

Sammanfattning

Tolkförmedlingarnas utveckling

Sverige har genom invandringen de senaste femtio åren fått tillgång till en enorm språkresurs. Vi har fått ett samhälle som präglas av kulturell, etnisk och religiös mångfald. Den språkliga mångfalden täcker omkring ett hundrafemtio språk. Samhället har också successivt tagit vara på denna språkpotential för att bygga upp och utveckla tillgången på tolkar.

Invandringen till Sverige kan delas in i tre faser: arbetskraftsinvandring fram till 1972, anhöriginvandring till mitten av 1980-talet och en allt större flyktinginvandring sedan dess. Den kraftiga inflyttningen till Sverige har ställt olika delar av samhällets tolkservice inför en rad problem av varierande karaktär. Det har till exempel funnits brist på auktoriserade tolkar i åtskilliga språk och problem i samband med auktorisation av tolkar. Därtill kommer resursproblem inom speciellt kontakttolkutbildningen och konkurrens mellan offentliga och privata tolkförmedlingar.

Tolkförmedlingarna för språkliga tjänster, utom teckenspråkstolkning, har utvecklats under de senaste fyrtio åren. Tidigare dominerades tolkförmedlingarna av kommunala enheter med uppgift att ta sig an frågor som rörde invandrare och flyktingar - i första hand inom den egna kommunens socialtjänst. Efterhand mötte de kommunala tolkförmedlingarna förfrågningar om tolkservice från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som då svarade för mottagandet av flyktingar och även delvis från dåvarande Statens Invandrarverk, hälso- och sjukvården samt polis- och rättsväsendet. Tolkförmedlingar i privat regi har tillkommit under de senaste tio åren.

Vi har beräknat att det finns drygt 40 kommunala och knappt 20 privata tolkförmedlingar.

Marknaden för tolkar är koncentrerad till ett begränsat antal beställare. Migrationsverket och landstingen, svarar för över hälften

av alla tolktimmar, som under år 2002 uppgick till drygt en miljon. Omsättningen var enligt enkäten år 2002 ungefär 400 miljoner kronor, varav de kommunala förmedlingarna svarade för ca 190 miljoner kronor och de privata för ca 180 miljoner kronor. Därtill kommer Domstolsverkets kostnader för anlitan av tolkar. Finansieringen sker nästan uteslutande med offentliga medel.

Problem vid tolkförmedling

Under utredningsarbetet har vi fått uppgifter om bl.a. felaktiga behandlingar inom hälso- och sjukvården och rättsövergrepp inom rättsväsendet till följd av mindre kompetent tolkning. Det finns till och med exempel på tolkar som har beskrivit olaga underrättelseverksamhet i samband med asylutredningar eller rättegångar.

Det finns ingen generell rätt för den enskilde med bristfälliga kunskaper i svenska språket att kräva kompetent tolk i kontakter med myndigheter. Behovet av att anlita tolk bedöms och bestäms av samhällets företrädare. Däremot existerar det i flera lagar bestämmelser med sådan innebörd att myndigheten vid behov skall, bör eller må anlita tolk när den enskilde inte behärskar svenska språket.

Utredningsarbetet har framför allt inriktats mot följande frågeställningar där det förekommer problem i samband med tolkförmedling.

Ingen registrering eller tillsyn över tolkförmedlingar

Kammarkollegiet har ansvar över att föra register och utöva tillsyn över auktoriserade tolkar och translatorer enligt förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Kammarkollegiet kan uppläsa en auktorisation om tolken uppsåtligt gör orätt i sin verksamhet eller annars förfar på oredligt sätt.

Det finns emellertid ingen tillsyn över tolkförmedlingar, inte heller något krav på prövning att bedriva verksamheten eller registrering av verksamheten. Tolkförmedlingarna har i stort sett utvecklats utan central styrning. Indirekt har utvecklingen styrts genom de krav som ställs på myndigheterna att använda tolk, vilket kommer till uttryck i olika lagar, i synnerhet förvaltningslagen.

Konkurrensen mellan tolkförmedlingar

Tolkförmedlingsverksamheten är under ständig förändring. På den kommunala sidan har tolkförmedlingarna de senaste tjugo åren minskat från drygt hundra enheter till ca fyrtio förmedlingar. Utvecklingen går mot större enheter. Vår enkätundersökning visade att de kommunala tolkförmedlingarna utvidgar och utvecklar sin verksamhet mot externa kunder, vilket principiellt sett inte varit förenligt med kommunallagens bestämmelser och kan skapa problem i konkurrensen mellan förmedlingarna. Tillkomsten av privata tolkförmedlingar påverkar konkurrenssituationen.

Samtliga kommunala tolkförmedlingar utom tre bedriver förmedlingsverksamhet åt andra kommuner eller kunder som inte tillhör den egna kommunen. Nästan samtliga kommunala förmedlingar har dimensionerats för att klara två till tre gånger större efterfrågan av tolktjänster än vad som följer av den egna kommunens beställningar av tolkar. Kommunala tolkförmedlingar svarar för mer än hälften av marknadens totala omsättning och är i högre grad än privata förmedlingar verksamma i glesbygd.

Grunden för hur kommunal verksamhet skall utformas och drivas finns i kommunallagen (1991:900). Den gäller för både kommun och landstingskommun. Den kommunala verksamheten styrs bl.a. av lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna. Här bör också nämnas den grundläggande principen om förbud för kommun att driva s.k. spekulativ verksamhet, dvs. att driva verksamhet som är förknippad med ett ekonomiskt risktagande.

Kommuner och landsting får alltså endast driva näringsverksamhet under förutsättning att detta görs utan vinstsyfte och avser att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Det finns dock inget hinder för att en kommun bedriver tolkförmedling i egen regi som riktar sig till de egna kommunamedlemmarna. En sådan samordningstjänst har utredningen dock inte ansett utgöra en tolkförmedling i aktuellt avseende.

Privata tolkförmedlingar, som exempelvis drivs enligt aktiebolagslagens regler, kan agera utan att vara bundna av de regler som styr kommunal verksamhet.

Upphandling av tolktjänster

Beställare av tolktjänster skall i normalfallet utse leverantörer/tolkförmedling med stöd av en upphandling i konkurrens enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Kommunala tolkförmedlingar lämnar anbud till såväl den egna kommunen som andra kommuner, landsting och statliga myndigheter. Av vår undersökning framgår att för merparten av de kommunala tolkförmedlingarna utgjorde mer än tre fjärdedelar av deras omsättning år 2002 intäkter från andra beställare än den egna kommunen.

Tolkförmedling är nästan helt en s.k. upphandlingsmarknad. Förmedlingarna har ett begränsat antal offentliga beställare som kunder, tjänsterna finansieras med allmänna medel och företagets överlevnad/framgång beror på utfallet av upphandlingar. Vidare kan sägas att konkurrensen vid tolkförmedling främst utspelas på lokala eller regionala marknader. Ett begränsat antal förmedlingar bedriver verksamhet i större områden än så. Flera förmedlingar samverkar i vissa fall för att klara beställarens uppdrag.

Vid upphandling av tolktjänster, i likhet med all annan upphandling, förutsätts att beställaren i förfrågningsunderlaget preciserar den tjänst som skall köpas bland annat med avseende på kvalitet. Vi har fått indikationer på att det finns brister i förfrågningsunderlaget och att upphandlingarna ofta tenderar att främst bli en konkurrens om priset där kvalitetsfrågorna kommer i bakgrunden. Vi har också funnit att beställningar av tolktjänster inte görs enligt upphandlingsreglerna, s.k. otillåten direktupphandling.

En annan viktig förutsättning för en väl fungerande konkurrens, och en godtagbar eller rimlig kvalitet på tolktjänsterna är att beställaren följer upp tolkförmedlingens åtaganden. Beställaren gör normalt inte sådana uppföljningar i tillräcklig omfattning. Till detta kan ha bidragit, förutom att uppföljningen är kostnadskrävande, att det kan vara svårt för beställaren att bedöma kvaliteten på ett genomfört tolkupdrag.

Tolkarnas utbildning och arbetsmarknadssituation

Det är för närvarande stor brist på auktoriserade tolkar och tolkar med speciell kompetens.

Av vår enkätundersökning framgår att det finns drygt 15 000 tolkar registrerade hos tolkförmedlingarna. De flesta är emellertid

registrerade hos två eller tre tolkförmedlingar. Ytterligare ca en tredjedel av de registrerade tolkarna är inte aktiva. Av de återstående omkring 5 000 aktiva tolkarna i Sverige är 825 auktoriserade av Kammarkollegiet. För närvarande har Kammarkollegiet möjlighet att auktorisera tolkar i 34 språk medan det idag talas ytterligare ett drygt hundratal språk, inom vilka tolkning förekommer.

Vi har funnit att det finns problem för tolkarna i deras yrkesmässiga utövning, företrädesvis av arbetsrättslig art. Det finns även problem som rör kompetensfrågor. Tolkens arbetsrättsliga relation till tolkförmedlingen är ofta oklar. Distinktionen mellan "uppdragstagare" och "arbetstagare" är otydlig. Definitionerna mellan näringsidkare och anställd är inte enetlig i de olika regelverken.

Kvaliteten hos de tolkar som används, alltså tolkers utbildning, skicklighet och erfarenhet, är högst skiftande. En stor andel av de tolkar som regelbundet arbetar inom yrket har mycket god, ofta dokumenterad kompetens och lång erfarenhet. Alltför många tolkar saknar emellertid tillräckliga kvalifikationer. Tolkutbildningens resurser är dessutom ytterst begränsade och har i relativa termer försämrats den senaste femårsperioden.

Utredningens förslag

Registrering och tillsyn av tolkförmedlingar

Vi föreslår en lag för registrering av och tillsyn över tolkförmedlingar. Det tyngsta argumentet för att införa en lag är att kvalitets-säkra kontakttolkingen, dvs. den språkliga tolkning mellan en sökande i något ärende hos en myndighet eller annan statlig eller kommunal verksamhet och en person inom den verksamheten. Tillsyn och kvalitetskontroll kan medföra att kompetensen bland tolkarna höjs, att myndigheterna kan lita på att de får kvalitet i tolkingen och att den enskilde kan känna att hon eller han får adekvat stöd i form av kompetenta tolkar. En central del i förslaget är kravet på att förmedlingarna skall arbeta för att auktoriserade tolkar anlitas.

Lagen skall omfatta alla tolkförmedlingar som yrkesmässigt förmedlar tolktjänster till statlig eller kommunal verksamhet. Villkor för registrering är att förmedlingen bedöms lämplig för uppgiften och inte är i konkurs, likvidation eller har näringsförbud.

Ett annat skäl för att införa en lag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar är att det saknas nationell överblick över kontakttolkningen och kostnaderna för densamma. Merparten av kostnaderna för tolkningen finansieras av det allmänna. Det är ett samhällsligt intresse att veta att kvaliteten på de tjänster man köper via tolkförmedlingar är god och att verksamheten följs upp av en oberoende instans.

Genom en lag om registrering och tillsyn över tolkförmedlingar kan myndigheter, statliga verksamheter och kommuner få bättre garanti för att allmänna medel används effektivt och att kvaliteten på tolktjänster säkerställs.

För att garantera att tolktjänsterna håller en hög kvalitet bör tillsyn ske över alla tolkförmedlingar, oberoende av storlek på förmedlingen, var förmedlingen är belägen i landet eller vem som är huvudman för förmedlingen.

Syftet med tillsynen är att få insyn i en tidigare närmast oreglerad verksamhet. En effektiv uppföljning av svensk tolkservice förutsätter en statlig tillsyn av verksamheten.

Ansvaret för registrering och tillsyn

Vi föreslår att en central myndighet skall ha ansvaret för registrering av och tillsyn över tolkförmedlingar. Kammarkollegiet framstår som den mest lämpade myndigheten att ansvara för dessa uppgifter. Kammarkollegiet har lång erfarenhet av tillsyn över tolkar och översättare och känner väl till tolkförmedlingsbranschen. Det finns dessutom en rådgivande nämnd för tolk- och översättarfrågor som är knuten till Kammarkollegiet och som kan bistå myndigheten i olika ärenden med tolkförmedlingar och tolkar.

En väl fungerande tillsyn förutsätter att tillsynsmyndigheten har de verktyg och befogenheter som behövs. Tillsynsmyndigheten föreslås ha rätt att begära in de uppgifter och handlingar från en registrerad tolkförmedling som myndigheten behöver för att kunna fullfölja tillsynen. Myndigheten bör exempelvis kunna genomföra inspektioner hos tolkförmedlingar.

Vi föreslår att tillsynsmyndigheten får ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för registrering och tillsyn.

Om tillsynsmyndigheten finner att tolkförmedlingen bl.a. inte uppfyller de villkor som ställs i lagen skall tillsynsmyndigheten ha möjlighet att upphäva registreringen. Om förseelsen inte anses till-

räckligt allvarlig skall tillsynsmyndigheten istället kunna meddela varning.

Kammarkollegiets rådgivande nämnd för tolk- och översättarfrågor bör kompletteras med representanter för privata tolkförmedlingar när förmedlingarnas nya branschorganisationer hunnit etablera sig.

Vi anser vidare att det finns ett behov av statistiskt underlag för att öka kunskapen om tolkförmedlingarnas arbete och bedöma utvecklingen inom branschen. Det borde vara av intresse för användare av tolktjänster, beställare och myndigheter, att få insyn i branschen.

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av bestämmelserna i lagen begära in vissa statistikuppgifter om tolkförmedlingarnas verksamhet. Exempel på sådana uppgifter kan vara antal tolkrommar och tolkuppsdrag, tolkuppsdragens fördelning på språk, tolkanvändare med fördelning på samhällsfunktion (asylutredningar, rättsväsende, sjukvården, socialtjänsten med mera), tolkuppsdragens fördelning på auktoriserade och icke auktoriserade tolkar. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att avgöra hur och vilka uppgifter som skall samlas in och i vilken form dessa skall presenteras.

God tolkförmedlingssed

Vi har funnit att det bör utvecklas en s.k. god tolkförmedlingssed, eller uppförandekodex, som omfattar hela branschen med syfte att bättre säkerställa en hög kvalitet på tolktjänsterna.

En god tolkförmedlingssed kan medverka till att stärka förmedlingarnas professionella anseende och ge upphandlare av tolktjänster information om vilka tolkförmedlingar som följer ett kvalitetsdokument för förmedling av tolktjänster. Det kan också innebära en tydlig signal från tolkförmedlingarnas sida till deras kunder att kvalitetsaspekterna i förmedlingsverksamheten har hög prioritet. För användarna av tolk, de tolkbehövande, skulle införandet av god tolkförmedlingssed stärka rättssäkerheten vid behandling av frågor som rör deras egen person.

God tolkförmedlingssed kommer i första hand att utvecklas i samarbete med branschorganisationerna och genom tillsynsmyndighetens praxis i registrerings- och tillsynsärenden.

Kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling

Kommunala tolkförmedlingar följer inte alltid kommunallageprinciper om självkostnad, lokalisering och likställighet. Kommunala förmedlingars försäljning av tolktjänster till andra än den egna kommunen eller landstinget kan vara oförenlig med kommunallagens bestämmelser. Genom att införa tydliga och klara regler för hur kommunala verksamheter får bedriva tolkförmedlingsverksamhet säkerställs dels tillgången på tolktjänster över hela landet de bättre konkurrensneutralitet mellan privata och kommunala tolkförmedlingar som verkar på samma marknad.

Det bör därför införas en kompetensutvidgande rätt för kommuner, landsting och kommunala företag att bedriva konkurrensutsatt verksamhet på området för tolkförmedling. Förslaget innebär att kommunal tolkförmedling undantas från de angivna principerna i kommunallagen. Samtidigt införs krav på att förmedlingsverksamheten särredovisas.

Genom detta förslag förtydligas rätten för kommunala tolkförmedlingar att bedriva verksamhet med utvarande inriktning. Det skall även ses i ljuset av att de kommunala tolkförmedlingarna svarar för mer än hälften av marknadens totala omsättning samt att de kommunala tolkförmedlingarna i högre grad än privata förmedlingar är verksamma i glesbygd.

Upphandling av tolktjänster

Vid upphandling av tolktjänster beskriver beställarna inte alltid den tjänst som skall köpas på ett tillfredsställande sätt i förfrågningsunderlaget. Det finns också brister som rör beställarens uppföljning av tolkförmedlingens åtaganden. Därmed kan upphandlingarna på området tendera att främst bli en konkurrens om priset då kvalitetsfrågorna inte tillräckligt uppmärksammas. Vi har funnit att orifflöten direktupphandling förekommer i många fall.

Vi har funnit att bristerna vid upphandling av tolktjänster intressant avvikelse från vad som gäller på många andra områden där tjänster upphandlas av offentliga beställare. Vi vill också framhålla att brister vid upphandling av tolktjänster kan drabba enskilda betydande utsträckning.

Få stor del av problemen som rör förmedling av tolktjänster och inte minst tjänsternas kvalitet skulle kunna elimineras om den offentliga upphandlingen bedrevs i effektiva former.

Information om upphandlingsregler och utbildning av beställare av tolktjänster och tolkförmedlingar bör därför förbättras. Behovet av information och utbildning styrks av vår undersökning om förhållandena vid upphandling av förmedlingstjänsterna. En sådan särskild information kan stimulera myndigheterna att i ökad utsträckning prioritera insatser som syftar till att skapa bättre rutiner på området.

Vår rekommendation är att regeringen ger i uppdrag åt Nämnden för offentlig upphandling att utforma en särskild information till beställare av tolktjänster och tolkförmedlingar för att få till stånd en mer ändamålsenlig upphandling.

Utbildning av kontakttolkar

Det är stor brist på auktoriserade tolkar och tolkar med speciell kompetens såsom rättstolkar eller sjukvårdstolkar. Idag finns det auktoriserade tolkar i 34 språk, men det tolkas dagligen i hundra till etthundrafemtio språk. I de allra flesta språken finns det således inga auktoriserade tolkar. Varje dag utförs ca 3 000 tolktimmar.

Tolkutbildningen har begränsade resurser och det råder uttalad brist på kompetenta kontakttolkar trots ett avsevärt antal deltagare i kontakttolkutbildningen. Det är angeläget att bristen på kvalificerade kontakttolkar hävs bl.a. genom att kvaliteten inom utbildningen höjs.

Vi anser därför att en översyn av kontakttolkutbildningen inom folkbildningen bör göras. Vår rekommendation är att regeringen låter utreda möjligheten att införa någon form av förkunskapskrav, aktiv studievägledning och examination i kontakttolkutbildningen. I samband med en sådan utredning bör även dimensioneringen, innehållet i utbildningen och studietidens längd ses över.

Arbetsmarknadsvillkor för tolkar

Tolkarnas arbetsvillkor har stor betydelse för kvaliteten i tolkningen. Vi har därför översiktligt beskrivit tolkarnas arbetsmarknadssituation, som bland annat arbetsrättsligt sett är oklar. Defini-

tionerna och **distinktionen** mellan anställd och näringsidkare är heller inte samordnade i de olika regelverken, vilket ofta leder till praktiska tillämpningsproblem.

Vi föreslår en översyn av tolkarnas arbetsmarknadsvillkor med inriktning på arbetsrättsliga regelverk. Tolkförmedlingar, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer bör samverka för att öka kunskapen om regelverken på detta område.

Förslag i sammandrag

Vi föreslår

- att det införs en lag om obligatorisk registrering av och statlig tillsyn över tolkförmedlingar med undantag för de kommunala tolkförmedlingar som endast tillgodoser den egna kommunens behov av tolkar
- att tillsynsmyndigheten ges i uppdrag att ansvara för att en god tolkförmedlingssed utvecklas
- kompetensutvidgande bestämmelser för kommunala tolkförmedlingar kombinerat med krav på att dessa förmedlingar skall särredovisa sin verksamhet
- att regeringen tar initiativ till att information till och utbildning av upphandlare av tolktjänster och tolkförmedlingar förbättras
- att regeringen gör en översyn av kontakttolktutbildningen inom folkbildningen
- att en översyn av tolkarnas arbetsmarknadsvillkor genomförs i samverkan med tolkförmedlingarnas branschorganisationer, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer.