



Sju förslag för effektivare användning av tolkar i domstol





Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Förslag på åtgärder för bättre utnyttjande av tolk och översättarresurser i domstol

Den 13 februari 2014 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som kan leda till att domstolarna bättre kan utnyttja befintliga tolk- och översättarresurser i syfte att använda så kvalificerade tolkar och översättare som möjligt i domstol. För att kunna lämna relevanta och realistiska förslag som kan ge effekt har Statskontoret gjort en fördjupad empirisk analys av hur domstolarna använder tolkar och översättare. Därefter har vi utarbetat förslag på åtgärder i en bred dialog med berörda aktörer. Rapporten ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast den 1 mars 2015.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Sju förslag för effektivare användning av tolkar i domstol* (2015:1).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Johan Mörck, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Johan Mörck

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
1 Statskontorets uppdrag	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Regeringsuppdraget	12
1.3 Genomförande av uppdraget	12
1.4 Avgränsningar	15
1.5 Organisering	15
1.6 Rapportens disposition	15
2 Tolkning och översättning vid Sveriges domstolar	17
2.1 Tolk- och översättarresurser i Sverige	17
2.2 Tydligare och ökade krav på tolkarnas kompetens	22
2.3 Ramavtal för tolkförmedlingstjänster	23
2.4 Tekniska hjälpmedel för att tolka på distans	27
3 Domstolarnas användning av tolkar och översättare – utveckling över tid	29
3.1 Domstolarnas användning av tolkar	30
3.2 Användning och avrop av översättningstjänster	44
3.3 Avslutande kommentarer	52
4 Yttre och inre faktorer som påverkar domstolarnas arbete med tolkar och översättare	55
4.1 Yttre faktorer	55
4.2 Inre faktorer – domstolarnas rutiner	59
4.3 Avslutande kommentarer	69
5 Förslag för effektivare användning av tolkar i domstol	71
5.1 Utgångspunkter för Statskontorets förslag	71
5.2 Styrning genom stöd till domstolarna	74
5.3 Effektivare och mer omfattande användning av tekniska lösningar	80
5.4 Förbättra domstolspersonalens kunskaper och färdigheter i tolkrelaterade frågor	86
	5

5.5	Utveckla administrativa stödsystem	88
5.6	Nytt men fortfarande gemensamt statligt ramavtal	93
5.7	Förstärkt uppföljning och utvärdering	99
5.8	Bättre samordning i tolkrelaterade frågor	102
5.9	Många bäckar små gör en stor å	104

Referensförteckning	106
----------------------------	------------

Bilagor

1	Regeringsbeslut	108
2	Enkätfrågor	112

Sammanfattning

I februari 2014 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som kan leda till att domstolarna bättre kan utnyttja befintliga tolk- och översättarresurser i syfte att använda så kvalificerade tolkar och översättare som möjligt i domstol.

För att kunna lämna relevanta och realistiska förslag som kan ge effekt har Statskontoret gjort en fördjupad empirisk analys av hur domstolarna använder tolkar och översättare. Därefter har vi utarbetat förslag på åtgärder i en bred dialog med berörda aktörer.

Under utredningens gång har samråd skett med Domstolsverket och Kammarkollegiet. Domstolsverket har bidragit på flera olika sätt och varit ett viktigt stöd till utredningen.

Domstolarna tar onödiga risker

Statskontorets utredning visar att behovet av tolkar vid Sveriges domstolar är stort. Det har ökat under senare år och tolkning betraktas i dag som ett naturligt inslag i domstolarnas vardag. Varje månad sker mellan 2 000 och 3 000 tolkningar vid domstol.

Utredningen konstaterar samtidigt att domstolarna använder sig av många tolkar som inte är auktoriserade. I genomsnitt sker var tredje förhandling utan den tolkkompetens som rättegångsbalken anger som norm. Detta innebär att domstolarna tar onödiga risker, att felaktigheter kan uppstå och med det, att rättssäkerheten för enskilda äventyras.

Eftersom tillgången på auktoriserade tolkar är ojämnt fördelad i landet är dessa risker större i vissa delar av Sverige. Det innebär att alla rättsfall inte får likvärdiga förutsättningar.

Ett grundläggande problem är den mycket begränsade tillgången på kvalificerade tolkar i Sverige. Av de cirka 6 000 tolkarna som är aktiva

i Sverige är drygt 1 000 auktoriserade. Utredning visar dock att det också finns andra förklaringar till varför domstolarna inte får tillgång till auktoriserade tolkar i högre grad. Statskontoret konstaterar bland annat detta:

- Domstolspersonal saknar nödvändiga kunskaper om tolkning och vad som gäller vid tolkanvändning.
- Det saknas effektiva rutiner för att anlita kvalificerade tolkar.
- Videotolkning används inte i tillräcklig utsträckning. Tekniken har också vissa begränsningar som påverkar användandet på ett negativt sätt.
- Ramavtalet för tolkförmedlingstjänster upplevs som krångligt och används inte alltid som det är tänkt.
- Fel och brister vid tolkning och förmedling av tolkar identifieras inte alltid och kan därmed inte åtgärdas tillräckligt snabbt.

Förslag på åtgärder

Statskontoret anser att det inte finns någon enskild åtgärd som kan lösa hela problemet. För att nå bästa möjliga effekt krävs en rad olika åtgärder, såväl små som mer omfattande. Det är summan av dessa förbättringar som tillsammans kan bidra till en effektivare användning av tolkresurserna i Sverige. Det finns också ett värde i att dessa insatser är samordnade och sker samtidigt för att skapa tillräcklig energi till förändring.

Statskontorets förslag på åtgärder:

Styrning genom stöd till domstolarna: För att domstolarna ska arbeta på ett mer effektivt och likformigt sätt föreslår Statskontoret att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att utforma riktlinjer för domstolarna som gäller användning av tolkar.

Utveckling av tekniska lösningar: Statskontoret föreslår att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att utveckla och bygga ut videotekniken på domstolarna på ett sådant sätt att den inte utgör ett hinder för tolkar att befinna sig på annan plats och tolka simultant för en domstol på annan ort.

Förstärk domstolspersonalens kunskaper: Statskontoret föreslår att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att utveckla och arrangera utbildningar i syfte att stärka domstolspersonalens kunskaper.

Utveckla administrativa stödsystem: Statskontoret anser att det måste bli enklare för domstolarna att avropa tolktjänster och att de bör göra det på ett mer likformigt sätt. Därför föreslår Statskontoret att regeringen ger Kammarkollegiet i uppdrag att utveckla en avropsportal för tolktjänster. På kort sikt bör Domstolsverket utveckla blanketter för avrop i stödssystemet Vera.

Nytt men fortfarande gemensamt avtal: Statskontoret föreslår att Kammarkollegiet tills vidare är ansvarig för det statliga ramavtalet för tolkförmedlingstjänster. Kammarkollegiet bör dock inleda förarbetet med att utveckla ett nytt ramavtal redan nu. Det bör på ett bättre sätt ta hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för tolktjänster.

Förstärkt uppföljning och utvärdering: Statskontoret föreslår att Kammarkollegiet bättre anpassar sin uppföljning och utvärdering av ramavtalet till de särskilda förutsättningar som råder för att problem och felaktigheter inte ska bli allt för varaktiga. Domstolarna behöver också förstärka sitt arbete med att rapportera avvikelser och felaktigheter. Utan dessa underlag är det svårt för Kammarkollegiet att vidta några åtgärder.

Bättre samordning av tolkrelaterade frågor: Statskontoret föreslår att de domstolar som använder tolkar i hög omfattning inrättar en samordnare för tolkfrågor. Denna samordnare är viktig för att sprida kunskap och information, att stödja myndighetens arbete med tolkar och fungera som kontaktyta gentemot andra aktörer i tolkfrågor.

1 Statskontorets uppdrag

1.1 Bakgrund

Av 10 § första stycket språklagen (2009:600) framgår att språket i domstolar, vid förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet ska vara svenska. I rättegångsbalken står det vidare att om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska, ska en tolk anlitas att biträda rätten. Den som inte behärskar svenska måste därför biträdas av en tolk för att kunna göra sig förstådd och förstå vad andra säger (rättegångsbalken).

I oktober 2013 skärptes reglerna kring tolkning i brottmål. Kompetenskraven höjdes då för de tolkar och översättare som man anlitar vid domstolar och brottsutredande myndigheter. I enlighet med de nya formuleringarna i rättegångsbalkens femte kapitel ska rätten, om det är möjligt, förordna en tolk som är auktoriserad att biträda som tolk i målet. De nya reglerna innebär en ambitionshöjning som ytterst syftar till att höja kvaliteten på tolkningen och översättningen i Sveriges domstolar och med det även rättssäkerheten i domstolsförhandlingar.

Bakgrunden till denna skärpning är den rättsliga utvecklingen inom den europeiska unionen. I oktober 2010 antog Europaparlamentet direktivet 2010/64/EU som lägger fast att den tolkning och översättning som tillhandahålls ska hålla tillräckligt hög kvalitet för att garantera att förfarandena går rättvist till, särskilt genom att se till att misstänkta eller tilltalade förstår vad de anklagas för och kan utöva sin rätt till försvar.

De tolkar som domstolarna enligt rättegångsbalken ska sträva efter att använda är de som har genomgått Kammarkollegiets prov och som är auktoriserade. Även om det totala antalet tolkar är relativt stort i Sverige är denna typ av tolkar liten. Statskontoret (2012) uppskattar det totala antalet tolkar till cirka 6 000 personer. I dag finns det drygt

1 000 tolkauktoriseringar, varav cirka 200 personer hade speciell kompetens som rättstolk. Tolkresurserna är sedan indelade i ett stort antal språk – bara i Sverige talas mellan 150 och 170 olika språk. Det är dock bara i 39 språk som det är möjligt att auktorisera sig.

Utöver att antalet auktoriserade tolkar och översättare är relativt litet är en stor del av dessa koncentrerade till storstadsregionerna. Detta skapar en särskild utmaning för domstolarna som behöver dessa resurser, särskilt för de som inte finns i dessa regioner. Därtill gör Domstolsverket bedömningen att domstolarna saknar rutiner som kan säkerställa att dessa tolkar används och att det statliga ramavtalet inte används på avsett sätt (Domstolsverket 2010).

Sammantaget kan de ovan beskrivna problemen leda till att de kvalificerade tolkresurserna inte används i tillräckligt hög utsträckning. Det kan medföra att tolkning och översättning inte håller en tillräckligt hög kvalitet vilket kan leda till felaktigheter. Därmed finns det en risk för att rättssäkerheten äventyras. Det är mot denna bakgrund som Statskontoret ska studera hur domstolarna använder tolkar och översättare för att lämna förslag på åtgärder som syftar till att höja kvaliteten på tolkning i domstol.

1.2 Regeringsuppdraget

I februari 2014 fattade regeringen beslut om att låta Statskontoret undersöka frågan om hur domstolarna använder tolkar. Enligt regeringsbeslutet ska Statskontoret överväga och föreslå åtgärder som syftar till att domstolarna bättre kan utnyttja befintliga tolk- och översättarresurser i syfte att så kvalificerade tolkar och översättare som möjligt används i domstolarna. Av uppdraget framgår att Statskontoret ska samråda med Domstolsverket och Kammarkollegiet. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 mars 2015.

1.3 Genomförande av uppdraget

För att genomföra uppdraget och lämna förslag på åtgärder som är realistiska och relevanta behöver vi kunskaper om domstolarnas arbete och de faktorer som påverkar deras arbete med tolkar och översättare. Domstolsverkets rapport från 2010 är en källa, men den har en relativt

låg detaljeringsgrad (Domstolsverket 2010). Vår bedömning är att det behövs mer samlad och systematisk kunskap i ämnet. Därför har vi riktat oss direkt till domstolarna och försökt ta del av de erfarenheter och kunskaper som finns på de enskilda myndigheterna. Domstolsverket och Kammarkollegiet är också viktiga för vårt arbete. Där finns kunskaper och erfarenheter som är av stort värde för utredningen.

Vi har valt att dela in utredningsarbetet i två delar. I den första delen har vi samlat in och sammanställt empiriskt material. Syftet var att identifiera och beskriva de problem och omständigheter som är av betydelse när domstolarna anlitar tolk- och översättarresurser. I den andra delen har vi utgått från empirin och arbetat med att utveckla förslag på åtgärder som ska kunna bidra till att domstolarna får bättre tillgång till tolk- och översättarresurser med hög kompetens.

Figur 1.1 **Uppdragets två delar**



Del 1 – Identifiera problem

Uppdragets första del vägleds av två övergripande frågeställningar:

- *Hur använder sig domstolarna av tolkar och översättare?*
- *Vad finns det för problem och omständigheter som påverkar deras arbete med att anlita så kvalificerade tolk- och översättningsresurser som möjligt?*

För att besvara frågan har vi använt oss av olika material och metoder, såväl kvantitativa som kvalitativa. Vi har genomfört en enkätstudie för att teckna en allmän bild av situationen på domstolarna. Enkäten har bland annat skapat möjligheter till jämförelser mellan olika domstolstyper. I enkäten har vi återanvänt enkätfrågor som Domstolsverket ställde till domstolarna 2010. På så sätt kan vi också säga något om förändring över tid. Domstolsverkets enkät undersöker bland annat i vilken utsträckning man använder auktoriserade tolkar och rättstolkar i domstolarna samt i vilken utsträckning de tolkar som används upplevs som kvalificerade för uppdraget (Domstolsverket 2010).

Vi har genomfört intervjuer med företrädare för domstolar och andra relevanta aktörer för att få en bild av hur domstolarna arbetar med att anlita tolkar och översättare, samt under vilka förutsättningar det arbetet bedrivs. Vid domstolarna har vi i första hand träffat personer som har ansvar för tolkfrågor eller som har till uppgift att anlita tolk- och översättningsresurser i det dagliga arbetet. Vi har besökt sammanlagt åtta domstolar. Urvalet av dessa har varit strategiskt i syfte att nå olika typer av domstolar: både allmänna- och förvaltningsdomstolar, domstolar som ligger i olika delar av landet samt mindre och större domstolar. Vi har besökt sex stycken allmänna domstolar samt två förvaltningsdomstolar som också är migrationsdomstolar. De åtta myndigheterna representerar både storstadsregioner och mer glesbefolkade områden¹.

Utöver intervjuer har vi bjudit in merparten av landets domstolar till så kallade praktikerseminarier. De två seminarierna lockade ett stort antal domstolar. Sammanlagt medverkade ett 50-tal domstolar. Under seminarierna fick domstolarnas personal möjlighet att kommentera och reflektera över vad Statskontoret iakttagit i det empiriska arbetet samt gemensamt diskutera förslag på åtgärder som kan lösa de problem som vi uppmärksammat.

Den andra gruppen av aktörer vi har intervjuat eller varit i kontakt med är representanter för olika tolkföreningar såsom Rättstolkarna, Vision rikstolk, Föreningen auktoriserade translatorer, Tolkserverådet samt Sveriges auktoriserade tolkar. Bland tolkförmedlingarna har vi intervjuat företrädare för Semantix, Linguacom samt Språkservice. Vi har även intervjuat personal vid Migrationsverket som arbetar med deras upphandling och ramavtal för tolktjänster, berörd personal vid Domstolsverket och Kammarkollegiet samt forskare verksamma vid Kungliga tekniska högskolan.

Del 2 – Utveckla förslag

Uppdragets andra del syftar till att utveckla förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för domstolarna att kunna utnyttja de befintliga kvalificerade tolk- och översättningsresurserna.

¹ De domstolar som vi har besökt är Göteborgs tingsrätt, Jönköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Södertörns tingsrätt, Mora tingsrätt, Örebro tingsrätt, Förvaltningsrätten i Luleå och Förvaltningsrätten i Stockholm.

I denna del har vi träffat flera av aktörerna som nämndes ovan igen, i syfte att diskutera lösningsförslag samt ta del av deras syn på möjliga lösningar. I enlighet med uppdraget har Domstolsverket och Kammarkollegiet haft en särskild roll och bistått med information. Domstolsverket har även lämnat synpunkter på olika typer av lösningsförslag.

1.4 Avgränsningar

Enligt uppdraget ska Statskontorets förslag utgå från de befintliga tolk- och översättningsresurser som finns i Sverige. Det innebär att det inte ingår i vårt uppdrag att lämna förslag på åtgärder som syftar till att öka antalet tolkar och översättare.²

1.5 Organisering

Uppdraget har genomförts av Johan Mörck (projektledare), Lisa Widén samt praktikanten Johan Sandén. Till projektgruppen har en intern referensgrupp knutits bestående av Michael Borchers, Gunnar Gustafsson och Hanna André, samtliga utredare vid Statskontoret.

Enligt uppdraget ska Statskontoret samråda med Kammarkollegiet och Domstolsverket. Samråd med Kammarkollegiet har i huvudsak skett med den avdelning som har ansvar för det statliga ramavtalet gällande tolkar och översättare. Vad gäller Domstolsverket är det främst Rättsenheten som Statskontoret har varit i kontakt med, men även Enheten för domstolsutveckling samt Teknikenheten. Domstolsverket har även bistått med värdefullt stöd och resurser i utredningsarbetet. Bland annat med att samla in datamaterial och i samband med att vi genomförde två seminarier med domstolar.

1.6 Rapportens disposition

Efter det inledande kapitlet följer en bakgrundsbeskrivning där vi beskriver allmänna förhållanden och förutsättningar för domstolarnas tolkanvändning. I kapitel tre redovisar vi enkätundersökningen. I kapitel fyra undersöker vi yttre och inre faktorer som på olika sätt påverkar

² För mer information om den allmänna tillgången till tolkar och ansvarsfördelningen och organisationen för att auktorisera tolkar, se Statskontoret 2012.

domstolarnas användning av tolkar och översättare. I kapitel fem redovisar vi Statskontorets förslag på åtgärder.

2 Tolkning och översättning vid Sveriges domstolar

Detta kapitel berör olika faktorer och omständigheter som påverkar hur domstolarna får tillgång till och hanterar tolkresurser. Vi beskriver bakgrunden till den höjda ambitionsnivån vad gäller domstolarnas användning av tolkar och översättare, tolk- och översättningsresurser i Sverige samt det statliga ramavtalet för tolk- och översättningstjänster.

2.1 Tolk- och översättarresurser i Sverige

I Sverige finns det en stor grupp verksamma tolkar. Eftersom det inte finns några formella krav på utbildning eller kompetens för att vara verksam som tolk kan i princip vem som helst kalla sig för och arbeta som tolk. Det finns dock olika möjligheter att skaffa sig formell kompetens som tolk och översättare. En är att skaffa sig ett utbildningsbevis från en sammanhållen grundutbildning. Denna bedrivs vid folkhögskolor och studieförbund enligt en gemensam kursplan och har fastställda krav för godkänt resultat. Utbildningen omfattar två terminers studier på halvtid. Den som avslutar grundutbildningen med godkänt resultat får ett utbildningsbevis. Sedan 2012 är det Myndigheten för yrkeshögskolan som fördelar statsbidrag till dessa tolkutbildningar och som genomför tillsyn över dessa.

En tolk eller översättare kan också avlägga ett särskilt prov som innebär att hon eller han får status som auktoriserad. Kammarkollegiet är den myndighet som ansvarar för prov och auktorisation av tolkar och översättare. Provet för tolkar innehåller en skriftlig del där man bland annat testas i teoretiska kunskaper inom ämnesområdena social- och sjukvård, allmänna försäkringar, arbetsmarknad och vardagsjuridik samt tolketik och tolkningsteknik. I en muntlig del deltar tolken i ett rollspel inför en bedömarkommitté. Översättarprovet innehåller tre texter: en juridisk, en

ekonomisk och en allmän. En auktorisation gäller i fem år och kan därefter förnyas. Auktoriserad tolk är en skyddad yrkestitel.

En tolk som har en auktorisation kan höja sin kompetens genom att bli specialist inom ett särskilt område. Kammarkollegiet sätter upp särskilda prov för tolkning inom rättsväsendet och inom sjukvården. En auktoriserad tolk med specialkompetens inom rättsväsendet kallas för en rättstolk. Provet i rättstolkning innehåller ett skriftligt test av kunskaper i juridiska termer och en muntlig del som innefattar rollspel.

En auktoriserad tolk ska följa god tolksed, vilket ställer krav på att tolken ska vara opartisk och neutral, följa regler om tystnadsplikt och återge information så korrekt om möjligt. En tolk som bryter mot tolkseden kan få sin auktorisation indragen.

Tolkarna kan delas in i fyra kategorier:

- tolk, utan utbildningsbevis
- tolk med utbildningsbevis från sammanhållen grundutbildning (GT)
- auktoriserad tolk (AT)
- auktoriserad tolk med särskild kompetens, rättstolk (RT) och sjukvårdstolk (ST).

Översättarna delas in i två kategorier:

- auktoriserade translatorer
- översättare som inte är auktoriserade.

2.1.1 Antalet tolkar och deras kompetens

Det finns relativt många tolkar i Sverige, men en stor andel saknar formell kompetens såsom auktorisation eller utbildningsbevis. Statskontoret (2012) uppskattar det totala antalet tolkar till cirka 6 000 personer. I augusti 2014 var antalet tolkauktoriseringer nästan 1 100 varav 230 hade speciell kompetens som rättstolk och 149 som sjukvårdstolk.

Varje år är det ett stort antal personer som genomför Kammarkollegiets prov i syfte att nå auktorisation. Det är dock en relativt liten andel som

klarar provet. År 2013 var andelen som lyckades klara provet och därmed bli auktoriserad tolk cirka 15 procent. En förklaring är att många personer som genomför proven inte tillhör den målgrupp som proven riktar sig till. Exempelvis är det många som inte har någon tolkutbildning men som ändå prövar att genomföra Kammarkollegiets test.

Tolkresurserna är också indelade i ett stort antal språk. Bara i Sverige talas det mellan 150 och 170 olika språk. Det är dock endast möjligt att auktorisera sig i 39 språk. De auktoriserade tolkarna täcker i dag in 37 språk, rättstolkarna 22 språk och sjukvårdstolkarna 18 språk.

I rapporten kommer vi ibland att använda oss av begreppet kvalificerade tolkar. Vi syftar då både på auktoriserade tolkar och rättstolkar.

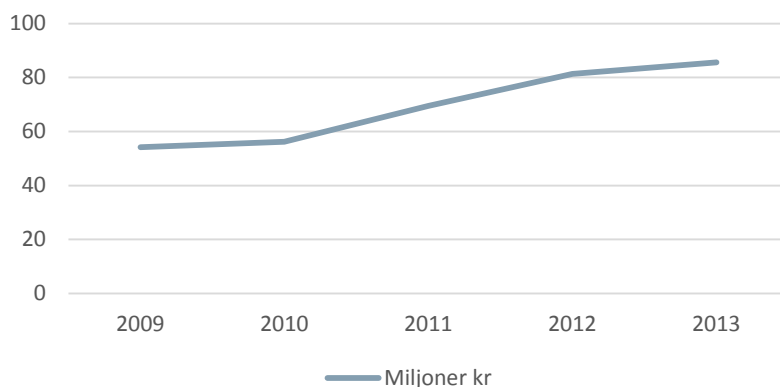
2.1.2 Den övergripande bilden är att behovet av tolkar har ökat

Behovet av tolkar varierar kraftigt mellan olika domstolstyper och olika delar av landet. Vissa domstolar behöver några tolkar om året medan andra, exempelvis migrationsdomstolarna och större domstolar, använder sig av många tolkar dagligen.

Domstolarnas kostnader för tolkar och översättare belastar anslaget Rättsliga biträden. Anslaget avser kostnader för offentligt försvar, målsägandebiträden, rättshjälp, offentligt biträde, utgifter för bevisning, tolkar och parter med mera. Anslaget är centralt och hanteras av Domstolsverket. Domstolarna skickar löpande räkningar för utgifter för tolkning till verket.

Genom att titta närmare på statistiken över domstolarnas kostnader för tolkar kan man dock konstatera att kostnaden för tolkar inom anslaget för rättsliga biträden har ökat med uppskattningsvis 30 miljoner kronor från 2009 till 2013. Den totala årliga kostnaden 2013 uppgick till 86 miljoner kronor.

Diagram 2.1 Kostnadsutveckling för tolkar inom anslaget Rättsliga biträden



Kostnadsökningarna kan bero på en rad olika faktorer. Eftersom statistiken har vissa brister är det inte möjligt att pröva betydelsen av faktorerna. Exempelvis redovisar domstolarna inte uppgifter per förhandling utan per mål. Ett mål kan innehålla flera förhandlingar. Domstolarna redovisar inte heller faktiskt antal tolktimmar utan endast om tolk har använts. De tolkar som domstolarna anlitar genom en tolkförmedling registreras inte heller i det administrativa stödsystem där kostnader finns registrerade.

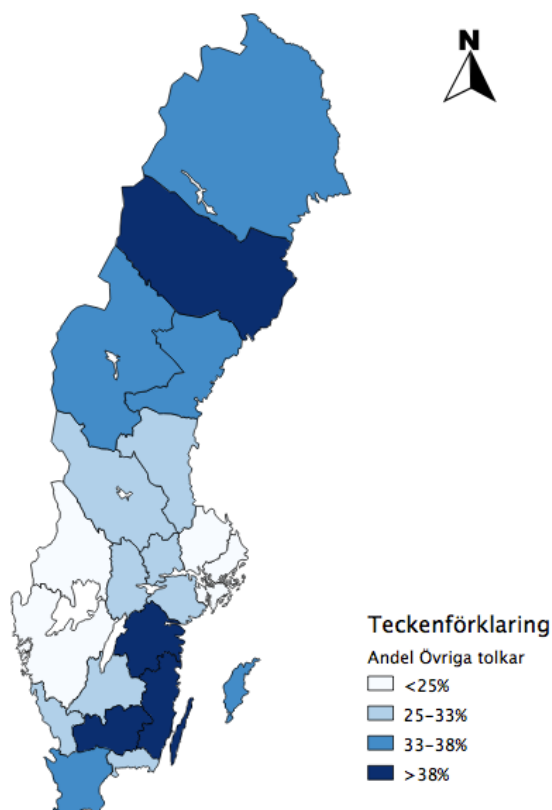
På en mer allmän nivå är det ändå tänkbart att förklaringen till denna ökning kan vara den allmänna målutvecklingen och ett ökat behov av tolkar. En annan förklaring kan vara att domstolarna betalar mer för tolkar i takt med att kraven på tolkarnas kompetens ökar.

Utifrån statistik och uppskattningar från de större tolkförmedlingarna gör vi bedömningen att domstolarna under år 2014 avropar mellan 2 000 och 3 000 tolkuppdrag per månad. Utöver dessa tillkommer tolkuppdragen som direktförordnas eller anlitas genom domstolarnas egna avtal. Denna uppskattning kan jämföras med tidigare ramavtal som administrerades av Rikspolisstyrelsen. Inom detta avropade domstolarna cirka

1 500 tolkuppdrag per månad. Samtidigt anlidade man också fler tolkar vid sidan om ramavtalet.

Den statistik vi har tagit del av visar också att det finns regionala skillnader i hur stor andel av anlidade tolkar som inte är auktoriserade. Av de tolkar som anlitas i domstol genom ramavtalet saknar cirka 30 procent auktorisation. Det finns dock en betydande regional variation. Som bäst är det enbart 18 procent, och som sämst 50 procent. En förklaring till det kan vara den varierande tillgången till auktoriserade tolkar. En annan kan vara att språkgrupper har koncentrerats i olika delar av landet.

Figur 2.1 **Regionala skillnader i andel av tolkar som anlitas av domstol och som inte är auktoriserade**



2.2 Tydligare och ökade krav på tolkarnas kompetens

Den nya språklagstiftningen innebär i praktiken att förhör under en förundersökning eller i en rättegång ska ske på svenska. Den som inte behärskar svenska ska därför biträdas av en tolk för att kunna göra sig förstådd och förstå vad som händer.

Bortsett från att en person skulle bedömas lämplig och inte jävig har det tidigare inte funnits några särskilda krav på kvalifikationer för den tolk som anlitas av en domstol. I oktober 2013 skärptes dock reglerna vad gäller tolkning i brottmål och kompetenskraven höjdes för tolkar och översättare som anlitas vid domstolar och brottsutredande myndigheter. Från och med 1 oktober 2013 framgår det av rättegångsbalken att rätten om det är möjligt ska förordna en tolk som är auktoriserad att biträda som tolk i målet (5 kap. 6 § rättegångsbalken). De nya rättsreglerna innebär en ambitionshöjning av tolkarnas kvalifikationer, vilket syftar till att höja kvaliteten på tolkning och översättning i Sveriges domstolar.

Bakgrunden till denna förändring av svensk rätt är EU-direktivet 2010/64/EU. Redan 1999 kom Europeiska rådet överens om att principen om ömsesidigt erkännande av domar i brottmål och andra beslut av rättsliga myndigheter bör vara en hörnsten i EU:s straffrättsliga samarbete. Denna princip syftar till att underlätta samarbetet mellan myndigheter i medlemsländerna och att stärka det rättsliga skyddet för enskilda.

År 2009 antog rådet en resolution om en färdplan. Målet var att stärka de misstänkta och tilltalades processuella rättigheter vid straffrättsliga förfaranden. Av planen framgår att genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande förutsätter att medlemsstaterna har förtroende för varandras straffrättsliga system. För att stärka förtroendet innehåller planen ett steg-för-steg-förfarande enligt vilket kommissionen har uppmanats att lägga fram förslag när det gäller rätten till översättning och tolkning.

Syftet med EU-direktivet 2010/64/EU är att garantera att misstänkta personer och tilltalade får rätt till tolkning och översättning för att säkerställa att de får en rättvis rättegång. Tolkningen eller översättningen ska enligt direktivet hålla tillräckligt hög kvalitet för att garantera

att förfarandena går rättvist till. Särskilt genom att se till att den tilltalade förstår vad han eller hon anklagas för och därmed kunna utöva sin rätt till försvar. I enlighet med direktivet ska medlemsstaterna vidta konkreta åtgärder för att uppnå en sådan hög kvalitet.

Enligt direktivet ska misstänkta personer få väsentliga handlingar översätta kostnadsfritt inom rimlig tid om de inte förstår eller talar förfarandespråket. Det kan dock ske undantag, till exempel genom att man får en muntlig översättning i stället för en skriftlig eller en sammanfattning av handlingarna under förutsättning att det inte förhindrar ett rättvist förfarande.

2.3 Ramavtal för tolkförmedlingstjänster

Myndigheter under regeringen ska följa förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning. Förordningen innebär att det ska finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som omfattar varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Syftet är att åstadkomma besparingar för staten genom att effektivisera upphandlingarna. Ramavtalet innebär att myndigheterna kan tilldela ett kontrakt (avropa) direkt från en leverantör som finns med på något av dessa ramavtal. Myndigheterna ska använda ramavtalen om de inte sammantaget anser att en annan form av avtal är bättre.

Det finns ett statligt ramavtal för tolkförmedlingstjänster som domstolar och andra statliga förvaltningsmyndigheter kan använda sig av. I november 2013 började ett nytt ramavtal gälla för tolkförmedlingstjänster som löper fram till och med oktober 2015. Det är Kammarkollegiet som har ansvaret för den statliga inköpssamordningen när det gäller tolkförmedlingstjänster. Kunder i avtalet är statliga myndigheter, stiftelser och andra organisationer som har anknytning till staten. Leverantörer är tolkförmedlingarna som ska tillhandahålla tolkar med följande kompetenser:

- auktoriserade tolkar med specialistkompetens som rättstolk och sjukvårdstolk
- auktoriserad tolk
- övrig tolk.

Domstolar är dock inte tvingade att använda sig av ramavtalet även om de uppmanas till det. En domstol kan i enstaka fall vända sig till en förmedling utanför ramavtalet men ska då lämna in en avvikelserapport till Kammarkollegiet. Däremot påverkar inte ramavtalet domstolarnas möjligheter att anlita tolkar direkt och på egen hand utan hjälp från tolkförmedling. Domstolarna kan direktförordna en särskild tolk. (Domstolsverket 2014b)

2.3.1 Ramavtalets leverantörer – tolkförmedlingarna

Tolkbranschen domineras av ett tiotal privata tolkförmedlingar samt kommunala förmedlingar. Inom det statliga ramavtalet för tolkförmedlingstjänster dominerar tre aktörer: Semantix Tolkjouren AB, Linguacom AB och Språkservice Sverige AB. I en mindre andel län finns andra förmedlingar representerade i ramavtalet. Till exempel finns Stockholms Tolkförmedling Aktiebolag representerade i tre län och Adman 100 språk AB i två.

Leverantörens ansvar är att tolkarna följer Kammarkollegiets föreskrift God tolksed och har goda språkkunskaper i båda språken.

Man har diskuterat de kommunala tolkförmedlingarnas roll, och det finns olika bedömningar huruvida det är förenligt med gällande rätt för kommunerna att sälja tjänster till domstolar. Utredningen om kommunal kompetens (SOU 2007:72) lämnade förslag på hur kommunal näringsverksamhet ska bedrivas för att kunna sälja sina tjänster. Den övergripande tanken är att verksamheten i så fall ska bedrivas på affärsmässig grund, vilket innebär att den ska redovisas separat, undantas från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen samt att man inför vinstförbud. Verksamheten ska också vara helt intäktsfinansierad. (SOU 2007:72).

Rangordning av leverantörer

Det statliga ramavtalet för tolkförmedlingstjänster innehåller flera leverantörer i varje län. I enlighet med lagen om offentlig upphandling, baseras det på en rangordning av leverantörerna. Det innebär att den leverantör som står som nummer ett i länets avropslista ska avropas först. Leverantörerna på andra respektive tredje plats avropas i rangordning efter hand om en leverantör med högre rang inte kan leverera enligt

ramavtalet. Om leverantören inte besvarar eller bekräftar kundens avrop, inte kan erbjuda en tolk på det efterfrågade språket eller inte kan erbjuda en tolk med efterfrågad kompetens, ska domstolen vända sig till nästa leverantör på listan.

2.3.2 Regler vid bokning av tolk

Avtalet innehåller bestämmelser om när och hur en tolkförmedling ska svara på ett avrop. När en kund har vänt sig till en tolkförmedling ska förmedlingen omgående skicka ett mottagningsbevis. Kraven på leverantörerna att ge ett slutgiltigt besked på en beställning ser också olika ut beroende på hur lång tid det är mellan förfrågan och uppdragets startdatum. Svarstiden är kortare ju kortare tid det är mellan avropet och tolkuppdraget. Om kunden gör sin beställning senast sex kalenderdagar före det att uppdraget är tänkt att starta, ska leverantören ge besked senast kl. 15.00 två kalenderdagar efter att beställningen tagits emot. Om det är två till fem kalenderdagar mellan beställningen och uppdragets start ska leverantören lämna besked så snart som möjligt, dock senast kl. 15.00 dagen efter att beställningen tagits emot.

Om leverantören inte kan tacka ja till ett uppdrag i enlighet med de krav som kunden ställer, ska kunden få ett skriftligt meddelande om detta enligt samma bestämmelser som gäller för exemplen ovan.

Enligt avtalet ska leverantören i möjligaste mån tillgodose en kunds önskemål om en särskild, namngiven tolk. En kund har också rätt att välja bort en tolk som tidigare utfört uppdrag med bristande eller felaktiga tolkningar.

Av vägledningen till ramavtalet framgår kundernas möjligheter att göra särskilda val i avropet av tolktjänster. Kunden kan välja att avropa

- en tolk på nära håll med maximalt en timmes restid till mötet
- en tolk via video där kunden ansvarar för att det finns utrustning
- en tolk vars restid överstiger en timme.

Man får bara anlita en tolk vars restid överstiger en timme om kunden har godkänt tillkommande resekostnader.

2.3.3 Domstolen betalar tolken enligt en fastställd taxa

Ramavtalet används av ett stort antal myndigheter, och ersättningen för tolkar varierar. Domstolarna ersätter tolkar utifrån en taxa som är fastställd på förhand. Enligt förordningen (1979:291) om tolktaxa gäller den för tolkning vid allmän domstol, förvaltningsdomstol, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen med flera. Taxan gäller endast tolkuppdrag och inte skriftlig översättning.

Tolktaxan för domstolar är indelad i tre ersättningsnivåer beroende på tolkens kvalifikationer. Arvodesnivå III är den högsta nivån och avser tolkar med kompetens som rättstolk. Nivå II avser auktoriserade tolkar och tolk för hörsel- och talskadad som utexaminerats av Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet. Övriga tolkar ska ersättas efter ersättningsnivå I. En tolk som tolkar i ett språk som Kammarkollegiet inte anordnat auktoriseringsprov i kan ersättas enligt nivå II om myndigheten som anlitat tolken anser att uppdraget bör ersättas på den nivån.

Om tolkuppdraget varit särskilt svårt, till exempel avsett mer än ett språk, krävt fackkunskap inom ett ovanligt område eller om det varit synnerligen svårt att finna en tolk kan man få överskrida det sammanlagda ersättningsbeloppet enligt taxan. Av tolktaxan framgår dessutom att ersättningen till tolken får vara lägre än den fastställda taxan om tolken varit vårdslös, försumlig eller visat oskicklighet när han eller hon utfört uppdraget.

När tolken behöver resa för att kunna vara på plats vid tolkningstillfället ska domstolen ersätta tolken för tidsspillan. Tidsspillan avser sådan tid då tolkens arbetstid används utan att utgöra arvodesgrundande tid. Taxan omfattar allt arbete inom uppdraget och ersättning för tidsspillan om högst 30 minuter. För övrig tid, utöver restid som alltid är att betrakta som ersättningsgill tidsspillan, får domstolen avgöra från fall till fall vad som kan anses utgöra tidsspillan eller inte för ett visst uppdrag.

Domstolen ersätter också tolken för resa, logi och uppehälle, dock högst med de belopp som anges i avtalet om reseförmåner vid tjänsteresor som gäller inom Domstolsverkets verksamhetsområde. När en tolk anlitas

via en tolkförmedling får domstolen också betala en förmedlingskostnad. (Domstolsverket 2014b)

2.4 Tekniska hjälpmedel för att tolka på distans

Tolkning kan genomföras med en tolk på plats, så kallad kontakt-tolkning, eller med hjälp av en tolk som deltar på distans via telefon eller videokonferens. Enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken är huvudregeln att parter och andra som ska delta i ett sammanträde ska infinna sig personligen i rättsalen. Om det finns skäl får rätten dock besluta om man i stället får delta genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring, vilket främst innebär telefon- eller videokonferens.

När rätten bedömer om det finns skäl för närvaro på distans ska den särskilt ta hänsyn till de kostnader eller olägenheter som skulle uppkomma om den som ska delta måste infinna sig i rättsalen eller om den som ska delta känner påtaglig rädsla för att vara närvarande. Deltagande på distans får inte ske om domstolen bedömer det som olämpligt. Bestämmelsen gäller alla i sammanträdet, även tolkar. Det är rätten som ska besluta om närvaro via ljudöverföring, eller ljud- och bildöverföring. Enligt utredningen Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (SOU 2012:49) finns det bättre förutsättningar för video- än telefonkonferens.

Video kan användas på olika sätt. Ibland rör det sig om förhandlingar där både tolken och den aktuella parten i målet befinner sig på annan ort. Både tolken och parten i målet deltar då tillsammans via video. Det kan också röra sig om att endast tolken befinner sig på annan ort. Tolkningen utförs då vanligen från ett rum på en domstol dit tolken kan ta sig.

Tolkning via video sker med hjälp av videoutrustning som finns i domstolarna och som används i flera sammanhang. I samband med reformen En modernare rättegång (EMR) som trädde i kraft i slutet av 2008³ fick många domstolar tillgång till videoutrustning. En viktig del i EMR-reformen var att förhör som hålls i bevissyfte nu dokumenteras genom

³ Reformen En modernare rättegång syftade i huvudsak till att skapa en modern rättegångsordning som uppfyller kraven på en rättssäker, effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål och ärenden. (SOU 2012:93)

ljud- och bildupptagning. Till exempel kan ett vittne delta från en annan domstol genom ljud- och bildöverföring.

I Domstolsverkets rapport Kvaliteten på tolkning i domstolar, m.m. från 2010 skriver myndigheten att endast ett fåtal domstolar ännu inte utrustats med videoteknik. Problemet var snarare att det endast fanns någon eller några videosalar på varje domstol. I rapporten skriver verket att videotolkning tycks framstå som ett alternativ för domstolarna när tolken inte kan vara på plats. Men erfarenheterna av videotolkning bedömdes vara begränsad. Domstolsverket lyfter fram att man bör överväga om domstolarna bör utrustas med fler videosalar för att öka tillgängligheten av kvalificerade tolkar. När EMR-reformen utvärderades 2012 var i princip alla huvudförhandlingssalar och förberedelserum vid tingsrätterna utrustade med teknik för att kunna spela in förhör med ljud och bild. I utvärderingen av EMR-reformen skriver utredaren att tekniken kraftigt minskat antalet inställda mål i hovrätterna. I mål med många parter, ombud och vittnen spridda över landet har tekniken underlättat handläggningen i betydande utsträckning. Vidare konstaterar utredningen att tekniken bidragit till en smidigare process med förbättrade möjligheterna att anpassa handläggningen till vad som är mest praktiskt och ändamålsenligt. (SOU 2012:93)

I Domstolsverkets budgetunderlag för 2015–2017 skriver verket att det blivit vanligare att domstolarna använder videokonferens teknik vid förhandlingar. Domstolsverket arbetar för att förbättra tillgången på och göra det enklare att planera förhandlingar där man behöver videoteknik. Under åren 2014–2017 avser verket att installera cirka 60 videokonferenssystem årligen. (Domstolsverket 2014a)

Enligt uppgifter från Domstolsverket ska samtliga salar i landets domstolar ha utrustats med videokonferensutrustning runt 2019. Den videoutrustning som finns tillgänglig vid domstolarna är dock inte särskilt anpassad för just tolkning utan för videokonferens i allmänhet. En konsekvens av detta är att det inte är möjligt för en tolk som deltar på distans att tolka simultant.

Telefontolkning förutsätter inte någon särskild utrustning och kräver ingen särskild lokal. Enligt domstolsverket och de domstolar vi varit i kontakt med bedöms tolkning per telefon vara betydligt mer vanligt än tolkning via video.

3 Domstolarnas användning av tolkar och översättare – utveckling över tid

Följande kapitel beskriver en rad olika aspekter av domstolarnas arbete med tolkar och översättare över tid. Fokus ligger på hur domstolarna använder ramavtalet och de riktlinjer och rutiner som finns när de handlägger tolkbeställningar. Vi är också intresserade av betydelsen av domstolarnas geografiska läge.

Till grund för informationen i kapitlet ligger en enkätundersökning som Statskontoret gjort. Enkäten skickades ut till merparten av landets domstolar. Enkäten är delvis en uppföljning av den enkätundersökning som Domstolsverket genomfördes 2010. I denna ställde myndigheten frågor om hur domstolarna använder tolkar och översättare samt om hur de uppfattar kvaliteten på tolkningar och översättningar. Vi beslutade att göra om samma enkät eftersom vi ville göra en mer generell beskrivning av hur domstolarna arbetar, hur de använder sig av ramavtalet i dag och hur detta har förändrats sedan 2010.

I enkätundersökningen som gjordes av Domstolsverket 2010 skickades enkäten till 80 domstolar. I vår uppföljning av enkäten skickades enkäten till 70 domstolar. Skillnaden i antal domstolar beror på att Domstolsverkets undersökning omfattade specialdomstolarna⁴. Vi valde bort dessa utifrån antagandet att dessa domstolar har begränsade erfarenheter av tolkar. För att svaren ska bli jämförbara har vi därför sorterat ut specialdomstolarna i materialet från 2010.

⁴ En specialdomstol är en domstol som enbart dömer i en eller ett fåtal mål- eller ärendetyper. Exempel på specialdomstolar är Marknadsdomstolen och Arbetsdomstolen.

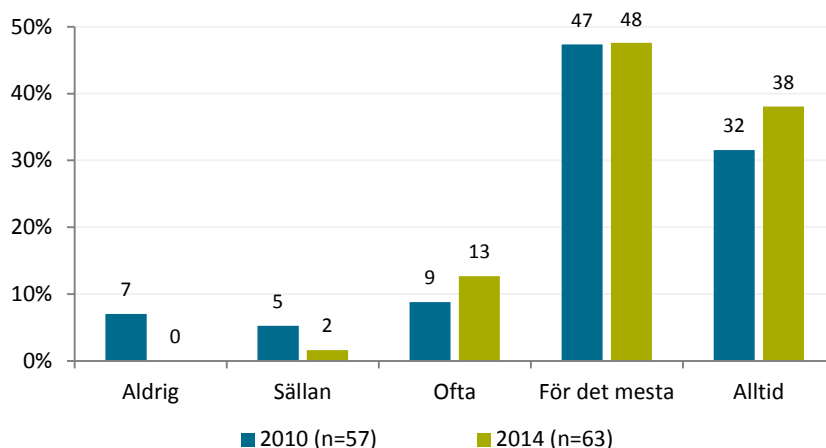
Vi har valt att inte förändra frågorna för att kunna säkerställa jämförbarheten av svaren i de båda enkäterna. Däremot har vi valt att ta bort ett antal frågor som vi har bedömt som mindre relevanta för vårt uppdrag. Samtidigt har vi lagt till ett par frågor. Detta tillvägagångssätt innebär en risk för att eventuella fel och problem från den tidigare enkätundersökningen upprepas. Vår bedömning är dock att denna risk inte är tillräckligt stor för att avstå jämförelser över tid.

3.1 Domstolarnas användning av tolkar

3.1.1 Hur ofta används ramavtalet och avropsordningen?

Av enkätsvaren från vår undersökning framgår att i princip alla domstolar som svarat använder sig av det statliga ramavtalet för det mesta eller alltid. Endast en domstol uppger att de sällan använder ramavtalet, och det är ingen av de som svarat på enkäten som uppger att de aldrig använder det.

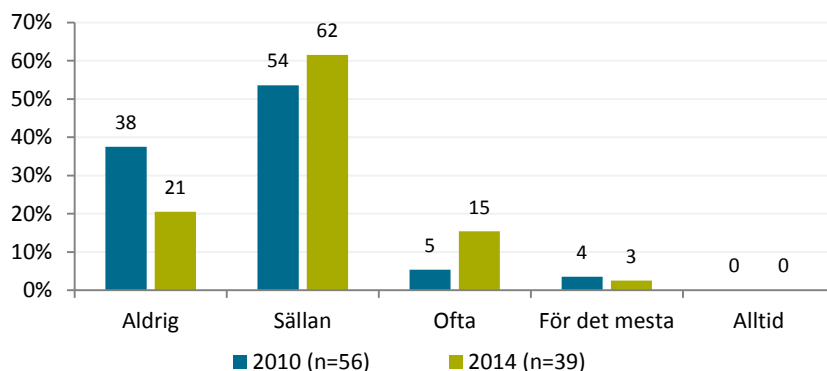
Diagram 3.1 I vilken omfattning använder domstolen sig av statligt ramavtal när den anlitar tolktjänster?



Den största förändringen sedan 2010 är att fler domstolar uppger att de alltid använder ramavtalet. År 2010 använde sju procent aldrig ramavtalet.

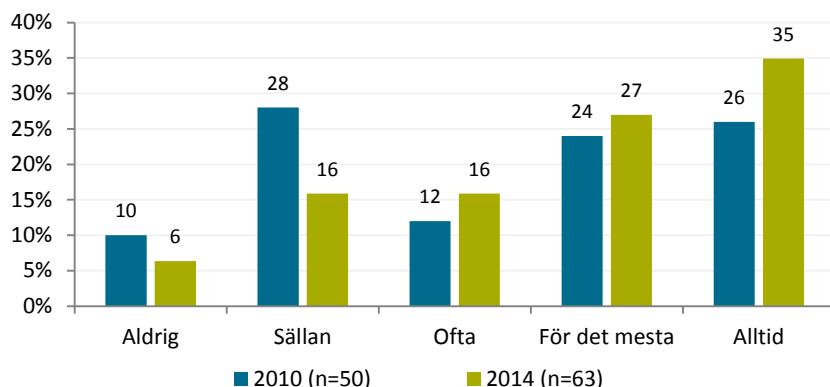
Domstolarna är inte tvingade att använda ramavtalet utan kan välja att i stället direktförordna en tolk. Av de två enkäterna framgår att det är något vanligare i dag att domstolarna direktförordnar tolkar. Nästan var femte domstol säger att de gör det ofta eller för det mesta. År 2010 var motsvarande förhållande en av tio domstolar.

Diagram 3.2 I vilken omfattning använder domstolen sig av direktförordnande vid anlitande av tolktjänster?



Som framgår av vår beskrivning av det statliga ramavtalet i kapitel två ska domstolarna använda sig av avtalets rangordning. I enkäten har domstolarna fått frågan om hur ofta de använder sig av möjligheten att tillfråga leverantör två och tre om den första leverantören inte kan erbjuda den efterfrågade tjänsten. Av diagram 3.3 framgår att det finns en ganska stor variation i hur ofta domstolarna går vidare i rangordningen.

Diagram 3.3 Använder domstolarna sig av ramavtalets möjligheter att tillfråga tolkförmedling nr 2,3 osv när nr 1 i rangordningen inte kan erbjuda efterfrågad kompetens?



Sammantaget utnyttjar domstolarna möjligheten att vända sig till aktör två och tre i ramavtalet i högre utsträckning i dag än 2010. Då var det cirka 50 procent av domstolarna som uppgav att de gör det för det mesta eller alltid.

En del domstolar har redogjort för orsakerna till att man inte går vidare i rangordningen. En av dessa är att de upplever tidsbrist, vilket gör att vissa domstolar inte tar kontakt med de andra leverantörerna i ramavtalet. Tidsbristen kan både bero på att förhandlingen tillkommer med mycket kort varsel och att domstolen får besked för sent från den första förmedlingen och därmed inte hinner vända sig till de andra förmedlingarna i avtalet.

En annan orsak som anges är att nummer två och tre uppfattas ha i stort sett samma tolkar som nummer ett på sina listor, och därmed finns det inget för domstolen att vinna genom att gå vidare till nästa leverantör. En domstol berättar att om inte leverantör nummer ett kan leverera en tolk försöker de oftast hitta en själva innan de vänder sig till de andra förmedlingarna i avtalet. Några andra uppger att de saknar tillräckligt med kunskap om rangordningen och rutiner för att använda sig av den.

Ett par av domstolarna meddelar i de öppna svaren att de oftast inte behöver vända sig till de andra förmedlingarna eftersom den som har plats nummer ett vanligtvis kan leverera. Samtidigt finns det domstolar som svarar det motsatta, att de i princip alltid går vidare i rangordningen eftersom den som har plats nummer ett oftast misslyckas med att tillhandahålla någon tolk.

Det framgår också av svaren att det kan vara svårt att få kontakt med den förmedling som står som nummer ett i avtalet och att när ett svar väl kommer så är det mycket sent och ofta med besked om att ingen tolk finns att tillgå. Det kan då vara svårt att hitta en annan tolk med kort varsel.

Övriga synpunkter är att det saknas information kring vad som gäller när förmedlingen inte kan leverera någon tolk. Man saknar även muntlig kontakt med tolkförmedlingen och har svårigheter att få tolk i vissa språk och dialekter.

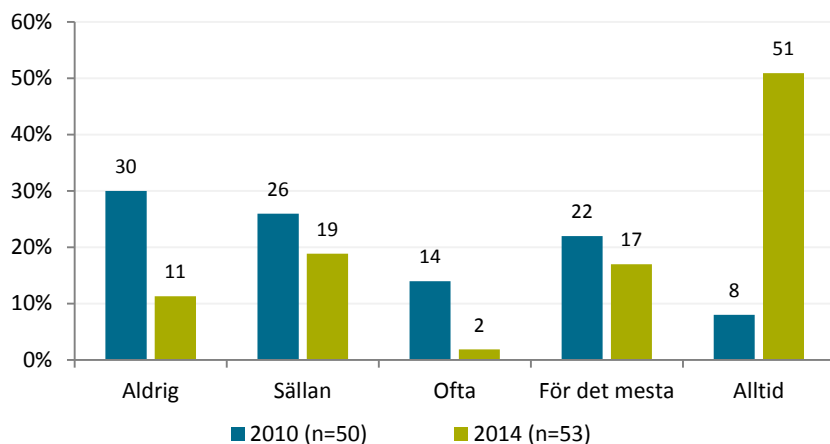
3.1.2 Olika krav på tolkens kompetens

För att få tillgång till rätt kompetens behöver domstolen ställa krav och tydligt ange vad det är för tolkkompetens som efterfrågas vid beställningen. Vanligen handlar det om att ställa krav på att tolken ska vara auktoriserad eller ha specialistkompetens som rättstolk.

Nära en tredjedel kräver alltid auktoriserad tolk

År 2010 var det cirka 45 procent av de svarande domstolarna som ofta, för det mesta eller alltid ställde krav på att tolken skulle vara annan auktoriserad tolk än rättstolk. Fyra år senare är motsvarande siffra betydligt högre, cirka 70 procent. Framför allt är det i kategorin som alltid ställer krav som förändringen är dramatisk. Nya regler och nytt avtal kan ha påverkat att man ställer krav i större utsträckning än tidigare. Det är dock fortfarande 11 procent av domstolarna som aldrig ställer detta krav och 19 procent som sällan gör det. I gruppen som aldrig ställer krav på auktoriserad tolk kan det finnas domstolar som enbart kräver rättstolkar.

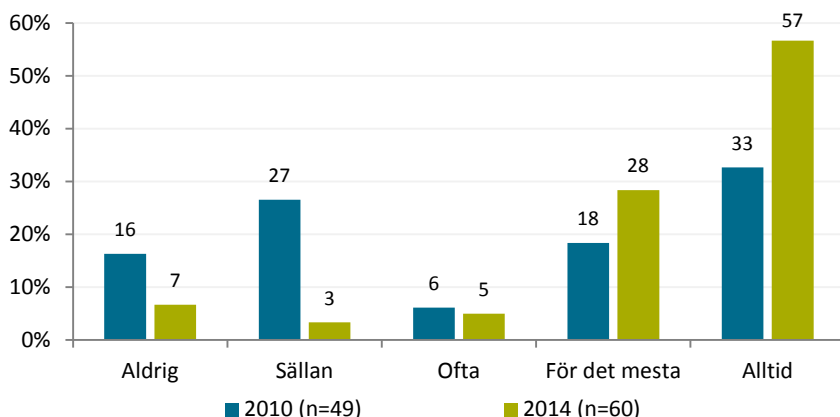
Diagram 3.4 I vilken omfattning ställs krav på att annan auktoriserad tolk än rättstolk ska anlitas i de språk dessa finns att tillgå vid avrop från statligt ramavtal?



Andelen som kräver rättstolkskompetens har ökat

Domstolen kan också kräva att tolken ska ha särskilt kompetens som rättstolk. År 2014 är det 57 procent av domstolarna som uppger att de alltid ställer krav på att en rättstolk ska anlitas i de språk dessa finns att tillgå.

Diagram 3.5 I vilken omfattning ställs krav på att rättstolk ska anlitas i de språk dessa finns att tillgå vid avrop från statligt ramavtal?



Redovisningen i diagram 3.5 ger en sammantagen bild av att förändringen mellan åren 2010 och 2014 gått mot att domstolarna i högre grad ställer krav på rättstolk när de beställer tolk inom ramavtalet. Förändringen är dessutom markant; det är nära dubbelt så många som alltid ställer krav på rättstolk i dag jämfört med 2010.

Skälen till varför domstolar inte kräver rättstolkskompetens varierar. De öppna svaren i enkäten tyder på problem med tillgången på rättstolkar. En respondent uppger att det endast finns två rättstolkar i länet. Någon uppger att de kan ha missat att ställa krav på rättstolkskompetens när de gjort beställningen och en annan att man inte utvecklat rutiner för sådana krav. Ytterligare en domstol uppger att de inte ställer krav på rättstolk när det inte går att få tag på sådan, till exempel när det är kort om tid. Ett antal domstolar uppger att de utgår ifrån att förmedlingarna i ramavtalet alltid förmedlar rättstolk och ställer därför inte något särskilt krav på det. Sammantaget kan vi konstatera att även om problemens omfattning har minskat, är det samma problem som Domstolsverket redovisade i sin rapport 2010.

Tillgången till tolkar är generellt sett bättre i storstadsregionerna

I orter utanför storstäderna är tillgången på kvalificerade tolkar mer begränsad än i storstadsregionerna. Domstolar i storstäder och större

städer ställer också högre krav i något större utsträckning än domstolar i andra delar av Sverige vilket redovisas i diagram 3.6. Bakgrunden kan vara att domstolar belägna där det finns få rättstolkar redan känner till detta och avstår från att kräva en kompetens de sannolikt inte kommer att kunna få. Sambandet mellan geografiska förhållanden och kraven på att få en rättstolk är dock svagt. En komplicerande omständighet är att några domstolar i enkätsvaren uppger att de inte ställer krav på rättstolk eftersom det statliga ramavtalet redan slår fast i avtalstexten att detta villkor i ska gälla. Därför utgår domstolarna från att förmedlingarna i första hand förmedlar en rättstolk.

Tabell 3.1 Geografiska förutsättningar och krav på rättstolk (inom ramavtal)

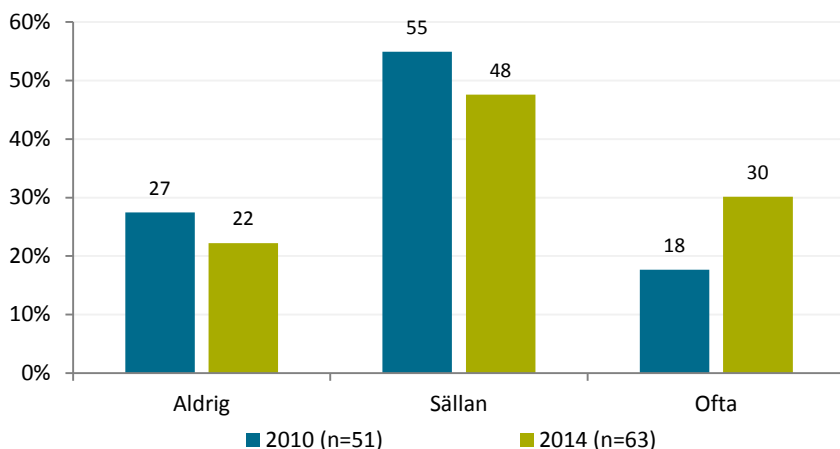
	Aldrig	Sällan	Ofta	För det mesta	Alltid	Total
Glesbefolkat område (%)	1 (6)	2 (12)	0 (0)	7 (41)	7 (41)	17 (100)
Större städer och dess förorter (%)	2 (9)	0 (0)	2 (9)	6 (27)	12 (55)	22 (100)
Storstadsregion (%)	1 (5)	0 (0)	1 (5)	3 (15)	15 (75)	20 (100)
Total (%)	4 (7)	2 (3)	3 (5)	16 (27)	34 (58)	59 (100)

Genom att titta närmare på en annan avtalsform (direktförordnande) är det möjligt att se om variationen styrs av vilken avtalsform som används. När det gäller direktförordnande, är mönstren för krav på tolkens kompetens desamma. Detta gör att vi kan utesluta att avtalsformen styr domstolarnas förfarande kring kravställan.

3.1.3 Endast en av tre reklamerar tjänster inom ramavtalet

Kammarkollegiet har i uppdrag att följa upp och utvärdera leverantörernas arbete i ramavtalet. Detta arbete är beroende av återkoppling från de myndigheter som avropar avtalet. Som framgår av diagram 3.7 är det bara en av tre domstolar som uppger att de ofta reklamerar i de fall de inte har varit nöjda med tolktjänster som förmedlats inom ramavtalet. Knappt hälften av domstolarna uppger att de gör det sällan, medan drygt 20 procent aldrig reklamerar.

Diagram 3.6 Reklamerar domstolen i de fall den inte varit nöjd med ramavtalets tolkförmedlingstjänster?

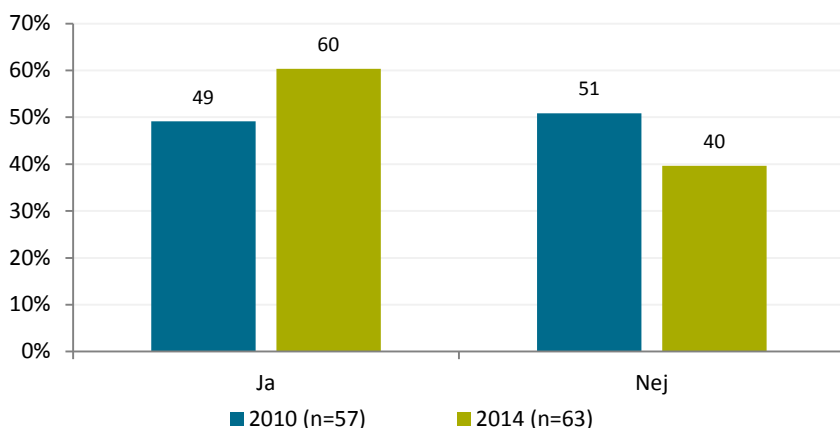


Vid en jämförelse med svaren från 2010 års enkät visar 2014 års undersökning att utvecklingen går mot att fler domstolar reklamerar. Av de öppna svaren framkommer att vissa domstolar reklamerade mer frekvent tidigare men att det var tidskrävande och att de inte märkte några resultat. En av dessa domstolar beskriver att man numera endast reklamerar de allvarligaste bristerna. Bland domstolarna som reklamerar finns både de som använder sig av den blankett som Kammarkollegiet tagit fram för ändamålet och de som vänder sig direkt till förmedlingen via mejl eller telefon.

3.1.4 Interna riktlinjer har blivit vanligare

En majoritet av domstolarna som har besvarat enkäten, drygt 60 procent, har upprättat interna riktlinjer för hur man ska gå till väga när man anlitar tolk. Andelen har ökat med tio procentenheter sedan 2010.

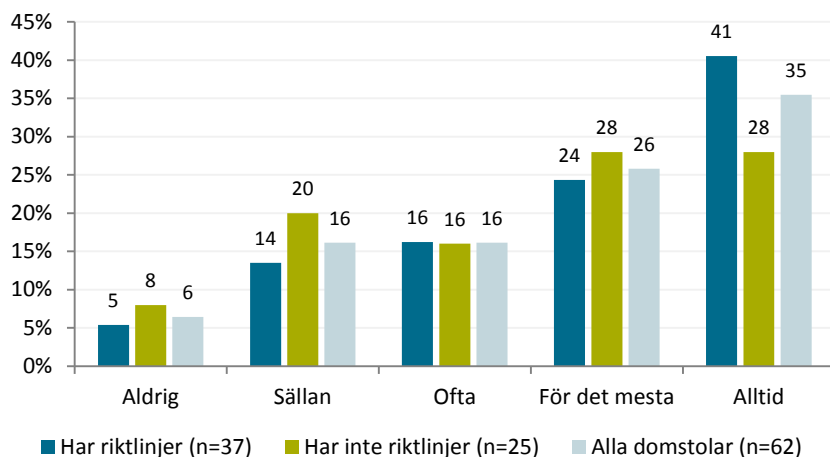
Diagram 3.7 Har domstolen upprättat interna riktlinjer för tillvägagångssättet vid anlitande av tolk?



Bland de öppna svaren kan vi se att en domstol upplever att det kan vara svårt att hålla sig till rutinerna i samband med avvikelser såsom att tolken inte kommer, att tolkbekräftelsen uteblir eller om domstolen endast erbjuds telefontolk. En annan domstol beskriver att eftersom beställningarna görs av många handläggare kan det vara svårt att nå ut och få genomslag för ändrade rutiner. En respondent uppgav att de inte kände till tidsramarna som finns angivna i ramavtalet.

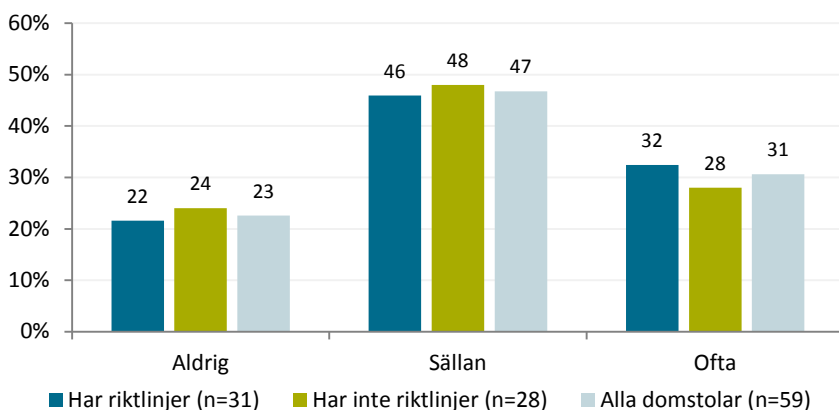
Även om interna riktlinjer inte nödvändigtvis behöver betyda att en domstols arbete med att anlita kvalificerade tolkar fungerar bättre, så visar enkätmaterialen att det finns skillnader mellan de domstolar som har respektive inte har riktlinjer. Diagrammet nedan visar att domstolarna med riktlinjer i något större utsträckning använder sig av ramavtalets turordning.

Diagram 3.8 Skillnaden i användning av turordningen beroende på om domstolen har upprättat interna riktlinjer för tolkanvändning eller inte.



En annan aspekt som enkätmaterialet visar är att det inte finns något samband mellan om domstolen har interna riktlinjer och hur ofta de reklamerar. Skillnaderna i diagram 3.10 mellan domstolarna som har riktlinjer och de som inte har riktlinjer är obetydliga i jämförelse med hur ofta domstolarna reklamerar i stort.

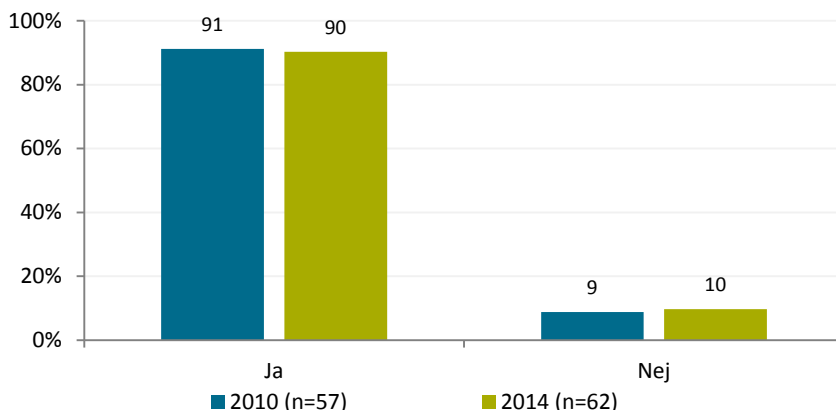
Diagram 3.9 Skillnaden i hur frekvent domstolarna reklamerar beroende på om domstolen har upprättat interna riktlinjer för tolkanvändning.



3.1.5 De allra flesta är nöjda med informationen de fått

Merparten av de svarande anser att de ansvariga beställarna har fått tillräcklig information om hur man ska göra när man anlitar tolk. Det är bara cirka 10 procent av domstolarna, 6 stycken, som anser att informationen inte har varit tillräcklig.

Diagram 3.10 Upplever ansvariga beställare vid domstolen att de har fått tillräcklig information kring tillvägagångssättet vid anlitan­de av tolk?



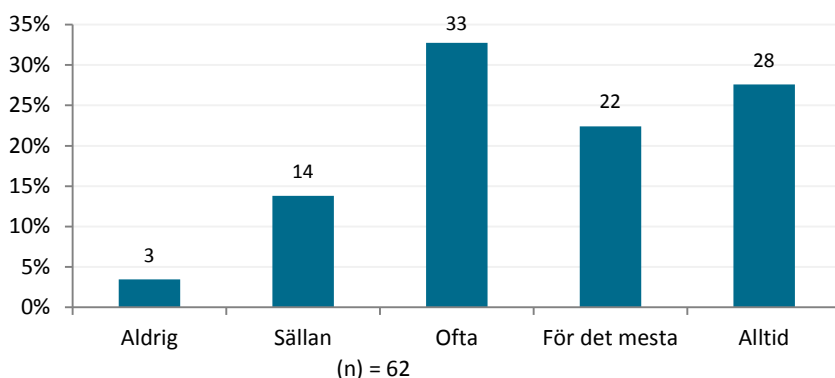
Trots problemen som vi beskrivit, till exempel att domstolarnas personal är osäkra på hur ramavtalet ska tillämpas, svarar en stor del av domstolarna att ansvariga beställare har fått tillräckligt med information för att utföra arbetet. Detta tyder på en diskrepans på domstolarna mellan den upplevda kunskapen och den kunskap som man faktisk har och använder.

3.1.6 Tolkar reser ofta mer än en timme

Tillgången på tolkar varierar över landet, och ibland kan tolkförmedlingen förmedla en tolk från en annan ort som då behöver resa till domstolen. I ramavtalet har domstolen, som nämnts tidigare, möjlighet att tacka nej till en tolk som behöver resa. Domstolsverkets enkät från 2010 behandlade inte denna aspekt. Vi har dock sett att det finns skäl att fråga domstolarna i vilken utsträckning de accepterar att en tolk behöver resa till domstolen.

Av enkätsvaren framgår att de flesta domstolar anlitar kvalificerade tolkar även när de behöver resa mer än en timme. Endast tre procent uppger att de aldrig accepterar tolkar som behöver resa, och fjorton procent uppger att de sällan anlitar kvalificerade tolkar vars restid överstiger en timme.

Diagram 3.11 Anlitar domstolen auktoriserad tolk/rättstolk vars restid till tolkmötet överstiger en timme när sådan kompetens inte finns att tillgå i närområdet?



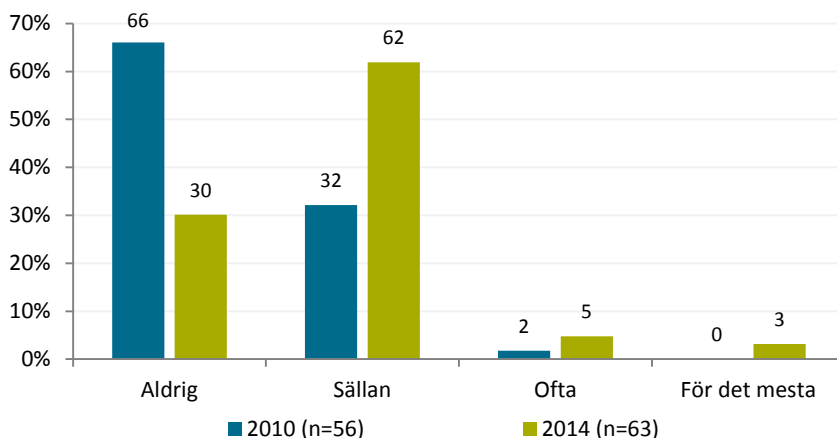
Bland de domstolar som uppger att de sällan eller aldrig anlitar kvalificerade tolkar med längre restid anges flera olika förklaringar. En domstol har svarat att detta inte är något problem eftersom de har tillgång till kvalificerade tolkar i närområdet. Andra domstolar löser problemet med lång restid med distanstolkning via telefon eller video i stället för att anlita en mindre kvalificerad tolk. En domstol har svarat att de internt har bestämt en tidsgräns på tre timmars restid. Flera domstolar upplever att de lokalt förankrade förmedlingarna som domstolarna tidigare använde sig av medförde kortare och färre resor än vad som är fallet med nuvarande leverantörer inom ramavtalet.

3.1.7 Tolkning via video

Genom att en betydande andel av domstolarna har tillgång till videokonferensutrustning kan tolkning via video utgöra en möjlighet för de tillfällen då en tolk inte kan närvara vid en förhandling. Användningen av videotolkning har ökat mellan 2010 och 2014 men är fortfarande

liten. Det är relativt få domstolar som uppger att de använder videotolkning ofta eller för det mesta. I 2014 års enkät är det cirka 30 procent som anger att de aldrig gör det. Jämfört med 2010 är detta dock en tydlig ökning. Då uppgav drygt 65 procent att de aldrig använde sig av videotolkning.

Diagram 3.12 Använder domstolen sig av möjligheten till tolkning via video?



Som vi har redogjort för i tidigare kapitlet kan man använda videotolkning på olika sätt. Bakom siffrorna kan det både rymmas tolkning på distans där tolken sitter på annan ort tillsammans med den tilltalade, och tolkning på distans där endast tolken befinner sig på annan ort. Att döma av våra kontakter med domstolspersonal är det betydligt ovanligare med tolkning via video när endast tolken finns på annan ort.

I de öppna svaren har domstolarna visat sig ha olika syn på videotolkningens användningsområden. Flera av domstolarna uppger att videotolkning aldrig varit aktuellt eftersom de inte har upplevt något behov av det. Flertalet domstolar väljer telefontolkning om inte tolken kan vara med på plats. Det tycks finnas en utbredd uppfattning om att video snarare är ett komplement till telefontolkning, och om telefontolkning inte bedöms lämpligt utesluts även videotolkning. Ett par domstolar menar dock att telefon är tillräckligt bra och att video endast är marginellt bättre än telefon. Flera lyfter fram att det alltid är bättre med tolk

på plats och menar att videotolkning påverkar kvaliteten på tolkningen negativt.

De tekniska förbättringarna har gjort skillnad, men det finns fortfarande problem. Domstolarna upplever 2014 att det saknas tillräcklig teknisk utrustning i lägre grad än 2010, även om problemet fortfarande kvarstår. Brist på fungerande teknik och utrustning omnämns även 2014. Bland annat framkommer det av svaren att det kan vara svårt att boka videorum på den domstol där tolken ska befinna sig och att videotolkning kan upplevas som ytterligare ett moment som gör det mer besvärligt att beställa tolk.

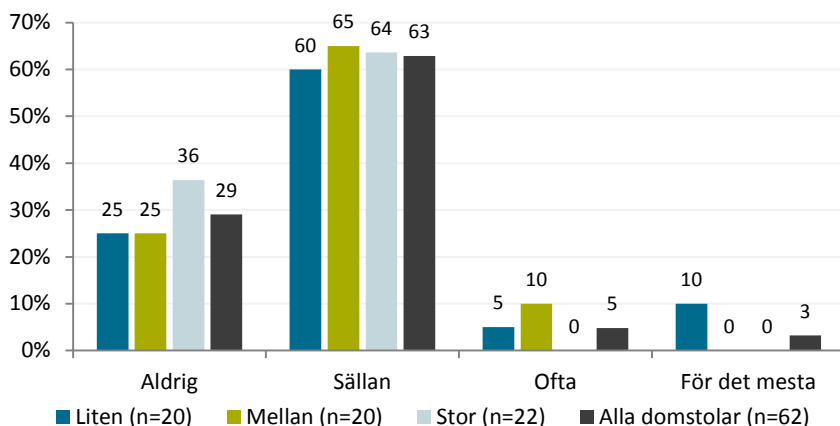
Nyttan av tolkning via video torde vara störst för domstolar belägna långt ifrån storstadsregioner. Av diagram 3.13 framgår dock att det inte går att se något tydligt samband mellan domstolens geografiska läge och i vilken utsträckning den använder sig av video vid tolkning.

Tabell 3.2 Domstolarnas videoanvändning redovisat per områdestyp.

	Aldrig	Sällan	Ofta	För det mesta	Total
Liten (%)	5 (25)	12 (60)	1 (5)	2 (10)	20 (100)
Mellan (%)	5 (25)	13 (65)	2 (10)	0 (0)	20 (100)
Stor (%)	8 (36)	14 (64)	0 (0)	0 (0)	22 (100)
Total (%)	18 (29)	39 (63)	3 (5)	2 (3)	62 (100)

Statskontoret har också jämfört svaren i enkäten med domstolarnas storlek för att se om större domstolar har bättre förutsättningar och därför använder sig av tolkning via video i större utsträckning. De större domstolarna hanterar till exempel fler fall och avropar sannolikt tolkar i högre utsträckning.

Diagram 3.13 Domstolarnas videoanvändning redovisat över domstolarnas storlek.



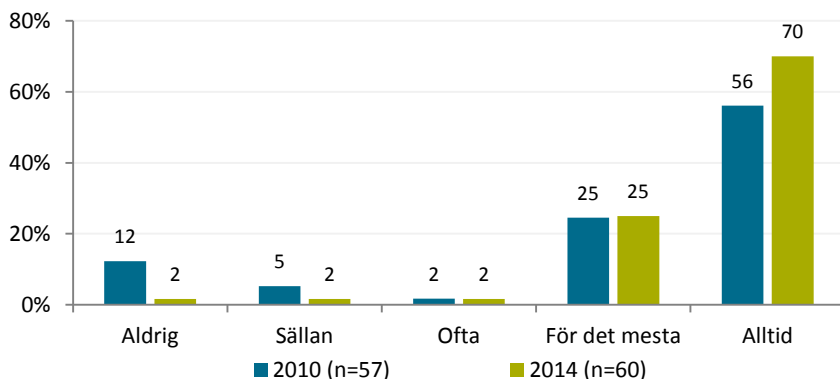
Jämförelsen visar att inte heller domstolarnas storlek har någon större betydelse för hur ofta domstolen använder video. Vare sig domstolarnas storlek eller deras geografiska förutsättningar förefaller ha någon betydande koppling till videoanvändningen.

3.2 Användning och avrop av översättningstjänster

3.2.1 Ramavtalet används i stor omfattning

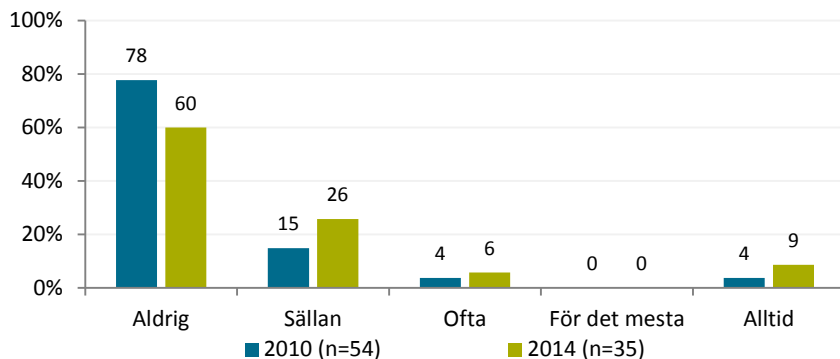
Den övergripande bilden gällande översättningstjänster är att de allra flesta domstolar använder det statliga ramavtalet när de anlitar dessa tjänster. De flesta domstolar (95 procent) använder det statliga ramavtalet för det mesta eller alltid. Ramavtalet används i större utsträckning 2014 än 2010.

Diagram 3.14 I vilken omfattning använder domstolen sig av det statliga ramavtalet vid anlåtande av tolktjänster?



Utöver det statliga ramavtalet kan domstolen välja att direktförordna även vid översättningar. Av diagrammet nedan framgår att det har blivit något vanligare att direktförordna översättningstjänster. År 2010 uppgav knappt 80 procent att de aldrig direktförordnar vilket kan jämföras med 2014 då 60 procent menar att de aldrig direktförordnar.

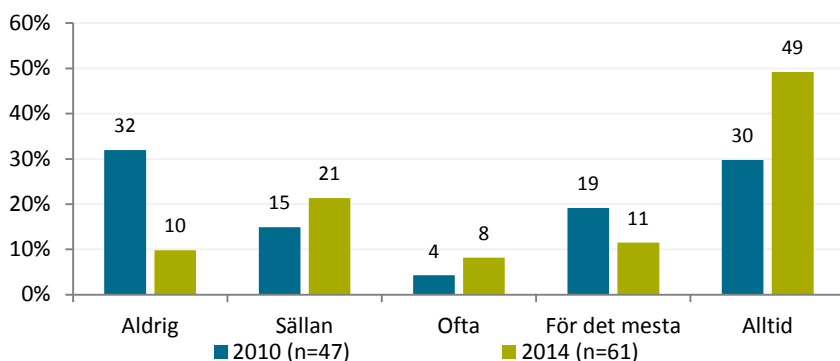
Diagram 3.15 I vilken omfattning använder domstolen sig av direktförordnande vid användning av översättare?



I den del av enkäten som berör översättningstjänster har vi, precis som Domstolsverket i den föregående enkäten, frågat i vilken utsträckning domstolen använder sig av rangordningen i ramavtalet.

Jämfört med tolktjänster är det fler domstolar som använder avropsordningen när det gäller översättningstjänster. Bland de som aldrig eller sällan går vidare i rangordningen är det flera som uppger att de aldrig behöver gå vidare eftersom den först rankade leverantören i allmänhet klarar av beställningarna.

Diagram 3.16 Använder domstolen sig av ramavtalets möjlighet att tillfråga förmedling nr 2, 3 osv. när nr 1 i rangordningen inte kan erbjuda efterfrågad kompetens?

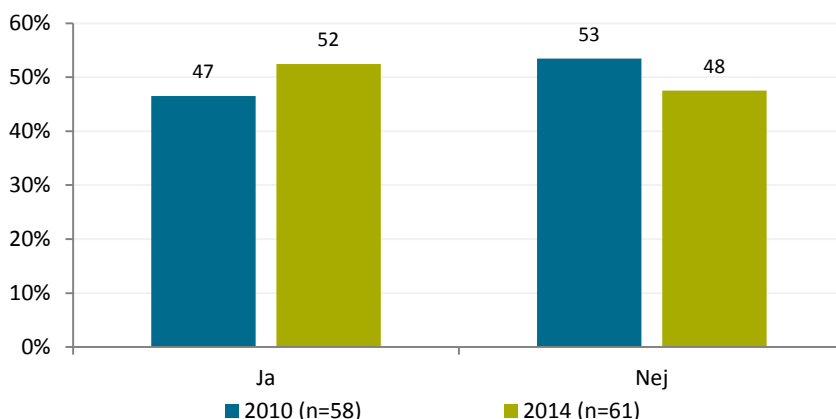


Kategorin som alltid går vidare enligt rangordningen innehåller betydligt fler domstolar 2014 jämfört med 2010, vilket är den största förändringen i diagrammet. Antalet domstolar som aldrig går vidare till leverantör två eller tre har minskat.

3.2.2 Riktlinjer för översättningstjänster

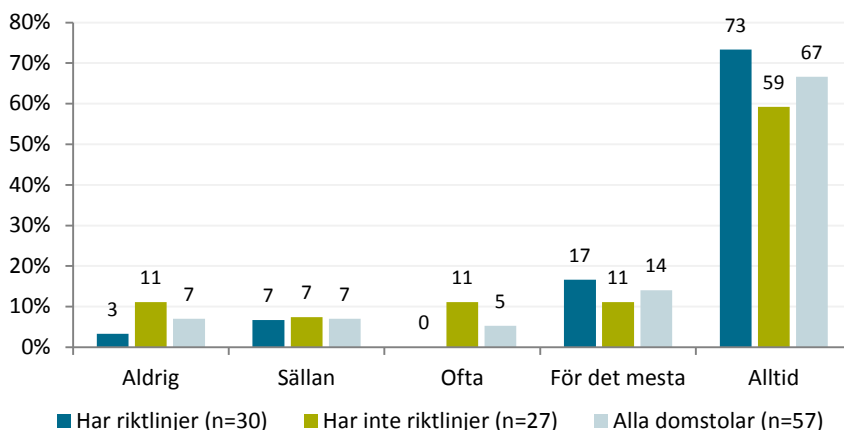
I stort är det lika många domstolar som har riktlinjer för att anlita tolk som översättare. Lite drygt hälften uppger att de har upprättat riktlinjer för översättningstjänster att jämföra med 60 procent som har riktlinjer för tolktjänster. Utvecklingen har gått mot att fler domstolar har riktlinjer för översättningstjänster 2014 jämfört med 2010.

Diagram 3.17 Har domstolen upprättat interna riktlinjer för tillvägagångssättet vid anlitande av översättare?



Enkätsvaren visar att det finns ett samband mellan domstolar som har tagit fram interna riktlinjer med kraven på kvalificerad översättare. Dessa domstolar kräver nämligen oftare auktoriserad översättare än domstolar som inte tagit fram sådana.

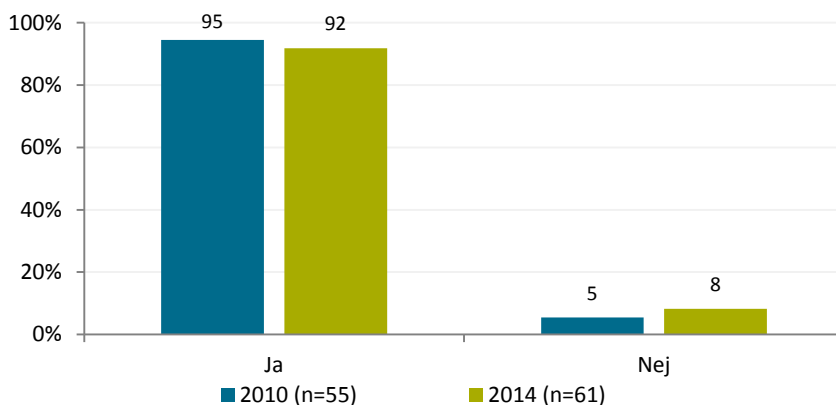
Diagram 3.18 Skillnaden i om domstolarna ställer krav på auktoriserad översättare beroende på om domstolen har interna riktlinjer.



Cirka 90 procent av domstolarna med interna riktlinjer ställer krav på auktoriserad översättare för det mesta eller alltid. För de andra domstolarna är motsvarande andel cirka 70 procent.

Tillgången till information om hur man ska göra när man anlitar översättare upplevs som tillräcklig, och förändringen är liten i de båda enkäterna. Det är endast i enstaka fall som ansvariga beställare av översättartjänster har svarat att de inte har fått tillräcklig information.

Diagram 3.19 Upplever ansvariga beställare vid domstolen att de har fått tillräcklig information kring tillvägagångssättet vid anlitan­de av översättare?



3.2.3 Domstolarna ställer oftare krav på kvalificerad översättningskompetens

Tillgången på översättare tycks inte vara ett lika stort problem som tillgången på tolkar. Översättningstjänster medför dock samma, och kanske ännu större, problem i fråga om möjligheten att kontrollera kvaliteten. Det är därför särskilt intressant att undersöka i vilken utsträckning domstolarna ställer krav på kvalificerad översättare i sina beställningar.

Enkätsvaren visar att avrop via det statliga ramavtalet ofta innefattar krav på auktoriserade översättare. I 2014 års undersökning svarar 66 procent att de alltid kräver en auktoriserad översättare. Endast 7 procent

av domstolarna ställer aldrig eller sällan detta krav. Även om flera domstolar fortfarande inte alltid ställer krav på auktoriserad översättare har andelen som gör det ökat kraftigt sedan 2010.

Diagram 3.20 I vilken omfattning ställs krav på att auktoriserad översättare ska anlitas i de språk dessa finns att tillgå vid avrop från statligt ramavtalet?

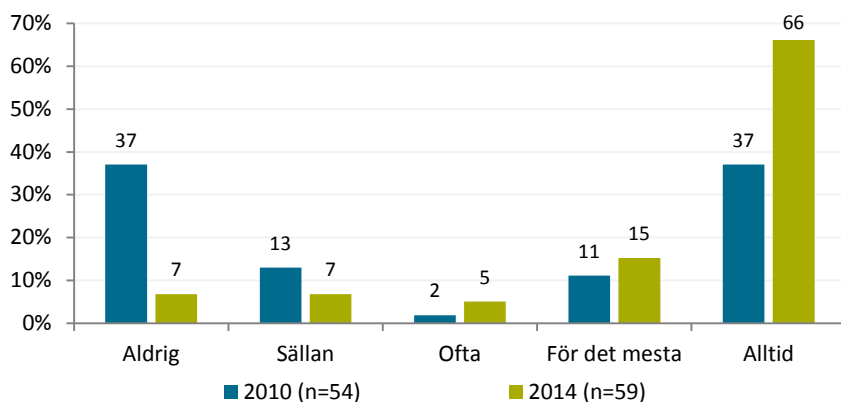
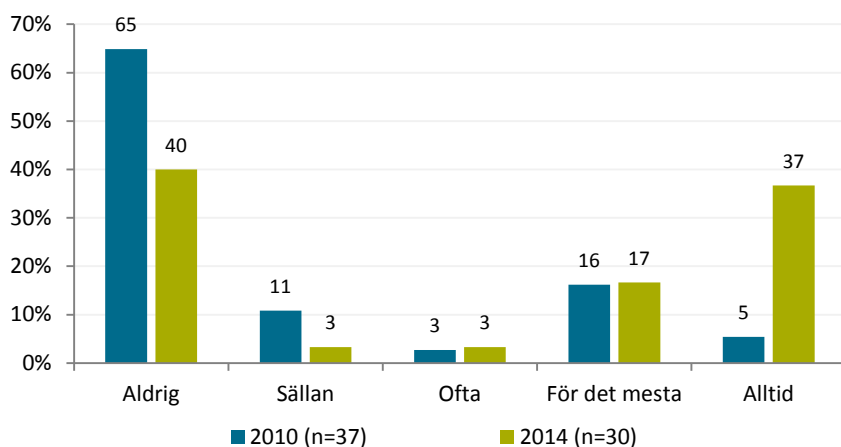
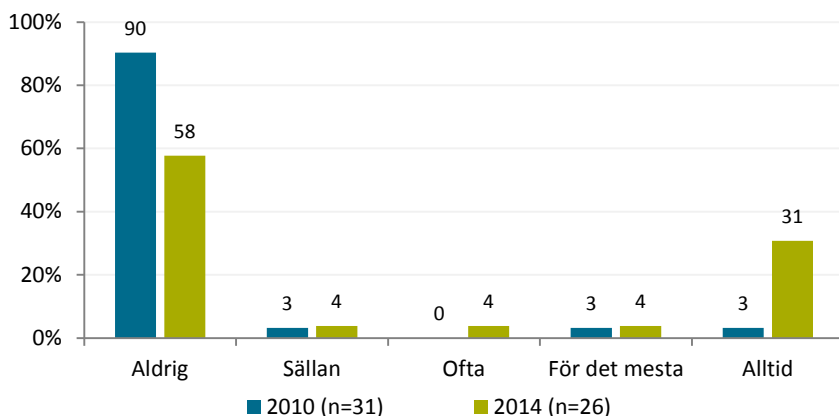


Diagram 3.21 I vilken omfattning ställs krav på att auktoriserad översättare ska anlitas i de språk dessa finns att tillgå vid direktförordnande?



När de beställer en översättningstjänst inom domstolens eget avtal, är det en tredjedel av domstolarna som ställer krav på auktoriserade översättare, medan två tredjedelar aldrig gör det.

Diagram 3.22 I vilken omfattning ställs krav på att auktoriserad översättare ska anlitas i de språk dessa finns att tillgå vid användning av eget avtal?

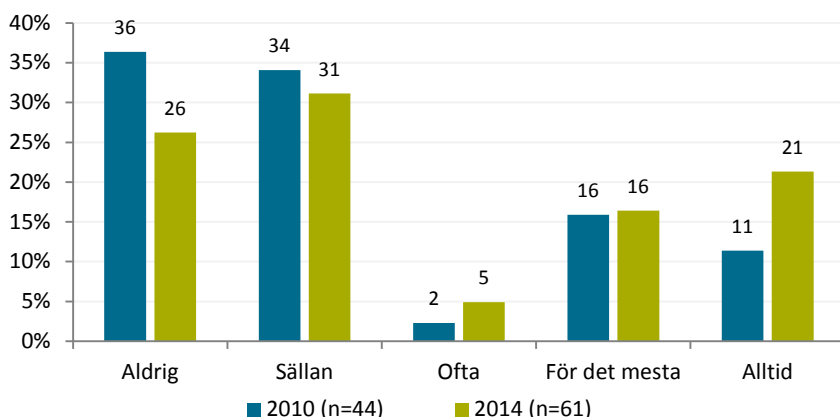


Bland de domstolar som använder direktförordnande eller eget avtal, hamnar de flesta domstolarna i någon av kategorierna "Aldrig" eller "Alltid". De som inte ställer detta krav uppger skäl som att de är omedvetna om denna möjlighet och att de inte efterfrågar auktoriserad översättare i uppenbart enkla ärenden.

3.2.4 Något fler väljer att reklamera

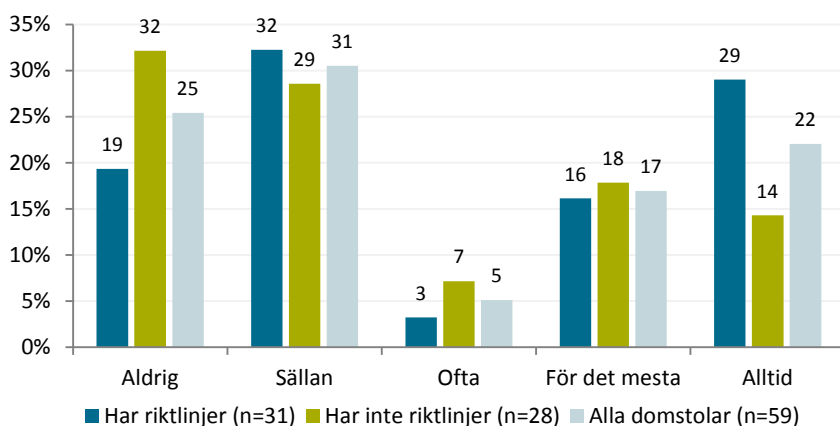
Det är cirka 70 procent av domstolarna som aldrig eller sällan reklameras översättartjänster. Svaren på frågan är i många fall desamma i vår enkät som den tidigare. Gruppen som alltid reklameras har ökat från elva till tjugoen procentenheter.

Diagram 3.23 Reklamerar domstolen i det fall den inte varit nöjd med ramavtalets förmedlade tjänster?



Flera domstolar uppger att det är svårt att bedöma kvaliteten och därför sällan reklamerar. Det är bara vid uppenbara felaktigheter (till exempel om fel handling återsänds) som domstolarna har en chans att avgöra om de bör göra en reklamation. Diagrammet nedan visar hur domstolar som har upprättat interna riktlinjer för arbetet med att anlita översättare reklamerar i högre grad än domstolarna utan riktlinjer.

Diagram 3.24 Skillnaden i domstolarnas reklamationer beroende på om de har interna riktlinjer.



Av diagrammet framgår att det finns en viss koppling mellan interna riktlinjer och hur ofta domstolen reklamerar.

3.3 Avslutande kommentarer

Sedan Domstolsverket genomförde enkätundersökningen om tolkar i domstol 2010 så har bland annat ett nytt ramavtal upphandlats och EU-direktiven integrerats i svensk lagstiftning. Det har också löpande skett en modernisering av domstolarnas arbete. Den bild som växer fram i enkätundersökningen är att det i flera avseenden skett en utveckling i en positiv riktning.

Statskontorets undersökning visar att domstolarna anlitar tolk via det statliga ramavtalet i större utsträckning nu än tidigare, både i fråga om tolk- och översättningstjänster. Förändringen är störst bland de domstolar som uppger att de alltid avropar inom ramavtalet. När det gäller översättare använder sig domstolarna i princip alltid av det statliga ramavtalet. Domstolarna upplever sällan behov av att gå till leverantör nummer två i turordningen. De ställer i större utsträckning krav på översättares kompetens nu än 2010.

Nu, liksom tidigare, ställer domstolarna i olika hög utsträckning krav på tolkarnas kompetens, till viss del oberoende av var i landet de är belägna. En förklaring till varför domstolarna inte alltid ställer krav på särskild kompetens handlar om sådant som ligger utanför domstolarnas kontroll. Det kan också bero på att det saknas kunskap på domstolarna. Ett exempel är när beställaren inte känner till möjligheten att ställa sådana krav.

Domstolarnas användning av tolkning via video har ökat något mellan de två enkätundersökningarna, men är fortfarande relativt ovanligt. De domstolar som ligger utanför storstadsområdena skiljer sig heller inte nämnvärt från övriga vilket är överraskande. Inte heller domstolens storlek förefaller ha någon betydelse för videoanvändningen.

Ungefär 60 procent av domstolarna anger att de har tagit fram interna riktlinjer för hur man ska anlita tolkar. Av en fördjupad analys framgår att de domstolar som tagit fram interna riktlinjer är något bättre på att följa ramavtalets turordning. Detta gäller för såväl tolknings- som översättningstjänster. Sambandet mellan domstolarnas riktlinjer och hur

ofta de reklamerar är svagt när det gäller tolktjänster men starkt beträffande översättningstjänster.

Domstolarna uppger i flera fall att de inte känner till ramavtalets funktioner. Samtidigt uppger de att cirka 90 procent av dem har fått tillräcklig information för hur de ska anlita tolk. Detta indikerar en diskrepans mellan domstolarnas upplevda kompetens och de färdigheter som tillämpas i det dagliga arbetet.

Domstolarna upplever i allmänhet inte samma problem med översättning som med tolkning. Att anlita och använda översättare är relativt oproblematiskt, däremot är det svårt att få tag på kvalificerade tolkar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns ett behov av att stärka domstolarna inom flera områden. Bland annat behöver användningen av videotolkning öka för att man i högre grad ska kunna anlita kvalificerade tolkar som finns på andra platser i Sverige. Det krävs också att domstolarna förbättrar sitt arbetssätt när det gäller att ställa krav på tolkars kompetens vid beställning. Att domstolarna har interna riktlinjer kan ha betydelse för detta, men det går inte att säkerställa utifrån enkät-materialet. Slutligen framgår även behovet av att domstolarna tillämpar rangordningen och att de reklamerar tjänster oftare än i dag för att ramavtalet ska kunna fungera som tänkt.

4 Yttre och inre faktorer som påverkar domstolarnas arbete med tolkar och översättare

I detta kapitel är vår utgångspunkt de intervjuer och praktikerseminarier som vi har genomfört inom ramen för uppdraget. I en första omgång besökte vi åtta domstolar av olika slag och på olika platser i landet. I ett andra steg genomförde vi två så kallade praktikerseminarier som omfattade merparten av Sveriges domstolar. Utöver det har vi i två omgångar intervjuat företrädare för Kammarkollegiet, tolkförmedlingar, tolkar och översättare.

I uppdraget till Statskontoret konstaterar regeringen att tillgången styrs av både yttre och inre faktorer, det vill säga både av hur många tolkar det finns och på vilket sätt domstolarna arbetar när de anlitar tolkar. Under de intervjuer vi har genomfört med företrädare för domstolar har vi därför särskilt fördjupat oss i frågor om domstolarnas förutsättningar att anlita kvalificerade tolkar och översättare, exempelvis deras kontakter med tolkförmedlingarna, interna rutiner för bokning av tolk och användning av ramavtalet.

4.1 Yttre faktorer

4.1.1 Geografiska förutsättningar försvårar tillgången

Det är tydligt att tillgången på kvalificerade tolkar upplevs som ett större problem utanför storstäderna än till exempel i Stockholmsområdet. En av de domstolar som Statskontoret har träffat har stora utmaningar att få tillgång till kvalificerade tolkresurser på grund av sitt geografiska läge. Utbudet av tolkar i närområdet motsvarar inte alls domstolens relativt stora behov. Enligt domstolen själv skulle de behöva flyga in tolkar på löpande band för att lösa detta problem. Eftersom denna domstol har ett så stort behov av tolkar skulle kostnaden bli mycket hög. En tolk som

ska delta vid en förhandling tidigt på morgonen måste dessutom ofta komma redan kvällen innan för att kunna vara på plats för en förhandling på morgonen. Det betyder att domstolen, förutom själva tolktaxan, också skulle behöva betala tolkens resekostnader, spilltid och hotellövernattning. En annan domstol berättar att de endast har tillgång till någon enstaka rättstolk i närområdet.

I stark kontrast till dessa exempel står stora domstolar belägna i storstadsregionerna. Här uppger personalen att domstolen i princip alltid har rättstolkar på plats under de muntliga förhandlingarna. Om förhandlingen överstiger ett visst antal timmar har man dessutom i åtminstone ett av fallen som mål att boka in två rättstolkar så att dessa kan lösa av varandra.

Domstolar med mer geografiskt utmanande lägen har olika sätt att hantera problematiken. I ett av exemplen ovan har domstolen valt att hantera problemet genom att i merparten, uppskattningsvis 85 procent av alla muntliga förhandlingar, ha med tolken på videolänk från andra delar av landet. Vid andra domstolar uppger man att man ofta får nöja sig med mindre kvalificerade tolkar, alternativt att ha med tolken per telefon när en muntlig förhandling inte förväntas bli så lång.

Vår bild är att många domstolar med ett stort behov av resande tolkar ofta väljer att använda sig av en tolk per telefon eller i vissa fall mindre kvalificerade tolkar.

4.1.2 Ramavtalet innefattar inte alla tolkar

Många domstolar berättar att de ibland går utanför ramavtalet och vänder sig direkt till tolken genom ett direktförordnande eller till andra tolkförmedlingar än de som finns i det statliga ramavtalet. De flesta uppger att det är kort om tid att finna en tolk till en förhandling om tolkförmedlingen i avtalet inte hittat någon. Det finns också domstolar som har för vana eller som rutin att mer systematiskt anlita tolkar på andra sätt än via förmedlingarna i ramavtalet. Bakgrunden är ofta att man sedan tidigare har ett system som fungerar med en lokal förmedling, eller att man inte tycker att ramavtalsleverantören levererar de tolkar som domstolen efterfrågar.

Kammarkollegiets lista över auktoriserade tolkar hjälper domstolen att direktförordna

Till sin hjälp för att hitta enskilda tolkar har domstolarna ibland egna listor över tolkar. Kammarkollegiets lista över auktoriserade tolkar används också för att hitta auktoriserade tolkar. Den framhålls som ett viktigt stöd för domstolarna. Enligt Kammarkollegiet var syftet med listan från början att den skulle kunna användas för att kontrollera om tolkar var auktoriserade eller inte.

En av domstolarna som vi har intervjuat uppger att den saknar listor över de tolkar som inte är auktoriserade. De upplever ett stort behov av att också få en överblick över och information om tolkar med lägre kvalifikationer. Kammarkollegiet uppger att myndigheten har en lista över de tolkar som endast har genomfört grundutbildningen. Däremot har den inte gjorts tillgänglig eftersom de tror att det finns en risk att auktorisation och grundutbildning blandas ihop.

Tolkförmedlingar utanför avtalet har ibland tillgång till andra tolkresurser

I enlighet med ramavtalet ska domstolarna endast anlita de tolkförmedlingar som är upphandlade inom ramavtalet. Om de anlitar en annan förmedling ska de anmäla avsteg till Kammarkollegiet. Enligt Domstolsverket finns det exempel där en domstol har kommit överens med Kammarkollegiet om att anlita andra förmedlingar än de som finns att avropa inom ramavtalet. Det har då rört sig om att ramavtalsleverantören inte kunnat förmedla de tjänster domstolen varit i behov av.

Det händer dock att även andra domstolar gör avsteg och anlitar förmedlingar utanför avtalet. Utöver andra privata tolkförmedlingar vänder sig domstolarna också till offentliga tolkförmedlingar. Bland de offentliga förmedlingarna finns kommuners egna förmedlingar och kommunalförbund där kommuner och landsting har gått samman och bildat en egen förmedling.

Olika förmedlingar erbjuder tolkar olika villkor

I våra möten med representanter för ett par intresseorganisationer för tolkar och översättare har vi fått bilden av att det ibland finns en viss misstro gentemot olika tolkförmedlingar. Det finns till exempel ibland ett ifrågasättande om tolken får rätt ersättning och om förmedlingen

verkligen förmedlar rätt tolk till rätt uppdrag. Det finns till exempel en uppfattning om att rättstolkar inte alltid nyttjas fullt. Tolkarna är uppdragstagare och kan välja vilken förmedling de vill ansluta sig till. I viss mån verkar villkoren som förmedlingen sätter upp ha betydelse i sammanhanget.

Tolkservicerådet, en intresseorganisation för de kommunala tolkförmedlingarna, framhåller att de kommunala förmedlingarna anses attraktiva för tolkar eftersom de schemalägger tolkens arbetsdagar, erbjuder en plats och ett skrivbord samt erbjuder vidareutbildning. De kommunala tolkförmedlingarna erbjuder tolkarna villkor som till viss del påminner om en anställning. Enligt organisationen kan de kommunala förmedlingarna också ofta erbjuda en mer attraktiv arbetsmiljö än domstolarna. De framhåller att de till exempel kan erbjuda uppdrag inom Arbetsförmedlingens verksamhet som upplevs vara mindre ansträngande samtidigt som de ger tolken en relativt bra ersättning. De kan också erbjuda uppdrag i närområdet vilket tilltalar de tolkar som helst väljer bort uppdrag som innefattar resor. Enligt organisationen föredrar tolkarna också att ta uppdrag från ett begränsat antal förmedlingar framför att vara anslutna till många olika. Samma sak har också kommit fram under intervjuer med tolkar.

Domstolarna upplever att de inte alltid har tillgång till alla kvalificerade tolkar genom ramavtalet. En förklaring till det är att det står tolkarna fritt att ansluta sig till en förmedling. Även om en tolk ofta är ansluten till flera så är det inte ovanligt att hon eller han inte är ansluten till alla de som finns i ett visst ramavtalsområde. Givet att man avropar tolk genom avtalet så är det därför inte säkert att domstolarna får tillgång till alla tolkar.

En annan förklaring är att de kvalificerade tolkar som är anslutna till kommunala tolkförmedlingar väljer bort domstolarna av lojalitet gentemot förmedlingen eller av taktiska skäl såsom att de vill behålla en god relation till sin främsta uppdragsgivare. Tolkservicerådet menar att kommunerna sällan prioriterar domstolarna framför de egna kunderna utan endast förmedlar tolkar till domstolarna i den mån det finns en ledig tolk att tillgå. Det innebär att det finns en slags inlåsningseffekt.

4.2 Inre faktorer – domstolarnas rutiner

4.2.1 Tillräcklig samordning på myndigheterna?

De domstolar vi har intervjuat har på ett överskådligt sätt beskrivit sin organisation, hur den är uppbyggd och vem eller vilka som administrerar och anlitar tolkar. Gemensamt för dessa är en indelning av organisationen i flera olika enheter eller rotlar. Varje enhet eller rotel har tillgång till domstolshandläggare. Vi har inte sett något exempel på samarbete mellan domstolshandläggarna på olika enheter. Däremot tycks det vara vanligt förekommande att domstolshandläggare inom samma enhet byter uppgifter med varandra. Det betyder att administrationen kring ett mål, till exempel att anlita en tolk, inte alltid påbörjas och slutförs av en och samma handläggare. Vid flera domstolar har man nämnt att det finns särskilda rutiner för att ärenden inte ska hamna mellan stolarna. Det blir särskilt viktigt om tolkförmedlingens svar på om de kan ordna en tolk eller inte drar ut på tiden och frågan måste hållas under bevakning en tid.

Det förekommer ibland att reklamationer samordnas genom att det finns en ansvarig handläggare som administrerar klagomål.

4.2.2 Tolkar bokas oftast in sist i processen

Domstolshandläggare planerar och administrerar målen samt bokar tolkar vid behov. Utöver tolkar bokar de även lokaler, biträden och advokater och andra nödvändiga resurser. De domstolshandläggare vi har träffat har redogjort för att de vanligtvis utgår ifrån domarnas scheman i planeringen. Därefter bokar de in övriga resurser och kallar de tilltalade. När allt är klart tar domstolshandläggarna kontakt med en tolkförmedling eller en tolk och efterfrågar en tolk för ett bestämt datum och en bestämd tid. Endast en av de domstolar vi har besökt uppger att de utgår ifrån när de kan få en tolk och bokar in övriga resurser därefter. Detta medför att det inte finns någon flexibilitet för tolkförmedlingen som får i uppgift att hitta en tolk till förhandlingen.

En av de domstolar som Statskontoret har intervjuat visade upp en helt annan rutin. Domstolens geografiska läge medför att de har betydligt sämre tillgång till kvalificerade tolkar än många andra domstolar. Detta

har man delvis hanterat genom att boka in tolkar först. Eftersom domstolen är en migrationsdomstol är behovet av tolk relativt omfattande liksom utmaningarna i att finna tolkar för de många mindre språk som förekommer. Ytterligare en variant som observerades under intervjuerna utgick i första hand från lokaltillgången. Domstolen uppgav att man hade så få lokaler att man var tvungen att boka rum före övriga resurser.

En av de större domstolarna uppvisade en mer flexibel inställning. Denna domstol låter rutinen bero på situation. När det är ont om tid och rör sig om ett språk där det är svårt att finna en lämplig tolk, väljer även denna att boka in tolken först. Vi har också sett exempel på domstolar där till exempel häktningsförhandlingar kan hanteras annorlunda, med större krav på flexibilitet av domare och advokater. Förklaringen är då att dessa förhandlingar behöver kunna ordnas med mycket kort varsel.

4.2.3 Domstolen väntar för länge på svar från leverantörer som inte följer ramavtalet

Ramavtalets konstruktion syftar bland annat till att domstolen ska få tillgång till så många tolkar som möjligt inom länets gränser. Om den första leverantören inte kan hitta en tolk, är det meningen att domstolen ska kunna vända sig till den leverantör som har plats nummer två respektive nummer tre på listan. Om avropet sker i god tid (till exempel mer än sex dagar i förväg) ska domstolen få ett svar från förmedlingen inom två dagar. Svaret ska enligt ramavtalet innehålla information om bland annat tolkens namn och kontaktuppgifter, språk samt vilken nivå det är på tolkens kompetens. Om domstolen inte får bekräftelsen i tid ska de vända sig till nästa leverantör på listan. Domstolarna har ytterligare möjligheter i ramavtalet att gå vidare till nästa ramavtalsleverantör om man inte får den tjänst man har efterfrågat. Det finns således relativt stora möjligheter för domstolarna att ställa krav.

Däremot visar intervjuerna att ramavtalet inte alltid fungerar som det är tänkt och att det kan vara svårt för domstolarna att följa rangordningen. Det kan till exempel handla om att domstolarna får en enklare form av bekräftelse inom de två dagarna, där förmedlingen meddelar att man sannolikt kommer att kunna få fram en tolk till önskad tidpunkt. En

slutgiltig bekräftelse med den informationen kan komma betydligt senare. I stället för att gå vidare till nästa leverantör väntar domstolarna ofta på den slutgiltiga bekräftelsen från den leverantör man har tillfrågat.

Sammantaget för detta med sig flera problem. Vid domstolarna har man till exempel ofta behövt ta fram särskilda rutiner för att kunna hålla förfrågningar om tolkar under bevakning utan att de faller mellan stolarna. I de fall förmedlingen till sist meddelar att de inte kommer att kunna tillgodose domstolens behov av tolk, erbjuder de kanske i stället en tolk med lägre kompetens, en tolk per telefon eller en tolk som behöver resa. Domstolarna anser då ofta att det är för kort om tid för att vända sig till nästa förmedling på listan.

Att göra en förfrågan upplevs som administrativt betungande, och man vill helst kunna vända sig till endast en förmedling. Det behövs ofta en rutin för var och en av tolkförmedlingarna eftersom de tar emot bokningar på olika sätt. I sämsta fall måste domstolen göra tre olika bokningar för att slutligen få tag på en tolk.

En del domstolar väljer att godta förmedlingens erbjudande. Domstolen kan ställas inför alternativet att betala för tolkens resa och tidsspilla alternativt använda tolken via telefon eller video i de fall när tolkförmedlingen lyckas få fram den kompetens som domstolen efterfrågar men det samtidigt innebär att tolken finns på annan plats i Sverige och med en restid som överstiger en timme.

Om domstolen inte godtar förmedlingens erbjudande väljer de ofta att gå utanför ramavtalet, till andra privata eller kommunala förmedlingar eller direkt till enskilda tolkar genom så kallat direktförordnande. I bästa fall kan domstolen få tillgång till den tolkkompetens man efterfrågar.

Eftersom domstolarna inte följer ramavtalet som det är konstruerat finns det en risk att det blir för ont om tid att finna rätt tolkkompetens om förmedlingen lämnar ett negativt besked. Förmedlingarnas sena svar kan också leda till att domstolarna tvingas sänka kraven på tolkens kompetens, acceptera tolkning per telefon eller via video eller behöva betala för resor för en tolk som finns på annan ort. Ett annat alternativ är att gå utanför ramavtalet. Bristerna ligger både i domstolarnas rutiner, som

inte alltid följer de tidsramar som ramavtalet anger, och hos förmedlingarna som inte alltid lever upp till de krav som ramavtalet ställer.

4.2.4 Domstolarna kräver inte alltid en auktoriserad tolk eller en rättstolk

Enligt regeringens proposition Tolkning och översättning i brottmål (2012/13:132) är det eftersträfvansvärt att den auktoriserade tolken som anlitas av domstol har specialistkompetens för tolkning inom rättsväsendet, men att lagen inte ställer några sådana krav. Med hänsyn till att det råder brist på auktoriserade tolkar i vissa delar av landet och i vissa språk konstaterar regeringen att det ibland kan uppstå svårigheter också att förordna en auktoriserad tolk. Regeringen menar dock att rätten ska anstränga sig för att få tillgång till en auktoriserad tolk. Och om en auktoriserad tolk inte kan anlitas till ett planerat sammanträde får domstolen väga fördelarna med att tolken är auktoriserad mot konsekvenserna av att sammanträdet senareläggs till en tidpunkt då en auktoriserad tolk finns tillgänglig.

Statskontorets enkätundersökning visar att domstolarna inte alltid har som krav att tolken ska vara rättstolk eller auktoriserad. Av enkätsvaren framgår att domstolarna har olika skäl till varför de inte ställer sådana krav:

- Det finns inte någon rättstolk i det aktuella språket.
- Det finns bara få rättstolkar i länet.
- Man har inte har upprättat en sådan rutin.
- Man förutsätter att förmedlingen alltid strävar efter att få en rättstolk i första hand.
- Domstolen utgår ifrån att de alltid tilldelas rättstolk eftersom det är ett statligt avtal och bokningen kommer från en myndighet.

Den här bilden kompletteras med våra intervjuer som visar att en del domstolar alltid ställer tydliga krav på att det är en rättstolk man vill ha. Åtminstone en av dem uppger att de inte ställer några krav alls eftersom man förutsätter att det är en rättstolk man får.

Intervjuerna har visat att domstolarna gör olika bedömningar av vikten av att tolken är rättstolk eller auktoriserad. En domstol gör gällande att den särskilda kompetensen inte behövs i alla mål utan att enklare mål kan avgöras utan denna kompetens. Domstolen menar att det finns en tydlig nytta och fördel med rättstolkar i stora komplicerade mål medan man exempelvis i omhåkningsförhandlingar kan vara mer betjänta av en lokal tolk med lägre kvalifikationer.

4.2.5 Domstolen kontrollerar inte alltid vilken kompetens tolken har

Efter att domstolen gjort sin beställning återkopplar förmedlingen till domstolen om den tolk de hittat behöver resa eller om de har fått tag på en tolk per telefon. För detta krävs domstolens godkännande. Om förmedlingen inte kan leverera önskad kompetens men däremot kan boka en annan tolk med lägre kompetens, är det vår bild att domstolen endast får information om detta genom de uppgifter som förmedlingen lämnar i bokningsbekräftelsen. Förmedlingen tar inte särskilt kontakt med domstolen för att den inte lyckats boka en rätts- eller auktoriserad tolk.

Några domstolar har berättat att de inte alltid kontrollerar och därmed inte alltid känner till tolkens kompetensnivå. Domstolen litar ofta på att förmedlingen bokar en tolk med i bästa fall rättstolkskompetens. En domstol lyfte särskilt fram att det är ett problem att de inte känner till vilken kompetens de bokade tolkarna har. Vid några domstolar fanns det en osäkerhet om de förkortningar som används för att ange tolkens kompetens. Om denna kunskap inte finns är det svårt att avgöra vilken tolk-kompetens som används.

Bristen på kunskap och information om tolkens kompetens får flera konsekvenser. Eftersom inte alla tolkar är anslutna till den förmedling som har första plats i rangordningen riskerar det att leda till att domstolen går miste om en högre tolkkompetens. En domstol som efterfrågar en rätts-tolk kan med andra ord bli försedd med tolk med lägre kompetensnivå, trots att det skulle kunna finnas rättstolkar eller auktoriserade tolkar i det aktuella språket som är anslutna till en annan förmedling.

Det finns också en risk för att incitamenten för förmedlingarna att göra sitt yttersta för att hitta en rättstolk blir lägre. Under intervjuer med olika

aktörer har vi bland annat fått ta del av misstankar om att en förmedling hellre skulle välja att skicka en tolk med lägre kompetens än att administrera en resa för en tolk med högre kompetens.

Av våra intervjuer framkommer att vissa domstolar inte aktivt följer upp vilken kompetens den bokade tolken har vid själva förhandlingstillfället. Under förhandlingen kan tolkens kompetens vara okänd för rättens ordförande. Även om det är svårt att kontrollera tolkningens kvalitet har vi fått veta att det är något rätten ibland upptäcker under själva förhandlingen.

4.2.6 Arbetsförhållandena varierar för tolkar i domstol

I enkäten har en majoritet av domstolarna svarat att de har upprättat interna riktlinjer för domstolens tolkanvändning. Av svaren framgår dock inte vilken typ av riktlinjer det rör sig om och ifall de innefattar instruktioner som syftar till att underlätta för tolken i hans eller hennes arbete eller inte. Under våra intervjuer har vi tagit del av några skriftliga policydokument för bemötande av tolkar. De innehåller bland annat skrivningar om att det är viktigt att tolken har en bra arbetsmiljö och att tolken bemöts på ett bra sätt av personalen vid domstolen. Instruktionerna syftar bland annat till att tolkarna ska kunna koncentrera sig på sina arbetsuppgifter och utföra ett bra arbete. Där finns också tydliga riktlinjer för de tillfällen som kan kräva två tolkar i samma språk, vilket material tolken ska få ta del av inför förhandlingen, att tolkens utrustning ska vara inkopplad och testad innan förhandlingen börjar med mera. Det framgår också tydligt att en tolkning inte bör pågå längre än en timme i taget och att det är ordförandens roll att besluta om pauser – inte tolkens skyldighet att meddela sitt behov. Tolkens rätt till vila i pausen berörs också.

Under intervjuerna har vi fått berättat för oss att olika domare har olika syn på och tar olika hänsyn till tolkars behov. Variationen finns inte bara mellan domstolar utan också mellan domare på samma domstol. Domarna har haft skilda åsikter kring frågan om en förhandling kräver mer än en tolk och hur ofta det ska göras paus i förhandlingen för att tolken ska få vila.

Domstolarna har också olika rutiner och tillvägagångssätt för hur och när tolken får sin ersättning för tolkuppdraget. En del domstolar har valt att uteslutande betala tolken genom fakturan från förmedlingen. Andra har som rutin att låta tolken yrka sina kostnader direkt i samband med förhandlingen. En av anledningarna till att man betalar direkt till tolken är att domstolen tycker att det är lättare att ta ställning till uppgifterna i nära anslutning till tolkningstillfället. Flera domstolar har uppgett att det är svårt att tolka fakturan från förmedlingen och att man inte har klart för sig vad man betalar för. En annan anledning uppges vara att eftersom det är domaren som fattar beslutet om tolkens räkning, är det lika bra att domaren fattar beslutet direkt.

Många av de domstolar vi har träffat berättar att tolkarna tycks föredra att betalningen görs direkt till tolken. Bilden förstärks av de få tolkar vi har träffat. Tolkarna beskriver att de får betalt snabbare av domstolen eftersom förmedlingen betalar ut ersättning en gång per månad. Dessutom tycks det finnas en misstro gentemot förmedlingarna. En av tolkarna berättar till exempel att en förmedling ville ta ut en avgift av tolkarna.

Det finns ytterligare skillnader mellan domstolarna som i viss mån påverkar arbetsmiljön. En domstol uppger till exempel att det händer att domstolar "tar resurser" från varandra om en domstol bokat in en tolk via en förmedling och samma tolk sedan kontaktas av en annan domstol som väljer att direktförordna honom eller henne. Om tolken föredrar det senare kan den tacka nej till den första domstolens uppdrag till förmån för den andra. Den första domstolen kan då hamna i en svår situation om tolken lämnar återbud med kort varsel.

4.2.7 Domstolar reklamerar sällan tolkförmedlingstjänster

Det är alltså inte ovanligt att det uppstår olika problem i samband med att man bokar en tolk, vilket resulterar i att det blir svårt för domstolar att planera och genomföra förhandlingar med tolkar. När det uppstår problem i relation till ramavtalets leverantörer är det viktigt att denna information förmedlas både till tolkförmedlingen och Kammarkollegiet.

I ramavtalet för tolk- och översättningstjänster framgår att Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet ska genomföra uppföljningar av de

krav som har ställts i upphandlingen. Statens inköpscentral kan till exempel begära in CV med namn på tolkar och deras kompetens för att säkerställa att ramavtalsleverantören tillhandahåller tolkar i enlighet med de ställda kompetenskraven. Statskontorets bedömning är att Kammarkollegiets uppföljning av avtalet inte sker särskilt aktivt. Det arbetet är proaktivt och reaktivt. Den proaktiva delen består bland annat av en kundnöjdhetsundersökning. Dessa har dock inte genomförts på ett tillräckligt systematiskt sätt.

I andra delar är den reaktiv och bygger på att Kammarkollegiet vidtar åtgärder efter att domstolarna levererar in underlag om fel. Det innebär att domstolarnas reklamationer och återkoppling är viktigt medel för att kunna styra. Dels för domstolen i relation till förmedlingarna, dels för Kammarkollegiet i relation till ramavtalsparterna.

Domstolarna har därmed en mycket viktig roll i den löpande uppföljningen av ramavtalet och dess leverantörer. Kammarkollegiet behöver ta del av domstolarnas erfarenheter och ha det som underlag för att kunna styra förmedlingarna i avtalet.

Av intervjuerna framgår att det finns en stor variation i hur ofta domstolarna följer upp och rapporterar avvikelser och gör reklamationer. Vid en domstol kände personalen inte till att de kan och bör reklamera till Kammarkollegiet. Några domstolar uppger att de har en ganska bra relation till de tolkförmedlingar som de nyttjar medan andra inte har någon kontakt alls med den eller dem. I enkäten svarade 30 procent att de ofta reklamerar felaktigheter. Hälften av de svarande anger att de sällan reklamerar om de är missnöjda med tjänsten.

4.2.8 Tekniken utnyttjas i olika stor utsträckning

Tolkning via telefon och video kan vara ett sätt att överbrygga geografiska avstånd och att få tillgång till en kvalificerad tolk med mycket kort varsel. Det kan också vara ett sätt att få tillgång till en tolk med högre kompetens än vad som står att finna i närområdet.

Enligt Kammarkollegiet syftar nuvarande ramavtal bland annat till att få domstolarna att använda videoteknik i större utsträckning. I avtalet kan domstolarna därför ställa krav på förmedlingarna att de ska anlita en tolk

per videolänk. Kammarkollegiet menar att kvaliteten i tolkning via video långt överträffar tolkning per telefon.

Bland domstolarna har vi tagit del av goda exempel och positiva erfarenheter av videotolkning men även bristande erfarenheter och synen att rättssäkerheten försämras när tolken inte finns på plats bredvid parten i målet. En del domstolar menar att videotolkning är olämpligt i känsliga mål, och på många håll har videotolkning likställts med telefontolkning i fråga om kvalitet. Några av de domstolar vi har träffat ger en bild av att tolkning via telefon har ökat på senare tid, trots att man anser att telefontolkning har brister.

Som vi skriver i kapitel två kan man använda tolkning via video både när tolken befinner sig på annan ort och när en av parterna och tolken tillsammans deltar från en annan ort. Av våra intervjuer med flera olika domstolar har vi fått bilden av att det senare alternativet är något som faktiskt används av en del men att det förra, där enbart tolken befinner sig på annan ort, är betydligt mer ovanligt. Som vi redogör för i kapitel tre visade enkäten att cirka 90 procent av domstolarna sällan eller aldrig använder sig av tolkning via video.

Skälen till varför domstolarna inte använder sig av möjligheten till tolk via video är flera. Det tycks till exempel finnas en utbredd uppfattning om att video snarare är ett komplement till telefontolkning, och om telefontolkning inte bedöms lämpligt är inte heller video aktuellt. Ett par domstolar menar att telefontolkning är tillräckligt och att video endast är marginellt bättre. Flera lyfter fram att det är bättre med tolk på plats, och någon menar att videotolkning påverkar kvaliteten negativt. Bland förklaringarna ryms även sådant som brist på fungerande teknik och utrustning, att det är svårt att boka videorum på en annan domstol dit tolken kan ta sig och att videotolkning kan ses som ytterligare ett moment som gör det mer komplicerat att beställa tolk. En invändning är också att det är särskilt svårt att hitta lokal för videotolkning med kort varsel.

4.2.9 I vissa fall ställs kostnader mot kvalitet

Enligt ramavtalet får tolkförmedlingen endast skicka en tolk som reser mer än en timme om domstolen i förväg har godkänt de resekostnader

som följer av uppdraget. Kostnader för resor för ibland med sig en diskussion om prioriteringar och avvägningar när kostnadseffektivitet ställs mot rättssäkerhet. Av intervjuerna framgår att synen på kostnaderna varierar mellan olika domstolar. Prioriteringarna och lösningarna ser olika ut.

Flera av de vi har besökt menar att kostnaden måste vara rimlig i förhållande till uppgiften. En rättstolk som behöver resa tiotals mil och kanske övernatta för en förhandling som förväntas pågå i 30 minuter kan till exempel anses utgöra en orimligt hög kostnad. Domstolen kan då välja att i stället anlita en tolk per telefon eller video, alternativt vända sig till en lokal förmedling.

En domstol har redogjort för att man också gör skillnad mellan olika typer av förhandlingar. Domstolen uppger att de kan komma att tacka nej till en kvalificerad tolk som behöver resa om förhandlingen inte beräknas vara krävande. Då kan man i stället välja en lokal tolk med lägre kompetens och undvika höga kostnader och spilltid. Vid andra domstolar har frågan om vad tolken får kosta betonats mindre.

Generellt har personalen vid de domstolar vi har besökt påpekat att de upplever en ökning i antalet tolkar som behöver resa till domstolen. En domstol menar till och med att kostnaderna för resor har ökat avsevärt.⁵ En förklaring till en sådan utveckling kan vara att domstolarna stod utan ramavtal under en tid innan nuvarande avtal kom på plats. Många domstolar anlidade då närliggande tolkförmedlingar, till exempel kommunala förmedlingar som ofta har tolkar tillgängliga i närområdet. Några domstolar upplever att tolkförmedlingarna i avtalet inte prioriterar och väljer tolkar efter var domstolen är belägen, eller har tillgång till alla lokala tolkresurser.

En annan förklaring vi har tagit del av är att tolkförmedlingen som är upphandlad inom ramavtalet inte heller har tillgång till de tolkar som är knutna till den kommunala tolkförmedlingen på orten. Det tycks finnas en viss frustration och ett ifrågasättande kring det rimliga i detta.

⁵ För en diskussion om problemen med att uppskatta de samlade kostnaderna för resor, se avsnitt 2.1.2.

4.3 Avslutande kommentarer

Av intervjuer och seminarier framgår att det finns behov av att stärka domstolarnas roll som beställare av tolkar. Det är tydligt att de rutiner som tillämpas inte alltid bidrar till ett effektivt arbetssätt och inte alltid ger önskat resultat.

Enligt Statskontorets bedömning ligger förklaringen till detta åtminstone till viss del i avsaknaden av sådan kunskap som kan vara av betydelse vid planering av mål och vid avrop av tolk. Det gäller bland annat hur man tillämpar det statliga ramavtalet men också mer generella frågor om vilka möjligheter domstolen har att anlita en tolk och vilka krav man bör ställa gällande tolkens kompetens.

Det nuvarande statliga ramavtalets konstruktion som innefattar flera leverantörer enligt en bestämd rangordning tycks på olika sätt ha försvårat domstolarnas arbete. Det har bland annat att göra med att domstolarna inte alltid har rutiner för att systematiskt vända sig till de tre leverantörerna i tur och ordning. Det är relativt vanligt att man inte utnyttjar hela rangordningen utan väljer att vänta på besked från den första leverantören. Många gånger förlitar man sig på förmedlingen och väntar längre än den tid som avtalet anger.

När domstolen väl får besked från leverantör nummer ett, och detta är negativt, hamnar domstolen ibland i ett läge där det inte längre finns tid för att gå vidare till nummer två eller tre. De tolkresurser som inte finns tillgängliga genom den första förmedlingen går man då miste om.

Statskontoret finner att avtalet som det är skrivet borde kunna fungera väl, men att det framstår som krångligt för de handläggare som dagligen ska avropa från det. Den administrativa börda som många har beskrivit att tolkhanteringen för med sig, skapar en allmänt negativ inställning till ramavtalet bland många handläggare. I vissa län finns även ett uttalat missnöje med enskilda leverantörer som man upplever saknar förmåga att leverera i den omfattning som önskas. På ett par håll har detta missnöje bidragit till att domstolen hellre går vid sidan av avtalet och förordnar tolkar direkt eller via andra tolkförmedlingar.

Avtalet är tänkt att skapa en mer effektiv arbetsfördelning så att förmedlingarna letar efter tolkar medan handläggare arbetar med annat. Vår bedömning är denna effektivisering ännu inte är uppnådd och att det krävs en del aktiviteter för att nå dit.

För att avtalet ska fungera bra krävs det att någon löpande ser över det och att man rapporterar fel och brister löpande till Kammarkollegiet. Det är de som ytterst är ansvariga för att följa upp och utvärdera avtalet. Samtidigt har domstolarna en mycket viktig roll att på ett rutinemässigt sätt rapportera fel och avvikelser. Utan dessa underlag förblir Kammarkollegiet utan information och kan inte agera i syfte att rätta till de problem som uppmärksammas.

På mycket få domstolar har man en flexibel hållning som gör att tillgången på kvalificerade tolkar får vara styrande när man lägger ett mål. Detta gör det extra svårt att hitta rätt kompetens till rätt plats och tidpunkt. Det finns goda skäl för domstolarna att se över dessa rutiner och anamma en mer flexibel hållning. Om förutsättningarna finns kan man då planera om mål i syfte att undvika de okvalificerade tolkresurserna så långt det är möjligt.

Domstolarnas arbete med att anlita tolkar ser mycket olika ut och det finns även stora skillnader inom enskilda domstolar. Denna olikhet innebär merarbete för förmedlingarna. Det innebär också att tolkar inte möter en uppdragsgivare utan många olika där vissa principer bara gäller vissa domstolar, inte andra. Detta gäller allt från bokning till kallelse och ersättning. Statskontorets uppfattning är att det finns ett värde i att försöka samordna domstolarnas arbete i syfte att effektivisera arbetet och att nå mer kvalificerade tolkar.

Den sammanfattande bedömningen är att det finns olika brister i domstolarnas arbete med tolkar. Det finns också externa omständigheter som på olika sätt försvårar domstolarnas arbete. Sammantaget försämrar detta domstolarnas möjligheter att få tag på rätt tolkkompetens. Brister innebär att det uppstår onödiga risker vid tolkning i domstol – risker som domstolarna behöver bli bättre på att undvika.

5 Förslag för effektivare användning av tolkar i domstol

5.1 Utgångspunkter för Statskontorets förslag

Behovet av tolkar vid Sveriges domstolar är stort. Det har ökat under senare år och kan komma att öka ytterligare de närmaste åren. Även om domstolarnas behov av tolkar varierar är det tydligt att tolkning nu betraktas som ett naturligt inslag i domstolarnas vardag. Baserat på uppgifter från Kammarkollegiet och de tre största tolkförmedlingarna i Sverige uppskattar vi att antalet tolktillfällen vid Sveriges domstolar överstiger 2 000 varje månad.

Även om det totala antalet tolkar i Sverige är relativt stort är antalet tolkar som är auktoriserade mer begränsat. Att anlita rätt kompetens är således en stor utmaning och ett ansvar som vilar på domstolarna. Det är ytterst berörd domare som ansvarar för att man använder en tillräckligt kvalificerad tolk i enlighet med rättegångsbalkens nya formulering.

I enlighet med de nya reglerna för tolkning i brottsmål ska domstolarna använda så kvalificerade tolkar som möjligt. Tolken bör i första hand ha rättstolkskompetens och i andra hand vara auktoriserad i det språk han eller hon ska tolka i. På så sätt kan rättssäkerheten för den enskilde upprätthållas på bästa möjliga sätt. När en domstol använder sig av en tolk med lägre kompetens utan auktorisation frångår man denna möjlighet till kvalitetssäkring. Det innebär att man inte vet exakt vilken kompetens som tolken har och vad hon eller han har för kapacitet att tolka korrekt i domstol.

Även om det finns många tolkar som inte är auktoriserade men som ändå löser sin uppgift på ett föredömligt sätt, är det Statskontorets uppfattning att domstolarna många gånger tar onödiga risker när man anlitar icke

auktoriserade tolkar. Utifrån prejudicerande rättsfall i Högsta domstolen (NJA1974, s. 221) har Hovrätten över Skåne och Blekinge konstaterat att det till och med kan vara ett rättegångsfel att anlita en tolk med otillräckliga kvalifikationer (Hovrätten över Skåne och Blekinge 2013). Till viss del kan tolkförmedlingarna fungera som ett slags skydd mot att tolkar med bristande kompetens blir anlitade för att tolka i domstol. Det är dock ytterst domstolarna som beställer och ansvarar för de anlitade tolkarna och som hanterar situationer som uppstår vid tidsbrist och sena avhopp från tolkarna.

Vid Sveriges domstolar finns det ett stort tryck på att lösa den dömande uppgiften på ett tidseffektivt sätt och att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt. Domstolarna har lagt ner ett omfattande arbete på att korta ned sina handläggningstider under senare år. Reformen En modernare rättegång syftar till en modernisering av rättegångsförfarandet för att avgöra mål på ett mer effektivt sätt (prop. 2004/05:131), bland annat genom att man sett över det processuella regelverket som styr rättegången. Det finns således en ambition att ständigt hålla ett högt tempo i ärendehantering och att genomföra planerade mål i så hög grad som det är möjligt.

När en domstol hamnar i en situation där det inte finns någon kvalificerad tolkresurs att tillgå till en planerad förhandling kan det uppstå en målkonflikt mellan värderingen av tolkens kompetens och de krav som finns på att lösa uppgiften inom vissa tidsramar. Rättens ordförande ställs inför ett dilemma där man kan anse sig behöva prioritera handläggningstider på bekostnad av tolkens kompetens eller på bekostnad av att ha en tolk på plats.

Statskontorets anser att det är svårt att exakt fastställa hur vanligt det är att en domstol anlitar en icke auktoriserad tolk. Skälet till det är den begränsade tillgången till samlad statistik. På basis av de uppgifter som vi har tagit del av är det ändå möjligt att göra en uppskattning av andelen icke auktoriserade tolkar som domstolarna anlitar. Vår bedömning är att cirka 30 procent av de tolkar som anlitas av domstolarna saknar auktorisation. Vid en av tre förhandlingar finns det således risk för att tolkningen inte håller tillräcklig kvalitet med felaktigheter som följd. Detta kan innebära att rättssäkerheten för enskilda äventyras.

En annan problematisk omständighet är att en stor andel av de kvalificerade tolkarna i Sverige i första hand är koncentrerade till storstadsområdena. Vissa språkgrupper är också koncentrerade till särskilda områden i landet. Det gör att tillgången till tolkar vid Sveriges domstolar är mycket ojämnt spridd över landet. Det är helt enkelt svårare för tingsrätten i Lycksele att få tag på en tolk med rätt kompetens än för en domstol i Stockholmsområdet. Denna ojämna tillgång till tolkar medför risker som i sämsta fall innebär att alla inte ges likvärdiga förutsättningar vid en förhandling i domstol och att alla fall inte behandlas lika.

Statskontorets bedömning är att domstolarna i allt för stor utsträckning tar onödiga risker genom att använda sig av icke auktoriserade tolkar. Rättssäkerheten och likabehandlingsprincipen kan därmed sättas ur spel. Om behovet och användningen av tolkar ökar fortsättningsvis, utan att förändringar vidtas, kan dessa risker komma att öka. Det är mot denna bakgrund som Statskontoret har utarbetat förslag på åtgärder.

Ambitionen är att förslagen ska bidra till att domstolarna i betydligt lägre grad använder sig av tolkresurser som saknar kompetens för att tolka i domstol. På så sätt minimeras risken för att rättssäkerhet och principen om likabehandling sätts ur spel. Två frågor har varit vägledande i arbetet med att utveckla vårt förslag:

- Hur kan domstolarna bli bättre på att nyttja de auktoriserade tolkar som finns i Sverige?
- Hur kan olika aktörer bidra till att rätt kompetens används?

Vi vill poängtera att våra förslag utgår från de befintliga tolkresurserna i Sverige. Den begränsade mängden kvalificerade tolkar i Sverige är ett grundläggande problem, och vi tror att det är av stor betydelse att regeringen och andra berörda parter funderar över försörjningen av tolk-kompetens i framtiden. Däremot är detta inte en fråga som berörs i våra förslag.

Vi kan också konstatera att inget av de förslag som Statskontoret lämnar handlar om översättarna. Anledningen är att vi under arbetets gång inte stött på några omfattande problem vad gäller översättning i domstol.

Statskontoret lämnar sju förslag på åtgärder. Dessa riktar sig mot olika delar av problemet och till olika aktörer. Förslagen ska dock ses som delar av en helhet. Även om varje förslag kan genomföras separat är det vår bedömning att man når bästa möjliga effekt genom att genomföra merparten av förslagen så samtidigt som möjligt.

5.2 Styrning genom stöd till domstolarna

Statskontoret föreslår att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att utforma riktlinjer för domstolarna avseende användning av tolkar. Dessa ska bidra till att domstolarna arbetar mer effektivt och likformigt. Inom ramen för uppdraget ska Domstolsverket arbeta aktivt för att dessa ska få spridning, bland annat genom myndighetens modell för erfarenhetsutbyte.

Arbetet med att anlita tolkar skiljer sig åt mellan Sveriges domstolar. Tolkning tycks också vara en fråga som har olika hög prioritet bland domstolarna. Domare inom en och samma domstol kan även ha olika uppfattning om hur stor hänsyn man ska ta till tolkarnas förutsättningar att utföra sitt arbete. Företrädare för tolkar har uttryckt det som att varje domstol är en ny arbetsplats och att förutsättningarna för att kunna göra ett bra jobb skiljer sig åt mellan olika domstolar. Några domstolar har utfärdat egna interna riktlinjer, men på nationell nivå saknas det vägledning för hur detta arbete ska gå till.

Statskontoret ser att ett stort ansvar för användningen av tolkar vilar på den enskilda myndigheten och att detta skapar utrymme för variationer i kvaliteten och prioriteringen av frågorna. Genom utredningens arbete har det också kommit fram att flera domstolar efterfrågar tydligare och gemensamma riktlinjer.

Vår bedömning är därför att det behövs ett mer samlat grepp i dessa frågor och att det är nödvändigt att stärka domstolarnas roll som beställare av tolktjänster. För att göra det är det vår uppfattning att man behöver utveckla och stärka gemensamma rutiner. Dessa bör ange ett grundläggande förhållningssätt i tolkrelaterade frågor. Hanteringen vid varje domstol bör också bli mer systematisk och samordnad. För att säkerställa kvaliteten vid tolkning och i tolkförmedlingarnas tjänster

behöver domstolarna bli bättre på att reklamera de tjänster som inte har levt upp till kraven i ramavtalet.

Det kan även bli enklare att förmedla tolkar om domstolarna i större utsträckning uppträder som en kund med liknande krav och tillvägagångssätt. Uppdraget att tolka i domstol kan också förenklas av att domstolen som arbetsplats blir mer likvärdig runt om i landet.

Ett sätt att höja kvaliteten vid tolkning i domstol och stärka rättssäkerheten är att skapa en gemensam grund för arbetet med tolkar. För att åstadkomma det på ett effektivt sätt behöver en central aktör initiera och samordna arbetet. Detta måste göras mot bakgrund av domstolarnas särskilda beskaffenhet som enskilda myndigheter och de behov som finns i verksamheten. Det måste även finnas utrymme för domstolarna att göra egna avväganden samtidigt som man arbetar för att uppnå målet om mer liknande arbetssätt och förhållningssätt. Domstolarnas integritet som egna myndigheter och deras konstitutionella särställning får inte äventyras.

För att uppnå detta föreslår Statskontoret att Domstolsverket i större utsträckning än i dag vidtar åtgärder för att vägleda domstolarna mot önskade resultat.

Domstolsverkets uppdrag är att ge stöd och service åt Sveriges domstolar så att de på bästa möjliga sätt kan bedriva sin verksamhet effektivt och på ett rättssäkert sätt. I enlighet med förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket har myndigheten rätt att meddela de administrativa verkställighetsföreskrifter som behövs för att uppnå samordning och effektivitet inom verksamhetsområdet.

Inom ett par områden har Domstolsverket valt att förtydliga innebörden av föreskrifterna i så kallade allmänna råd. Domstolsverket utfärdar också riktlinjer vilket är en mildare form av styrning jämfört med allmänna råd.

Statskontoret ser två möjliga modeller för hur stödet till domstolarna kan utvecklas. Det ena alternativet är att Domstolsverket utfärdar föreskrifter i aktuella frågor. Detta kan enligt Domstolsverket eventuellt innebära att regeringen måste utöka myndighetens föreskriftsrätt. Myndigheten gör bedömningen att deras nuvarande bemyndigande inte omfattar dessa

typer av frågor. Det andra alternativet är att Domstolsverket genom riktlinjer i kombination med andra insatser förmår domstolarna att arbeta efter de gemensamt framtagna principerna och förhållningssätten som krävs för att höja kvaliteten i tolkningen.

5.2.1 Domstolsverket bör utforma riktlinjer

Statskontoret ser att det finns för- och nackdelar med båda modellerna. Genom föreskrifter blir styrningen tvingande. Å andra sidan, om Domstolsverket inte vill inskränka domstolarnas självständighet finns det en risk att föreskrifterna utformas allt för allmänt och endast omfattar ett begränsat antal frågor.

Riktlinjer är däremot inte tvingande. Det kan leda till att styrningen inte ger önskvärd effekt. Samtidigt kan stödet vara mer detaljerat och omfattande än föreskrifter kan tänkas bli. Domstolsverket roll skulle vara oförändrad, en myndighet som huvudsakligen ger stöd och service åt domstolarna.

Statskontorets bedömning är att valet av modell bör ta hänsyn till domstolarnas starka tradition av självständighet. Man bör också ta hänsyn till domstolarnas sätt att arbeta och deras vilja att upprätthålla en god rättsordning. Utredningen visar också tydligt att domstolarna är i behov av konkreta stöd i det dagliga arbetet. I en sådan situation kan föreskrifter uppfattas som en onödigt starkt form för styrning.

En modell som syftar till att stödja domstolarna behöver också uppfattas som legitim av myndigheterna. Om modellen har myndigheternas stöd är förutsättningarna också goda för att innehållet i stödet får genomslag i domstolarnas arbete med tolkar.

Statskontorets förslår därmed att Domstolsverket får i uppdrag att utarbeta riktlinjer för domstolarnas hantering av tolkfrågor. För att nå önskat resultat är det viktigt att myndigheten

- tar fram riktlinjer i samarbete med berörd personal i domstolarna
- genomför olika insatser för att medvetandegöra frågorna i domstolarnas verksamheter.

Statskontorets utgångspunkt är att riktlinjerna ska utformas i syfte att höja tolkningens kvaliteten genom att öka andelen kvalificerade tolkar som domstolarna anlitar och att minska variationen mellan de svenska domstolarna.

Riktlinjerna bör utformas med utgångspunkt i den kunskap som finns om bristerna i domstolarnas arbete med att använda tolkar. De bör också ta hänsyn till den erfarenhetsbaserade kunskap som finns bland domstolspersonal. För att göra det bör Domstolsverket använda den modell för erfarenhetsutbyte som redan finns. Modellen är resultatet av ett regeringsuppdrag och syftar till att nå ökad kvalitet och effektivitet i domstolarnas verksamhet (Domstolsverket 2013). Den kan sannolikt tillämpas inom detta område och utgöra en bra grund för arbetet med att gemensamt nå fram till lämpliga skrivningar om de gemensamma utgångspunkterna för tolkhanteringen. Man bör överväga om även representanter för tolkar och förmedlingar bör inbjudas att delta i processen.

5.2.2 Vad bör riktlinjerna bestå av?

Riktlinjerna till domstolarna bör vara enkla att använda och förstå men ändå tillräckligt detaljerade för att fungera som stöd. Den norska motsvarigheten till Domstolsverket, Domstoladministrasjonen, formulerade 2010 riktlinjer för domstolarnas hantering av tolkfrågor. Detta dokument innehöll konkreta och handfasta tips till domstolarnas personal. Statskontoret anser att det finns goda skäl att hämta inspiration från de norska riktlinjerna både vad det gäller innehållet och konstruktionen.

Som framgår ovan kommer Statskontoret inte att ta fram någon närmare beskrivning av riktlinjerna och dess innehåll. Vi vill dock presentera ett antal principer som vi anser är viktiga. De bör diskuteras av berörda parter när man tar fram riktlinjerna och i någon form finnas med i det slutgiltiga dokumentet.

Domstolen ska så långt det är möjligt avstå från att anlita icke auktoriserade tolkar

Råden bör innehålla en slags prioriteringsordning som ytterst syftar till att domstolarna inte anlitar tolkar som inte är tillräckligt kompetenta. Först och främst ska det vi kallar för kvalificerade tolkar prioriteras i

alla situationer. Det innebär att man exempelvis bör avstå en underkvalificerad tolk som kan vara på plats till förmån för en kvalificerad tolk på distans.

I de allmänna råden skriver Domstoladministrasjonen att man inte bör använda tolkar som saknar de språkliga baskunskaper vilka bör anses som ett absolut minimum. Domstoladministrasjonen skriver vidare att om det finns en tolk i det efterfrågade språket vars kompetens inte understiger en viss nivå, men som inte är ledig vid den efterfrågade tidpunkten, bör man överväga att lägga förhandlingen vid en annan tidpunkt. Om det gäller tolkning i en relativt kort förhandling och det går att få tag på en tolk med samma kompetens bör man i stället överväga att använda denna tolk via videokonferens, som alternativ till att planera om förhandlingen. Statskontoret anser att även svenska domstolar, i högre grad än i dag, ska överväga att planera om en förhandling när det inte går att få tag på en tillräckligt kvalificerad tolk.

Under förutsättning att tolkning via video fungerar bra bör också det kunna innebära att domstolarna i mindre omfattning än i dag använder sig av icke auktoriserade tolkar. Det finns dock vissa skillnader att ta hänsyn till beroende på utbudet av tolkar i det aktuella språket. Till exempel måste kanske en migrationsdomstol i större utsträckning än en annan domstol godta en tolk som inte är auktoriserad.

Domstolen ska boka tolken så tidigt som möjligt

I en del mål är domstolarna styrda av olika tidsgränser vilket innebär att man inte kan anpassa planeringen efter tillgången på en tolk i det aktuella språket. I andra måltyper har Statskontoret däremot sett att det kan finnas utrymme för viss flexibilitet. Åtminstone en av domstolarna har under intervjuerna redogjort för att det kan finnas utrymme att sätta tiden för förhandlingen utifrån när tolken har möjlighet att närvara den aktuella dagen. Domstolarna bör gemensamt diskutera sig fram till under vilka omständigheter och i vilka typer av mål det är möjligt att göra så i syfte att göra det möjligt att prioritera tolkens kompetens högre än i dagsläget.

Många av de domstolar vi har träffat har konstaterat att det är mycket svårt att uppnå samordning kring tolkar i samma språk och som anlitas av andra enheter eller rotlar inom en och samma domstol. Statskontoret

anser att domstolarna tillsammans bör utvärdera möjligheterna och svårigheterna med detta. En fråga för en sådan diskussion är till exempel om domstolen skulle kunna fördela eller planera mål internt, och då inte enbart efter ärendetyp utan också efter språk för att på så sätt öka möjligheterna till att planera in flera mål i samma språk samma dag.

Man bör säkerställa goda arbetsförhållanden för tolkarna

Många domstolar bör i större utsträckning än i dag ta hänsyn till tolkens arbetsförhållanden. Det kan till exempel handla om att det finns en given plats för tolken i salen och att den teknik tolken använder fungerar från start. Det kan också handla om att tolken får skriftligt underlag i tid så att han eller hon ska hinna förbereda sig.

Domstolarna ska känna till tolkens kompetens

Eftersom det är rättens ordförande som ansvarar för rättssäkerheten är tolkens kompetens viktig information som han eller hon behöver ta ställning till. Att kontrollera tolkens kompetens är också ett medel för att kunna anpassa förhandlingens tempo efter tolkens förmåga och förutsättningar. Det kan också ses som ett led i att medvetandegöra vikten av tolkens kompetens.

Resultat kräver anpassat stöd

Eftersom Statskontoret rekommenderar ett relativt mjukt styrmedel och domstolarnas administrativa kapacitet varierar kraftigt, bör Domstolsverket i bästa möjliga mån bistå domstolarna med olika stöd för att domstolspersonal ska kunna följa de framtagna riktlinjerna.

En del av Statskontorets förslag till riktlinjer förutsätter att domstolarna i betydligt större utsträckning än i dag använder sig av tolkar på distans genom video. Därför är en annan viktig förutsättning för resultatet till exempel att teknisk utrustning fungerar tillräckligt väl.

5.2.3 En möjlig konsekvens

När riktlinjerna tas fram kan aktörerna tillsammans komma fram till ställningstaganden som inte harmonierar med de principer som Statskontoret bedömer som viktiga. Detta skulle kunna innebära att riktlinjerna inte ger den effekt som är önskad. Därför är det viktigt att arbetet vägleds av en hög ambitionsnivå.

5.3 Effektivare och mer omfattande användning av tekniska lösningar

Statskontoret föreslår att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att utveckla och bygga ut videotekniken på domstolarna på ett sådant sätt att den inte utgör ett hinder för tolkar att befinna sig på annan plats och tolka simultant för en domstol på annan ort. Det nya systemet ska

- tillåta simultantolkning för att vara tidseffektivt
- i den mån det är möjligt, utgå från existerande tekniska lösningar
- anpassas efter användarnas behov och önskemål samt det sätt på vilket man kommunicerar vid rättegången.

Tolkning via video, när tolken sitter på en annan ort än domstolen, är en relativt ovanlig företeelse vid domstolarna. I enkätsvaren från domstolarna framkommer att det bara är 5 procent som ofta använder sig av möjligheten till tolkning via video. Det är 90 procent som uppger att de sällan eller aldrig använder sig av video. Många redogör samtidigt att telefontolkning har blivit vanligare. Detta trots att fördelarna med videoteknik för tolkning har lyfts fram i flera tidigare utredningar och av flera olika aktörer. Av intervjuerna framkommer också att telefontolkning egentligen inte är önskvärt. Såväl tolkar som Kammarkollegiet och Domstolsverket förespråkar video framför tolkning per telefon.

Som framgår av tidigare redovisning vittnar många domstolar om att det är svårt att få tag på en kvalificerad tolk. Särskilt svårt är det för domstolar på mindre orter. Kontrasterna är stora. En domstol i Stockholmsområdet uppger till exempel att de har rättstolkar i cirka 75 procent av sina förhandlingar och att de dessutom ofta bokar in två åt gången för att inte förhandlingstiden ska påverkas av tolkningen. Andra domstolar har nästan aldrig en rättstolk i salen.

Många upplever att tolkarnas resor utgör ett hinder för att få tillgång till kvalificerade tolkar. Det finns tolkar som tackar nej till uppdrag på grund av att det innebär resor. Ett annat problem är att domstolarna gör en ekonomisk bedömning om huruvida det är rimligt att bekosta en resa för en tolk som ska tolka i några timmar. Denna bedömning innebär

ibland att man väljer en underkvalificerad tolk framför en mer kvalificerad. Både tolkar och förmedlingar anser också att det är ett problem när domstolarna redan vid bokningen av tolk anger att de inte vill ha en tolk som reser mer än högst en timme. Detta begränsar möjligheterna att tillgodose domstolarnas behov av hög tolkkompetens.

När domstolen gör denna ekonomiska kalkyl prioriterar man låga kostnader framför hög tolkkompetens. Samtidigt tar man risken att tolkningens kvalitet inte är tillräcklig. Skulle domstolarna alltid prioritera högsta möjliga kvalitet och tolkarna vara flexibla nog att alltid resa skulle kostnaderna å andra sidan öka.

Av statistik från de stora tolkförmedlingarna i Sverige framgår att cirka en tredjedel av de tolkar som dessa förmedlar till domstolarna är tolkar utan auktorisation. För att minska den andelen, inte dra på sig onödiga kostnader och att använda tolkresurserna mer effektivt är det Statskontorets bedömning att domstolarna måste bli betydligt bättre på att använda sig av videoteknik.

Fördelarna med tolkning på distans via video är flera. Bland annat blir tolkresurserna mer tillgängliga för alla domstolar. Rättstolkar kan användas i högre utsträckning och det blir enklare att med kort varsel få tillgång till kvalificerade tolkar.

Bland de aktörer som Statskontoret har varit i kontakt med är det i princip endast domstolarna som har varit negativa till tolkning via video. De ställer tolkning per video mot att ha en kontakttolk på plats, och i den jämförelsen framstår alltid videotolkning som ett dåligt alternativ. Dessutom baseras deras bedömning på det befintliga systemet för videotolkning. Det är många som anser att det inte är anpassat i tillräcklig omfattning och att tekniken gör det svårt att tolka på ett bra sätt.

5.3.1 Dagens system är inte anpassat efter dagens behov

Dagens system har växt fram som ett resultat av reformen En modernare rättegång (prop. 2004/05:131). Det blev då möjligt att använda videokonferens för parter, ombud och tolkar i samband med förhandlingar. Det har blivit allt vanligare att använda videoteknik i takt med att tillgången till tekniken ökat. I dag har samtliga domstolar tillgång till flera

videokonferenssystem. Däremot finns det ännu inte i alla förhandlings-salar.

Den teknik som i dag finns installerad har inte anpassats i någon större grad till de behov som olika tolksituationer kräver. En möjlig förklaring till det är att det inte funnits någon lämplig teknik att tillgå. Det är först på senare tid som ett behov har uppmärksamrats av domstolarna och Domstolsverket.

Dagens teknik lämpar sig väl för att ha tolk på distans när det gäller konsekutiv tolkning.⁶ När det gäller simultantolkning via videokonferens finns i dag dock ingen lämplig teknik installerad. Enligt Domstolsverket är det däremot möjligt att utveckla det existerande systemet med utgångspunkt i befintlig teknik vid domstolarna.

5.3.2 Domstolarnas system för videotolkning ska utvecklas

Statskontoret ser att en ökad användning av tolkning på distans är en nödvändig lösning på de problem som finns i dag och som bland annat bottnar i en relativt begränsad tillgång på kvalificerade tolkar. För att få fler att använda systemet måste det utvecklas. För att tekniken ska fungera på ett tillfredställande sätt är det viktigt att man tar hänsyn till användarnas erfarenheter och behov samt till sättet man kommunicerar på i rättssalen. Därför är det av stor betydelse att alla berörda parter tillsammans diskuterar hur tekniken behöver vara utformad och att de har en samsyn kring i vilka situationer som tolkning på distans är ett bra alternativ och när det är mindre lämpligt. Ett system som inte tar hänsyn till användarnas erfarenheter och behov löper stor risk att bli utan effekt.

Statskontorets föreslår därför att Domstolsverket får i uppdrag att utveckla en teknisk lösning för videotolkning. Myndigheten ska göra en översyn av det befintliga systemet i syfte att utveckla det och göra det tillgängligt på ett sådant sätt att tolkning via video kan göras obehindrat och på ett effektivt sätt. Alla berörda parter ska vara involverade i arbetet så att utvecklingen tar hänsyn till deras erfarenheter.

⁶ Konsekutiv tolkning innebär att tolken lyssnar till talaren och därefter återger talet på ett annat språk. En mer tidseffektiv form av tolkning är den som görs simultant, det vill säga att tolken återger det talade direkt i annat språk.

Statskontoret har tillsammans med Teknikenheten på Domstolsverket utvecklat en beskrivning av det nya systemet för tolkning på distans och hur det bör fungera. Utgångspunkten är att tolken inte finns i förhandlingssalen utan i stället medverkar via video. Hon eller han ser och hör förhandlingen samtidigt som tolkning sker simultant. I förhandlingssalen ska det vara möjligt att simultant avlyssna det som sägs i förhandlingssalen och av part/vittne som medverkar via telefon eller videokonferens.

För att inte tolkningen ska störa förhandlingen i övrigt ska man lyssna på det som tolkas simultant via hörsnäcka, headset eller liknade i förhandlingssalen.

Den tekniska lösningen bör kunna hantera minst två olika modersmål som tolkas simultant av lika många tolkar. Alla medverkande tolkar ser och hör förhandlingen via videokonferens men tolkar simultant via egen talkanal och inte via videokonferenssystemets ljudkanal. Den ska endast användas av tolkar för konsekutiv tolkning vid förhör.

På kort sikt kan man införa tekniken som en separat teknisk lösning tillsammans med den befintliga videokonferenstekniken och endast i de salar som i dag har videokonferensteknik installerad. På lång sikt ska tekniken integreras med övrig domstolsteknik och videokonferenssystem för att förenkla vid förhandlingar och minska mängden teknisk utrustning vid rättens bord.

Tolkar förutsätts i första hand medverka från någon av Sveriges domstolars samtals- eller videorum. På sikt skulle det kunna vara lämpligt att vid om- och nybyggnad planera för ett större antal gemensamt placerade tolkrum, anpassade för mer återkommande tolkuppdrag och med mer specialanpassad teknik. Särskilt viktigt är detta i storstadsområdena där en stor del av de kvalificerade tolkresurserna finns.

5.3.3 Utvecklingen innebär både ökade och minskade kostnader

För att mer effektivt kunna använda de kvalificerade tolkresurserna som finns måste man förbättra möjligheterna till videotolkning. Det är svårt att göra en exakt bedömning av vilka effekter detta har för kostnaderna. Å ena sidan kostar det att utveckla och underhålla ett nytt system. Att

använda videotolkning innebär också att i större utsträckning använda de mest kvalificerade tolkarna som är dyrare. Därmed kan kostnaderna för tolkning komma att öka. Å andra sidan kan kostnaderna samtidigt minska genom att det blir färre långa och kostsamma resor.

För att få en bild av möjliga kostnadsökningar har Statskontoret låtit Teknikenheten på Domstolsverket ta fram ett underlag som gör det möjligt att uppskatta kostnaderna för att utveckla och bygga ut själva tekniken. I den redovisade kostnadsbedömning ingår införande av en teknisk lösning för simultantolkning i förhandlingssalar och samtalsrum som i dag har videokonferenssystem installerade (ca 270 salar och 160 samtalsrum). För att ytterligare öka tillgången så bör man utrusta ytterligare rum med videotekniken. Beräkningen nedan utgår från att cirka 60 stycken rum per år utrustas med videokonferenssystem fram till 2019/2020. Totalt finns det i dag ca 650 förhandlingssalar och drygt 500 samtalsrum inom Sveriges domstolar.

Utbyggnaden av de befintliga systemen pågår och är planerad att vara färdig så att alla förhandlingssalar får tillgång till tekniken cirka 2019/2020. Kostnaden för den nuvarande utbyggnaden är inte medräknad i den kostnadsbedömning som redovisas nedan, då dessa kostnader redan ingår i den beräknade budgeten för det kommande året.

I Domstolsverket kostnadsbedömning ingår kostnader för att införa en teknisk lösning för simultan tolkning i förhandlingssalar och samtalsrum som i dag har videokonferenssystem installerade (ca 270 salar och 160 samtalsrum). Beräkningarna utgår sedan från att ytterligare 60 stycken videokonferenssystem installeras per år, fram till 2019/2020. Dessa förhandlingssalar kompletteras med tolkfunktion. Kostnaden för dessa redovisas årsvis.

Tabell 5.1 Uppskattade kostnader för att bygga ut tekniken för videotolkning fram till 2019/2020

	Investeringar	Driftskostnad/år
Kostnad för att uppgradera nuvarande teknik och befintliga rum	18 500 000 kr	500 000 kr
Årlig kostnad för att öka tillgången till videoteknik, cirka 60 rum	4 200 000 kr	70 000 kr

Förbättrad teknik ökar domstolarnas möjligheter att på ett effektivt sätt använda de kvalificerade tolkresurser som finns i Sverige, men det medför också kostnader. Inom ramen för den teknik som redan finns eller är planerad att installeras, uppgår investeringskostnaderna till 18,5 miljoner kronor. Till det kommer också en driftskostnad om 500 000 kronor per år.

Genom att öka tillgången till tekniken behöver ytterligare 60 rum installeras per år under perioden. Varje rum innebär en investeringskostnad om 70 000 kr. Det innebär en årlig investeringskostnad om 4,2 miljoner kronor fram till 2019/2020. Totalt rör det sig om 21 miljoner kronor. Denna utbyggnad innebär också en ökad kostnad för drift om 70 000 kronor per år.

Kostnaderna för att utveckla och förvalta ett nytt system ska ställas i relation andra sannolika kostnadsförändringar. Exempelvis möjligheterna att minska tolkarnas resekostnader samt ökade kostnader för mer kvalificerade tolkar. Eftersom det bland annat saknas samlad kostnadsstatistik för tolkarnas resor är det i dag svårt att uppskatta den sammanlagda kostnadsbördan.

5.4 Förbättra domstolspersonalens kunskaper och färdigheter i tolkrelaterade frågor

Statskontoret föreslår att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att utveckla och arrangera utbildningar i syfte att stärka domstolspersonalens kunskaper om tolkning och tolkanvändning. Utbildningsinsatserna ska vända sig till de som är under domarutbildning och annan berörd domstolspersonal. Inom ramen för uppdraget ska även Domstolsverket samla all tolkrelaterad information på en särskild plats på intranätet.

Under utredningsarbetet har Statskontoret konstaterat att kunskapen om olika tolkrelaterade frågor varierar mellan och inom domstolarna. Det finns exempel på domstolar som arbetat mycket med dessa frågor och andra som i flera avseenden saknar nödvändig kunskap. Enligt föreningen Rättstolkarna är handläggarna inte alltid bekanta med tolkfrågor, tolkarnas behov eller hur tjänsten ska avropas. Under intervjuerna har Statskontoret också blivit uppmärksammat på att domarna i mycket varierande grad tar hänsyn till tolkarnas behov. De kan till exempel ha olika syn på behovet av att tolkar bokas två åt gången vid långa förhandlingar eller att tolken behöver ta paus efter en viss tid.

Statskontoret anser därför att det finns behov av att höja kompetensen generellt bland domstolarnas personal i fråga om bokning av tolk och hur tolkarna får de rätta förutsättningarna för att kunna utföra sitt arbete med högsta möjliga kvalitet.

Det finns flera olika sätt att stärka personalens kunskaper. Statskontorets förslag på att införa riktlinjer är ett sätt att nå detta. Ytterligare ett sätt för att åstadkomma bättre kunskap är att erbjuda utbildning i frågorna till berörd personal.

5.4.1 Gör tolksfrågor till ett obligatoriskt inslag i domarutbildningen

Statskontoret föreslår att tolksfrågor blir ett obligatoriskt inslag i domarutbildningen. I det EU-direktiv som innehåller de skärpta kompetenskraven på de tolkar som anlitas i domstol anges att medlemsstaterna ska kräva "att de ansvariga för utbildning av domare, åklagare och övrig personal på rättsliga myndigheter särskilt uppmärksammar de särskilda förhållanden som råder vid kommunikation via tolk för att garantera en effektiv och ändamålsenlig kommunikation" (prop 2012/13:132). Domstolsakademin ger sedan en tid tillbaka en utbildning i tolksfrågor. Den riktar sig till domare i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Kursen "Att tala genom tolk" är en endagsutbildning och innehöll under våren 2014 bland annat en presentation av föreningen Rättstolkarna, information om hur det är att arbeta som tolk i domstol och erfarenheter från Migrationsverkets arbete med tolkar. Målet med utbildningen är att deltagarna ska få en ökad förståelse för tolkarnas arbetssituation och uppdrag.

Statskontoret ser därför att det finns anledning att ta ytterligare ett steg och göra tolksfrågor till ett obligatoriskt moment i domarutbildningen. På så sätt främjas en gemensam syn på och prioritering av frågan bland domare vilket bör lägga grunden för högre kvalitet och effektivitet i användningen av tolkar samt mer likvärdiga förutsättningar för tolkarna i olika domstolar. Ett obligatoriskt moment i utbildningen kan också medföra att man medvetandegör frågan på ett annat sätt än i dag.

5.4.2 Utbilda handläggarna och annan personal vid domstolarna

Statskontoret föreslår att Domstolsverket tar fram en gemensam utbildning för de bland domstolens personal som på olika sätt kommer i kontakt med tolkar och tolksfrågor. Eftersom domstolshandläggarna är de som bokar tolkar bör utbildningen bland annat innehålla information om ramavtalets konstruktion, hur man ska tillämpa det samt vad som gäller för att direktförordna en tolk.

Domstolens administrativa och tekniska personal bör systematiskt få information om vilka krav som ställs på tekniken i domstolarnas förhandlingssalar när en tolk ska delta. Det är viktigt att det inte går åt dyrbar förhandlingstid för att få ordning på tekniken.

5.4.3 Gör informationen om tolkanvändning synlig och lättillgänglig för domstolarnas personal

Domstolsverket bör förstärka och synliggöra den information de har och som de kan tillhandahålla för domstolens personal. Statskontoret föreslår att Domstolsverket samlar viktig och praktisk information på intranätet. Där bör även eventuella riktlinjer eller föreskrifter finnas tillgängliga.

5.4.4 Möjliga konsekvenser av förslaget

Även om det är möjligt att höja kompetensnivån på domstolarna är det inte säkert att det sker någon förändring vad det gäller arbetssättet. Därför vill vi understryka att förslaget måste ses som en del av en större satsning på att höja tolkningens kvalitet i domstol. Enbart utbildning är således inte någon tillräcklig lösning.

5.5 Utveckla administrativa stödsystem

Statskontoret föreslår:

- Regeringen ger Kammarkollegiet i uppdrag att utveckla en avropsportal för tolktjänster. Genom att avropa tjänster på en central plats sker avrop på ett mer likformigt sätt och skapar underlag för uppföljning och planering. En sådan portal skulle vara till nytta för alla berörda parter.
- Domstolsverket ska inom ramen för sitt stödsystem Vera utveckla blanketter som underlag för avrop och för reklamationer.

Den empiriska undersökningen visar bland annat att det finns brister i rutinerna samt stora skillnader i hur man går till väga när man ska boka en tolk på domstolarna. Där framkommer också att bokningar av tolkar tar en hel del tid i anspråk. Att det tar tid beror bland annat på att varje

förmedling har lite olika bokningssystem. För domstolshandläggare är tolkbokningen endast en mycket liten del av arbetet, men den tar förhållandevis mycket av deras arbetstid. Vi konstaterar även att det finns en del brister i kunskaperna om hur man ska boka och vilka krav man kan ställa. Vår undersökning visar också att bokningsrutinerna skiljer sig mycket åt, såväl mellan som inom en och samma domstol. Detta är också något som tolkförmedlingarna uppmärksammat.

Detta problem gäller inte enbart bokningar av tolkar. När det gäller reklamationer och andra former av klagomål finns det sällan bra rutiner för det, och man har inte heller alltid förståelse av betydelsen av att rapportera all sådan information.

En mycket stor del av domstolarnas verksamhet hanteras i olika administrativa stödsystem. Däremot är tolkbokning, reklamationer och uppföljning inte en integrerad del av det. Statskontoret anser att det är av mycket stor vikt att även tolkbokningsarbetet integreras i något administrativt stödsystem för att det ska göras mer likformigt. Det skulle göra arbetet säkrare och lättare för de som bokar tolkar.

Detta kan göras med lite olika ambitioner, och nedan följer två förslag som på olika sätt är viktiga steg i att effektivisera tolkbokningen på domstolarna och på övriga svenska myndigheter.

5.5.1 Nationell avropsportal för tolktjänster

Det finns i dag ett stort antal statliga ramavtal som omfattar många olika slags tjänster. Det finns dock mycket få tjänster som avropas på det sätt som tolkar görs. Som vi har skrivit tidigare avropas tolkar med en mycket hög frekvens. Enbart domstolarna avropar minst 2 000 tolkar varje månad och de utgör maximalt 50 procent av alla avrop.

Utredningen har också konstaterat att det inte finns särskilt bra rutiner och stöd för uppföljning och utvärdering av avtalet och de tjänster som levereras inom ramen för det. Det gäller även reklamationer och avvikelseanmälningar som ska göras löpande.

Många tolkar pekar också på att domstolarna skiljer sig åt i flera avseenden. Även om varje domstol är en egen myndighet är det inte orimligt att förvänta sig en likformig hantering av bokningar. Det skulle göra att

tolkarna i större utsträckning än i dag upplever att de bemöts likvärdigt av alla domstolar.

Statskontoret konstaterar också att det inte finns någon samlad statistik om tolkanvändning i Sverige. Statistik samlas i dag in via leverantörerna, och den ser mycket olika ut och kräver en hel del bearbetning för att bli hanterbar. Bristfällig statistik begränsar möjligheterna för att aktivt och effektivt följa upp och utvärdera avtalet.

Ett administrativt stödsystem kan fungera som ett stöd för de alla parter som är involverade i avtalet, såväl domstolar och tolkar som leverantörer. Genom ett sådant stödsystem kan man automatiskt generera statistik vilket bland annat innebär att det administrativa stödsystemet också kan vara ett viktigt verktyg för att följa utvecklingen av språkbehov. På så sätt kan arbetet med tolkutbildning och auktorisation få stöd i sitt planeringsarbete. Ett sådant stödsystem kan också vara en portal för reklamationer och avvikelserapporter som domstolarna i dag förväntas skicka in till Kammarkollegiet.

Ett sådant stödsystem är inte en lösning på den grundläggande problematiken med att det finns för få kvalificerade tolkar i Sverige. Däremot kan det bidra till en ökad effektivitet i att hantera tolkar och i att följa upp och utvärdera avtalet och dess leverantörer.

Enligt Statskontoret bör Kammarkollegiet vara den myndighet som tar ansvar för att utveckla en sådan portal. I Sverige finns i dag inga sådana portaler, men samtidigt har Kammarkollegiet meddelat att det finns flera exempel på sådana i övriga Europa och att det finns vinster att göra genom att skapa nationell avropsportal. Därmed skulle en sådan funktion kunna vara en pilotportal för andra tjänster och statliga ramavtal.

Statskontoret anser att portalen måste utvecklas av de som har kunskaper om avtalets konstruktion och i samarbete med de som använder sig av det, det vill säga myndigheter, tolkförmedlingar och tolkar. Därför avstår vi från att göra detaljerade skisser över ett tänkt system. Däremot följer här en lista på möjliga funktioner som en avropsportal med fördel bör omfatta.

Avropsfunktion: Genom portalen ska myndigheter kunna avropa tolkar med efterfrågad kompetens på ett enkelt sätt och med stöd av formulär och information.

Reklamation och avvikelserapportering: I dag förväntas domstolarna själva ta ansvar för att rapportera avvikelser och göra reklamationer. Som vi har visat på tidigare brister dessa rutiner. Genom att bygga in denna funktion i portalen ska det bli enklare att göra detta på ett systematiskt sätt.

Information: Portalen kan även innehålla allmän information om hur man går till väga för att avropa en tolk eller att göra reklamationer. Den kan också innehålla enklare information om ramavtalet och annan nödvändig information.

Automatiskt generera statistik: I dag sker insamlingen av statistik inte särskilt systematiskt och som vi redan nämnt ser information från leverantörerna olika ut. Genom att myndigheterna avropar genom portalen kan man i realtid följa hur myndigheterna använder tolkar.

Underlag för uppföljning och planering: Genom att statistiken genereras av systemet kan datamaterialet användas löpande för att se vilka språkbehov som finns.

Mot bakgrund av detta föreslår Statskontoret att regeringen ger Kammarkollegiet i uppdrag att utveckla en avropsportal för tolktjänster. Denna tolkportal ska utvecklas med utgångspunkt i de krav som finns för att anlita tolkar och i syfte att effektivisera avrop och reklamationer

Statskontoret har inte haft möjlighet att uppskatta kostnaderna för att utveckla och införa ett sådant system. Kammarkollegiet har inte heller gjort någon sådan bedömning. Eftersom det förefaller finnas färdiga portallösningar behöver inte investeringskostnaderna innefatta att utveckla ett helt nytt system. Däremot kommer man behöva anpassa det och det tillkommer driftskostnader. Samtidigt är tanken att en sådan portal ska ge effektiviseringsvinster. Dessa kan innebära att lösningen blir kostnadsneutral för staten som helhet.

5.5.2 Utveckla domstolarnas egna system

Vera är domstolarnas eget stödsystem för målhantering. Systemet har utvecklats på Domstolsverket och började användas år 2002 på Svea hovrätt. I dag används Vera av cirka 6 500 personer på 80 domstolar i Sverige. Alla handlingar som hör till ett mål registreras och hanteras i Vera. Under målhanteringen används systemet till registrering av mål, aktörer, bokning av förhandlingar och andra möten, dokument- och delgivningshantering, bevakning av frister, händelseregistrering, expediering av domar och beslut med mera. Däremot bokar man inte tolkar genom Vera.

Det finns i dag en blankett i Vera som man utvecklade för att använda när man ska boka tolkar. Denna blankett används ibland men är inte särskilt detaljrik. Det saknas bland annat namn på den person som behöver tolk. Det kan vara relevant för att inte jävsituationer ska kunna uppstå.

I blanketten finns inget utrymme för tolkförmedlingarna att svara nej på en förfrågan. Detta skulle kunna ha betydelse för tydligheten när en förmedling inte kan leverera en tjänst.

Även om det finns utrymme för att ange tolkens kompetens kan det vara bra om det ännu mer tydligt framgår att domstolen alltid ska efterfråga minst auktoriserad tolk med anledning av den varierande kunskapen. Av det skälet kan man överväga att detta fält ska vara ifyllt i förväg.

På Kammarkollegiets sida Avropa.se kan man ladda ner en avropsblankett och en reklamationsblankett. Kammarkollegiets blanketter är mer detaljerade och innehåller också en del hjälptexter, vilket skiljer dem från den blankett som finns i Vera. Av de intervjuer vi har gjort med domstolsföreträdare framkommer att man använder dessa blanketter i mycket ringa omfattning. Vår uppfattning är att de blanketter som tagits fram av Kammarkollegiet borde översättas och anpassas till Vera i syfte att förenkla för de handläggare som ska boka tolkar. Vi anser också att det vore lämpligt att göra det möjligt att utveckla Vera så att det går att fylla i blanketten i systemet och skicka iväg den till den förmedling som man vill använda.

Genom att skapa formulär med utgångspunkt i en väl genomarbetad blankett skapar man förutsättningar för att mer effektivt kunna beställa tolkar. Beställningarna blir också mer likformiga. Något som tolkförmedlingarna har pekat på är att domstolarna ibland lämnar in undermåliga underlag vid bokningar. Det kan man undvika genom att ha en blankett med förbestämda fält.

Statskontorets förslag är således att Domstolsverket utvecklar ett bokningsformulär i det administrativa systemet Vera. Det gör bokningarna mer likformiga och skapar förutsättningar för att all nödvändig information kommer med när man bokar en tolk. Formuläret kan utgå från det formulär som Kammarkollegiet har utvecklat men bör också utvecklas ytterligare för att motsvara domstolarnas och tolkförmedlingarnas behov.

Detta förslag kan betraktas som en övergångslösning fram till dess att en fullt fungerande avropsportal för tolktjänster är i bruk.

5.6 Nytt men fortfarande gemensamt statligt ramavtal

Statskontoret föreslår att Kammarkollegiet tills vidare är ansvarig för det statliga ramavtalet för tolkförmedlingstjänster. Statskontorets bedömning är dock att man inte ska förlänga nuvarande avtal mer än ett år. Kammarkollegiet bör inleda förarbetet med att utveckla ett nytt ramavtal som på ett bättre sätt tar hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för tolktjänster och i högre utsträckning än tidigare tar hänsyn till kvalitetsaspekter vid upphandlingen.

Domstolarna kommer inte åt alla tolkar. Dessutom fungerar deras reklationer och uppföljningar dåligt, och rangordningen försvårar bokningsprocessen. För att lösa detta med hjälp av ramavtalet behöver man nyansera problembilden. Problemet med ramavtalet kan delas upp i två dimensioner. Den ena handlar om organiseringen – vilken aktör som ska vara ansvarig för att administrera avtalet. Den andra handlar om vad avtalet ska innehålla och hur det ska fungera.

5.6.1 Generella villkor och långa kontaktvägar

Många domstolar efterfrågar ett eget avtal för domstolsväsendet som Domstolsverket i så fall ska administrera. De menar att det befintliga avtalet inte är anpassat för domstolar utan för statliga myndigheter i allmänhet. Domstolarna är en typ av myndighet som frekvent avropar kvalificerade tolkar med särskild juridisk kompetens. Denna användning skiljer sig från flera av de andra myndigheter som avropar samma avtal. Ett argument som framförs är också att ramavtalets villkor inte är matchat mot domstolarnas administrativa rutiner.

Avståndet mellan domstolarna som användare och Kammarkollegiet som avtalsägare är långt. Dessutom fungerar Domstolsverket som en mellanliggande aktör. Domstolarnas avstånd till ägaren medför att kontakten mellan dem är svag. Domstolarna reklamerar sällan dåligt fungerande tolkförmedlingstjänster, och därför upplever inte Kammarkollegiet några påtryckningar från domstolarna att åtgärda att ramavtalsleverantörerna inte följer avtalet. Kammarkollegiet återkopplar heller inte till domstolarna när de tagit emot en reklamation.

Tröga reaktioner, administrativ börda och osäker kvalitet

Ramavtalets möjligheter att utdela sanktioner till ramavtalsleverantörer har oklar verkan och tar lång tid att använda. Det bidrar till en systematisk tröghet för att vidta åtgärder mot leverantörer som inte kan leverera tolkar. När tolkförmedlingar inte uppfyller avtalets krav, fungerar de straffande incitamenten inte tillräckligt snabbt och precist.

Avtalets rangordning försvårar. Det nuvarande systemet, att domstolar efter en viss tidsperiod ska vända sig till leverantör nummer två och sedermera leverantör nummer tre i avtalet, upplevs som krångligt av domstolarna. Av intervjuerna framgår att förmedlingarna har ett intresse av att få gott om tid att finna en lämplig tolk, medan domstolarna har ett intresse av att på så kort tid som möjligt få tillgång till en tolk. Även om avtalet stipulerar två dagar i ordinarie fall, uppstår det tillfällen där man frångår ramavtalets tidsgränser. För domshandläggarna, som hanterar många ärenden samtidigt, blir det en onödig börda att bevaka många olika ärenden vars tidsgränser inte alltid är givna. Därför är viktigt att hålla på de tidsgränser som ges.

Ramavtalet omfattar inte alla tolkar. Det har under våra intervjuer framkommit att domstolar upplever att det finns tolkar som inte är tillgängliga genom ramavtalet, framför allt att det finns rättstolkar som inte är anslutna till den tolkförmedling som är förstahandsleverantör. Detta medför att domstolarna inte får tillgång till de bäst lämpade tolkarna för uppdraget. En vanligt följd är att domstolarna på egen hand försöker anlita tolkar vid sidan om ramavtalet. En annan konsekvens är att domstolarna får nöja sig med en tolk med lägre kompetens än det som efterfrågats.

Ramavtalsområdena är inte särskilt anpassade efter domstolarnas verksamheter. För tolkförmedlingarna finns det många andra myndigheter som inte nödvändigtvis behöver de mest kvalificerade tolkarna. Det kan leda till att förmedlingarna inte i tillräcklig omfattning försöker knyta till sig dessa resurser.

Vår bedömning är att upphandlingen av det nuvarande ramavtalet grundades på osäkra kvalitetsmått. De kvalitetskriterier som man använde gavs en viss vikt i förhållande till priset för att bedöma anbudet. Kriterierna handlade i två fall om att leverantörerna själva skulle beskriva interna processer. Det tredje kvalitetskriteriet var referensuppdrag. Detta viktades förhållandevis lätt vid bedömningen.

Restidsbestämmelsen på en timme är relativt kort med hänsyn till de pendlingsmönster som växt fram under senare år (Trafikanalys 2011). Med tanke på tolkarnas mycket betydelsefulla roll på domstolarna är det viktigt att dessa inte väljer bort kvalificerade tolkar allt för lätt. Till flera domstolar i Sverige överstiger restiden för tolkar regelmässigt en timme. Tidsgränsen innebär därför en något för snäv definition av vad som är domstolarnas närområde. Dessutom leder regeln till onödiga ledtider inom domstolarna eftersom domstolshandläggare måste tillfråga domare om de får anlita tolk med restid över en timme även då restiden uppenbarligen är skälig.

5.6.2 Högre kvalitet, enklare avrop och bättre verktyg

Statskontoret föreslår att Kammarkollegiet fortsättningsvis är ansvarig för ramavtalet och upphandlingen av tolkförmedlingstjänster. Domstolsväsendet bör särskiljas som verksamhet och nästa avtal ska på bästa möjliga sätt anpassas till deras verksamhet utan att huvudmannaskapet

flyttas till Domstolsverket. Det finns fördelar med Domstolsverket som huvudman, men det är Statskontorets bedömning att dessa inte är tillräckliga för att uppväga nackdelarna med att flytta avtalet ännu en gång.

I och med att Kammarkollegiet även i fortsättningen ska vara ramavtalsägare och upphandlingsansvarig, förblir upphandlingen professionaliserad och samordningen av myndigheter och effektivitetsvinster finns kvar. Statskontoret ser i dag inte tillräckliga skäl att flytta ansvaret för ramavtalet. Vid den senaste flytten från Rikspolisstyrelsen till Kammarkollegiet uppstod en hel del problem under den avtalslösa perioden, som ännu inte blivit lösta fullt ut. Varje omorganisation medför inkörningsproblem och en period av osäkerhet, vilket man bör undvika om inte nyttan med omorganisationen är omfattande och säkerställd. Kammarkollegiets breda upphandlingskompetens är således en viktig utgångspunkt för förslaget.

Avtalets innehåll och utformning

Inför en ny avtalsperiod bör Kammarkollegiet samråda med Domstolsverket och domstolarna och ge deras synpunkter stor vikt när det gäller krav på leverantörerna. De nämnda aktörerna bör i samverkan utveckla fler sätt och mått för att ta hänsyn till kvalitet i tolkförmedlingstjänster. Nedan ger vi rekommendationer för några faktorer som man bör överväga i förfrågningsunderlaget utifrån de problem som vi observerat i utredningen.

Kammarkollegiet bör utreda om rangordningsförfarandet är den mest effektiva lösningen för ett ramavtal med flera leverantörer. Ett alternativ till att ha rangordning är en förnyad konkurrensutsättning. Ytterst handlar det om att systemet på bästa möjliga sätt ger domstolarna tillgång till de resurserna som de efterfrågar. Det ska också vara ett system som inte belastar domstolshandläggarna administrativt genom att de inte ska behöva bevaka beställningar i samma utsträckning som i nuläget.

Avtalet ska innehålla bättre möjligheter till sanktioner gentemot ramavtalsleverantörer som inte klarar att uppfylla kraven som man ställde i upphandlingen. Formerna för hur detta ska gå till bör vara specificerade i ramavtalet. Till exempel kan kontinuerliga avstämningsmöten ingå samt en tätare och mer standardiserad rapportering av statistik. Avtalet

skulle kunna separera distans- och kontakttolkning. En prismodell som uppmuntrar till videotolkning kan avtalas.

Man bör omvärdera avtalets geografiska indelning i den mån det är möjligt. I stället för dagens länsvisa områdesindelning bör de geografiska områdena anpassas till domstolarnas funktionella områden. Indelningen kan vara domsagor eller en annan indelning som tar hänsyn till domstolarnas verksamhet.

Förmedlingarnas kapacitet ska säkras i upphandlingen. När man ska upphandla ett nytt ramavtal, bör man ta större hänsyn till kraven på leverantörernas förmedlingskapacitet (till exempel anslutna tolkar) och hur man ska säkerställa denna kapacitet. Det krävs ett metodologiskt utvecklingsarbete från ramavtalsägaren för att hitta sätt att inkludera detta i upphandlingen. I det nuvarande avtalets upphandling kunde man inte ta hänsyn till denna aspekt i så stor utsträckning att förmedlingarnas kapacitet garanterades.

Statskontoret föreslår också att kvalitetskriterier bör få större vikt i förhållande till tjänstens pris i upphandlingen. Den myndighet som upphandlar bör även se över möjligheterna till att använda fler och bättre kvalitetskriterier i upphandlingen. Kvalitetskriterierna ska spegla en faktisk verksamhet snarare än en egen beskrivning av verksamheten.

Restidsgränsen bör inte vara dragen vid en timme som i nuvarande avtal. Statskontoret bedömer att åtminstone tre timmars restid bör vara accepterat i normalfallet. Utöver denna gräns bör det fortsatt vara upp till domstolarna att fritt bedöma rimligheten i restiden.

Bedömning

Lösningförslaget syftar till att göra det enklare och mer effektivt att använda tolkar. Samtidigt äventyrar man inte den stabilitet som flera domstolar byggt upp, vilket skulle vara risken med en ny avtalslös period. Det senare medför dessutom uppstartsproblem för en ny ramavtalsägare. Om det inte går att uppfylla de funktionella kraven på grund av att Kammarkollegiet har huvudmannaskapet bedömer Statskontoret att det ska flyttas. Funktionella krav får inte stå tillbaka på grund av huvudmannaskapsfrågan, utan ska vara det som avgör hur organisationen av avtalets aktörer ska konstrueras. Därför är det av stor betydelse

att regeringen och Domstolsverket följer utvecklingen. Vi anser också att man bör följa upp och utvärdera frågan om huvudmannaskapet efter att ett nytt ramavtal har kommit på plats.

5.6.3 Möjliga konsekvenser

Med Kammarkollegiet som huvudman för avtalet även fortsättningsvis, kan det innebära att avståndet till domstolarna förblir långt. Detta kan medföra fortsatt långsamma processer kring reklamationer, uppföljning och sanktioner.

Om man ställer fler och högre krav på leverantörerna vid den kommande upphandlingen kan det ha betydelse för priset på förmedlingstjänsterna. Högre krav medför sannolikt ökade kostnader för leverantörerna för att tillgodose dessa. Därmed följer också ökade statliga kostnader för denna kvalitetshöjning.

En nytt och uppdaterat avtal kan medföra inkörningsproblem. Implementeringen av ett nytt avtal med nya regler kan ta tid för både leverantörer och domstolar, bland annat för att anpassa verksamheten till nya åtaganden samt för att bygga upp nya rutiner.

Om rangordningssystemet ändras till en förnyad konkurrensutsättning finns det en risk för att en domstol kan bli utan anbud på ett tolktillfälle. Detta leder till samma merarbete som i dag när domstolen utan tolkförmedlingens hjälp ska finna en tolk.

5.7 Förstärkt uppföljning och utvärdering

Statskontoret föreslår:

- Kammarkollegiet anpassar sin uppföljning och utvärdering av ramavtalet till dess speciella särart. Myndigheten behöver bli mer strategisk och aktiv i det arbetet för att problem och felaktigheter inte ska bli varaktiga och påverka de tolknyttjande myndigheterna under längre perioder.
- Domstolarna förstärker sitt arbete med att rapportera avvikelser och felaktigheter. Utan dessa underlag är det svårt för Kammarkollegiet att vidta några åtgärder.

Olika former av uppföljning och utvärdering har kommit att bli ett allt vanligare inslag inom offentlig förvaltning. Dessa aktiviteter syftar till att skapa underlag för styrning. Exempelvis när en myndighet inte äger produktionen eller kan detaljstyra en specifik verksamhet, kan det vara betydelsefullt att löpande följa upp och utvärdera den i relation till specificerade mål eller krav. Utifrån detta kan man sedan göra en bedömning om det finns ett behov av att på olika sätt påverka verksamheten och på så sätt styra verksamheten i efterhand.

Detta gäller särskilt när man upphandlar tjänster. För att säkerställa att en leverantör under en längre tid levererar tjänster i enlighet med avtalet behöver man löpande följa upp och utvärdera verksamheten i relation till det avtal som leverantören ingått i. Om det inte sker finns det en risk för att leverantörer obehindrat kan leverera tjänster på ett bristfälligt sätt. Den konkurrensutsättning som skett vid upphandlingen ger då inte den nytta det är tänkt även om priset på varan är relativt sett lågt.

Konkurrensverket ger råd när det gäller uppföljning vid upphandling av tjänster. En grundregel är att avtalen ska vara utformade så tydligt att det inte finns något utrymme för tolkning och missförstånd. Det gäller även uppföljning och utvärdering av avtalet. Det bör också finnas en plan för uppföljning av avtalet. Det är också viktigt att de som kommer att använda avtalet känner till dess konstruktion och innehåll. Med sådana grundläggande kunskaper om avtalet är det enklare för användare av avtalet att reagera på brister, enligt myndigheten (Konkurrensverket 2014).

5.7.1 Ett unikt ramavtal

Statskontorets bedömning är att det statliga ramavtalet för tolkförmedlingstjänster skiljer sig åt från många andra avtal, framför allt på grund av att de tjänster som avropas gör det med mycket hög frekvens. Det innebär att felaktigheter och problem kan få mycket utbredda effekter.

Domstolarnas arbete är fokuserat på det dömande och har ingen omfattande administrativ kapacitet. Det finns också en relativt stor press att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt. Det saknas också hållbara rutiner för att upptäcka och rapportera fel och problem.

När avtalet ägs och förvaltas av en part men används av andra uppstår ett avstånd som kan försvåra kommunikationen och kännedomen av de

problem som finns. Statskontorets konstaterar därför att det finns en risk för att de problem som domstolarna identifierar inte leder till åtgärder från Kammarkollegiets sida.

Kammarkollegiet har inte tagit hänsyn till att domstolarnas rutiner brister. De har heller inte tagit nödvändig hänsyn till avtalets och tjänsternas särskilda natur i arbetet med att följa upp och utvärdera avtalet. Därför finns det en risk för att problem blir kvar onödigt länge.

5.7.2 Förslag på åtgärder

Statskontorets uppfattning är att uppföljning och utvärdering är helt avgörande för att ett statligt ramavtal ska kunna generera tjänster av sådan kvalitet som domstolarna behöver. Om det inte sker finns det risk för att brister och felaktigheter cementeras under längre perioder. Uppföljning och utvärdering ska fungera som en reaktiv styrning i syfte att stänga ute leverantörer som inte lever upp till avtalets krav. För att denna styrning ska fungera, behöver den utvecklas. Ett nytt avtal kräver också en mer proaktiv hållning. Statskontoret lämnar därför ett antal förslag på åtgärder som behövs för att förutsättningarna för det ska bli bättre.

Kammarkollegiet ska utveckla och stärka uppföljningen

För det första föreslår Statskontoret att Kammarkollegiet utvecklar sitt arbete med att följa upp och utvärdera avtalet. I dag är uppföljningen huvudsakligen reaktiv vilket innebär att den sker efter att en tillräcklig mängd klagomål lämnas in. Möjligheten att fånga upp sådana problem är då beroende av att andra rapporterar avvikelser och fel. Om dessa uteblir kommer de heller inte Kammarkollegiet till känna, och därmed vidtas inga åtgärder. Detta leder till att problem kan ligga kvar i systemet länge. Därför behöver Kammarkollegiet arbeta aktivt för att få in sådan information från domstolarna. Exempelvis med hjälp av rutinmässiga påminnelser om att dessa underlag är av stor betydelse.

I dag sker informationsinsamlingen också proaktivt genom så kallade kundnöjdhetsmätningar. Statskontorets uppfattning är att det är viktigt att arbeta proaktivt, framför allt med anledning av domstolarnas bristande rutiner att reklamera och rapportera felaktigheter. I dag släpar dessa mätningar efter vilket innebär att problem blir kvar i onödan.

Statskontoret föreslår att mätningarna planeras in redan i avtalstexten och att det sker med en högre frekvens än i dag. Vi anser att de ska genomföras åtminstone två gånger om året under de inledande åren. Kundnöjdhetsmätningen bör också kompletteras med att man gör stickprov bland domstolarna i samtliga avtalsområden för mer fördjupade frågor.

Förbättrade rutiner på domstolarna

Statskontoret gör bedömningen att domstolarna behöver utveckla sina rutiner så att alla felaktigheter, avvikelser och problem rapporteras. Detta är nödvändigt för att Kammarkollegiet ska kunna vidta åtgärder för att rätta till problemen.

Ett flertal av förslagen i detta kapitel kan vara viktiga delar i det arbetet. Ytterst handlar det om att skärpa rutinerna. Det arbetet kan stödjas på olika sätt, exempelvis genom de riktlinjer som Statskontoret föreslår att Domstolsverket ska utfärda. Man bör också utforma den föreslagna avropsportalen på ett sådant sätt att det blir enkelt för berörda parter att göra reklamationer och som snabbt kommer till Kammarkollegiets kännedom. Även utbildningen av domstolspersonalen bör ta fasta på betydelsen av uppföljning.

5.8 Bättre samordning i tolkrelaterade frågor

Statskontoret föreslår att de domstolar som använder tolkar i hög omfattning inrättar en samordnare för tolkfrågor. Denna samordnare är viktig för att sprida kunskap och information samt för att stödja myndighetens arbete med tolkar och fungera som kontaktyta gentemot andra aktörer i tolkfrågor.

Flera domstolar som Statskontoret har träffat har fört fram att det vore önskvärt med en bättre relation till tolkförmedlingarna. De har också fört fram att det finns exempel där särskilda möten mellan domstolar och tolkförmedlingar har lett till förbättringar i samarbetet. Samarbetet mellan domstolarna och tolkförmedlingarna försvåras av att olika domstolar gör olika och att olika tolkförmedlingar har olika bokningsrutiner. Inom

domstolarna tycks relationen mellan domstolen och tolkförmedlingen också bestå av många olika relationer eftersom domstolshandläggarna arbetar var för sig utan närmare samordning.

Tolkförmedlingen möter inte ”en domstol” utan flera och kanske till och med olika rutiner inom en och samma domstol. Vidare har vi utifrån intervjuer kunnat konstatera att båda sidor ibland har svårt att se den andres behov och att det ibland finns ett ifrågasättande av den andra partens kunskap. Till exempel kan domstolen påpeka att förmedlingen inte förstår domstolens behov, medan en tolkförmedling kan uttrycka att domstolarna inte kan tillräckligt om tolkar och tolkning.

Flera domstolar har efterfrågat mer stöd vad gäller ramavtalet och dess bestämmelser. Likaså finns det en positiv inställning till att utbyta erfarenheter mellan domstolar. De seminarier som Statskontoret anordnade för samtliga domstolar sågs till exempel av många som ett värdefullt tillfälle till erfarenhetsutbyte, och det var tydligt att många delade bilden av att det är förenat med stora utmaningar att boka tolkar till förhandlingar.

Statskontorets bild är också att reklamationer av tolktjänster är en nedprioriterad fråga och att andra arbetsuppgifter kommer före. En domstol berättar att de nu prioriterar hårdare mellan vilka uppdrag som ska reklameras eftersom administrationen kring reklamationer är så omständlig. En annan domstol redogör för att andra uppgifter prioriteras och att det inte finns tid eller kraft att reklamera när uppgiften är löst och förhandlingen är genomförd. Efterarbetet nedprioriteras och fokus placeras i stället på kommande förhandlingar.

5.8.1 Lösningsförslag

Vid några av de domstolar vi har besökt finns en person med ett slags samordningsansvar för just reklamationer. Vi ser dock ett behov av att samordningsansvaret utvecklas på merparten av de domstolar som har behov av att anlita tolkar. Vi föreslår därför att domstolarna inrättar en tjänst eller en del av en tjänst som omfattar samordningsansvar för domstolens arbete med att anlita tolkar. Vi ser att en sådan funktion skulle kunna ha bland andra följande uppgifter:

- vara domstolens kontaktperson för tolkförmedlingarna inom ramavtalet
- inneha särskild kunskap i ramavtalets konstruktion och domstolens gemensamma rutiner för hur det ska användas
- ansvar för att göra reklamationer och sammanställningar av resultaten av domstolens uppföljningar
- vara kontaktperson gentemot andra domstolar i tolkfrågor för att underlätta vid exempelvis utlåning av lokaler för videotolkning och olika former av erfarenhetsutbyte
- verka för att domstolens personal generellt arbetar effektivt och på ett likartat sätt.

En samordnare på domstolen kan också vara en viktig del i det övergripande arbetet med att stödja och styra arbetet genom riktlinjer. Genom att samla kompetens och ansvar förbättras förutsättningarna för ett mer sammanhållet och effektivt arbete. För att denna samordning ska lyckas och ge effekt är det av stor betydelse att funktionen har stöd från de närmaste cheferna.

5.9 Många bäckar små gör en stor å

I februari 2014 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som kan leda till att domstolarna bättre kan utnyttja de befintliga tolk- och översättarresurserna i syfte att använda så kvalificerade tolkar och översättare som möjligt i domstolarna. För att kunna lämna relevanta och realistiska förslag som kan ge effekt är det nödvändigt att ha kunskap om de förutsättningar som råder och de erfarenheter som finns, bland annat på domstolarna. Det empiriska arbetet har därmed varit nödvändigt för att utveckla förslag på åtgärder.

De förslag som Statskontoret lämnar adresserar inte det grundläggande problemet, nämligen den begränsade tillgången av kvalificerade tolkar i Sverige. Om sådana begränsningar inte fanns skulle det inte finnas några uppenbara problem. Nu är situationen en annan – problemen är relativt omfattande och det är vanligt att en domstol genomför en förhandling utan en tillräckligt kvalificerad tolk.

Genom att mer effektivt använda de begränsade tolk- och översättarresurserna kan domstolarna minska inslaget av underkvalificerade tolkar och därmed minimera de risker för bristande rättssäkerhet och likabehandling som kan uppstå. Statskontorets förslag på åtgärder syftar till att skapa förutsättningar att nå dit.

Det är dock vår bedömning att det inte finns någon enskild åtgärd som förmår lösa hela problemet. Det räcker inte ens med några få åtgärder. Snarare krävs det flera olika åtgärder. Varje enskild åtgärd kan genomföras och bidra till förbättringar på marginalen. Men det är inte tillräckligt. För att nå effekt krävs många olika åtgärder, såväl små som mer omfattande. Det är summan av dessa små förbättringar som tillsammans kan bidra till en effektivare användning av tolkresurserna i Sverige.

Det finns också ett särskilt värde i att dessa insatser är samordnade och sker samtidigt. Varje enskild aktivitet är för liten för att skapa tillräcklig energi till förändring. Däremot, genom att vidta flera små åtgärder samtidigt kan frågan få ökad aktualitet och därmed ett ökat intresse bland berörda aktörer. Detta är goda förutsättningar för att skapa en vilja och ett engagemang som kan driva utvecklingen i rätt riktning. Många bäckar små gör en stor å.

De förslag på åtgärder som Statskontoret lämnar till regeringen kommer tyvärr inte leda till att domstolarna alltid har tillgång till en kvalificerad tolk vid en förhandling. Anledningen är att det inte är möjligt att auktorisera sig i alla språk som förekommer. Bortsett från denna begränsning är det vår uppfattning att de åtgärder som vi föreslår i detta kapitel skapar förutsättningar för att minimera användandet av icke auktoriserade tolkar. På så sätt kan rättssäkerheten och likabehandlingen stärkas vid Sveriges domstolar.

Referensförteckning

Direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

Domstoladministrasjonen (2010) *Bestilling og bruk av tolk – noen anbefalinger*.

Domstolsverket (2014a) *Budgetunderlag 2015–2017*.

Domstolsverket (2014b) *Rättshjälp och tolktaxor 2014*.

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

Hovrätten över Skåne och Blekinge (2013). *Att tolka rätt*.

NJA1974 s. 221.

Proposition 2004/05:131 *En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol*.

Proposition 2012/13:132 *Tolkning och översättning i brottmål*.

SOU 2004:15 *Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn*.

SOU 2007:72 *Kommunal kompetens i utveckling*.

SOU 2012:49 *Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden*.

SOU 2012:93 *En modernare rättegång II – en uppföljning*.

Statskontoret 2012:2 *En tolkningsfråga – om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar*.

Bilaga 1

Regeringsbeslut



Regeringsbeslut I:3
2014-02-13 Ju2014/1024/DOM

Justitiedepartementet



Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att föreslå åtgärder för bättre utnyttjande av tolk- och översättarresurser i domstol

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att domstolarna bättre kan utnyttja befintliga tolk- och översättarresurser i syfte att så kvalificerade tolkar och översättare som möjligt används i domstol. I arbetet ska Statskontoret samråda med Domstolsverket och Kammarkollegiet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 mars 2015.

Skälen för regeringens beslut

Det är från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att den tolkning och översättning som tillhandahålls inom rättsväsendet håller hög kvalitet. Till följd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden infördes den 1 oktober 2013 skärpta regler om tolkning i brottmål och skärpta kompetenskrav vid anlitande av tolkar och översättare vid domstolar och brottsutredande myndigheter, regeringens proposition Tolkning och översättning i brottmål (prop. 2012/13:132). Om en misstänkt i ett brottmål inte behärskar svenska ska en tolk anlitats vid sammanträden inför rätten. Om det är möjligt, ska en tolk eller översättare som är auktoriserad anlitats. I annat fall ska en annan lämplig person anlitats. Det skärpta kompetenskravet kommer att gälla även för tolkar och översättare som anlitats i andra mål och ärenden i allmän domstol. Enligt direktivet ankommer det på medlemsstaterna att vidta konkreta åtgärder för att se till att den tolkning och översättning som tillhandahålls håller den kvalitet som krävs.

Även i de allmänna förvaltningsdomstolarna, inte minst i migrationsdomstolarna, anlitats tolkar och översättare.

Postadress: 103 33 Stockholm	Telefonväxel: 08-4025 10 00	E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se
Besöksadress: Drottninggatan 16	Telefax: 08-20 27 34	Telex: 178 20 PREMIER S

Förvaltningsdomstolarna omfattas dock inte av reformen. Regeringen har den 8 maj 2013 beslutat om kommittédirektiv Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen enligt vilka utredaren ska överväga och föreslå åtgärder för att höja kvaliteten på de tolkar som anlitas i allmän förvaltningsdomstol (Dir. 2013:49). Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2014.

De tolkar som anlitas för tolkning inom domstolsväsendet kan delas in i fyra olika kategorier: auktoriserad tolk, auktoriserad tolk med speciell kompetens för tolkning inom rättsväsendet (s.k. rättstolk), tolk med utbildningsbevis från en sammanhållen grundutbildning och andra tolkar. Översättarna kan delas in i två kategorier: översättare som är auktoriserade (s.k. auktoriserade translatorer) och personer som utför översättningsuppgifter utan att vara auktoriserade. Det är för närvarande inte möjligt att bli auktoriserad tolk eller translator i alla språk som förekommer i domstol.

I Domstolsverkets rapport Kvaliteten på tolkning i domstolar, m.m. (Domstolsverkets rapportserie 2010:4) gjordes en kartläggning av användandet av tolkar och översättare i domstolarna och i vilken utsträckning dessa uppfattades vara kvalificerade. Av rapporten framgår att en stor andel av domstolarna är av den uppfattningen att den tolkning som tillhandahålls av rättstolkar och andra auktoriserade tolkar håller en hög kvalitet. Högst kvalitet bedöms rättstolkarna ha. När det gäller tolkar som inte är auktoriserade bedöms tolkningen hålla en lägre kvalitet. Domstolarna anser vidare att kvaliteten på den översättning som de auktoriserade translatorerna tillhandahåller är hög och de tycks överlag vara relativt nöjda även med kvaliteten på översättningar av icke auktoriserade översättare.

Enligt Domstolsverkets rapport har många domstolar problem med att anlita kvalificerade tolkar eller att anlita någon tolk över huvud taget. Det konstateras att det finns flera orsaker till problemen. Ett problem är enligt rapporten att det inte finns tillräckligt många auktoriserade tolkar eller att sådana inte finns att tillgå på grund av att anvisade förmedlingar inte har avtal med dem. Ett annat problem är att många domstolar inte frågar efter tolkar som är auktoriserade. Den bild som framkommer i Domstolsverkets rapport bekräftas av Statskontorets utredning En tolkningsfråga Om auktorisation och åtgärder för fler och bättre tolkar (2012:2). Statskontorets utredning visar även att tillgången på tolkar varierar beroende på var i landet tolkkompetensen efterfrågas och vilket språk det är fråga om. Flera av remissinstanserna som yttrade sig över betänkandet Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (SOU 2012:49) lyfte också fram att det är ett problem att hitta tolkar som har rätt kompetens.

Domstolsverket redogör i sin rapport även för varför domstolarna inte alltid ställer krav på auktoriserad translator. De främsta skälen är att

domstolarna förlitar sig på förmedlingarna och att rutinerna brister vid domstolarna.

Det kommer alltid att vara svårt att matcha utbud och efterfrågan gällande tolktjänster. Olika händelser i världen kan på kort tid öka efterfrågan på en viss typ av tolkar, men det kommer alltid att ta en viss tid att anpassa utbudet. Det torde inte vara möjligt att helt avvärja detta problem.

Många av de beskrivna orsakerna till att kvalificerade tolkar inte alltid anlitas handlar dock inte om bristande utbud av tolkar med rätt kompetens, utan om hur domstolarna efterfrågar tolktjänster. Genom förändringar i domstolarnas sätt att efterfråga tolktjänster torde matchningen mellan utbud och efterfrågan kunna förbättras. Det skulle t.ex. kunna röra sig om att i större utsträckning använda videokonferensteknik, bättre utnyttja de möjligheter som finns i det statliga ramavtalet att hitta kvalificerade tolkar, eller att planera utsättningen av förhandlingar och sammanträden så att tolkresurserna kan användas på ett bättre sätt. Målsättningen bör vara att befintliga auktoriserade tolkar kan utnyttjas för tolkning i större utsträckning än i dag och att tillgången på kvalificerad tolkning inom domstolsväsendet därmed kan öka. På samma sätt bör en auktoriserad translator alltid användas när det är möjligt.

Statskontoret bör ges i uppdrag att överväga och föreslå åtgärder som syftar till att domstolarna bättre kan utnyttja befintliga tolk- och översättarresurser i syfte att så kvalificerade tolkar och översättare som möjligt används i domstol.

På regeringens vägnar


Beatrice Ask


Carolina Östgren

Kopia till

Domstolsverket
Kammarkollegiet

Enkätfrågor

NEDANSTÅENDE FRÅGOR AVSER TOLKTJÄNSTER

1. I vilken omfattning använder domstolen sig av:

	Aldrig	Sällan	Ofta	För det mesta	Alltid
Statligt ramavtal	☐	☐	☐	☐	☐
Direktförordnande	☐	☐	☐	☐	☐
Eget avtal	☐	☐	☐	☐	☐

Annat, nämligen:

2. I vilken omfattning ställs krav på att rättstolk ska anlitas i de språk dessa finns att tillgå:

	Aldrig	Sällan	Ofta	För det mesta	Alltid	Inte aktuellt
Vid avrop från statligt ramavtal?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vid direktförordnande?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vid användning av eget avtal?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vid anlitan av tolk på annat sätt?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

3. I de fall domstolen inte ställer krav på att ska rättstolk anlitas, vilka är orsakerna?

4. I vilken omfattning ställs krav på att annan auktoriserad tolk än rättstolk ska anlitas i de språk dessa finns att tillgå:

	Aldrig	Sällan	Ofta	För det mesta	Alltid	Inte aktuellt
Vid avrop från statligt ramavtal?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vid direktförordnande?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vid användning av eget avtal?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vid anlitan av tolk på annat sätt?	☐	☐	☐	☐	☐	☐

5. I de fall domstolen inte ställer krav på annan auktoriserad tolk än rättstolk, vilka är orsakerna?

6. Använder domstolen sig av ramavtalets möjligheter att tillfråga tolkförmedling nr 2, 3 osv när nr 1 i rangordningen inte kan erbjuda efterfrågad kompetens?

- ☐ Använder inte ramavtalet
- ☐ Aldrig
- ☐ Sällan
- ☐ Ofta
- ☐ För det mesta
- ☐ Alltid

7. I de fall domstolen inte nyttjar denna möjlighet, vilka är orsakerna?

8. Reklamerar domstolen i de fall den inte varit nöjd med ramavtalets tolkförmedlingstjänster?

- ☐ Använder inte ramavtalet
- ☐ Aldrig
- ☐ Sällan
- ☐ Ofta

9. I de fall domstolen reklamerar, hur går man till väga?

10. Använder domstolen sig av möjligheten till tolkning via video?

- ☐ Aldrig
- ☐ Sällan
- ☐ Ofta
- ☐ För det mesta
- ☐ Alltid

11. I det fall domstolen inte använder denna möjlighet, vilka är orsakerna?

12. Har domstolen upprättat interna riktlinjer för tillvägagångssättet vid anlitande av tolk?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

13. Upplever ansvariga beställare vid domstolen att de har fått tillräcklig information kring tillvägagångssättet vid anlitande av tolk?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Kommentar:

14. Anlitar ni auktoriserad tolk/rättstolk vars restid till tolkmötet överstiger en timme när sådan kompetens inte finns att tillgå i närområdet?

- ☐ Aldrig
- ☐ Sällan
- ☐ Ofta
- ☐ För det mesta
- ☐ Alltid

Om ni inte anlitar sådan tolk, vilka är skälen till det?

NEDANSTÅENDE FRÅGOR AVSER ÖVERSÄTTARTJÄNSTER

15. I vilken omfattning använder domstolen sig av:

	Aldrig	Sällan	Ofta	För det mesta	Alltid
Statligt ramavtal	☐	☐	☐	☐	☐
Direktförordnande	☐	☐	☐	☐	☐
Eget avtal	☐	☐	☐	☐	☐

Annat, nämligen:

16. I vilken omfattning ställs krav på att auktoriserad översättare ska anlitas i de språk dessa finns att tillgå

	Aldrig	Sällan	Ofta	För det mesta	Alltid
Vid avrop från statligt ramavtal?	☐	☐	☐	☐	☐
Vid direktförordnande?	☐	☐	☐	☐	☐
Vid användning av eget avtal?	☐	☐	☐	☐	☐
Vid anlitande på annat sätt?	☐	☐	☐	☐	☐

17. I de fall domstolen inte ställer krav på auktoriserad översättare, vilka är orsakerna?

18. Använder domstolen sig av ramavtalets möjlighet att tillfråga förmedlingsföretag nr 2, 3 osv. när nr 1 i rangordningen inte kan erbjuda efterfrågad kompetens?

- ☐ Använder inte ramavtalet
- ☐ Aldrig
- ☐ Sällan
- ☐ Ofta
- ☐ För det mesta
- ☐ Alltid

19. I de fall domstolen inte nyttjar denna möjlighet, vilka är orsakerna?

20. Reklamerar domstolen i det fall den inte varit nöjd med ramavtalets förmedlade tjänster?

- ☐ Aldrig
- ☐ Sällan
- ☐ Ofta
- ☐ För det mesta
- ☐ Alltid
- ☐ Använder inte ramavtalet

21. I de fall domstolen reklamerar, hur går man till väga?

22. Upplever ansvariga beställare vid domstolen att de har fått tillräcklig information kring tillvägagångssättet vid anlitande av översättare?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Kommentar:

23. Har domstolen upprättat interna riktlinjer för tillvägagångssättet vid anlitande av översättare?

- ☐ Ja
- ☐ Nej