



Stockholms
universitet

1 (1)

Beslut
2019-05-10

SU FV-1.1.3-0655-19

Stockholms universitet

Utbildningsdepartementet

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

Stockholms universitet har ombetts inkomma med synpunkter till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) på remiss av betänkandet *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk* (SOU 2018:83).

Remissen gick ut till Tolk- och Översättarinstitutet (TÖI) och deras svar, som redovisas i bifogad bilaga, utgör Stockholms universitets svar.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus Elisabeth Wåghäll Nivre. Föredragande har varit handläggare Sandra Persson.

Elisabeth Wåghäll Nivre

Sandra Persson

Humanistiska fakultetsnämnden

Remissvar på betänkandet *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk*

Bakgrund

Tolkning i offentlig sektor är statligt finansierad och uppgick 2018 till en kostnad av ca 2,2 mdkr. Nästan hela ansvaret för hur befintliga tolkresurser utnyttjas, avvikelshantering, uppföljning, utvärdering och fakturahantering är utlagt på externa tolkförmedlingar, som till övervägande del är privata aktörer. Som en konsekvens av det finns det generellt sett en stor okunskap i offentlig verksamhet om vad tolkning innebär och vad en tolk gör, vilka kompetenser en tolk måste besitta och vilka förutsättningar som behövs för att tolkning av god kvalitet ska vara möjlig. Tolkjänster upphandlas idag i form av tolkförmedlingstjänster, inte tolktjänster, vilket innebär att tolkarna inte finns med som en part vid upphandlingen och alltså inte har någon möjlighet att påverka sina arbetsvillkor. Den relativa jämvikt mellan arbetsmarknadens parter som vanligen gäller för svensk arbetsmarknad är därmed satt ur spel och tolkyrket har i hög utsträckning blivit ett genomgångsyrke till följd av dåliga och osäkra arbetsvillkor. Samtidigt som tolkbrist påvisas arbetar merparten av tolkarna ofrivillig deltid som uppdragstagare, dvs. utan möjlighet till ersättning vid sjukskrivning eller arbetslöshet. Endast inom domstolsväsendet, som kräver att tolken är auktoriserad, finns lagstadgade arvoden som tillfaller tolken i sin helhet. Inom andra sektorer avgör tolkförmedlingen oftast hur det i upphandlingen fastställda arvodet, som förmedlingen rekviderar från staten, fördelas mellan tolk och förmedling. Anställda tolkar förekommer i mycket liten utsträckning och då nästan uteslutande hos tolkförmedlingarna, alltså inte hos den tolkanvändande verksamheten. Tillsynen inom branschen är också bristfällig. Tolkförmedlingar är inte föremål för någon statlig tillsyn trots att den är statligt finansierad. Flertalet tolkar står idag heller inte under någon tillsyn; Kammarkollegiet har bara tillsynsansvar för de auktoriserade tolkarna. Utbildningsgraden är låg, eftersom det inte finns något generellt krav på att en tolk ska vara utbildad eller auktoriserad, vilket fått till följd att endast 770 av de verksamma tolkarna idag, uppskattningsvis 4 000–6 000, är auktoriserade. Ytterligare ca 500 har någon form av utbildning, oftast en utbildning som bara motsvarar en termins heltidsstudier. Utbildningsvägarna är dessutom splittrade på ett flertal aktörer och är inte jämförbara, vilket leder till förvirring inom branschen, och de bedöms vara för korta för att säkra tillgången på kvalificerade tolkar. Auktorisationen är helt frikopplad från utbildning och för få nya auktoriserade tillkommer, endast ca 15 % av dem som går upp i auktorisationsproven blir godkända. Sammanfattningsvis präglas sektorn av dålig styrning och tillsyn från statens sida, bristande samverkan i offentlig sektor och ett stort behov av professionalisering.

Fältet tolkning i talade språk har belysts ur olika aspekter i flera statliga utredningar under åren, t.ex. *Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn* (SOU 2004: 15), *Tolkutbildning – nya former, nya krav* (SOU 2005: 37) och *Förbättrad tolkservice: Språktest, nationellt register, statistik* (Ds 2006:24). I och med den stora flyktingströmmen till Europa och Sverige 2015 hamnade frågorna om tillgången på tolkar inom offentlig sektor, deras kvalifikationer och arbetsförhållanden åter i fokus. År 2016 tog Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) fram en rapport om utbildningssektorn, *Tolkutbildning i Sverige – ett kritiskt vägval*. En sammanhållen utredning av hela fältet saknades dock, varför regeringens initiativ att tillsätta en utredning i oktober 2017 var mycket välkommet.

Uppdragsdirektiv och betänkande

Enligt uppdragsdirektivet *Effektiva och ändamålsenliga tolktjänster* (dir. 2017: 104) ska utredningen kartlägga landets tolkresurser och tolkarnas kompetens i förhållande till uppdrag, föreslå en ändamålsenlig utbildningsstruktur och former för kompetensbedömning genom exempelvis auktorisation och certifiering, analysera behovet av tillsyn och föreslå eventuella åtgärder, kartlägga områden för myndighetssamverkan och föreslå effektiva former för sådan samverkan, föreslå åtgärder vad gäller barn som tolkar åt anhöriga och slutligen lämna nödvändiga författningsförslag (s 707ff).

Det 729 sidor långa betänkandet *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk* (SOU 2018:83) överlämnades i december 2018 till regeringen. Betänkandet är en gedigen genomgång och lägesbeskrivning av de viktigaste frågeställningarna rörande området.

Utredningens allmänna slutsatser

Utredningen föreslår en kraftigt utökad utbildningskapacitet de närmaste fem åren, främst inom högskolan, för att möta behovet av kvalificerad tolkning i offentlig sektor. Auktorisation föreslås bli kopplad till en längre utbildning, en yrkesexamen, för att på så sätt öka antalet auktoriserade. För att effektivisera utnyttjandet av tolkresurserna föreslås en statlig tolkportal för avrop, avvikelsehantering, uppföljning, utvärdering och fakturahantering. Dessutom föreslås att staten prövar att anställa eller avtala tolkar för att förbättra arbetsvillkoren och säkra kompetenstillgången. Tillsynen på området utvidgas dels genom att registreringsplikt för och tillsyn över tolkförmedlingar införs, dels genom att även utbildade tolkar, utöver de auktoriserade, ställs under Kammarkollegiets tillsyn. För att åstadkomma ett effektivt tillhandahållande och utnyttjande av tolkresurser föreslås en ökad samverkan mellan myndigheter och organisationer inom branschen vad gäller a) samordning av utbildningsvolym, inriktningar och uppföljning hos utbildningsanordnare, b) förmedling och tillgängliggörande av tolktjänster, c) kravställning och upphandling av tolkar (s 431).

Med de föreslagna åtgärderna ska målsättningen, enligt utredningen, vara att stat och offentlig sektor från 2024 i huvudsak ska anlita auktoriserade tolkar eller tolkar som har registrerats med godkänd tolkutbildning eller tolkar vars kompetens har validerats i enlighet

med sådana utbildningar. Endast när sådana tolkar inte finns att tillgå får personer utan formell tolkkompetens anlitas. Lägsta utbildningskrav för att få anlitas av statliga myndigheter föreslås vara folkbildningens tolkutbildning motsvarande en termin (två terminer på halvfart) (s 27–28).

TÖI stöder utredningens allmänna slutsatser och välkomnar den övergripande målsättningen att endast utbildade och/eller auktoriserade tolkar ska användas inom offentlig verksamhet från 2024. I det följande kommenteras utredningsförslagen i mer detalj.

Utbildningsstruktur och utökad utbildningskapacitet

TÖI instämmer i utredningens slutsats att tolkutbildningsutbudet behöver koncentreras till färre utbildningsvägar (s 299) och välkomnar utredningens rekommendation att tyngdpunkten i framtiden bör ligga på högskoleutbildningarna. Det skapar tydlighet för såväl tolkanvändare som förmedlingar och för tolkarna själva. Högskolan har bäst förutsättningar av de nuvarande utbildningsanordnarna att upprätthålla ett kontinuerligt utbildningsutbud med anställda och utbildade lärare i en miljö med forskningsanknytning och möjlighet till fortbildning samt en fullt utbyggd struktur för kvalitetssäkring. TÖI ser betydande risker för bristfällig kvalitet med att låta kommersiella utbildningsanordnare utan tidigare erfarenhet av att utbilda tolkar genomföra yrkeshögskoleutbildningar, vilket nu görs som försöksverksamhet. Folkbildningen har däremot lång erfarenhet av att anordna tolkutbildningar och TÖI instämmer i utredningens förslag att deras utbildning tills vidare är viktig av volymiskäl, medan arbetsmarknadsutbildningarna bör avvecklas.

Utredningen konstaterar att utbildningskapaciteten måste byggas ut för att nå målet att stat och offentlig sektor från 2024 endast ska anlita utbildade och/eller auktoriserade tolkar. Under en femårsperiod föreslås därför att 1 500 nya utbildningsplatser tillförs, huvudsakligen vid högskolan (s 27). TÖI stöder detta förslag och har redan börjat planera för en utbyggnad. I samarbete med TÖI startar Lunds universitet hösten 2019 en utbildning för tolkar i offentlig sektor.

Utredningen föreslår vidare att en yrkesexamen, förslagsvis tvåårig, inrättas vid högskolan och knyts till auktorisation (s 297), vilket TÖI ställer sig positivt till. Inrättandet av en sådan yrkesexamen får flera positiva effekter för ämnesområdet och branschen. Det öppnar för att ytterligare högskolor kan ansöka om examensrätt inom ämnesområdet, vilket på sikt leder till att tolkutbildning inom högskolan får en önskvärd geografisk spridning. En tvåårig yrkesexamen innebär också en behövlig förlängning och fördjupning av utbildningen jämfört med dagens utbildningar, varav många är endast 1–2 terminer långa. En längre utbildning möjliggör bland annat att praktik inryms i utbildningen. En akademisk yrkesexamen innebär därutöver en nödvändig och välkommen statushöjning av professionen. Tolken i offentlig sektor tolkar ofta åt yrkesutövare av legitimationsyrken: läkare, sjuksköterskor, tandläkare, lärare, socionomer och jurister. Trots det har det inte ställts krav på obligatorisk utbildning eller auktorisation (legitimation) för tolken. Båda parter i ett tolkat samtal måste kunna lita

på att tolken har de erforderliga kvalifikationerna, vilket bara kan verifieras genom ett utbildnings- och auktorisationsförfarande. Om inte den professionella tilliten mellan parterna upprättas ökar risken för felaktiga beslut med rättsosäkerhet i myndighetsutövning och bristande tillit till myndigheter som följd.

Utredningen föreslår också att högskolan och folkbildningen utvecklar en generisk tolkutbildning för mindre frekventa språk (s 297), dvs. sådana språk där det ännu inte finns tolklärare och språkbedömare för det aktuella språket. Dagens utbildningar har bedömning av båda tolkspråken som obligatoriska moment och det går därför inte att anta studenter/elever i språk där det inte finns tillgång till språkbedömare. En generisk utbildning tränar och bedömer generiska färdigheter i tolktekniker, tolkstrategier, tolketik och terminologiska grundprinciper och skulle göra det möjligt att starta utbildningar även i mindre frekventa tolkspråk och därmed höja kvaliteten i tolkinsatser där sådana språk är aktuella. TÖI välkomnar och stöder detta förslag.

Från tolkförmedlingar och myndigheter har ibland framförts önskemål om kortare tolkutbildningar än dagens för att möta behovet av tolkar i "nya" tolkspråk som kan uppstå snabbt i samhället utifrån aktuella flyktingströmmar. Långa/längre utbildningar ses då som ett hinder. TÖI vill emellertid framhålla att såväl kraven på kvalitet som flexibilitet måste tillgodoses för att möta kravet på rättssäker myndighetsutövning. För att uppnå tillräckligt hög nivå krävs längre utbildningar än dagens. En tvåårig utbildning där en termins praktik ingår skulle fylla kvalitetskravet. Med välriktade utbildningsinsatser är det rimligen möjligt att kunna tillgodose samhällets tolkbehov i de tjugo vanligaste tolkspråken, vilket tidigare rapporterats täcka nio av tio tolkade timmar.¹ För att uppnå flexibilitet, dvs. möta samhällets behov av tolkning i "nya" och mindre frekventa tolkspråk, innebär en generisk tolkutbildning en bra lösning.

Behov av praktikplatser

Utredningen konstaterar att praktik som ett obligatoriskt moment saknas i dagens tolkutbildningar och förordar att praktik ska ingå i alla utbildningar under statlig tillsyn. TÖI stöder detta förslag. Erfarenheterna från TÖI:s fristående praktikkurs visar att praktik har ett stort mervärde både för tolkstuderande och mottagande organisation, men det har visat sig vara en mycket svår uppgift att få tillgång till praktikplatser, framförallt eftersom mottagande verksamheter som inte tidigare tagit emot praktikanter har haft svårt att på förhand inse nyttan med detta. TÖI vill därför understryka att det är av avgörande betydelse att tolkförmedlingar och offentlig sektor bistår utbildningsanordnarna med att tillhandahålla praktikplatser. Ett krav på att tillhandahålla praktikplatser bör därför finnas med i

¹ En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för flera och bättre tolkar. Statskontoret 2012:2, s 8.

upphandlingar av tolkförmedlingstjänster liksom i myndigheternas regleringsbrev, eller på annat sätt klargöras.

Pedagogisk utbildning för tolklärare

TÖI stöder utredningens förslag att den pedagogiska utbildningen för tolklärare stärks (s 297) och anser att den utbildningen bör vara placerad vid högskolan som har anställd och utbildad personal för ändamålet. Vi finner det naturligt att övriga utbildningsanordnare gör det möjligt för sina lärare att ta del av den ordinarie pedagogiska utbildningen för tolklärare vid TÖI alternativt att TÖI tillhandahåller uppdragsutbildningar snarare än att övriga utbildningsanordnare utvecklar egna lärarutbildningar, vilket den föreslagna ändringen i förordningen 2012:140 angående statsbidrag för folkbildningens utbildning indikerar (s 70).

Validering av tolkutbildning

Utredningen föreslår att resurser avsätts för utökad validering av kunskaper motsvarande folkbildningens sammanhållna grundutbildning (s 297). TÖI instämmer i att möjligheten till validering är viktig, även om utbildning troligen är en snabbare väg att få fram fler utbildade tolkar. För att samla kompetensen kring valideringsprocessen och uppnå en säkrare och enhetligare validering över landet anser TÖI att ansvaret för genomförandet av validering bör koncentreras till någon eller högst några folkhögskolor/studieförbund och ledas av samordnarna för den sammanhållna grundutbildningen inom folkbildningen. Idag finns tolkutbildning på ett stort antal utbildningsorter i folkbildningens regi och det är inte rimligt att begära att alla enheter ska kunna upprätthålla sådan kompetens.

Utbildning och auktorisation

Idag kan den som så önskar gå upp i Kammarkollegiets auktorisationsprov för tolkar, utan krav på föregående utbildning. Endast 15 % av dem som går upp i auktorisationsproven för allmän auktorisation genomför dessa med godkänt resultat (s 363). Det innebär alltså att Kammarkollegiet utför ett omfattande arbete och lägger ner betydande kostnader på att anordna auktorisationsprov, utan att särskilt många nya auktoriserade tolkar tillkommer. Utredningen rekommenderar därför att den (tvååriga) yrkesexamen som föreslås bli inrättad vid högskolan ska resultera i s.k. allmän auktorisation (s 359). TÖI är positivt till att på detta sätt koppla allmän auktorisation till en framtida utbildningsgång som är längre än dagens och som innefattar praktik. Att knyta auktorisation till en reglerad utbildning medför också en ökad professionalisering av yrket.

TÖI stöder också utredningens förslag att den som genomgått annan godkänd tolkutbildning, dvs. en kortare högskoleutbildning än yrkesexamen, tolkutbildning inom folkbildning och yrkeshögskola eller försvarets tolkutbildning, ska kunna gå upp i ett separat auktorisationsprov (s 362) samt att det inte ska vara möjligt att gå upp i auktorisationsprov utan sådan utbildning/validering.

Utredningen konstaterar att Kammarkollegiets auktorisationsprov är ändamålsenligt för certifiering av tolkar inom offentlig sektor (s 359) och konstaterar också att någon certifiering på lägre nivåer (s 360), som tidigare föreslagits av bland annat Myndigheten för yrkeshögskolan (s 365), inte är relevant att införa, eftersom det ytterligare skulle öka förvirringen bland tolkanvändare, förmedlingar och tolkar vad gäller kompetensnivåer. TÖI instämmer helt i utredningens slutsats. Ett certifieringsförfarande för lägre nivåer skulle också bli mycket resurskrävande.

Framtida auktorisationsprocess och auktorisationsprov

Utredningen föreslår en ändring av ansvarsförhållandena i auktorisationsprocessen på så sätt att Kammarkollegiet fortsatt har det övergripande formella ansvaret för processen, i vilket bl.a. ingår registerföring, utfärdande av ID-kort och tillsyn liksom ansvaret för att auktorisationsprov tas fram. Men utredningen föreslår, i likhet med ansvarsfördelningen för högskoleprovet mellan UHR och Umeå universitet, att Stockholms universitet från 2024 genom överenskommelse med Kammarkollegiet ansvarar för att utforma och bedöma auktorisationsproven för allmän auktorisation (s 364).

TÖI vill understryka att provverksamheten har fungerat mycket väl på Kammarkollegiet under en följd av år, men instämmer i utredningens resonemang (s 364) att högskolan genom sina nätverk och starka professionella traditioner kring provverksamhet och examination har bättre möjligheter än en förvaltningsmyndighet att upprätthålla en kontinuerlig kompetens inom området. TÖI/Stockholms universitet ställer sig därför positiva till att på sikt ta över ett sådant ansvar under förutsättning att a) ansvarsfördelningen mellan Kammarkollegiet och Stockholms universitet preciseras och förankras inom resp. organisation, b) den verksamhet som överförs från Kammarkollegiet får fullständig finansiering från regeringen, och c) ändringarna implementeras enligt en rimlig tidplan.

TÖI vill särskilt understryka att uppdragets omfattning måste preciseras tydligare än vad som gjorts i utredningen, eftersom det av utredningen inte framgår om avsikten är att Stockholms universitet /TÖI även ska ansvara för att utforma och bedöma auktorisationsproven för specialistkompetenserna sjukvårdstolk och rättstolk, och i så fall från vilken tidpunkt. Utredningen anser vidare att det bör prövas om samma ordning även bör gälla för auktorisationsprov i svenskt teckenspråk och i översättning (s 365). Det är en rimlig vision att samla ansvaret för framtagandet av samtliga auktorisationsprov på ett och samma ställe, men tidplan och finansiering måste utredas ytterligare. En utökning av uppdraget till att omfatta specialistkompetenserna i tolkning samt auktorisationsprov för teckenspråkstolkning och översättning är kompetensmässigt möjlig för TÖI på sikt, men inte från 2024. Stockholms universitet måste också tillföras medel motsvarande full kostnadstäckning för att kunna åta sig ett sådant ytterligare utökat uppdrag.

Tillsyn över tolkar och tolkförmedlingar

TÖI ställer sig positivt till utredningens förslag att tolkförmedlingar ska genomgå prövning för att bli registrerade hos länsstyrelsen och att länsstyrelserna får ansvar för operativ tillsyn av tolkförmedlingar (s 446ff). Detta är en välkommen åtgärd för en kvalitetssäkring av tolktjänsten och en förbättring av tolkarnas arbetsvillkor.

TÖI stöder också utredningens förslag om utvidgad tillsyn över tolkar. För närvarande står endast auktoriserade tolkar, dvs. en minoritet av tolkarna, under Kammarkollegiets tillsyn. Förslaget innebär att även tolkar med godkänd utbildning under statlig tillsyn (högskolans, folkbildningens och yrkeshögskolans tolkutbildningar) ska stå under Kammarkollegiets tillsyn, vilket innebär att flertalet praktiserande tolkar är föremål för tillsyn från 2024. En sådan åtgärd kommer på sikt att höja kvaliteten i tolktjänsten.

Barn och anhöriga som tolkar

Forskningsstatistik från både Linnéuniversitetet och Karolinska institutet² visar att det finns en relativt hög acceptans inom hälsovård och socialtjänst att använda barn som tolkar: nästan hälften av personalen medger att barn tolkar vid oplanerade besök inom sjuk- och hälsovård samt socialtjänst och upp till 20 % medger det vid planerade besök (s 467). Läkare (31 %) och sjuksköterskor (57 %) inom barnoncervården uppger att barn (patienten eller syskon) tolkar ibland eller ofta.

TÖI stöder utredningens förslag att införa ett förbud att använda barn som tolkar (s 489). När ett förbud införs är det viktigt att understryka att ansvaret inte ligger hos barnet, utan hos verksamheten i den offentliga sektorn, att ombesörja att utbildad eller auktoriserad tolk används. Inte sällan har den vuxne en större tillit till familjemedlemmen och det ankommer då på verksamheten att informera och förklara varför en professionell tolk, dvs. en utbildad/auktorerad tolk, ska användas.

TÖI vill också kraftigt understryka vikten av att inte heller använda vuxna anhöriga eller närstående som tolkar. Även här är det verksamhetens ansvar att förklara att en närstående kan vara med som allmänt stöd, men tolkningen ska skötas av en professionell tolk, bl.a. för att undvika jäv. Inte minst viktigt är detta i fall där närstående kan vara en del av klientens problematik, exempelvis när det finns hedersrelaterade konflikter inom en familj eller oenighet mellan makar.

² Gustafsson K, Norström E, Fioretos I och P Höglund (2018): *Barn och andra anhöriga som översätter och medlar inom socialtjänst och hälso- och sjukvård*. Socialstyrelsen.

Granhagen Jungner, J., Tiselius, E., Blomgren, K., Lütznén, K. & Pergert, P. (2019): Language barriers and the use of professional interpreters: a national multisite cross-sectional survey in pediatric oncology care, *Acta Oncologica*, DOI: 10.1080/0284186X.2019.1594362

Utbildningsinsatser för tolkanvändare

Utredningens förslag att Kammarkollegiet ges i uppdrag att ta fram ett utbildnings- och informationsmaterial om tolkade samtal (s 493–495), där även tolkning för barn beaktas, är utomordentligt bra. Utredningen förordar vidare att myndigheterna anordnar utbildningsdagar med fokus på tolkning och att materialet används vid sådana utbildningsdagar. TÖI instämmer i att kunskapsnivån hos tolkanvändarna, dvs. anställda inom myndigheter, kommuner och landsting behöver höjas. Med bättre utbildade tolkbeställare och tolkanvändare kan tolkade samtal genomföras och följas upp på ett meningsfullt sätt till gagn för höjd kvalitet inom tolktjänsten och vid upphandlingar. Det är därför synnerligen viktigt att offentlig verksamhet tar ansvar för att utbildningsdagar där tolkfrågor tas upp anordnas kontinuerligt, samt att tolkanvändning undervisas på grundnivån för olika yrkesutbildningar (s 495) som ofta använder tolk såsom polis, jurister, sjuksköterskor, läkare, psykologer, socialsekreterare, kuratorer och så vidare. TÖI har genom åren kontaktat ett flertal yrkesutbildningar där tolkanvändning är frekvent, och ser just nu en viss ökning av intresset, främst inom hälsovården.

Styrning och samverkan

TÖI har tidigare pekat på behovet av ett större statligt engagemang i styrningen och samordningen av tolkfrågor och föreslagit att en myndighet kunde ges detta ansvar enligt norsk modell³. Någon sådan lösning föreslås tyvärr inte i utredningen, vilket TÖI ser som en brist och något som kan riskera att utredningens övergripande målsättning att bara använda utbildade eller auktoriserade tolkar inom offentlig sektor inte uppnås. En större styrning på området hade varit önskvärd mot bakgrund av att ett flertal aktörer inom såväl utbildning, uppföljning, förmedling av tolktjänster och tolkanvändare är inblandade. Utredningen betonar istället vikten av samverkan mellan tolkanvändande myndigheter, kommuner och landsting, utbildningsanordnare, auktorisationsansvariga och tillsynsansvariga m.fl. Det *råd för tolk- och översättarfrågor* som föreslås ersätta den nuvarande rådgivande nämnden för tolk- och översättarfrågor inom Kammarkollegiet bör enligt utredningen få till uppgift att bistå i strategiska och övergripande frågor inom utbildning, auktorisation, förmedling, planering, tillsyn och utvärdering inom branschen. Rådets uppgifter och sammansättning föreslås regleras i myndighetens instruktion framgent (s 375–376). TÖI instämmer i rådets viktiga roll för samverkan mellan olika aktörer på området, men ser en risk för att motstridiga intressen bland rådets medlemmar kan leda till bristfällig samverkan och styrning. Rådets sammansättning och ansvarsområden liksom riktlinjer för arbetet bör därför noggrant preciseras i instruktionen.

Utredningen konstaterar att det föreligger problem med att effektivt utnyttja tolkresurserna. Samtidigt som en brist på tolkar påvisas har få tolkar möjlighet till full sysselsättning. Även

³ Almqvist, Ingrid 2016. *Tolkutbildning i Sverige – ett kritiskt vägval*. Tolk- och översättarinstitutet. Stockholms universitet, s 32.

2019-04-29

auktoriserade tolkar redovisar svårigheter att få uppdrag i tillräcklig utsträckning (s 137). För ett effektivare utnyttjande föreslår utredningen därför att en *statlig tolkportal* inrättas på Statens Servicecenter med bistånd av ett urval myndigheter. Portalen är tänkt att fungera som ett "centralt verktyg för planering, avrop, fakturahantering, statistik, uppföljning/utvärdering, avvikelshantering och tillsyn av offentliga tolktjänster". TÖI stöder detta förslag som innebär att staten framgent återtar en del av ansvaret för den offentligt finansierade tolktjänsten i samhället från externa aktörer. En statlig tolkportal skapar en större transparens för såväl tolkarna som de beställande myndigheterna än dagens situation där varje enskild tolkförmedling har sin egen tolkportal (s 451ff) och i viss utsträckning konkurrerar om att förmedla samma tolkar. På sikt bör det leda till att verksamheter inom offentlig sektor får en bättre överblick över tolktjänsten och därmed ett bättre underlag för att vidta kostnadseffektiva åtgärder utan att kvaliteten försämras. För att en sådan statlig tolkportal ska bli flexibel och välfungerande vill dock TÖI understryka att det dels är viktigt att tillräckliga resurser tillförs i form av personal och anslagsmedel i initialskedet, dels att man i den fortsatta beredningen av utredningen preciserar att myndigheten (Statens Serviceenhet) också måste ges i uppdrag att ansvara för att de facto styra resurserna, analysera statistik, göra utvärderingar och föreslå nödvändiga åtgärder. Även för detta måste resurser tillföras och personal anställas.

Utredningen föreslår också att staten prövar att ha *anställda eller avtalade tolkar* för att möta behovet inom de största tolkspråken (s 454) och att dessa lämpligen kan knytas till Statens Servicecenter. Att vara anställd som tolk är, som tidigare påpekats, inte vanligt, utan de flesta arbetar som uppdragstagare eller som frilansare med eget företag. På senare år har det emellertid blivit vanligare att tolkförmedlingar har anställda distanstolkare på plats i s.k. call center. Tyvärr har detta snarare försämrat löneläget. Lönenivån för dessa distanstolkare är jämförbar med ett cafébiträdes – och detta för en avancerad yrkesutövning som dessutom på grund av mediet i många fall är svårare och kräver högre utbildning och längre erfarenhet än tolkning på plats. TÖI stöder utredningens förslag fullt ut att pröva anställning på statlig myndighet med adekvat lönesättning. Att staten går in som arbetsgivare skulle rimligen skapa en bättre balans mellan parterna på arbetsmarknaden, öka professionaliseringen inom yrket, förbättra tolkarnas arbetsvillkor och ge offentlig sektor kontinuerlig och kostnadseffektiv tillgång till tolkkompetens inom de största språken.

TÖI delar inte den ibland framförda uppfattningen att tolkens neutralitet och opartiskhet äventyras genom anställning. Saklighet och opartiskhet är grundläggande principer för all offentlig förvaltning, vilket ska borga för att myndighetsutövare förstår tolkens position och uppdrag. Givet att myndigheter anlitar yrkesutbildade tolkar och att dessa respekteras som professionella och inte uppfattas som ett "verktyg" som ägs av endera parten, bör risken att neutralitet och opartiskhet åsidosätts kunna minimeras. En professionell tolk ska, oavsett anställningsform, assistera bägge inblandade parter och arbeta enligt tolketiska riktlinjer som föreskriver neutralitet (20 §) och opartiskhet (21 §), dvs. att tolken inte ger uttryck för

2019-04-29

egna eller andras, t.ex. kollegors, åsikter och inte företräder den ena parten gentemot den andra, utan förhåller sig opartisk till de samtalande inför, under och efter ett tolkuppdrag. Därutöver står auktoriserade tolkar, och enligt utredningens förslag även tolkar med godkänd utbildning, under statlig tillsyn och kan bli föremål för sanktioner om de etiska riktlinjerna överträds.

TÖI instämmer i utredningens konstaterande att det är viktigt att myndigheterna samverkar i större utsträckning än tidigare när det gäller *upphandling av statligt ramavtal* så att samma villkor gäller för alla. På senare år har Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, som står för en mycket stor del av de upphandlade tolktjänsterna, gjort egna upphandlingar med andra villkor än Kammarkollegiets statliga ramavtal. TÖI vill också framhålla att *upphandlingar* av tolktjänster måste fokusera mer på kvalitetsaspekter och ställa krav vad gäller utbildning, auktorisation och tolkarnas arbetsförhållanden samt, som tidigare nämnts, att tillhandhålla praktikplatser.

För att utredningens förslag ska få största möjliga genomslagskraft är det viktigt att *kommuner och landsting* kan ansluta sig till samma övergripande mål som föreslås för myndigheters tolkanvändande att från 2024 endast använda utbildade och/eller auktoriserade tolkar. Två tredjedelar av den statligt finansierade tolkningen under 2018 utgjordes av tolkning inom kommuner och landsting.

Sammantaget ser TÖI att det finns ett behov av att precisera hur styrningen och samverkan på området ska ske och tydliggöra vilken instans som är ansvarig:

- Samordning av utbildningsinsatser: Vilka språk ska prioriteras och hur ska de fördelas mellan de olika utbildningsanordnarna? Om fördelningsbeslut inte tas, finns en avsevärd risk att för många utbildningar i samma språk ges med följd att antalet kvalificerade sökande sjunker. En långsiktig planering av utbildningsinsatserna behövs.
- Samverkan kring praktikplatser.
- Rapportering och uppföljning av tillsynsinsatser: Vilka åtgärder behövs för att åtgärda problem som tydliggjorts vid tillsyn av tolkar och tolkförmedlingar och vilka instanser är ansvariga för att genomföra åtgärderna.
- Sammanställning och analys av statistik gällande avropsvolymer, avvikelshantering, kompetenskrav m.m. från den statliga tolkportalen samt åtgärdsförslag.
- Fördelning av tolkresurser avseende påplats- resp. distanstolkning: En ökande volym av tolkresurserna måste styras till distanstolkning för att tolkresurserna ska räcka till. Det ställer högre krav på såväl tolkens utbildning som yrkeserfarenhet och tillgång till lokaler med utrustning för distanstolkning.
- Planering av utbyggnad av lokaler med utrustning för distanstolkning.

Behov av annat språkstöd inom offentlig sektor

Det förefaller finnas en oro bland vissa myndigheter att krav på att tolken ska vara utbildad eller auktoriserad kommer att öka tolkbristen ytterligare, trots att utbildningskapaciteten enligt utredningsförslagen ska höjas väsentligt under en femårsperiod. TÖI delar inte den oron, men anser att det är viktigt för respektive verksamhet i offentlig sektor att analysera sitt behov av såväl tolkade samtal som annan typ av språkstöd. Flera myndigheter har påtalat ett behov av enklare språkstöd t.ex. vid mottagning i receptionen, ifyllande av blanketter, enklare informationsgivning, tidsbokning (s 155ff). Detta innebär i förstone inte myndighetsutövning och andra typer av hjälpmedel kan användas än tolkning. Genom att tillhandhålla mer information på fler språk via sina webbplatser liksom flerspråkig service kan myndigheterna sannolikt klara av en del av informationsgivningen och därmed bättre kunna möta behovet av tolkade samtal. För att tillgodose behovet av kvalificerade översättningstjänster behöver utbildning i översättning för offentlig sektor i de mest frekventa tolkspråken byggas ut.

Språkdata och terminologiresurser

Utredningen föreslår att Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen får i uppdrag att utveckla en modell för samverkan och utveckling av flerspråkig terminologi i samarbete med berörda myndigheter och Tolk- och översättarinstitutet (s 536ff). TÖI stöder förslaget och vill understryka att det är ytterst viktigt att terminologiresurser och datakorpora med språkdata från såväl frekventa som mindre frekventa tolkspråk skapas och görs tillgängliga för utveckling av applikationer för olika typer av språkstöd. Göteborgs universitet, KTH och Institutet för språk och folkminnen/Språkrådet har via Vetenskapsrådet fått långsiktig finansiering för att bygga upp en basinfrastruktur för forskning inom språkteknologi, den s.k. Nationella Språkbanken⁴. Denna språkbank kommer att bli en viktig förutsättning för framtida utveckling av språkstödsapplikationer som kan underlätta för offentlig verksamhet att förmedla flerspråkig information och därmed ge sektorn en möjlighet att bättre styra resurserna till kvalificerad tolkning.

Kostnadseffektivitet

TÖI instämmer i utredningens bedömningar att de framförda förslagen torde vara möjliga att till största delen genomföra inom befintliga anslags- och budgetramar med viss omfördelning och att förslagen sammantagna leder till minskade kostnader för staten (s 582). TÖI vill understryka att en mycket viktig effekt av utredningens förslag är att statens insyn i, kunskap om och överblick över tolktjänstens olika delområden ökar avsevärt, vilket är en nödvändig förutsättning för att överhuvudtaget kunna fatta beslut om eventuella åtgärder inom tolktjänsten, exempelvis höja kostnadseffektiviteten. Det är också viktigt att konstatera att kostnadseffektivitet när det gäller tolktjänster måste förstås som ”kostnadseffektiv med

⁴ Nationella Språkbanken: <http://www.sprakochfolkminnen.se/om-oss/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/inblicken-2018/2018-11-16-nu-har-sprakbanken-sam-dragit-i-gang-pa-allvar.html>

2019-04-29

upprätthållande av kvalitet”, eftersom tolkning i offentlig sektor ska garantera rättssäker myndighetsutövning. För tolkanvändande verksamheter och tolkförmedlingar är det lockande att beställa respektive erbjuda tolkning till så låga kostnader som möjligt, vilket utan undantag innebär rena lekmannatolkare utan utbildning eller auktorisation. Det i sin tur innebär att staten inte tar ansvar för att myndighetsutövningen blir rättssäker.