

INKOM**2019 -02- 2 0**

Till berörd remissinstans

Äldreförvaltningen

**Remiss av Betänkandet Att förstå och bli
förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i
talade språk**

Remiss från kommunstyrelsen Stockholms stad

Ni ombeds att yttra er över bifogad remiss senast
2019-03-21. Kontakta ansvarig handläggare om ni inte kan svara
inom utsatt tid.

Stadsledningskontoret för yttrande senast 2019-04-04.

Ansvarig handläggare är Christopher Hamrén. Telefonnummer:
0850829134.

Instruktioner för remissvar**Remissinstanser inom eDok (Stockholms stads
ärendehanteringssystem)**

- Använd funktionen Svara på remiss för expediering till kommunstyrelsens registratur (KF/KS kansli).
- Använd korrespondensverktyget för att skicka de expedierade handlingarna i Word-format till RI-remissvar.SLK@stockholm.se.
- Ange diarienummer KS 2019/286 i ämnesraden.
- Bilägg inte remissen.

Övriga remissinstanser

- Skicka remissvaret i PDF-format till kommunstyrelsen@stockholm.se
- Skicka remissvaret i Word-format till RI-remissvar.SLK@stockholm.se
- Ange diarienummer KS 2019/286 i ämnesraden.
- Bilägg inte remissen.

**Kommunstyrelsen
Rotel I**

Ragnar Östbergs plan 1
Stadshuset
105 35 Stockholm
Telefon
Växel 08-508 290 00
Fax
kommunstyrelsen@stockholm.se
stockholm.se

Remissinstanser

- Stadsledningskontoret
- Arbetsmarknadsnämnden
- Socialnämnden
- Utbildningsnämnden
- Äldrenämnden

- Skarpnäcks stadsdelsnämnd
- Spånga-Tensta stadsdelsnämnd
- Södermalms stadsdelsnämnd

Bilagor

1. Följebrev Betänkandet Att förstå och bli förstådd - ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk , KS 20
2. Betänkande av Tolkutredningen SOU

Med vänlig hälsning,

Christopher Hamrén
Rotel I

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 Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

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



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 auktorisering 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 velfärdsområdet	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	Artificiell 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	Inlärd 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	Sammanlutning 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 examinators 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 tillgodosä 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 avvikelshantering 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 patient-säker 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 riktar 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 nytthet 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 förvaldade 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 beställar-kompetens 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.