

Tolkutredningen 2019

МАГА ЖАРДАМ
КЕРЕК

你好

טען

Sar san?

Ummikko

PŘELOŽIT

Kräpä

קאַרפּש

Språkföretagen
• almega

Tolkutredningen 2019

Tolkutredningen 2019

© 2019 XXX

Produktion: Priority, Stockholm 2019

Tryck: Brand Factory, Stockholm 2019

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	4
1. FÖRMEDELING OCH ANSTÄLLNING	6
1.1 Grundläggande problematik	6
1.2 Tolkförmedlingar	6
1.3 Statlig förmedling	7
1.4 Anställning av tolkar	9
1.4.1 Statlig anställning	9
1.4.2 Anställning hos privat förmedling.....	10
1.5 Förslag.....	11
2. UTBILDNING	12
2.1 Grundläggande problematik.....	12
2.2 Striktare krav på utbildning	13
2.3 Möjlighet till kortare utbildning	15
2.4 Förslag.....	16
3. VERIFIERING AV KOMPETENS	17
3.1 Grundläggande problematik	17
3.2 Auktorisation	18
3.3 Validering	18
3.4 Certifiering	18
3.5 Förslag.....	19
4. TILLSYN.....	21
4.1 Grundläggande problematik.....	21
4.2 Kammarkollegiet	22
4.3 Granskning av tolkförmedlingar.....	23
4.4 Barn-anhörig tolkning	24
4.5 Förslag.....	24
5. AVSLUTANDE KOMMENTARER.....	25

SAMMANFATTNING

Denna utredning är genomförd på uppdrag av Språkföretagarna, Almegas branschorganisation för privata tolkförmedlare. Huvudfrågeställningen är hur vi kan skapa en förmedling som tillfredsställer kundens önskemål.

På senare år har efterfrågan på tolktjänster ökat markant, vilket fått myndigheter att ropa högt efter tolkar. En viktig drivkraft i denna utveckling är de stora flyktingströmmarna med sin senaste topp under 2015-2017 med följd att efterfrågan på tolkar nått toppnoteringar, särskilt inom språk som arabiska, dari, tigrinja och somaliska. Samtidigt innebär regeringens 73-punktsprogram, som innefattar rätten till familjeåterförening, att det möjligen kommer en ny topp under 2020. Utmaningen inom tolkbranschen är att vi inte vet vad som kommer hända.

Flertalet utredningar har genomförts för att reda ut problematiken med Sveriges tolkförsörjning, men det har inte resulterat i några större förändringar. Under de senaste åren har vi sett utredningar från Myndigheten för Yrkeshögskolan "Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontaktolk" (2016), Kammarkollegiets "Tolkavändningen i staten" (2017), och nu senast Tolkutredningen (SOU 2018:83) "Att förstå och bli förstådd" som publicerades i december 2018.

De privata tolkförmedlingarna har arbetat för att driva den tekniska utvecklingen och effektivisera samt digitalisera såväl tolkning som förmedling. Samtidigt återstår problem hos staten och offentliga myndigheter gällande ramverk för upphandling och avrop av tolktjänster som idag pressar ner pris och kvalitet – något som i slutändan drabbar både tolkarnas arbetssituation och individerna i tolkningen.

Tidigare utredningar har i högsta välvilja fokuserat på det som beskrivits som ett kompetensproblem inom tolkförmedlingsverksamheten. Vi har i denna utredning tagit ett annat grepp – genom att jämföra kundens efterfrågan och tolkerbudandets kvalitet, och söka högsta tänkbara matchning däremellan, så har vi hittat en annan väg framåt som vi menar bättre beskriver både problematiken och lösningarna.

Huvudförslagen i utredningen är följande:

- Fortsätt tillåta privat tolkförmedling som är effektiv, driver kvalitet och verkar för kompetensutveckling.
- Stoppa de statliga anställningarna av tolkar då det strider mot tolkarnas praxis *god tolksed*. Anställning bör ske via tolkförmedlingar och fortsatt frilansarbete.

- Inför kompletterande kortare tolkutbildningar för att kortsiktigt möta ökade behov.
- Skapa fler möjligheter till testning och verifiering av kompetens genom införande av certifiering.
- Överlämna ansvaret för tillsyn och auktorisation från Kammarkollegiet till Institutionen för Språk och Folkminnen.
- Låt Länsstyrelserna fortsatt hantera granskningen av tolkförmedlingarna.
- Bygg upp en ny självregleringsverksamhet för branschen som kompletterar tillsynsmyndigheten och där branschen själv är delaktig i att säkerställa tolkning av hög kvalitet.
- Stifta en lag som förbjuder barnanhörig tolkning. Säkerställ processer för uppföljning och sanktioner vid lagbrott.

1. FÖRMEDLING OCH ANSTÄLLNING

1.1 Grundläggande problematik

Det finns idag mellan 4000-5000 aktiva tolkar i Sverige. Dessa tolkar bildar långt ifrån någon homogen yrkesgrupp. Varje språk har sin unika efterfrågan, vilket innebär att det finns lika många yrkesgrupper inom tolkningsverksamheten som det finns tolkspråk, alltså drygt 200 stycken. Även om det generellt finns en stor efterfrågan på tolkar så skiljer sig förutsättningarna på arbetsmarknaden avsevärt beroende på tolkspråkets bredd, tolkens bostadsort, typ av tolkuppgift, med mera.

Efterfrågan av tolktjänster varierar dessutom mycket över tid. Vissa mindre språk har en mycket varierad efterfrågan med hastiga upp- och nedgångar. Då majoriteten av tolkningsuppdragen sker inom offentlig sektor hos olika myndigheter påverkas behovet till stor del av samhällets förändrade behov. Ett tydligt och aktuellt exempel är den ökade efterfrågan som följde flyktningmottagandet från 2015 och framåt. Idag, drygt fyra år senare, har efterfrågan gått ner kraftigt. Samtidigt varierar efterfrågan med myndigheternas dagliga behov. Efterfrågan av tolkar är som störst mellan klockan 9-11 och 13-15 på dagen, vilket är den tid då många

myndigheter förlägger möten med exempelvis asylsökande eller arbetssökande.¹

För tolkarna innebär det att uppdragsförfrågningarna strömmar in under dessa tider och att de många gånger tvingas tacka nej. Andra tider på dagen står de istället utan uppdrag och har svårt att kunna använda sin tid på ett effektivt sätt. Resultatet blir att många får svårt att försörja sig på enbart tolkningsuppdrag. Endast 20 procent av tolkarna klarar det.² Resten har andra arbeten vid sidan av.

Hur ska vi då förmedla uppdrag till tolkar på ett bra och effektivt sätt med fortsatt god kvalitet?

1.2 Tolkförmedlingar

Majoriteten av alla tolkar arbetar på frilansbasis och får sina uppdrag genom olika tolkförmedlingar. Dessa tolkförmedlingar fungerar som en mellanhand mellan tolkar och upphandlande myndigheter och underlättar arbetet med att snabbt matcha tolk och uppdrag.

Den fluktuerande och svårförutsägbara efterfrågan innebär att förmedlingarna ställs inför en mycket komplicerad process i sitt arbete med att optimera tolkarnas scheman.

Då förmedlingarna arbetar nära både tolkar och beställande myndigheter har de en god inblick i hur marknaden förändras och vilka tolkresurser som vid varje givet tillfälle finns tillgängliga för att möta marknadens behov. Samtidigt har förmedlingarna insikt i andra personliga egenskaper hos tolkarna som påverkar kvaliteten på tolkningen, utöver de rent tekniska språk- och tolkkunskaperna.

I dagsläget är privata och offentliga tolkförmedlingar ansvariga för förmedling av tolktjänster till offentlig sektor. Fram till 1990 bedrevs tolkförmedling i offentlig regi. Därefter påbörjades en avreglering av tolkförmedlingen där offentliga verksamheter i stor utsträckning köptes upp och privatiserades.³ En del offentliga förmedlingar finns kvar idag, där Tolkförmedling Väst är den största.

Genom att jämföra privat och offentlig förmedlingsverksamhet framträder det stora skillnader i kostnader och effektivitet som starkt talar emot planer på att förstärka verksamheten. Jämför vi exempelvis privat tolkförmedling med Sveriges största offentliga förmedlare, Tolkförmedling Väst, så levererar de privata aktörerna tolktjänster till en betydligt lägre kostnad. Samtidigt erbjuder privata förmedlingar distanstolkning i högre utsträckning, exempelvis via olika call center, vilket gör tjänsterna både mer tids- och kostnadseffektiva. En ökning av de privata tjänsternas andel skulle skapa en mer kostnadseffektiv och efterfrågestyrd verksamhet.

1.3 Statlig förmedling

Ett alternativt förslag på tolkförmedling framfördes i Tolkutredningen (SOU 2018:83). Där föreslås att tolktjänster

Tabell 1.2 Kostnader och avvikelser för privat och offentlig tolkförmedling

Exempel från privat förmedling och Tolkförmedling Väst, 2017⁴

Nyckeltal	Offentlig	Privat	Var%
Interna kostnader/levererat uppdrag	115 kr	89 kr	-23%
Genomsnittlig debitering/uppdrag	556 kr	430 kr	-23%
Andel avvikelser	1,2%	1,2%	0,0%

3. SOU 2018:83. Att förstå och bli förstådd: Ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk. Betänkande från Tolkutredningen (U 2017:09), s.198

4. Språkföretagen Almega, inrapporterade uppgifter, samt Tolkförmedling Väst (2018). Årsredovisning 2017.

5. SOU 2018:83, s.31

1. SOU 2018:83, s. 240

2. Språkföretagen, Almega, utredningens diskussion med medlemmar i organisationen, 2019-02-11

inom offentlig sektor enbart förmedlas genom en statlig tolkportal. Detta istället för som idag där frilansande tolkar finns listade hos respektive tolkförmedling. Tanken är att alla behöriga tolkar registreras direkt i ett statligt register med angivet tolkspråk och kompetensnivå. Då förbättras överblicken av tillgängliga tolkar som passar för ett specifikt uppdrag. Genom digital teknik kan man sedan mer eller mindre per automatik matcha tolkar med uppdrag.⁵

En av fallgroparna med detta förslag är att det inte kommer åt problemet med tolkuppdragens spridning, vilket är en av de främsta orsakerna till tolkarnas låga sysselsättning och myndigheternas svårigheter att fullt tillgodose behovet under tider med hög belastning.

Tolkförmedlingarnas arbete är en mycket mer omfattande process än bara matchning av behov och resurs. Tolkförmedlingarna har ett stort ansvar för att säkerställa rätt kompetens och god kvalitet i alla tolkningsuppdrag. Det innebär ett stort arbete både proaktivt och reaktivt med fortbildning, testning och kvalitetssäkring av tolkarna. Brister i tolkningen kan leda till stora viten som landar på förmedlingarna. Dessa så kallade avvikelser i tolkningen, exempelvis om en tolk är sen eller agerar oetiskt, är därmed nödvändiga att kontinuerligt följa upp för att kvalitetssäkra verksamheten och därmed undvika sanktioner.

I Tolkutredningens (SOU 2018:83) förslag om en statlig tolkportal ingår även samordning av statens upphandlingar, avrop och tolkbeställningar, där en myndighet, Statens servicecenter, tar över ansvaret från övriga myndigheter. Avropen görs idag av många spridda myndigheter och det finns ett stort behov av effektiviseringar. Tolkjänster inom offentlig sektor upphandlas utifrån tre olika ramavtal för tolktjänster. Statens Inköpscentral vid Kammarkollegiet har övergripande ansvar för ramavtal inom statliga myndigheter. Arbetsförmedlingen och Migrationsverket gör mycket stora beställningar av tolktjänster och har därför valt att utgå från egna ramavtal. Med egna avtal får de bättre kontroll och kan sätta egna krav som passar myndighetens behov. Samtidigt har de nära kontakt med tolkförmedlingarna vilket gör att de kan följa upp och snabbt åtgärda problem som uppstår, och förmedlingarna kan lyssna in hur myndigheternas behov förändras.

Statens servicecenter saknar viktig kompetens som finns hos stora beställare som arbetar nära tolkfrågor, exempelvis avseende kravställning i avtalen. Ett införande av en statlig tolkportal, som föreslås av Tolkutredningen (SOU 2018:83), skulle därmed innebära att man förlorar viktig kompetens hos både tolkförmedlingar och upphandlande myndigheter, som med förslaget i princip utesluts helt från

processen. Samtidigt underskattar denna tolkutredning (SOU 2018:83) grovt storleken på den administration som ska förflyttas från alla beställande myndigheter och tolkförmedlingar in i tolkportalen (se bilaga 1).

Ett bättre alternativ är att ge ansvaret för upphandling av statliga myndigheters tolktjänster till ett mindre antal stora tolkbeställare som arbetar nära tolkfrågor, exempelvis Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Domstolsverket. En svårighet idag är att myndigheter med mindre tolkbehov saknar viktig kompetens inom upphandlingar och kravställning vilket riskerar att skapa sämre matchning mellan förmedlad tolk och behovet i uppdraget. Med några få upphandlare kan övriga myndigheter fortfarande sluta egna avtal med upphandlade leverantörer, men får hjälp att säkerställa rätt kompetens och god kvalitet genom den erfarenhet av tolktjänster som finns hos stora beställande myndigheter. På så sätt kan man öka samordningen mellan myndigheterna, samtidigt som man bibehåller möjligheten till anpassningar av avtal efter eget behov.

1.4 Anställning av tolkar

En stor del av problematiken berör just tillgång till tolkar. Det är svårare att optimera tiden för en frilansande tolk än en anställd tolk som alltid finns på plats.

I dagsläget är det ett fåtal tolkar som är anställda. Några finns hos offentliga myndigheter och tolkförmedlingarna har egen tolkresurs inom vissa vanligt förekommande språk, samt för tolkning i call centers. De tolkar som har anställning har generellt en bättre social trygghet, som försäkringar och pension, men även bättre arbetsvillkor där de har möjlighet att planera mer långsiktigt.

1.4.1 Statlig anställning

Tolkutredningen (SOU 2018:83) föreslår utökad statlig anställning av tolkar. De tolkar man helst vill anställa är tolkar med de högsta kompetenserna, det vill säga auktoriserade tolkar (AT) och specialiserade tolkar inom sjukvård (ST) och rättstolkning (RT). En tolk i ett högt efterfrågat språk med kompetensen AT eller högre kommer utan problem upp i en månadsinkomst på 60-80 000 kronor.⁶ Jämför man detta med dagens offentligt anställda tolkar, exempelvis vid Västmanland Tolkservice, ligger lönerna för tolkar mellan 25-30 000 kronor i månaden.⁷ Incitamenten torde vara låga för statliga arbetsgivare att öka anställningsgraden med en dramatiskt förhöjd lönekostnad som följd.

Ett annat problem med anställning av tolkar är just variationen i efterfrågan. Det är inte kostnadseffektivt att anställa

6. SOU 2018:83, s. 233

7. Ibid., s. 234

en tolk som bara arbetar några få timmar per dag, och inte alls vissa dagar. Det är möjligt att tolkar i mindre frekvent talade språk skulle vara intresserade av en anställning till en lägre månadslön, men dessa tolkar skulle å andra sidan vara svåra att belägga med uppdrag i tillräcklig utsträckning för att det skulle vara ekonomiskt försvarbart.

Anställning inom offentlig sektor för med sig ytterligare problem. Genom anställning skapas ett starkare band mellan tolken och verksamheten, vilket kan innebära att tolken inte längre är neutral i sin tolkning. Därför ställer sig många tolkar kritiska till statlig anställning då det finns risk för en jävssituation. Inom tolkning finns en etisk praxis som ska efterföljas i alla tolkningsuppdrag, så kallad ”god tolksed”.

Tolkutredningen (SOU 2018:83) som föreslår statlig anställning av tolkar drar slutsatsen att god tolksed inte är ett problem då en tolk ställs inför liknande lojalitetsförhållanden som en offentlig tjänsteman som klarar av att förhålla sig objektivt till sina uppdrag. Den utredningen menar att det finns andra förhållanden som utgör ett större problem, som grupptillhörighet eller geografiskt ursprung.⁸

Många tolkar anser dock själva att det finns en stor risk att statlig anställning strider mot principen i god tolksed. De menar att det är svårt satt förhålla sig neutral till ett uppdrag där arbetsgivaren är både beställare och utförare. I det avseendet väger de etiska ramverken tyngre för dem än den stabilitet och ersättning som en anställning eventuellt skulle generera. Tolkarna själva viktar alltså etikfrågan högre än regeringens utredare gör. Ett något märkligt förhållande.

1.4.2 Anställning hos privat förmedling

Ett möjligt alternativ är att istället anställas direkt av tolkförmedlingarna. Flera tolkförmedlingar utökar sin distanstolkningsverksamhet vilket innebär att de utökar sin fasta arbetsstyrka. Förutom att det skapar en mer neutral tolkning i linje med god tolksed innebär det även minskad restid och spilltid som gör att tolken kan arbeta mer effektivt.

Samtidigt framförs kritik mot distanstolkning i Tolkutredningen från 2018 som menar att ”distanstolkning ger sämre förutsättningar för tolken”.⁹ Det finns såklart tolkar som inte trivs med att tolka på distans, medan andra föredrar det. Men tolkens förutsättningar avgörs i upphandlingar och enligt särskild tolktaxa, oavsett form för tolkningen.

1.5 Anställning av tolkar

Därför föreslår denna utredning, Tolkutredningen 2019, en fortsatt satsning på privat tolkförmedling. Statlig tolkförmedling med egna anställda har redan testats skarpt i slutet på 90-talet i dåvarande Statens Invandrarverks regi, och övergavs mycket snart då den ansågs som såväl orimligt kostnadsdrivande som tolketiskt betänklig. En ökning av de privata inslagen skulle bidra till att verksamheten effektiviserades med bibehållen, eller snarare stärkt kompetensnivå. En sådan åtgärd skulle samtidigt skapa större förutsättningar för att bättre sprida ut tolkuppdragen och för att underlätta med mer långsiktig planering. Men detta måste ske i ett samarbete mellan förmedlare och kund. Därmed efterlyser vi en bättre dialog med beställande myndighet och förmedlare för att utforma avtalsvillkor som fungerar bäst i praktiken.

8. *Ibid.*, s. 220

9. *Ibid.*, s. 203

2. UTBILDNING

2.1 Grundläggande problematik

För de tolkar som vill arbeta inom offentlig sektor finns det flera möjliga utbildningsvägar. Trots utbildningsmöjligheterna är det få tolkar som vidareutbildar sig, annat än via de kurser som erbjuds av Arbetsförmedlingen och tolkförmedlingarna. Av alla verksamma tolkar är det endast ca 20 procent som har en formell behörighet från grundutbildning

eller auktorisation.¹⁰ Av tolkar med formell utbildning är en stor andel behöriga inom språk där det finns ett begränsat behov, som engelska, finska, ryska och spanska. De som väljer att läsa längre kvalificerade utbildningar till tolk väljer sällan tolkspråk som möter marknadens behov, något Arbetsförmedlingen tidigare påpekat¹¹. Samtidigt har denna grupp tolkar ofta ambitionen att tolka i EU eller inom andra mer prestigefyllda och välbetalda uppdrag.

Tabell 2.1 Utbildningsvägar för arbete som kontakttolk¹²

Anordnare	Utbildningsform	Längd
Universitet eller högskola	Minst kandidatutbildning	3 år och uppåt
Folkbildningen	Grundutbildning kontakttolk	1-2 år
Yrkehögskolan	Distansutbildning kontakttolk	1,5-2 år
Arbetsförmedlingen	Arbetsmarknadsutbildning	1 dag och uppåt
Tolkförmedlingar	Grundkurser	1 dag och uppåt

I de språk där behovet är störst idag, som exempelvis arabiska, dari eller tigrinja är andelen med formell behörighet som allra lägst och uppgår till endast 5-10

procent av alla aktiva tolkar.¹³ Denna grupp består till stor del av första generationens invandrare som är skickliga och kompetenta inom sitt språk men saknar

10. Språkföretagen, *Almega, utredningens diskussion med medlemmar i organisationen, 2019-02-11*

11. MYH (2016). *Förslag på fler utbildningsvägar för att bli kontakttolk. Slutrapport, s.15*

12. *Kontakttolk används ofta för att benämna de som tolkar inom offentlig sektor, till skillnad från exempelvis konferenstolk som tolkar vid möten och konferenser. Talkningen sker muntligt mellan den/de enskilda och personer vid offentliga instanser. Kontakttolkning inkluderar både tolkning på plats och på distans.*

13. *Språkföretagen, Almega, utredningens diskussion med medlemmar i organisationen, 2019-02-11*

förutsättningar för att skaffa formell behörighet. Det kan handla om bristande förmåga, utbildningsbakgrund eller ekonomiska förutsättningar som hindrar tolkarna från att kunna fullfölja en tolkutbildning.

Avsaknad av formell behörighet bör däremot inte förväxlas med avsaknad av kompetens. Kompetens inom tolkning innebär såklart en viss språklig förmåga och grundläggande tolkkunskaper, men erfarenhet är en minst lika viktig del. Framförallt handlar det om att tolken behöver ha rätt kompetens för det uppdrag som utförs, och inte nödvändigtvis högsta möjliga kompetens.

I stället för att, som tidigare utredningar, fokusera på hur vi kan maximera utbildningsnivån hos tolkar vill vi ställa frågan: Hur ska vi utforma utbildningsvägar för tolkar som skapar tolkning med den kvalitet och kompetens som efterfrågas – på både kort och lång sikt?

2.2 Striktare krav på utbildning

Det är viktigt att säkerställa att tillräckligt många tolkar utbildar sig för att kunna möta samhällets behov av tolktjänster.

Utmaningen med ett för strikt utbildningsfokus är dock att det bara söker säkerställa tolkresurser på lång sikt.

Tolkbehovet kommer dock alltid att uppkomma i stunden och variera kraftigt över tid. Den långa siktens välsignelse blir den korta siktens fiende.

I dagsläget står universitet och folkbildning för den långsiktiga tolkförsörjningen, medan tolkförmedlingar snabbt kan rekrytera och utbilda nya tolkar vid hastiga ökning av behov under en kortare period. Förmedlingarnas utbildningar sker utan formellt mandat, men är helt avgörande för att kunna möta branschens huvudsakliga kortsiktiga behov.

Tolkutredningen (SOU 2018:83) föreslår däremot införandet av striktare krav på utbildning och auktorisation vid beställning av tolkningstjänster. Förslaget är att det från 2024 inte längre ska vara möjligt att arbeta som tolk inom offentlig sektor utan formell utbildning. Endast utbildningar under statlig insyn ska godtas, och utbildningar hos Arbetsförmedlingen eller tolkförmedlingarna ska inte längre anses utgöra en godtagbar grund för tolkning.¹⁴ Tanken är att krav på utbildning och/eller auktorisation för att kunna arbeta som tolk skapar incitament till vidareutbildning.¹⁵

Striktare krav på utbildning skulle förstås höja kompetensen hos dem som genomgått den. Men kraven går inte ihop med den marknad som finns och kommer att finnas.

14. *SOU 2018:83, s. 367*

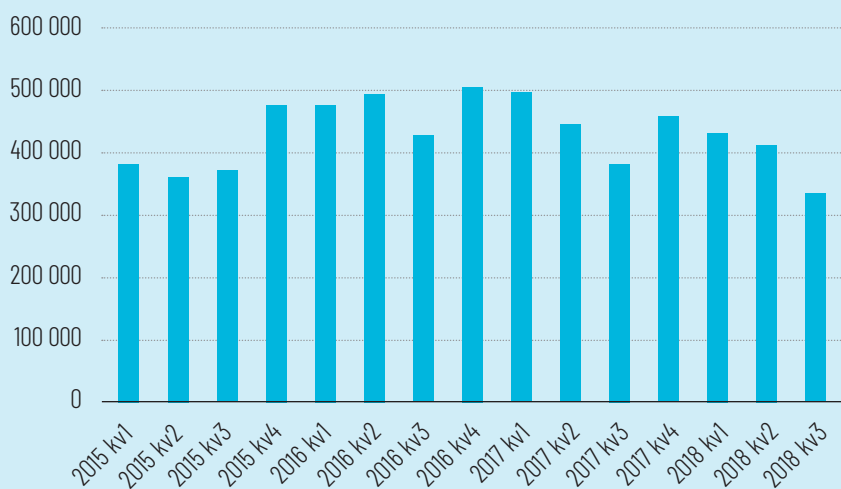
15. *Ibid., s. 444*

Som det går att utläsa i *Figur 2.2* kan tolkbehovet variera mycket under kort tid. Jämför vi efterfrågan med tolkutbildningarnas längd är det i princip omöjligt att hinna utbilda tillräckligt många tolkar när efterfrågan hastigt ökar. Dessutom finns risken att många tolkar genomgår långa utbildningar för att sedan stå utan jobb vid examen då efterfrågan minskat.

Rakt uttryckt: De utbildade tolkarna kommer inte att efterfrågas samtidigt som de efterfrågade tolkarna beläggs med yrkesförbud. Det skulle vara en mycket olycklig utveckling, för att uttrycka det mildt.

Figur 2.2 Antal förmedlade tolkuppsdrag inom privat sektor

Inrapporterade uppsdrag per kvartal och år, 2015-2018¹⁶



16. Språkföretagen, Almega, inrapporterade uppgifter 2018.

Bortsett från problem att möta kortsiktiga behov kan striktare krav på högre utbildning även slå hårt mot den långsiktiga tolkförsörjningen. Tolkar inom språk med hög efterfrågan saknar många gånger ekonomiska eller utbildningsmässiga förutsättningar för att kunna genomföra en längre utbildning inom universitet eller folkbildning. Tolkar inom mer udda språk med få uppdrag kan omöjligt försörja sig på tolkningen, och saknar därför incitament att genomgå en lång utbildning. Att ställa krav på högre utbildning kan därmed få effekten att färre tolkar kan komma i arbete och att de utbildade och auktoriserade tolkarna inte räcker till för uppdragen.

Det är samtidigt inte önskvärt att sänka kraven på de utbildningar som bedrivs under statlig insyn. Däremot är det ett hinder att begränsa utbildningsvägar när det finns, och kommer fortsätta finnas, ett utbrett behov av tolktjänster.

2.3 Möjlighet till kortare utbildning

I en utredning av Myndigheten för Yrkeshögskolan (MYH) om utbildningsvägar till tolk (2016) föreslogs införande av en kortare modulbaserad utbildning för yrkesverksamma tolkar som behöver kompletteras med vissa kurser för att uppnå högre kompetens och kvalitet i sin tolkning. Förslaget innebär ett upplägg med en kortare orienteringskurs på maxi-

17. MYH (2016), s.13

18. SOU 2018:83, s. 366

malt två veckor för att kartlägga kompetens. Utbildningen följs sedan av ett urval av kurser utifrån tolkens behov, från några veckors utbildning upp till maximalt 20 veckor.¹⁷

Denna typ av upplägg är tänkt att vara bättre anpassad efter individens behov av vidareutbildning och ha som mål att snabbt kunna utbilda nya tolkar vid ökad efterfrågan, som uppvisar tillräcklig kompetens. Tanken är att utbildningen ska resultera i en verifiering av kompetens enligt olika kvalifikationsnivåer motsvarande grundutbildad tolk och den lägre nivån samhällstolk (se mer utförlig beskrivning av kvalifikationsnivåer i kapitel 4). En kortare utbildning är tänkt att erbjudas parallellt med tolkutbildningarna hos universitet och folkbildning, och utgöra alternativa utbildningsvägar som bättre motsvarar kundernas behov.

En kritik som framförts bland annat i Tolkutredningen från 2018 är att en godtagbar kortare utbildning minskar incitamenten för att läsa en längre utbildning.¹⁸ Å andra sidan måste vi förstå att den fluktuerande efterfrågan innebär att vi måste hitta lösningar för att möta behov på både lång och kort sikt.

2.4 Förslag

Utifrån hur marknaden ser ut kan kombinationen av en längre och kortare utbildning inom tolkyrket vara passande. Det gör att vi kan säkerställa behovet av tolk på lång sikt genom längre utbildningar, men detta utan att begränsa möjligheten att snabbt kunna utbilda tolkar för att möta kortsiktiga förändringar på marknaden.

3. VERIFIERING AV KOMPETENS

3.1 Grundläggande problematik

Hur kan vi på bästa sätt verifiera tolkar-
nas kompetens för att skapa bästa möjliga
matchning mellan kundens efterfrågan
och tolkningens kvalitet?

Med dagens system kan tolkar få sin kompetens testad och verifierad genom slutförd utbildning under statlig insyn (det vill säga genom universitet och folkbildning) eller auktorisation hos Kammarkollegiet. Auktorisation och utbildning under statlig insyn ger möjligheten att registreras i Kammarkollegiets tolkregister.

Att verifiera sin kompetens genom exempelvis auktorisation ger rätt till högre ersättning och borde därmed vara något alla tolkar eftersträvar. Trots detta har större delen av alla verksamma tolkar inte fått sin kompetens verifierad och benämns som ”övrig tolk” med lägsta taxan för tolkningsuppdrag.

Kammarkollegiets utredning om tolkanvändning i staten (2017) pekar på att Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, som står för ca 70 procent av tolkbeställningarna inom offentlig sektor, har interna riktlinjer som fastslår att ”övrig tolk” ska

användas framför ”auktoriserad tolk” i de flesta ärenden.¹⁹ En anledning till detta är ramavtalens upplägg. Vid upphandling av ramavtal finns en särskild avropsordning som innebär att beställaren måste gå igenom listan av leverantörer; om den första leverantören inte kan erbjuda en tolk med den kompetensen som efterfrågas i beställningen går beställaren vidare till nästa leverantör, och så vidare. Detta kan leda till en mer tidskrävande process för myndigheten. Parallellt med att beställningar oftast sker under peak-tider finns det en risk att en tolk inte kan förmedlas i tid. Det har medfört att beställande myndigheter tenderar att sänka sina krav på tolkarens kompetens för att säkerställa att de tillgodoser sitt tolkbehov i tid.²⁰

Hos exempelvis Arbetsförmedlingen gäller att även om tolkförmedlingar skickar en auktoriserad tolk får denne enbart ersättning motsvarande den kompetensnivå som anges vid beställning.²¹ Många menar att detta minskar incitamenten för tolkar att utbilda sig och auktoriseras då det är möjligt, och till och med fördelaktigt, att arbeta utan verifierad kompetens.

19. Kammarkollegiet (2017). *Tolkanvändningen i staten*, s. 35

20. *Ibid.*, s. 37

21. *Ibid.*, s. 8

3.2 Auktorisation

Ett sätt att öka incitamenten är att ställa krav på auktorisation för tolkar som arbetar inom offentliga uppdrag. Tolkutredningen (SOU 2018:83) föreslår detta, med målsättningen att tolkar som arbetar inom offentlig sektor ska vara utbildade eller auktoriserade till 2024. Utbildade tolkar ska inte användas annat än i undantagsfall.²²

För den verksamma tolken kan det vara ett stort kliv att gå från övrig tolk till auktoriserad tolk. Tolkar med lång erfarenhet kan ha mycket god kompetens men svårt att klara av auktorisationsproven. De som har genomfört en tolkutbildning är de som klarar av auktorisationsproven då utbildningens innehåll ofta ligger nära de krav som sedan prövas vid auktorisationen.

Många tolkar önskar verifiera sin kompetens men lyckas inte. I dagsläget är det oftast möjligt att genomföra auktorisationsproven vid högst två tillfällen per år, vilket begränsar möjligheten att kunna auktoriseras som tolk. Samtidigt saknas det i många fall behöriga språkbedömare vilket saktar ner processen ytterligare.

En fråga som är viktig att ställa är huruvida en ökning av auktoriserade tolkar underlättar matchning av behov och

kompetens? Kompetensen hos auktoriserade tolkar är nödvändig för många uppdrag, men långtifrån alla.

3.3 Validering

Det finns en annan möjlighet för tolkar att verifiera sin kompetens idag. De folkhögskolor och studieförbund som erbjuder tolkutbildning har även möjlighet att validera tolkkompetens motsvarande genomförd grundutbildning. Det innebär att tolkar med yrkeserfarenhet som saknar formell utbildning har möjlighet att validera sin kompetens utan att behöva genomgå grundutbildningen. Validering sker genom att tolkens kunskaper testas mot utbildningens kunskapskrav vid examen, och kan därmed ge validering motsvarande utbildningens examensbevis.

Det är däremot få skolor som erbjuder validering idag och processen för detta är lång och kostar såväl tolken som anordnarna mycket i både tid och pengar.²³ Samtidigt är många tolkar inte medvetna om att denna möjlighet finns, och därför är det mycket få tolkar som valideras i dagsläget.²⁴

3.4 Certifiering

Myndigheten för yrkeshögskolans (MYH) utredning om utbildningsvägar till tolk (2016) föreslår att det ska vara möjligt för

alla tolkar, oavsett tidigare utbildning eller erfarenhet, att certifieras enligt särskilda kunskapsnivåer. Man menar att detta är ett sätt att kunna verifiera kompetens från tolkförmedlingarnas och Arbetsförmedlingens egna utbildningar och snabbt få ut tolkar i arbete.²⁵

Certifiering ska ske enligt förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande. Ramverket underlättar jämförelser mellan kompetenser och färdigheter genom särskilda kvalifikationsnivåer, som anges enligt Sveriges referensram för kvalifikationer (SeOF). Myndigheten för yrkeshögskolans utredning (2016) föreslår en certifiering av tolkar enligt följande:

- SeQF nivå 3 Samhällstolk
- SeQF nivå 4 Tolk med godkänd utbildning MYH/folkbildningen
- SeQF nivå 5 Tolk med yrkeshögskoleexamen
- SeQF nivå 6–7 Tolk med högskoleexamen²⁶

Nuvarande kvalifikationsnivåer för auktoriserade och specialiserade tolkar är inte klassade enligt SeQF men bör enligt MYH placeras mellan nivå 5 och 6.²⁷ Därmed klassificeras alla tolkar enligt en och samma standard, vilket underlättar

för både beställare och förmedlare.

Tolkutredningen från 2018 menar tvärtom att MYHs förslag på certifiering inte bör implementeras. Utredaren menar att det inte finns ”behov av ytterligare sådana kvalitetsmarkörer” och att det ”riskerar att skapa tilltagande oklarhet kring erforderliga kompetenser och kvalifikationer i yrket”.²⁸ Utredningen syftar framförallt på beställare som kan komma att ha svårt att skilja på tolkar med de olika klassificeringarna av kompetenser och därmed få svårare att matcha rätt person till rätt uppdrag.

Centralt för att uppnå bästa möjliga matchning av kompetens och uppdrag är tydliga, gemensamma kompetensbenämningar. I dagsläget använder olika myndigheter olika benämningar i sina upphandlingar som förvirrar och försvårar tolkförmedlingen. Med ett gemensamt språk kan beställare säkerställa att de får en tolk med rätt kompetensnivå och förmedlingarna kan bättre matcha tolkar som lever upp till uppdragens krav.

I dagsläget är det framförallt de olika tolkförmedlingarna som har insikt i utbudet av tolkar, men det finns ytterligare behov av att gemensamt kartlägga kompetensen hos de ”övriga tolkar” som är verksamma. Här kan certifiering vara ett användbart verktyg för att kartlägga kompetensen hos

22. SOU 2018:83, s. 367

23. MYH (2016), s. 16

24. SOU 2018:83, s. 357

25. MYH (2016), s. 15

26. MYH (2016), s. 21

27. *Ibid.*, s. 21.

28. SOU 2018:83, s. 360

tolkar i Sverige och utöka förståelsen för hur väl rustade vi är för framtida tolkbehov.

3.5 Förslag

För att snabbt kunna tillgodose plötsliga tolkbehov är det rimligt att det finns kortare vägar till verifiering, där kompetens kan säkerställas utifrån uppvisade reella kunskaper även om tolken saknar lång utbildning. Samtidigt är det viktigt med fortsatt högre utbildning och auktorisation för att långsiktigt säkerställa tolkresurser för mer avancerade uppdrag där det ställs höga krav på kompetens och kvalitet.

Därmed finns det ett behov av att, utöver auktorisation, även verifiera tolkarnas kompetens genom certifiering, och på så sätt bättre kunna matcha uppdragens kompetenskrav med den tolk som förmedlas för uppdraget.

4. TILLSYN

4.1 Grundläggande problematik

Tillgång till tolk är en demokratisk rättighet som regleras i bland annat förvaltningslagen.²⁹ Där framgår exempelvis att myndigheter ska använda tolk om det är nödvändigt för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt. Lagen styrker därmed vikten av att alla lika rätt till korrekt tolkning för att ha samma förutsättning att ta del av information.

Tolkningsuppdraget styrs även av särskilda etiska ramverk som lägger ett stort ansvar på tolken för att uppdraget utförs korrekt. Det mest centrala är begreppet ”god tolksed” som finns författat av Kammarkollegiet.³⁰ God tolksed berör frågor kring tolkens roll i samtalet och ansvar för att inte tolka samtal där det finns risk för jäv.

Samtidigt innefattar tolkningsverksamhet alltid svårigheter i kvalitetsbedömningen av enskilda uppdrag. Idag är tolkförmedlingarna ansvariga för att förmedlade tolkar har tillräcklig utbildning och kompetens för att kunna utföra uppdraget med god kvalitet. Kvalitetsarbetet hos förmedlingarna sker dock i varierande grad, från mycket omfattande till obefintligt. Det ställer höga krav på att kunden är insatt i tolk-

arbetet för att kunna avgöra om det som översätts är korrekt. Det är därför viktigt med tillsyn över verksamma tolkar för att säkerställa att god tolksed följs och att tolkningen har god kvalitet.

Idag sker tillsynsarbetet av auktoriserade tolkar vid prövning om förlängning av auktorisation, eller till följd av anmälningar till Kammarkollegiet om avvikelser. Auktoriserad tolk omfattas av yrkesskydd, vilket innebär att den som falskt utger sig för att vara auktoriserad tolk riskerar böter. Samtidigt är riktlinjerna för tillsyn och uppföljning av tolkar som missbrukar detta otydliga, och det är mycket sällan någon blir fälld. Det sker däremot ingen tillsyn av icke-auktoriserade tolkar, med eller utan utbildning, då de inte omfattas av Kammarkollegiets uppdrag och tillsynsområde.

Tillsyn över auktoriserade tolkar är nödvändig för att bibehålla legitimitet. Ett förslag som framförts i Tolkutredningen (SOU 2018:83) är att utöka tillsynen för att även omfatta tolkar med dokumenterad formell utbildning.³¹

Utökad tillsyn är nödvändig för att säkerställa god kvalitet och rätt kompetens hos de auktoriserade och utbildade tolkarna

29. 8 § förvaltningslagen (1980:223)

30. Kammarkollegiets tolkföreskrift (KAMFS 2016:4)

31. SOU 2018:83, s. 449

som avropas, oftast för en högre ersättning.

4.2 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har en rad olika uppdrag inom statsförvaltningen som faller under finansdepartementets verkningsområde, exempelvis kapitalförvaltning, inköp och försäkring. I Kammarkollegiets uppdrag ingår testning och auktorisation samt tillsyn av auktoriserade tolkar som finns registrerade i det nationella tolkregistret. Inom Kammarkollegiet finns även Statens inköpscentral som hanterar upphandlingar kring ramavtal för statens beställning av tolkar.³²

Om man ser till Kammarkollegiets övriga uppdrag, samt att myndigheten är placerad under finansdepartementet, är det anmärkningsvärt att myndigheten har ett sådant ansvar som står mycket långt ifrån de finansiella och juridiska frågor som ingår i de huvudsakliga ansvarsområdena. Tolkutredningens (SOU 2018:83) förslag på ett utökat ansvar för Kammarkollegiet inom tolkningsområdet kommer därför som en överraskning.

Självklart har Kammarkollegiet samlat på sig nyttiga erfarenheter under åren som auktorisations- och tillsynsmyndighet för tolkar. Samtidigt är auktorisation och tillsyn en så pass viktig del i tolkarnas kompetens att det är mer rimligt att

uppdraget ges till en myndighet med stor insikt i den kompetens som testas hos tolkarna under prövning.

I och med Kammarkollegiets samtidiga uppdrag som både upphandlare av tolktjänster och myndighet för auktorisation och tillsyn av tolkar finns det risk för en jävssituation, där Kammarkollegiet möjligen kan ge sig själva ett övertag vid upphandling med tolkförmedlingar genom att kunna påverka möjligheterna till auktorisation. Kombinerat med Kammarkollegiets svaga koppling till tolkfrågor är det mer passande att en annan myndighet tar över detta uppdrag.

En auktoriserande myndighet som är mer närliggande yrket i fråga, alternativt utbildningen, har större möjlighet att kunna se utvecklingen av nya behov och hur auktorisation och tillsyn bäst kan anpassas efter detta. Ett förslag är att uppdraget lämnas över till Institutionen för Språk och Folkminnen, en myndighet som arbetar direkt med frågor kring språk och dialekter. Myndighetens språkvårdsenhet, Språkrådet, arbetar med rådgivning och forskning inom språk; i dagsläget med fokus på främst svenska, finska, jiddisch, meänkieli, romska och svenskt teckenspråk, men även andra språk. Språkrådet arbetar även med att främja klarspråk för att tillgängliggöra information som delges inom offent-

lig sektor, organisationer och företag. Därmed kan Institutionen för Språk och Folkminnen utvidgas till att bli en samlad myndighet för frågor kring språk-, tolk- och översättarfrågor och arbeta för allas rätt till likvärdig tillgång till myndighetsinformation.

4.3 Granskning av tolkförmedlingar

I dagsläget finns ingen myndighet som granskar tolkförmedlingarnas verksamhet. I upphandlingarna om ramavtal kan beställare ange särskilda kvalitetskrav från förmedlaren i termer av administration, kompetens, avvikelserapportering etc. Däremot innebär ramavtalen endast generella riktlinjer för uppdraget, och inkluderar inget avtal direkt med tolk.

Det är först vid tolkuppdragens genomförande som beställaren fullt ut kan upptäcka låg kvalitet i tolkning eller andra brister i administration och samordning från tolkförmedlingen. Samtidigt har beställare många gånger dåliga processer för uppföljning och avvikelshantering när det gäller tolkuppdragen. Även om en förmedlad tolk inte uppfyller kvalitetskraven är det sällan något som följs upp gentemot leverantören. En anledning kan vara att brister i kompetens och kvalitet kan återspegla beställarnas brister i avropen och indirekt bli en kritik gentemot dem själva. På det här sättet förbises brister hos leve-

rantörer som innebär att oseriösa aktörer kan agera fritt utan några större risker för sanktioner.

Kombinerat med en ökad efterfrågan under de senaste åren har det inneburit att fler oseriösa aktörer tagit sig in på marknaden och erbjuder tjänster från tolkar som varken genomgått utbildning eller har tidigare erfarenhet från tolkning. Det finns således ett behov av att granska och bedöma tolkförmedlingarna för att säkerställa god tolkförmedling med kompetenta tolkar.

Tidigare utredningar har lyft förslag på åtgärder för granskning av tolkförmedlingar. Nu senast i Tolkutredningen från 2018 föreslås Länsstyrelsen få i uppdrag att granska tolkförmedlingarnas verksamheter och skapa ett register över tolkförmedlingar med godkänd verksamhet.³³ Bedömningen ska ske utifrån bland annat tolkförmedlingens levererade kvalitet i tolkuppdragen och förmedlingens kostnadseffektivitet.³⁴ Då det är främst inom offentlig myndighet som tolkuppdrag utförs är det rimligt med ett offentligt organ för granskning.

Parallellt med en granskande myndighet ser vi ytterligare behov av att skapa en egen självregleringsverksamhet för branschen, motsvarande mediernas pressombudsman. Syftet med en sådan skulle

32. <https://www.kammarkollegiet.se/om-kammarkollegiet>

33. SOU 2018:83, s. 449

34. *Ibid.*, s.440

inte vara att ersätta offentlig tillsyn utan att komplettera tillsynen och snabbare komma tillrätta med eventuella bristfälligheter. Det finns ett värde i att tolkförmedlingarna själva tar ansvar för att kompetenta tolkar förmedlas och tillsammans arbetar för att hålla oseriösa aktörer utanför arenan.

4.4 Granskning av tolkförmedlingar

Problematiken kring barn-anhörigtolkning har lyfts vid upprepade tillfällen under de senaste åren, och är något även Tolkutredningen (SOU 2018:83) adresserar.³⁵ Det finns stora etiska problem med barn-anhörigtolkning som går emot principerna om god tolksed.

Tolkutredningen (SOU 2018:83) föreslår införande av en lag som förbjuder barn-tolkning inom offentliga verksamheter, utom i vissa undantagsfall. Det stärker förvaltningslagen som framhåller att professionell tolk ska anlitas om myndighet bedömer att det finns behov.

En sådan lagändring är både nödvändig och efterfrågad. Däremot finns det behov av att ytterligare utveckla hur denna lag bör efterföljas, då det finns en risk att barn-anhörig tolkning fortgår exempelvis i samtal med skola eller sjukvård. Där behöver beställarens ansvar för anlitan av professionell tolk bli tydligare.

35. *Ibid.*, s. 457

4.5 Förslag

- Ansvaret för tillsyn och auktorisation lämnas över från Kammarkollegiet till Institutionen för Språk och Folkminnen.
- Uppdraget att granska tolkförmedlingarna och deras verksamhet ges till Länsstyrelserna.
- Självreglering införs genom att tolkförmedlingarna bygger upp en egen regleringsverksamhet för branschen som kompletterar tillsynsmyndighet, och där branschen själv är delaktig i att säkerställa tolkning av hög kvalitet.
- Förbud mot barn-anhörig tolkning införs i lag. Det förutsätter att en strategi tas fram för uppföljning och sanktioner vid lagbrott.

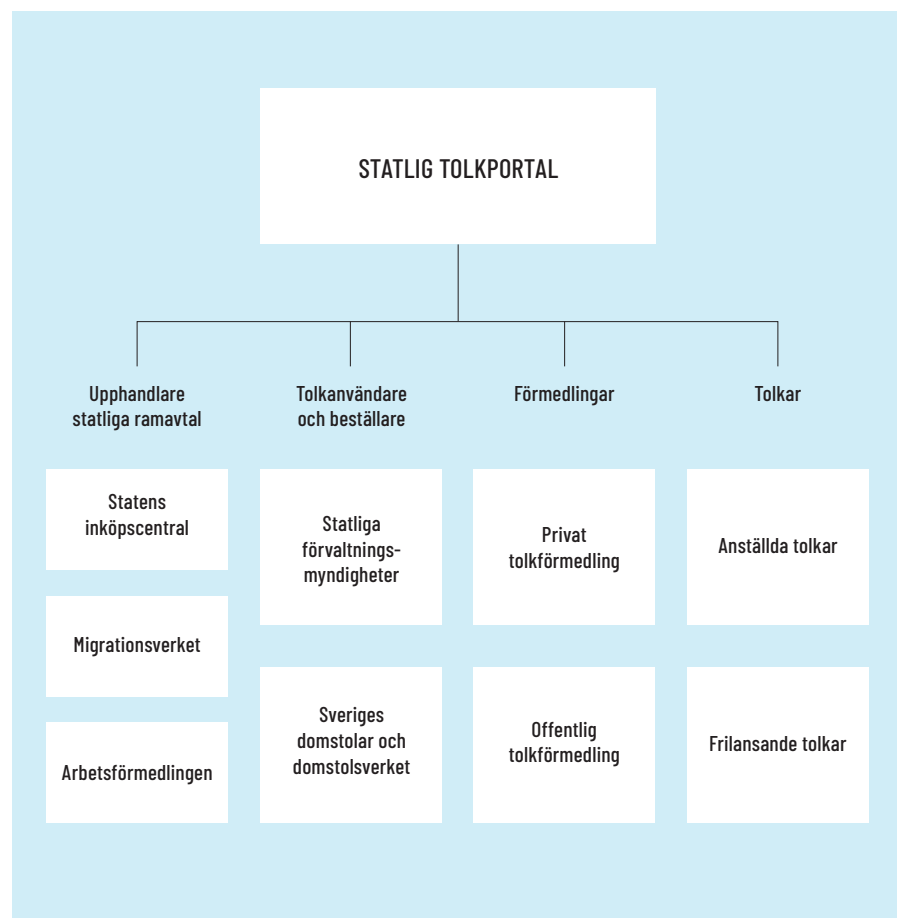
5. AVSLUTANDE KOMMENTARER

Som denna tolkutredning konstaterar finns det flera möjliga vägar för att förbättra matchningen mellan behovet på marknaden och kompetensen hos tillgängliga tolkar. Problemen med samhällets tolkförsörjning idag inkluderar framförallt formerna för anställning och förmedling, upphandling av ramavtal och beställarkrav, utbildning, verifiering och tillsyn av tolkar samt granskning av förmedlingsverksamheterna. Centralt är de skiftande behoven på både kort- och lång sikt som skapar stora utmaningar för såväl tolkar som förmedlare och beställare.

Det finns och kommer fortsätta finnas tolkar på ”elitnivå”. De som går långa utbildningar och siktar på EU och dess prestigefyllda, välbetalda tolkuppdrag. Men det är och förblir en utopi att hela branschen kommer se ut på det sättet – så ser inte efterfrågan ut.

Lösningen måste istället inkludera åtgärder som parallellt kan möta kortsiktiga förändringar av behov och säkerställa långsiktig tillgång till kompetenta tolkar inom de mest efterfrågade språken.

Bilaga 1: Aktörer inkluderade i Tolkutredningens (SOU 2018:83) förslag på statlig tolkportal



Bilaga 2: 2018 års Tolkutredning vs. 2019 års Tolkutredning

Endast auktorisation och validerad utbildning godkänns för att få tolka i offentliga uppdrag. "Staten för register över auktoriserade och utbildade tolkar. Det utgör bas för framtida tolktjänster inom offentlig sektor" (s.26)	Fler möjligheter till testning och verifiering av kompetens genom införande av certifiering.
Begränsning av utbildningsvägar för tolk till enstaka utbildningar vid universitet/högskola/folkbildning, med fortsatt höga antagnings- och examinationskrav. Andra utbildningar, som tolkförmedlingars internutbildning, kan ej valideras som giltig kompetens för tolk. "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" (s.25)	Kompletterande kortare utbildningar för att kortsiktigt möta ökade behov.
Kammarkollegiet ges utökad tillsyn över registrerade tolkar – både auktoriserade och utbildade. "Regelverk, kvalitetssäkring och tillsyn utvecklas gentemot tolkar och förmedlingsorgan" (s.26)	Ansvar för tillsyn och auktorisation lämnas över till Institutionen för Språk och Folkminnen.
Staten bygger upp egen tolkresurs. Gör alla registrerade tolkar tillgängliga i gemensam statlig tolkportal/ beställarsystem. "Staten och offentlig sektor bygger vid behov upp egna tolkresurser eller avtalar om garanterade tjänster." (s.26)	Ingen statlig anställning av tolkar då det strider mot tolkarnas praxis god tolksed. Anställning via tolkförmedlingar och fortsatt frilansarbete.
Stegvis utfasning av privat tolkförmedling och andra vinstdrivande/onödiga mellanhänder. "Kvalitetssäkrade och registrerade tolkar erbjuds uppdrag i staten genom statens beställarsamordning. Myndighetskrav möts av kvalitet i levererade tjänster" (s. 26)	Fortsatt privat förmedling som är effektiv, driver kvalitet och verkar för kompetensutveckling.
Granskning av tolkförmedlingarna via Länsstyrelsen. "Regelverk, kvalitetssäkring och tillsyn utvecklas gentemot tolkar och förmedlingsorgan" (s.26)	Granskning av tolkförmedlingarna via Länsstyrelsen.
Införande av lag som förbjuder barn-anhörig tolkning. "En ny tolklag införs, barntolkning förbjuds och ersätts med professionella tolkar" (s. 26)	Införande av lag som förbjuder barn-anhörig tolkning. Samt process för uppföljning och sanktioner vid lagbrott.
Inga initiativ för branschen att självreglera och själva arbeta kvalitetshöjande	Uppbyggandet av ny självregleringsverksamhet för branschen som kompletterar tillsynsmyndigheten och där branschen själv är delaktig i att säkerställa tolkning av hög kvalitet.

