



2012:2

En tolkningsfråga

Om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar





DATUM
2012-01-11
ERT DATUM
2010-12-16

DIARIENR
2010/246-5
ER BETECKNING
IJ2010/2205/IU

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att belysa och analysera vissa tolkfrågor

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att identifiera för- och nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen och organisationen för auktorisation av tolkar och översättare, inklusive ansvaret för tolkregister. Statskontoret ska också belysa möjliga alternativ till den nuvarande strukturen. I uppdraget ingår också att analysera hur utbudet av auktoriserade tolkar respektive tolkar som med godkänt resultat har genomgått den samanhållna grundutbildningen av tolkar kan öka så att det bättre motsvarar efterfrågan.

Statskontoret redovisar härmed uppdraget i rapporten *En tolkningsfråga. Om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar* (2012:2).

Ställföreträdande generaldirektör Mikael Halápi har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Mikael Halápi

Michael Borchers

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag	9
1.1	Avgränsningar	9
1.2	Genomförande	10
1.3	Disposition	11
2	Tolkbranschen – några särdrag	13
2.1	Roller och aktörer	13
2.2	Det statliga åtagandet	20
3	Vem ska auktorisera?	21
3.1	Den nuvarande ordningen	21
3.2	Alternativen	22
3.3	Sammanfattande slutsats	27
4	Fler och bättre tolkar – förutsättningar, hinder och åtgärder	29
4.1	Brist eller överskott – eller både och?	29
4.2	Ambitionsnivån	34
4.3	Utbildningen	35
4.4	Valideringen – alternativ och komplement	40
4.5	Auktorisation	42
4.6	Mer tolkning med teknikens hjälp	46
4.7	Tolkarnas drivkrafter och förutsättningar – ett gemensamt ansvar	47
4.8	Statens uppgifter – register, statistik, information och samordning	51
4.9	Sammanfattande slutsatser	54
Bilaga	Regeringsuppdraget	57

Sammanfattning

På regeringens uppdrag har Statskontoret analyserat två frågor som rör tolkar som arbetar med att tolka mellan enskilda personer och representanter för myndigheter. Den ena gäller ansvarsfördelningen och organisationen för att auktorisera tolkar. Den andra delen av uppdraget handlar om tillgången på tolkar med formell kompetens.

Auktorisation

Sedan år 1994 är det Kammarkollegiet som ansvarar för att auktorisera tolkar och översättare samt att föra ett register över dem. Statskontorets uppdrag var att identifiera för- och nackdelar med den nuvarande ordningen och belysa möjliga alternativ.

Ansvarsfördelning och organisation bör ligga fast

Statskontoret har inte identifierat några särskilda problem eller tydliga nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen och organisationen för att auktorisera tolkar, och ser inga skäl att ändra den. Att ändra organisationen skulle innebära kostnader och risker för att verksamheten i vart fall på kort sikt skulle störas, utan att samtidigt leda till några uppenbara förbättringar.

En väl fungerande auktorisation är en förutsättning för att det ska gå att öka antalet auktoriserade tolkar. De problem som finns med auktorisationen i dag har inte att göra med hur verksamheten är organiserad eller utförs. Däremot finns starka önskemål om att utvidga verksamheten med fler språk och tätare tester. Möjligheterna att uppfylla önskemålen beror i hög grad på vilka resurser som sätts av till verksamheten.

Fler och bättre tolkar

Av de tolkar som finns i dag saknar merparten formell kompetens, det vill säga auktorisation eller utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen av tolkar. Statskontorets uppdrag var att analysera hur utbudet av tolkar med formell kompetens kan öka.

En slutsats av Statskontorets analys är att det inte finns någon enskild åtgärd som staten kan vidta för att åstadkomma en tolkmarknad som en gång för alla tillfredsställer alla önskemål och behov. I det statliga åtagandet på området ingår att svara för auktorisation av tolkar och att finansiera den sammanhållna grundutbildningen. Statskontoret anser att resurserna på de områdena i första hand bör satsas på att skapa en bättre balans mellan utbud och efterfrågan när det gäller de vanligaste språken. Nio av tio tolkade timmar sker på något av de tjugo vanligaste språken. Där skulle förbättringen göra störst nytta.

Bättre utnyttjande av utbildningsplatserna

En åtgärd för att öka utbudet av tolkar är att öka antalet utbildningsplatser. Ett villkor för att det ska lyckas är att det finns tillräckligt många som vill utnyttja platserna, vilket är långt ifrån självklart. Dessutom är det relativt få som fullföljer utbildningen. Att minska avhoppet och utnyttja de befintliga utbildningsplatserna bättre skulle enligt Statskontoret vara betydligt mer kostnadseffektivt än att öka antalet platser.

Validering av tolkkompetens en viktig insats

Statskontoret menar att den enskilda åtgärd som på kort sikt kan öka antalet formellt kompetenta tolkar mest, och dessutom till begränsade kostnader, är att ge de tolkar som saknar formell utbildning möjlighet att validera och få ett intyg på sin kompetens. Först när den möjligheten är uttömd går det att göra en god bedömning av de eventuella behoven av att öka volymen på grundutbildningen

1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera vissa tolkfrågor (se bilaga).

Den ena delen av uppdraget är att identifiera för- och nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen och organisationen för auktorisation av tolkar och översättare, inklusive ansvaret för tolkregister. Statskontoret ska också belysa möjliga förändringar av den nuvarande strukturen.

I uppdraget ingår också att analysera hur utbudet av auktoriserade tolkar och tolkar som med godkänt resultat har genomgått den sammanhållna grundutbildningen av tolkar kan öka så att det bättre motsvarar efterfrågan. Statskontoret ska särskilt beakta kostnadseffektiviteten i den nuvarande ordningen.

1.1 Avgränsningar

Efter samråd med uppdragsgivaren har vi fokuserat på kontakttolkarna.¹ Vi har således inte lagt särskild vikt vid översättare av skrift eller konferenstolkar. Detsamma gäller auktoriserade tolkar med speciell kompetens som rättstolk eller sjukvårdstolk. Vi har också avgränsat bort teckenspråkstolkarna, för vilka förutsättningarna skiljer sig relativt mycket från övriga tolkar. Frågor som berör teckenspråkstolkar har nyligen utretts i särskild ordning.²

I uppdraget har inte ingått att förutsättningslöst ompröva det statliga åtagandet på området eller föreslå andra genomgripande förändringar, förutom när det gäller ansvaret för auktorisationen. Vår utgångspunkt har varit att de nuvarande rollerna, aktörerna och relationerna i stort

¹ Tolkyrket brukar delas upp i kategorierna kontakttolkar, konferenstolkar och teckenspråkstolkar. Kontakttolkarna tolkar mellan enskilda personer och representanter för myndigheter, konferenstolkar tolkar vid internationella affärs- och organisationskontakter eller vid möten och sammankomster, teckenspråkstolkar tolkar åt döva eller hörselskadade personer i kontakter med myndigheter och i andra sammanhang där de inte kan kommunicera via talat språk.

² Tolkjänstutredningen presenterade sitt betänkande den 14 december 2011. Se En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, Vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83).

sett består, och i vart fall inte ska förändras genom statliga åtgärder. Inriktningen har varit att ta fasta på sådana förhållanden som staten kan påverka och som skulle kunna få effekt på relativt kort sikt. Kostnads-effektiviteten är en viktig utgångspunkt när vi diskuterar och bedömer för- och nackdelar med olika tänkbara åtgärder.

Vid våra kontakter med olika aktörer har vi fått många synpunkter på önskvärda förändringar och åtgärder som inte faller inom ramen för uppdraget eller på sin höjd indirekt eller på mycket lång sikt kan påverka utbudet av tolkar. I allmänhet har vi avstått från att analysera och bedöma den typen av åtgärder.

Uppdraget är att analysera hur utbudet av tolkar kan öka. Här har vi vidgat analysen till att också omfatta vissa förhållanden som gäller efterfrågan på tolkar och situationen på marknaden. Skälet är att vi bedömer att de problem som finns inte kan lösas bara med åtgärder för att öka utbudet.

Tillgången på officiell statistik samt kvalitetssäkrade och aktuella kvantitativa uppgifter om tolkområdet är mycket begränsad. Vi har inte samlat in egen statistik, utan försökt utnyttja sådana befintliga uppgifter som vi har fått tillgång till. I många fall är uppgifterna mycket osäkra eller motstridiga. Vårt syfte med att använda kvantitativa uppgifter är att illustrera resonemangen snarare än att redovisa detaljerade faktiska förhållanden.

1.2 Genomförande

Statskontoret har genomfört uppdraget under år 2011, och framför allt under den senare delen. Vi har intervjuat och samlat in uppgifter från representanter för alla de olika aktörerna på tolkområdet, i många fall vid ett flertal tillfällen. Vi har fört omfattande diskussioner med de forskare vid Lunds universitet som genomförde det så kallade Tol-

projektet.³ Vi deltog som åhörare vid den konferens som projektet arrangerade i augusti.

Vi har tagit del av tidigare utredningar och annat skriftligt material om tolkområdet. Vi har också diskuterat olika frågor med sekretariatet för Tolktjänstutredningen, samt tagit del av utredningens slutsatser och förslag.

Michael Borchers slutförde utredningen och skrev rapporten. Rebecca Lawrence var med och planerade arbetet samt samlade in underlag.

1.3 Disposition

Kapitel 2 innehåller en översiktlig beskrivning av de olika rollerna och aktörerna på tolkområdet, samt några kvantitativa uppgifter om verksamheten.

I kapitel 3 behandlar vi frågan om för- och nackdelar med den nuvarande organisationen för auktorisation av tolkar. Vi diskuterar förutsättningarna för att ändra den och presenterar några tänkbara alternativ.

Kapitel 4 handlar om tillgången på olika typer av tolkar. Här tar vi bland annat upp vilka hinder som finns mot ett ökat utbud och hur hindren kan minskas. Vi diskuterar också översiktligt en del andra åtgärder som skulle kunna bidra till att förbättra situationen på tolkområdet.

³ Tolprojektet är samlingsnamnet för två forskningsprojekt som bedrevs integrerat mellan åren 2008 och 2011. De två projekten var Tolken – en kulturell mellanhand respektive Bakom stängda dörrar – tolkningens betydelse för rättssäkerhet och integration, med särskild inriktning på ensamkommande barn och unga. Projekten genomfördes i samarbete mellan Institutionen för kulturvetenskaper, avdelningen för etnologi vid Lunds universitet och Medborgarskolan Syd.

2 Tolnbranschen – några särdrag

Som en bakgrund till och förutsättning för våra resonemang och diskussioner ska vi kort och översiktligt beskriva de viktigaste aktörerna på området och deras roller, samt hur branschen är organiserad. Vi ska också identifiera det statliga åtagandet och redovisa några uppgifter som beskriver verksamhetens omfattning.

Bristen på officiella siffror om tolkar och tolkning gör det svårt att ge en kvantitativ och tillförlitlig bild av tolkområdet. Eftersom området förändras hela tiden finns risken att uppgifterna snabbt blir inaktuella. Med utgångspunkt i olika källor ska vi ändå redovisa några uppgifter som är intressanta för vår fortsatta diskussion.

2.1 Roller och aktörer

Det finns en rad aktörer som har olika roller på tolkområdet. Förutom de som utför och använder själva tolktjänsten spelar tolkförmedlingarna en central roll som länk mellan tolkarna och användarna. Andra viktiga roller är att utbilda och auktorisera tolkar samt att finansiera utbildningen och fördela bidragen till den. En ytterligare roll som har betydelse för flera aktörer är att föra register över tolkar och göra prognoser över det framtida behovet.

Tolkarna

Tolkarna är en mycket heterogen grupp. Eftersom det inte finns några formella krav på utbildning eller kompetens, så kan vem som helst kalla sig och arbeta som tolk. Men det finns möjligheter att skaffa sig olika slags formell kompetens. En är att skaffa utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen (se nedan). Genom att avlägga ett särskilt prov går det också att auktorisera sig (se nedan). Auktoriserad tolk är en skyddad yrkestitel. Den som är auktoriserad kan skaffa så kallad speciell kompetens som rättstolk eller sjukvårdstolk.

I regeringens uppdrag till Statskontoret anges att det totalt finns cirka 6 000 personer som arbetar som tolkar. Det är ungefär samma siffra som Tolkförmedlingsutredningen kom fram till för år 2003.⁴ Utred-

⁴ Se Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn (SOU 2004:15), s 157 f.

ningens siffror avsåg aktiva tolkar, men det är inget entydigt begrepp. Det är stor skillnad på en tolk som arbetar heltid och på en som utför enstaka uppdrag under ett år, även om båda kan kallas aktiva.

Det förekommer olika uppgifter om hur många språk som talas och kan behöva tolkas i Sverige. Dessutom används skilda beteckningar på ett och samma språk, liksom det finns språk som formellt är olika men i själva verket inte skiljer sig särskilt mycket från varandra. Å andra sidan kan olika dialekter göra att ett språk kan låta olika beroende på vem som talar. Därutöver kan kulturella och religiösa skäl ha betydelse för om ett språk i praktiken kan användas vid tolkning.

Ofta anges att det förekommer mellan 150 och 170 olika språk i Sverige. I vilken omfattning det också tolkas på alla språken vet vi inte. Enligt statistiken från de tolkförmedlingar som omfattas av det statliga ramavtalet tolkades det under minst en timme på knappt 100 olika språk mellan januari och september 2011. Eftersom vi saknar uppgifter från kommunerna och landstingen är det troligen en viss underskattning.

Mätt i antalet timmar är variationerna mycket stora mellan de olika språken. De 20 vanligaste språken svarade för mer än 90 procent av alla tolkade timmar enligt den statistik vi studerat. Allra vanligast var arabiska, somaliska, persiska (farsi), bosniska-kroatiska-serbiska och sorani, som vart och ett svarade för över 5 procent av antalet tolkade timmar.

De som tolkar på de vanligaste språken kan få tillräckligt många uppdrag så att de kan försörja sig genom att arbeta heltid som tolk. Men många tolkar arbetar deltid. De som tolkar i ovanliga språk kan bara räkna med några enstaka uppdrag per år.

De allra flesta tolkar arbetar som enskilda uppdragstagare, med eller utan en registrerad firma. Men det finns ett par undantag. En av tolkförmedlingarna har en handfull tolkar anställda och en annan har ett femtiotal anställda tolkar som är specialiserade på telefontolkning. Det finns ett antal yrkesföreningar som på olika sätt arbetar för att tillvarata tolkarnas intressen, men någon gemensam organisation som representerar alla tolkar finns inte.

Tolkarna är normalt anslutna till flera olika tolkförmedlingar.

Tolkförmedlingarna

Tolkförmedlingar har funnits sedan 1960-talet, och var från början en del av kommunernas invandrarbyråer. Sedan början på 1990-talet har många kommuner avvecklat sina förmedlingar, och parallellt började det växa fram privata tolkförmedlingar.

Tolkförmedlingarna fungerar som en länk mellan de enskilda tolkarna och tolkanvändarna. I rollen ingår att vara motpart vid offentlig upphandling av tolkar. Tolkförmedlingarna svarar också för viss utbildning av tolkar och upphandlare.

Det finns inga formella avtal mellan tolken och tolkförmedlingen, utan relationen är ömsesidigt svag och baseras på en muntlig överenskommelse. Tolken är inte tvingad att acceptera uppdrag från förmedlingen, och förmedlingen behöver inte erbjuda några.

Det saknas säkra uppgifter om hur många tolkförmedlingar som finns i dag, men det kan handla om cirka femtio. De flesta är små och bedriver bara lokal verksamhet. Marknaden domineras av ett tiotal privata och kommunala förmedlingar.⁵ Staten har tecknat ramavtal för köp av tolkförmedlingstjänster med nio förmedlingar.

Det finns ingen branschorganisation för tolkförmedlingarna. Däremot finns ett samverkansforum – Tolkservicerådet – som svarar för viss utbildning och service för i första hand de kommunalt ägda förmedlingarna. Föreningen har cirka 20 medlemmar.

Utbildarna

Sedan år 2006 finns en sammanhållen grundutbildning för tolkar. Utbildningen bedrivs enligt en gemensam kursplan och har fastställda krav för godkänt resultat. Den utförs av sex folkhögskolor och fyra studieförbund, och omfattar två terminers studier på halvtid eller fyra på deltid. Den som avslutar grundutbildningen med godkänt resultat får ett utbildningsbevis.

⁵ Många av de kommunala förmedlingarna drivs som kommunalt ägda bolag.

Sedan den sammanhållna grundutbildningen infördes år 2006 och fram till våren 2011 har 422 elever klarat utbildningen och fått utbildningsbevis. Utbildningen har omfattat 32 olika språk.

Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet erbjuder också viss utbildning av tolkar. Varje år anordnar universitetet en tolkutbildning i ett språk. Utbildningen omfattar 60 högskolepoäng, det vill säga två terminers studier på heltid. Den som klarar kursen med godkänt resultat har hittills kunnat ansöka om auktorisation utan att behöva göra det särskilda provet vid Kammarkollegiet. För att få påbörja kursen måste man ha 60 högskolepoäng i det aktuella språket, vilket utesluter språk som inte finns inom högskolesystemet.

Sedan år 2008 cirka 20 studenter klarat utbildningen med godkänt resultat. Utbildningen har avsett fyra olika språk, och antalet godkända studenter per språk varierar från en till tio.⁶

Hur många av de totalt drygt 440 utbildade tolkarna som arbetar aktivt som tolk i dag vet vi inte.

Auktoriseraren

Sedan år 1994 är det Kammarkollegiet som ansvarar för att auktorisera tolkar. I uppgiften ingår att planera och genomföra auktorisationsprov, samt prov för speciell kompetens som rättstolk och sjukvårdstolk.

Vid Kammarkollegiet arbetar mellan fyra och fem personer särskilt med auktorisationsfrågor. Dessutom används en del av myndighetens gemensamma administrativa resurser i verksamheten.

När det gäller auktorisationerna har vi exakta uppgifter, eftersom de är registrerade vid Kammarkollegiet. Hösten 2011 fanns 883 gällande auktorisationer registrerade.⁷ Eftersom några personer är auktoriserade i mer än ett språk så var antalet auktoriserade tolkar 827.

Auktorisationen gäller i fem år. Kammarkollegiet utfärdar den på nytt, förutsatt att tolken fortfarande är aktiv och inte har misskött sig. Det går alltså inte att utesluta att några tolkar har slutat under de senaste

⁶ Uppgifter från Tolk- och översättarinstitutet.

⁷ I siffran ingår inte auktoriserade teckenspråkstolkar.

fem åren, varför antalet aktiva auktoriserade tolkar troligen är något lägre än uppgifterna ovan.

År 2006 auktoriserades 39 tolkar, exklusive teckenspråkstolkare. Därefter har antalet varit relativt konstant mellan 16 och 19 per år. I siffrorna ingår de som har klarat utbildningen vid Tolks- och översättarinstitutet mellan åren 2008 och 2010 och därefter ansökt om auktorisation. Som mest kan det röra sig om totalt tio tolkar.

I Statskontorets uppdrag ingår att identifiera för- och nackdelar med den nuvarande organisationen och belysa möjliga alternativ (se kapitel 3).

Användarna

Statliga och kommunala myndigheter, inklusive landstingen, står för nästan all användning av tolkar. Utgångspunkten för förvaltningsmyndigheternas användning av tolk är 8 § i förvaltningslagen (1986:223): ”När en myndighet som har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.”

För domstolarna finns motsvarande bestämmelse i rättegångsbalken (1942:740, 5 kap. 6–8 §§) och förvaltningsprocesslagen (1971:291, 50 §). Enligt de bestämmelserna ska domstolen anlita tolk när en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska. Lagarna innehåller inga särskilda krav på tolkarnas kompetens.⁸

Uppdragets art och omfattning varierar kraftigt. Å ena sidan kan det handla om att svara på enstaka enkla och vardagsnära frågor om till exempel kommunal service, å andra sidan om långa och komplicerade domstolsförhandlingar. I en del fall är behovet av tolk väl känt och kan

⁸ I rättegångsbalken anges dock att en så kallad allmän tolk ska anlitas i första hand, förutsatt att det vid rätten finns en sådan för det aktuella språket. Allmän tolk är en person som av domstol förordnats att på begäran biträda med tolkning vid handläggning av mål. I dag har bestämmelsen en mycket begränsad praktisk betydelse. Det enda kravet på att det ska finnas allmän tolk anges i förordningen (1984:140) om allmän tolk. Enligt 1 § ska allmän tolk finnas vid Haparanda och Gällivare tingsrätter för tolkning i finska språket.

planeras in långt i förväg, medan det i andra fall uppstår mer eller mindre akut.

I de flesta fall anlitar myndigheterna tolkar via tolkförmedlingar som de har tecknat avtal med inom ramen för den offentliga upphandlingen. Det är Kammarkollegiet som ansvarar för ramavtalet för köp av tolkförmedlingstjänster, som kan utnyttjas av alla statliga myndigheter. Myndigheten övertog ansvaret från Rikspolisstyrelsen år 2011. Det nuvarande avtalet började gälla den 1 juli 2008. Det har förlängts två gånger, men löper ut den 31 augusti 2012.

Det finns inga samlade och aktuella uppgifter över den totala användningen av tolkar. Utredningen om kontakttolkar samlade in uppgifter från olika tolkförmedlingar om antalet tolkade timmar under år 2004, och kom fram till att det totalt rörde sig om åtminstone 650 000 timmar.⁹ Tolkserverådet har meddelat att antalet tolkade timmar som förmedlas av deras cirka 20 medlemmar har ökat med nästan 100 000 timmar under de senaste åren. Rådet uppskattar att det för närvarande förmedlas totalt cirka 1,25 miljoner tolktimmar per år. Enligt en annan uppskattning, som baseras på uppgifter från Göteborg, var antalet tolktimmar år 2009 sammanlagt mellan 1,2 och 1,5 miljoner.¹⁰

Samma sak gäller användningen hos olika myndigheter. I grova drag gäller att Migrationsverket är den störste användaren. Därefter kommer landstingens (sjukvården) och kommunernas (i första hand socialförvaltningarna) samlade användning, där storstadsområdena dominerar.¹¹ De statliga myndigheter som förutom Migrationsverket använder mest tolkar är länspolismyndigheterna, Arbetsförmedlingen och domstolarna.¹² En mycket grov beräkning visar att de statliga myndigheterna för närvarande använder totalt mellan 120 000 och 150 000 tolktimmar per år.¹³

⁹ Se Tolkutbildning – nya former för nya krav (SOU 2005:37), s. 94 f.

¹⁰ Uppgiften kommer från Forskningsprojektet Tolkprojektet vid Lunds universitet. Se t.ex. Konferenstext 24–25 augusti 2011, s 9 f.

¹¹ Se till exempel Tolkutbildning – nya former för nya krav (SOU 2005:37), s. 86 ff och Den nya migrationsprocessen (SOU 2009:56).

¹² Uppgifterna baseras på statistik från de tolkförmedlingar som omfattas av det statliga ramavtalet.

¹³ Beräkningen baseras på muntliga uppgifter från Migrationsverket samt statistik från de tolkförmedlingar som omfattas av det statliga ramavtalet.

Finansiären

Det är staten som finansierar den formella utbildningen och auktorisationen av tolkar. Den sammanhållna grundutbildningen finansieras dels via det allmänna anslaget till folkbildningen, dels via ett särskilt anslag. Tolkutbildningen vid Stockholms universitet respektive auktorisationsverksamheten finansieras via ett särskilt anslag till Tolk- och översättarinstitutet respektive Kammarkollegiets förvaltningsanslag.

Den praktiska uppgiften att fördela det särskilda anslaget till den sammanhållna grundutbildningen har hittills utförts av Tolk- och översättarinstitutet. I budgetpropositionen för år 2012 meddelade regeringen att den avser att upphäva den förordning som reglerar Tolk- och översättarinstitutet.¹⁴ Bakgrunden är regeringens förslag och bedömningar i propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor.¹⁵ Enligt propositionen ska regeringen inte detaljstyra hur universiteten och högskolorna organiserar sin verksamhet genom att besluta om sådana särskilda inrättningar som Tolk- och översättarinstitutet. Regeringen föreslår därför att ansvaret för att fördela bidraget till den sammanhållna grundutbildningen förs över till Myndigheten för yrkeshögskolan.¹⁶ Förändringen träder i kraft den 1 juli 2012.¹⁷

Prognosmakaren

Behovet av tolkar på olika språk kan ändras snabbt på grund av händelser i omvärlden. För att kunna anpassa sig till nya förutsättningar måste framför allt utbildarna och tolkförmedlingarna hela tiden skaffa sig tillgång till bästa möjliga bedömningar av vilka förändringar som kan väntas. Därför spelar Migrationsverket en viktig roll som prognosmakare.

Eftersom myndigheten är den som först märker av hur behovet av tolkning på olika språk förändras är den beroende av prognoser för att kunna planera sin egen verksamhet. Migrationsverket är också den aktör som har bäst kompetens att göra den här typen av prognoser.

¹⁴ Förordning (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet.

¹⁵ Prop. 2009/10:149.

¹⁶ Se prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 16, s. 118.

¹⁷ När förordning om Tolk- och översättarinstitutet upphävs upphör också bestämmelsen att de som utbildar sig till tolk vid Stockholms universitet kan bli auktoriserade utan att göra provet hos Kammarkollegiet.

Myndigheten uppdaterar löpande sina prognoser, och bedömer att de har god träffsäkerhet upp till ett halvår i förväg. Prognoserna är ett viktigt underlag för de olika aktörerna på tolkområdet.

2.2 Det statliga åtagandet

Vi har redan berört statens uppgifter och roller. Förutom att stifta lagar och på andra sätt reglera myndigheternas användning av tolkar kan det statliga åtagandet beskrivas som fyra uppgifter.

En är att finansiera utbildningen av tolkar. Det görs dels via det allmänna anslaget till folkbildningen, vilket fördelas till folkhögskolorna och studieförbunden av Folkbildningsrådet, dels via det särskilda bidraget som hittills har fördelats av Tolk- och översättarinstitutet. Till det kommer anslaget till institutets egen utbildning av tolkar.

Den andra uppgiften är att auktorisera tolkar. Det är Kammarkollegiet som ansvarar för auktorisationen, och verksamheten finansieras främst via myndighetens förvaltningsanslag.

Att utöva tillsyn är den tredje delen av åtagandet. Tillsynen avser dels Kammarkollegiets tillsyn över auktoriserade tolkar, dels Tolk- och översättarinstitutets tillsyn av folkhögskolornas och studieförbundens tolkutbildning.

Slutligen ingår i åtagandet att svara för viss infrastruktur som de olika aktörerna behöver för att kunna uppfylla sina roller. Det är dels de register över auktoriserade tolkar och tolkar med utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen som Kammarkollegiet ansvarar för, dels Migrationsverkets prognoser om kommande förändringar av de språk som kan bli aktuella att tolka på.

3 Vem ska auktorisera?

En del av Statskontorets uppdrag är att identifiera för- och nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen och organisationen för auktorisation av tolkar och översättare, inklusive ansvaret för tolkregister. I uppdraget ingår också att belysa möjliga alternativ till den nuvarande organisationen.

3.1 Den nuvarande ordningen

År 1976 började staten godkänna tolkar och auktorisera översättare enligt en särskild förordning (1975:590) om godkännande av tolkar och auktorisation av översättare. Uppgiften sköttes av Kommerskollegium. År 1985 ersattes beteckningen godkänd tolk med auktoriserad tolk enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

Sedan år 1994 är det Kammarkollegiet som ansvarar för att auktorisera tolkar och översättare och att föra ett register över dem. I december 2010 beslutade regeringen att Kammarkollegiet också ska föra ett register över de kontakttolkar som med godkänt resultat har genomgått den sammanhållna grundutbildningen. Registret håller på att byggas upp, och planeras att vara i drift under våren 2012.

Auktorisationen baseras på de särskilda prov som Kammarkollegiet organiserar. Provet består av en skriftlig och en muntlig del. Den som blir godkänd i det skriftliga provet får göra det muntliga, som bland annat består av rollspel i realistiska tolksituationer. Det muntliga provet genomförs i Kammarkollegiets lokaler. För att genomföra det anlitar myndigheten skådespelare som aktörer i rollspelen och särskilda examinatorer som bedömer resultatet.

De som får godkänt i auktorisationsprovet kan därefter göra särskilda prov för att få speciell kompetens som rättstolk respektive sjukvårdstolk.

Kammarkollegiet tar ut en avgift för att göra provet, men den täcker inte myndighetens kostnader för att genomföra det.

En auktorisation gäller i 5 år, men förnyas i utan krav på att göra något nytt prov förutsatt att tolken har arbetat aktivt som tolk och inte misskött sig.

I Kammarkollegiets uppdrag ingår att utöva tillsyn över de auktoriserade tolkarna. Myndigheten kan upphäva auktorisationen om tolken har misskött sig. Det händer sällan, och bara om någon lämnar in en anmälan mot tolken. Kammarkollegiet bedriver inte någon aktiv tillsyn över auktoriserade tolkar.

För- och nackdelar

Vår utgångspunkt är att auktorisationen ska organiseras och genomföras så att den inte skapar onödiga hinder mot att fler tolkar blir auktoriserade. Den självklara fördelen med den nuvarande verksamheten är därför att den är etablerad och fungerar väl. Sedan Kammarkollegiet tog över ansvaret för auktorisationen har myndigheten byggt upp kompetens och rutiner samt skapat ett förtroende för verksamheten.

Vid våra samtal med olika berörda aktörer är det ingen som har kritiserat hur proven är utformade eller genomförs. Däremot finns ett missnöje med att det inte finns auktorisationsprov på fler språk och att det är för glest mellan proven. Men då handlar det om resurser snarare än organisation, och den frågan återkommer vi till.

Några särskilda nackdelar med den nuvarande organisationen har vi inte funnit. Det betyder inte att det saknas andra möjligheter att organisera auktorisationen. Låt oss se på alternativen.

3.2 Alternativen

En första fråga är om det över huvud taget måste vara ett statligt åtagande att auktorisera tolkar.¹⁸ I princip inte. Det finns exempel från andra branscher där motsvarande uppgift sköts av en branschorganisation eller annat privat organ. Från början gällde det också för auktorisa-

¹⁸ Förutom att auktorisera tolkar ingår det i Kammarkollegiets uppgift att föra register över auktoriserade och utbildade tolkar. Det är visserligen inte nödvändigt att samma organisation utför båda uppgifterna, men vi ser ingen anledning att skilja på dem. Våra resonemang om hur auktorisationen kan organiseras omfattar därför också registren.

tionen av tolkar, som bedrevs av Stockholms Handelskammare på 1970-talet som en service till näringslivet.

Det finns åtminstone för närvarande ingen branschorganisation på tolkområdet som skulle kunna ta över uppgiften att auktorisera tolkar, och Statskontoret bedömer att det inte finns någon annan lämplig privat organisation heller.

Om uppgiften ska förbli ett statligt åtagande blir nästa fråga vilken myndighet som ska sköta uppgiften. En möjlighet är att bilda en särskild myndighet, men det är knappast rimligt med de nuvarande förutsättningarna. Så länge uppgiften bara omfattar att organisera och genomföra auktorisationsprov samt föra register över auktoriserade och utbildade tolkar skulle det bli fråga om en mycket liten myndighet. För närvarande kräver själva verksamheten mellan fyra och fem årsarbetskrafter. Till det kommer en del av Kammarkollegiets administrativa resurser. Att bryta ut verksamheten och bilda en egen myndighet skulle sannolikt leda till att kostnaderna ökade. Till det kommer andra nackdelar eller risker med små myndigheter.¹⁹ Den enda fördelen med en egen myndighet skulle vara att det skulle bli tydligare vem som ansvarade för auktorisationen och lättare att identifiera den. Men något sådant behov finns knappast, eftersom verksamheten redan är väl etablerad och känt för alla inblandade.

Då återstår alternativet att flytta verksamheten till någon befintlig myndighet. Här finns en rad möjligheter. Verksamheten har inte större omfattning än att den rent praktiskt skulle kunna skötas och administreras av nästan vilken myndighet som helst av någorlunda storlek. Men för att det ska finnas en poäng med det så måste det vara en myndighet vars nuvarande verksamhet har någon naturlig koppling till uppgiften att auktorisera tolkar. Idealet skulle vara en myndighet som har sådan specialistkompetens som Kammarkollegiet i dag saknar och måste hyra in för att genomföra proven.

Men någon sådan myndighet finns inte. Att flytta verksamheten till en annan myndighet skulle i så fall bara innebära att den utfördes på samma sätt som i dag, och i bästa fall åtminstone lika bra. Någon förbätt-

¹⁹ Se till exempel Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. Delbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté (SOU 2007:107), s. 99 ff.

ring skulle det knappast leda till. Tvärtom finns det en risk att auktorisationen skulle bli en udda och isolerad del av myndigheten, vilket skulle kunna skapa problem för verksamhetens utveckling och status. På sätt och vis gäller det ju också i dag, men skillnaden är att Kammarkollegiet sen lång tid tillbaka har haft till uppgift att organisera och utföra en brokig palett av verksamheter utan närmare kopplingar till varandra. Att ta vara på den speciella rutinen och kompetensen är i sig ett skäl att låta verksamheten vara kvar vid Kammarkollegiet.

Två kandidater?

Myndigheten för yrkeshögskolan har hittills inte haft några uppgifter med koppling till tolkområdet. Men i budgetpropositionen för år 2012 bedömer regeringen att Myndigheten för yrkeshögskolan bör ta över ansvaret för att fördela de särskilda statsbidragen till folkhögskolor och studieförbund för utbildning av tolkar samt att utöva tillsyn över utbildningen.²⁰ Hittills har uppgiften utförts av Tolks- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet enligt en särskild förordning (1993:920), som regeringen avser att upphäva. Förändringen genomförs den 1 juli 2012.

En möjlighet är att i samband med den här förändringen också föra över ansvaret för att auktorisera tolkar till Myndigheten för yrkeshögskolan. Ett argument för det kan vara att statens åtagande på tolkområdet skulle samlas vid en myndighet. Skälen för den typen av organisationsförändringar brukar vara att verksamheterna kan utföras mer effektivt om de samordnas och att de bidrar till en mer renodlad och tydlig förvaltningsstruktur.

Men i det här fallet väger de skälen inte så tungt. Att dela ut statsbidrag till utbildning av tolkar är en helt annan verksamhet och kräver annan kompetens än att svara för auktorisation. Den enda gemensamma nämnaren är att båda uppgifterna berör tolkar. Därför är det svårt att se några förutsättningar för eller vinster med att samordna de två uppgifterna. Eftersom uppgifterna vänder sig till skilda målgrupper – folkhögskolor och studieförbund respektive tolkar – så skulle det inte heller förenkla för avnämarna.

²⁰ Prop. 2011/12:1, Utgiftsområde 16, s. 59.

Samtidigt ska man inte bortse från att en sådan förändring skulle medföra en del nackdelar. Att föra över nya verksamheter till en myndighet innebär vissa störningar, åtminstone under en övergångsperiod. Uppgiften att fördela statsbidrag till tolkutbildning och utöva tillsyn borde vara relativt enkel att integrera i Myndigheten för yrkeshögskolan, eftersom den enligt sin instruktion redan i dag har motsvarande uppgifter när det gäller andra utbildningar.²¹ Rutiner och kompetens för att utföra uppgiften finns redan hos myndigheten. Däremot har myndigheten inga andra uppgifter som påminner om att auktorisera tolkar. För att ta över den uppgiften skulle myndigheten behöva skaffa ny kompetens och utveckla rutiner och metoder.

De här nackdelarna och tänkbara problemen ska inte överdrivas, och det är säkert fullt möjligt att föra över ansvaret för att auktorisera tolkar till Myndigheten för yrkeshögskolan. Men om det inte går att identifiera någon särskild nytta med att göra det så kommer det ändå att skapa visst besvär och onödiga kostnader.

Den kanske mest intressanta kandidaten finns inte annat än som ett förslag. I mitten av december 2011 lämnade Tolktjänstutredningen sitt betänkande.²² Utredningens uppdrag var att kartlägga och analysera hur den nuvarande regleringen, finansieringen, organiseringen och tillsynen av tolktjänst till döva och hörselskadade fungerar, samt att föreslå förändringar.²³ Ett av förslagen är att inrätta en ny statlig tolktjänstmyndighet för teckenspråk. Myndighetens huvuduppgift ska vara att förmedla och utföra tolktjänst till döva och hörselskadade. Till myndighetens övriga uppgifter ska höra att säkerställa att det finns kunskap och statistik på området samt bedriva ett långsiktigt arbete med att utveckla kvaliteten i verksamheten.

Utredningens uppgift har varit avgränsad till tolktjänst för döva och hörselskadade. Men när det gäller den nya myndigheten pekar utredningen på att det kan finnas vissa paralleller med språktolkning, och menar att det i ett senare skede kan finnas skäl att överväga idén att ge

²¹ Se förordning (2009:279) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan, 3 §.

²² En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83).

²³ Se Dir. 2010:87.

myndigheten uppgifter också när det gäller annan tolkning än på teckenspråk.

Eftersom förslaget just har presenterats så är det omöjligt att bedöma om och i så fall när en sådan myndighet kommer att bildas. Vi kan heller inte bedöma förutsättningarna för att låta myndigheten ta över ansvaret för att auktorisera tolkar. Däremot kan vi resonera principiellt om förutsättningarna för idén.

Det kan vara intressant att överväga att bilda en gemensam statlig myndighet för tolkfrågor, i vart fall på sikt. Syftet skulle i så fall vara att samla alla delar av det statliga åtagandet på tolkområdet genom att organisera dem i samma myndighet. Det skulle skapa goda förutsättningar att styra verksamheten och att ta vara på de eventuella möjligheterna att samordna dess olika delar. Verksamheten skulle också bli tydligare för olika aktörer. I en sådan myndighet skulle det troligen gå att skapa utrymme för vissa nya uppgifter som olika aktörer efterlyser i dag, till exempel när det gäller att ta fram statistik samt olika typer av informations- och utvecklingsarbete.

Frågan är dock om det i så fall skulle vara lämpligt att utgå från den myndighet som Tolkjänstutredningen föreslår. Vi konstaterar att förutsättningarna skiljer sig påtagligt mellan tolkning på teckenspråk och andra språk. Den föreslagna myndighetens centrala uppgift ska vara att förmedla och utföra tolktjänst för teckenspråk. När det gäller annan tolkning ingår varken att utföra eller förmedla tolkning i det statliga åtagandet. Där sköts det av enskilda tolkar och företag som bedriver tolkförmedling. Samtidigt föreslås inget av de statliga åtagandena för språktolkning – att finansiera utbildning respektive auktorisera tolkar – ingå i den nya myndighetens uppgifter. Sannolikt krävs helt annan kompetens för de uppgifterna än för att utföra den nya myndighetens huvudsakliga verksamhet. De enda av den föreslagna myndighetens uppgifter som möjligen kan samordnas för all typ av tolkning är statistik samt delar av kvalitets- och utvecklingsarbetet. Den verksamheten är dock bara en marginell del av statens uppgifter inom språktolkningen.

Slutsatsen är att den nya myndigheten som Tolktjänstutredningen föreslår inte är en självklar kandidat för att ta över ansvaret för auktorisation av tolkar.

3.3 Sammanfattande slutsats

Statskontoret har inte identifierat några särskilda problem eller tydliga nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen och organisationen för att auktorisera tolkar, och ser inga skäl att ändra den. Om det inte finns uppenbara problem med den nuvarande ordningen så finns det ingen anledning att riskera att skapa nya genom att ändra den.

Det betyder inte att alla andra sätt att organisera verksamheten på skulle vara sämre eller leda till stora problem, förutsatt att förändringen genomförs väl och på ett genomtänkt. Men i vart fall på kort sikt så går det knappast att undvika att sådana förändringar leder till extra kostnader och störningar. Om inte annat så kommer det att krävas vissa insatser för att informera de berörda aktörerna om den nya organisationen.

En väl fungerande auktorisation är en viktig förutsättning för att det ska gå att öka antalet auktoriserade tolkar. De problem som finns med auktorisationen i dag har inte att göra med hur verksamheten är organiserad eller utförs. Däremot finns starka önskemål om att utvidga verksamheten med fler språk och tätare tester. Möjligheterna att uppfylla önskemålen beror i hög grad på vilka resurser som sätts av till verksamheten. Om målet är att få fler auktoriserade tolkar så är det mer ändamålsenligt att satsa eventuella extra resurser på att utveckla den nuvarande verksamheten än på att organisera om den.

Om verksamheten ändå ska flyttas till en annan myndighet inom en nära framtid så ligger Myndigheten för yrkeshögskolan närmast till hands, även om det är svårt att se några uppenbara fördelar med det. På längre sikt kan den nya myndighet som Tolktjänstutredningen har föreslagit vara ett intressant alternativ. Förutsättningen är att myndighetens uppgifter vidgas och förändras jämfört med utredningens förslag, så att alla statliga uppgifter på tolkområdet på ett naturligt sätt ryms inom myndighetens ramar. Om regeringen väljer att gå vidare med Tolktjänstutredningens förslag så är det lämpligt att låta en organisationsutredning pröva möjligheten att ge myndigheten ett bredare uppdrag.

4 Fler och bättre tolkar – förutsättningar, hinder och åtgärder

I uppdraget till Statskontoret ingår att analysera hur utbudet av auktoriserade tolkar och tolkar som har godkänt resultat från den sammanhållna grundutbildningen kan öka så att det bättre motsvarar efterfrågan. Utgångspunkten är således att efterfrågan är större än utbudet, det vill säga att det råder brist på tolkar. Men i uppdraget konstaterar regeringen också att samtidigt som efterfrågan på tolkar är hög så har många tolkar svårt att försörja sig genom att arbeta som tolk på heltid. Det antyder att utbudet är större än efterfrågan, att det finns ett överskott på tolkar. Den paradoxen visar att lösningen på problemet inte bara kan vara att på olika sätt öka utbudet. Låt oss börja med att se om det finns någon logisk förklaring till att det kan råda brist och överskott på samma gång.

4.1 Brist eller överskott – eller både och?

Att det råder både brist och överskott på en vara eller tjänst brukar vara en tydlig indikation på en marknad som fungerar dåligt. På kort sikt kan det förstås uppstå brist eller överskott på grund av plötsliga förändringar av utbudet eller efterfrågan, men marknadens mekanismer gör normalt att det åter uppstår balans efter en tid av anpassning. Frågan är om de mekanismerna inte fungerar på tolkmarknaden, och i så fall varför.

Marknadens struktur

En del av förklaringen ligger säkert i den speciella strukturen på tolkmarknaden. Efterfrågan (tolkanvändarna) riktas inte direkt mot utbudet (tolkarna), utan tar i stort sett alltid vägen via en tolkförmedling. Medan relationen mellan användarna och förmedlingarna oftast är starkt reglerad, till exempel i form av statliga ramavtal eller kommunala upphandlingar, är tolkarna själva mycket löst knutna till tolkförmedlingarna. Lite hårdtaget kan man säga att tolkförmedlingarna sätter villkoren för och säljer en tjänst som de inte förfogar över medan tolkarna förfogar över en tjänst som de inte själva kan bjuda ut till användarna på egna villkor.

Det förhållandet sätter delvis prismekanismen ur spel. Om efterfrågan på vissa tolkar kraftigt överstiger utbudet – det vill säga alla är fullt sysselsatta och kan inte åta sig fler uppdrag – innebär det inte att de tolkarna kan göra upp med användarna om en högre ersättning, vilket skulle locka fler att bli tolkar på området och därmed minska bristen och återställa balansen. Den mekanismen verkar möjligen på sikt, men anpassningen går tydligen trögt.

I princip gäller också det omvända. Att det finns ett stort överskott på vissa tolkar leder inte till att ersättningen sjunker. Det skulle visserligen inte ha så stor betydelse för efterfrågan, eftersom den knappast alls är styrd av priset. Enligt förvaltningslagen bör ju myndigheterna anlita tolk när det behövs, och behovet skulle ju inte öka för att ersättningen minskade. Eftersom ett överskott på en viss typ av tolkar leder till att de i genomsnitt får färre uppdrag kommer det däremot på sikt att leda till att några av dem slutar att arbeta som tolk, och så småningom återställs balansen genom ett minskat utbud.

Det här betyder inte att marknaden skulle fungera bättre utan tolkförmedlingarna som mellanhand mellan efterfrågan och det faktiska utbudet. Tvärtom är det svårt att tänka sig hur det skulle fungera utan dem. Då skulle var och en som någon gång behövde använda en tolk själv tvingas att söka rätt på en lämplig tolk som hade möjlighet att åta sig uppdraget och avtala om villkoren från fall till fall. Det skulle kräva mycket tid och besvär. Hela grunden för tolkförmedlingarnas existens är att tolkmarknaden domineras av ett stort antal enskilda tolkar som i de flesta fall bara behärskar ett språk. Deras formella och praktiska kompetens varierar. Var för sig svarar tolkarna bara för ett mycket smalt segment av det samlade utbudet. Tolkförmedlingarnas roll är att samla ihop delarna och matcha dem mot de olika användarnas efterfrågan på tolkar av skilda slag.

Branschens struktur kan således bidra till att anpassningen mellan utbud och efterfrågan går trögt, vilket leder till att det åtminstone tillfälligt kan råda både över- och underskott på tolkar på samma gång. Men det är knappast hela förklaringen.

Efterfrågan förändras

En annan orsak är att efterfrågan förändras snabbare än utbudet. Olika händelser i världen kan på kort tid öka efterfrågan på en viss typ av tolkar, men det kommer alltid att kräva en viss tid att anpassa utbudet. I extrema fall handlar det om språk som är helt nya i Sverige. Då kan det vara omöjligt att få fram kompetenta tolkar på kort tid. Att planera utbildning, engagera lämpliga lärare, rekrytera kursdeltagare och genomföra utbildningen kräver alltid en viss tid, och med de här förutsättningarna är det särskilt besvärligt.

Den som ska utbilda nya tolkar måste till att börja med veta vilka språk som kommer att behövas. Migrationsverket gör löpande prognoser över utvecklingen, och bedömer att de har god träffsäkerhet på tre till sex månaders sikt. Det är alltså den tid som utbildarna har på sig att planera, organisera och dimensionera utbildningen samt utbilda tolkarna. Vilket förstås är omöjligt, eftersom den sammanhållna grundutbildningen i sig tar två eller fyra terminer. Att med de förutsättningarna få fram lagom många tolkar för den framtida efterfrågan är mycket svårt. I en sådan situation finns risken att ett stort underskott så småningom övergår i ett överskott.

Geografiska variationer

Det kan också finnas en geografisk förklaring till att det samtidigt kan råda brist och överskott på tolkar. Det är åtminstone Migrationsverkets bedömning.²⁴ Enligt myndigheten finns det god tillgång i Stockholm, Göteborg och Malmö, men det kan vara problem att få tag i tolkar i andra delar av landet. På vissa platser och vissa språk finns det ett överskott, vilket leder till konkurrens om uppdragen och att kompetenta tolkar inte får så många uppdrag. Enligt myndigheten är problemet inte att det råder en generell brist på tolkar, utan att de inte utnyttjas effektivt. Det skulle behövas bättre samordning för att utnyttja tolkarnas kompetens bättre, både inom Migrationsverket och mellan de olika myndigheterna.

²⁴ Migrationsverket är den myndighet som använder i särklass flest tolkar. Vid myndigheten utförs för närvarande omkring 100 000 tolkuppsdrag per år till en kostnad av cirka 120 miljoner kronor.

Det statliga ramavtalet för köp av tolkförmedlingstjänster är uppdelat på län.²⁵ För varje län gäller avtalet två eller tre tolkförmedlingar. Syftet är att myndigheterna ska anlita de tolkar som finns i närheten, för att minska tiden och kostnaderna för resor. Nackdelen är att de tolkar som bara är anslutna till sådana förmedlingar vars avtal bara gäller för ett eller några län inte tillfrågas om alla uppdrag. Därmed kan det råda brist på uppdrag i ett län samtidigt som det saknas tolkar i ett annat. I praktiken är den risken inte så stor, eftersom de flesta tolkar är anslutna till flera förmedlingar.

Som bland andra Tolktjänstutredningen har påpekat kan långa resvägar göra att tolkar tackar nej till uppdrag, framför allt när det gäller korta uppdrag som ger låg ersättning.²⁶

Små och stora språk

Den kanske rimligaste förklaringen till att det också långsiktigt kan råda både över- och underskott är att efterfrågan skiljer sig kraftigt mellan olika typer av tolkar. I vissa språk behövs alltid tolkar, och även om tillgången i sig är relativt god så kan det uppfattas som en brist att en tolkförmedling inte kan få fram en lämplig tolk på kort varsel. När det gäller mer ovanliga språk kan det dröja lång tid mellan uppdragen, och då blir det omöjligt att försörja sig som tolk.

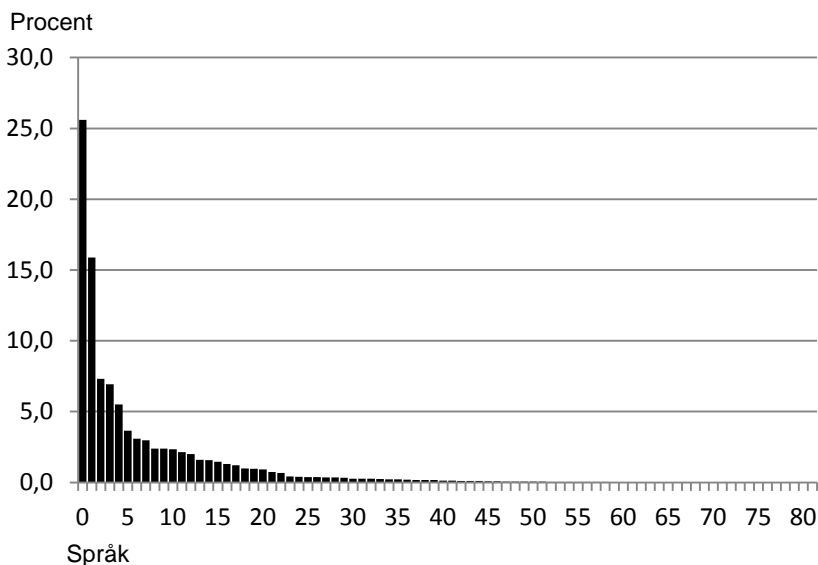
Förhållandet framgår tydligt om vi ser närmare på fördelningen mellan olika språk. Det finns ingen samlad statistik över tolkanvändningen, men vi har tillgång till ett urval som räcker för att illustrera situationen. Urvalet består av uppgifter från sex av de tolkförmedlingar som omfattas av det statliga ramavtalet, och avser alla tolktimmar de har förmedlat till olika statliga myndigheter från januari till september 2011.²⁷ Figur 1 visar hur de sammanlagt drygt 38 000 timmarna fördelar sig på olika språk i fallande ordning.

²⁵ Västra Götalands län är uppdelat i 4 regioner.

²⁶ Se En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83), s. 216.

²⁷ Det statliga ramavtalet omfattar sammanlagt 9 tolkförmedlingar, men 3 av dem har inte redovisat någon fullständig statistik. Sedan våren 2011 har Migrationsverket ett eget ramavtal för tolkförmedlingstjänster. Därför ingår bara en mindre del av myndighetens tolkupdrag i de här siffrorna.

Figur 1. De olika tolkspråkens andelar av det totala antalet tolkade timmar vid statliga myndigheter under januari till september 2011.



Källa: Bearbetade uppgifter från sex tolkförmedlingar.

Figuren visar bara en ögonblicksbild av en begränsad del av tolkmarknaden, men skulle sannolikt inte förändras särskilt mycket om den baserades på ett större underlag eller flera år. Under perioden utfördes tolkuppdrag på drygt 80 olika språk, men ett fåtal av dem dominerade kraftigt. De 10 vanligaste språken svarade för drygt 75 procent av alla tolktimmar, de 20 vanligaste för över 90 procent.

I andra änden av skalan finns språk där det bara tolkades i någon enstaka timme. Ingen kan försörja sig på att tolka i en enda timme på nio månader. Så det är inte konstigt att en tolk i kirgisiska, pidgin eller slovenska uppfattar att efterfrågan är mindre än utbudet. Den som behöver en utbildad tolk i något av de språken kan samtidigt få svårt att hitta en, och upplever att det råder brist på tolkar. Paradoxen är ett faktum.

Den här situationen kommer sannolikt alltid att råda, även om språken och rangordningen mellan dem kommer att variera. Men det är svårt att göra något åt den. Därför finns det skäl att diskutera vilken ambitionsnivå som är rimlig för det statliga åtagandet att förse samhället med tillräckligt många kompetenta tolkar.

4.2 Ambitionsnivån

Förvaltningslagen (1986:223) slår fast att myndigheterna vid behov bör anlita tolk när de har att göra med någon som inte behärskar svenska. Ett skäl är rättssäkerheten – den enskilde måste kunna förklara sitt ärende för en myndighet och förstå vad myndigheten beslutar. Ett annat skäl är effektiviteten och kvaliteten i myndigheternas handläggning och beslut. Om myndigheten har svårt att kommunicera med den som har ett ärende så tar handläggningen längre tid och risken finns att besluten fattas på felaktig grund.

Borde inte de skälen räcka för att skärpa lagen och formulera ett tydligare krav på myndigheternas användning av tolkar? ”Bör anlita vid behov” betyder ju att myndigheterna själva får avgöra om de behöver en tolk, och lagen ställer inga krav på att de ska anlita en utbildad eller auktoriserad tolk.

Ett utvidgat åtagande?

Även om det kan finnas goda argument för att skärpa eller precisera kraven så skulle det inte gå i praktiken. Om myndigheterna till exempel skulle tvingas anlita tolkar med åtminstone utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen så skulle de i alla fall tills vidare tvingas att ständigt bryta mot lagen, eftersom det inte finns utbildade tolkar i alla tänkbara språk. Om lagen skulle skärpas på det sättet så skulle det samtidigt kraftigt utvidga det statliga åtagandet när det gäller tolkar, och det är svårt att tänka sig hur det skulle gå att uppfylla.

Siffrorna bakom den högra delen av figur 1 visar att de 50 minst vanliga språken tillsammans svarade för drygt 3 procent av antalet tolkade timmar. Även om vi räknar in alla tolkuppdragen från kommunerna, landstingen och Migrationsverket som inte ingår i statistiken så kom-

mer det att finnas kvar ett stort antal språk där uppdragen inte räcker till för att försörja ens en tolk på heltid. Förutom att det skulle vara praktiskt svårt och mycket dyrt att organisera utbildning och auktorisation på de språken så skulle det krävas särskilda insatser för att få någon att offra tid och pengar på att gå utbildningen och göra auktorisationsprovet. Och om det lyckades så skulle nyttan vara mycket begränsad, eftersom behovet av de tolkarna är så litet. När det krävs tolkning på något av de mest udda språken så är det rimligt att som i dag acceptera andra lösningar, till exempel att anlita tolkar utan formell kompetens eller tolka via något annat språk.

Det viktigaste först

En rimlig ambition för staten är att i första hand vidta åtgärder som bidrar till att tillfredsställa behovet av sådana tolkar som behövs mest, och där det är möjligt att arbeta som tolk på rimliga villkor. Om det går att åstadkomma för de 20 vanligaste språken så kommer över 9 tolktimmar av 10 att kunna utföras av tolkar med lämplig kompetens.

Här ska vi analysera förutsättningarna för att på olika sätt uppfylla behovet av tolkar med utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen och auktoriserade tolkar. De områden vi diskuterar berör utbildning, validering och auktorisation av tolkar. Dessutom ska vi se på möjligheterna att effektivisera tolkningen och öka samordningen och kommunikationen mellan de olika aktörerna på tolkområdet.

4.3 Utbildningen

Att utbilda fler tolkar är ett självklart sätt att öka antalet. Flera av dem vi har intervjuat lyfter fram att staten måste skjuta till mer pengar till utbildningen. Tolk- och översättarinstitutet har till exempel föreslagit att ytterligare cirka 150 elever per år borde antas till den sammanhållna grundutbildningen vid folkhögskolorna. Institutet hemställde dock bara om att anslaget till utbildningen skulle öka med 3 miljoner kronor till år 2011, vilket motsvarar knappt 40 nya utbildningsplatser.²⁸

²⁸ Se Planeringsunderlag 2011, Tolk- och översättarinstitutet, Stockholms universitet, s. 8 f.

Vad kostar det?

När det gäller bidraget till tolkutbildningen finns det skäl att påpeka att det bara avser att täcka folkhögskolornas merkostnader, det vill säga kostnaderna utöver den genomsnittliga kostnaden för andra utbildningar vid folkhögskolorna. Att det är dyrare att utbilda tolkar beror bland annat på att det är relativt små grupper vilket leder till höga kostnader för lärare. Det extra bidraget till utbildning av tolkar är för närvarande drygt 78 000 kronor per utbildningsplats.

Statens huvudsakliga bidrag till folkhögskolorna utgörs av anslaget till folkbildning, som Folkbildningsrådet fördelar till folkhögskolorna och studieförbunden. Det här betyder att det inte räcker att höja det särskilda anslaget till tolkutbildning med 78 000 kronor för att finansiera en ytterligare utbildningsplats. De ordinarie kostnaderna måste ju också täckas, antingen genom att anslaget till folkbildning höjs eller att bidragen fördelas om från andra utbildningar. Det är svårt att beräkna hur stor andel av de totala kostnaderna som täcks av det särskilda anslaget, och andelen varierar mellan de olika folkhögskolorna. Men en grov beräkning visar att det särskilda anslaget i genomsnitt täcker ungefär två tredjedelar av de totala kostnaderna. Det innebär i så fall att folkhögskolorna behöver ytterligare omkring 30 000 kronor per ny utbildningsplats för att täcka alla sina kostnader. För att beräkna kostnaden för ännu en utbildad tolk kan den summan behöva dubblas, eftersom en hel del av dem som påbörjar utbildningen inte slutför den med godkänt resultat.

Fler utbildningsplatser?

Statskontoret vill inte avvisa tanken på ytterligare resurser till utbildning. Men effekterna ska inte överskattas.

Till att börja med är det redan nu ofta svårt att fylla alla utbildningsplatser med tillräckligt kompetenta sökande i de språk där det saknas tolkar. Folkhögskolornas krav för att starta en kurs är att det finns minst fem sökande som uppfyller intagningskraven. För språk där det råder stor brist är kravet bara tre sökande. Risken finns alltså att ytterligare platser inte kan fyllas med sökande, eller att det utbildas tolkar i språk där tillgången redan är relativt god.

Möjligen går det att öka antalet sökande genom bättre information till tänkbara studenter. Folkhögskolorna själva bedömer dock att informationen om utbildningen redan är väl spridd.

En annan möjlighet är att starta utbildningar på fler platser, vilket flera av dem vi har intervjuat efterlyser. Syftet skulle vara göra det möjligt att gå utbildningen utan att behöva flytta.

I dag anordnas den sammanhållna grundutbildningen av sex folkhögskolor och av fyra studieförbund i storstäderna. När den sammanhållna grundutbildningen startade år 2006 erbjöds alla folkhögskolor att starta utbildningen, men Tolks- och översättarinstitutet beslöt att den skulle koncentreras till ett mindre antal skolor. Skälen var bland annat att säkra tillgången på lärare och värna om utbildningens kvalitet. Statskontoret utesluter inte att det skulle vara möjligt att öka antalet utbildningsorter något, eller att låta fler aktörer erbjuda sammanhållna grundutbildning. Men vi bedömer inte att det skulle öka antalet sökande särskilt mycket. Och om kompetenta lärare är en flaskhals så finns det också en risk att utbildningens kvalitet urholkas när antalet utbildningsanordnare ökas.

En förutsättning för att ytterligare utbildningsplatser leder till fler aktiva och kompetenta tolkar är att de som antas till utbildningen också slutför den och därefter börjar arbeta som tolk. Men det sambandet är relativt svagt. Ett grovt räkneexempel får illustrera.

Under de senaste åren har ungefär 700 personer sökt till den sammanhållna grundutbildningen. Ungefär hälften har fallit bort direkt, antingen för att de saknat tillräckliga förkunskaper i framför allt svenska eller inte behärskat de språk där det behövs fler tolkar. Åren 2008 till 2010 var det 135, 221 respektive 253 studenter som påbörjade utbildningen. Av dessa var det i genomsnitt färre än hälften som klarade utbildningen med godkänt resultat (44, 54 respektive 38 procent under de tre åren).²⁹

Hur många av dessa som verkligen börjar arbeta som tolk vet vi inte. Inte heller hur många som går vidare och blir auktoriserade. Den frå-

²⁹ Uppgifter från Tolks- och översättarinstitutet.

gan är intressant eftersom det är rimligt att anta att de som auktoriserar sig är de som är mest inriktade på att också arbeta som tolk. En indikation på hur många det handlar om får vi från den enkätundersökning som Tolks- och översättarinstitutet har genomfört bland alla som klarade den sammanhållna grundutbildningen med godkänt resultat under åren 2006 till 2009. Av dem som svarade hade 41 procent gjort provet för auktorisation. 44 procent av dessa fick godkänt på det skriftliga provet, av vilka 27 procent i sin tur klarade också den muntliga delen.

Om vi antar att de här andelarna kommer att gälla också i fortsättningen så skulle ytterligare 100 utbildningsplatser öka antalet utbildade tolkar med drygt 40, av vilka omkring 5 skulle bli auktoriserade och med stor sannolikhet arbeta aktivt som tolk. Vi betonar att det inte är någon prognos utan en grov beräkning som baseras på historiska uppgifter. Men även om siffrorna ska tas med en stor nypa salt ger de en tydlig indikation på att fler utbildningsplatser får en begränsad effekt på antalet nya kompetenta tolkar. För antalet auktoriserade tolkar riskerar effekten att bli närmast marginell.

Ändrade krav?

Om det inte går att öka antalet som söker till den sammanhållna grundutbildningen så går det i alla fall att fylla fler utbildningsplatser genom att sänka antagningskraven. Men det skulle sannolikt främst leda till att andelen som fullföljer utbildningen med godkänt resultat blir ännu lägre. Enligt folkhögskolorna är en orsak till de många avhoppet att utbildningen är mer krävande än vad eleverna väntat och att deras motivation avtar under utbildningen. Sannolikt skulle det gälla i ännu högre grad för elever med sämre förkunskaper.

I sammanhanget är det värt att nämna att Kammarkollegiet pekar på bristande kunskaper i svenska som ett viktigt skäl till att många inte blir godkända på auktorisationsprovet. Om målet är att öka andelen av eleverna som går vidare och blir auktoriserade så talar det snarare för att skärpa kraven på dem som får påbörja den sammanhållna grundutbildningen. Det skulle göra det ännu svårare att fylla utbildningsplatserna och att skapa tillräckligt stora grupper. Däremot skulle det troligen öka effektiviteten i utbildningen, eftersom en större andel antagligen skulle klara godkänt resultat.

I princip gäller samma resonemang för utbildningens innehåll och kraven för att få godkänt resultat. Om utbildningen görs enklare och kraven sänks så kommer troligen fler att bli godkända. Men det skulle samtidigt motverka strävan att öka tolkarnas kompetens och antalet auktoriserade tolkar. Alla förändringar behöver dock inte få den negativa konsekvensen.

Den kursplan som togs fram för den sammanhållna grundutbildningen har använts i fem år, och det kan vara dags för en översyn. Ett syfte är att ta vara på erfarenheterna hittills och att anpassa utbildningen till förändrade krav. En tänkbar förändring kan vara att föra in mer övning i praktisk tolkning och minska inslaget av realia, en annan att ta med övning i videotolkning, mot bakgrund av Migrationsverkets erfarenheter som vi strax kommer tillbaka till. Ett annat syfte kan vara att ändra vissa moment som upplevs som särskilt höga trösklar för studenterna. Det kan till exempel gälla kursen Juridisk påbyggnad som ingår i utbildningen. Enligt folkhögskolorna är det många studenter som får underkänt på just den, och därmed inte får godkänt resultat på den sammanhållna utbildningen. Särskilt som kursens innehåll är onödigt avancerat, och inte ens krävs för att klara provet för auktorisation. Det är först vid provet för speciell kompetens som rättstolk som de kunskaperna prövas. Mot den bakgrunden är det lämpligt att stryka kursen från den sammanhållna grundutbildningen och i stället erbjuda den som en separat förberedande kurs för blivande rättstolkar.

Ny aktör, nya resurser

Under hösten 2011 har Arbetsförmedlingen handlat upp tolkutbildningar som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Målet är att starta utbildningen på 12 orter med minst 10 deltagare per grupp. Utbildningen omfattar 26 veckors studier på heltid, och tanken är att de utbildade ska auktoriseras när utbildningen är avslutad. Den första utbildningen ska påbörjas i början av år 2012. Upphandlingen avser i första hand år 2012, men kan förlängas med ytterligare maximalt två år.

Med de ramar som gäller för upphandlingen så skulle den här utbildningen teoretiskt kunna bidra med flera tusen nya auktoriserade tolkar under de närmaste tre åren. Trots att det är för tidigt att bedöma resultatet så kommer det i praktiken att handla om betydligt färre. Det är inte säkert att det finns förutsättningar att starta kurser på alla orterna

eller att det går att få fram tillräckligt många kursdeltagare med lämpliga förkunskaper. Vi vet heller inte hur stor andel av deltagarna som kommer att klara utbildningen med godkänt resultat eller hur många av dem som kommer att bli auktoriserade och verkligen börjar arbeta som tolkar.

Men eftersom insatsen är så pass omfattande så finns det skäl för regeringen att följa hur den utvecklas och att samordna den med övriga insatser för att öka antalet tolkar. Därför är det viktigt att Arbetsförmedlingen samråder med bland annat tolkförmedlingarna och folkhögskolorna om hur utbildningarna ska formis och dimensioneras för att göra störst nytta. I bästa fall kan insatsen bli ett värdefullt komplement till de andra utbildningarna och bidra med ett bra tillskott av kvalificerade tolkar. Men förutom att utbildningen kan genomföras som det är tänkt krävs i så fall att det verkligen behövs fler tolkar i de aktuella språken, så att de utbildade tolkarna får hyggliga förutsättningar att försörja sig. Annars lär inte tillskottet bli särskilt varaktigt.

4.4 Valideringen – alternativ och komplement

Utbildningsbeviset från den sammanhållna grundutbildningen fungerar som en kvalitetsstämpel för de som anlitar tolkar. Men så länge det är så få tolkar som har det så tvingas myndigheterna ofta anlita tolkar utan formell kompetens, och kan bara hoppas att de ändå klarar uppdragen. Idealet för användarna skulle vara att alla tolkar med tillräcklig kompetens hade utbildningsbevis eller var auktoriserade.

För närvarande är det långt dit. De flesta som arbetar som tolk har varken genomgått den sammanhållna grundutbildningen med godkänt resultat eller auktoriserat sig. De saknar således formell kompetens. Men en rimlig hypotes är att en hel del av dem är tillräckligt kompetenta för att uppfylla kraven för utbildningsbevis, medan andra skulle bli det efter en begränsad kompletterande utbildning. För dem behövs ett enklare sätt att skaffa ett formellt bevis på sin kompetens än söka till den sammanhållna grundutbildningen. Det behövs alltså ett smidigt sätt att få sin kompetens validerad.

Nedslående försök

Under våren och hösten 2011 genomförde två folkhögskolor ett försök med validering. Alla som uppfyllde vissa grundkrav erbjöds att mot avgift göra prov som motsvarar godkänt resultat på den sammanhållna grundutbildningen.

Enlig både folkhögskolorna och tolkförmedlingarna blev resultatet överraskande magert, med tanke på att det bör finnas hundratals tolkar som uppfyller kraven och skulle kunna klara provet. Vid varje tillfälle var det bara cirka 20 tolkar som ansökte om att få göra proven. Men hälften föll bort redan på grund av otillräckliga förkunskaper, och av dem som genomförde proven misslyckades hälften. Resultatet blev alltså bara ungefär 10 nya tolkar med utbildningsbevis.

Det finns flera tänkbara orsaker som kan bidra till att förklara att så få har utnyttjat möjligheterna att validera sin kompetens. En är att många inte kände till möjligheten. Men den är inte så sannolik, eftersom alla större tolkförmedlingar var informerade och spred informationen vidare till de aktuella tolkarna. Att proven bara avsåg ett begränsat antal språk minskar förstås antalet möjliga sökande, men flera av de vanligaste språken var med. Avgiftens storlek (2000 kronor) kan ha avskräckt en del, men flera tolkförmedlingar erbjöd sig att betala den eftersom de vill kunna erbjuda fler kvalificerade tolkar.

En viktig förklaring är antagligen att många tolkar helt enkelt inte har sett nyttan med att skaffa formell kompetens. De har arbetat länge i yrket och vet att de klarar av det, och de får tillräckligt många uppdrag trots att de saknar utbildningsbevis. I så fall krävs att de får ett starkt skäl att ändra inställning. Det kan de få ganska snart.

Intresset kan öka

När Kammarkollegiets register över tolkar med sammanhållen grundutbildning tas i drift under våren 2012 kommer alla att kunna ta reda på om en tolk har utbildningsbevis eller inte. Den som inte finns med i registret riskerar att inte få så många uppdrag. Och om beställarna i allt större utsträckning begär att tolkarna de anlitar ska ha formell kompetens så kommer det att bli en stor fördel för dem som har det. Vi återkommer till förutsättningarna för beställarna att skärpa sina krav.

Validering är viktig

Enligt Statskontoret är möjligheten för alla tolkar att skaffa utbildningsbevis utan att behöva gå den sammanhållna grundutbildningen en mycket viktig åtgärd för att öka antalet tolkar med formell kompetens. På kort sikt är det troligen den åtgärd som har i särklass störst effekt när det gäller att märkbart öka antalet. Den är också en förutsättning för att det ska bli meningsfullt för myndigheterna att ställa större krav när de handlar upp och anlitar tolkar. Ett ytterligare motiv till att det måste finnas en möjlighet till validering är att det är enda sättet att skaffa en samlad och någorlunda tydlig bild över det faktiska utbudet av kompetenta tolkar. Utan en bra uppfattning om utbudet är det svårt att bedöma var bristerna är störst och vilka satsningar på ökad utbildning som gör störst nytta. Att etablera en permanent möjlighet att validera sina kunskaper skulle dessutom göra det möjligt för andra än folkhögskolorna och studieförbunden att utbilda tolkar. Till exempel skulle en tolkförmedling kunna starta en egen utbildning på en ort där sådan saknas, för att öka sin tillgång på kvalificerade tolkar. Förutsatt att utbildningen har tillräcklig kvalitet kan deltagarna validera sina kunskaper och få utbildningsbevis.

Det finns således flera skäl att inte avbryta den nyligen påbörjade försöksverksamheten, trots de nedslående resultaten. Samtidigt finns det anledning att undersöka och undanröja orsakerna till det låga intresset hittills, till exempel genom en enkät till ett antal tolkar.

4.5 Auktorisation

Att auktorisationsförfarandet fungerar väl är en grundläggande förutsättning för att det ska gå att öka antalet auktoriserade tolkar. Men att auktorisationen fungerar väl bidrar inte i sig till hur många som väljer att auktorisera sig. Däremot gäller det motsatta. Ett illa utformat system kan hindra eller avskräcka tolkar från att auktorisera sig.

Som vi konstaterade i förra kapitlet har ingen av de berörda aktörerna framfört någon kritik mot hur auktorisationen är utformad eller organiserad. Däremot har både tolkar och tolkförmedlingar pekat på att proven för auktorisation ges för sällan. Det leder till att den som inte blir godkänd vid provet i en del fall inte får en chans att försöka igen på

flera år, och kanske hinner tappa intresset till nästa provtillfälle. Att det i många språk över huvud taget inte finns några auktorisationsprov begränsar förstås hur många som kan bli auktoriserade. Tätare prov och fler språk borde därmed leda till att antalet auktoriserade tolkar ökar. Men det är osäkert hur stor effekten skulle bli.

År 2004 genomförde Utredningen om kontakttolkar en enkätundersökning där det ingick en fråga om varför tolkarna valt att inte auktorisera sig.³⁰ Det vanligaste skälet som angavs var att det saknades möjlighet att bli auktoriserad i det aktuella språket. På grund av det lilla urvalet och den låga svarsfrekvensen går det inte att dra några tydliga slutsatser av undersökningen, som dessutom har ganska många år på nacken. Därför finns det skäl att göra en motsvarande undersökning innan några beslut fattas om att skjuta till ytterligare resurser till auktorisationen, och om de i så fall bör satsas på fler språk eller tätare prov.

Fler språk och tätare prov?

Enligt olika uppgifter talas det över 150 olika språk i Sverige, men det går bara att bli auktoriserad tolk på ungefär en fjärdedel av dem. Kammarkollegiet planerar preliminärt att genomföra prov för auktorisation på 39 olika språk plus teckenspråk fram till år 2016. I dem ingår dock i stort sett alla de 20 vanligaste tolkspråken, som svarar för mer än 90 procent av alla utförda tolktimmar. För de flesta språken planeras att genomföra prov med ett och ett halvt års mellanrum. I några fall är det upp till tre år mellan de planerade proven.

Det finns flera skäl till att Kammarkollegiet inte erbjuder auktorisation på fler språk. Till att börja med är det i vissa fall omöjligt av tekniska skäl. Det gäller de språk som saknar skriftspråk, liksom språk som talas i samhällen som saknar väsentliga begrepp och företeelser som ingår i auktorisationsprovet. Ett annat skäl är att det för vissa språk är svårt att hitta lämpliga examinatorer för proven. Det problemet är självklart störst för språk som bara behärskas av ett fåtal. Slutligen har förstås kostnaderna för och finansieringen av auktorisationsproven stor betydelse. Framför allt den muntliga delen av provet är omfattande och dyr att genomföra. Kammarkollegiets resurser räcker bara till ett begränsat antal prov. För att utnyttja dem effektivt gäller det att i första

³⁰ Se Tolkutbildning – nya former för nya krav (SOU 2005:37), s. 244.

hand erbjuda prov i de språk där behovet av fler auktoriserade tolkar är störst. Samma skäl talar för att kräva ett visst antal deltagare för att arrangera ett prov. Eftersom kostnaden för provet i stort sett är fast så blir kostnaden per auktorisation mycket hög i de fall där det bara är någon enstaka tolk som har ansökt om att få göra provet.

Dessutom måste Kammarkollegiet hitta en lämplig balans mellan att erbjuda många språk men glest mellan proven eller få språk och tätare prov. Statskontoret kan inte bedöma om den aktuella planen avspeglar den bästa avvägningen mellan antalet språk och hur ofta proven ges. Men som vi har konstaterat går det att bli auktoriserad i nästan alla de 20 vanligaste språken, som svarade för mer än 90 procent av antalet tolkade timmar år 2011. De 19 ytterligare språk för vilka Kammarkollegiet planerar att erbjuda auktorisation under de närmaste åren svarade för bara drygt 4 procent av antalet tolkade timmar. Statskontorets slutsats är att det är mer angeläget att öka antalet provtillfällen än att utöka antalet språk.

Mer resurser

Oavsett om det handlar om att utöka antalet prov eller språk så krävs sannolikt ytterligare resurser för att planera och arrangera proven. En förutsättning för att över huvud taget kunna genomföra fler prov är att det finns tekniska och praktiska möjligheter. Tillgången på lämpliga examinatorer är till exempel begränsad.

Ett sätt att öka resurserna är att höja avgiften för att få göra provet. Med en avgift som täcker alla kostnader för provet skulle det i vart fall inte finnas några ekonomiska hinder mot att arrangera hur många prov som helst. Statskontoret har inte analyserat den nuvarande avgiften eller konsekvenserna av att höja den. Vi utesluter inte möjligheten, men bedömer att en avgift som skulle täcka alla kostnader riskerar att bli avskräckande hög och motverka sitt syfte. Så länge det anses råda brist på auktoriserade tolkar finns det starka skäl att hålla avgiften på en nivå som inte avskräcker någon från att auktorisera sig.

Den andra möjligheten är att skjuta till mer pengar till verksamheten. Statskontoret avstår från att försöka beräkna något belopp, eftersom det helt och hållet beror på ambitionen samt efterfrågan på och de praktiska förutsättningarna för de olika språken.

Effektivisering

Att det krävs ytterligare resurser för att påtagligt öka antalet provtillfällen eller språk betyder inte att det saknas möjligheter att effektivisera verksamheten, det vill säga auktorisera fler tolkar inom ramen för de befintliga resurserna. Här ska vi ge några exempel på tänkbara åtgärder som kan vara värda att utveckla och pröva.

Om de långa väntetiderna mellan proven gör att vissa tolkar ger upp planerna på att auktorisera sig efter ett underkänt prov så skulle en åtgärd kunna vara att erbjuda dem att komplettera provet inom en viss tid. Åtminstone i några fall kanske det räcker att gå en kortare kurs eller öva extra på något moment, som sedan testas på ett enklare och billigare sätt än de ordinarie proven.

Att öka andelen sökande som klarar provet vid varje tillfälle minskar kostnaden per auktoriserad tolk. Framför allt är det den muntliga delen som kostar, och kostnaden påverkas inte av om de sökande blir godkända eller inte. Därför gäller det att få ner antalet som blir underkända. Genom att skärpa kraven i det skriftliga provet så ökar chansen att den som klarar det också lyckas i det muntliga. Den åtgärden leder knappast till att antalet auktoriserade tolkar ökar. Däremot blir troligen de muntliga proven effektivare, eftersom mindre tid går åt till sökande som blir underkända.

Åtgärden bör kombineras med att avgiften för provet konstrueras om, så att den inte avskräcker någon från att åtminstone försöka bli auktoriserad. För närvarande är avgiften för alla sökande 2 300 kronor. I den ingår det skriftliga och muntliga provet, men det är bara de som klarar det skriftliga som får gå vidare till det muntliga. Den som känner sig osäker på sina kunskaper kanske avstår från att anmäla sig till provet på grund av avgiften. Risken är att det sorterar bort en del tolkar som skulle ha klarat auktorisationen om de bara hade försökt.

Eftersom det skriftliga provet inte kostar så mycket att genomföra så skulle det i stället kunna erbjudas separat och till en låg avgift. Om det utformas som en webbenkät som den sökande rättar själv så blir styckkostnaden mycket låg, och var och en kan göra provet när det passar. Då ökar antalet som försöker. De som misslyckas får en tydlig signal om att de behöver öka sina kunskaper innan de kan bli auktoriserade.

Den som lyckas får gå vidare till det muntliga provet mot en högre avgift, men vet att chansen är god att klara auktorisationen. Förutsättningen för att det här ska få avsedd effekt är att de sökande får mycket tydlig information om att det skriftliga provet inte har någon formell funktion, utan att syftet är att pröva förutsättningarna för att lyckas klara det muntliga provet och bli auktoriserad. Då finns det ingen anledning att fuska med provet.

4.6 Mer tolkning med teknikens hjälp

Oftast är tolken närvarande i samma rum som de som för samtalet som ska tolkas. Tolkning via telefon eller video förekommer i viss omfattning, bland annat vid Migrationsverket och många domstolar. En tolkförmedling har anställt ett femtiotal tolkar som utför telefontolkning på kort varsel. Migrationsverket utnyttjar den tjänsten.

Uppfattningarna om att tolka via telefon varierar. Enligt Domstolsverket finns risken att tolkningen blir sämre och leder till längre förhandlingstider.³¹ Migrationsverket har liknande erfarenheter, och använder bara telefontolkning i undantagsfall eller när det är mycket bråttom. Vid Arbetsförmedlingen används telefontolkning som nödlösning i de fall då tolken inte kommer på avtalad tid.

Andra ser fördelar med att använda telefonen. Det kan göra tolkningen mer neutral, och i vissa fall är det bra att tolken inte vet vem den tolkade är. En generell fördel är förstås att tolken slipper resa och att det går att anlita tolkar över hela landet, vilket i ibland är en förutsättning för att över huvud taget få tag i en tolk.

Den fördelen gäller också tolkning via video, och här finns inte de nackdelar som kan uppstå vid telefontolkning. Förutsatt att det finns tillgång till den tekniska utrustning som krävs tycks det enda problemet vara att det blir lite mer omständligt med video. Migrationsverket använder videotolkning allt oftare, och anser att den fungerar lika bra som vanlig kontakttolkning. Fördelen är uppenbar.

³¹ Se Kvaliteten på tolkning i domstolar, m.m. Domstolsverkets rapportserie 2010:4, s. 19.

Enligt Migrationsverket innebär videotolkningen en påtaglig effektivisering. Myndigheten har räknat ut att två tredjedelar av den tid som betalas för vanlig tolkning går åt till resor och spill. Med videotolkning kan den effektiva tiden för tolkning fördubblas. Migrationsverkets slutsats är att problemet med att det ibland saknas tolkar i stort sett skulle försvinna om videotolkning började användas mer allmänt. Tekniken fungerar väl och kostnaden för utrustningen är snabbt intjänad.

Mot bakgrund av Migrationsverkets positiva erfarenheter finns det all anledning att stimulera användningen av videotolkning, och så småningom se det som huvudalternativet vid all tolkning. Därför finns det också skäl att ta med övning i videotolkning som ett betydelsefullt moment i den sammanhållna grundutbildningen.

4.7 Tolkarnas drivkrafter och förutsättningar – ett gemensamt ansvar

Att erbjuda goda möjligheter att utbilda sig till tolk och att manifesteras sin kompetens genom utbildningsbevis eller auktorisation är viktiga förutsättningar för att antalet kompetenta tolkar ska kunna öka. I de fallen kan staten utföra sitt åtagande genom att fatta beslut om finansiering, regler och organisation. Men för att åtgärderna verkligen ska leda till att utbudet av utbildade och auktoriserade tolkar ökar krävs sist och slutligen att det finns människor som vill utnyttja förutsättningarna, det vill säga utbilda sig, utveckla sin kompetens och arbeta som tolk. Det går ju inte att tvinga någon att vara tolk, utan det måste finnas drivkrafter som är starka nog för att välja och stanna kvar i yrket. Här har framför allt tolkförmedlingarna, tolkanvändarna och tolkarna själva ett ansvar.

Ersättningen som drivkraft

Säkert finns det tolkar som har valt sitt yrke av lust eller någon form av "kall". Det kan räcka som motiv för att fortsätta utföra tolkuppdrag, i vart fall för dem som inte är helt beroende av det för sin försörjning. I andra änden av skalan finns de som egentligen inte alls har tänkt sig en karriär som tolk, men vill pröva på yrket eller utöva det i väntan på något bättre. Men merparten av tolkarna betraktar antagligen yrket på ungefär samma sätt som andra, och drivs av ungefär samma krafter.

Inkomsten spelar förstås en stor roll, liksom den respekt och uppskattning de får i arbetet.

För att antalet auktoriserade tolkar och tolkar med utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen ska öka måste de tolkar som för närvarande saknar sådan kompetens se ett motiv till att anstränga sig samt satsa tid och pengar på att utbilda sig eller få sin kompetens prövad. Ett motiv kan vara att de får högre ersättning om de höjer sin formella kompetens, ett annat att de får fler uppdrag.

Kompetens lönar sig – delvis

När det gäller ersättningen konstaterar vi att det i vart fall delvis finns sådana motiv. I de ramavtal som staten har tecknat med olika tolkförmedlingar anges olika ersättningar för auktoriserade respektive övriga tolkar. Ersättningen per timme varierar mellan de olika tolkförmedlingarna, men är i samtliga fall högre för de auktoriserade tolkarna. Skillnaden är mellan 10 och 30 procent.

I gruppen övriga tolkar ingår både de som har utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen och de som saknar sådant. Avtalen signalerar således inte att det lönar sig att skaffa utbildningsbevis. Orsaken är troligen att det hittills har varit svårt att veta vilka tolkar som har utbildningsbevis. Det kommer att ändras när Kammarkollegiets nya register tas i drift. När ett nytt ramavtal ska börja gälla från den 1 september 2012 finns det därmed möjligheter att införa skilda ersättningar för tolkar med respektive utan utbildningsbevis.

Domstolsverket har tagit fram egna föreskrifter om tolktaxor.³² Där anges dels ersättningen för tolkning vid domstolarna, dels vid polis-, åklagar och kronofogdemyndigheterna. Tolkarna är uppdelade i rätts- tolkar, övriga auktoriserade tolkar och övriga tolkar, och ersättningen varierar mellan grupperna. Skillnaden är tydlig. För ett tolkuppdrag på upp till en timme är till exempel ersättningen till rättstolkarna mer än 25 procent högre än till de auktoriserade tolkarna, vilkas ersättning i sin tur är drygt 35 procent högre än den till övriga tolkar.

³² Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa, DVFS 2010:20.

Men inte heller i det fallet ger ersättningen något motiv för en utbildad tolk att skaffa sig utbildningsbevis från den sammanhållna grundutbildningen. Också här finns det skäl att anta att ersättningarna kommer att ändras när Kammarkollegiets register tas i drift. Enligt en undersökning från Domstolsverket är domstolarna mer nöjda med de tolkar som har utbildningsbevis än med dem utan.³³ Visserligen är det ungefär lika många domstolar som anser att de båda kategorierna håller mycket hög eller hög kvalitet (25 respektive 21 procent). Däremot anser ingen att tolkarna med utbildningsbevis håller en låg kvalitet, vilket gäller för var femte tolk utan utbildningsbevis.

Samtidigt framgår det tydligt av undersökningen att många domstolar inte värderar tolkar med utbildningsbevis särskilt högt jämfört med de mest kvalificerade tolkarna. 83 procent av domstolarna anser att rätts-tolkarna håller en mycket hög eller hög kvalitet. För övriga auktoriserade tolkar är motsvarande siffra 66 procent. Det avspeglas tydligt i ersättningen, som är över 70 procent högre för rättstolkar än för dem med och utan utbildningsbevis.

Vad hindrar auktorisering?

De statliga avtalen ger således starka signaler om att det lönar sig att auktorisera sig. Ändå har färre än 20 tolkar per år auktoriserat sig under de senaste fem åren om man räknar bort teckenspråkstolkarna. För de flesta är den högre ersättningen tydligen inte en tillräckligt stark drivkraft, förutsatt att ersättningsnivåerna är väl kända bland tolkarna.

Den nämnda enkätundersökningen som Utredningen om kontakttolkar genomförde år 2004 ger en viss antydning om vad det i så fall kan vara som hindrar tolkarna från att försöka auktorisera sig i de fall där det är möjligt.³⁴ Några skäl som anges är att tolken inte har behövt auktorisera sig, att det inte är någon idé eftersom det är så ont om uppdrag, att det är för dyrt, att det saknas utbildningar på den aktuella orten eller inte finns något kursmaterial. Också här gäller att undersökningens ålder och kvalitet inte medger några generella slutsatser om vilka de viktigaste hindren är i dag. Därför kan det finnas skäl att undersöka frågan närmare.

³³ Kvaliteten på tolkning i domstolar, m.m. Domstolsverkets rapportserie 2010:4.

³⁴ Se Tolkutbildning – nya former för nya krav (SOU 2005:37), s. 116.

Tolkarna och förmedlingarna

Relationen mellan tolkarna och tolkförmedlingarna har stor betydelse i sammanhanget, särskilt som den är så informell och kravlös. En tolkförmedling som förmedlar många uppdrag som passar tolkens kompetens, betalar en ersättning som uppfattas som rättvis och rimlig samt stimulerar och hjälper tolkarna att utveckla och utnyttja sin kompetens bör kunna förvänta sig lojalitet och arbetsmoral från tolkarnas sida. Och vice versa.

Tolkanvändarna och förmedlingarna

Tolkanvändarna måste vara tydliga när de ställer krav, såväl i upphandlingar som vid enskilda beställningar, men kraven måste uppfattas som rimliga och realistiska. Det kan bland annat handla om att anpassa kraven på tolkens kompetens till de olika uppdragen, och att hålla fast vid kraven och anpassa ersättningen till dem. Om till exempel myndigheterna konsekvent kräver att de tolkar som anlitas åtminstone ska ha en kompetens som motsvarar den sammanhållna grundutbildningen så blir det en mycket tydlig signal till tolkförmedlingarna och tolkarna – de förmedlingar som inte kan förmedla den typen av tolkar kommer inte att få några uppdrag, tolkarna måste skaffa sig den formella kompetensen för att få uppdrag. Åtminstone på kort sikt skulle det knappast vara möjligt, eftersom tolkarna med formell kompetens inte skulle räcka till. Och för en myndighet är det sällan ett alternativ att helt avstå från eller att vänta med att anlita en tolk med motiveringen att det inte gick att hitta någon med formell kompetens. I praktiken handlar det ofta om att gå balansgång och väga för- och nackdelar på kort och lång sikt mot varandra.

Här krävs en ömsesidig förståelse för de olika aktörernas förutsättningar och att de har förtroende för varandra. Ett praktiskt exempel får illustrera. Anta att en myndighet planerar att anlita en tolk med en viss kompetens om en vecka. Myndigheten kontaktar en tolkförmedling och frågar om den kan skicka en tolk. Den begär besked inom ett par timmar, eftersom myndigheten annars måste ha tid att kontakta en annan förmedling. På den tiden måste tolkförmedlingen hinna identifiera och kontakta de aktuella tolkarna och avtala om uppdraget med någon av dem och därefter bekräfta myndighetens beställning. För att klara det måste förmedlingen få besked från den utvalda tolken inom en kvart. Risken är stor att tolken inte är tillgänglig just då, eller inte

kan ge besked på så kort varsel. I så fall finns risken att tolkförmedlingen får avsäga sig uppdraget eller erbjuda en tolk som inte uppfyller kraven på kompetens. Resultatet blir att myndigheten blir missnöjd med tolkförmedlingen eller tvingas anlita en tolk utan tillräcklig kompetens, samtidigt som en kompetent tolk blir missnöjd för att den gick miste om ett intressant uppdrag.

Den här typen av situationer går inte att undvika helt genom att ändra organisation och rutiner. Men säkert går det att minska problemen. Om myndigheten kan varsko tolkförmedlingen tidigare, eller acceptera en längre väntan på bekräftelse, får förmedlingen mer tid att kontakta den lämpligaste tolken. Förutsättningen är att myndigheten har förtroende för förmedlingens förmåga att hitta en lämplig tolk, och att denne verkligen dyker upp på avtalad tid. Tolkförmedlingen och tolken måste respektera och anstränga sig för att leva upp till myndighetens krav och önskemål.

Att bygga upp och bevara ömsesidigt förtroende och respekt för varandras villkor är ett ansvar som måste delas av de olika aktörerna. Men utan att rucka på ansvarsfördelningen är det möjligt att staten kan ta på sig en uppgift som skulle underlätta för aktörerna. Låt oss kort beröra vad en sådan uppgift kan bestå av.

4.8 Statens uppgifter – register, statistik, information och samordning

Kammarkollegiets register över auktoriserade och utbildade tolkar kan ses som en sorts infrastruktur som olika aktörer har nytta av när de planerar och utvecklar sina verksamheter. Utbildningsanordnarna kan använda registren när de ska bedöma på vilka språk det behövs fler utbildade tolkar, tolkförmedlingarna för att få en bild över utbudet av tolkar på olika platser, tolkanvändarna för att ta reda på förutsättningarna att ställa krav på de anlitade tolkarnas kompetens, tolkarna för att visa att de uppfyller de formella kraven på kompetens.

En uppgift av liknande slag och syfte kan vara att ställa samman aktuell statistik över tolkverksamheten. Enligt det gällande statliga ramavtalet för köp av tolkförmedlingstjänster är de tolkförmedlingar

som omfattas skyldiga att varje halvår lämna statistik över utförda uppdrag. Statistiken ska bland annat innehålla uppgifter om antalet uppdrag och antalet nedlagda timmar, fördelade på olika språk och på tolkar med olika formell kompetens. Den typen av statistik är ett värdefullt underlag för att bedöma hur efterfrågan utvecklas och utbildningen bör inriktas och dimensioneras. Utredningen om kontakttolkar pekade i sitt betänkande på behovet av att utveckla statistiken, och att det borde införas ett nationellt register.³⁵ Tolkservicerådet har vid våra kontakter framfört liknande önskemål, liksom Tolk- och översättarinstitutet i en hemställan i sitt planeringsunderlag för år 2011.³⁶

Vi bedömer att den statistik som samlas in via ramavtalen borde kunna utnyttjas mer, även om den inte fångar in all tolkverksamhet. Men om den kompletterades med motsvarande uppgifter från de kommunala tolkförmedlingarna, till exempel med hjälp av Tolkservicerådet, så skulle den täcka nästan all användning av kontakttolkar. Efter att ha studerat delar av statistiken konstaterar vi dock att den behöver utvecklas för att bli mer användbar. För det första bör tolkförmedlingarna redovisa sina uppgifter på ett standardiserat sätt, bland annat för att undvika dubbelräkningar och otydliga benämningar på en del av språken. Dessutom behöver uppgifterna bearbetas och ställas samman för att göras mer tillgängliga.

Framför allt den senare uppgiften kräver en del resurser, men kostnaderna behöver inte bli särskilt stora. Till stor del handlar det ju om att ta bättre vara på uppgifter som ändå samlas in, men inte utnyttjas särskilt mycket. Eftersom Kammarkollegiet redan har ansvaret för ramavtalen och därmed har tillgång till uppgifterna skulle det vara praktiskt att också ge myndigheten ansvaret för att utveckla och tillhandahålla statistiken.

En länk mellan aktörerna

Slutligen vill vi peka på en ytterligare tänkbar uppgift som staten skulle kunna ta på sig för att underlätta samordningen mellan de olika aktörerna och bidra till att marknaden fungerade smidigare.

³⁵ Se Tolkutbildning – nya former för nya krav (SOU 2005:37), s. 50 ff.

³⁶ Planeringsunderlag 2011, Tolk- och översättarinstitutet, Stockholms universitet, s. 7.

Utgångspunkten är den bild som avtecknar sig efter våra samtal med representanter för de olika aktörerna på tolkområdet. Det är tydligt att det i många fall saknas en gemensam uppfattning om orsaken till och ansvaret för olika problem. Hårdraget kan man säga att alla skyller på alla. Statskontoret har ingen anledning att försöka bedöma vilka uppfattningar som är korrekta och vilka som beror på missförstånd. Där-
emot ser vi det som en tydlig indikation på att de olika aktörerna skulle behöva kommunicera mer med varandra, till exempel för att klargöra de skilda förutsättningarna, uppfattningarna om problemen och ansvarsfördelningen samt diskutera lämpliga förändringar.

För att åstadkomma det behövs en gemensam arena för samtal och utbyte av information. Det är självklart inget som hindrar olika aktörer från att själva ta kontakt med varandra, och säkert förekommer redan många kontakter i olika ärenden. Men med tanke på att tolkområdet består av så många olika aktörer menar vi att någon behöver ta ansvaret för att vid behov samla de berörda för att diskutera med och informera varandra. Vi efterlyser ingen formell organisation som ska fatta några bindande beslut, och det finns ingen anledning att öka den administrativa bördan i onödan. Men en viss stabilitet och kontinuitet skulle vara av värde. Tanken har tagits emot positivt när vi har ventilerat den med olika aktörer.

Vem som ska svara för den funktionen spelar inte så stor roll, men i praktiken finns inte så många kandidater. Varken tolkarna, tolkförmedlingarna eller tolkanvändarna har någon gemensam organisation som skulle kunna ansvara för den här typen av forum, och det skulle knappast vara lämpligt att låta någon enskild tolkförmedling, tolkanvändare eller utbildningsanordnare göra det. Av de nuvarande aktörerna återstår i så fall bara Kammarkollegiet, som redan kan sägas ha ett visst ansvar för den gemensamma infrastrukturen på området i form av auktorisationen, tolkregistren, de statliga ramavtalen och framöver kanske att utveckla statistiken. Myndigheten har förtroende hos de olika aktörerna, och kan inte misstänkas för att ha några andra syften än att bidra till att uppfylla det statliga åtagandet när det gäller att försörja samhället med tolkar. I den rollen har myndigheten ett eget intresse av att utbyta information om och diskutera till exempel hur auktorisationsverksamheten fungerar och kan utvecklas.

Konkret skulle uppdraget vara att fungera som en länk mellan de olika aktörerna, och att när myndigheten själv eller någon annan aktör ser behovet bjuda in till ett möte om någon eller några mer eller mindre specifika frågor. Eftersom alla inte är berörda av alla frågor finns det inget skäl att bjuda in alla till varje möte. Över huvud taget bör formerna vara mycket flexibla och anpassade till behoven. Uppgiften kommer självklart att kräva vissa administrativa resurser, men vi bedömer inte att de behöver bli särskilt betungande.

4.9 Sammanfattande slutsatser

En slutsats av vår analys är att det inte finns någon enskild åtgärd som staten kan vidta för att åstadkomma en tolkmarknad som tillfredsställer alla önskemål och behov. En orsak är att förutsättningarna ändrar sig hela tiden, vilket kräver ständiga anpassningar från och samverkan mellan de olika aktörerna. Eftersom efterfrågan kan ändras betydligt snabbare än utbudet så kommer det sällan eller aldrig att råda perfekt balans mellan utbud och efterfrågan.

Efterfrågans struktur bidrar också till obalansen. I princip behövs tolkar för varje språk som används i Sverige. Men för ett stort antal av dem är efterfrågan så liten och utspridd i tid att uppdragen inte är i närheten av att kunna försörja ens någon enstaka tolk.

Det här leder till att vi på såväl kort som längre sikt kan förvänta oss att det samtidigt råder både brist och överskott på tolkar. På de flesta marknader skulle det vara en paradox, men här finns rimliga förklaringar.

Här är slutsatsen att sådana åtgärder bör prioriteras som bidrar till en bättre balans när det gäller de vanligaste språken. Dels är förutsättningarna bättre, dels skulle fler dra nytta av förbättringen.

En tänkbar åtgärd för att öka utbudet av tolkar på de vanligaste språken är att öka antalet utbildningsplatser. Ett villkor för att det ska lyckas är att det finns tillräckligt många som vill utnyttja platserna, vilket är långt ifrån självklart. Dessutom är kostnaden för att den vägen få fram fler tolkar relativt stor, inte minst för att så pass få fullföljer utbildningen. I stället gäller det att minska avhoppet, så att de befintliga

utbildningsplatserna utnyttjas under hela utbildningstiden. Det skulle vara betydligt mer kostnadseffektivt än att öka antalet platser. I sammanhanget finns det dessutom starka skäl att ta hänsyn till resultatet av den tolkutbildning som Arbetsförmedlingen är på väg att påbörja.

Innan ytterligare resurser satsas på att öka antalet utbildningsplatser för den sammanhållna grundutbildningen bör alla möjligheter tas tillvara för att fånga upp den kompetens som redan finns. Oavsett vilken formell utbildning de har bör alla tolkar få möjlighet att validera sin kompetens och få ett utbildningsbevis, vid behov efter en begränsad kompletterande utbildning. Åtminstone på kort sikt är det sannolikt den enskilda åtgärd som kan öka antalet formellt kompetenta tolkar mest, och dessutom till begränsade kostnader. Först när den möjligheten är uttömd går det att göra en god bedömning av de eventuella behoven att öka volymen på den sammanhållna grundutbildningen. Att de försök med att erbjuda validering som nyligen genomförts gav ett begränsat resultat är inte skäl nog för att lägga ned verksamheten. Däremot finns det all anledning att försöka spåra orsakerna till att intresset inte var större, och vad som kan göras för att öka det.

Ett hinder mot att fler tolkar auktoriserar sig är att det i många fall saknas möjligheter och att det är glest mellan proven. De problemen är svåra att komma åt utan att öka resurserna till auktorisationen. Om valet står mellan att utöka antalet språk eller antalet prov så bedömer vi att det senare skulle få större mer effekt. Risken är dock att effekten också då blir begränsad, om inte åtgärder samtidigt vidtas för att skapa starkare drivkrafter för att auktorisera sig.

I vårt arbete har vi sett tydliga tecken på att bättre kommunikation och samverkan mellan de olika aktörerna skulle kunna bidra till att utveckla och förbättra situationen på tolkområdet. Att inrätta ett informellt men varaktigt forum för att utbyta synpunkter, information och idéer är i vart fall en tanke som bör prövas.

Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Regeringsbeslut

II:4

2010-12-16

Ju2010/7500/DOM
(delvis)
IJ2010/2205/IU

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

2010-12-16

2010/240-5

Liliet 2/pj

Uppdrag till Statskontoret att belysa och analysera vissa tolkfrågor

Regeringens beslut

Statskontoret ges i uppdrag att identifiera för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning och organisation för auktorisation av tolkar och översättare, inklusive ansvaret för tolkregister, och belysa möjliga alternativ till förändring av nuvarande struktur. Vidare ska Statskontoret analysera hur utbudet av auktoriserade tolkar respektive tolkar som med godkänt resultat genomgått sammanhållen grundutbildning av tolkar kan öka så att det bättre motsvarar efterfrågan. Statskontoret ska härvid särskilt beakta kostnadseffektiviteten i nuvarande ordning.

Statskontoret ska särskilt beakta vikten av att auktoriserade tolkar och översättare fortsättningsvis håller minst samma kompetensnivå som i dag.

Uppdraget ska genomföras i nära samarbete med Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) och redovisas senast den 15 januari 2012.

Ärendet

Enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223) bör en myndighet som har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad vid behov anlita tolk. Myndigheterna rekommenderas att i första hand anlita auktoriserad tolk om ärendets art och svårighetsgrad motiverar det. Det finns dock inget absolut krav att anlita enbart auktoriserade tolkar.

Auktorisation som tolk eller översättare utfärdas sedan 1994 av Kammarkollegiet enligt lagen (1975:588) om bemyndigande att meddela föreskrifter om auktorisation och godkännande av översättare och tolkar samt förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Auktoriserade tolkar kan även, efter att ha klarat ett särskilt prov,

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 6

Telefonväxeln
08-403 10 00
Telefax
08-543 560 39

E-post: registratur@integration.mi.vtky.se

erkännas specialkompetens som rättstolk eller sjukvårdstolk. Kammarkollegiet har under 2009 låtit Stockholms universitet genomföra en utvärdering av kollegiets tolkprov. Det är även möjligt att bli auktoriserad tolk genom att fullgöra tolkutbildning vid Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet (TÖI).

TÖI är en s.k. särskild inrättning vid Stockholms universitet. I propositionen En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor (prop. 2009/10:149, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337) lämnade regeringen förslag och gjorde bedömningar som innebar omfattande avregleringar av den interna organisationen vid universitet och högskolor. Regeringen gjorde bl.a. bedömningen att universitet och högskolor själva bör få besluta om organisationen för sådan verksamhet som bedrivs i form av särskilda inrättningar enligt 3 kap 8 § högskoleförordningen. Som en följd av bedömningen i propositionen utgår 3 kap 8 § fr.o.m. 1 januari 2011. Inom Regeringskansliet pågår därför ett arbete med att se över möjligheterna att avreglera styrningen av TÖI och hitta andra lösningar för bl.a. fördelningen av statsbidrag.

Sedan 2006 finns en sammanhållen grundutbildning för kontakttolkar som ges på folkhögskola och studieförbund med särskilt statligt tilläggsbidrag via TÖI. För utbildningen finns nationella kunskapsmål och nationella realiprover. Utbildningsbevis ges efter godkänt resultat, men innebär inte auktorisation.

Syftet med den statliga auktorisationen är att tillgodose samhällets behov av kvalificerade tolkar och översättare. I Sverige arbetar omkring 1000 auktoriserade tolkar på cirka 35 olika språk samt svenskt teckenspråk. Det finns strax under 500 auktoriserade översättare (translatorer). Sammanlagt finns det emellertid ca 6000 personer som arbetar som tolkar på över 100 språk.

Det finns en brist på auktoriserade tolkar. Tolkning är viktigt bland annat inom domstolarna, asylprocessen, inom hälso- och sjukvården och inom delar av den kommunala verksamheten. Ikraftträdande av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare den 1 december 2010 förväntas öka efterfrågan på kompetenta tolkar även inom Arbetsförmedlingens ansvarsområde. Samtidigt som efterfrågan på tolkar är hög har många tolkar svårt att försörja sig genom att arbeta som tolk på heltid.

I betänkandet (SOU 2004:15) Tolkförmedling, kvalitet och tillsyn föreslås bland annat en lag om obligatorisk registrering av och statlig tillsyn över tolkförmedlingar och att Kammarkollegiet ska ansvara för den föreslagna tillsynen.

I betänkandet Tolkutbildning nya former för nya krav (SOU 2005:37) föreslås bl.a. förkunskapsprov, reformerad grundutbildning,

starkare styrning av utbildningen samt ett nationellt tolkregister. Utredningen konstaterade bland annat att tolkutbildning fortsättningsvis bör förläggas inom folkbildningen. Utredningen berörde emellertid inte huruvida tolkutbildningen inom folkbildningen bör kompletteras med andra aktörer.

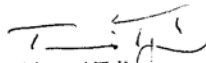
Utredningen om utvärdering av den nya instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden har i sitt slutbetänkande Den nya migrationsprocessen (SOU 2009:56) konstaterat att den nya sammanhållna grundutbildningen för tolkar har lett till att fler tolkar har utbildats och att redan utbildade tolkar har höjt sin kompetens samt att det fortfarande finns ett mycket stort behov av fler tolkar och mer kompetenta tolkar. Utredningen föreslår därför bland annat att utbildningen av tolkar bör öka.

TÖI har i en skrivelse till regeringen (IJ2009/1752/IU) bland annat påtalat att det är nödvändigt att med statliga åtgärder skapa tydliga incitament att efterfråga utbildade tolkar och översättare och, i de språk där auktorisation finns, auktoriserade tolkar och translatorer.

Det är av stor vikt att domstolar, andra statliga myndigheter, kommuner och landsting i större utsträckning efterfrågar och får bättre tillgång till auktoriserade tolkar respektive tolkar med sammanhållna grundutbildning. Det finns också skäl att pröva om dagens organisation och ansvar för tolkfrågor är den mest ändamålsenliga. Regeringen ger därför Statskontoret i uppdrag att belysa nuvarande ansvarsfördelning och organisation för auktorisation av tolkar och översättare samt att analysera hur utbudet kan öka av auktoriserade tolkar respektive tolkar som med godkänt resultat genomgått sammanhållna grundutbildning.

På regeringens vägnar


Erik Ullenhag


Tommi Teljösuo

Kopia till
Justitiedepartementet/DOM
Justitiedepartementet/SIM
Justitiedepartementet/EMA
Socialdepartementet/SF
Socialdepartementet/HS
Finansdepartementet/SF
Utbildningsdepartementet/SV
Arbetsmarknadsdepartementet/A
Kammarkollegiet
Stockholms Universitet, Tolk- och Översättarinstitutet
Domstolsverket
Migrationsverket
Arbetsförmedlingen
Sveriges Kommuner och Landsting