

Ert datum:
2019-02-18

Datum:
2019-05-14

Er ref:
U2018/04684/UF

Diarienummer:
UHM-2019-0050

Utbildningsdepartementet
Enheten för ungdomspolitik och folkbildning
u.remissvar@regeringskansliet.se

Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83)

Upphandlingsmyndigheten får härmed yttra sig över rubricerat betänkande av Tolkutredningen (hädanefter benämnd utredningen). Utredningen har haft i uppdrag att bland annat genomföra en översyn av den offentliga sektorns användning av tolkar och utifrån detta lämna förslag på ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system för att samhällets nuvarande och framtida behov av tolktjänster ska tillgodoses.

Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar huvudsakligen på de delar som har anknytning till upphandlingsområdet.

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten avstyrker förslaget att tolktjänster inom statliga myndigheter som huvudregel ska utföras av auktoriserade tolkar eller av tolkar med godkänd utbildning. Vidare avstyrker Upphandlingsmyndigheten utredningens förslag att endast registrerade tolkförmedlingar ska få förmedla tolktjänster till offentlig sektor. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker dock förslaget om att i svensk rätt införa ett förbud mot användandet av barn som tolkar.

Ert datum:
2019-02-18

Datum:
2019-05-14

Er ref:
U2018/04684/UF

Diarienummer:
UHM-2019-0050

Allmänt

Upphandlingsregelverket i Sverige utgörs av ett antal lagar baserade på direktiv från EU. Vad gäller denna remiss aktualiseras främst tillämpningen av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Ett grundläggande mål med upphandlingsdirektiven är att säkerställa unionens fyra friheter; fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital på EU:s inre marknad. De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem grundprinciper, likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet, transparens och ömsesidigt erkännande. Bestämmelserna i upphandlingslagarna ska alltid tolkas mot bakgrund av dem.

Utöver lagbestämmelserna och de grundläggande principerna har regeringen även tagit fram en nationell upphandlingsstrategi som främst statliga myndigheter har att förhålla sig till. Den nationella upphandlingsstrategin innehåller en struktur för hur upphandlande myndigheter och enheter kan arbeta för att utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp. Därutöver finns det en rad regelverk som inverkar på upphandlande myndigheters och enheters handläggning av upphandlingar, däribland offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (2017:900).

En inledande reflektion med anledning av utredningens problembeskrivning är att mycket av den problematik som utredningen redogör för avseende upphandling av tolktjänster inte är unik för dessa typer av tjänster, utan är utmaningar som generellt präglar den offentliga upphandlingen. Det gäller t.ex. erfarenheter av lägsta pris-fokus och bristande avtalsuppföljning (s. 205–206, s.189–190). Det är Upphandlingsmyndighetens övergripande uppfattning att sådana generella problem bör ges generella lösningar, och sällan kan eller bör angripas med initiativ som är specifika för olika branscher eller myndigheter.

Utredningens förslag till tolklag

Val av tolk

Upphandlingsmyndigheten ser positivt på utredningens ambition att öka kvaliteten på tolktjänster inom den offentliga sektorn. Utredningens förslag till lagtext innebär dock att tolktjänster som avropas av statliga myndigheter som huvudregel ska utföras av en fysisk person som antingen är auktoriserad tolk eller har en godkänd tolkutbildning (2 kap. 1 § i utredningens förslag till tolklag). Samtidigt lyfter utredningen fram att den snabba tekniska utvecklingen som pågår i samhället, i betydande utsträckning och inom en inte alltför avlägsen framtid, kan ersätta många mänskliga tolkar och översättare (s. 523–538).

Ert datum:
2019-02-18

Datum:
2019-05-14

Er ref:
U2018/04684/UF

Diarienummer:
UHM-2019-0050

I den nationella upphandlingsstrategin framgår att i rollen som aktiv beställare kan den offentliga sektorn bidra till att marknaden utvecklar lösningar på viktiga samhällsutmaningar. Det bör här även tilläggas att Regeringen beslutade den 2 maj 2019 att ge Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) i uppdrag att främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda artificiell intelligens för att lösa samhällsutmaningar.¹ De samhällsutmaningar som utredningen visar på är bland annat brist på tolkar i ett flertal språk och kvalitetsbrister hos åtskilliga av de tolkar som trots allt är tillgängliga (s. 539), ett framtida ökat eller i vart fall stabilt behov av tolktjänster (s.234) samt onödig miljöpåverkan för resor till och från tolkningsstället (s. 226).

Upphandlingsmyndigheten anser att utredningens förslag begränsar möjligheten att upphandla innovativa och alternativa lösningar på tolktjänster och avstyrker därför förslaget att tolktjänster inom statliga myndigheter som huvudregel ska utföras av auktoriserade tolkar eller av tolkar med godkänd utbildning.

Upphandlingsmyndigheten ser dock positivt på utredningens ambition att öka kvaliteten på de tolktjänster som utförs inom den offentliga sektorn och efterfrågar därför en översyn av hur kvaliteten kan säkerställas i samband med tolkning inom staten samtidigt som möjlighet finns till innovation och alternativa lösningar. Som inspiration för hur en sådan lösning kan utformas hänvisar Upphandlingsmyndigheten till rättegångsbalkens bestämmelse avseende möjligheten att, om det är lämpligt, använda ett tekniskt hjälpmedel istället för att anlita en tolk i de fall behov av tolkning föreligger till följd av en hörselnedsättning eller talsvårighet.

Vidare anser Upphandlingsmyndigheten att bestämmelsens placering i en lag som i övrigt endast reglerar auktorisation och tillsyn försvårar för de många tillämparna och bör ses över.

God tolksed och opartiskhet

Enligt utredningens förslag till tolklag ska en tolk avböja att utföra uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för opartiskhet eller självständighet (4 kap. 2 §). Vad gäller begreppet "opartiskhet" efterlyser Upphandlingsmyndigheten ett klargörande av om detta begrepp i sammanhanget har samma innebörd som i 1 kap. 9 § regeringsformen.

¹ [Regeringens uppdrag att öka den offentliga förvaltningens förmåga att tillgängliggöra öppna data samt bedriva öppen och datadriven innovation.](#)

Ert datum:
2019-02-18

Datum:
2019-05-14

Er ref:
U2018/04684/UF

Diarienummer:
UHM-2019-0050

Register över tolkförmedlingar

Upphandlingsmyndigheten avstyrker utredningens förslag att endast de tolkförmedlingar som är godkända och registrerade ska få förmedla tolktjänster till offentlig sektor (5 kap. 1 §). Däremot ställer sig Upphandlingsmyndigheten generellt positiv till upprättande av ett register som fastställer en lägstanivå på förmedlingstjänsterna och som det därefter står upphandlande organisationer fritt att ställa som kvalificeringskrav på leverantörens tekniska förmåga.

Syftet med utredningens förslag är att säkra det offentliga åtagandet vad avser kvalitet, rättssäkerhet och kostnadseffektivitet i externa förmedlingstjänster mot offentlig sektor (s.446). Utredningen menar att de avgörande faktorerna för förslaget är samordnad kravställning kring samhällets tolkbehov och förmedling av tolkar. Utredningen ser därför ökad reglering och tillsyn av förmedlingsledet som en viktig grund för fortsatt arbete (s.441).

Huvudregeln vid all offentlig upphandling är att den upphandlande organisationen är förhållandevis fri att ställa de krav och villkor som krävs för att möta verksamhetens behov. Dessa krav och villkor ska dock ha en koppling till upphandlingsföremålet och vara proportionerligt för att uppnå syftet. En bedömning av om ett krav eller villkor är förenlig med upphandlingslagstiftningen måste därför genomföras i varje enskilt fall.

Det är Upphandlingsmyndighetens uppfattning att ett krav med hänvisning till en specifik auktorisation många gånger kan vara en lämplig och effektiv åtgärd för den upphandlande organisationen att säkerställa kvaliteten i den tjänst som upphandlas. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker därför utredningens förslag om att upprätta ett register över godkända tolkförmedlingar. Upphandlingsmyndigheten avstyrker dock utredningens förslag på att endast tolkförmedlingar som finns upptagna i registret ska få förmedla tolktjänster till offentlig. Upphandlingsmyndigheten har svårt att se att ett absolut krav på registrering per automatik skulle säkra kvaliteten, rättssäkerheten och kostnadseffektiviteten i de externa förmedlingstjänsterna däremot skulle en registrering kunna fungera som ett stöd i de upphandlande organisationers kravställning.

Vidare har Upphandlingsmyndigheten svårt att se att syftet med kravet många gånger inte skulle kunna säkerställas på annat och mindre ingripande sätt beroende på den upphandlande organisationens behov och förutsättningar. Ett absolut krav på registrering riskerar även att begränsa konkurrensen på marknaden och är i sig inte en garanti för att den faktiska tolktjänsten håller den kvalitet som efterfrågas.

Ert datum:
2019-02-18

Datum:
2019-05-14

Er ref:
U2018/04684/UF

Diarienummer:
UHM-2019-0050

Ansökan om registrering av tolkförmedling

I utredningen föreslås en del bedömningspunkter som ska ligga till grund för att godkännas i registret (5 kap. 3–5 §§). Bland annat anger utredningen att sökande utan anmärkning ska ha fullgjort kraven på betalning av skatter och arbetsgivaravgifter samt genomgå en lämplighetsprövning omfattande vissa typer av brott (447–448).

Upphandlingsmyndigheten kan konstatera att ett flertal av dessa punkter även är sådant som den upphandlande organisationen har en skyldighet att kontrollera innan ett beslut om tilldelning fattas (13 kap. LOU). I praktiken kan detta innebära att en godkänd och registrerad tolkförmedlare ändock inte har rätt att delta i en offentlig upphandling utifrån de obligatoriska och fakultativa uteslutningsgrunderna. På samma sätt som en leverantör som utifrån upphandlingslagstiftningen skulle vara lämplig och kvalificerad ändock inte har möjlighet att vara med och konkurrera om kontraktet endast för att denne inte har fått sin ansökan om registrering godkänd.

Problematiken med ”dubbel” lämplighetsprövning av leverantörer är inte unik för detta område, men här gör sig invändningen gällande med större kraft eftersom förmedling av tolktjänster i princip alltid kommer att bli föremål för offentlig upphandling och därmed de krav som följer av upphandlingsreglerna.

Upphandlingsmyndigheten avstyrker utredningens förslag om vilka bedömningspunkter som ska ligga till grund för en registrering och efterlyser en översyn av alternativa bedömningspunkter för att säkerställa en lägsta kvalitetsnivå på förmedlingsföretag som önskar blir registrerade. Enligt Upphandlingsmyndighetens mening bör en registrering vara ett komplement till upphandlingslagstiftningens krav på kontroll av leverantörens lämplighet.

Utredningens förslag om förbud mot att använda barn som tolkar

Upphandlingsmyndigheten delar utredningens bedömning om det olämpliga i att barn används som tolkar och instämmer därför i utredningens förslag om att tydliggöra ett principiellt förbud mot barntolkning i offentlig verksamhet.

I syfte att underlätta den praktiska tillämpningen av bestämmelser anser Upphandlingsmyndigheten dock att begreppet ”barn” bör definieras i lagtexten.

Ert datum:
2019-02-18

Datum:
2019-05-14

Er ref:
U2018/04684/UF

Diarienummer:
UHM-2019-0050

Utredningens förslag till ändring i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare samt förslag till ny tolkförordning (2019:000)

Utredningen föreslår att lyfta ut tolktjänster i talade språk från den nuvarande förordningen och istället reglera vissa delar i den föreslagna tolklagen och vissa delar i en ny förordning som endast rör aktuell tolktjänst. Den nuvarande förordningen skulle enligt utredningens förslag, i fortsättningen, endast reglera auktorisation av teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt översättare (s. 370).

Av betänkandet framgår att tolkar i talade språk många gånger även arbetar som översättare av det aktuella språket. En lagteknisk uppdelning av dessa två yrken innebär att en tolk som även arbetar som översättare har en lag och en fristående förordning att förhålla sig till vad gäller auktorisation och kraven på registrering. Det kan alltså få till följd att mycket likartad verksamhet kommer att regleras i två olika regelkomplex med delvis olika konstruktion och innehåll. För upphandlande myndigheter riskerar uppdelningen att försvåra möjligheten till effektiv kravställning och uppföljningsarbete.

Upphandlingsmyndigheten ser därmed en tillämpningsproblematik, för såväl upphandlande myndigheter som för den enskilda tolken och instämmer med utredningens bedömning om att förutsättningarna för en mer sammanhållen och enhetlig reglering för tolkar och översättare bör prövas i det fortsatta arbetet (s. 652).

Tydligare och enhetligare definition av begreppet tolk

Begreppet tolk används i varierande form i utredningens förslag på olika lagar och förordningar men någon definition om vad som avses med begreppet tolk finns inte angivet i utredningens förslag. Avsaknaden av en generell definition innebär en tillämpningssvårighet bland annat vad gäller utredningens förslag om ett förbud mot barntolkar och huruvida detta förbud även omfattar teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkning eller om förbudet endast träffar tolkning i talade språk.

Upphandlingsmyndigheten efterfrågar därför en generell definition av begreppet tolk och att denna definition placeras i den lag och de förordningar som huvudsakligen reglerar tolk i talade språk, teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt översättare.

Ert datum:
2019-02-18

Datum:
2019-05-14

Er ref:
U2018/04684/UF

Diarienummer:
UHM-2019-0050

Generaldirektör Inger Ek har beslutat i detta ärende. Upphandlingsjurist Victoria Westergren har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjurist Anders Asplund och upphandlingsjuristen Henrik Grönberg deltagit.

Inger Ek

Victoria Westergren