

Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn

Remiss från Justitiedepartementet av betänkandet SOU 2004:15

Remisstid 1 juni 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Teres Lindberg anför följande.

Bakgrund

Stockholms stad har från Justitiedepartementet fått betänkandet *Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn* (SOU 2004:15) för yttrande. En sammanfattning av betänkandet redovisas i *bilaga 2*.

Regeringen beslutade den 20 december 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll över tolkförmedlingarnas verksamhet och, om behov finns, ge förslag på utformningen av denna tillsyn och kvalitetskontroll.

Utredarens slutsats är att det idag inte finns någon tillsyn av tolkförmedlingar, inte heller något krav på prövning för att få bedriva verksamheten eller registrering av den.

Utredningen föreslår att det instiftas en lag om obligatorisk registrering av och statlig tillsyn över tolkförmedlingar med undantag för de kommunala tolkförmedlingarna. En central myndighet föreslås ha ansvaret för registrering och tillsyn samt uppdrag att ansvara för att en god tolkförmedlingssed utvecklas. Utredaren anser att Kammarkollegiet förefaller vara bäst lämpad som tillsynsmyndighet. Slutligen föreslås att en översyn av tolkarnas arbetsmarknadsvillkor genomförs i samverkan med tolkförmedlingarnas branschorganisationer, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer.

Remisser

Betänkandet har remitterats till integrationsnämnden, socialtjänstnämnden, utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Liljeholmen och Spånga-Tensta samt till stadsledningskontoret.

Integrationsnämnden delar utredningens mening i det avseende att det är ett samhällsintresse att myndigheterna får tillgång till en bra tolkservice med kvalificerad personal. Nämnden påpekar att samhället måste ge ett bättre ekonomiskt stöd till tolkutbildningsanordnarna för att säkerställa tolkarnas utbildnings- och kompetenshöjning. I övrigt ställer sig nämnden positiv till utredningens förslag.

Socialtjänstnämnden ser positivt på att det görs en samlad satsning för att förbättra standarden på tolkförmedlingen och instämmer i att Kammarkollegiet är mest lämpad för registrering och tillsyn av tolkförmedlingarna. Nämnden påpekar att det råder brist på tolkar med kunskap inom vissa specialområden som exempelvis hälso- och sjukvård och juridik, vilket är avgörande för kvaliteten och rättsäkerheten vid tolkning.

Utbildningsnämnden lämnar förvaltningens tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande.

Hässelby-Vällinby stadsdelsnämnd anser att utredarens förslag är bra och effektivt. Dock framför nämnden att ansvaret för fortlöpande kompetensutveckling borde ligga på den föreslagna statliga tillsynsmyndigheten. Nämnden menar att tolkarnas kunskap inom områdena språk, kultur, religion, sociala och juridiska system måste uppdateras regelbundet.

Liljeholmens stadsdelsnämnd redogör för de egna erfarenheterna inom området och menar att förslagen som utredaren lämnat är goda. Stadsdelsnämnden anser dessutom att hänsyn i möjligaste mån måste tas till den tolkbehövandes önskemål, exempelvis att kvinnor ibland kan önska hjälp av kvinnlig tolk m.m.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd ser positivt på betänkandets förslag till förbättrad tolkverksamhet och betonar vikten av att tolkar som anlitas inom socialtjänsten skall vara auktoriserade. Stadsdelsnämnden välkomnar förslaget om utvecklandet av god tolkförmedlingssed eller uppförandekodex. I övrigt anser stadsdelsnämnden att betänkandets förslag är heltäckande.

Stadsledningskontoret avstår från att yttra sig med hänvisning till det goda valet av remissinstanser.

Mina synpunkter

En del av de nya invånare som Sverige tar emot varje år behärskar bara sitt eget modersmål. Ofta kan detta språk inte användas i kontakterna med det svenska samhället. Människors trygghet och framtid är i dessa fall helt beroende av att den tolk som bistår vid kontakt med myndigheter översätter på ett neutralt och korrekt sätt. En felaktig tolkning kan leda till att myndigheter baserar sitt beslut på felaktig information, vilket kan få katastrofala konsekvenser för individen.

Det finns därför starka skäl att ställa särskilda kvalitetskrav på en tolkförmedling. Förmedlingens och tolkarnas verksamhet är ofta en fråga om liv, hälsa och säkerhet för enskilda personer. Idag är det stor brist på auktoriserade tolkar och tolkar med kunskap inom vissa specialområden som hälso- och sjukvård och juridik. Det är avgörande för kvalitet och rättssäkerhet att tolkarna besitter en ingående kunskap om termer och begrepp inom dessa områden.

Det är viktigt med en översyn av tolkutbildning och tolkarnas arbetsmarknadsvillkor för att kunna tillgodose samhällets behov av kompetenta tolkar för de mest skiftande uppdrag som kan vara aktuella för tolktjänster.

I möjligaste mån måste hänsyn också tas till den tolkbehövandes önskemål, som t.ex. kan handla om att kvinnor ibland kan önska hjälp av kvinnlig tolk o. dyl. Alla som är i behov av tolkhjälp måste också kunna garanteras sådan.

Den särskilda lag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar som föreslås är bra. Det ger goda förutsättningar att kunna kvalitetssäkra tolkningen och öka tolkarnas kompetens.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen översänds denna promemoria.

Stockholm den 13 maj 2004

TERES LINDBERG

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Kristina Axén Olin* (m) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att
som svar på remissen anför följande

Uppenbart råder en allvarlig rättsotrygghet när bristen på auktoriserade tolkar är skriande och myndigheterna ofta tvingas anlita tolkar som inte har denna kvalitetsstämpel. Det är oacceptabelt att ens misstanke föreligger om att utsedda tolkar inte behärskar det vid tillfället aktuella språket till fullo. Eller har stora kunskapsluckor när det gäller det aktuella ämnesområdet.

Grundproblemet är att den socialdemokratiska regeringen i sin budget genom åren inte har prioriterat tolkutbildning och auktorisering av tolkar. Utredningens förslag löser på intet sätt dessa två problem. Tvärtom finns inga förslag på hur tolkutbildningen skall förbättras eller hur antalet auktoriserade tolkas skall utökas. Den obligatoriska registreringen är bara ett slag i luften och löser inga problem.

Lösningen på problemen är att öka statens anslag till tolkutbildningar och öka anslaget till kammarkollegiet i syfte att arbeta bort kön av tolkar som väntar för att auktoriseras. Regeringens hantering av tolkproblematiken är sammanfattningsvis under all kritik.

Vi menar därtill att ingen kommun borde bedriva tolkförmedling när det finns väl utvecklade och professionella privata förmedlingar runt om i vårt land. I den mån kommunala tolkförmedlingar även framöver kommer att konkurrera med de privata bör rimligen samma lagstiftning gälla även för dessa.

ÄRENDET

Stockholms stad har från Justitiedepartementet fått betänkandet *Tolkförmedling- kvalitet, registrering, tillsyn* (SOU 2004:15) för yttrande. En sammanfattning av betänkandet redovisas i bilaga 2. Regeringen beslutade den 20 december 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att i huvudsak utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll över tolkförmedlingarnas verksamhet och om behov finns ge förslag på utformningen av denna tillsyn och kvalitetskontroll.

REMISSER

Betänkandet har remitterats till integrationsnämnden, socialtjänstnämnden, utbildningsnämnden och stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Liljeholmen och Spånga-Tensta samt till stadsledningskontoret. Stadsledningskontoret har avstått från att besvara remissen.

Integrationsnämnden beslöt den 20 april 2004 att som svar på remissen överlämna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av *Birgitta Holm* (m) och *Fredrik Malm* (fp), *bilaga 1*.

Integrationsförvaltningens tjänsteutlåtande av den 31 mars 2004 är i huvudsak av följande lydelse.

Stockholms stads invandarmottagning (flyktmottagningen) anlitar enligt särskild upphandling för närvarande i första hand tolkar från Stockholms Tolkförmedling, som är en privat tolkförmedling. Staden har ingen egen kommunal tolkförmedlingsverksamhet. Den helt övervägande delen av tolkuppgifterna fullgörs av icke auktoriserade tolkar.

Förvaltningen delar utredningens mening att det är ett samhällsintresse att myndigheterna får tillgång till effektiv tolkservice som innebär tolkar med rätt kvalifikationer för uppdraget och till ett rimligt pris. Därför välkomnar förvaltningen utredningens förslag. Rent allmänt konstaterar förvaltningen att de förslag som ovan redovisats, inte bedömts som särdeles kontroversiella från förvaltningens utgångspunkter.

Den särskilda lag för registrering och tillsyn över tolkförmedlingar som föreslås, ger förutsättningar för att kunna kvalitetssäkra kontakttolkningen liksom förhoppningsvis för att höja tolkarnas kompetens. För att säkerställa tolkarnas grundutbildning och kompetenshöjning krävs dock att samhället ger ett bättre ekonomiskt stöd till tolkutbildningsanordnarna. Inte minst med tanke på att deras resurser under den senaste femårsperioden i relativa termer försämrats.

Utredningen lutar åt att Kammarkollegiet förefaller vara bäst lämpad för uppdraget som tillsynsmyndighet för tolkförmedlingarna. Förvaltningen delar denna bedömning. Kammarkollegiet har redan utarbetat en vägledning om god tolksed för auktoriserade tolkar, vilken bör kunna bli till användning i uppdraget att utarbeta anvisningar om god tolkförmedlingssed även för övriga tolkar.

Även i övrigt ställer sig förvaltningen positiv till de förslag som utredningen lägger fram: att förbättra kunskaper om upphandling, översyn av kontakttolkutbildningen samt av tolkarnas arbetsmarknadsvillkor.

Socialtjänstnämnden beslöt den 27 april 2004 att som svar på remissen överlämna och åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av *Margareta Olofsson m.fl.* (v) och ledamöterna *Monika Lindh m.fl.* (s), bilaga 1.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande av den 5 april 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Inom vissa av förvaltningens enheter arbetar man ofta med tolk. Kriscentrum för kvinnor och Familjerådgivningen har båda lämnat synpunkter på delar av betänkandet. Deras synpunkter avspeglar först och främst behovet av kompetenta tolkar och bristen på tolkar för vissa språk och dialekter.

Både Kriscentrum för kvinnor och Familjerådgivningen stöter ibland på tolkar som lägger sig i samtalen eller har synpunkter på det som avhandlas vilket kan ha en förödande effekt i samtal där mycket känsliga teman är aktuella. Det händer också att tolkförmedlingen inte har kunskap om förekomsten av, eller den enskilda tolkens kompetens i, olika dialekter. Dialekter kan ha en avgörande betydelse för tolkningens kvalitet. Emellanåt träffar man också på tolkar vars grundkompetens kan ifrågasättas. Den vanligaste bristerna hos tolkarna är att de sammanfattar istället för att översätta några meningar i taget, eller att de själva talar bristfällig svenska

Att det finns möjlighet att få kontinuitet i tolkservicen dvs. samma tolk för samma klienter, när en klientkontakt omfattar flera samtal över tid anser förvaltningen vara en viktig kvalitetsaspekt. De två tolkförmedlingar som har avtal med staden och som verksamheterna använder sig av, Svensk Tolkförmedling och Tolkjouren försöker tillmötesgå dessa önskemål men lyckas inte alltid. Båda förmedlingarna upplevs dock som väldigt serviceinriktade och ordnar snabbt tolkar för såväl uppdrag per telefon som vid besök.

På grund av ovan angivna problem ställningar är förvaltningen positiv till en lag för registrering av och tillsyn över tolkförmedlingar. I förslaget om registrering och tillsyn ingår kravet att auktoriserade tolkar anlitas.

Med bättre kvalitetskontroll och tillsyn kan den enskilde klienten och förvaltningens verksamheter känna att de får ett adekvat stöd i form av kompetenta tolkar.

Kammarkollegiet är den myndighet som för närvarande är ansvarig för auktoriseringen av tolkar och förvaltningen delar uppfattningen att Kammarkollegiet framstår som den mest lämpade myndigheten för uppgiften.

Förvaltningen efterlyser ett sätt att bättre kunna säkerställa en hög kvalitet på tolktjänsterna. Resonemanget i betänkandet att införandet av en god tolkförmedlingssed eller uppförandekodex skulle kunna vara ett sätt att uppnå det syftet delas således av förvaltningen.

När det gäller ”Kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal förvaltning” och ”Upphandling av tolktjänster” föreslår utredningen åtgärder som säkerställer att kommunallagen såväl som lagen om offentlig upphandling efterföljs när det gäller drift och upphandling av tolkförmedlingar. Förvaltningen delar utredningens åsikt att detta skulle säkerställa tillgången på tolktjänster över hela landet. Även de problem som rör förmedling av tolktjänster och tjänsternas kvalitet kan förbättras betydligt om offentlig upphandling bedrivs i effektiva former.

Utredningen beskriver en stor brist på auktoriserade tolkar och tolkar med speciell kompetens. Det finns idag auktoriserade tolkar i 34 språk, men det tolkas dagligen i hundra till etthundrafemtio språk. Det saknas således auktoriserade tolkar i de allra flesta språken. Med bakgrund av förvaltningens samlade erfarenheter tillstyrkes förslagen om översyn av kontakttolkutbildningen och en översyn av tolkarnas arbetsvillkor. Dessa åtgärder bör kunna leda till betydande förbättringar för klienter och verksamheter som använder tolkar i sitt arbete.

Utbildningsnämnden beslöt den 22 april 2004 att som svar på remissen överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande utan eget ställningstagande.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande av den 6 april 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen har i betänkandet: Tolkförmedling - kvalitet registrering tillsyn (SOU 2004:15) funnit att utredningen inte direkt berör förvaltningens ansvarsområden.

Förvaltningen föreslår att Utbildningsnämnden beslutar att anta förslaget att avstå från att besvara remiss beträffande Tolkförmedlingsutredningen (SOU 2004:15).

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslöt den 20 april 2004 att som svar på remissen överlämna och återopa förvaltningens tjänsteutlåtande.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 2 april 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Principen om konkurrensutsättning av tolkförmedlingarna är bra. Enligt förvaltningens uppfattning kan en lag om obligatorisk registrering av tolkförmedling och statlig tillsynsmyndighet bidra till en gynnsam utveckling av tolkförmedlingsverksamheten i Sverige.

En viktig uppgift för den föreslagna statliga tillsynsmyndigheten (lämpligtvis Kammarkollegiet) bör vara att bidra till fortlöpande kompetensutveckling såväl inom tolkförmedlingarna som bland kommunala (och andra) ansvariga för upphandling av tolktjänster. Det är viktigt att kunskap inom områdena språk (dialekter), kultur, religion, sociala och juridiska system uppdateras regelbundet.

Med rätt kompetens hos tolkförmedlingarna får tolktjänsterna en högre kvalitet som i sin tur säkerställer ett adekvat stöd till den enskilde i dennes kontakter med kommunen.

De frilansande tolkarnas arbetssituation är ofta pressad. Den viktiga uppgiften att vara kontakttolk är ett genomgångsyre med låg status. Bland tolkarna varierar kvaliteten. Alla uppträder inte med den professionalitet som man borde kunna kräva. Det förekommer exempelvis att tolkar lägger sig i samtal. Det är viktigt att tolkförmedlingarna först och främst anlitar av Kammarkollegiet auktoriserade tolkar, som besitter nödvändig yrkeskunskap. Tolkförmedlingarna bör också åläggas kontroll- eller utbildningsansvar för de nya tolkar de anlitar. För att undvika olämpliga tolkar har tjänstemän vid förvaltningen upprättat en inofficiell lista med namn, ett symptom på att tolkförmedlingsverksamheten måste stramas upp. Man bör se över tolkarnas arbetsvillkor, gärna i samarbete med deras organisationer.

De förslag som presenteras i remissen bör leda till en uppstramning inom förmedlingarna.

Liljeholmens stadsdelsnämnd beslöt den 29 april 2004 att som svar på remissen överlämna och återopa förvaltningens tjänsteutlåtande samt att därutöver anför följande.

Stadsdelsnämnden vill i detta sammanhang påtala vikten av att den som är i behov av tolk får professionell tolkhjälp. Att få professionell tolkhjälp är ytterst en rättssäkerhetsfråga, både för den enskilde och för den myndighet eller annan motpart som anlitar tolken. Det är också av stor vikt att säkerställa att hänsyn i möjligaste mån tas till den tolkbehövandes önskemål, exempelvis att kvinnor ibland kan önska hjälp av kvinnlig tolk och att i folkgrupper med etniska och religiösa konflikter kan bristande förtroende mellan tolk och den enskilde vara förödande för det fortsatta arbetet.

Att anlita släktingar och bekanta för tolkning får förekomma endast i yttersta undantagsfall.

I synnerhet skall inte minderåriga barn belastas med ansvaret att tolka för sina föräldrar. Sådant förekommer dessvärre och innebär

? att barn åläggs ett alltför stort ansvar

- ? risk för felöversättning och missförstånd
- ? att maktbalansen i familjen förskjuts – föräldrarna blir beroende av sina barn.

Reservation anfördes av *Magnus Hellström m.fl. (m)*, bilaga 1.

Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 25 mars 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Liljeholmens stadsdelsförvaltning har tagit del av betänkandet och de förslag till förbättringar som presenteras. Förvaltningen gör bedömningen att samtliga förslag är väl genomtänkta och att de är grundade på uppgifter som också förvaltningen känner till och har erfarenhet av, där somliga är upprörande. Som exempel kan nämnas fall inom hälso- och sjukvården där felaktiga behandlingar har genomförts till följd av mindre kompetent tolkning, likaledes har rättsövergrepp skett inom rättsväsendet.

Därutöver vill förvaltningen påtala vikten av att även tolkars arbetssituation och arbetsvillkor utreds och inte enbart arbetsmarknadsvillkoren, vilket föreslås i betänkandet.

Idag är arbetssituationen för tolkar på många sätt sådan att den inte bidrar till att öka intresset för att auktorisera sig. Till exempel tolkas många olika typer av samtal, som många gånger dessutom är emotionellt mycket krävande. Ofta är arbetsbelastningen hög och sällan ges tid för reflektion.

Förvaltningens erfarenhet är att en tolk så gott som aldrig erbjuds handledning och i de fall de erbjuds detta är många okunniga i vad handledning innebär och vad syftet är. Därför föreslår Liljeholmens stadsdelsförvaltning att handledning bör ingå som en självklarhet i tolkförmedlingarnas uppdrag och bör erbjudas samtliga som ett led i arbetet med att höja tolkars kompetens och professionalism. Förvaltningen föreslår därutöver att information om vad handledning innebär och dess syfte bör finnas med i tolkutbildningen.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslöt den 22 april 2004 att som svar på remissen överlämna och återropa förvaltningens tjänsteutlåtande.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande av den 7 april 2004 har i huvudsak följande lydelse.

Att vara språkrör för den som saknar tillräckliga kunskaper i svenska språket för att kunna föra sin egen tal i kontakten med olika myndigheter är en grannliga uppgift. Tolkförmedlingsverksamheten har vuxit mycket de senaste årtiondena. Att öka kraven både på de som upphandlar tolktjänster och på tolkarna själva samtidigt som man underlättar för den som väljer att arbeta som tolk genom bättre utbildning och tryggare arbetsförhållanden är ytterst angeläget. Högst avdelningen för individ och familj anlitas tolkar via Tolkjouren och Tolkförmedlingen, båda privata förmedlingar. Många av de tolkar som anlitas saknar auktorisation. Önskvärt vore dock att alla tolkar som anlitas inom socialtjänsten var auktoriserade. Personal som arbetat länge inom förvaltningen lär sig efterhand vilka tolkar som är kompetenta och vilka som fungerar mindre bra. Speciellt vid tolkning inom känsliga områden och för klienter i svåra livssituationer försöker man boka en tolk man av erfarenhet vet brukar fungera väl. Allmänt skulle man inom verksamhetsområde arbete och bistånd vilja veta mera om vilka formella kvalifikationer tolkarna har. Man påpekar också att tolkarna både måste förstå de kulturer som de tolkar åt tillhör och ha gedigna kunskaper om svensk kultur.

Betänkandets förslag att en central myndighet, skall ansvara för registrering av och tillsyn över tolkförmedlingar är förvaltningen positiv till. Att Kammarkollegiet blir ansvarig myndighet förefaller naturligt med tanke på den långa erfarenhet av tillsyn över tolkar och översättare man redan har. Förslaget om utvecklandet av god tolkförmedlingssed, eller uppförandekodex, i samarbete branschorganisationerna välkomnas också. Detta liksom förbättrad utbildning,

inkluderande särskilda förkunskapskrav, aktiv studievägledning och examination för blivande kontakttolkar, skulle öka tryggheten såväl för de människor som behöver hjälp av tolk i sina myndighetskontakter som för handläggarna.

Förvaltningen välkomnar även övriga förslag till förbättrad tolkservice i regeringens betänkande. Där föreslås en översyn av tolkarnas arbetsmarknadsvillkor, förbättrad information till och utbildning av upphandlare av tolktjänster och tolkförmedlingar samt kompetensutvidgande bestämmelser för kommunala tolkförmedlingar och krav på att dessa särredovisar sin verksamhet.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att betänkandets förslag till förbättrad tolkförmedlingsverksamhet är heltäckande och att de, om de genomförs, kommer att resultera i en förbättrad tolkförmedlingsverksamhet inom väsentliga områden.

Stadsledningskontoret avstår från att lämna synpunkter i rubricerat ärende med hänvisning till valda remissinstanser.

RESERVATIONER M M

Integrationsnämnden

Reservationen av Birgitta Holm (m) och Fredrik Malm (fp) är av följande lydelse.

att som svar på remissen i huvudsak godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande
att därutöver anföra följande

Uppenbart råder en rättsotrygghet när bristen på auktoriserade tolkar är skriande och myndigheterna tvingas anlita oftast tolkar som inte har denna kvalitetsstämpel. I stora drag är därför utredningens förslag bra. Vi menar dock att samma regler och lagar bör gälla för såväl privata som kommunala tolkförmedlingar. Sedan är det liksom en annan sak att ingen kommun borde bedriva tolkförmedling när det finns väl utvecklade och professionella förmedlingar runt om i vårt land.

Socialtjänstnämnden

Det särskilda uttalandet av Margareta Olofsson m.fl. (v) och Monika Lindh m.fl. (s) är av följande lydelse.

Det är positivt att en samlad satsning görs för att förbättra standarden på tolkförmedling. I sammanhanget bör påpekas att det inte endast är brist på auktoriserade tolkar utan även på tolkar med kunskap inom vissa specialområden, som exempelvis hälso- och sjukvård och juridik. Det är avgörande för kvalitet och rättssäkerhet att tolkarna besitter en ingående kunskap om termer och begrepp i sådana speciella fall.

Liljeholmens stadsdelsnämnd

Reservationen av Magnus Hellström m.fl. (m) är av följande lydelse.

Som svar på remissen överlämna följande yttrande:

Vi ställer oss tveksamma till att det offentliga ska bekosta tolkverksamheten i samma omfattning som idag. Den offentligt finansierade tolkverksamheten är sammantaget mycket dyrbar. Rätten till en offentligt finansierad tolk torde också vara mer generöst tilltagen i Sverige än i andra länder. Exempelvis borde man överväga om rätten till en offentligt finansierad tolk skulle tidsbegränsas till att endast gälla de första åren man är bosatt i Sverige, och därefter skulle man själv få bekosta sin tolk. På sätt skapas också incitament för att lära sig svenska.

Slutligen anser vi att svenska medborgare ska kunna svenska och därför bör inte heller svenska medborgare ha rätt till offentligt finansierade tolkar. Självklart ska undantag kunna göras i särskilda fall såsom exempelvis för barn, äldre och funktionshindrade.

Sammanfattning av utredningen ”Tolkförmedling- kvalitet registrering tillsyn (SOU 2004:15)

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 etthundrafemtio 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. 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 anlitande 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 bedrivit 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 upphäva en auktorisation om tolken uppsåtligen 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 utvidgat och utvecklat 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. 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 kommunmedlemmarna. En sådan samordningsfunktion 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 tolkuppdrag.

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 enhetlig i de olika regelverken.

Kvaliteten hos de tolkar som används, alltså tolkens 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 kvalitetssäkra kontakttolkningen, 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 tolkningen 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.

Ansaret 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 tillräckligt 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 tolktimmar och tolkuppdrag, tolkuppdragens fördelning på språk, tolkanvändare med fördelning på samhällsfunktion (asylutredningar, rättsväsendet, sjukvården, socialtjänsten med mera), tolkuppdragens 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 kommunallagens principer 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 dels 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 nuvarande 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 där kvalitetsfrågorna inte tillräckligt uppmärksammas. Vi har funnit att otillåten direktupphandling förekommer i många fall.

Vi har funnit att bristerna vid upphandling av tolktjänster inte väsentligt avviker 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 i betydande utsträckning.

En 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. Definitionerna 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 kontakttolkutbildningen inom folkbildningen
- att en översyn av tolkarnas arbetsmarknadsvillkor genomförs i samverkan med tolkförmedlingarnas branschorganisationer, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer.