälso- och sjukvård och sjukförsäkring. [80]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola. [41]

En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. [71]

Studiemedel för effektiva studier. [73]

Framtidens specialistsjuksköterska

– ny roll, nya möjligheter. [77]

Ökad attraktionskraft för kunskapsnationen Sverige. [78]

YA lär dig jobbet på jobbet. [81]

Att förstå och bli förstådd
– ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk. [83]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Bättre kommunikation för fler investeringar. [56]

Daniels Per-Erik RK STAB

Från: Tanja Ljubisavljevic <tanja.ljubisavljevic@regeringskansliet.se>
Skickat: den 18 februari 2019 14:49
Till: registrator@arbetsformedlingen.se; registrator@arbetsgivarverket.se; registrator@esv.se; kommun@eksjo.se; kontaktcenter@falun.se; exp-hkv; forsakringskassanhuvudkontoret@forsakringskassan.se; rg@regiongavleborg.se; REGION HALLAND officiell e-post; registrator@ivo.se; registrator@sprakochfolkminnen.se; region@regionjh.se; kommunstyrelsen.kommunstyrelsen@jarfalla.se; regionen@rjl.se; region@regionkalmar.se; region@kronoberg.se; socialnamnd@kumla.se; info@lo.se; kommunledningsforvaltningen@lulea.se; registrator@lu.se; gavleborg@lansstyrelsen.se; norrbotten@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se; migrationsverket; registratur@msb.se; registrator@myh.se; registrator@pensionsmyndigheten.se; polismyndigheten.kansli@polisen.se; info@salem.se; skatteverket@skatteverket.se; region@skane.se; registrator@statenssc.se; kommunstyrelsen@stockholm.se; registrator@su.se; info@str-t.com; remisser; kontakt@auktoriseradetolkar.se; registrator@skl.se; sverigefinne@gmail.com; Registrator@swedac.se; post@regionsormland.se; sodertalje.kommun@sodertalje.se; kommunen@uddevalla.se; registrator@umu.se; registrator@uhr.se; registrator@uka.se; registrator@uhmynd.se; regionen@regionvasterbotten.se; post@vgregion.se; kundtjanst@are.se; Region@regionostergotland.se; registratorsfunktionen.stk@malmo.se
Ämne: Remiss: Betänkandet Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83)
Bifogade filer: Remissmissiv Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk SOU 2018-83.pdf; Betänkande av Tolkutredningen SOU 2018-83.pdf

Bifogar remittering av betänkandet *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk* (SOU 2018:83) enligt önskemål om elektroniskt remittering.

https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2018/12/sou-201883/

Remissinstanser

AIIC Sverige

Ale kommun

Almega

Arbetsdomstolen

Arbetsförmedlingen

Arbetsgivarverket

Barnombudsmannen

Blekinge läns landsting

Bris – Barnens rätt i samhället

Dalarnas läns landsting

Datainspektionen

Diskrimineringsombudsmannen

Domstolsverket

Ekonomistyrningsverket

Eksjö kommun

Eskilstuna kommun

Falkenbergs kommun

Falu kommun

Flyktinggruppernas riksråd

Folkbildningsrådet

Frantzwagner Sällskapet – Sinti Kettanepa

Försvarsmakten

Försäkringskassan

Förvaltningsrätten i Linköping

Förvaltningsrätten i Luleå

Förvaltningsrätten i Malmö

Förvaltningsrätten i Stockholm

Gotlands kommun

Gotlands tingsrätt

Gävleborgs läns landsting

Göta Hovrätt

Göteborgs kommun

Göteborgs tingsrätt

Hallands läns landsting

Haninge kommun

Haparanda kommun

Haparanda tingsrätt

Helsingborgs kommun

Högsby kommun

Hörselskadades riksförbund

Inspektionen för vård och omsorg

Institutet för språk och folkminnen

Justitiekanslern

Jämtlands läns landsting

Järfälla kommun

Jönköpings läns landsting

Kalmar läns landsting

Kammarkollegiet

Kammarrätten i Göteborg

Kiruna kommun

Konkurrensverket

Kriminalvården

Kronobergs läns landsting

Kronofogdemyndigheten

Kumla kommun

Landsorganisationen i Sverige (LO)

Lessebo kommun

Ljusnarsbergs kommun

Luleå kommun

Lunds universitet

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Skånes län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Värmlands län

Malmö kommun

Malmö tingsrätt

Migrationsverket

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten för yrkeshögskolan

Norrbottens läns landsting

Ockelbo kommun

Oxelösunds kommun

Pensionsmyndigheten

Polismyndigheten

Post- och telestyrelsen

Regelrådet

Riksdagens ombudsmän (JO)

Riksrevisionen

Romano Pasos Research Centre

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

Rädda Barnen

Rättstolkarna

Röda korset

Salems kommun

Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, SIOS

Sametinget

Sigtuna kommun

Skatteverket

Skolinspektionen

Skolverket

Skåne läns landsting

Socialstyrelsen

SOS Alarm AB

Statens institutionsstyrelse

Statens servicecenter

Statskontoret

Stockholms kommun

Stockholms läns landsting

Stockholms universitet, Tolk- och översättarinstitutet

Sundbybergs kommun

Sunne kommun

Svenska Tornedalingars Riksförbund - Tornionlaaksolaiset

Svenskt näringsliv

Sverigefinska Riksförbundet

Sveriges advokatsamfund

Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)

Sveriges auktoriserade tolkar

Sveriges Jiddischförbund

Sveriges kommuner och landsting

Sverigefinländarnas delegation

SWEDAC

Säkerhetspolisen

Södermanlands läns landsting

Södertälje kommun

Södertörns högskola

Södertörns tingsrätt

Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

Tolkserviceråd et

Totalförsvarets rekryteringsmyndighet

Tullverket

Uddevalla kommun

Umeå universitet

Universitets- och högskolerådet

Universitetskanslersämbetet

Upphandlingsmyndigheten

Uppsala läns landsting

Valideringsdelegationen (U2015:10)

Värmlands läns landsting

Västerbottens läns landsting

Västernorrlands läns landsting

Västmanlands läns landsting

Västra Götalands läns landsting

Åklagarmyndigheten

Åre kommun

Öckerö kommun

Örebro läns landsting

Östergötlands läns landsting

Österåkers kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 20 maj 2019**. Svaren bör lämnas i bearbetningsbar form (t.ex. Wordformat) per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2018/04684/UF och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Remissinstansens namn ska även anges i dokumentnamnet.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Regeringen önskar särskilt remissinstansernas bedömning av om kostnadseffektiviteten i tolktjänsterna kommer att påverkas och vilka kostnader förslagen kommer att medföra.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan dessutom laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Angela Öst
Departementsråd

Kopia till

Norstedts Juridik, kundservice, 106 47 Stockholm