

# Att förstå och bli förstådd

— ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk

*Betänkande av Tolkutredningen*

*Stockholm 2018*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**SOU 2018:83**

# Sammanfattning

## Bakgrund

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

## Utredningens förslag i punktform

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

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

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

## Uppdraget

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

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

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

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

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

## **Utbildning och auktorisation till tolk**

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

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

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

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

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

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

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

### **Utbildning för alla tolkar oavsett tolkspråk**

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

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

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

### **Ny tolklag med reglering och tillsyn**

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

Dagens förmedlingsverksamhet för tolkar kan inte fullt ut garantera kvalitativa tolktjänster för offentlig sektor och bidrar inte alltid till en väl fungerande arbetsmarknad för kvalificerade tolkar med utbildning eller auktorisation. Myndigheternas 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 patientssäker kommunikation. Det är också viktigt att öka kunskapen kring de förutsättningar som tolkar arbetar under och bidra till att tolkens arbetssituation kan utformas på ett för tolken och verksamheten konstruktivt sätt.

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

## **Styrning, samverkan och uppföljning**

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

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

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

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

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

## Statlig tolkportal

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

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



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

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

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

### **Terminologiskt arbete**

Enhetlig terminologi och systematiskt uppbyggda termdatabanker som stöd för bland annat tolkning och översättning utgör en basal 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 förvaltade terminologidatabaser i olika språk utgör som redan framgått en grundläggande och värdefull resurs för såväl tolkar som översättare.

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

## Kommuner och landsting

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