

Tolkning som samspel

Vårdpersonal, liksom personal vid myndigheter, kan ibland uppfatta tolkar som ett störningsmoment i sin yrkesutövning. Erfarenheter av tolkade samtal som blivit krångliga, eller tagit långt mer tid än vad man tänkt sig, kan förstärka denna inställning. Likafullt är tolken ofta en nödvändig aktör i de flesta av det moderna samhällets institutioner. För att kunna garantera vård, social service och rättsskipning på lika villkor för alla måste därför, som jag ser det, tre viktiga behov tillgodoses. Det ena är att det måste finnas utbildade tolkar som kan utföra ett kvalificerat arbete. Det andra är att dessa personer anlitas när de behövs (att man alltså undviker att anlita okvalificerad arbetskraft). Det tredje är behovet av grundläggande utbildning i kommunikation, i kommunikation över språk- och kulturgränser, i kommunikation via tolk, bland människor som arbetar inom olika institutioner.

*Citat ur Kontakt genom tolk,
Dialogos förlag, 1998.
Docent Cecilia Wadensjö, Tema Kommunikation,
Linköpings universitet*

Till statsrådet Mona Sahlin

Regeringen beslutade den 20 december 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll över tolkförmedlingarnas verksamhet och, om det finns behov, ge förslag på hur denna tillsyn och kvalitetskontroll kan utformas (dir. 2001:114). Den 31 oktober 2002 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv, varvid utredningstiden förlängdes till den 15 september 2003 (dir. 2003:136). Den 30 april 2003 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv avseende förlängning av utredningstiden till den 15 januari 2004 (dir. 2003:59).

Den 4 juni 2002 förordnade regeringen författaren och journalisten Lise Blomqvist som särskild utredare. Blomqvist kunde på grund av sjukdom inte fullfölja uppdraget. Regeringen förordnade den 12 november 2002 tidigare departementsrådet Stig Lundström till särskild utredare. Den 5 februari 2003 förordnades som sekreterare jur. kand. Lise-Lotte Argulander Klavebäck.

Den 18 juni 2002 förordnade regeringen som experter: integrationsutvecklare. Else Berglund, Integrationsverket, byråchef Kerstin Björkholm, Kammarkollegiet, auktoriserade rätts- tolken Jennie Fors, Auktoriserade Tolgars Riksförbund, verksamhetschef Dan-Eve Johansson, Tolkcentralen i Göteborg, departementssekreterare Eva-Lotta Johansson, Justitiedepartementet, auktoriserade rätts- och sjukvårdstolken Ali Labriz, Sveriges Tolkförbund, sekreterare Qaisar Mahmood, Svenska Kommunförbundet, civilekonom Magnus Nilsson, Nämnden för offentlig upphandling och avdelningsråd Per-Arne Sundbom, Konkurrensverket. Den 6 juni 2003 förordnades kansliråd Niclas Falkendal, Justitiedepartementet som expert. Utredningens assistent har varit Lena Enstam.

Utredningen har antagit namnet Tolkförmedlingsutredningen.
Härmed överlämnar vi vårt betänkande Tolkförmedling –
kvalitet registrering tillsyn (SOU 2004:15). Utredningsuppdraget
är därmed avslutat.

Stockholm i januari 2004

Stig Lundström

/Lise-Lotte Argulander Klavebäck

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
Förslag till lag om tolkförmedlingar	23
Del I Uppdraget	
1 Uppdraget att utreda tolkförmedlingar	29
1.1 Uppdraget.....	30
1.2 Hur vi har arbetat med uppdraget.....	30
1.3 Avgränsningar i uppdraget	32
1.4 Tolktjänster som finansieras med allmänna medel	34
Del II Förslag	
2 Lag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar.....	37
2.1 En lag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar behövs	37
2.1.1 Behov av kvalitetshöjning inom tolkförmedlingsområdet	39
2.1.2 Rättssäkerheten för tolkanvändarna.....	40
2.1.3 Tolktjänster finansieras i huvudsak av allmänna medel	41

2.1.4	Konkurrensen mellan privata och kommunala tolkförmedlingar	42
2.2	Införande av en särskild lag om tolkförmedlingar	43
2.2.1	Yrkesmässig förmedling av tolktjänster skall omfattas av lagen	44
2.2.2	Villkor för registrering.....	44
2.2.3	En registrerad tolkförmedlings skyldigheter.....	46
2.2.4	Ansvar för tolkarnas kompetens och utbildning	49
2.2.5	Tolkförmedlingens ansvar för att god tolksed iakttas	50
2.3	Särskilt om kommunala tolkförmedlingar	51
3	Tillsyn över registrerade tolkförmedlingar	53
3.1	Varför behövs det tillsyn?	53
3.2	Tillsynsansvaret	53
3.2.1	Skäl för att en branschorganisation inte kan ha registrerings- och tillsynsansvar	54
3.2.2	Skäl för att en myndighet skall ha registrerings- och tillsynsansvar	56
3.3	Tillsynsmyndighetens befogenheter	58
3.3.1	Upphävande av registrering och varning	59
3.3.2	Tillsynsmyndighetens möjlighet att tvinga någon att upphöra med tolkförmedlingsverksamhet	59
3.3.3	Tolkförmedlingens skyldigheter	60
4	Rekommendationer	61
4.1	Upphandling av tolktjänster	61
4.1.1	Information och utbildning om upphandling	61
4.1.2	Ramavtal	63
4.1.3	Direktupphandling.....	64
4.2	Tolkarnas arbetsmarknadsvillkor	64
4.3	Kontakttolkutbildningen	65
5	Finansiering och konsekvensanalys	67
5.1	Finansiering	67

5.1.1	Avgift för prövning av en ansökan om registrering	68
5.1.2	Beräkning av årlig tillsynsavgift	69
5.2	Konsekvensanalys för tolkförmedlingar.....	69
5.2.1	Administrativa och andra åtgärder som tolkförmedlingar måste vidta med anledning av förslagen	70
5.2.2	Förbättrad konkurrens mellan privata och offentliga tolkförmedlingar.....	72
5.2.3	Ikraftträdande av lagen.....	72
5.2.4	Informationsinsatser med anledning av en ny lag	72
5.3	Vad händer om tolkförmedlingsverksamheten inte regleras?	73
6	Författningskommentar	75
6.1	Förslaget till lag om tolkförmedlingar.....	75

Del III Bakgrund och analys

7	Reglering av tolkanvändningen	87
7.1	Myndigheters grundläggande principer för ärendehantering.....	87
7.1.1	Användningen av tolk enligt förvaltningslagen	88
7.1.2	Användningen av tolk inom rättsväsendet.....	90
7.1.3	Användningen av tolk inom hälso-, sjukvård- och omsorgsområdet	91
7.1.4	Användningen av tolk enligt Nordisk språkkonvention och Nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster.....	92
8	Tolkförmedlingarnas utveckling.....	95
8.1	Utvecklingen av tolkförmedlingar före 1970	96
8.2	Utvecklingen av tolkförmedlingar 1970–1990.....	100
8.3	Utvecklingen av tolkförmedlingar 1990–2002	101

8.4	Tolkförmedlingars marknadsförhållanden	102
8.5	Behovet av tolkförmedlingar och utvecklingstendenser.....	104
9	Konkurrens mellan tolkförmedlingar	109
9.1	Förutsättningar för en väl fungerande konkurrens.....	109
9.1.1	Regelreformering	110
9.1.2	Konkurrensutsättning av kommunal verksamhet.....	111
9.1.3	Statsmakternas syn på konkurrens	112
9.2	Marknaden för tolkförmedling.....	113
9.3	Vad förklarar nuvarande marknadssituation?	116
9.4	Problem vid tolkförmedling	117
9.4.1	Tolkförmedling – en upphandlingsmarknad	118
9.4.2	Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer....	119
9.4.3	Kommunallagen och tolkförmedling.....	122
9.4.4	Konkurrenslagen – samarbete mellan företag.....	128
9.4.5	Tolkarnas situation ur ett konkurrensperspektiv	130
10	Upphandling av tolkförmedlingstjänster	133
10.1	Lagen om offentlig upphandling	134
10.2	Upphandlingsförfaranden.....	135
10.2.1	Direktupphandling.....	135
10.2.2	Förenklad upphandling och urvalsupphandling.....	137
10.3	Förfrågningsunderlaget.....	138
10.3.1	Uteslutningsgrunder och kvalifikationskrav på leverantören.....	138
10.3.2	Krav på tjänsten som upphandlas.....	141
10.3.3	Utvärderingsgrund och utvärderingskriterier	143
10.3.4	Kommersiella villkor och administrativa bestämmelser	145
10.3.5	Offentlighet och sekretess	146
10.4	Ramavtal.....	147
10.5	Delade och kombinerade anbud	148
10.6	Uppföljning av avtal	149

10.7 Köp från egna bolag	150
10.8 Offentligt ägda tolkförmedlingars anskaffning av tolkar....	152
10.9 Egenregiverksamhet.....	153
10.10 Avbrytande av upphandling	153
10.11 Lokala hänsyn	154

11 Kontakttolkarnas arbetsmarknadssituation, kompetens och arbetsförhållanden 155

11.1 Olika former av tolkning och brist på auktoriserade tolkar	156
11.1.1 Antalet verksamma tolkar i Sverige	157
11.1.2 Kammarkollegiets auktorisation av tolkar	159
11.1.3 Utbildning av tolkar	161
11.1.4 Behovet av tolkar	165
11.2 Arbetsmarknad, arbetsvillkor och arbetsmiljö för tolkar....	167
11.3 Tolken – arbetstagare, uppdragstagare eller egen företagare?	171
11.3.1 Tolcars arbetsrättsliga ställning	171
11.3.2 Tolkar och det skatterättsliga systemet.....	174
11.3.3 Tolkens ersättning vid sjukdom	176
11.3.4 Tolken och arbetslöshetsförsäkringen	177

Del IV Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv (Dir. 2001:114)	181
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv (Dir. 2002:136)	185
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv (Dir. 2003:59)	187
Bilaga 4 Sammanställning av resultat från enkätundersökningen bland tolkförmedlingar	189
Bilaga 5 Enkät till tolkförmedlingar	205

Bilaga 6	Organisationer med anknytning till utredningen om tillsyn över tolkförmedlingar	213
Bilaga 7	Viss statistik.....	219
Bilaga 8	God tolksed.....	223

Sammanfattning

Tolkförmedlingarnas utveckling

Sverige har genom invandringen de senaste femtio åren fått tillgång till en enorm språkresurs. Vi har fått ett samhälle som präglas av kulturell, etnisk och religiös mångfald. Den språkliga mångfalden täcker omkring etthundrafemtio språk. Samhället har också successivt tagit vara på denna språkpotential för att bygga upp och utveckla tillgången på tolkar.

Invandringen till Sverige kan delas in i tre faser: arbetskraftsinvandring fram till 1972, anhöriginvandring till mitten av 1980-talet och en allt större flyktinginvandring sedan dess. Den kraftiga inflyttningen till Sverige har ställt olika delar av samhällets tolkservice inför en rad problem av varierande karaktär. Det har till exempel funnits brist på auktoriserade tolkar i åtskilliga språk och problem i samband med auktorisation av tolkar. Därtill kommer resursproblem inom speciellt kontakttolkutbildningen och konkurrens mellan offentliga och privata tolkförmedlingar.

Tolkförmedlingarna för språkliga tjänster, utom teckenspråkstolkning, har utvecklats under de senaste fyrtio åren. Tidigare dominerades tolkförmedlingarna av kommunala enheter med uppgift att ta sig an frågor som rörde invandrare och flyktingar - i första hand inom den egna kommunens socialtjänst. Efterhand mötte de kommunala tolkförmedlingarna förfrågningar om tolkservice från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som då svarade för mottagandet av flyktingar och även delvis från dåvarande Statens Invandrarverk, hälso- och sjukvården samt polis- och rättsväsendet. Tolkförmedlingar i privat regi har tillkommit under de senaste tio åren.

Vi har beräknat att det finns drygt 40 kommunala och knappt 20 privata tolkförmedlingar.

Marknaden för tolkar är koncentrerad till ett begränsat antal beställare. Migrationsverket och landstingen, svarar för över hälften

av alla tolktimmar, som under år 2002 uppgick till drygt en miljon. Omsättningen var enligt enkäten år 2002 ungefär 400 miljoner kronor, varav de kommunala förmedlingarna svarade för ca 190 miljoner kronor och de privata för ca 180 miljoner kronor. Därtill kommer Domstolsverkets kostnader för anlitande av tolkar. Finansieringen sker nästan uteslutande med offentliga medel.

Problem vid tolkförmedling

Under utredningsarbetet har vi fått uppgifter om bl.a. felaktiga behandlingar inom hälso- och sjukvården och rättsövergrepp inom rättsväsendet till följd av mindre kompetent tolkning. Det finns till och med exempel på tolkar som har bedrivit olaga underrättelseverksamhet i samband med asylutredningar eller rättegångar.

Det finns ingen generell rätt för den enskilde med bristfälliga kunskaper i svenska språket att kräva kompetent tolk i kontakter med myndigheter. Behovet av att anlita tolk bedöms och bestäms av samhällets företrädare. Däremot existerar det i flera lagar bestämmelser med sådan innebörd att myndigheten vid behov skall, bör eller må anlita tolk när den enskilde inte behärskar svenska språket.

Utredningsarbetet har framför allt inriktats mot följande frågeställningar där det förekommer problem i samband med tolkförmedling.

Ingen registrering eller tillsyn över tolkförmedlingar

Kammarkollegiet har ansvar över att föra register och utöva tillsyn över auktoriserade tolkar och translatorer enligt förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Kammarkollegiet kan upphäva en auktorisation om tolken uppsåtligen gör orätt i sin verksamhet eller annars förfar på oredligt sätt.

Det finns emellertid ingen tillsyn över tolkförmedlingar, inte heller något krav på prövning att bedriva verksamheten eller registrering av verksamheten. Tolkförmedlingarna har i stort sett utvecklats utan central styrning. Indirekt har utvecklingen styrts genom de krav som ställs på myndigheterna att använda tolk, vilket kommer till uttryck i olika lagar, i synnerhet förvaltningslagen.

Konkurrensen mellan tolkförmedlingar

Tolkförmedlingsverksamheten är under ständig förändring. På den kommunala sidan har tolkförmedlingarna de senaste tjugo åren minskat från drygt hundra enheter till ca fyrtio förmedlingar. Utvecklingen går mot större enheter. Vår enkätundersökning visade att de kommunala tolkförmedlingarna utvidgat och utvecklat sin verksamhet mot externa kunder, vilket principiellt sett inte varit förenligt med kommunallagens bestämmelser och kan skapa problem i konkurrensen mellan förmedlingarna. Tillkomsten av privata tolkförmedlingar påverkar konkurrensituationen.

Samtliga kommunala tolkförmedlingar utom tre bedriver förmedlingsverksamhet åt andra kommuner eller kunder som inte tillhör den egna kommunen. Nästan samtliga kommunala förmedlingar har dimensionerats för att klara två till tre gånger större efterfrågan av tolktjänster än vad som följer av den egna kommunens beställningar av tolkar. Kommunala tolkförmedlingar svarar för mer än hälften av marknadens totala omsättning och är i högre grad än privata förmedlingar verksamma i glesbygd.

Grunden för hur kommunal verksamhet skall utformas och drivas finns i kommunallagen (1991:900). Den gäller för både kommun och landstingskommun. Den kommunala verksamheten styrs bl.a. av lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna. Här bör också nämnas den grundläggande principen om förbud för kommun att driva s.k. spekulativ verksamhet, dvs. att driva verksamhet som är förknippad med ett ekonomiskt risktagande.

Kommuner och landsting får alltså endast driva näringsverksamhet under förutsättning att detta görs utan vinstsyfte och avser att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Det finns dock inget hinder för att en kommun bedriver tolkförmedling i egen regi som riktar sig till de egna kommunmedlemmarna. En sådan samordningsfunktion har utredningen dock inte ansett utgöra en tolkförmedling i aktuellt avseende.

Privata tolkförmedlingar, som exempelvis drivs enligt aktiebolagslagens regler, kan agera utan att vara bundna av de regler som styr kommunal verksamhet.

Upphandling av tolktjänster

Beställare av tolktjänster skall i normalfallet utse leverantörer/tolkförmedling med stöd av en upphandling i konkurrens enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Kommunala tolkförmedlingar lämnar anbud till såväl den egna kommunen som andra kommuner, landsting och statliga myndigheter. Av vår undersökning framgår att för merparten av de kommunala tolkförmedlingarna utgjorde mer än tre fjärdedelar av deras omsättning år 2002 intäkter från andra beställare än den egna kommunen.

Tolförmedling är nästan helt en s.k. upphandlingsmarknad. Förmedlingarna har ett begränsat antal offentliga beställare som kunder, tjänsterna finansieras med allmänna medel och företagets överlevnad/framgång beror på utfallet av upphandlingar. Vidare kan sägas att konkurrensen vid tolförmedling främst utspelas på lokala eller regionala marknader. Ett begränsat antal förmedlingar bedriver verksamhet i större områden än så. Flera förmedlingar samverkar i vissa fall för att klara beställarens uppdrag.

Vid upphandling av tolktjänster, i likhet med all annan upphandling, förutsätts att beställaren i förfrågningsunderlaget preciserar den tjänst som skall köpas bland annat med avseende på kvalitet. Vi har fått indikationer på att det finns brister i förfrågningsunderlaget och att upphandlingarna ofta tenderar att främst bli en konkurrens om priset där kvalitetsfrågorna kommer i bakgrunden. Vi har också funnit att beställningar av tolktjänster inte görs enligt upphandlingsreglerna, s.k. otillåten direktupphandling.

En annan viktig förutsättning för en väl fungerande konkurrens, och en godtagbar eller rimlig kvalitet på tolktjänsterna är att beställaren följer upp tolförmedlingens åtaganden. Beställaren gör normalt inte sådana uppföljningar i tillräcklig omfattning. Till detta kan ha bidragit, förutom att uppföljningen är kostnadskrävande, att det kan vara svårt för beställaren att bedöma kvaliteten på ett genomfört tolkuppdrag.

Tolkarnas utbildning och arbetsmarknadssituation

Det är för närvarande stor brist på auktoriserade tolkar och tolkar med speciell kompetens.

Av vår enkätundersökning framgår att det finns drygt 15 000 tolkar registrerade hos tolförmedlingarna. De flesta är emellertid

registrerade hos två eller tre tolkförmedlingar. Ytterligare ca en tredjedel av de registrerade tolkarna är inte aktiva. Av de återstående omkring 5 000 aktiva tolkarna i Sverige är 825 auktoriserade av Kammarkollegiet. För närvarande har Kammarkollegiet möjlighet att auktorisera tolkar i 34 språk medan det idag talas ytterligare ett drygt hundratal språk, inom vilka tolkning förekommer.

Vi har funnit att det finns problem för tolkarna i deras yrkesmässiga utövning, företrädesvis av arbetsrättslig art. Det finns även problem som rör kompetensfrågor. Tolkens arbetsrättsliga relation till tolkförmedlingen är ofta oklar. Distinktionen mellan "uppdragstagare" och "arbetstagare" är otydlig. Definitionerna mellan näringsidkare och anställd är inte enhetlig i de olika regelverken.

Kvaliteten hos de tolkar som används, alltså tolkens utbildning, skicklighet och erfarenhet, är högst skiftande. En stor andel av de tolkar som regelbundet arbetar inom yrket har mycket god, ofta dokumenterad kompetens och lång erfarenhet. Alltför många tolkar saknar emellertid tillräckliga kvalifikationer. Tolkutbildningens resurser är dessutom ytterst begränsade och har i relativa termer försämrats den senaste femårsperioden.

Utredningens förslag

Registrering och tillsyn av tolkförmedlingar

Vi föreslår en lag för registrering av och tillsyn över tolkförmedlingar. Det tyngsta argumentet för att införa en lag är att kvalitets-säkra kontakttolkningen, dvs. den språkliga tolkning mellan en sökande i något ärende hos en myndighet eller annan statlig eller kommunal verksamhet och en person inom den verksamheten. Tillsyn och kvalitetskontroll kan medföra att kompetensen bland tolkarna höjs, att myndigheterna kan lita på att de får kvalitet i tolkningen och att den enskilde kan känna att hon eller han får adekvat stöd i form av kompetenta tolkar. En central del i förslaget är kravet på att förmedlingarna skall arbeta för att auktoriserade tolkar anlitas.

Lagen skall omfatta alla tolkförmedlingar som yrkesmässigt förmedlar tolktjänster till statlig eller kommunal verksamhet. Villkor för registrering är att förmedlingen bedöms lämplig för uppgiften och inte är i konkurs, likvidation eller har näringsförbud.

Ett annat skäl för att införa en lag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar är att det saknas nationell överblick över kontakttolkningen och kostnaderna för densamma. Merparten av kostnaderna för tolkningen finansieras av det allmänna. Det är ett samhällligt intresse att veta att kvaliteten på de tjänster man köper via tolkförmedlingar är god och att verksamheten följs upp av en oberoende instans.

Genom en lag om registrering och tillsyn över tolkförmedlingar kan myndigheter, statliga verksamheter och kommuner få bättre garanti för att allmänna medel används effektivt och att kvaliteten på tolktjänster säkerställs.

För att garantera att tolktjänsterna håller en hög kvalitet bör tillsyn ske över alla tolkförmedlingar, oberoende av storlek på förmedlingen, var förmedlingen är belägen i landet eller vem som är huvudman för förmedlingen.

Syftet med tillsynen är att få insyn i en tidigare närmast oreglerad verksamhet. En effektiv uppföljning av svensk tolkservice förutsätter en statlig tillsyn av verksamheten.

Ansvar för registrering och tillsyn

Vi föreslår att en central myndighet skall ha ansvaret för registrering av och tillsyn över tolkförmedlingar. Kammarkollegiet framstår som den mest lämpade myndigheten att ansvara för dessa uppgifter. Kammarkollegiet har lång erfarenhet av tillsyn över tolkar och översättare och känner väl till tolkförmedlingsbranschen. Det finns dessutom en rådgivande nämnd för tolk- och översättarfrågor som är knuten till Kammarkollegiet och som kan bistå myndigheten i olika ärenden med tolkförmedlingar och tolkar.

En väl fungerande tillsyn förutsätter att tillsynsmyndigheten har de verktyg och befogenheter som behövs. Tillsynsmyndigheten föreslås ha rätt att begära in de uppgifter och handlingar från en registrerad tolkförmedling som myndigheten behöver för att kunna fullfölja tillsynen. Myndigheten bör exempelvis kunna genomföra inspektioner hos tolkförmedlingar.

Vi föreslår att tillsynsmyndigheten får ta ut avgifter för att täcka kostnaderna för registrering och tillsyn.

Om tillsynsmyndigheten finner att tolkförmedlingen bl.a. inte uppfyller de villkor som ställs i lagen skall tillsynsmyndigheten ha möjlighet att upphäva registreringen. Om förseelsen inte anses till-

räckligt allvarlig skall tillsynsmyndigheten istället kunna meddela varning.

Kammarkollegiets rådgivande nämnd för tolk- och översättarfrågor bör kompletteras med representanter för privata tolkförmedlingar när förmedlingarnas nya branschorganisationer hunnit etablera sig.

Vi anser vidare att det finns ett behov av statistiskt underlag för att öka kunskapen om tolkförmedlingarnas arbete och bedöma utvecklingen inom branschen. Det borde vara av intresse för användare av tolktjänster, beställare och myndigheter, att få insyn i branschen.

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av bestämmelserna i lagen begära in vissa statistikuppgifter om tolkförmedlingarnas verksamhet. Exempel på sådana uppgifter kan vara antal tolktimmar och tolkuppdrag, tolkuppdragens fördelning på språk, tolkanvändare med fördelning på samhällsfunktion (asylutredningar, rättsväsendet, sjukvården, socialtjänsten med mera), tolkuppdragens fördelning på auktoriserade och icke auktoriserade tolkar. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att avgöra hur och vilka uppgifter som skall samlas in och i vilken form dessa skall presenteras.

God tolkförmedlingssed

Vi har funnit att det bör utvecklas en s.k. god tolkförmedlingssed, eller uppförandekodex, som omfattar hela branschen med syfte att bättre säkerställa en hög kvalitet på tolktjänsterna.

En god tolkförmedlingssed kan medverka till att stärka förmedlingarnas professionella anseende och ge upphandlare av tolktjänster information om vilka tolkförmedlingar som följer ett kvalitetsdokument för förmedling av tolktjänster. Det kan också innebära en tydlig signal från tolkförmedlingarnas sida till deras kunder att kvalitetsaspekterna i förmedlingsverksamheten har hög prioritet. För användarna av tolk, de tolkbehövande, skulle införandet av god tolkförmedlingssed stärka rättssäkerheten vid behandling av frågor som rör deras egen person.

God tolkförmedlingssed kommer i första hand att utvecklas i samarbete med branschorganisationerna och genom tillsynsmyndighetens praxis i registrerings- och tillsynsärenden.

Kompetensutvidgande bestämmelser för kommunal tolkförmedling

Kommunala tolkförmedlingar följer inte alltid kommunallagens principer om självkostnad, lokalisering och likställighet. Kommunala förmedlingars försäljning av tolktjänster till andra än den egna kommunen eller landstinget kan vara oförenlig med kommunallagens bestämmelser. Genom att införa tydliga och klara regler för hur kommunala verksamheter får bedriva tolkförmedlingsverksamhet säkerställs dels tillgången på tolktjänster över hela landet dels bättre konkurrensneutralitet mellan privata och kommunala tolkförmedlingar som verkar på samma marknad.

Det bör därför införas en kompetensutvidgande rätt för kommuner, landsting och kommunala företag att bedriva konkurrensutsatt verksamhet på området för tolkförmedling. Förslaget innebär att kommunal tolkförmedling undantas från de angivna principerna i kommunallagen. Samtidigt införs krav på att förmedlingsverksamheten särredovisas.

Genom detta förslag förtydligas rätten för kommunala tolkförmedlingar att bedriva verksamhet med nuvarande inriktning. Det skall även ses i ljuset av att de kommunala tolkförmedlingarna svarar för mer än hälften av marknadens totala omsättning samt att de kommunala tolkförmedlingarna i högre grad än privata förmedlingar är verksamma i glesbygd.

Upphandling av tolktjänster

Vid upphandling av tolktjänster beskriver beställarna inte alltid den tjänst som skall köpas på ett tillfredsställande sätt i förfrågningsunderlaget. Det finns också brister som rör beställarens uppföljning av tolkförmedlingens åtaganden. Därmed kan upphandlingarna på området tendera att främst bli en konkurrens om priset där kvalitetsfrågorna inte tillräckligt uppmärksammas. Vi har funnit att otillåten direktupphandling förekommer i många fall.

Vi har funnit att bristerna vid upphandling av tolktjänster inte väsentligt avviker från vad som gäller på många andra områden där tjänster upphandlas av offentliga beställare. Vi vill också framhålla att brister vid upphandling av tolktjänster kan drabba enskilda i betydande utsträckning.

En stor del av problemen som rör förmedling av tolktjänster och inte minst tjänsternas kvalitet skulle kunna elimineras om den offentliga upphandlingen bedrevs i effektiva former.

Information om upphandlingsregler och utbildning av beställare av tolktjänster och tolkförmedlingar bör därför förbättras. Behovet av information och utbildning styrks av vår undersökning om förhållandena vid upphandling av förmedlingstjänsterna. En sådan särskild information kan stimulera myndigheterna att i ökad utsträckning prioritera insatser som syftar till att skapa bättre rutiner på området.

Vår rekommendation är att regeringen ger i uppdrag åt Nämnden för offentlig upphandling att utforma en särskild information till beställare av tolktjänster och tolkförmedlingar för att få till stånd en mer ändamålsenlig upphandling.

Utbildning av kontakttolkar

Det är stor brist på auktoriserade tolkar och tolkar med speciell kompetens såsom rättstolkar eller sjukvårdstolkar. Idag finns det auktoriserade tolkar i 34 språk, men det tolkas dagligen i hundra till etthundrafemtio språk. I de allra flesta språken finns det således inga auktoriserade tolkar. Varje dag utförs ca 3 000 tolktimmar.

Tolkutbildningen har begränsade resurser och det råder uttalad brist på kompetenta kontakttolkar trots ett avsevärt antal deltagare i kontakttolkutbildningen. Det är angeläget att bristen på kvalificerade kontakttolkar hävs bl.a. genom att kvaliteten inom utbildningen höjs.

Vi anser därför att en översyn av kontakttolkutbildningen inom folkbildningen bör göras. Vår rekommendation är att regeringen låter utreda möjligheten att införa någon form av förkunskapskrav, aktiv studievägledning och examination i kontakttolkutbildningen. I samband med en sådan utredning bör även dimensioneringen, innehållet i utbildningen och studietidens längd ses över.

Arbetsmarknadsvillkor för tolkar

Tolkarnas arbetsvillkor har stor betydelse för kvaliteten i tolkningen. Vi har därför översiktligt beskrivit tolkarnas arbetsmarknadssituation, som bland annat arbetsrättsligt sett är oklar. Defini-

tionerna och distinktionen mellan anställd och näringsidkare är heller inte samordnade i de olika regelverken, vilket ofta leder till praktiska tillämpningsproblem.

Vi föreslår en översyn av tolkarnas arbetsmarknadsvillkor med inriktning på arbetsrättsliga regelverk. Tolkförmedlingar, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer bör samverka för att öka kunskapen om regelverken på detta område.

Förslag i sammandrag

Vi föreslår

- att det införs en lag om obligatorisk registrering av och statlig tillsyn över tolkförmedlingar med undantag för de kommunala tolkförmedlingar som endast tillgodoser den egna kommunens behov av tolkar
- att tillsynsmyndigheten ges i uppdrag att ansvara för att en god tolkförmedlingssed utvecklas
- kompetensutvidgande bestämmelser för kommunala tolkförmedlingar kombinerat med krav på att dessa förmedlingar skall särredovisa sin verksamhet
- att regeringen tar initiativ till att information till och utbildning av upphandlare av tolktjänster och tolkförmedlingar förbättras
- att regeringen gör en översyn av kontakttolkutbildningen inom folkbildningen
- att en översyn av tolkarnas arbetsmarknadsvillkor genomförs i samverkan med tolkförmedlingarnas branschorganisationer, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer.

Författningsförslag

Förslag till lag om tolkförmedlingar

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag avses med

tolktjänst; en tjänst som innebär att tolkning sker mellan olika talade språk,

tolkförmedling; en fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt förmedlar tolktjänster till statlig eller kommunal verksamhet,

registrerad tolkförmedling; en tolkförmedling som har registrerats enligt denna lag.

2 § Tolkförmedlingar skall vara registrerade hos den myndighet som regeringen bestämmer och stå under myndighetens tillsyn.

Villkor för registrering

3 § En registrerad tolkförmedling skall

1. vara lämplig för uppgiften,
2. varken vara i konkurs eller likvidation eller ha näringsförbud, och
3. ha en förteckning över de tolkar som utför uppdrag åt tolkförmedlingen.

En registrerad tolkförmedlings skyldigheter

4 § En registrerad tolkförmedling skall utföra sitt uppdrag med iakttagande av god tolkförmedlingssed.

5 § En registrerad tolkförmedling skall verka för att de tolktjänster som förmedlas utförs av tolkar som är auktoriserade enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Om tolkar som inte är auktoriserade behöver anlitas skall förmedlingen se till att dessa har utbildning och kompetens för uppdraget.

6 § En registrerad tolkförmedling skall verka för att de tolktjänster som förmedlas utförs i enlighet med god tolksed.

Tillsyn över registrerade tolkförmedlingar

7 § Tillsynsmyndigheten skall se till att denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs.

8 § Tillsynsmyndigheten får begära in de uppgifter och handlingar från en registrerad tolkförmedling som myndigheten behöver för att kunna fullfölja tillsynen enligt denna lag.

Myndigheten får förelägga en registrerad tolkförmedling att lämna sådana uppgifter och handlingar som avses i första stycket till myndigheten. Föreläggandet får förenas med vite.

Avgifter

9 § Tillsynsmyndigheten får ta ut en avgift för prövning av en ansökan om registrering.

10 § De registrerade tolkförmedlingarna skall finansiera tillsynsmyndighetens verksamhet enligt denna lag med en årlig avgift enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar.

Upphävande av registrering m.m.

11 § Tillsynsmyndigheten skall upphäva registreringen för den tolkförmedling som

1. inte längre uppfyller de villkor som anges i 3 § eller i föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag,
2. inte betalar föreskriven årlig avgift till tillsynsmyndigheten, eller
3. i övrigt handlar i strid med sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Om det kan anses tillräckligt får varning meddelas i stället för att registreringen upphävs.

12 § Tillsynsmyndigheten eller, efter överklagande, en domstol får vid sin prövning av frågor om åtgärd enligt 11 § bestämma att ett beslut att upphäva registrering skall gälla omedelbart.

13 § Om det för en registrerad tolkförmedling inträder någon omständighet som innebär hinder för registrering, skall tolkförmedlingen genast anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

14 § Om någon utövar tolkförmedling utan att vara registrerad som tolkförmedling, skall tillsynsmyndigheten förelägga förmedlingen vid vite att upphöra med detta.

Särskilt om kommunala tolkförmedlingar

15 § En kommun, ett landsting eller ett kommunalt företag får, utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar, förmedla tolktjänster till andra uppdragsgivare än den egna kommunen eller landstinget. Verksamheten skall bedrivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt.

Register

16 § Tillsynsmyndigheten skall föra ett register över registrerade tolkförmedlingar. Närmare föreskrifter om registret meddelas av regeringen.

Bemyndiganden

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om registreringsförfarandet.

Överklagande

18 § Tillsynsmyndighetens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om myndigheten har meddelat beslut i fråga om vägrad registrering eller åtgärd enligt 11 §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Den som vid lagens ikraftträdande utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen skall ansöka om registrering senast den 1 juli 2005. Om inte tillsynsmyndigheten bestämmer annat får den som senast den dagen har ansökt om registrering fortsätta sin verksamhet till dess att ansökan har prövats slutligt.

Del I
Uppdraget

1 Uppdraget att utreda tolkförmedlingar

Tolkförmedlingsbranschen har utvecklats i två faser sedan 1960-talet, de första trettio åren som en uteslutande offentlig verksamhet och de senaste tio i en delad kommunal och privat sektor. Verksamheten regleras och styrs av flera lagar och förordningar, som tillkommit de senaste trettio åren. Det saknas emellertid regler för registrering och kontroll av verksamheten. Denna situation har skapat en rad praxisproblem, som ibland leder till oklarheter mellan berörda parter – upphandlare, tolkförmedlingar, tolkar och brukarna av tolktjänster.

Utgångspunkten för regeringens beslut att tillkalla en särskild utredare (Dir 2001:114) med uppgift att värdera behovet av tillsyn över tolkförmedlingar är i första hand att det är ett samhällsintresse att myndigheterna skall kunna fullgöra sina uppgifter mot dem som anlitar samhällets tjänster och inte tillräckligt väl behärskar svenska språket. Det ligger också i samhällets intresse att den enskildes rättssäkerhet tryggas samt att alla har rätt till lika behandling i sina kontakter med samhällets företrädare, oberoende av kunskaper i svenska språket.

De bakomliggande problemen är bl.a. följande:

- a. kvaliteten på tolktjänsterna åsidosättes till förmån för lägsta pris
- b. brister i tillgången på kvalificerade tolkar och tolkarnas arbetsvillkor
- c. brister i upphandling och kontroll av tolktjänster
- d. bristande förutsättningar för konkurrens mellan kommunala och privata tolkförmedlingar.

I detta kapitel redovisar vi uppdraget, hur vi arbetat, avgränsningar i uppdraget och hur verksamheten finansieras.

1.1 Uppdraget

Uppdraget kan delas in i fyra delar varav den största delen har bestått i att utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll av tolkförmedlingarnas verksamhet. Under förutsättning att det kan konstateras att ett sådant behov föreligger skall vi föreslå hur tillsyn och kvalitetskontroll skulle kunna utformas.

Som bakgrund för värdering av olika modeller för tillsyn och kontroll skall vi belysa marknadsstrukturen för såväl tolkförmedlingar som tolkar samt de effekter marknadsstrukturen har för samspelet mellan de olika aktörerna. Vad gäller utformningen av kvalitetskontrollen skall vi klargöra om en branschorganisation kan utgöra lämpligt kontrollorgan över tolkförmedlingar eller om en myndighet bör få detta uppdrag.

Formuleringen i direktiven att ”överväga auktorisation av tolkförmedlare” har vi tolkat som liktydig med att ”överväga auktorisation av tolkförmedlingar”.

Auktorisation är ofta förenad med krav på utbildning och kunskapsprov eller prövning av lämplighet att utöva ett yrke eller bedriva viss näringsverksamhet. Någon sådan utbildning finns inte för tolkförmedlare. Vi har därför i utredningsarbetet och förslagen inriktat oss på tolkförmedlingar.

Vi har kommit fram till att registrering av tolkförmedlingar hos en statlig myndighet och statlig tillsyn över verksamheten är ett fullgott alternativ för att kontrollera och kvalitetssäkra tolktjänster.

1.2 Hur vi har arbetat med uppdraget

Våra direktiv (bilaga 1) antogs av regeringen den 20 december 2001. Uppdraget skulle redovisas senast den 31 oktober 2002. Till särskild utredare förordnades först Lise Blomqvist den 4 juni 2002. Blomqvist kunde på grund av sjukdom inte fullfölja uppdraget.

Statsrådet Sahlin förordnade den 12 november 2002 i stället tidigare departementsrådet i Arbetsmarknadsdepartementet Stig Lundström som särskild utredare. Till utredningens sekreterare förordnades den 5 februari 2003, jur.kand. Lise-Lotte Argulander Klavebäck.

Den 18 juni 2002 förordnade regeringen en expertgrupp om nio personer, vilka representerade nästan samtliga intressenter i frågan. I juni 2003 kompletterades expertgruppen med en jurist. Till

expertgruppen utsågs ingen representant för de privata tolkförmedlingarna. Vi har därför haft särskilda överläggningar med flera privata tolkförmedlingar för att inhämta deras synpunkter på förhållandena inom området.

Expertgruppen har sammanträtt 10 gånger varav ett tvådagarsmöte. Dessutom har utredningens sekretariat haft täta kontakter med enskilda experter i specifika frågor.

Våra uppdrag är enligt direktiven kortfattade och till synes klara. De inbegriper emellertid flera komplicerade, icke tidigare belysta frågor. Här avses två kärnfrågor, som är centrala för hela tolkförmedlingsbranschen, nämligen upphandlings- och konkurrensfrågor. Dessa frågor har accentuerats de senaste tio åren i och med att tolkförmedlingsområdet, utöver de sedan decennier verksamma kommunala tolkförmedlingarna, även fått privata aktörer.

Konkurrens- och upphandlingsfrågorna har i vissa situationer blivit en källa till irritation och skapat konflikter, som ibland lett till rättslig och annan prövning. Vi har därför funnit det angeläget att relativt utförligt belysa dessa frågor.

Statistiken och kunskapen om den samlade tolkförmedlingsverksamhetens struktur, omfattning och innehåll är relativt outvecklad. Vi ansåg det därför som angeläget att sommaren 2003 genomföra en enkätundersökning bland tolkförmedlingarna (bilaga 4) för att få ett, trots bortfall och tolkningsproblem, acceptabelt underlag för överväganden och förslag när det gäller registrering av och tillsyn över tolkförmedlingar.

Avdelningsråd Per-Arne Sundbom, Konkurrensverket, och civil-ekonom Magnus Nilsson, Nämnden för offentlig upphandling, båda experter i utredningen, har utarbetat underlag för kapitel 9 om konkurrens och kapitel 10 om upphandling.

En fråga som vi har ansett förtjäna särskild uppmärksamhet är tolkarnas arbetsmarknadssituation. Vi har därför träffat representanter för Sveriges Tolkförbund (STOF) och Auktoriserade Tolkars Riksförbund (AUTOR), tillika experter i utredningen vid flera tillfällen. I dessa samtal har vid några tillfällen representanter för SKTF-Tolk och Fackförbundet ST (tidigare Statstjänstemannaförbundet) deltagit. Vi har också haft möten med flera privata tolkförmedlingar liksom den nybildade branschföreningen för privata tolkförmedlingar inom Almega Tjänsteföretagen. Under arbetets gång har vi haft diskussioner med enskilda tolkar, som tagit kontakt med oss. Ovannämnda samtal och möten har varit

värdefulla för utformningen av kapitel 11 om kontakttolkarnas arbetsmarknadssituation, kompetens och arbetsvillkor.

Vi har samrått med Tillsynsutredningen (dir. 2000:62). Representanter för Tillsynsutredningen orienterade om sitt uppdrag och om problem i samband med införande av lagar om tillsyn vid expertgruppens sammanträde den 3 september 2003. Vi har samrått med Tillsynsutredningen vad gäller förslaget om införande av tillsyn över tolkförmedlingar. Samråd har också skett med Näringslivets Regelnämnd (tidigare Näringslivets nämnd för regelgranskning). Därutöver har en representant för SWEDAC informerat utredningen om certifieringsfrågor vid expertmötet den 9 oktober 2003.

Vi har anordnat två seminarier. Det första gällde upphandlingsfrågor i allmänhet. I seminariet, som genomfördes i Rosenbad den 3 juni 2003, deltog ett fyrtiotal personer med anknytning till upphandlingsfrågor inom samtliga sektorer som upphandlar tolktjänster. Det andra seminariet (14 oktober 2003 i Stockholm), som riktade sig till såväl kommunala som privata tolkförmedlingar, också med ett fyrtiotal deltagare, rörde en allmän genomgång av konkurrensfrågor och en redovisning och diskussion om utredningens enkätundersökning bland tolkförmedlingar.

Den särskilde utredaren har vid två tillfällen träffat Tolkservicerådet (TSR). Vi har också medverkat vid ett möte med ett femtiotal tolkar på initiativ av Botkyrka Tolkförmedling. Mötet tog upp frågor kring utredningens arbete och tolkarnas arbetsmarknadssituation. Vidare har utredningssekreteraren deltagit i flera möten med olika företrädare bl.a. för Tolk- och översättarinstitutet, Almega Tjänsteföretagen och flera privata tolkförmedlingar.

Vi har också träffat representanter för statliga och kommunala myndigheter. Studiebesök har gjorts vid bl.a. Stockholms läns landstings upphandlingsenhet, Migrationsverket och Integrationsverket.

1.3 Avgränsningar i uppdraget

Vi har inte haft till uppgift att närmare gå in på frågor som rör utbildning av tolkar och auktorisation av tolkar. Det har emellertid varit ofrånkomligt att översiktligt beröra dessa frågor beroende på att utbildningen är en betydelsefull faktor för bl.a. tillgången på

tolkar. Synpunkter har mot denna bakgrund inhämtats från bl.a. Kammarkollegiet och Tolk- och översättarinstitutet.

Ett angränsade område är förmedlingen av teckenspråkstolkar och tolkar för talhandikappade. Det finns vissa likheter mellan språktolkförmedlingarnas marknadsstruktur och den situation som rör förmedlingen av teckenspråkstolkar. Vi har emellertid funnit att landstingens tolkservicebyråer för teckenspråkstolkning inte ingår i vårt utredningsuppdrag.

Ett annat närliggande område är rätten för vissa minoriteter att använda sitt eget språk eller anlita tolk i myndighetskontakter. Riksdagen beslutade således år 1999 att ge finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska ställning som inhemska minoritetsspråk. Statens kulturråd har bl.a. till uppgift att främja dessa språks ställning i samhället. Minoriteternas organisationer följer på olika sätt utvecklingen på området. Tillsynen av efterlevnaden av minoritetsgruppernas rätt att använda sitt eget språk i kontakter med myndigheter är genom lagregleringen tillfredsställande löst. Vi har mot denna bakgrund inte ansett det vara vår uppgift att närmare studera förmedling av tolktjänster vad gäller finska, meänkieli och samiska.

Inom EU-samarbetet utgör tillgången på kompetenta tolkar en central fråga, inte minst med tanke på den utvidgning av EU som pågår. Efterfrågan på kvalificerade tolkar inom EU växer och tar i anspråk en icke föraktlig del av resurserna inom tolkutbildningen i medlemsländerna. Detta gäller även för Sveriges vidkommande. I avsnitt 11.1.3 ger vi en kort beskrivning av tolkutbildningen i Sverige.

Vi har inte heller sett det som nödvändigt för våra överväganden och förslag att göra ens översiktliga internationella utblickar. Skälen till detta är i första hand att vi kunnat konstatera att det inte finns några EG-direktiv på området, trots att det naturligtvis finns någon form av tolkförmedling i samtliga medlemsländer. Såvitt vi har kunnat utröna, bl.a. via våra experter, finns det inte heller på internationellt, europeiskt plan antagna regler om god tolkförmedlingssed. De yrkesetiska regler som utvecklats inom branschen gäller i första hand god tolksed.

1.4 Tolktjänster som finansieras med allmänna medel

Tolkning som utförs hos myndigheter, landsting, kommuner etc. finansieras till övervägande del av allmänna medel, såväl statliga som kommunala. Merparten av kostnaderna för denna samhällsservice är med andra ord skattefinansierad. Vi har inte haft till uppgift att beräkna kostnader för affärstolkning eller konferenstolkning.

Det finns ingen samlad statistik över kostnaderna för tolkförmedlingsverksamheten, varför det inte med säkerhet går att säga hur dessa kostnader fördelar sig mellan staten och kommunerna. De skattningar som kan göras är således i högsta grad osäkra. Även när det gäller de samlade kostnaderna är det svårt att lämna precisa uppgifter. Av utredningens enkätundersökning kan man dock med reservationer sluta sig till att de samlade kostnaderna för tolkservicen uppgår till drygt 400 miljoner kronor årligen.

Vi har mot denna bakgrund även funnit det angeläget att något närmare studera kostnaderna för tolkservicen, delvis för att få en bättre bild av de allmänna medlens användning. I ett system med tillsyn av tolkförmedlingar och bättre statistikinsamling bör kostnadsbilden kunna göras klarare.

Del II
Förslag

2 Lag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar

2.1 En lag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar behövs

Svensk tolkservice har utvecklats sedan 1960-talet, de tre första decennierna uteslutande i offentlig regi, de senaste tio åren även av privata aktörer.

Utvecklingen av denna bransch har i stort sett skett utan central statlig styrning. De strävanden som funnits att åstadkomma effektiva organisatoriska former för tolkförmedling och hög kvalitet på verksamheten har utgått från bl.a. stimulans- och påverkansarbete av Statens Invandrarverk, riksdagsbeslut, rekommendationer från de båda kommunförbunden samt initiativ från Riksförbundet för invandrarbyråpersonal och tolkarnas intresseorganisationer, på senare tid även från Tolkservicerådet.

Den indirekta styrningen av tolkbranschens utveckling och praxis har skett genom de krav som ställs på myndigheterna att använda tolk, vilket kommer till uttryck i olika lagar, i främst förvaltningslagen.

Tolkförmedlingarna har emellertid i allmänhet fått utveckla administrativa och andra rutiner efter eget skön, även om det bland företrädesvis de kommunala tolkförmedlingarna tagits ambitiösa initiativ till erfarenhetsutbyte och utveckling av praxis. På senare tid har dessa förmedlingar hamnat i en än hårdare och mer krävande marknad genom tillkomsten av privata aktörer. De privata tolkförmedlingarna har under senare tid inlett samarbete.

Kraven på ökad kunskap hos tolkförmedlarna om bl.a. upphandlings- och konkurrenslagstiftning har ökat successivt, vilket ställt krav på kompetensutveckling.

Tolkförmedling är idag en väl etablerad verksamhet, som kännetecknas av hög marknadskoncentration och konkurrens om ofta samma beställare och samma tolkar. I upphandlingssituationer blir ofta i realiteten lägsta pris utslagsgivande, mer sällan är det

kvalitetsaspekterna som avgör. En kombination av pris och kvalitet vid upphandlingar av tolktjänster vore därför önskvärd.

Sverige har genom invandringen under de senaste fem decennierna förändrats till ett samhälle som präglas av etnisk, religiös, kulturell och språklig mångfald. Antalet språk som används i det dagliga umgänget uppgår till cirka 150. Varje dag utförs mellan 3 500 och 4 000 tolktimmar i Sverige.

Kvalitetsaspekterna på tolkningen är idag mycket framträdande i debatten om tolkservice, inte minst beroende på den besvärande bristen på auktoriserade tolkar som bl.a. beror på det höga antalet asylsökande och anhöriginvandring samt den heterogena språktillhörigheten bland dessa grupper. Dessa och hithörande frågor diskuteras i betänkandet.

De kvalitetsproblem som vi har identifierat inom svensk tolkservice kan till viss del tillskrivas det faktum att tolkförmedlingsbranschen saknar en gemensam hederskodex, en s.k. god tolkförmedlingssed, som gäller hela branschen. Ett sådant normgivande instrument har dessutom efterfrågats av tolkförmedlingarna.

Därutöver vill vi framhålla att tolkförmedlingsverksamheten befinner sig i en dynamisk förändringsprocess; skärpta krav i upphandlingsfrågor, eventuella förutsebara förändringar av efterfrågan på kompetenta tolkar och förstärkta möjligheter för den enskilde att efterfråga tolk i förvaltningsärenden, större tryck från tolkarna och deras organisationer på bättre arbetsvillkor och en allt hårdare konkurrens om beställarna.

Vi har därför funnit att tolkförmedlingsverksamheten, utöver de regler som gäller för näringsverksamhet i allmänhet, bör utövas inom ramen för ett statligt regelverk. Detta regelverk införs i en lag om obligatorisk registrering av tolkförmedlingar.

Vi har också funnit att det i samma lag bör införas bestämmelser om hur tillsynen över tolkförmedlingsverksamheten skall utövas.

En ytterligare utgångspunkt är att en lag om registrering av och tillsyn över tolkförmedlingar bidrar till att skapa bättre nationell överblick över den samlade tolkförmedlingsverksamheten och härigenom även hur denna skattefinansierade verksamhet bedrivs.

I detta kapitel redovisar vi argumenten för införande av en lag om registrering av och tillsyn över tolkförmedlingarna och de positiva effekter vi anser denna lag kan medföra.

2.1.1 Behov av kvalitetshöjning inom tolkförmedlingsområdet

En utgångspunkt för vårt lagförslag är att myndigheterna skall vara garanter för att invånarna och andra som vistas i landet ges lika behandling. Varje människa skall således kunna lita på att få adekvat vård och behandling även om de språkliga färdigheterna i svenska är otillräckliga, få sina rättigheter tillgodosedda och inte bli utsatta för ojämlig, diskriminerande eller annan kränkande behandling av myndigheterna.

Detta förutsätter tillgång till kontakttolkning av god kvalitet. Vi anser att införandet av en ny lag som ställer högre krav på tolkförmedlingarna direkt eller indirekt bidrager till att

- förbättra den enskildes möjligheter att få kvalificerad tolkning,
- skapa förutsättningar för att tolkförmedlingar utvecklar och följer god tolkförmedlingssed,
- höja kompetensen hos tolkarna,
- slå vakt om individens rättssäkerhet och
- främja att myndigheter och andra statliga eller kommunala verksamheter iakttar lika behandling av alla som bor eller vistas i Sverige oberoende av språkkunskaper.

Det råder stor brist på auktoriserade tolkar. Det fanns vid årsskiftet 2003/2004 825 auktoriserade tolkar varav 122 tolkar med speciell kompetens som sjukvårdstolkar och 170 med speciell kompetens som rättstolkar i 34 språk för hela Sverige. Bristen på auktoriserade tolkar leder också till att individens möjligheter att få tillgång till en tillräckligt kompetent tolk minskar.

Önskvärt vore att alla tolkuppdrag utfördes av auktoriserade tolkar. Det finns emellertid idag drygt 100 språk var det inte finns auktoriserade tolkar att tillgå, varför kvalitetskraven på de icke auktoriserade tolkarna måste ställas högt. På grund av bristen på auktoriserade tolkar måste tolkförmedlingar och beställare av tolktjänster "hushålla" med den kompetens de auktoriserade tolkarna har och använda dem i de situationer där det är nödvändigt att tolken är auktoriserad, exempelvis vid domstolar och i asylärenden.

Om hög kvalitet på tolktjänsterna inte värderas finns alltid risken att antalet auktoriserade tolkar inte ökar i önskvärd omfattning. Slutsatsen förstärks också av att offentliga verksamheter i många fall har dålig ekonomi. Det kan minska myndighetens incitament att se tolktjänsterna som en viktig resurs i integrations-

arbetet och samhällservicen till alla som bor eller tillfälligt vistas i Sverige.

Med hänsyn härtill har önskan om hög kvalitet på tolkförmedlingarnas arbete och därmed även tolktjänsterna varit ett av de bärande motiven för vårt förslag att införa en lag om registrering av tolkförmedlingar och tillsyn över dessas verksamhet.

Därtill har tolkförmedlingsbranschens företrädare, oavsett om man tillhör de kommunala eller privata aktörerna, givit oss positiva signaler om behovet av och önskan om att det införs någon form av registrering och statlig tillsyn över tolkförmedlingsverksamheten. Man uppfattar en sådan ny ordning som både normbildande och kvalitetshöjande vad gäller tolktjänsterna, i grunden en kvalitetsstämpel för registrerade utövare.

2.1.2 Rättssäkerheten för tolkanvändarna

Det är angeläget att uppmärksamma situationen för användarna av tolktjänster – dvs. asylsökande, invandrare, läkare, tjänstemän i stat och kommun m.fl. Användarna har små möjligheter att påverka tolktjänsternas kvalitet. Det beror bl.a. på tjänsternas speciella karaktär där användarna för det mesta saknar språkliga förutsättningar att bedöma tolkningens kvalitet. Tolkens ställning i förhållande till förmedlingen är lös, vilket gör att tolkarna själva har svårt att hävda kvalitetsaspekter gentemot förmedling och beställare.

En användare av tolktjänster kan i och för sig klaga hos beställaren av tolktjänster och denne kan i sin tur vända sig till förmedlingen med klagomålet. Det finns dock små möjligheter att få rättelse till stånd, utöver det faktum att tolkförmedlingarna kan väljas bort vid framtida upphandlingar. Man kan i och för sig anta att upprepade klagomål mot tolkningens kvalitet kan medföra att den berörda förmedlingen rättar till ett missförhållande. En rättelse i efterhand framstår dock inte som en särskilt effektiv metod eller godtagbar lösning mot bakgrund av förhållandena på marknaden för tolkförmedling. Detta bör även ses mot bakgrund av att det idag inte finns något oberoende tillsynsorgan, som har möjlighet att med stöd av särskilda regler tillse att användarna får en hög eller godtagbar kvalitet på tolktjänsten.

Det finns starka skäl att ställa särskilda kvalitetskrav på en tolkförmedling. Förmedlingens och tolkarnas verksamhet är ofta en

fråga om liv, hälsa och säkerhet för enskilda personer. Det är också svårt för användaren av tjänsterna att veta om tolkningen är korrekt utförd eftersom just användarna av tjänsten inte förstår varandra utan tolk. Därför är det viktigt att en ny lagstiftning ställer krav på alla tolkförmedlingar. Genom att införa en lag om obligatorisk registrering och tillsyn av tolkförmedlingar ökar tolkanvändarnas möjligheter att både hos tolkförmedlingarna och tillsynsorganet få möjligheter att framföra klagomål och påtala fel och brister.

Införandet av en ny lagstiftning om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar löser dock inte hela problematiken inom denna verksamhet. Lagen löser exempelvis inte problemen med brister i upphandlingar utan på det området måste andra insatser göras i form av utbildning och information, vilket vi rekommenderar i kap. 4. Vi anser att införandet av en ny lagstiftning både direkt och indirekt skapar förutsättningar för att höja kvalitetsmedvetandet både hos tolkförmedlingarna, beställarna (upphandlarna) av tjänsterna samt även öppnar för samhällsmedborgarna att förstå att riksdagen ser tolkservicen som en viktig samhällsfunktion.

Lagstiftningen hindrar inte beställare att använda en icke auktoriserad tolk om de vill för ärenden som de har i sin verksamhet.

2.1.3 Tolktjänster finansieras i huvudsak av allmänna medel

Ett annat skäl för att införa en lag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar är att det saknas nationell överblick över den kontakttolkning som förekommer hos myndigheter och andra kommunala och statliga verksamheter och som till övervägande del finansieras av allmänna medel. Av det skälet bör det ligga i myndigheternas och de andra statliga och kommunala verksamheternas intresse att kvaliteten på de tjänster man köper via tolkförmedlingarna kan garanteras och att verksamheten granskas av en oberoende instans för att säkerställa det allmännas intresse av hur skatte-medlen används.

Vår bedömning är att genom en lag om registrering och tillsyn över tolkförmedlingar får myndigheter, statliga verksamheter och kommuner större garantier för att skatte-medlen används på ett så effektivt sätt som möjligt och att tolkförmedlingarna tar ansvar för kvaliteten på levererade tjänster.

2.1.4 Konkurrenten mellan privata och kommunala tolkförmedlingar

Det är viktigt att förmedlingsföretagen så långt som möjligt ges lika förutsättningar att konkurrera med varandra. Om så inte är fallet kan effekterna bli en ineffektiv resursanvändning, mindre varierat produktutbud eller minskad mångfald och ytterst minskad konsumentnytta. De olika förutsättningarna för kommunala och privata tolkförmedlingar med avseende på verksamhetens finansiering och ekonomiskt risktagande kan även försvåra nyetablering. Vikten av lika konkurrensvillkor bör även sättas i relation till att tolkförmedling är en upphandlingsmarknad med ett begränsat antal beställare/kunder. Om förmedlingen förlorar en kund kan det få stora konsekvenser för verksamheten.

Den konkurrensutsättning som skett inom tolkförmedlingsbranschen på senare år har bidragit till att de kommunala tolkförmedlingarna, för att hålla sig kvar på marknaden, måste bli effektivare, billigare och få fler kunder. Samtidigt finns det ett svagt intresse hos de privata förmedlingarna att etablera sig i glesbygdsområden till stor del beroende på att kundunderlaget är för litet. I dessa områden behövs de kommunala tolkförmedlingarna för att säkerställa tillgången till tolktjänster.

Vi har funnit att kommunala tolkförmedlingar inte alltid tar hänsyn till lokaliserings- och självkostnadsprinciperna i kommunallagen (1990:900) när de säljer tolktjänster till andra än den egna kommunen. Det ligger i sin tur till grund för de olika uppfattningar som ibland uppstår mellan kommunala och privata tolkförmedlingar om varandras förutsättningar och sätt att arbeta.

Vår bedömning är att bristen på konkurrensneutralitet mellan privata och kommunala tolkförmedlingar måste åtgärdas.

Genom att införa klara regler för hur kommunala verksamheter får bedriva tolkförmedlingsverksamhet säkerställs tillgången på tolktjänster över hela landet, vidare ges bättre förutsättningar för bättre konkurrensneutralitet mellan privata och kommunala tolkförmedlingar.

Bättre konkurrensneutralitet får ses som en av förutsättningarna för att förbättra tolkförmedlingsbranschen och höja kvaliteten på tolktjänsterna. Tolkförmedlingsbranschen består av ett begränsat antal tolkförmedlingar, omkring ett 60-tal, som levererar tolktjänster till ett begränsat antal beställare. Tolkförmedlingarna är

fördelade mellan ett 40-tal kommunala verksamheter och ett knappt 20-tal förmedlingar som bedrivs i privat regi.

2.2 Införande av en särskild lag om tolkförmedlingar

Vårt förslag: För att få bedriva tolkförmedlingsverksamhet skall tolkförmedlingen vara registrerad. En registrerad tolkförmedling skall stå under tillsyn av den myndighet som regeringen bestämmer. Bestämmelser om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar införs i en särskild lag.

För att höja kvaliteten på tolktjänsterna, trygga rättssäkerheten för användarna och få en bättre kontroll på hur allmänna medel används föreslår vi en lag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar.

Den föreslagna lagen skall omfatta fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt förmedlar tolktjänster till statlig eller kommunal, inklusive landstingskommunal, verksamhet.

En frivillig registrering kan enligt vår uppfattning inte på ett godtagbart sätt tillförsäkra en hög grad av kvalitetskontroll av förmedlingsverksamheten. Ett sådant system skulle öppna för möjligheten att oseriösa aktörer kunde verka på marknaden utan statlig tillsyn, även om man kan anta att sådana förmedlingar på sikt skulle slås ut av kvalitetsmedvetna upphandlare.

Främst är kravet på registrering ett skydd för tolkanvändarna och för att bättre säkerställa att tolkförmedlingarna håller en jämn kvalitet på tolktjänsterna oberoende av var i landet tjänsterna utnyttjas eller vilka (privata eller kommunala förmedlingar) som levererar tjänsterna.

För att garantera att de tolktjänster som levereras håller en hög kvalitet skall kontinuerlig tillsyn utövas över alla tolkförmedlingar, oberoende av storlek på förmedlingen eller var förmedlingen är belägen i landet.

2.2.1 Yrkesmässig förmedling av tolktjänster skall omfattas av lagen

Vårt förslag: Lagen skall omfatta fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt förmedlar tolktjänster till statlig eller kommunal verksamhet.

För att en tolkförmedling skall anses förmedla tolktjänster yrkesmässigt krävs att tolkförmedlingen har externa kunder. Kommunala tolkförmedlingar som enbart levererar tolktjänster till den egna kommunen anses inte yrkesmässigt förmedla tolktjänster utan den anses utgöra en slags tolksamordningsfunktion inom den egna kommunen.

Detta innebär att om en kommun beslutar att leverera tolktjänster till andra än den egna kommunen, dvs. landsting, andra kommuner eller statliga verksamheter, måste kommunen låta registrera tolkförmedlingen enligt lagen.

Motivet för detta förslag är främst att om en kommun beslutar sig för att låta den egna verksamheten konkurrera på den öppna marknaden måste verksamheten drivas på ett sådant sätt att konkurrensneutraliteten upprätthålls och verksamheten utsätts för tillsyn.

Genom förslaget likställs privata och kommunala tolkförmedlingar när de verkar på samma marknad.

2.2.2 Villkor för registrering

Vårt förslag: För att tolkförmedlingen skall kunna registreras krävs att förmedlingen bedöms lämplig för uppgiften. Tolkförmedlingen får vidare varken vara i konkurs, likvidation eller ha näringsförbud. Tolkförmedlingen måste vidare ha en förteckning över de tolkar som utför uppdrag åt förmedlingen.

Förslaget innebär att det är registreringsmyndigheten som skall avgöra om tolkförmedlingen kan anses vara lämplig för uppgiften. En allmän lämplighetsprövning av tolkförmedlingen bör innehålla en prövning om den person som ansvarar för verksamheten har erforderlig kompetens och kännedom om branschen samt i övrigt är en redbar och lämplig person. Med redbar avses främst att personen inte är straffad för ekonomisk brottslighet eller före-

kommer i sammanhang som kan kopplas samman med exempelvis främlingsfientlig eller omstörtande verksamhet. Vi anser dock inte att någon säkerhetskontroll av personen behöver göras av tillsynsmyndigheten för att pröva om den ansvarige personen är lämplig.

Om tolkförmedlingen bedrivs som aktieföretag är det inte nödvändigt att den verkställande direktören personligen har bransch-kännedom, men att han/hon ansvarar för att den erforderliga kompetensen finns inom tolkförmedlingen.

Det helt nya i sammanhanget är kravet på att förmedlingarna skall hålla en förteckning över de tolkar som utför uppdrag åt förmedlingen. Ett uppfyllande av detta villkor innebär en kvalitets-höjning inom branschen. Dessa minimikrav med undantag för förteckningen över tolkar uppfyller förmodligen alla i dag verksamma tolkförmedlingar.

Den förteckning som skall finnas över vilka tolkar som utför uppdrag åt förmedlingen skall föras på ett sådant sätt att kunderna och tillsynsmyndigheten på ett okomplicerat sätt kan ta del av vilka tolkar som utför uppdrag åt förmedlingen, vilken kompetens tolken besitter och vilket eller vilka språk tolken behärskar. Med kompetens avses i första hand om tolken är auktoriserad eller har speciell kompetens som rätts- eller sjukvårdstolk. Dessa uppgifter skall framgå av förteckningen.

För att inte hindra nyetablering av tolkförmedlingar är det nödvändigt att en ny tolkförmedling ges erforderlig tid att bygga upp en förteckning i den takt förmedlingen anlitar tolkar för uppdrag. Enbart den omständigheten att en nyetablerad tolkförmedling inte har en befintlig förteckning över tolkar får således inte hindra en registrering av tolkförmedlingen.

Villkoren för registrering är allmänt hållna och av den arten att de är att anse som minimikrav för att få bedriva en seriös förmedlingsverksamhet.

Det huvudsakliga syftet med registreringskyldigheten är att tolkförmedlingen skall bli föremål för tillsyn.

2.2.3 En registrerad tolkförmedlings skyldigheter

Vårt förslag: En registrerad tolkförmedling skall utföra sitt uppdrag med iakttagande av god tolkförmedlingssed.

Det är vanligt att branscher på olika nivåer följer någon slags etisk kod eller god sed. Exempelvis skall auktoriserade tolkar följa god tolksed, revisorer god revisorssed och god revisionskod, fastighetsmäklare god fastighetsmäklarsed och journalister skall iaktta pressetiska regler. Förtjänsten med att ha någon form av etisk kod eller branschpraxis är att en viss bransch har utvecklat ”uppföranderegler” för ett specifikt yrke eller en särskild bransch, regler som har normativ verkan på moral och beteende i den dagliga verksamheten.

”God sed” utgör ett kvalitetsstyrande instrument inom respektive bransch. Ingen seriös branschutövare skulle medge att man inte följer den goda sed branschen har utvecklat i sin verksamhet. Köpare av branschens tjänster eller produkter får på ett enkelt sätt veta via god sed att företaget/utövaren följer branschens kvalitetsnormer. Ofta marknadsförs god sed genom att någon form av certifikat utfärdas eller att företaget har tillåtelse att använda en viss logotype, som talar om för köpare och konsumenter att det här företaget följer vissa kvalitetsnormer.

En annan fördel med god sed är att den ändras och utvecklas över tiden i takt med att branschen utvecklas.

God tolkförmedlingssed – en kvalitetsstämpel

Inom tolkförmedlingsbranschen har det ännu inte utvecklats någon allmänt antagen ”god tolkförmedlingssed”. Att branschen utvecklar en god tolkförmedlingssed skulle därför utgöra den ”kvalitetsstämpel” som tolkförmedlingsbranschen själv efterfrågar. God tolkförmedlingssed skulle bli den branschkodex som tolkförmedlingarna idag saknar och tjäna som en kvalitetshöjande faktor inom tolkförmedlingsbranschen.

Vi anser det är angeläget att peka på några frågor som tolkförmedlingarna bör ta ställning till i utvecklandet av god tolkförmedlingssed.

Att utveckla god tolkförmedlingssed skulle medverka till att stärka förmedlingarnas professionella anseende. Det kan också

innebära en tydlig signal från tolkförmedlingarnas sida till beställare av tolktjänster att kvalitetsaspekterna i förmedlingsverksamheten har hög prioritet. Utvecklingen av god tolkförmedlingssed skulle förmodligen också bidra till viss självsanering inom branschen.

För användarna av tolk, de tolkbehövande, skulle införandet av god tolkförmedlingssed bidra till att stärka rättssäkerheten genom att de får en kompetent tolk i ett ärende som för dem kan vara ytterst känsligt.

För att god tolkförmedlingssed skall få den status och normativa verkan som vi menar är nödvändig bör "branschen" medverka i utformningen av innehållet i god tolkförmedlingssed tillsammans med sina respektive branschorganisationer och tillsynsmyndigheten.

Tolksericerådet (TSR), som är att betrakta som en branschorganisation, företräder hälften av de kommunala tolkförmedlingarna och har ett par privata förmedlingar som medlemmar. TSR har utvecklat vad de kallar för god tolkförmedlingssed. Detta dokument är en bra början men för att uppnå den kvalitetshöjning som krävs inom tolkförmedlingsbranschen behöver det som tidigare sagts utvecklas en god sed för hela branschen.

En ny branschförening håller på att bildas i samarbete med Almega Tjänsteföretagen för de privata tolkförmedlingarna. Almega är en förbundsgrupp under Svenskt Näringsliv. Enligt uppgift kommer organisationen att från början bestå av mellan fem och sju privata förmedlingar, som på sikt kommer att kunna utökas med fler. Denna branschförening har under senhösten 2003 också påbörjat arbetet med att utveckla en god tolkförmedlingssed för sina medlemmar.

Om god tolkförmedlingssed skall få den betydelse och status som anses nödvändig måste dessa båda branschorganisationer samarbeta med tillsynsmyndigheten för att utveckla god tolkförmedlingssed. Det är ytterst tillsynsmyndigheten som kommer att fastställa vad som är god tolkförmedlingssed.

Omsorgsplikt om användarna av tolktjänster

Det är viktigt att god tolkförmedlingssed innehåller någon form av omsorgsplikt när det gäller förmedling av tolktjänster. Omsorgen bör innebära att förmedlingen skall sätta tolkanvändarna i centrum

när förmedlingen avgör vem som är bästa tolk att utföra ett uppdrag. Liknande villkor finns bl.a. i god rådgivningssed (hos finansiella bolag) där regeringens förslag innebar att konsumentens intresse skall stå i främsta rummet när en rådgivning utförs. Även i annan konsumenträttslig lagstiftning finns en motsvarande omsorgsplikt om konsumenten.

Tolkförmedlingarna har den bästa kunskapen om kulturella och språkliga olikheter och behov som gäller för den tolkbehövande när de skall tillsätta tolk för ett uppdrag. Dessutom har tolkförmedlingen ofta flera tolkar att välja bland och en omsorg om användarna skulle sannolikt underlätta för förmedlarna att avgöra vem som är bästa tolk för ett uppdrag.

För att i varje situation kunna avgöra vem som är bästa tolk krävs kompetenta förmedlare hos tolkförmedlingarna. En god tolkförmedlingssed kan även innehålla vissa krav på förmedlarna som de skall iaktta när de väljer bästa tolk för ett uppdrag.

Ansvar för tolkarnas relation till tolkförmedlingarna

Det råder i de allra flesta fall ett ganska löst avtalsförhållande mellan tolkar och tolkförmedling. Ofta arbetar tolkarna åt flera tolkförmedlingar och de saknar inte så sällan ett skriftligt avtal innehållande villkor mellan tolk och förmedling. Tolkarna har svårt att påverka sina villkor i relation till tolkförmedlingen. De arbetsrättsliga förutsättningarna är oklara och det råder en allmän uppfattning bland tolkförmedlingarna att tolkarna inte är anställda av förmedlingen utan är uppdragstagare eller frilansande tolkar.

Vi anser att tolkförmedlingarna i egenskap av uppdragsgivare/arbetsgivare bör enas om vissa "minimiregler" om förhållandet mellan tolkarna och tolkförmedlingen som de förbinder sig att följa.

Det bör ingå i god tolkförmedlingssed att förmedlingarna upprättar någon form av skriftligt avtal mellan tolken och tolkförmedlingen om att tolken skall utföra uppdrag åt förmedlingen. I dessa avtal bör det framgå, utöver tolkens namn och eventuella företag, även uppgifter om arvode, avtalstidens längd, villkor i övrigt och uppsägningsvillkor för avtalet.

God tolkförmedlingssed bör också innehålla kriterier om att tolkförmedlingen accepterar att tolkarna utför uppdrag åt flera förmedlingar. Därigenom skall tolkar inte kunna utsättas för ett

”näringsförbud” om de vill arbeta åt flera förmedlingar. Det sätt på vilket en tolkförmedling kan förhindra att tolken utför arbete åt annan förmedling bör vara den gängse inom arbetsrätten, nämligen att anställa tolken och genom ett anställningsavtal förbinda tolken att bara utföra arbete åt den förmedling han/hon är anställd av.

2.2.4 Ansvar för tolkarnas kompetens och utbildning

Vårt förslag: En registrerad tolkförmedling skall verka för att de tolktjänster som förmedlas utförs av tolkar som är auktoriserade enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Om tolkar som inte är auktoriserade behöver anlitas skall förmedlingen se till att dessa har utbildning och kompetens för uppdraget.

Som tidigare sagts skulle egentligen alla tolkuppdrag behöva till sättas med auktoriserade tolkar, men på grund av den bristsituation som råder och det faktum att Kammarkollegiet än så länge inte kan auktorisera i fler språk än 34 kan ett krav på tolkförmedlingarna att enbart använda auktoriserade tolkar naturligtvis inte ställas. Vi har därför valt att i stället föreslå att tolkförmedlingen skall ”verka för” att de tolktjänster som förmedlas utförs av auktoriserade tolkar. Detta gör att kvaliteten på utförda uppdrag måste sättas i fokus. Vi anser att om tolkförmedlingarna verkar för att auktoriserade tolkar i första hand skall användas öppnar det för att motivera andra tolkar att auktorisera sig när det finns möjligheter att få uppdrag som auktoriserad tolk.

Ovanstående formulering, att tolkförmedlingen skall verka för att auktoriserade tolkar används, hindrar inte beställare som så önskar att använda tolkar som inte är auktoriserade.

Det är också på grund av svårigheten för en användare av tolktjänster att avgöra om tolken har rätt utbildning eller kompetens för uppdraget naturligt att lägga det ansvaret på tolkförmedlingarna. Tolkförmedlingen skall således se till att tolkarna innan de anlitas av förmedlingen har auktorisation eller tillfredsställande utbildning och är lämpliga att tolka.

Tolken måste å sin sida inför tolkförmedlingen kunna verifiera att han/hon har tillfredsställande utbildning och kompetens. Om tolken är auktoriserad visar detta att tolken har tillfredsställande

kompetens varför ytterligare kontroll av tolken i dessa fall är onödig.

Bestämmelsen om att tolkförmedlingen skall se till att tolkar som anlitas av förmedlingen har utbildning och kompetens tar främst sikte på tolkar som inte är auktoriserade och anlitas av förmedlingen.

2.2.5 Tolkförmedlingens ansvar för att god tolksed iakttas

Vårt förslag: En registrerad tolkförmedling skall verka för att de tolktjänster som förmedlas utförs i enlighet med god tolksed.

En auktoriserad tolk är skyldig att iaktta god tolksed och skall samvetsgrant utföra tolkuppdraget med självständighet och opartiskhet. På grund av bristen på tillsyn över tolkar som inte är auktoriserade anser vi att tolkförmedlingen måste verka för att även tolkar som inte är auktoriserade utför sina uppdrag med iakttagande av god tolksed.

God tolksed är ett samlande begrepp för det regelverk som finns på detta område, den yrkeskodex som utvecklats bland tolkar och den praxis som skapas av Kammarkollegiets tillsyns- och utvecklingsverksamhet på tolkområdet.

Av god tolksed (bilaga 8) framgår bl.a. att tolken skall utföra sitt uppdrag med opartiskhet. Det innebär att tolken inte får ta ställning för ena parten, att tolken endast skall översätta det som sägs och inte får ändra eller lägga till ord. Tolken skall också hålla sig neutral och får inte ge uttryck för egna åsikter eller värderingar. Dessutom skall tolken avsäga sig uppdrag på eget initiativ om han inte är kompetent för uppdraget eller om han av annan anledning är olämplig, t.ex. jävig. Vi anser att tolkförmedlingarna skall verka för att alla tolkar de anlitar skall utföra sina uppdrag i enlighet med god tolksed.

2.3 Särskilt om kommunala tolkförmedlingar

Vårt förslag: En kommun, ett landsting eller ett kommunalt företag får, utan hinder av bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar, förmedla tolktjänster till andra uppdragsgivare än den egna kommunen eller landstinget. Verksamheten skall bedrivas på affärsmässig grund och redovisas särskilt.

Skälen för att införa kompetensutvidgande regler för kommunala tolkförmedlingar är främst att de kommunala tolkförmedlingarna svarar för mer än hälften av marknadens totala omsättning samt att de kommunala tolkförmedlingarna för närvarande i högre grad än privata förmedlingar är verksamma i glesbygd. Det skulle uppstå betydande negativa effekter för tolkverksamheten och ytterst för användarna av tjänsterna om de kommunala förmedlingarnas verksamhet skulle begränsas med hänsyn till bestämmelser i kommunallagen. Förmedling av tolktjänster utgör en nödvändig samhällsfunktion och vårt förslag säkerställer ett utbud av tolktjänster i glesbygd. En s.k. "hela-landet-strategi" bör således vara riktgivande för en god tolkservice.

Vi föreslår således att det införs ett undantag från bestämmelserna i kommunallagen för kommunala tolkförmedlingar.

När monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet bedrivs tillsammans inom samma organisatoriska enhet är det som regel mycket svårt och resurskrävande att följa upp vilka kostnader som tillhör en viss verksamhet. Erfarenheterna visar att det i sådana fall finns små möjligheter för den som ansvarar för verksamheten eller en tillsynsmyndighet att upptäcka att monopolverksamheten får subventionera den konkurrensutsatta verksamheten. Detta kan i sin tur leda till att konkurrensen helt eller delvis sätts ur spel. Därför bör det ställas höga krav på transparens och insyn i kommunala tolkförmedlingar som bedrivs i förvaltningsform och i konkurrens med andra aktörer. Det skall vara enkelt att följa enhetens ekonomiska resultat och upptäcka om verksamheten subventioneras med budgetmedel.

För att lösa detta problem föreslås att kommuner, landsting och kommunala företag som har registrerat entolkförmedling enligt den föreslagna lagen ser till att den bedrivs affärsmässigt och att verksamheten redovisas särskilt. Därigenom kan man få en ökad

garanti att kommunala tolkförmedlingen inte subventioneras med allmänna medel. Förslaget skall ses bl.a. mot bakgrund av att kommuner enligt kommunallagen inte normalt skall ta affärsrisker genom att bedriva näringsverksamhet i konkurrens med andra aktörer.

Detta gäller redan för flera kommunala tolkförmedlingar som har en egen balansräkning och resultatredovisning. Den ekonomiska redovisningen skall bl.a. innehålla en (sär)redovisning av kostnader, intäkter och verksamhetens ekonomiska resultat och skall medtas i årsredovisningen.

I Konkurrensrådets betänkande Konkurrens på lika villkor (SOU 2000:117; kap. 8) finns underlag för vilka kostnader som skall medtas vid redovisning av konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer (främst kommuner, landsting och statliga myndigheter). Konkurrensrådet anser att det ekonomiska utfallet av den kommunala verksamheten bör särredovisas och att samtliga relevanta kostnader som uppkommer i den konkurrensutsatta verksamheten skall beaktas. Vi har inga skäl att frångå rådets rekommendationer i denna del. Vi föreslår att redovisningshandlingarna skall hållas tillgängliga för tillsynsmyndigheten på området för tolkförmedling.

Det kan även konstateras att de redovisade kraven på öppenhet och genomlysning av konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer överensstämmer med principerna i EG:s s.k. transparensdirektiv.

3 Tillsyn över registrerade tolkförmedlingar

3.1 Varför behövs det tillsyn?

Vi har föreslagit en skyldighet för samtliga tolkförmedlingar, utom de kommunala verksamheter som enbart betjänar den egna kommunens behov av tolktjänster, att registrera sin verksamhet hos en central statlig myndighet. Denna skyldighet gäller både verksamma och nyetablerade förmedlingar.

Eftersom det är en skyldighet att registrera verksamheten krävs det tillsyn av densamma. Tillsynen i sig skapar insyn i en tidigare närmast oreglerad verksamhet, som huvudsakligen finansieras med allmänna medel. För att uppnå effektiv tillsyn av svensk tolkservice krävs det att tillsynen är kontinuerlig. Vi föreslår därför i samma lag att tillsynen förläggs till samma myndighet som har hand om registreringen av verksamheten.

3.2 Tillsynsansvaret

Vårt förslag: Tillsynsansvaret bör ligga på en statlig myndighet.

Våra direktiv ger oss i uppdrag att undersöka om det finns behov av tillsyn över tolkförmedlingar och om så är fallet utreda om tillsynsansvaret skall ligga på en branschorganisation eller en myndighet.

Ett tillsynsansvar skulle kunna ligga på en etablerad och väl förankrad branschorganisation. Det finns exempel på detta inom andra branscher. Inom tolkförmedlingsbranschen finns dock ännu inte någon branschorganisation som har en sådan ställning att den kan ta registrerings- och tillsynsansvar.

Vi anser att det inom tolkförmedlingsbranschen inte finns något annat alternativ än att registrering och tillsynsansvar måste ligga på en statlig myndighet.

Tillsynsorganet kommer även att ha ett ansvar för att god tolkförmedlingssed utvecklas och tillämpas. Det är därför väsentligt att tillsynsorganet har erfarenhet av liknande arbete och goda kunskaper om tolkbranschen. En annan faktor av icke oväsentlig betydelse är tillsynsorganets opartiskhet. Det organ som skall utföra tillsynen bör inte själv använda de tolktjänster som tolkförmedlingarna förmedlar och som kan ge upphov till intressekonflikter mellan registrerings- och tillsynsorganets organisation och tolkförmedlingarna.

Det är av det skälet betydelsefullt att registrerings- och tillsynsorganet är nationellt och opartiskt.

De förmedlingar som kommer att omfattas av den föreslagna lagen finns över hela Sverige och bedrivs både som kommunal verksamhet och som privaträttsliga objekt.

Vi bedömer mot bakgrund av tolkförmedlingsbranschens utveckling att det totala antalet förmedlingar inte kommer att öka väsentligt och att de mindre kommunala förmedlingarna på sikt kan komma att läggas ner, köpa tjänster av andra eller övergå i privaträttslig form. Antalet tolkförmedlingar som kommer att registreras och bli föremål för tillsyn beräknas omfatta totalt ett sextiototal enheter.

De olika tolkförmedlingarnas verksamhet skiljer sig väsentligt åt. Den största förmedlingen omsätter 90 miljoner kronor och de minsta förmedlingarna mindre än en miljon kronor årligen.

3.2.1 Skäl för att en branschorganisation inte kan ha registrerings- och tillsynsansvar

Vårt direktiv har gett oss i uppdrag att undersöka möjligheten om en myndighet eller en branschorganisation kan ha tillsynsansvar. Av den anledningen har vi analyserat om en branschorganisation kan ha registrerings- och tillsynsansvar.

Eftersom vårt förslag om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar är tvingande anser vi redan av den anledningen att en branschorganisation inte bör ha hand om registrering och tillsyn, men det finns också andra skäl.

Förutsättningen för att en branschorganisation skall kunna ha ett tillsynsansvar över lagstiftningen är att organisationen är oberoende och väl förankrad i den bransch inom vilken den skall verka samt att organisationen betraktas som objektiv av branschutövarna.

Medlemskapet i branschorganisationen måste vara öppet för alla förmedlingar oavsett ägarform.

Branschorganisationen måste också vara organiserad på ett sådant sätt att intressekonflikter inte uppstår mellan den del som bedriver tillsyn och den del av branschorganisationen som beviljar medlemskap. För detta krävs en relativt stor och väl fungerande organisation.

Medlemsföretagen måste representeras av både kommunala och privata förmedlingar för att organisationen skall kunna företräda hela branschen. Organisationen måste av medlemmarna och av branschen betraktas som opartisk och kompetent för uppgiften.

Det finns en etablerad branschorganisation, Tolkservicerådet (TSR), med främst kommunala tolkförmedlingar som medlemmar i samarbetsorganet. Organisationen representerar drygt tjugo förmedlingar.

Vi har tagit del av stadgar och riktlinjer för TSR för att kunna bedöma om TSR skulle vara lämpligt som tillsynsorgan. Bland de kriterier som skall uppfyllas för att bli medlem i TSR märks att "Privat tolkförmedling skall ha aktivt bedrivit sin verksamhet minst tre år". Vidare sägs att "om verksamheten tidigare bedrivits i kommunal regi med goda vitsord och sedan övergått i privat ägo med samma personal, kan tiden från kommunal verksamhet tillgodoräknas". Kravet på verksamhet i minst tre år för privata förmedlingar för att de skall kunna bli medlemmar i TSR utgör dessutom ett hinder för nyetablerade privata förmedlingar.

Ett annat krav på medlemskap i TSR är att tolkförmedlingen skall kunna verifiera årlig kvalitetshöjning, exempelvis genom att fler uppdrag tillsätts med auktoriserade tolkar och genom förbättrade rutiner för testning av tolkar.

En annan branschförening har börjat byggas upp under hösten 2003 av privata förmedlingar. Den kommer att ingå som en branschförening i Almega Tjänsteföretagen.

Vi anser att för många frågor av både rättslig och praktisk natur återstår att lösa för att en branschorganisation skall kunna ta ansvar för registrering och tillsyn.

3.2.2 Skäl för att en myndighet skall ha registrerings- och tillsynsansvar

Det bärande argumentet för att en myndighet skall ha registrerings- och tillsynsansvar är att vårt förslag om registrering är tvingande samt att det inte finns någon befintlig branschorganisation som kan ta det ansvaret. Det finns även andra skäl som talar för att en myndighet snarare än en branschorganisation skall ha registrerings- och tillsynsansvaret över tolkförmedlingarna.

En effektiv tillsyn kräver nämligen att de som arbetar med tillsynsfrågor har juridisk kompetens, god kännedom om tolkbranschen samt har möjlighet att ägna tid åt denna arbetsuppgift. I detta ligger att tillräckliga resurser måste avsättas för tillsynsverksamheten. På grund av det relativt ringa antalet verksamheter spridda över hela landet som skall granskas är det lämpligt att tillsynsorganet är en statlig myndighet för att man på så sätt skall kunna tillvarata kompetensen hos tillsynsorganet och minimera kostnaderna för tillsynen.

Det är också viktigt att registrerings- och tillsynsmyndigheten inte regelbundet nyttjar de tjänster som tolkförmedlingarna tillhandahåller.

Eftersom registrerings- och tillsynsmyndigheten föreslås ha möjlighet till ingripande åtgärder såsom upphävande av registrering och vite är opartiskhet och juridisk kompetens de viktigaste skälen till att vi föreslår att en myndighet skall ha tillsynsansvaret.

Det finns flera myndigheter som teoretiskt skulle kunna vara aktuella som registrerings- och tillsynsorgan, men som av olika anledningar inte är lämpliga.

Detta gäller bl.a. Migrationsverket och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som upphandlar och regelbundet använder tolkförmedlingstjänster och därför inte bör ha tillsynsansvaret över tolkförmedlingar.

Integrationsverket har kunskap och ansvar för integrationsfrågor och kunde av den anledningen vara en tänkbar myndighet för att utföra tillsyn. Vi anser emellertid att Integrationsverket inte bör göras till registrerings- och tillsynsmyndighet främst av den anledningen att verket endast i ringa omfattning handhar tolkservicefrågor.

Länsstyrelserna har en regional organisation och stor erfarenhet av tillsynsärenden och skulle därför kunna vara ett tänkbart alternativ. Vi anser dock att det med hänsyn till det relativt låga antalet

tolkförmedlingar som kommer att omfattas av lagen att det inte är vare sig kostnadseffektivt eller rationellt att bygga upp en speciell funktion för registrering och tillsyn med kompetens hos varje länsstyrelse.

För närvarande är det endast inom storstadsområdena som det finns flera förmedlingar verksamma, i övriga delar av Sverige är förmedlingarna lokaliserade till de större flyktingmottagande kommunerna.

Mot bakgrund av det som anförts anser vi att det endast finns ett alternativ när det gäller valet av registrerings- och tillsynsmyndighet.

Kammarkollegiet framstår som den mest lämpade myndigheten att ansvara för registrering av och tillsyn över tolkförmedlingar. Kammarkollegiet har lång erfarenhet av auktorisation av och tillsyn över tolkar och översättare.

Det finns inom myndigheten god kännedom om tolkförmedlingsbranschen och vi anser därför att Kammarkollegiet har de bästa förutsättningarna att fullgöra ett registrerings- och tillsynsansvar.

Kammarkollegiet har dessutom erfarenhet av att utveckla god tolksed och har såvitt vi kan bedöma goda förutsättningar att utveckla även god tolkförmedlingssed på ett ändamålsenligt sätt.

Det finns dessutom en rådgivande nämnd för tolk- och översättarfrågor som kan bistå Kammarkollegiet i olika ärenden med tolkförmedlingar och tolkar. Kammarkollegiet avgör vilka organisationer som skall erbjudas att delta i nämnden. Om Kammarkollegiet får registrerings- och tillsynsansvar för tolkförmedlingarna bör den rådgivande nämnden kompletteras med sådan expertis som krävs.

3.3 Tillsynsmyndighetens befogenheter

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten skall se till att den föreslagna lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Tillsynsmyndigheten får begära in de uppgifter och handlingar från en registrerad tolkförmedling som myndigheten behöver för att kunna fullfölja tillsynen enligt lagen. Myndigheten får förelägga en registrerad tolkförmedling att lämna sådana uppgifter och handlingar. Föreläggandet får förenas med vite.

För att uppnå en väl fungerande tillsyn är det av väsentlig betydelse att tillsynsmyndigheten ges de verktyg och befogenheter som behövs. Tillsynsmyndigheten bör därför bl.a. kunna företa inspektion hos tolkförmedlingar för att fullfölja tillsynen. Inspektionerna behöver inte företas hos alla tolkförmedlingar årligen utan myndigheten får själv bestämma i vilken omfattning och hur ofta inspektionerna skall genomföras. Vi anser att myndigheten dock bör planera och genomföra inspektioner hos samtliga tolkförmedlingar regelbundet och med lämplig tidsintervall.

Tillsynsmyndigheten skall kunna ta del av samtliga handlingar som behövs för tillsynen. Exempel på sådana handlingar kan vara dokument som styrker förmedlingens kompetens, dokumentation från avgivna anbud, befintligt register över tolkar etc.

Vi anser vidare att det finns ett behov av statistiskt underlag för att öka kunskapen om tolkförmedlingarnas arbete och bedöma utvecklingen inom branschen. Det borde vara av intresse för användare av tolktjänster, beställare och myndigheter, att få insyn i branschen.

Vi anser likaså att tillsynsmyndigheten med stöd av dessa bestämmelser bör kunna begära in vissa statistikuppgifter om tolkförmedlingarnas verksamhet. Exempel på sådana uppgifter kan vara antal tolktimmar och tolkuppdrag, tolkuppdragens fördelning på språk, tolkanvändare med fördelning på samhällsfunktion (asylutredningar, rättsväsendet, sjukvården, socialtjänsten med mera), tolkuppdragens fördelning på auktoriserade och icke auktoriserade tolkar. Det bör ankomma på tillsynsmyndigheten att avgöra hur och vilka uppgifter som skall samlas in och i vilken form dessa skall presenteras.

Flertalet uppgifter finns redan lagrade hos de skilda aktörerna, i varje fall de större tolkförmedlingarna, som årligen producerar egna statistiska sammanställningar över sin verksamhet.

Tillsynsmyndighetens befogenheter föreslås också vara förenade med en möjlighet att fatta beslut om vitesföreläggande.

3.3.1 Upphävande av registrering och varning

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten skall upphäva registrering för den tolkförmedling som inte längre uppfyller villkoren i lagen eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller i övrigt handlar i strid med sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Om det kan anses tillräckligt får varning meddelas i stället för att registreringen upphävs.

Om tillsynsmyndigheten finner att en tolkförmedling inte uppfyller de villkor som ställs i lagen eller inte betalar föreskriven årlig avgift till tillsynsmyndigheten föreslås tillsynsmyndigheten som yttersta åtgärd ha möjlighet att upphäva registreringen. En sådan åtgärd bör endast vidtas då överträdelserna inte är av ringa karaktär eller består av upprepade överträdelser. För att en sådan åtgärd skall kunna vidtas krävs att det framstår som klart olämpligt att tolkförmedlingen fortsätter att vara registrerad, genom att överträdelserna är så allvarliga att rättelse inte är möjlig.

Vid enstaka överträdelser eller förseelser av mindre allvarlig art föreslås tillsynsmyndigheten istället kunna meddela varning. Det framstår för oss som naturligt att tillsynsmyndigheten inte i första hand tillgriper en så ingripande åtgärd som upphävande av registrering.

3.3.2 Tillsynsmyndighetens möjlighet att tvinga någon att upphöra med tolkförmedlingsverksamhet

Vårt förslag: Om någon utövar tolkförmedling utan att vara registrerad skall tillsynsmyndigheten förelägga förmedlingen vid vite att upphöra med verksamheten.

Förslaget innebär att tillsynsmyndigheten efter att ha fått kännedom om att någon bedriver tolkförmedlingsverksamhet utan att ha

registrerat sig har möjlighet att förelägga förmedlingen att upphöra med verksamheten.

I de fall en kommunal verksamhet säljer tolktjänster till andra än den egna kommunen eller om en privat tolkförmedling ej registrerat sig ter det sig naturligt att tillsynsmyndigheten i första hand påtalar att verksamheten skall vara registrerad. Som en yttersta åtgärd har dock tillsynsmyndigheten möjlighet att använda sig av vite för att tvinga kommunen eller den oregistrerade privata förmedlingen att upphöra med verksamheten.

3.3.3 Tolkförmedlingens skyldigheter

Vårt förslag: Om det för en registrerad tolkförmedling inträder någon omständighet som innebär att den inte längre uppfyller villkoren för registrering, skall tolkförmedlingen genast anmäla detta till tillsynsmyndigheten.

Tolkförmedlingarna får genom förslaget en skyldighet att anmäla omständigheter till tillsynsmyndigheten som innebär att de inte uppfyller villkoren för registrering längre. Exempel på sådana omständigheter kan vara att förmedlingen begärs i konkurs, likvidation eller får näringsförbud.

En omständighet som är av tillfällig natur skall inte innebära att registreringen upphävs. I dessa situationer måste tolkförmedlingen ges lämpligt tidsutrymme att rätta till förhållandet. Likväl skall omständigheten anmälas till tillsynsmyndigheten.

4 Rekommendationer

Vi har under vårt arbete med några av utredningens centrala frågor – registrering och tillsyn av tolkförmedlingar samt konkurrens- och upphandlingsfrågor – funnit en rad förhållanden som inte är nämnda i direktiven men som likväl är nära förknippade med vårt uppdrag och av den anledningen bör uppmärksammas.

Vårt intresse i detta kapitel har därför fokuserats till några centrala frågor om upphandling, den grundläggande kontakttolkutbildningens kvalitet och dimensionering samt tolkarnas arbetsmarknadsvillkor.

Våra iakttagelser är av sådan betydelse för den fortsatta utvecklingen av svensk tolkservice att vi funnit det angeläget att lägga fram särskilda rekommendationer i dessa frågor.

4.1 Upphandling av tolktjänster

4.1.1 Information och utbildning om upphandling

<p>Vår rekommendation är att regeringen ger i uppdrag åt Nämnden för offentlig upphandling att utforma en särskild information till beställare av tolktjänster och tolkförmedlingar för att få till stånd en mer ändamålsenlig upphandling.</p>
--

Beställare av tolktjänster beskriver inte alltid tillfredsställande i förfrågningsunderlaget den tjänst som skall köpas med avseende på kvalitet. Det finns också brister som rör beställarens uppföljning av tolkförmedlingens åtaganden. Därmed kan upphandlingarna på området tendera att främst bli en konkurrens om priset där kvalitetsfrågorna inte uppmärksammas tillräckligt.

Det är dessutom viktigt att förmedlingsföretagen så långt som möjligt ges förutsättningar att konkurrera på lika villkor. Om inte

detta gäller kan effekterna bli en ineffektiv resursanvändning, mindre varierat produktutbud eller minskad mångfald och ytterst lägre konsumentnytta.

De olika förutsättningarna för kommunala och privata tolkförmedlingar med avseende på verksamhetens finansiering och ekonomiskt risktagande kan även försvåra nyetablering. Vikten av lika konkurrensvillkor bör även ses mot bakgrund av att tolkförmedling är en upphandlingsmarknad med ett begränsat antal beställare/kunder. Om förmedlingen förlorar en kund kan det få stora konsekvenser för verksamheten.

En stor del av problemen som rör förmedling av tolktjänster och inte minst tjänsternas kvalitet skulle kunna elimineras om den offentliga upphandlingen bedrevs i effektiva former. Vi kan konstatera att bristerna vid upphandling av tolktjänster inte väsentligt avviker från vad som gäller på många andra områden där tjänster upphandlas av offentliga beställare. Slutsatsen styrks av en rad utredningar av Riksrevisionsverket, Riksdagens revisorer, Nämnden för offentlig upphandling, Upphandlingskommittén m.fl.¹ Det bör också sägas att brister vid upphandling av tolktjänster som resulterar i dålig kvalitet på tjänsten kan drabba enskilda i betydande utsträckning. Detta bör ses mot bakgrund av det stora inslaget av myndighetsutövning i sammanhanget.

En effektiv upphandling förutsätter – vid sidan av kännedom om upphandlingsreglerna – kunskap om konkurrensen på olika områden (marknadskoncentration, produktutbud, prissättning m.m.) och avtalsrätt. Det kan även som nämnts vara svårt att upphandla en del tjänster med hänsyn till svårigheterna att precisera tjänstens kvalitet i förfrågningsunderlaget.

Kravet på olika former av specialistkompetens vid offentlig upphandling talar generellt för att inköpen inom en myndighet samordnas med stöd av en särskild funktion eller enhet på området. Här kan det dock vara svårt för små myndigheter att bygga upp och vidmakthålla en effektiv inköpsfunktion med hänsyn till att myndigheten kan ha ett begränsat antal upphandlingar per år.

Behovet av information och utbildning styrks av vår undersökning om förhållandena vid upphandling av förmedlingstjänsterna. En sådan särskild information kan stimulera myndigheterna att i

¹ Upphandlingskommitténs arbete utmynnade i betänkandena Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139) och Mera värde för pengarna (SOU 2001:31).

ökad utsträckning prioritera insatser som syftar till att skapa bättre rutiner på området.

4.1.2 Ramavtal

Vår rekommendation är att de offentliga beställarna tar fram nya rutiner för upphandling av tolkar så att beställning av tolktjänster kan göras utifrån en rangordning av leverantörerna i enlighet med gällande rättspraxis.

Det förekommer relativt ofta att offentliga beställare tecknar avtal m.fl. tolkförmedlingar om att dessa skall tillhandahålla tolkar. Avrop av tolkar görs dock inte med hänsyn till en rangordning av förmedlingarna, dvs. det är inte givet att den tolkförmedling som lämnat det förmånligaste anbudet får de flesta beställningarna av tolktjänster. Den yttersta konsekvensen kan rentav bli att den effektivaste förmedlingen får det minsta antalet uppdrag. En viktig förutsättning för att utveckla marknadens effektivitetsförhållanden är att konkurrensen mellan förmedlingarna inte sätts ur spel av beställaren genom parallella ramavtal där beställningar inte görs utifrån en rangordning mellan förmedlingarna.

Inom EU har pågått ett arbete i syfte att reformera EG:s upphandlingsdirektiv. I förslaget införs en utförligare reglering av ramavtalsanvändning.² Vid ramavtal med en leverantör skall kontraktet tilldelas i enlighet med villkoren i ramavtalet. Den upphandlande enheten får dock vid avropet skriftligen samråda med ramavtalsleverantören och vid behov anmoda denne att komplettera sitt anbud. Vid ramavtal m.fl. leverantörer kan tilldelning av kontrakt ske antingen genom tillämpning av villkoren i ramavtalet utan förnyad inbjudan att lämna anbud, eller om inte alla villkor fastställts, efter förnyad anbudsinbjudan på samma villkor, och vid behov andra villkor, som anges i förfrågningsunderlaget till ramavtalet. Det andra alternativet blir således en form av tvåstegsförfarande där ramavtal först tecknas och en förnyad konkurrensutsättning bland ramavtalsleverantörer sker vid respektive anskaffningstillfälle.

Avropet minskar konkurrensproblemen med ramavtalsupphandlingar och får anses innebära, vid upphandling av tolktjänster

² Förslag den 10 maj 2000 till Europaparlamentets och rådets direktiv om samordning av förfaranden vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader; COM(2000) 275 slutlig, 2000/0115(COD).

och parallella ramavtal, att beställaren måste beställa tjänsterna utifrån en rangordning av förmedlingarna. Men än så länge har inte någon reformering kommit till stånd och man måste därför invänta EU:s beslut införlivning av detsamma i svensk rätt.

4.1.3 Direktupphandling

Vår rekommendation är att Upphandlingskommitténs förslag om att Nämnden för offentlig upphandling kan föra talan om marknadsskadeavgift införs.

Det finns ett relativt stort inslag av direktupphandling på området för tolkförmedling, dvs. beställaren vänder sig direkt till en tolkförmedling utan att låta detta föregås av en anbudstävlan enligt lagen om offentlig upphandling (1992:1528) (LOU). Direktupphandling får endast göras i ett fåtal särskilt angivna situationer i LOU (låga inköpsbelopp och s.k. synnerliga skäl). För närvarande är det närmast omöjligt att med stöd av LOU komma till rätta med olagliga direktupphandlingar. Upphandlingskommittén har föreslagit att tillsynsmyndigheten på området för offentlig upphandling, dvs. nämnden för offentlig upphandling (NOU), ges rätt att föra talan om en marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av LOU såsom direktupphandling.³ Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.2 Tolkarnas arbetsmarknadsvillkor

Vår rekommendation är att en genomgång av dessa frågor görs. Tolkförmedlingar, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer bör samverka för att klargöra och öka kunskapen om regelverken på detta område. Därigenom kan kunskapen om regelsystem öka även bland tolkar och tolkförmedlingar.

Vi har belyst marknadsstrukturen för tolkförmedlingar och tolkar samt de effekter marknadsstrukturen har för samspelet mellan de olika aktörerna. Beträffande tolkarna har vi gjort en översiktlig

³ Betänkandet Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139).

analys av kontakttolkarnas arbetsmarknadssituation, kompetens och arbetsförhållanden.

Vi har kommit fram till att det finns vissa problem för tolkarna i deras yrkesmässiga utövning, företrädesvis av arbetsrättslig och löne- och arbetsmiljömässig karaktär. Det finns också problem som rör kompetensfrågor.

Som vi visat framgår det att tolkens arbetsrättsliga relation till tolkförmedlingen är oklar. Distinktionen mellan ”uppdragstagare” och ”arbetstagare” är sålunda varken för tolken eller för tolkförmedlingarnas del tydlig. Tolkars villkor behöver därför ytterligare analyseras och klargöras, eftersom den nuvarande situationen kan innebära negativa konsekvenser för tolken i tillämpningen av det skatterättsliga systemet, sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen.

4.3 Kontakttolkutbildningen

Vår rekommendation är att regeringen låter utreda möjligheten att införa någon form av förkunskapskrav, aktiv studievägledning och examination i kontakttolkutbildningen. I samband med en sådan utredning bör även dimensioneringen, innehållet och studietidens längd av kontakttolkutbildningen ses över.

Vi har i olika sammanhang kunnat konstatera att det råder brist på tolkar, i synnerhet på auktoriserade tolkar, men även på kompetenta icke auktoriserade tolkar.

Deltagare i kontakttolkutbildningen vid folkhögskolor och studieförbundsavdelningar är drygt 3 000 årligen. Antalet personer kan emellertid vara något färre eftersom en person kan delta i flera olika typer av kurser under ett år. Tolkförmedlingarna medverkar i rekrytering av deltagare till denna utbildning.

Trots det höga antalet deltagare råder det fortfarande brist på kontakttolkar med tillfredsställande kompetens, inte minst inom s.k. små tolkspråk. Detta kan bl.a. bero på att möjligheterna att försörja sig som tolk är dåliga, att tolkyrket kan betraktas som ett genomgångsyрке och på hög avgång av yrkesverksamma tolkar. Det kan också förhålla sig så att avsaknaden av krav på formella eller enhetliga förkunskaper leder till att en del deltagare efter genomgången kurs ännu inte är beredda att arbeta som tolkar. Ytterligare en orsak kan vara att innehållet i utbildningen inte är

tillräckligt väl kvalitetssäkrat och att kurstidens längd är för kort i förhållande till kraven som ställs på yrkesarbetande tolkar.

Vi har noterat att resurserna till tolkutbildningen i sin helhet är otillräckliga och att dessa resurser, i relativa termer, försämrats under de senaste åren. Tolk- och översättarinstitutet har dessutom tillförts nya arbetsuppgifter, bl.a. utbildning av konferenstolkar och översättare för användning i EU-samarbetet samt utbildning av kontakttolkar i minoritetsspråk.

Kontakttolkutbildningen är lokaliserad inom folkbildningen och bedrivs företrädesvis inom studieförbund och på folkhögskolor. Utbildningsformen erbjuder i och för sig en flexibel form och en utbildningsmodell som är lätt för denna målgrupp att delta i. En nackdel är dock att det för dessa korta kurser inte för närvarande går att kräva formella förkunskaper eller genomföra kunskapsprov inom utbildningens ram.

Det är mot denna bakgrund angeläget att komma till rätta med bristen på kvalificerade kontakttolkar genom att, som en av flera åtgärder, ägna ännu större uppmärksamhet åt kvalitetsaspekterna i kontakttolkutbildningen.

5 Finansiering och konsekvensanalys

I detta kapitel redovisar vi de kostnader för tillsynsmyndigheten och tolkförmedlingarna som vi bedömer uppkomma i och med införande av en obligatorisk lag om registrering och tillsyn. Vi diskuterar även de ekonomiska och administrativa konsekvenserna för tolkförmedlingar med anledning av våra förslag.

5.1 Finansiering

Vårt förslag: Tillsynsmyndighetens kostnader för registrering och tillsyn skall finansieras med avgifter.

Det finns ingen uppgift om det exakta antalet tolkförmedlingar i Sverige. Med tolkförmedling avser vi en fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt förmedlar tolktjänster till statlig eller kommunal verksamhet. Enligt vår enkätundersökning bland tolkförmedlingar uppgick antalet verksamma tolkförmedlingar till 51. Det kan emellertid hända att några få förmedlingar fallit utanför vår undersökning. Vi bedömer det därför som rimligt att anta att antalet tolkförmedlingar är något högre, möjligen 55–60.

Vi har uppskattat att 50 förmedlingar kommer att registreras och därmed omfattas av tillsyn. Tillsynsmyndighetens resurser för registrering och tillsyn antas ta högst en heltidstjänst i anspråk. Kostnaderna för personal och viss administration beräknas uppgå till en miljon kronor årligen.

Principen bör vara att dessa avgifter skall ge tillsynsmyndigheten full kostnadstäckning. Vårt förslag innebär att regeringen får meddela närmare föreskrifter om bl.a. tillsynsavgiftens storlek och att avgiftsförordningen tillämpas när det gäller registreringsavgiften.

Initialt kommer en resursinsats att behövas för att bygga upp registrerings- och tillsynsfunktionen hos myndigheten. Denna

insats föreslår vi skall finansieras med ett engångsbelopp i form av anslagsmedel till myndigheten. Alternativt föreslås tillsynsavgiften kunna tas ut från tolkförmedlingarna redan första året trots att ingen direkt tillsyn kommer att utföras. Den årliga tillsynsavgiften föreslås bli högre än avgiften för prövning av ansökan om registrering.

Vi anser att det inte är vår uppgift att lägga några förslag om hur myndigheten organisatoriskt och administrativt infogar de nya uppgifterna i befintlig struktur.

5.1.1 Avgift för prövning av en ansökan om registrering

Vårt förslag: Tillsynsmyndigheten får ta ut en avgift för prövning av en ansökan om registrering.

För att underlätta administrationen av avgiften för prövning av ansökan om registrering bör registreringsavgiften vara enhetlig. Lagen föreslås vara tvingande, vilket innebär att alla tolkförmedlingar måste registrera sig för att få bedriva tolkförmedling. Endast kommunala verksamheter som enbart förmedlar tolkar till den egna kommunen är undantagna från registreringen och tillsynen. Avgiften för ansökan om prövning av registrering föreslås vara en engångskostnad.

En godkänd ansökan om registrering behöver inte omprövas med jämna intervall, eftersom vi föreslår en årlig tillsyn med sanktionsmöjligheter. I våra beräkningar av avgifternas storlek har vi antagit att 50 förmedlingar registrerar sig.

Intäkterna från registreringsavgiften kommer endast att täcka en mindre del av tillsynsmyndighetens samlade kostnader för verksamheten.

Den obligatoriska avgiften för prövning av en ansökan om registrering bör vara ganska låg och inte utgöra något ekonomiskt hinder vare sig för redan verksamma eller nyetablerade tolkförmedlingar. Avgiften bör vidare fastställas enligt avgiftsförordningen (1992:191). Vi har beräknat tidsåtgången för att handlägga prövningen av ansökan om registrering hos tillsynsmyndigheten till i normalfallet maximalt 4 timmar per ansökan och avgiftsklass 6 avgiftsförordningen bör vara aktuell.

Med antagande av ovan skulle registreringsavgiften för en tolkförmedling uppgå till 4 100 kr. Totalt skulle intäkterna från registreringen av 50 tolkförmedlingar uppgå till 205 000 kronor det år krav på registrering av tolkförmedlingar införs.

5.1.2 Beräkning av årlig tillsynsavgift

Vårt förslag: De registrerade tolkförmedlingarna skall finansiera tillsynsmyndighetens verksamhet enligt den föreslagna lagen med årliga avgifter.

Tillsynsmyndighetens årliga kostnader för att fullgöra registrering och tillsyn antar vi kommer att uppgå till en miljon kronor. Den årliga kostnaden för tolkförmedlingarna kommer med detta antagande att uppgå till 20 000 kronor per förmedling. Vi har antagit att det är 50 förmedlingar som registrerar sig.

Variationen i tolkförmedlingarnas årliga omsättning är stor, enligt enkätundersökningen varierar omsättningen mellan knappt en miljon upp till 90 miljoner kronor. Fem förmedlingar omsatte mer än 10 miljoner kronor, 15 förmedlingar omsatte mindre än 1 miljon och 16 av förmedlingarna omsatte mellan en till 10 miljoner kronor.

För tolkförmedlingar med hög omsättning bör en årlig avgift på den nivå som angivits ovan antas bli av marginell betydelse. För förmedlingar med låg omsättning (mindre än en miljon kronor) kan avgiften möjligen vara något betungade. Det bör därför kunna prövas om avgiften kan differentieras, exempelvis efter förmedlingens årsomsättning eller annat nyckeltal.

Vi förutsätter att regeringen i sin föreskrift om tillsynsavgiftens storlek tar hänsyn till att den årliga tillsynsavgiften kan behöva differentieras på lämpligt sätt.

5.2 Konsekvensanalys för tolkförmedlingar

Enligt våra direktiv skall vi pröva vad våra förslag kommer att få för konsekvenser för små företag. Vi har i denna fråga samrått med Näringslivets Regelnämnd.

Samtliga tolkförmedlingar kan från olika utgångspunkter sägas vara typiska småföretag. Även om några få tolkförmedlingar har en

omsättning som ligger mellan 30 och 90 miljoner kronor per år har flertalet förmedlingar relativt liten personalstyrka, endast ett fåtal förmedlingar har mellan tio och 25 anställda.

5.2.1 Administrativa och andra åtgärder som tolkförmedlingar måste vidta med anledning av förslagen

Förteckning över tolkar

Den mest ingripande åtgärden i branschens sätt att fungera kan bli att tolkförmedlingarna måste ha en förteckning över aktivt verksamma tolkar, som står till tillsynsmyndighetens förfogande. I vilken form tolkarna skall knytas till och listas hos en förmedling måste stå förmedlingen fritt att avgöra. Hur förteckningen skall vara uppbyggd bör också vara förmedlingens sak att utforma. Förteckningen skall emellertid fylla de krav lagen har på innehåll och tillsynsmyndighetens krav på överskådlighet och tillgänglighet. Vi bedömer det dessutom som värdefullt att dessa förteckningar även skall kunna efterfrågas av upphandlande enheter.

Tekniskt och ekonomiskt får kravet om att hålla en förteckning över tolkar marginell effekt för förmedlingarna, som redan idag har sina verksamma tolkar listade på ett eller annat sätt. För flertalet förmedlingar gäller att löneutbetalningarna är datoriserade och att dessa uppgifter skall kunna ligga till grund för att upprätta den föreslagna förteckningen. Härav följer att förmedlingarna sannolikt bör se över sina arkiv, vilket kan innebära en viss mindre ekonomisk konsekvens för förmedlingar som idag inte gör detta regelbundet.

Tolkförmedlingarna har tillgång till viss information såsom tolkens namn, språk och eventuell auktorisation. Uppgifter om exempelvis utbildningsnivå hos tolkarna kan vara en ny uppgift för en del förmedlingar att ta fram och föra in i förteckningen.

Tidsåtgång

Arbetsinsatsen för förmedlingarna att införa vissa uppgifter i förteckningen, om exempelvis utbildningsnivån hos tolkarna, beror på hur många tolkar förmedlingen har i sin förteckning. Vi har beräknat att arbetsinsatsen för att föra in dessa uppgifter till mellan 10 och 20 minuter per tolk i ett initialt skede. Hänsyn i beräkningen

har tagits till att tolkförmedlingen måste samla in uppgifterna från tolkarna som finns i förteckningen samt föra in dessa på lämpligt sätt. Att fortlöpande underhålla uppgifterna i förteckningen bör inte ta mer än några minuter per tolk och år.

Statistikproduktion

Tillsynsmyndigheten kan med stöd av lagen inhämta statistikuppgifter från förmedlingarna. De uppgifter som tillsynsmyndigheten kan komma att begära bör inte förorsaka tolkförmedlingarna nämnvärt merarbete, eftersom förmedlingarna redan har god överblick över sin verksamhet. Möjligtvis kan dessa uppgifter för de allra minsta förmedlingarna orsaka visst merarbete och därmed en kostnad, men vi har bedömt denna kostnad som marginell. Inhämtandet av statistikuppgifter från tolkförmedlingarna måste ha anknytning till tillsynsuppdraget.

Det är i dagsläget svårt att beräkna tidsåtgången mer precist eftersom vi inte vet vilken statistik som tillsynsmyndigheten kan vilja ha tillgång till.

Övriga konsekvenser

Vi har bedömt att övriga konsekvenser av våra förslag för tolkförmedlingarna kan bli en viss utvidgning av en del befintliga rutiner. Förmedlingarnas praxis varierar emellertid och vissa rutiner har olika bredd och djup. Här åsyftas i första hand rekryteringsförfarande vid anskaffning av tolkar och i andra hand kontroll av kvaliteten på utförda tolkuppdrag. Tillsynen kan leda till klagomål på förmedlingarna, vilket i sin tur kan innebära visst merarbete för tolkförmedlingarna. Att kostnadsberäkna denna utvidgning av rutiner med någon större säkerhet går inte för närvarande, beroende på tolkförmedlingarnas varierande administrativa rutiner.

Utvecklandet av god tolkförmedlingssed

Förslaget att införa god tolkförmedlingssed bedömer vi inte kommer att leda till några direkta kostnadsökningar för förmedlingarna. Eventuella personalkostnader i form av tid som kommer

att åtgå för att arbeta med god tolkförmedlingssed förefaller bli marginella.

5.2.2 Förbättrad konkurrens mellan privata och offentliga tolkförmedlingar

Ur konkurrenssynpunkt bör våra förslag snarare förbättra än försämra rådande förhållanden i och med att alla tolkförmedlingar skall registreras. Vi anser att kraven på registrering inte hindrar nyetablering eftersom villkoren för registrering inte är ställda för att hindra någon från att starta tolkförmedling. I den delen har vi tagit hänsyn till att det är små företag som oftast bedriver tolkförmedlingsverksamhet. Vi har bedömt att nytillskottet av kommunala tolkförmedlingar kommer att bli relativt begränsat om ens något.

Högre krav på kommunala tolkförmedlingar kommer att ställas om dessa vill bedriva verksamhet utanför sitt område genom att de då måste registrera verksamheten. För att en kommun skall kunna "sälja" tolktjänster på marknaden måste verksamheten registreras, drivas affärsmässigt och redovisas särskilt. Införandet av denna kompetensutvidgning av hur kommunala verksamheter får bedriva tolkförmedling bedömer vi skapa bättre konkurrens mellan privata och kommunala tolkförmedlingar.

5.2.3 Ikraftträdande av lagen

När det gäller reglerna för ikraftträdande har vi föreslagit en respittid för de tolkförmedlingar som utövar verksamhet vid tidpunkten för ikraftträdandet. Dessa förmedlingar bör ha en viss tid på sig att ansöka om registrering efter det att lagen trätt ikraft. Den tiden har vi föreslagit skall vara sex månader.

5.2.4 Informationsinsatser med anledning av en ny lag

Några omfattande informationsinsatser om lagens ikraftträdande har vi bedömt inte vara nödvändiga eftersom branschen är relativt begränsad. Tillsynsmyndigheten bör nå de allra flesta tolkförmedlingarna. Nya förmedlingar bör kunna uppmärksammas genom tillsynsmyndighetens försorg. Sannolikt kommer upphandlare i fram-

tiden kräva att tolkförmedlingarna är registrerade för att få lämna anbud och därmed upplyses tolkförmedlingarna även den vägen om nödvändigheten av att registrera sig.

5.3 Vad händer om tolkförmedlingsverksamheten inte regleras?

En obligatorisk registrering av tolkförmedlingarnas verksamhet innebär en ny situation för hela branschen, inte minst vad gäller kvalitetsmedvetande och kvalitetssäkring.

Om våra förslag inte genomförs kommer bl. a.

- staten att sakna insyn i och möjligheter att påverka utvecklingen i tolkförmedlingsbranschen
- kvaliteten på förmedlade tolktjänster sannolikt inte att utvecklas i den riktning som vore önskvärd, t.ex. genom en god tolkförmedlingssed
- den oklara konkurrenssituationen mellan kommunala och privata tolkförmedlingar att bestå
- mindre kvalitetsmedvetna tolkförmedlingar att fortsätta sin verksamhet som tidigare utan insyn
- tolkanvändarna att få sämre gehör för sina klagomål på förmedlingstjänster
- staten inte att få insyn i hur allmänna medel används.

Andra konsekvenser om våra förslag inte genomförs kan vara att kontakttolkutbildningens effektivitet inte blir föremål för översyn och tolkarnas arbetsmarknadssituation inte klarläggs.

Vi har gjort den bedömningen att det inte finns några alternativa lösningar för att komma till rätta med de problem vi beskrivit.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om tolkförmedlingar

Inledande bestämmelser

1 §

Paragrafen innehåller definitioner.

Med *tolktjänst* avses en tjänst som innebär att tolkning sker mellan olika talade språk. Teckenspråkstolkning omfattas därmed inte av lagen.

Med *tolkförmedling* avses en fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt förmedlar tolktjänster till statlig eller kommunal verksamhet. I första hand avses förmedling av tolktjänster till domstolar och statliga eller kommunala myndigheter. Avgörande för bedömningen av om lagen är tillämplig är om beställaren av tolktjänsten har en statlig eller kommunal huvudman. En tolkförmedling som förmedlar tolktjänster till ett privat bolag som bedriver sjukvård med ett landsting som huvudman omfattas följaktligen av lagen.

Lagen är endast tillämplig när det är fråga om yrkesmässig förmedling av tolktjänster. En tolk som bedriver tolkverksamhet under enskild firma utan att förmedla tolktjänster omfattas således inte av lagen. Som närmare har beskrivits i avsnitt 2.2.1 finns det i vissa kommuner en tolksamordningsfunktion eller liknande som endast har till uppgift att förse den egna kommunala förvaltningen med tolktjänster. En sådan samordningsfunktion kan inte anses utgöra en tolkförmedling.

2 §

Av paragrafen framgår att tolkförmedlingar skall vara registrerade hos den myndighet som regeringen bestämmer och att denna myndighet även skall utöva tillsyn över förmedlingarna. Av bestämmelsen följer att en tolkförmedling måste vara registrerad för att få bedriva förmedlingsverksamhet.

Villkor för registrering

3 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.2.2.

Paragrafen innehåller de villkor som en tolkförmedling skall uppfylla för att få bli registrerad enligt lagen. Bestämmelsen är utformad så att det framgår att de angivna kraven skall vara uppfyllda inte bara vid tidpunkten för registreringen utan även fortsättningsvis.

I *första punkten* ställs upp ett krav på att tolkförmedlingen skall vara lämplig för uppgiften. Detta krav innebär att tillsynsmyndigheten vid sin prövning av en ansökan om registrering skall göra en allmän lämplighetsbedömning. Det är inte möjligt att uttömmande ange vilka omständigheter som kan ha betydelse vid en sådan bedömning. Det är dock exempelvis viktigt att den erforderliga kompetensen finns hos tolkförmedlingen. En fysisk person som bedriver tolkförmedling bör vara auktoriserad tolk eller i vart fall ha god kännedom om tolkbranschen. När det är fråga om en juridisk person bör motsvarande gälla för förmedlingens anställda, dvs. det bör bland dem finnas någon eller några personer som är auktoriserade tolkar eller i vart fall har god kännedom om tolkbranschen. Den person som ansvarar för verksamheten, exempelvis den verkställande direktören om det är fråga om ett aktiebolag, har en viktig uppgift när det gäller att tillse att den erforderliga kompetensen finns inom tolkförmedlingen.

Om en fysisk person bedriver tolkförmedling bör denne vara känd för redbarhet. Detsamma bör gälla den som är ansvarig för en tolkförmedling som är en juridisk person. När det gäller auktoriserade tolkar gäller enligt 4 § 4. förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare som ett villkor för auktorisation att tolken skall vara känd för redbarhet och även i övrigt lämplig som

tolk. Exempelvis kan det förhållandet att den ansvariga personen inte skött sina ekonomiska åtaganden innebära att förmedlingens lämplighet för uppgiften skulle kunna ifrågasättas. Regelmässigt bör tillsynsmyndigheten kontrollera om den person som uppgetts ansvara för förmedlingen och som inte är auktoriserad tolk förekommer i belastningsregistret. När det gäller belastningsregistret är det i första hand fällande domar beträffande förmögenhetsbrott och ekonomisk brottslighet som kan ha betydelse.

Tolkförmedlingen bör fortlöpande hålla tillsynsmyndigheten underrättad om under vilken firma och under vilken adress som verksamheten bedrivs, samt vem som ansvarar för verksamheten. På så vis blir det lättare för tillsynsmyndigheten att exempelvis adressera förelägganden enligt 8 och 14 §§ till rätt adress och person.

Av *andra punkten* framgår att tolkförmedlingen inte får vara försatt i konkurs eller likvidation eller ha näringsförbud.

I *tredje punkten* anges att tolkförmedlingen skall ha en förteckning över de tolkar som utför uppdrag åt tolkförmedlingen. Syftet med förteckningen är att det på ett enkelt sätt skall gå att få reda på vilka tolkar som förmedlingen anlitar. Om en tolk inte är auktoriserad bör det anges i förteckningen vilken utbildning tolken har. Vidare bör det av förteckningen framgå vilka språk som tolken tolkar på. Eftersom det är fråga om behandling av personuppgifter krävs i enlighet med 10 § personuppgiftslagen (1998:204) att tolken har lämnat sitt samtycke till behandlingen.

En registrerad tolkförmedlings skyldigheter

4 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.2.3.

I bestämmelsen slås fast att tolkförmedlingen skall utföra sitt uppdrag med iakttagande av god tolkförmedlingssed. Begreppet god tolkförmedlingssed har närmare diskuterats i avsnitt 2.2.3.

5 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.2.4.

Tolkförmedlingen har ett kvalitetsansvar för de tolktjänster som erbjuds. I bestämmelsen anges därför att tolkförmedlingen skall verka för att de tolktjänster som förmedlas utförs av tolkar som är auktoriserade enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Om tolkar som inte är auktoriserade behöver anlitas skall förmedlingen se till att dessa har utbildning och kompetens för uppdraget. Syftet med bestämmelsen är att tolkförmedlingen i första hand skall använda sig av auktoriserade tolkar och att förmedlingen i princip endast bör anlita icke auktoriserade tolkar när auktoriserade tolkar inte finns att tillgå. Förmedlingen bör förvissa sig om att de icke auktoriserade tolkar som används har genomgått tolkutbildning och kan verifiera detta, samt att tolken är en redbar person. Angående begreppet redbar hänvisas till kommentaren till 3 §.

6 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.2.5.

Av bestämmelsen följer att tolkförmedlingens kvalitetsansvar även innebär att förmedlingen skall verka för att de tolktjänster som förmedlas utförs i enlighet med god tolksed. Auktoriserade tolkar skall enligt 9 § förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtros dem och i allt iaktta god tolksed. Auktoriserade tolkar skall avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet och självständighet. Av 5 kap. 6 § rättegångsbalken och 50 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer bl.a. att som tolk inte får anlitas den vars tillförlitlighet kan anses förringad på grund av hans ställning till någon som för talan i målet eller på grund av annan därmed jämförlig omständighet. Tolkförmedlingens ansvar för att de förmedlade tolktjänsterna utförs i enlighet med god tolksed gör sig av naturliga skäl starkare gällande när förmedlingen anlitar icke auktoriserade tolkar. Förmedlingen bör följa upp de uppdrag som förmedlats, exempelvis genom slumpmässiga stickprovskontroller.

Tillsyn över registrerade tolkförmedlingar

7 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.3.

I paragrafen anges att tillsynsmyndigheten skall se till att denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Tillsynsmyndigheten skall inte bara ta upp och utreda sådana ärenden som kommit till myndighetens kännedom genom en anmälan mot en förmedling. Myndigheten bör också på eget initiativ undersöka förhållanden som myndigheten fått information om på annat sätt, exempelvis genom massmedia. Myndigheten bör även ha möjlighet att ta upp och utreda frågor utan att det finns någon misstanke mot någon särskild förmedling. Det kan t.ex. vara fråga om att bland ett antal förmedlingar undersöka i vilken utsträckning förmedlingen använt sig av auktoriserade tolkar, eller hur förmedlingens bokföring är utformad och sköts.

8 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.3.1.

I bestämmelsen ges tillsynsmyndigheten befogenheter som behövs för att kunna bedriva en effektiv tillsyn.

I *första stycket* anges att tillsynsmyndigheten får begära in de uppgifter och handlingar från en registrerad tolkförmedling som myndigheten behöver för att kunna fullfölja tillsynen enligt denna lag. Det kan t.ex. handla om bokföring eller övriga handlingar som hör till verksamheten.

Av *andra stycket* framgår att myndigheten får förelägga en registrerad tolkförmedling att lämna sådana uppgifter som avses i första stycket till myndigheten. Föreläggandet får förenas med vite. I sådana fall skall lagen (1985:206) om viten tillämpas.

Avgifter

9-10 §§

Förslagen har behandlats i avsnitt 5.1.1 och 5.1.2.

Av 10 § framgår att det är regeringen som skall fastställa de närmare principerna för avgiftens storlek. Allmänt gäller vid avgiftsfinansiering att avgifternas storlek bör bestämmas så att de täcker tillsynsmyndighetens merkostnader på grund av tillsynsuppdraget.

Upphävande av registrering m.m.

11 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.3.1.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar som en registrering kan upphävas av tillsynsmyndigheten.

Första punkten hänvisar till de villkor som gäller för registrering enligt 3 § eller i föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag.

Av *andra punkten* följer att upphävande av registrering även kan komma i fråga om tolkförmedlingen inte betalar föreskriven årlig avgift till tillsynsmyndigheten.

Enligt *tredje punkten* kan en registrering upphävas när en tolkförmedling i övrigt handlar i strid med sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Detta innebär exempelvis att tolkförmedlingens generellt formulerade skyldighet i 4 § att utföra sitt uppdrag med iakttagande av god tolkförmedlingssed omfattas av tredje punkten. Det får exempelvis anses stå i strid med god tolkförmedlingssed att inte besvara en begäran från tillsynsmyndigheten att lämna in de uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för att kunna fullfölja tillsynen, att anlita tolkar som saknar utbildning och lämplighet för uppdraget, eller att inte tillgodose beställarens önskemål om speciell kompetens i specifika situationer.

Om det finns förmildrande omständigheter bör inte en så ingripande åtgärd som upphävande av registrering komma i fråga. I stället ges i *andra stycket* en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela varning. Förmildrande omständigheter kan exempelvis vara att den ansvarige för tolkförmedlingen, ekonomiansvarig eller

revisor drabbas av allvarlig sjukdom eller att förmedlingens lokaler eller handlingar utsätts för skador som gör att skyldigheterna enligt lagen inte kan uppfyllas.

12 §

Av bestämmelsen framgår att tillsynsmyndigheten eller, efter överklagande, en domstol vid sin prövning av frågor om åtgärd enligt 11 § får bestämma att ett beslut att upphäva registrering skall gälla omedelbart. Möjligheten bör endast användas i brådskande och klara fall. Om tillsynsmyndigheten har förordnat att ett beslut om upphävande skall gälla omedelbart kan domstolen vid överklagande av beslutet förordna enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

13 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.3.3.

De omständigheter som avses i paragrafen är villkoren för registrering i 3 §.

14 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.3.2.

Paragrafen reglerar tillsynsmyndighetens möjlighet att ingripa mot den som bedriver tolkförmedlingsverksamhet utan att vara registrerad som tolkförmedling. Bestämmelsen kan tillämpas både på en tolkförmedling som aldrig har varit registrerad och på en förmedling som fått sin registrering upphävd.

Särskilt om kommunala tolkförmedlingar

15 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.

Innebörden av bestämmelsen är att en kommun, ett landsting eller ett kommunalt företag skall, när det gäller förmedlingsverksamheten, vara undantagna från de kommunalrättsliga principerna lokaliseringsprincipen enligt 2 kap. 1 §, likställighetsprincipen enligt 2 kap. 2 § och självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kom-

munallagen (1991:900). Bestämmelsen innebär bl.a. att det är kompetensligt för en kommun, ett landsting eller ett kommunalt företag att förmedla tolktjänster till uppdragsgivare utanför kommunens eller landstingets egna område, eller till en statlig myndighet.

I bestämmelsen anges också att verksamheten skall redovisas särskilt. Detta innebär att upplysningar om intäkterna, kostnaderna och resultatet av förmedlingsverksamheten skall lämnas i kommunens, landstingets eller det kommunala företags årsredovisning.

Register

16 §

I bestämmelsen anges att tillsynsmyndigheten skall föra ett register över registrerade tolkförmedlingar och att närmare föreskrifter om registret meddelas av regeringen.

Bemyndiganden

17 §

Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande till regeringen att meddela närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om registreringsförfarandet.

Överklagande

18 §

Av paragrafen följer att beslut om vägrad registrering, upphävande av registrering eller beslut om varning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Bestämmelsen överensstämmer med de allmänna principer för överklagande som följer av 22 a § förvaltningslagen (1986:223).

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2005.

Den som vid lagens ikraftträdande utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen skall ansöka om registrering senast den 1 juli 2005. Om inte tillsynsmyndigheten bestämmer annat får den som senast den dagen har ansökt om registrering fortsätta sin verksamhet till dess att ansökan har prövats slutligt.

Del III

Bakgrund och analys

7 Reglering av tolkanvändningen

I detta kapitel redogör vi kortfattat för de författningar som har betydelse när myndigheter skall anlita tolk. Kapitlet inleds med en redogörelse för myndigheters grundläggande principer för ärendehantering för att följas av en diskussion om förvaltningslagens betydelse för användningen av tolk vid myndigheter. Förvaltningslagen betraktas som det grundläggande dokumentet för tolkservicen i Sverige. Redogörelsen för övrig lagstiftning är översiktlig.

I huvudsak regleras myndigheters användning av tolk i förvaltningslagen (1986:223) förvaltningsprocesslagen (1971:291) och rättegångsbalken (1942:740). Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och socialtjänstlagen (2001:453) ger stöd för användning av tolk, även om det inte uttryckligen regleras i dessa lagar. Nordisk språkonvention (SÖ 1982:93) och Nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster (SÖ 1996:21) stärker de nordiska medborgarnas rätt till användningen av sitt eget språk i kontakt med myndigheter vid vistelse i ett annat nordiskt land än det egna. Ett förstärkt stöd för rätten att använda sitt egna språk vid möte med förvaltningsmyndigheter och domstolar finns för samer, finnar och romer i lag om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar (1999:1175) och lag om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsdomstolar och domstolar (1999:1176).

7.1 Myndigheters grundläggande principer för ärendehantering

I myndighetsutövning skall vissa grundläggande principer användas av myndigheten i ärendehantering. Myndigheten måste således se till att ärendet handläggs effektivt utan dröjsmål och till en rimlig kostnad. Andra viktiga aspekter som myndigheten måste ta hänsyn

till är bl.a. kravet på likabehandling. Detta innebär att den som skall få ett ärende behandlat av en förvaltningsmyndighet har rätt till lika behandling av sin sak inför myndigheten samt en opartisk prövning av saken. Rättigheten uttrycks i 1 kap. 9 § regeringsformen. Principen om allas rätt till lika behandling kallas också för likabehandlingsprincipen.

Att alla har rätt till en opartisk prövning av sin sak kallas för objektivitetsprincipen vilken också återfinns i 1 kap. 9 § regeringsformen. Objektivitetsprincipen innebär att ett förvaltningsorgan i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem de är satta att tillgodose och inte heller grunda sina avgöranden på annat än vad som enligt gällande författningar skall anses som omständigheter som får beaktas.

Att inte behärska det svenska språket kan vara ett hinder för den som har att göra med ett samhällsorgan som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen. Dock skall språkförbistringen inte utgöra en omständighet som myndigheten får grunda sina avgöranden på.

Bristfällig kommunikation och förståelse mellan tjänstemannen och den enskilde individen kan få ödesdigra konsekvenser i myndighetsutövningen. I enlighet med ovan nämnda principer måste därför en myndighet vid myndighetsutövning eller i ärenden med anknytning till myndighetsutövning se till att individen får lika behandling och en opartisk prövning av sin sak. Myndigheten har därmed en skyldighet att se till att bristfällig svenska inte påverkar beslutet. Av detta följer bl.a. att myndigheten måste anlita en kvalificerad tolk i en situation då man har att göra med en person som inte behärskar svenska. Om ärendet rör myndighetsutövning mot enskild i form av beslut eller ingripande åtgärd är det än viktigare att tolken som myndigheten anlitar är tillräckligt kompetent.

7.1.1 Användningen av tolk enligt förvaltningslagen

Förvaltningslagen (1986:223, omtryckt 2003:246) innehåller bestämmelser om förvaltningsmyndigheters handläggning av ärenden och domstolars handläggning av förvaltningsärenden. I förvaltningslagen finner man bl.a. regler om jäv, hur beslut omprövas eller överklagas, hur beslut skall motiveras och vilken rätt part har att ta

del av uppgifter. Alla förvaltningsmyndigheter och domstolar måste följa förvaltningslagen i sin hantering av ärenden.

En förutsättning för att myndigheten skall kunna fatta rätt beslut är att myndigheten och den sökande förstår varandra. Förvaltningslagen ger myndigheten rätt att anlita tolk i en situation där sökande och myndighet inte förstår varandra. Rättigheten fastslogs i förvaltningslagen (1971:290) genom införandet av 9 § (nuvarande 8 §). I den första lydelsen av paragrafen ”får” myndigheten använda tolk när någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad har med myndigheten att göra. Föredragande departementschefen i ärendet uttalade bl.a. att bestämmelsen skulle ses som en rekommendation till myndigheten att anlita tolk när det behövdes (prop. 1971:30 s. 381).

Genom en ändring i förvaltningslagen 1979 fick 9 § (nuvarande 8 §) sin nuvarande lydelse, vilket innebar att verbet ”får” skärptes till ”bör”, och formuleringen blev i och med denna ändring en ännu tydligare rekommendation till myndigheterna.

Förvaltningslagens 8 § om tolk har följande lydelse;

”När myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk.”

Begreppet ”tolk” i förvaltningslagen omfattar både dem som tolkar muntligen, med teckenspråk eller skriftligt översätter en handling.

Förvaltningsrättsutredningen (FRU), föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1983:76) en återgång till ursprungsformuleringen ”får” och med följande tillägg i paragrafens lydelse.

Myndigheterna får anlita tolk när de har att göra med någon som har otillräckliga kunskaper i svenska språket eller som till följd av handikapp har särskilda svårigheter att meddela sig med myndigheterna. Är det fråga om utövning av befogenhet att för enskilda bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedanden eller andra jämförbara förhållanden skall tolk anlitas, om det behövs för att den enskilde skall kunna ta tillvara sin rätt. Första stycket gäller också i fråga om översättningar av handlingar.

I förslaget förstärktes skyldigheten att anlita tolk till att vara en ”skall”-skyldighet i myndighetsutövning mot enskild för att denne skulle kunna tillvarata sin rätt. FRU menade att kombinera verbet ”får” med ”skall” i paragrafen skulle ge en bättre klarhet om när tolk skall anlitas än en genomgående regel att tolk ”bör” anlitas.

Efter remissförfarandet och sedermera i propositionen¹ föreslogs att ordet ”bör” skulle behållas men att bestämmelsens tillämpningsområde skulle utvidgas till att omfatta också den oreglerade kommunalförvaltningen.

En komplettering av förvaltningslagen med en föreskrift om att en myndighet i första hand skall anlita auktoriserad tolk när sådan finns att tillgå diskuterades också i propositionen men tillbakavisades. Motiveringen byggde på argument om att sådant krav skulle kunna leda till en alltför byråkratisk syn på tolkfrågan med tanke på de ärenden som är av enkel karaktär och som inte kräver annat än ordinära språkkunskaper av tolken. Frågan om vilka kompetenskrav en myndighet bör ställa på de tolkar som anlitas bör av den anledningen inte regleras i förvaltningslagen.

Genom ändringar i paragrafindelningen av förvaltningslagen 1986 (SFS 1986:223) ändrades dåvarande 9 § till nuvarande 8 § med samma lydelse.

Uttrycket ”vid behov” i förvaltningslagens 8 § skall tillämpas så att det är myndigheten som avgör om tolk skall användas men att individens behov och önskemål bör styra avgörandet. Det framgår också att myndigheterna i första hand bör anlita auktoriserad tolk om sådan finns att tillgå och om ärendets art och svårighetsgrad motiverar det.²

7.1.2 Användningen av tolk inom rättsväsendet

En självklar förutsättning är att svenska domstolars handläggning av mål och ärenden sker på svenska. Det får anses oförenligt med principen om domstolsförhandlingars offentlighet att närvarande åhörare inte kan följa rättegången på svenska. Därför är den allmängiltiga regeln att tolk skall anlitas om en person som skall höras inför rätta eller vittna inte behärskar svenska tillräckligt. Det kan också behövas tolk för att part som inte behärskar svenska tillräckligt skall förstå vad som sker i rättssalen.

I förvaltningsprocesslagen är regeln utformad som en skyldighet för domstolarna att anlita tolk om part, vittne eller annan inte behärskar svenska språket och förvaltningsprocesslagen (1971:291) 50 § 1 stycket lyder

¹ Prop. 1985/86:80.

² Prop. 1985/86:80 s. 28.

”Behärskar part, vittne eller annan som skall höras inför rätten ej svenska språket eller är han allvarligt hörsel- eller talskadad, skall rätten vid behov anlita tolk. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk.”

Uttrycket ”skall” anlita tolk är strängare än förvaltningslagens ”bör” anlita tolk och härrör från bl.a. att en domstol bedriver dömande verksamhet som kan medföra långtgående ingripanden för en person. Det bör emellertid beaktas att det alltid är myndigheten, i det här fallet domstolen, som avgör när behov av tolk föreligger.

I rättegångsbalken (1942:740) 5 kap. 6 § formuleras skyldigheten att använda tolk på följande vis;

Är part, vittne eller annan, som skall höras inför rätten, ej mäktig svenska språket må tolk anlitas att biträda rätten.

Finnes vid rätten allmän tolk för det språk, varom är fråga, skall han anlitas. I annat fall förordne rätten lämplig person att i målet biträda som tolk.

Är den som skall höras allvarligt hörsel- eller talskadad, må ock tolk anlitas att biträda rätten.

Ej må den anlitas som tolk, vilken till saken eller till någondera parten står i sådant förhållande, att hans tillförlitlighet därigenom kan anses förringad.

Om anställande av allmän tolk så ock om anlitande av tolk, då den som skall höras är allvarligt hörsel- eller talskadad, meddelas bestämmelser av regeringen. Lag (1975:589).

I rättegångsbalken finns också regler om tolkens rätt till ersättning för uppdraget. Det är Domstolsverket som genom förordning bestämmer gällande tolktaxa för uppdrag som tolk. I förordning om tolktaxor (DVFS 2002:4) kan man hitta de olika taxorna.

7.1.3 Användningen av tolk inom hälso-, sjukvård- och omsorgsområdet

När det gäller hälso- och sjukvården finns det ingen uttrycklig skyldighet att tillhandahålla tolk för personer som inte behärskar svenska. Däremot finns det uttryckligen reglerat att landstingen skall tillhandahålla tolk när det gäller vardagstolkning för barnomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Detta regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) 3 b § punkt 3.

I stället för uttrycklig reglering av nödvändigheten att använda språktolk finns det allmänna skrivningar om att målet för hälso-

och sjukvården skall omfatta hela befolkningen på "lika villkor" och att "vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet"(1982:763) 2 §.

Regleringen innebär indirekt en tillämpning av förvaltningslagens principer om objektivitet och likabehandling. Det innebär att om en person som uppsöker en vårdinrättning eller annan institution inom hälso- och sjukvårdslagens område och som inte behärskar svenska är det därför naturligt att tolk bör anlitas för att bistå personen.

Det finns inte heller i socialtjänstlagen något uttryckligt stadgande om att anlita tolk, men verksamheten skall enligt socialtjänstlagen (1980:620) grunda sig på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

1 § Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas

- ekonomiska och sociala trygghet,
- jämlikhet i levnadsvillkor,
- aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. (SFS 2001:453)

Även verksamheter inom socialtjänsten använder sig av förvaltningslagens likabehandlings- och objektivitetsprincip. Därav följer att om en person som inte behärskar svenska språket vänder sig till någon inom socialtjänstlagens tillämpningsområde bör tolk anlitas för att stödja personen i kontakt med myndigheten.

7.1.4 Användningen av tolk enligt Nordisk språkkonvention och Nordisk konvention om socialt bistånd och sociala tjänster

Den nordiska språkkonventionen (SÖ 1982:93) som trädde ikraft den 1 mars 1987 går i korthet ut på att medborgare i de nordiska länderna skall kunna använda sitt eget språk vid kontakter med myndigheter och andra offentliga organ i ett annat nordiskt land. Främst gäller detta vid kontakter med domstolar, sjukhus, socialkontor, skattemyndigheter, polis och skolmyndigheter. Varje myndighet ansvarar själv för tillämpningen av konventionen inom

sitt verksamhetsområde. Sedan september 2003 omfattar språkkonvention även grönländska, färöiska och samiska.

Kostnaderna för tolk- och översättning bör bekostas av offentliga medel. Varje nordiskt land skall enligt konventionen utse en myndighet som skall kontrollera att konventionen följs. I Sverige har Integrationsverket detta ansvar.

Konventionens bestämmelser om tolk- och översättarhjälp gäller bara de fall där en förvaltningsmyndighet skall fatta ett beslut. Det betyder att en del former för kontakt faller utanför konventionens tillämpningsområde, exempelvis myndigheter med utpräglade servicefunktioner såsom postkontor och liknande offentliga inrättningar.

Konventionen innehåller inte bara enskilda personers rätt att få en språklig service utan även att de nordiska länderna skall främja inrättandet av offentliga språkserviceorgan, motverka språklig isolering på institutioner samt att de nordiska länderna skall främja ett direkt samarbete mellan myndigheterna i de olika staterna som har ansvar för att förverkliga syftet med konventionen.

Den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster (SÖ 1996:21) förstärker rätten till tolk för medborgare i de nordiska länderna i ärenden rörande socialt bistånd och sociala tjänster. Konventionen omfattar nordiska medborgare och andra personer som lagligen är bosatta i ett nordiskt land och som vid vistelse i annat nordiskt land behöver söka socialt bistånd och sociala tjänster.

8 Tolkförmedlingarnas utveckling

Den förmedling av tolkar för språkliga tjänster, utom teckenspråkstolkning, som vi har att belysa, har vuxit fram under de senaste fyrtio åren. De tidigaste "tolkförmedlingarna", företrädesvis invandrarbyråer, inrättades för att täcka samhällets behov av kvalificerade tolkar i myndighetsutövning eller för att fullgöra andra viktiga samhällsfunktioner gentemot här bosatta personer eller asylsökande med behov av språkligt stöd i sina kontakter med det svenska samhället. Denna verksamhet går vanligen under benämningen kontakttolkning.

Det förekom givetvis även under 1900-talets första hälft att behov av tolkmedverkan i samhällstjänsterna i vid mening uppstod, men då rekryterades tolkar oftast tillfälligtvis av den enskilde tjänstemannen, någon hjälp av organiserad "tolkförmedling" existerade inte. Användningen av tolk var då som nu en nödvändighet i myndighetsutövning och annan samhällsservice.

Föreställningar om individens rättssäkerhet och lika behandling av människor i kontakter med samhällets företrädare fanns naturligtvis redan före förvaltningslagens tillkomst år 1971. Dessa värderingar och principer är fortfarande grundläggande för etablering och drift av tolkförmedlingar, oavsett ägarform, även om det idag dessutom tillkommer ett vinstintresse bland motiven att starta en privat tolkförmedling. Tolkförmedlingsverksamheten är alltså sedan länge en väl etablerad samhällsfunktion, huvudsakligen finansierad med allmänna medel.

Under de första närmare trettio åren dominerades tolkförmedlingarna av kommunala enheter med uppgift att ta sig an frågor som rörde invandrare och flyktingar – i första hand inom den egna kommunens socialtjänst. Efterhand mötte de kommunala tolkförmedlingarna förfrågningar om tolkservice från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som då svarade för mottagandet av flyktingar och även delvis från dåvarande Statens Invandrarverk (SIV), den lands-

tingskommunala hälso- och sjukvården samt polis- och rättsväsendet. Tolkförmedlingar i privat regi har vuxit fram de senaste tio åren.

De senaste dryga trettio åren har det lagts fram åtskilliga statliga betänkanden som behandlat invandrings- och invandrapolitiska frågor. Det är emellertid endast några få av dessa utredningar som närmare gått in på frågor som rör tolkförmedling. Flera utredningar har även berört tolkutbildning och auktorisation av tolkar.

I detta kapitel ger vi en översiktlig bild av tolkförmedlingarnas utveckling, redovisar några av utredningarna inom tolkområdet och diskuterar behovet av tolkförmedlingar.

8.1 Utvecklingen av tolkförmedlingar före 1970

Användning av tolkar inom offentlig verksamhet har i princip funnits så länge som Sverige sänt ut beskickningar. Vid de fasta ambassaderna och konsulaten har tolkar alltid varit en nödvändig del av verksamheten. Relationerna till främmande makt var och är som regel inte möjliga att klara utan kvalificerad hjälp av tolkar.

Detsamma gällde dåtidens svenska näringsliv, exempelvis i handelsförbindelser med transoceana eller orientaliska länder. Sedan länge har det förvisso funnits privata byråer för konferens-tolkning, affärstolkning, och guidning samt byråer för tolkning åt enskilda, exempelvis advokater och för näringslivets behov av tolkar i internationella kontakter. Några tolkförmedlingar existerade inte före år 1960.

Globalisering och vidgat internationellt samarbete har kraftigt ökat efterfrågan på tolkar, men dessa aspekter på tolkanvändning och tolkförmedling ligger utanför vårt uppdrag.

Kommunerna

Kommunernas behov av tolkar har under alla tider varit beroende av invandringens omfattning och invandrarnas språktillhörighet. De tolkade språken, liksom frekvensen anlitade tolkar, har växlat från tid till annan i takt med invandringens förändringar. Särskilt omfattande kan denna verksamhet under tidigt 1900-tal inte ha varit, även om det förekom att invandrarna behövde språklig hjälp i sina kontakter med samhället. Under andra världskriget och i sam-

band med flyktingströmmarna från de baltiska länderna och repareringen av hemvändande från koncentrationslägren fanns det naturligtvis behov av tolkar, men detta ledde inte till att det inrättades fasta tolkförmedlingar.

Under 1900-talets första hälft skedde rekryteringen av tolkar inom den offentliga sektorn, möjligen med undantag för landets utrikes relationer, inte i organiserade former utan när behov uppstod. Tjänstemännen, inom exempelvis fattigvården och dåtidens socialtjänst eller den rättsliga instans som skulle genomföra en rättegång med någon som inte behärskade svenska, var tvungna att själva skaffa tolk, någon förmedlande mellanhand fanns inte. Denna situation var inte den bästa, eftersom beställaren oftast inte kunde avgöra om tolkens kompetens var tillräcklig för att utföra en god tolkning. Frekvensen tolkningar var, fram till andra världskrigets slut, relativt låg beroende på att invandringen till Sverige var förhållandevis liten. Sverige blev ett invandringsland först under 1930-talet, då invandringen för första gången översteg utvandringen. Någon egentlig rättslig reglering av tolkverksamheten fanns inte, regleringen av myndigheternas skyldighet att beakta behovet av tolk hade inte formaliserats, utbildningen av tolkar var otillräckligt utbyggd och det saknades system för auktorisation av tolkar, men väl för translatorer.

Den rättsliga grunden för de kommunala tolkförmedlingarnas tillkomst och existens finns i kommunallagens bestämmelser om kommunernas allmänna kompetensregler (SFS 1991:900 2 kap. 1 §). Enligt dessa bestämmelser kan såväl kommuner som landsting själva ta hand om angelägenheter av publikt intresse, med anknytning till kommunens eller landstingets verksamhetsområde och invånarnas behov. I kommunallagen stadgas också (2 kap. 7 §) att en kommun kan bedriva näringsverksamhet som tjänar allmännyttan i kommunen eller landstinget och som drivs utan vinstintresse.

Arbetskraftsinvandringen framkallar tolkförmedlingar

Framväxten av tolkförmedlingar, med den betydelse vi idag lägger i begreppet, är således en relativt sen företeelse. Denna organiserade samhällsfunktion kan sägas vara årsbarn med den stora arbetskraftsinvandringen under 1960-talet. Invandringen under denna tid dominerades av migranter från bl.a. Finland, Grekland, Italien, Jugoslavien samt vissa andra europeiska länder samt relativt

begränsad flyktinginvandring. Det svenska näringslivet var i stort behov av tillskott på arbetskraft de första decennierna efter andra världskrigets slut. Behovet av tolkning – företrädesvis från och till finska, grekiska, italienska, serbiska och kroatiska, liksom samhällets behov av tolkar, var en viktig förklaring till att man då ansåg det angeläget att inrätta kommunala invandrarbyråer.

De fem första invandrarbyråerna startades i de industristäder som då attraherade en stor del av invandrarna – Borås, Eskilstuna, Uppsala, Västerås och Stockholm. Det svenska näringslivet och arbetsmarknadsmyndigheterna bedrev en aktiv rekrytering av arbetskraft i flera av de ovan nämnda länderna.

Kommunerna stimulerades under 1960- och 1970-talen, först 1966 av Arbetsgruppen för invandrarfrågor senare av Statens Invandrarverk, att bygga ut sin service gentemot invandrarna. Behovet av särskilda facknämnder för dessa i stort sett nya kommunala uppgifter bidrog till att flera kommuner med stark invandring, utöver de operativa invandrarbyråerna, inrättade särskilda invandrar-nämnder. En pådrivande faktor för utbyggnad av tolkservicen var också 1971 års förvaltningslag, som gav myndigheterna ett större ansvar för att anlita tolk eller översättare när man har att göra med personer som inte behärskar svenska.

Utbyggnaden av samhällets åtgärder för information och service till invandrare gick snabbt och redan år 1972 fanns det 22 invandrarbyråer, inkl. polisens tolkförmedling i Landskrona.

1968 års invandrarutredning

Första gången, och den utförligaste, då frågan om särskilda enheter för förmedling av tolkar behandlades var i 1968 års Invandrarutredning (IU) (Invandrarutredningen 2 – Tolkservice. Nordisk språkonvention, SOU 1972:83). IU, som bl.a. lade fram förslag om de invandrapolitiska målen – jämlikhet, valfrihet och samverkan – ansåg att en effektiv förmedling av tolkar, förbättrad tolkutbildning och auktorisation av tolkar var viktiga beståndsdelar i samhällets invandrapolitiska strävanden.

Invandrarutredningens huvudförslag var att

- tolkutbildning på högskolenivå anordnas
- möjligheterna till utbildning av s.k. kontakttolkar breddas
- auktorisation av tolkar och översättare införs genom en statlig nämnd
- lagstadgad tystnadsplikt införs för tolkar och översättare
- Statens Invandrarverk ges resurser för utökad översättnings-service åt myndigheter
- samhällsorganen bör rekrytera personer med kunskap i invandrarpråk
- Sverige bör ansluta sig till tanken på en nordisk språkkonvention.

Invandrarutredningens samtliga förslag har realiserats om än i något modifierad form. Efter riksdagsbehandling och ytterligare beredning i Regeringskansliet lades ansvaret för auktorisation av översättare och godkännande av tolkar på Kommerskollegium år 1976. Numera har Kammarkollegiet detta ansvar.

Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet hade också tagit initiativ i tolkfrågan. Statens Invandrarverk bedrev samtidigt en aktiv uppsökande verksamhet i kommunerna i form av s.k. kommunkonferenser, varvid man försökte stimulera kommunerna att inrätta särskilda kommunala nämnder för invandrarfrågor och enheter för tolkservice utifrån lokala behov och förutsättningar. Svenska kommunförbundet (2.10.1970) rekommenderade kommunerna att inrätta ”invandrarfunktioner”, där det fanns underlag för sådana. Vid den tidpunkten hade invandrarbyråer inrättats i ett trettiotal kommuner.

Vid 1970-talets början avsåg ungefär hälften av tolkuppdragen vid invandrarbyråerna hälso- eller sjukvården. Svenska landstingsförbundet uttalade i en rekommendation (6.7.1970) att landstingen skulle ta det ekonomiska ansvaret för tolkservice inom hälso- och sjukvården. Beträffande förmedlingsverksamheten förklarade förbundet ”att landstingen i första hand replierar på den tolkorganisation som kan finnas uppbyggd vid primärkommunala invandrarbyråer och inom rättsväsendet, arbetsförmedlingen etc.”

8.2 Utvecklingen av tolkförmedlingar 1970–1990

Statens Invandrarverk konstaterar i förordet till skriften Samhällets tolkservice (SIV, maj 1980) att det under 1970-talet gjordes viktiga insatser för att förbättra tolkservicen. Verket pekade på skärpt lagstiftning, fler utbildningsmöjligheter och ökad samordning av förmedlingsarbetet. Ändå, framhåller verket, fungerar vår tolkservice otillfredsställande om man ser landet som helhet. Inför 1980-talet krävdes det enligt SIV ökade insatser vad gällde att höja kvaliteten inom tolkutbildningen, samordning av förmedlingsarbetet och utveckling mot ett kommunalt huvudmannaskap för tolkförmedling samt ökad information om behovet av tolk och tolkens roll till personal vid myndigheter och institutioner.

Under 1970-talet genomfördes flera undersökningar av tolkutbildningen bl.a. inom högskolan (UKÄ). År 1982 avslutades tre utredningar som rörde tolk- och översättarfrågor (Ds U 1982:10, Ds H 1982:2 och Statskontoret 1982:19). Dessa utredningar hade inte till uppgift att närmare studera tolkförmedlingsverksamheten.

Statsrådet Anita Gradin tillsatte i december 1983 en särskild arbetsgrupp med uppdrag att bereda vissa frågor som rörde tolkutbildningen och auktorisationsverksamheten för tolkar och översättare. Arbetsgruppens arbete resulterade främst i tillkomsten av Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet (Ds A 1984:11). Denna utredning kom i viss grad även in på tolkservice och tolkarnas och översättarnas arbetsmarknad. Beträffande tolkservice konstaterade arbetsgruppen att det var kommunernas invandrarbyråer som mest utnyttjade förmedlare av tolktjänster liksom att de auktoriserade tolkarna anlätades i allt högre utsträckning. Arbetsgruppen påpekade att det inte fanns någon samordning mellan kommuner, landsting och statliga organ samt att polisen och domstolarna hade egna tolkregister. Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB) framförde till arbetsgruppen att det inte var ovanligt med instanser som var obenägna att anlita tolkar. Som exempel nämndes kronofogdemyndigheter, skattemyndigheter, pastorsämbeten, försäkringskassor och arbetsförmedlingar.

Man skyller på organisatoriska problem och många anser att det är för dyrt att anlita tolkhjälp. Det brister i invandrarkunskap hos dessa myndigheter, anser tolkförmedlarna vid invandrarbyråerna, som finner det svårt att väcka intresse för tolkhjälp. Från kommunalt håll har vid flera tillfällen efterlysts en bättre samordning av tolkservice genom invandrarbyråernas försorg. Även SIV (Statens invandrarverk) har

gjort en framställning om utredning av samordnad tolkservice. (a.a. s. 20).

Statens Invandrarverk genomförde 1977–1978 en enkätundersökning om tolkförmedling vid invandrarbyråerna. I en promemoria (1979-08-13) utvecklade SIV sin syn på behovet av regionalt samarbete i tolkfrågor, varvid man bl.a. markerade behovet och fördelarna med en samordnad tolkservice. Man pekade på att utvecklingen i de regioner som satsat på samordning lett till att man fått lägre administrationskostnader, bättre medvetenhet hos myndigheter om behovet av tolk, bättre arbetsvillkor för tolkarna och högre kvalitet i tolkarbetet.

Någon detaljerad kartläggning av de kommunala tolkförmedlingarnas verksamhet under åren 1970–1990 genomfördes inte. Invandrapolitiska kommittén (IPOK) konstaterade dock i sitt slutbetänkande (SOU 1984:58) att det år 1974 fanns 44 invandrarbyråer eller motsvarande funktioner i kommunerna. År 1984 hade antalet invandrarbyråer/invandrarfunktioner stigit till 114, alltså en kraftig utbyggnad. Samtliga dessa enheter utförde förmedling av tolkservice i någon form. IPOK framhöll att tolkservicen varierade mellan kommunerna, antingen fanns endast en förteckning över tolkar eller, i större kommuner, var tolkservicen samordnad för hela den kommunala förvaltningen, ibland samordnad för flera kommuner, landsting och även statliga myndigheter på lokal och regional nivå. Däremot genomfördes det förändringar inom tolkområdet då en del förmedlingar lades ner på grund av vikande efterfrågan på tolktjänster i kommuner med stark utflyttning av invandrare. Alternativet för dessa kommuner blev att man köpte tjänster från kommuner med underlag för egna tolkförmedlingar.

8.3 Utvecklingen av tolkförmedlingar 1990–2002

I Integrationsverkets rapport Tillgång till tolk – en samhällsservice (1999) angavs att 120 kommunala tolkförmedlingar hade fått enkäten, 57 hade svarat (48 procent). 18 av dem var redan nedlagda. Det betyder att endast 15 procent av kommunerna besvarade enkäten. Sju av 17 privata förmedlingar svarade. Det motsvarade 41 procent. Det framhölls även att det var osäkert hur många kommunala och privata förmedlingar som fanns vid tidpunkten för utskicket.

Det kan konstateras att rörligheten, alltså etablering och avveckling, bland de kommunala tolkförmedlingarna har varit ganska stor under perioden. Man kan på goda grunder anta att antalet tolkförmedlingar i invandratäta områden, speciellt storstadsområdena, i stort sett är detsamma vid periodens slut som vid dess början. En del kommunala enheter har emellertid lagts ner, bl.a. på grund av att behovet av tolktjänster i respektive kommun avklingat och att det därför varit lönsamt att avveckla tolkförmedlingen och köpa tjänsterna av närliggande större kommunala eller privata tolkförmedlingar. I hur många fall det slutits samarbetsavtal mellan sådana kommuner är oklart. Under den här perioden börjar även de privata tolkförmedlingarna etableras.

8.4 Tolkförmedlingars marknadsförhållanden

Enligt våra direktiv skall vi bl.a. ”belysa marknadsstrukturen för såväl tolkförmedlingar som tolkar...”. Någon officiell statistik som beskriver tolkförmedlingssektorns sammansättning och verksamhet finns inte.

Någon kartläggning av marknadsstrukturen, utöver den av Integrationsverket ovan refererade, av denna bransch har inte heller genomförts. Mot denna bakgrund ansåg vi det nödvändigt att genomföra en enkätundersökning bland landets samtliga tolkförmedlingar för att få en aktuell bild av tolkförmedlingsverksamheten. Undersökningen genomfördes under perioden juli-oktober 2003. Resultaten redovisas i bilaga 4.

Merparten av tolkförmedlingarna drivs i kommunal regi. Antalet kommunala tolkförmedlingar beräknas vara drygt 40. De privata tolkförmedlingarna uppgick samma år till ca 20. Enkäten visar att nästan samtliga kommunala tolkförmedlingar inrättats före 1990, merparten av dessa under 1960- och 1970-talen. Samtliga privata tolkförmedlingar har etablerats under 1990-talet eller senare.

De privata förmedlingarna drivs främst som aktiebolag medan förvaltningsformen är den helt dominerande organisationsformen för de kommunala förmedlingarna. I Västmanlands län har de nio kommunerna i länet och landstinget bildat en tolkförmedling som drivs som ekonomisk förening. Ett begränsat antal förmedlingar bedriver verksamhet i mer än ett län eller flera regioner. Förmedlingar kan också anordna tolkning via videouppkoppling och telefonkontakt. Flertalet förmedlingar är verksamma regionalt eller i

några fall enbart på lokala marknader. Endast några få privata tolkförmedlingar bedriver rikstäckande verksamhet.

Tolkförmedlingarna utgör sammantaget en ganska liten "bransch". Förmedlingarna har som regel ganska få anställda, eftersom den operativa verksamheten till stor del är datoriserad. Om man emellertid inkluderar antalet verksamma tolkar, som uppgår till ungefär 5–6 000 personer kan man ändå tala om en relativt omfattande verksamhet, som utför en samhällsfunktion och dessutom huvudsakligen finansieras med allmänna medel.

Marknaden, de största beställarna, utgörs företrädesvis av de delar inom den offentliga sektorn som har kontakter med invandrare, flyktingar och asylsökande, t.ex. Migrationsverket, kommunerna, landstingen och rättsväsendet innefattande polis, åklagare och domstolar. Endast en mindre del av den totala efterfrågan på tolkmedverkan kommer från arbetsförmedlingar, försäkringskassor, advokatbyråer och andra.

Bland beställarna av tolktjänster dominerar landstinget som största kund både för de kommunala och de privata tolkförmedlingarna. Näst största kund är andra kommuner. Denna bransch kännetecknas således av hög marknadskoncentration och ett relativt begränsat antal beställare.

Med relativt stor säkerhet har vi funnit att tolkförmedlingsbranschen år 2002 omsatte ca 400 miljoner kronor, varav de kommunala förmedlingarna omsatte ca 190 miljoner kronor och de privata förmedlingarna ca 180 miljoner kronor. Därtill kommer Domstolsverkets kostnader för anlitan av tolkar. Finansieringen sker nästan uteslutande med offentliga medel. Kostnadsökningen mellan åren 2001 och 2002 har enligt tillgängliga uppgifter varit kraftig.

Under år 2002 uppgick det totala antalet tolktimmar till drygt en miljon. De privata tolkförmedlingarna svarade för ca 550 000 och de kommunala för ca 500 000 timmar. Utslaget per dag innebär det ca 3 000 tolktimmar.

Antalet årsarbetskrafter som tolkförmedlare uppgick år 2002 till ca 180 personer, varav drygt 60 var anställda hos privata tolkförmedlingar. I genomsnitt omsatte varje årsarbetskraft 2,2 miljoner kronor under år 2002.

Tolkservicerådet (TSR), som är branschorganisation för främst kommunala tolkförmedlingar, pekar på att kommunala tolkförmedlingar bedriver verksamhet i glesbygdsområden där privata förmedlingar finns i liten utsträckning. I glesbygden är tolk-

tjänsterna dyrare på grund av tolkens betydligt högre reskostnader jämfört med vad som gäller i tåtortsområden, inte minst i storstadsområdena. De privata tolkförmedlingarna är främst representerade i de senare områdena. Därutöver kan sägas att förmedlingarna har olika kostnader bl.a. med hänsyn till personaltäthet, graden av effektiv administration och lokalhyror.

Domstolsverket har utfärdat en särskild taxa för tolkning vid domstol, polis-, åklagar- och kronofogdemyndighet.¹ Taxan för tolkning vid domstol är högre än vid övrig tolkning. Domstolsverket gör normalt en översyn av taxan en gång per år. En utgångspunkt för taxeändringar, som bl.a. föregås av överläggningar med Statstjänstemannaförbundet (ST), är löneutvecklingen för bl.a. anställda vid Domstolsverket.

Det förekommer ibland en samverkan bland främst kommunala förmedlingar. Samarbetet gäller förmedling av tolkar i geografiska områden där den enskilda förmedlingen inte själv har tillgång till tolkar. Det kan även gälla samarbete om tolkning som rör ett ”udda” språk eller ett sådant språk där efterfrågan av tolk är liten.

8.5 Behovet av tolkförmedlingar och utvecklingstendenser

Som vi tidigare visat var det först i samband med den stora invandringsvågen i slutet av 1960-talet som myndigheterna började förmedla tolkar för den egna kommunens behov i mer organiserade och systematiska former. Inledningsvis lades uppgiften på de invandrarnämnder och de särskilda invandrarbyråer som växte fram i s.k. invandrartäta kommuner. När flyktingströmmarna till Sverige ökade kraftigt under 1980- och 1990-talet inrättade kommunerna flyktingmottagningar, vilka i en del fall även förmedlade tolktjänster.

Den grundläggande frågan om varför det överhuvudtaget behövs tolkförmedlingar är att det vore orationellt att låta varje enskild tjänsteman anlita tolkar vid sidan av tolkförmedlingar när behov uppstår. En sådan ordning skulle dessutom strida mot lagen om offentlig upphandling.

Det förekommer att myndigheter och andra köper tolktjänster direkt av tolkarna. De auktoriserade tolkarna finns förtecknade av

¹ Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa (DVFS 2002:4); Domstolsverket informerar, nr 2 den 17 februari 2003.

Kammarkollegiet och kan sökas av vem som helst. Utan organiserad tolkförmedling skulle tillvaron för den enskilde tolken lätt kunna bli kaotisk. Man kan därför svårligen tänka sig en situation där samhället står utan tillgång till en organiserad tolkförmedling.

De bakomliggande orsakerna för att inrätta tolkförmedlingar har varit av fyra slag:

- att åstadkomma ett rationellt och effektivt förfarande vid anskaffning av tolkar inom socialtjänst, vård och omsorg,
- att ”förbilliga” hanteringen av dessa tjänster,
- att säkra tillgången och kvaliteten på kompetenta tolkar och
- att trygga den enskildes rättssäkerhet.

De små kommunernas behov av tolkar kunde mötas genom att de anlidade de större kommunernas tolkförmedlingar. Detsamma gällde hälso- och sjukvårdens behov av tolkar. I stället för att landstingen byggde upp en egen organisation köpte man tjänster av kommunerna.

Både behovet av tolktjänster och tolkförmedling varierar från tid till annan, bl.a. beroende på förändringar i invandringen till en viss kommun, invandrarnas sekundärflyttningar och vistelsetid i landet. Förekomsten av särskilda kommunala enheter för att ta emot flyktingar och invandrare varierar. De tidigare invandrarnämnderna har i stort sett lagts ner och integrationspolitiska åtgärder har fått annan organisatorisk uppbyggnad. Antalet invandrarbyråer har minskat och flyktingmottagningar och integrationsenheter har ökat.

En allmän ”avknoppning” och utförsäljning av kommunal verksamhet inleddes i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Även tolkförmedlingarna drogs in i denna utveckling. Detta gällde exempelvis Stockholm, där kommunen sålde ut tolkförmedlingen till ett privat bolag som snart blev en av landets största tolkförmedlingar.

De privata tolkförmedlingarna är i flertalet fall etablerade i storstadsregionerna och större befolkningscentra. Det är värt att konstatera att även de privata tolkförmedlingarna fullgör en viktig samhällsfunktion, i de flesta fall utifrån höga kvalitetskrav även om de drivs med vinstintresse.

En annan, ofta förbisedd, orsak till uppkomsten av privata aktörer i tolkförmedlingssektorn i början av 1990-talet utgjorde

den kraftiga ökningen av asylinvandringen under åren 1989–1993, vilket medförde ökad efterfrågan på tolkar. Inströmningen av asylsökande var under denna femårsperiod närmare 210 000 personer, varav drygt hälften kom från det forna Jugoslavien. Resten av de asylsökande kom från ett stort antal länder och inte så sällan talade de asylsökande och flyktingarna språk för vilka det rådde brist på tolkar, i synnerhet auktoriserade tolkar.

Vid sidan av de kommunala och privata tolkförmedlingarna har vissa myndigheter av olika skäl, inte minst framhålls säkerhetsmässiga aspekter, byggt upp egna "tolkförmedlingar". Detta gäller i synnerhet domstolsväsendet men också polisen. Det förekommer att både tingsrätter, åklagare och polismyndigheter träffar avtal med privata och kommunala tolkförmedlingar, ibland utan upphandling. I kap. 10 diskuterar vi dessa frågor ytterligare.

Dimensioneringen av verksamheten är, utöver själva tolkbehovet hos individerna och myndigheterna, beroende av dels strukturella förändringar i samhället dels marknadskrafterna. Utvecklingen under de senaste tjugo åren från drygt 100 enheter i kommunerna som tillhandahöll någon form av tolkförmedling till dagens 40 kommunala tolkförmedlingar och tillkomsten av knappt tjugo privata tolkförmedlingar speglar den snabba förändringen.

Mot bakgrund av utvecklingen de senaste decennierna kan man förutse att vi kommer att få se allt större tolkenheter, såväl kommunala som privata. Detta antagande grundas på det faktum att ett antal av de minsta kommunala enheterna kommer att bedömas som "olönsamma" och därför kommer att läggas ner. I stället kommer kommunerna att upphandla tolktjänster externt.

Det förefaller också rimligt anta att en del små privata och kommunala tolkförmedlingar kan komma att slås ut från en allt hårdare marknad, där ekonomisk styrka hos de större privata företagen och de stora kommunala tolkförmedlingarna kommer att fälla utslaget vid upphandlingar. Vidare kan man förvänta sig att vissa av de största tolkförmedlingarna i allt högre grad blir "rikstäckande" genom att, i högre utsträckning än idag, förmedla tolkar över hela landet, alternativt genom att öppna filialer. Det kommer sannolikt också att förekomma att privata förmedlingar kommer att köpa kommunala förmedlingar.

Utöver dessa faktorer, som kan komma att prägla utvecklingen, kan regeländringar påverka behovet både av tolkar och tolkförmedlingar, exempelvis skärpningar av förvaltningslagen eller införande

av en ny processordning med strängare krav på användning av tolkar.

Ytterligare en faktor som kan påverka utvecklingen av tolkförmedlingarnas personaltäthet och kostnader är den snabba tekniska utvecklingen inom området. Tolkning via video blir, enligt de uppgifter vi fått från branschföreträdare, allt vanligare. Migrationsverket har i sin Instruktion om Tolkanvändningen på Migrationsverket (GDI nr 20/03) uttalat att ”Teknisk utrustning såsom videokonferenstolkning bör utnyttjas om en tolk med tillräcklig kompetens inte kan fås i närområdet.” Går inte heller detta att ordna kan tolkning undantagsvis utföras via telefon.

Den tekniska utrustningen för tolkning via video är för närvarande inte den bästa, men det sker en fortlöpande förbättring. Man kan anta att allt fler tolkförmedlingar i en snar framtid kommer att använda sig av denna möjlighet. Det kräver visserligen en investeringskostnad för videoutrustningen, men på relativt kort tid kan denna nyhet betyda att effektiviteten ökar genom att restid och spilltid reduceras kraftigt. Kostnaderna för tolkning bör härigenom minska. Även andra nya tekniska lösningar för bokning av tolktjänster är under utveckling.

9 Konkurrens mellan tolkförmedlingar

I detta kapitel tecknas en bakgrund till marknadsförhållandena vid tolkförmedling. Det har nämligen hävdats att det är statsmakterna som beslutat att öppna området för konkurrens genom att ändra regler på området, en s.k. avreglering. Vi har inte funnit stöd för detta påstående. För att bättre förstå dagens situation på tolkområdet beskrivs nedan syftet med konkurrens, vad som utmärker en fungerande konkurrens och statsmakternas beslut om att öppna olika verksamheter för konkurrens genom att ändra regler som gäller etablering och prissättning. Utifrån samma syfte redovisas även utvecklingen som gäller att kommuner och landsting konkurrensutsatt egna verksamheter som varit skyddade från konkurrens. Mot denna bakgrund analyseras förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens vid tolkförmedling. Analysen görs utifrån utbuds- och efterfrågeförhållanden vid tolkförmedling samt ägar- och associationsformer för förmedlingarna.

Vidare behandlas i detta kapitel vad som krävs för att området för tolkförmedling skall utmärkas av effektiva förhållanden och hög kvalitet på tjänsterna till nytta för det allmänna och användarna av dessa tjänster. I sammanhanget är olika regelverk, bl.a. konkurrenslagen (1993:20) och lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), viktiga för att aktörerna skall ges lika förutsättningar att konkurrera om det allmännas köp av tolktjänster. Här tas även upp vissa regler i kommunallagen (1990:900) som påverkar förutsättningarna för konkurrens mellan kommunala och privata aktörer.

9.1 Förutsättningar för en väl fungerande konkurrens

På en marknad med väl fungerande konkurrens gäller normalt att produktutbudet anpassas till konsumenternas efterfrågan. Därutöver gäller att marknadens koncentrations- och strukturförhål-

landen anpassas med hänsyn till ändrade efterfrågeförhållanden och kravet på en effektiv produktion och distribution. Det finns empiriskt stöd för att en väl fungerande konkurrens leder till en effektiv resursfördelning i samhället, intern effektivitet hos de ekonomiska aktörerna och starka drivkrafter att föra vidare effektivitetsvinster i produktions- och distributionsledet. Förändringstrycket befrämjar tillväxt och innovationer som gynnar samhälls-ekonomi och ytterst konsumenterna. De flesta studier bekräftar ett starkt samband mellan ökad konkurrens och snabbare tillväxt av BNP.

En effektiv konkurrens kan i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för etablering av företag.¹ Konkurrenspolitikens fokus är konsumentnyttan. En väl fungerande konkurrens förutsätter vidare att kunderna/konsumenterna kan välja mellan flera alternativ, är välinformerade om dessa bl.a. vad gäller produktens pris och kvalitet, har förutsättningar att välja och vill välja.

9.1.1 Regelreforming

Inslaget av konkurrens inom olika delar av den svenska ekonomin har ökat kraftigt de senaste 10–15 åren. Detta är bl.a. en effekt av att statsmakterna genom regelreforming omvandlat en monopolmarknad till en konkurrensmarknad. De regler som ändrats eller liberaliserats har bl.a. styrt produktutbud, genom olika former av etableringskontroll, och prissättning. Detta gäller bl.a. kapital- och valutamarknaden, större delen av transportmarknaden, elmarknaden, post- och teleområdet, tandvård och företagshälsovård. Regelreformen har i stora delar berört marknader och tjänster med offentligägda företag som hade monopol eller hade, och i många fall fortfarande har, en stark eller dominerande ställning.

Med regelreforming av en marknad avses sådana ändringar av regler som syftar till att ge företagen möjligheter att tävla med varandra om att sälja varor och tjänster till konsumenterna. Här används ofta begreppet avreglering som ett samlingsord för att marknaden på detta sätt öppnats för konkurrens. Uttrycket är missvisande och ger intrycket att marknaden närmast blivit regel-

¹ Prop. 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning.

lös. Tvärtom gäller att företagen kan få, och har fått i många fall, fler regler att följa än tidigare. Man kan närmast tala om en reglerad konkurrens.

9.1.2 Konkurrensutsättning av kommunal verksamhet

Kommuner och sjukvårdshuvudmän (främst landsting) har valt att i viss utsträckning konkurrensutsätta verksamheter som drivs i egen regi (nästan enbart tjänsteproduktion). Ett huvudsyfte är att minska kostnaderna vid en oförändrad eller högre kvalitet på tjänsterna än tidigare. Bland konkurrensutsatta verksamheter kan nämnas avfallstransporter, fastighetsskötsel, gatu- och parkunderhåll, regional busslinjetrafik, måltidsverksamhet, städning och äldreomsorg. Konkurrenslösningar inom sjukvården tillämpas bl.a. på området för medicintekniska stödfunktioner (röntgen m.m.), primärvård och tandvård.

En vanlig lösning vid konkurrensutsättning av verksamheter, som drivs av kommuner och landsting i egen regi, är att verksamheten upphandlas i konkurrens där ofta den kommunala enheten deltagit med eget bud, den s.k. entreprenad- eller anbudskonkurrensmodellen. Kommunal tolkförmedling har också blivit konkurrensutsatt på detta sätt. Vidare har kommunala förmedlingar avyttrats till privata företag.

Enligt Svenska Kommunförbundet har den ökade andelen alternativa driftsformer medverkat till en effektivare resursanvändning. Detta har resulterat i minskade kostnader samt tydligare och mer preciserade krav på verksamheten. Enligt förbundet visar de undersökningar som gjorts vad avser kommunmedlemmarnas upplevelse av den service som de utnyttjar att konkurrensutsättning och alternativa driftsformer medför att de oftast är mer nöjda jämfört med den traditionellt bedrivna verksamheten.² Förbundets slutsatser får stöd av Konkurrensverkets redovisning av en lång rad undersökningar om effekterna av tillämpning av konkurrenslösningar i den offentliga sektorn. Verket pekar dock på en rad problem eller svårigheter som måste beaktas för att införande av konkurrens inte skall bli ett mål i sig i stället för ett medel för effektivare resursanvändning till nytta för konsumenterna.³

² Konkurrens för fortsatt välfärd? – om förekomst, omfattning, effekter och erfarenheter av konkurrensutsättning och alternativa driftsformer, 1999, Svenska Kommunförbundet.

³ Se Konkurrensverkets rapport Vårda och skapa konkurrens – vad krävs för ökad konsumentnytta? (2002:2).

Den konkurrensutsättning som skett av kommunal verksamhet skall skiljas från den ovannämnda regelreformen av olika marknader. I det senare fallet har normalt konkurrensutsättningen föregåtts av en statlig utredning där man analyserat förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Därefter har statsmakterna fattat beslut om vilka regler som skall gälla för aktörerna. Vid konkurrensutsättning av kommunal verksamhet, till exempel tolkförmedling, med stöd av ett upphandlingsförfarande bestämmer kommunen eller landstinget de speciella regler som skall gälla för egenregi-enheten vid sidan av den generella lagstiftningen (LOU, kommunallagen m.m.). Kommunernas regler kan i detta fall vara olika.

9.1.3 Statsmakternas syn på konkurrens

I regeringens proposition Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140)⁴ framhålls att andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka. Den sistnämnda punkten utvecklas senare i propositionen (s. 143) med följande uttalande.

Det är angeläget att nu pröva möjligheterna att öppna nya områden för konkurrens där monopol för närvarande råder eller där regelsystem utesluter konkurrens mellan dem som tillhandahåller olika nyttigheter. På områden där en fri etablering av konkurrerande företag av olika skäl inte är möjlig bör modeller med inslag av konkurrensmekanismer, exempelvis upphandling av offentligt finansierade tjänster från fristående utförare eller annan drift i alternativa former, prövas och vidareutvecklas.

I propositionen (s. 49) framförs även att arbetet med att utveckla alternativa styr- och driftsformer på området offentliga tjänster drivs vidare. Den offentliga upphandlingen utgör en speciell typ av marknad där stat, landsting eller kommun ofta är ensam köpare. Detta förhållande uppmärksammas i propositionen (s. 150). Här uttalas att det är ”viktigt att beakta att dessa marknader är i vardande” och att det kan ”ligga en fara i att inte se distinktionen mellan att skapa och vårda en marknad”. Det är också viktigt att framhålla att det inte är meningsfullt att skapa konkurrens(marknader) om det inte finns medel, bl.a. i form av regelverk, för att vårda konkurrensen eller hindra att denna sätts ur spel.

⁴ Bet. 2000/01:NU4; rskr. 2000/01:16.

Överväganden och förslag i propositionen kan ses utifrån erfarenheterna i Sverige av regelreformer och införandet av konkurrens på olika områden. I korthet kan sägas att generellt sett har utvecklingen varit positiv från konsumentens synpunkt men att vissa problem kvarstår. I propositionen aviseras flera åtgärder för att stärka konkurrens- och konsumentintresset såsom att stödja utvecklingen mot en balanserad och väl fungerande konkurrens på nya marknader och förtydliga svensk statsstödspolicy. Vidare uttalas att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske så att det privata företagandet hämmas. Dessa frågor har uppmärksammats av riksdagens näringsutskott senast i juni 2003.⁵

9.2 Marknaden för tolkförmedling

Enkät till tolkförmedlingar

Under sommaren 2003 genomförde vi en enkätundersökning bland tolkförmedlingar som syftade till att kartlägga marknaden för förmedling av tolktjänster som främst rör kontakttolkning inom bl.a. sjukvården, rättsväsendet och andra områden som har stora inslag av myndighetsutövning.

Struktur- och konkurrensförhållanden

Vi har identifierat 68 tolkförmedlingar. Av de 63 svar som inkommit har 12 förmedlingar ingen verksamhet numera, 40 förmedlingar drivs i kommunal regi och 18 förmedlingar är privatägda. De privata förmedlingarna drivs främst som aktiebolag medan förvaltningsformen är den helt dominerande organisationsformen för de kommunala förmedlingarna. I Västmanlands län har de nio kommunerna i länet och landstinget bildat en förmedling som drivs som ekonomisk förening. Ett begränsat antal förmedlingar bedriver verksamhet i mer än ett län eller flera regioner. Förmedlingar kan också anordna tolkning via videouppkoppling och telefonkontakt. Flertalet förmedlingar är verksamma regionalt eller i några fall enbart på lokala marknader. Endast några få tolkförmedlingar bedriver rikstäckande verksamhet.

⁵ Näringsutskottets betänkande 2002/03:NU10.

Tolkförmedlingarna omsatte tillsammans ca 400 miljoner kronor år 2002, varav de privata och kommunala förmedlingarna tillsammans omsatte ca 180 respektive 190 miljoner kronor. De nio största förmedlingarna hade en omsättning på totalt ca 270 miljoner kronor, vilket motsvarade drygt hälften av den totala årsomsättningen på marknaden. Övriga förmedlingar omsatte samma år i de flesta fall mindre än 5 miljoner kronor. Marknadskoncentrationen får anses vara relativt hög, bl.a. med hänsyn till att flertalet förmedlingar enbart konkurrerar på mindre lokala eller regionala marknader.

Tolkservicerådet (TSR), som är branschorganisation för främst kommunala tolkförmedlingar, pekar på att kommunala tolkförmedlingar bedriver verksamhet i glesbygdsområden där privata förmedlingar finns i liten utsträckning. I glesbygden är tolktjänsterna dyrare på grund av tolkens betydligt högre reskostnader jämfört med vad som gäller i tätortsområden, inte minst i storstadsområdena. De privata tolkförmedlingarna är främst representerade i de senare områdena. En högre efterfrågan av tolktjänster i tätortsområden ger där bättre förutsättningar för etablering av tolkförmedlingar och en fungerande konkurrens.

De kommunala tolkförmedlingarnas största beställare/kunder är landsting, andra kommuner, den egna kommunen och statliga myndigheter (främst Migrationsverket). De största kunderna hos privata förmedlingar är i princip desamma eller landsting, kommuner och Migrationsverket. Grovt räknat svarar landstingen och kommunerna för ungefär hälften respektive en fjärdedel av omsättningen för flertalet förmedlingar. Bland övriga beställare av tolktjänster märks – förutom Migrationsverket – domstolar och polismyndigheter. Kostnaderna för tolkning finansieras till övervägande del med allmänna medel.

Beställaren av tolktjänster skall i normalfallet utse leverantörer/tolkförmedling med stöd av en upphandling i konkurrens enligt LOU. Kommunala tolkförmedlingar lämnar anbud till såväl den egna kommunen som andra kommuner, landsting och statliga myndigheter. Av vår undersökning framgår att för merparten av de kommunala tolkförmedlingarna utgjorde mer än tre fjärdedelar av deras omsättning år 2002 intäkter från andra beställare än den egna kommunen. Det tyder på en ökning av andelen externa kundintäkter de senaste åren jämfört med uppgifterna i den undersök-

ning som gjorts av fyra länsstyrelser år 1999 på uppdrag av regeringen.⁶

En tolkförmedlings konkurrensförmåga beror bl.a. på tillgången till auktoriserade tolkar som är en viktig kvalitetsfaktor. Andra kvalitetsaspekter vid tolkförmedling är kopplade till förmedlingens effektivitet med avseende på snabbhet, tillgänglighet och professionellt bemötande av beställaren.

Det finns ibland en samverkan bland främst kommunala förmedlingar. Samarbetet gäller förmedling av tolkar i geografiska områden där den enskilda förmedlingen inte själv har tillgång till tolkar. Det kan även gälla samarbete om tolkning som rör ett ”udda” språk eller ett sådant språk där efterfrågan av tolk är liten.

Kommuner konkurrensutsätter ibland den egna tolkförmedlingen genom att vid upphandling begära in anbud från såväl den egna förmedlingen som externa förmedlingar. Skälet till detta kan vara att kommunen vill skapa en bättre garanti för att den egna förmedlingsverksamheten bedrivs effektivt. Det synes heller inte vara ovanligt att kommunen beställer uppdrag från den egna förmedlingen utan upphandling i konkurrens. I det fall den kommunala förmedlingen drivs i förvaltningsform behöver detta inte heller ske med hänsyn till upphandlingsreglerna. Se avsnitt 9.4.1 nedan om kommunens (intern) köp av tolktjänster från egen förvaltning.

Relationen mellan förmedling och tolk – vissa effekter

Tolkar är ofta knutna till eller tar uppdrag från flera förmedlingar, vilket ytterligare försvårar möjligheterna att vid varje tillfälle få ”rätt” tolk. Tolkarna är inte anställda av förmedlingen utan anses vara uppdragstagare.

Genom att tolken kan få uppdrag av flera förmedlingar minskar risken för att tolkens intäkter kraftigt varierar från tid till annan. Avsaknad av en fast koppling mellan tolk och förmedling medför dock att förmedlingen inte säkert kan veta omfattningen av de tolktjänster som kan erbjudas bl.a. i anslutning till en offentlig upphandling på området. Det innebär sämre förutsättningar för en fungerande (anbuds)konkurrens. Vi har erfarit att en mindre del av

⁶ Kommunal tolkservice – en undersökning av konkurrens- och upphandlingsaspekter (oktober 1999). En rapport från länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Gävleborgs län.

samtliga tolkar, däribland många auktoriserade tolkar, inte är särskilt intresserade av att vara anställda av en tolkförmedling. Ett skäl är att dessa tolkar har lätt att få uppdrag utan hjälp av en förmedling.

Upphandling av tolktjänster – effekter av bristande uppföljning

Ett allvarligt problem, som påpekats bl.a. av TSR, är att beställarnas uppföljning av tolkarnas kvalitet med hänsyn till auktorisationskrav m.m. är bristfällig. Det kan förklaras med svårigheterna och de kostnader som är förenade med en sådan uppföljning. Till svårigheterna hör att förmedlingarna normalt inte publicerar namn och relevant utbildning på "sina" tolkar. Vid upphandling av tolktjänster har detta lett till att förmedlingar vid anbudsgivning kan ange att man har tillgång till ett högre antal auktoriserade tolkar och har bredare språktäckning än vad som faktiskt gäller.

Samtliga nämnda förhållanden snedvrider konkurrensen mellan förmedlingarna. Effekten kan bli en negativ påverkan på marknads-effektiviteten och att kvaliteten på tolktjänster inte alltid svarar mot givna krav.

9.3 Vad förklarar nuvarande marknadssituation?

Förmedling av tolktjänster bedrevs ursprungligen nästan helt i kommunal och statlig regi. Den kommunala förmedlingen bedrevs normalt i förvaltningsform medan statens verksamhet på området var knuten till förutvarande Invandrarverket. I viss utsträckning förmedlade dessa aktörer tolkar till berörda statliga myndigheter såsom polisen och domstolar men inslaget av upphandling och konkurrens var begränsat. Tidpunkten när tolkförmedling började utvecklas mot en konkurrensmarknad får anses vara början av 1990-talet då bl.a. vissa kommuner lät avyttra sin tolkförmedlingsverksamhet. Köpare var privata företag. Vidare avyttrade staten tolkförmedlingen vid Invandrarverket. En ytterligare marknadsorientering var att kommuner lät den egna tolkförmedlingen konkurrera om tolkuppgifterna med andra aktörer. Det senare kan dock vara en överträdelse av kommunallagen. Se avsnitt 9.4.3.

Det har hävdats av bl.a. tolkförmedlingar att nuvarande marknadsförhållanden är en effekt av att området för tolkförmedling har

avreglerats. Här har man bl.a. pekat på den möjlighet som givits att etablera uthyrningsföretag och viss privat arbetsförmedling.⁷ Vi har inte funnit grund för dessa påståenden. En tolkförmedling synes i juridisk mening vara varken ett uthyrningsföretag eller en arbetsförmedling utan närmast ett organ som förmedlar tjänster utan att de som utför dessa har någon fastare knytning till förmedlingen. Det finns knappast någon annan näringsverksamhet som utmärks av nämnda organisationsstruktur och efterfrågeförhållanden.

Det kan vidare konstateras att införandet av konkurrens vid tolkförmedling inte föregicks av någon statlig utredning eller beslut av statsmakterna om nya eller ändrade regler för att bättre garantera en fungerande konkurrens och ökad konsumentnytta. I stället har tolkförmedling successivt utvecklats mot en konkurrensmarknad främst genom åtgärder (exempelvis avyttring av offentlig tolkförmedling) av enskilda offentliga myndigheter. Det finns heller inte några speciella regler för att etablera eller bedriva tolkförmedling. Dessa förhållanden har bidragit till problemen på området.

9.4 Problem vid tolkförmedling

Vi har via enkäten till tolkförmedlingarna och samtal med berörda intressenter (tolkförmedlingar, företrädare för tolkar, myndigheter m.fl.) identifierat tre områden vid tolkförmedling som medför konkurrensproblem med negativa effekter för bl.a. tolkar och berörda målgrupper (asylsökande m.fl.) som följd.

Det första området gäller beställarens upphandling inklusive utformning av anbuds- eller förfrågningsunderlag bl.a. med avseende på kvalitetsaspekter och uppföljning av kvalitet. Det centrala regelverket på området är som nämnts LOU.

Det andra området gäller förutsättningarna för lika konkurrensvillkor mellan kommunala och privata tolkförmedlingar. Här är bestämmelser i kommunallagen (1991:900) av stor betydelse.

Det tredje området rör situationen för tolkarna och deras normalt inte särskilt starka bindning till förmedlingen och de effekter som kan följa bl.a. på grund av tolkförmedlingens speciella karaktär samt när och hur tolktjänster efterfrågas.⁸

⁷ Prop. 1990/91:124.

⁸ Konkurrensverket har fått en del klagomål som rör tolkar. Klagomålen kan bl.a. relateras till den oklara definitionen av begreppet arbetstagare. Verket föreslog i en skrivelse (dnr 1275/1996) till regeringen (Näringsdepartementet) i februari 1997 att det tillsätts en

9.4.1 Tolkförmedling – en upphandlingsmarknad

Upphandlingsmarknader, kvalitetsaspekter och tolkarnas situation

Upphandlingsfrågor knutna till LOU behandlas utförligt i kapitel 10. Vi har ändå, för att göra tolkförmedlingsbranschens konkurrens- och upphandlingsproblematik tydlig, valt att här beröra vissa viktiga delar på området.

Upphandlingsmarknader, till vilka flertalet offentligt finansierade tjänster hör, har ofta en tendens att utvecklas mot hög marknadskoncentration. Det som kan bidra till denna utveckling är att företagen har få beställare/kunder jämfört med en ”vanlig” konsumentmarknad. En upphandling och en förlorad entreprenad har oftast stor betydelse för det enskilda företaget med hänsyn till företagets ekonomi och de anställda. Företaget måste därför ha en stark finansiell ställning. Dessa förhållanden gäller särskilt tolkförmedling där en av förmedlingens kunder eller landstingen, som framhållits ovan, i allmänhet svarar för ungefär hälften av flertalet förmedlingars totala intäkter.

En annan viktig förutsättning för en väl fungerande konkurrens, och en godtagbar eller rimlig kvalitet på tolktjänsterna är att beställaren följer upp tolkförmedlingens åtaganden. Vi har erfarit att beställaren normalt inte gör sådana uppföljningar i tillräcklig omfattning. Till detta kan ha bidragit, förutom att uppföljningen som nämnts bl.a. är kostnadskrävande, att det kan vara svårt för beställaren att bedöma kvaliteten på ett genomfört tolkuppdrag.

Kommunens köp av tolktjänster från egen förvaltning

LOU omfattar köp mellan två juridiskt sett fristående personer. En kommuns eller ett landstings köp från egen förvaltning, till exempel en tolkförmedling som bedrivs i förvaltningsform, är köp inom samma juridiska person som är kommunen eller landstinget. Det är med andra ord inget köp i LOU:s mening.

Det inträffar att kommuner upphandlar förmedling av tolktjänster och låter den egna förmedlingen, som drivs i förvaltningsform, delta i upphandlingen med eget internbud. I det fall den egna förmedlingen inte lämnar det förmånligaste anbudet men även fort-

särskild utredning som närmare analyserar förhållandena på området. Vidare kan uppmärksammas att Justitieombudsmannen (JO) i ett beslut (dnr 2176-1996) i slutet av år 1996 pekat på en rad näringsrättsliga aspekter på tolkningsverksamheten.

sättningsvis anlitas av kommunen kan det vara svårt för det företag som förfördelats att få rättelse till stånd med stöd av LOU. Detta förfarande av kommunen kan likställas med s.k. avbruten upphandling, dvs. att kommunen förkastar alla externa anbud och i stället driver den aktuella verksamheten i egen regi.

Av två beslut i Högsta domstolen (HD)⁹ i början av 2001 framgår att kommunen efter ett upphandlingsförfarande kan välja den egna förvaltningen eller utförarenheten utan att den externa anbudsgivare som har förfördelats ges möjlighet att få rättelse till stånd eller skadestånd med stöd av LOU. Kommunens/beställarens val av den egna förvaltningen efter genomförd upphandling kan liknas med att kommunen avbryter upphandlingen, förkastar alla externa anbud och beslutar att driva verksamheten i egen regi. Därefter har det dock kommit ett beslut av EG-domstolen¹⁰ som ändrat rättsläget på området. Av domen framgår att även en upphandlande enhetsbeslut om att avbryta en upphandling skall kunna prövas rättsligt. Om en upphandlande enhet avbryter en upphandling och i stället för att tilldela ett kontrakt till en extern anbudsgivare väljer att bedriva verksamheten i egen regi kan beslutet om att avbryta upphandlingen således prövas av domstol.¹¹

9.4.2 Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer

Det råder i vissa fall ett spänt förhållande mellan kommunala och privata tolkförmedlingar. Enligt vår bedömning kan detta bl.a. bero på en bristande dialog mellan aktörerna. Vidare bör förhållandet mellan aktörerna ses i ljuset av förmedlingars skilda värdering av varandras roller. Här avses bl.a. att privata förmedlingar i vissa fall misstror kommunala förmedlingar i rollen som affärsidkare eller konkurrenter. Detta synes främst bero på att den kommunala förmedlingens verksamhet ytterst garanteras av allmänna medel och att förmedlingen därmed har möjlighet att subventionera verksamheten till exempel genom att tillämpa låga priser. Vidare har framkommit att aktörerna ibland har olika syn på begrepp som affärsverksamhet och vinst.

⁹ Domar den 2 januari 2001; mål nr T 370-99 resp. T 1683-99.

¹⁰ Mål C-92/00; Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-Gesellschaft MbH mot Stadt Wien.

¹¹ Se NOU:s skrivelse till Högsta domstolen den 25 september 2003 (dnr 2003/0229-29) över en upphandling som initierats av Vägverket.

Subventionering av priser m.m.

På senare år har i ökad utsträckning uppmärksammats de problem som följt av konkurrens mellan offentliga myndigheter – främst statliga myndigheter, kommuner och landsting – och privata företag. Ett vanligt klagomål till Konkurrensverket går ut på att den offentliga aktören, till exempel via produktpriset eller genom underprissättning, subventionerar den konkurrensutsatta verksamheten med allmänna medel. Av detta kan följa en snedvriden konkurrens mellan aktörerna och en ineffektiv resursanvändning. Olika former av offentligt stöd snedvrider konkurrensen och hindrar nyetablering och tillväxt av företag. Utvecklingen leder till att företagens, främst de små företagens, möjligheter att expandera sin verksamhet eller rentav finnas kvar på marknaden minskar. Detta medför samhällsekonomiska förluster till nackdel för det allmänna och medborgarna/konsumenterna.

Ett företag som bedriver verksamhet som finansieras med allmänna medel och därutöver saluför produkter på en konkurrensmarknad har allmänt sett fördelar med avseende på finansiering och affärsmässigt risktagande jämfört med konkurrenter vars hela verksamhet bedrivs i en konkurrensmiljö. Vidare kan uppmärksammas att den offentliga aktörens myndighetsuppgifter eller monopolverksamhet ofta är integrerade med konkurrensutsatt verksamhet. Detta kan medföra konkurrensproblem med hänsyn till att allmänna medel alternativt överskott/vinst som härrör från monopolverksamheten kan användas för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten, s.k. korssubventionering.

Erfarenheterna visar att konkurrenslagen inte är ett effektivt medel för att komma till rätta med konkurrensproblem som uppstår i möten mellan nämnda aktörer. Med underprissättning avses i konkurrensrättslig mening och i det typiska fallet att ett dominerande företag sänker priset på en produkt i syfte att slå ut konkurrenten eller att få denna att träda ut från marknaden. EG-praxis på konkurrensrättens område visar att det är svårt att tillämpa konkurrenslagstiftning för att ingripa mot underprissättning av privata företag. Det är än svårare beträffande offentliga aktörer. Det är en bakgrund till att regeringen i slutet av 1997 inrättade Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, Konkurrensrådet. Rådet, som har representanter för såväl offentlig sektor som det privata näringslivet skall formulera generella och långsiktiga spelregler för konkurrensen mellan aktörerna. Rådets

ställningstagande utmynnar i en rekommendation till berörda parter.

De redovisade problemen har behandlats i betänkandena Konkurrens i balans (SOU 1995:105), Konkurrensrådets betänkande Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117) och departementspromemorian Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Ds 2001:17). Konkurrensverket har tagit upp frågan i flera rapporter och senast i rapporten Vårda och skapa konkurrens – vad krävs för ökad konsumentnytta? (2002:2). I samtliga dessa rapporter pekas på behovet av att konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer avskiljs organisatoriskt och redovisningsmässigt från annan (monopol)verksamhet. Genom dessa åtgärder ökar transparensen på området vilket gör det lättare att upptäcka (och därmed förhindra) att verksamheten subventioneras.

I den nämnda departementspromemorian (Ds 2001:17) föreslås att det införs en s.k. konfliktlösningsregel i konkurrenslagen (1993:20) i syfte att komma till rätta med konkurrensproblem som uppstår i möten mellan offentliga och privata aktörer. Förslaget bereds för närvarande i regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Konkurrensrådet har i ett yttrande som rör konkurrensproblem vid tolkförmedling redovisat krav om särredovisning som gäller kommunal verksamhet på tolkförmedlingsområdet i syfte att uppnå konkurrensneutralitet mellan kommunala och privata aktörer på området.¹² Rådet anser således att den kommunala förmedlingsverksamheten bör avgränsas redovisningsmässigt och åläggas ett ekonomiskt mål om att uppnå full kostnadstäckning. Målet bör tydligt anges i riktlinjer eller andra lämpliga styrdokument för verksamheten i fråga. Vidare framhålls att det ekonomiska målet bör kompletteras med ett klargörande att den konkurrensutsatta verksamheten kommer att omprövas om målet inte uppfylls på några års sikt.

Enligt Konkurrensrådets mening bör det ekonomiska utfallet särredovisas. Samtliga relevanta kostnader som uppkommer i den konkurrensutsatta verksamheten skall beaktas. Här pekar rådet även på att en internränta för utnyttjat kapital bör belasta verksamheten och att räntan bör uppgå till minst den externa genomsnittliga upplåningskostnaden för den offentliga huvudmannen. Rådet framhåller dessutom att prissättningen bör utformas på ett sätt att

¹² Yttrande vid Konkurrensrådets möte den 30 maj 2002; dnr 38-01.

det ekonomiska målet har förutsättningar att uppfyllas. Fr.o.m. 2004 har Konkurrensrådets verksamhet upphört.

9.4.3 Kommunallagen och tolkförmedling

Till grund för hur kommunal verksamhet skall utformas och drivas ligger rättsprinciper som har utvecklats i praxis under årens lopp. De flesta av dessa är intagna i kommunallagen. Den gäller för både kommun och landstingskommun. Den kommunala verksamheten styrs bl.a. av lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprinciperna. Dessa rättsprinciper är viktiga i ett konkurrensperspektiv. Här bör också nämnas den grundläggande principen om förbud för kommunen att driva s.k. spekulativ verksamhet, dvs. att driva verksamhet som är förknippad med ett ekonomiskt risktagande.

Självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner inte får tillämpa en sådan avgifts- eller prissättning att kommunen gör ekonomisk vinst på bekostnad av avgiftskollektivet. Detta innebär att avgiften inte får överstiga vad som benämns nödvändiga kostnader för verksamheten. Principen sätter med andra ord ett tak för kommunens avgifter/priser. Syftet med principen är att hindra att det uppstår monopolvinster på en marknad med icke fungerande konkurrens. Principen innebär därför inget hinder för kommunen att sätta priser som understiger de faktiska kostnaderna för verksamheten, dvs. att verksamheten subventioneras med skattemedel.

Självkostnadsprincipen anses inte tillämplig när kommunen driver näringsverksamhet inom en sektor som i princip är förbehållen det privata näringslivet. Därvid avses verksamhet som har en speciell anknytning till en etablerad och kompetensenlig kommunal verksamhet, till exempel grusförsäljning från ett kommunalt grustag eller kioskrörelse inom ett sjukhus. Eftersom självkostnadsprincipen i princip innefattar ett vinstförbud har den nära anknytning till förbudet mot att driva spekulativ verksamhet (se nedan och avsnittet Kommunal näringsverksamhet).

Likställighetsprincipen

Denna princip innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Detta innebär att det krävs rationella hänsyn och sakliga överväganden för att medlemmarna skall kunna behandlas olika. Principen gäller bara kommunens egna medlemmar och till exempel inte när en kommun anställer personal, gör upphandling, köper eller säljer fastigheter etc.

Lokaliseringsprincipen

Principen innebär i huvudsak att en kommunal verksamhet skall ha anknytning till kommunens geografiska område eller dess medlemmar. Principen är försedd med viktiga modifikationer, som hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen. En kommun kan vid vissa givna restriktioner sälja kapacitetsöverskott till andra kommuner utan att bryta mot lokaliseringsprincipen (se avsnittet nedan om kommunal näringsverksamhet och rättspraxis).

Vår undersökning visar att samtliga kommunala tolkförmedlingar utom tre bedriver förmedlingsverksamhet åt andra kommuner eller kunder som inte tillhör den egna kommunen. Det är vanligt att mer än tre fjärdedelar av den kommunala förmedlingens intäkter avser externa kunder.

Kommunal näringsverksamhet

En kommun får endast driva näringsverksamhet under förutsättning att detta görs utan vinstsyfte och avser att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. En utgångspunkt vid bedömningen av om verksamheten är tillåten är om denna avser att tillgodose allmänintresset. Detta ger kommunerna rätt att utföra en rad verksamheter som även drivs av privata företag. Exempel på sådana verksamheter är renhållning, bostads-, el-, gas- och värmeförsörjning. Sådana verksamheter som är kopplade till kollektivanläggningar (eller kollektivanordningar) benämns sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

Kommunal verksamhet skiljer sig från privat näringsverksamhet genom att syftet med denna inte får vara att generera vinster, att verksamheten skall vara till för allmännyttan och skall primärt riktas till kommunmedlemmarna. Det bör dock sägas att det inte råder vinstförbud i kommunal verksamhet. I förarbetena till kommunallagen anges också att man inom vissa kommunala områden, bl.a. hamnverksamhet, utgår från att verksamheten ger vinst. Detta får dock inte vara huvudsyftet med verksamheten. Det finns således skäl att skilja mellan den mindre del av näringslivet där kommunerna har en oomstridd rätt att vara verksamma och den dominerande del av näringslivet, främst industrin, som traditionellt är förbehållen enskilda näringsidkare och företag.

Undantag från kommunala rättsprinciper

Särskilda undantag från berörda kommunalrättsliga principer, bl.a. lokaliserings- och självkostnadsprincipen, har gjorts för vissa områden, exempelvis för turistområdet och elverksamhet.

I proposition 1995/96:167 Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. behandlas bl.a. den kommunalrättsliga kompetensen på näringslivsområdet. Av intresse är följande uttalande (s. 12).

Tanken bakom de kommunalrättsliga principerna är, förutom att begränsa den kommunalrättsliga kompetensen, att kommunerna respektive landstingen skall dimensionera sina resurser så att de kan producera den mängd tjänster som de egna kommun- eller landstingsmedlemmarna har behov av. Kommunal verksamhet får således inte permanent överdimensioneras i syfte att skapa utrymme för att kunna sälja överskott till andra.

En kommun kan som huvudregel inte ägna sig åt allmän entreprenadverksamhet i syfte att behålla en jämn sysselsättning för den egna personalen eller för att expandera verksamheten utöver den egna kommunens behov.

Den enkätundersökning som genomförts av oss visar att nästan samtliga kommunala förmedlingar har dimensionerats för att klara två till tre gånger större efterfrågan av tolktjänster än vad som följer av den egna kommunens beställningar på området.

Kommunal näringsverksamhet och rättspraxis

I många fall kan det vara svårt att endast utifrån bestämmelser i kommunallagen avgöra hur långt de kommunala rättsprinciperna sträcker sig. Rättsfall/praxis har då betydelse för tolkningen. Den högsta instansen vid laglighetsprövningen är Regeringsrätten. Nedan återges några domar som rör tvätteriverksamhet i kommunal regi som är av betydelse i sammanhanget.

Kammarrätten i Sundsvall har upphävt ett landstings beslut att utföra tvätteritjänster åt andra än det egna landstinget (Mål nr 6072--6073-1991). Domen gällde ett nybildat tvätteribolag och vissa bestämmelser i bolagsordningen. Av denna framgick att bolagets avsikt var att vända sig till andra kunder än det egna landstinget. Regeringsrätten har fastställt kammarrätten i Göteborgs beslut i ett motsvarande fall (Mål nr 1715-1991). Domen innebär att landstingets tvätterier fick rätt att utföra tvätt åt ett privat företag. Denna tvätt utgjorde en mycket liten del av tvätteriets totala tvättvolym. I domen uttalas att det får anses naturligt att tvätteriet för att undvika onödig kapitalförstöring, under en övergångsperiod och vid tillfällig överkapacitet i mindre omfattning, konkurrerar på marknaden.

En slutsats blir att kommunala tvätterier får sälja sina tjänster till andra kunder än den egna kommunen/landstinget endast under vissa speciella förutsättningar. Dessa är att tvätteriet har tillfällig överskottskapacitet, att försäljningen är av begränsad eller mindre omfattning och görs under en relativt kort tid/övergångsperiod. Dessa förutsättningar får som huvudregel även anses gälla för ett flertal andra tjänsteområden där kommunala bolag och förvaltningar driver verksamhet. En väl fungerande konkurrens förutsätter att det är möjligt att hindra att olika former av allmänna medel eller offentligt stöd används på ett sätt som skadar eller snedvrider

marknadens konkurrensförhållanden. Det är bl.a. mot denna bakgrund man bör se nämnda bestämmelser i kommunallagen.

Överklaganderegler

Det finns vissa möjligheter att få kommunens beslut att lämna anbud till exempelvis andra kommuner, landsting eller statliga myndigheter prövade enligt kommunallagen, s.k. laglighetsprövning. Kommunallagens överklaganderegler avviker dock på åtskilliga punkter från andra system för överklagande och utgör endast en medborgartalan. Kännetecknet för detta är att rätten att överklaga ett kommunalt beslut endast tillkommer medlemmarna i kommunen. Medlem är den som i kommunen är folkbokförd eller äger en fastighet eller är taxerad till kommunal inkomstskatt. Fysiska personer kan således vara kommunmedlemmar om något av de tre kriterierna är uppfyllda. Även juridiska personer, till exempel aktiebolag, kan vara kommunmedlemmar, dock endast genom fastighetsinnehav. Detta innebär exempelvis att om ett bolag som hyr eller leasar sina lokaler berörs av ett kommunalt beslut kan bolaget inte få detta överprövat av domstol enligt kommunallagen.

Enligt kommunallagen kan endast beslut av fullmäktige, nämnd eller partssammansatt organ överklagas. Således kan beslut av ett kommunalt bolag inte överklagas. Överklaganden görs hos förvaltningsdomstol (första instans länsrätten). Kommunmedlemmen måste ge in sitt klagomål till förvaltningsdomstolen inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Kommer överklagandet in senare till domstolen prövas inte ärendet. Den kommunmedlem som vill bevaka de kommunala besluten måste således fortlöpande bevaka kommunens anslagstavla för att inte gå miste om sin rätt att få eventuella olagliga beslut överprövade.

Domstolens prövning omfattar endast lagligheten av kommunens beslut men inte dess lämplighet. Detta innebär att om en kommuns beslut är olämpligt eller oskäligt kan överklagande inte bifallas. Om domstolen bifaller ett överklagande får beslutet bara upphävas men kan inte ersättas med ett nytt beslut.

Det är således svårt och ibland omöjligt för ett företag att överklaga ett beslut om att kommunen skall börja konkurrera med andra aktörer i till exempel andra kommuner och få prövat om

agerandet är i strid med kommunallagen. Det kan också vara svårt för ett företag att ta reda på eller få kännedom om att kommunen tagit beslut om att konkurrera ”på öppna marknaden”. Det kan innebära att möjligheten att överklaga beslutet faller på formella grunder (överklagandetiden har löpt ut). När ett kommunalt bolag beslutar att lämna anbud till andra aktörer än den egna kommunen kan beslutet överhuvudtaget inte överklagas.

Vad gäller för kommunala tolkförmedlingar?

Som framgått får kommuner och landsting endast driva näringsverksamhet under förutsättning att detta görs utan vinstsyfte och avser att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Bestämmelsen bör ses i ljuset av att kommuner och landsting inte som huvudregel får ta ekonomiska risker på en konkurrensmarknad, vilket ytterst kan drabba kommuninvånarna/konsumenterna. Det finns dock inget hinder för att en kommun bedriver tolkförmedling i egen regi som riktar sig till de egna kommunmedlemmarna.

I de fall kommunens tolkförmedling inte riktar sig till de egna kommunmedlemmarna utan utför uppdrag åt exempelvis andra kommuner och statliga myndigheter kan detta ifrågasättas med hänsyn till nämnda rättsprinciper, bl.a. lokaliseringsprincipen, enligt kommunallagen. Om berörda kommuner bildar ett kommunalförbund på området finns alltid möjlighet att utföra tolktjänster åt varandra utan att lokaliseringsprincipen överskrids. Kommunalförbundet kan dock inte utföra tolktjänster åt andra beställare/kunder än aktuella kommuner inom förbundet.

Vi har inte funnit belägg för att kommunala tolkförmedlingar, innan man beslöt att bedriva förmedlingsverksamheten utanför den egna kommunen eller åta sig uppdrag från andra än den egna kommunen, hade förvissat sig om ifall ett sådant agerande kunde komma i konflikt med nämnda bestämmelser i kommunallagen. En hypotes om varför det blivit så här, är att kommunerna sett tolkförmedling som en samhällelig (kommunal) uppgift och att man ansåg att privata företag inte kunde tillgodose efterfrågan av tolktjänster.

Till utvecklingen får även anses ha bidragit att det är svårt eller ibland omöjligt för en konkurrent till en kommunal tolkförmedling att få till stånd en prövning i länsrätt om förmedlingens verksamhet

är olaglig. Det synes vara den främsta förklaringen till att sådana fall hittills såvitt vi känner till inte prövats i domstol med avseende på nämnda rättsprinciper i kommunallagen.

9.4.4 Konkurrenslagen – samarbete mellan företag

Förbudsbestämmelser

Konkurrenslagen innehåller två förbud: ett mot samarbete mellan företag som märkbart påverkar konkurrensen (6 §) och ett mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Bland ågeranden som kan vara i strid med 19 § märks underprissättning som nämns ovan. Vidare finns regler i lagen som ger domstol möjlighet att på talan av Konkurrensverket förbjuda en företagskoncentration om denna medför påtagligt skadliga effekter på konkurrensen. Med en koncentration avses bl.a. att företag fusionerar eller slås samman.

När ett ifrågasatt konkurrensbegränsande beteende eller en företagskoncentration prövas enligt lagen skall man bestämma den s.k. relevanta marknaden där företagen konkurrerar med varandra. Vid avgränsningen av den relevanta marknaden bestämmer man dels en produktmarknad, dels en geografisk marknad.

Konkurrensverket har med utgångspunkt från EG-bestämmelser om avtal av mindre betydelse (bagatellavtal) i ett allmänt råd (KKVFS 1999:1) redovisat verkets syn på hur omfattande ett företags samarbete kan vara utan att omfattas av det nämnda förbudet (6 §).

I det allmänna rådet skiljer man på horisontella och vertikala avtal mellan företag. Horisontella avtal gäller sådana som träffas mellan företag i samma tillverknings- eller försäljningsled, till exempel avtal om samverkan mellan olika tolkförmedlingar. Vertikala avtal är de som ingås mellan företag verksamma i skilda tillverknings- eller försäljningsled och exempel på sådana är förmedlingarnas avtal med tolkar.

Ett horisontellt samarbete påverkar inte konkurrensen på ett märkbart sätt om de samarbetande företagen och till dem anknutna företag tillsammans har en marknadsandel på högst 10 procent på någon av de relevanta marknaderna. Motsvarande andel för vertikalt samarbete är 15 procent. För vissa avtalstyper, exempelvis horisontella överenskommelser om priser eller vertikala avtal om områdesskydd, gäller dock inte några marknadsandelsgränser.

Små företag och konkurrensreglerna

Konkurrenslagen ger relativt stort utrymme för små företag att samarbeta utan att detta strider mot förbudet i 6 §. Av förarbetena till konkurrenslagen framgår att ett viktigt mål för konkurrenspolitiken är att stärka och bevara och därmed främja utvecklingskraften i de små och medelstora företagen.¹³ Det kan förutsätta att dessa företag samarbetar bl.a. för att kunna bli en motvikt till stora företag. Ett sådant samarbete kan stärka konkurrensen, vilket inte minst är viktigt vid offentlig upphandling.

Konkurrensverket har redovisat vad som allmänt gäller för samarbete mellan små företag utan att dessa bryter mot förbudet i 6 §. Här gäller att varje företag (och till detta anknutet företag) har en total årsomsättning om högst 30 miljoner kronor samt att företagen tillsammans har en marknadsandel som inte överstiger 15 procent på den relevanta marknaden.

Konsortier

Samarbete mellan företag i form av konsortier, bl.a. vid upphandling, strider inte mot konkurrenslagen om de berörda företagen inte är konkurrenter. Om konsortiet består av konkurrerande företag är samarbetet förenligt med lagen under förutsättning att inte något av företagen ensamt kan klara beställarens eller kundens åtagande, dvs. företaget har inte möjlighet att åta sig uppdraget eller vinna upphandlingen. Det innebär till exempel att tolkförmedlingars samverkan vid anbudsgivning inte behöver vara i strid med konkurrenslagen (6 §) om beställarens begärda åtagande har en sådan omfattning att detta inte kan klaras utan att förmedlingarna samverkar på visst sätt.

Det kan exempelvis inträffa att en beställare med rikstäckande verksamhet begär att den tolkförmedling som utses till vinnare av en upphandling skall kunna förmedla tolktjänster i hela landet. Det kan då vara förenligt med konkurrenslagen att förmedlingen samverkar med andra förmedlingar i landet för att klara beställarens begäran om rikstäckning av berörda tjänster. Konsortieundantaget kan även bli tillämpligt i det fall beställaren, vilket vi erfarit inte är ovanligt, i förfrågningsunderlaget begär att förmedlingen i princip skall täcka "alla språk", inklusive sådana språk där tolkning efter-

¹³ Propositionen (1992/93:56) Ny konkurrenslagstiftning.

frågas vid enstaka tillfällen. Även i sådant fall kan förmedlingar behöva samverka för att kunna erbjuda efterfrågade tjänster.

Om beställaren begär för stora åtaganden i förhållande till företagens kapacitet motverkas möjligheterna att få en väl fungerande konkurrens vid upphandlingen. Vidare motverkas som nämnts förutsättningarna för etablering av tolkförmedlingar och en utveckling av marknaden med en mångfald av tolktjänster. Effekten blir troligen högre priser och sämre kvalitet på tolktjänsterna till nackdel för det allmänna och användarna av tolktjänster.

Ansökan om undantag

I övriga fall då företag vill samarbeta – till exempel vid anbudsgivning, försäljning och inköp – finns möjlighet att ansöka hos Konkurrensverket om undantag från förbudet i 6 §. Av intresse är den samverkan som förekommer bland förmedlingar vid anbudsgivning och förmedlingarnas samarbete och överenskommelser med tolkarna. Enligt Konkurrensverket kan undantag normalt beviljas om företagets totala marknadsandel inte överstiger 25 procent och om samarbetet inte går längre än vad som är nödvändigt och har positiva effekter från konkurrens- och konsumentsynpunkt.¹⁴ Även högre marknadsandelar kan tillåtas om konkurrensen på den relevanta marknaden ändå fungerar väl.

9.4.5 Tolkarnas situation ur ett konkurrensperspektiv

De förhållanden som redovisas i avsnitt 9.4.1 och 9.4.2 motverkar en väl fungerande konkurrens vid tolkförmedling. Om till exempel kvalitetsaspekterna får en undanskymd roll vid upphandling av tolktjänster blir främst priset på dessa utslagsgivande vid val av anbudsgivare. Vid en renodlad priskonkurrens kan det då ligga nära till hands att förmedlingen i första hand inriktar sig på att minska sin kostnad för tolkar (med sämre kvalitet på tolktjänster som följd) medan en översyn av förmedlingsmarginalen och kostnaderna för tolkförmedlingen (främst administrativa kostnader) kommer i andra hand.

Enligt Sveriges Tolkförbund (STOF) har det förekommit att förmedlingar som vunnit en upphandling har reducerat ersätt-

¹⁴ Konkurrensverkets informationsskrift Offentlig upphandling (september 2003).

ningen till tolkar. Tolkarna har i efterhand fått reda på att anbudet baserats på en lägre ersättning till tolken än tidigare. Här bör även erinras om att flertalet tolkar står utanför de trygghetssystem som baseras på kollektivavtal (se kapitel 11). En faktor som motverkar att tolkar får sämre villkor (ersättning, vidareutbildning m.m.) är att det enligt STOF finns en påtaglig konkurrens mellan förmedlingarna om tolkar.

Effekten av en utpräglad priskonkurrens skall ses mot bakgrund av att kostnaden för tolktjänsten i allmänhet utgör 80–85 procent av beställarens betalning medan resten (15–20 procent) motsvarar förmedlingskostnaden. Tolkarna har en relativt svag bindning till förmedlingen, ofta bara muntlig och kan vara i underläge i förhållande till förmedlingarna. Det är också svårt för en arbetstagarorganisation att agera på området med hänsyn till att tolkarna inte är anställda av förmedlingen och att deras rättsliga ställning är oklar.

10 Upphandling av tolkförmedlings-tjänster

Tolkförmedling är nästan helt en s.k. upphandlingsmarknad. Förmedlingarna har ett begränsat antal offentliga beställare som kunder, tjänsterna finansieras med allmänna medel och företagets överlevnad/framgång beror på utfallet av upphandlingar. Vidare kan sägas att konkurrensen vid tolkförmedling främst utspelas på lokala eller regionala marknader. Ett begränsat antal förmedlingar bedriver som nämnts verksamhet i större områden än så. Flera förmedlingar samverkar i vissa fall för att klara beställarens uppdrag.

Vi har konstaterat att upphandling av tolkförmedlingstjänster är en av nyckelfrågorna för att säkerställa att tolkningen håller godtagbar kvalitet. En fungerande upphandling hos beställarna är en förutsättning för att kvaliteten på tolkningen skall kunna förbättras. Om inte de förmedlingar som väljer att satsa på att förbättra kvaliteten, t.ex. genom att medverka till att fler tolkar auktoriseras premieras för detta vid upphandlingarna kommer kvalitetsutvecklingen av tolktjänster att utebli.

Vi har gått igenom ett antal förfrågningsunderlag för upphandling av tolkförmedlingstjänster och bl.a. undersökt hur lagen om offentlig upphandling tillämpas.

Det är av stor vikt att upphandlingen av tolkförmedlingstjänster förbättras. Vi kommer därför i detta kapitel att belysa några av de områden där brister tycks finnas. Genomgången omfattar inte hela upphandlingsprocessen utan fokus har lagts på de centrala delarna av processen, samt de områden där problemen förefaller vara särskilt omfattande.

10.1 Lagen om offentlig upphandling

De förfarande som anges i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) skall följas, så länge inte något uttryckligt undantag finns i LOU, när ett behov hos en upphandlande enhet skall tillgodoses mot ekonomisk ersättning av någon utanför den egna juridiska personen. Till de upphandlande enheterna räknas bl.a. kommuner, landsting, statliga myndigheter och vissa av deras bolag. Eftersom dessa upphandlande enheter svarar för i det närmaste all beställning av tolkförmedlingstjänster har den offentliga upphandlingen en signifikant inverkan på hela branschen.

Lagen är inte tillämplig på interna avtal, såsom anställningsavtal och beställningar inom en och samma juridiska person. Exempelvis omfattas inte en beställning från en annan förvaltning inom en och samma kommun, inte ens om detta skulle vara förknippat med någon form av intern ekonomisk transaktion. I Sverige är staten en och samma juridiska person, vilket sannolikt innebär att köp mellan statliga myndigheter kan anses undantagna från reglerna i LOU. En statlig myndighet som har behov av statistiktjänster kan således köpa dessa från SCB utan att tillämpa reglerna i LOU. Det bör dock nämnas att myndigheten inte är skyldig att köpa tjänsten från SCB utan kan välja att upphandla den i konkurrens enligt LOU.

LOU är ett tvingande regelverk, som måste följas av alla upphandlande enheter. Lagstiftningen är till stor del att betrakta som ett regelverk som beskriver hur en upphandling skall genomföras, d.v.s. lagen innehåller förhållandevis många procedurregler om vissa delar av den totala anskaffningsprocessen. Bestämmelserna i LOU reglerar processen från och med beräkningen av upphandlingens värde fram till och med att kontrakt tecknas med vald anbudsgivare. Trots att procedurregler saknas i LOU före och efter dessa moment påverkas även dessa av lagen. Ett ingånget avtal kan således inte ändras i några väsentliga delar.

Enligt huvudregeln om affärsmässighet, som anges i 1 kap. 4 § LOU, skall alla upphandlingar göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. Vid alla upphandlingar föreligger även skyldighet att iakta de EG-rättsliga principerna om likabehandling, varav icke-diskriminering är dess främsta uttryck, transparens (öppenhet och förutsebarhet) proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Av likabehandlingsprincipen följer att alla leverantörer skall behandlas lika, dvs. ges lika förutsättningar. Alla måste t.ex. få samma information, vid samma tillfälle. Av principen om icke-diskriminering följer att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer främst på grund av nationalitet. Härav följer att den upphandlande enheten exempelvis inte får ge ett lokalt företag företräde med anledning av dess geografiska läge.

Principen om transparens innebär att upphandlingsprocessen skall kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet. För att anbuds-givarna skall ges samma förutsättningar för anbudsgivning måste förfrågningsunderlaget vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som skall upphandlas.

Av proportionalitetsprincipen följer att kvalifikationskraven och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

Principen om ömsesidigt erkännande innebär bl.a. att intyg och certifikat som utfärdats av behöriga myndigheter i något av EU:s medlemsländer måste godtas i de övriga medlemsländerna.

10.2 Upphandlingsförfaranden

Såväl tolktjänster som tolkförmedlingstjänster är s.k. B-tjänster och skall därmed upphandlas enligt reglerna i 6 kap. LOU oavsett tjänstens värde. De upphandlingsförfaranden som därigenom kan komma ifråga är direktupphandling, förenklad upphandling och urvalsupphandling.

10.2.1 Direktupphandling

Direktupphandling innebär att upphandlingen får ske utan formbundet förfarande och får användas när upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Principen om affärsmässighet gäller även vid direktupphandling liksom LOU:s bestämmelser om överprövning och skadestånd.

För upphandlande enheter som har ett begränsat behov av tolktjänster kan direktupphandling bli aktuellt. Avsikten med att kunna direktupphandla vid låga värden är främst att mindre upphandlingar skall undantas från ett tyngre administrativt förfarande. LOU anger inte vad som avses med lågt värde utan varje upphandlande

enhet bör fastställa detta i interna riktlinjer, vilket har fått till följd att någon enhetlig nivå inte finns. Variationer förekommer vanligen mellan två och fem prisbasbelopp¹.

Direktupphandlingar av samma slag av tjänster inom den upphandlande enheten skall räknas ihop under ett år. Direktupphandling kan tillämpas endast om det sammanlagda värdet av tjänsterna understiger den upphandlande enhetens gräns för när direktupphandling får användas. Ofta används tolkar i spridda delar av organisationen och den upphandlande enheten måste därför ha sådan kontroll över beställningarna att den med säkerhet kan säkerställa att den totala volymen inte överstiger den tillåtna gränsen.

Befintlig konkurrens bör utnyttjas i den mån värdet på direktupphandlingen motiverar det. Detta kan ske genom en enklare prisförfrågan. För att säkerställa att kvalitén blir den bästa möjliga är det, särskilt vid direktupphandlingar där man närmar sig den övre gränsen för vad som kan anses vara lågt värde, oftast lämpligt att begära in skriftligt anbud och att teckna ett formellt avtal, även om det inte finns några formkrav på hur det skall ske.

Direktupphandling på grund av synnerliga skäl avser främst situationer som har en force majeure-liknande karaktär, vilket ofta innebär att det är fråga om brådska. Att den upphandlande enheten råkat i brådska beroende på egen bristande planering, medför dock inte rätt att använda direktupphandling. Det bör påpekas att den upphandlande enheten även i de fall där direktupphandling är tillåten har rätt att välja ett formbundet förfarande.

Konkurrensrådet har i ett yttrande² över ett klagomål mot Stockholms läns landsting pekat på att kommuner och statliga myndigheter (bl.a. domstolar) slentrianmässigt köper tolktjänster (i detta fall teckentolkar) av landstinget utan inslag av upphandling i konkurrens d.v.s. direktupphandling. Otillåten direktupphandling och felaktigt genomförd direktupphandling sätter konkurrensen helt ur spel mellan förmedlingarna. Effekten kan bli höga priser vid förmedling av tolktjänster och att kvaliteten på tjänsten inte alltid blir den bästa.

Här bör även uppmärksammas de statliga myndigheter som inte upphandlar tolktjänster (domstolar, m.fl.) och som betalar ersättning direkt till tolken utifrån Domstolsverkets tolktaxa (DVFS 2002:04). I detta fall är det enligt Nämnden för offentlig upphandling (NOU) i nuläget oklart om tolktjänster som utförs i

¹ Prisbasbeloppet för år 2003 är 38 600 kr enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

² Yttrande vid Konkurrensrådets möte den 30 maj 2002; dnr 38-01.

anslutning till domstolsprocesser (rättegångsbiträde) omfattas av LOU. När andra myndigheter än domstolar anlitar tolk och tillämpar Domstolsverkets taxa, exempelvis polisen, åklagarmyndigheten och kronofogdemyndigheten skall dock tjänsten upphandlas enligt LOU.

När en förmedling av tolkar till domstolen sker via en tolkförmedling är det dock klart att förmedlingstjänsten skall upphandlas utifrån denna lag. För närvarande vänder sig de berörda myndigheterna i de flesta fall direkt till en förmedling för att erhålla tolk och betala den begärda förmedlingsavgiften utan att förmedlingen valts efter en upphandling i konkurrens.

10.2.2 Förenklad upphandling och urvalsupphandling

Den upphandlande enheten får fritt välja mellan förenklad upphandling och urvalsupphandling. Vid förenklad upphandling skall annonseringen ske i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig, eller i annan form som leder till effektiv konkurrens. Alla leverantörer har rätt att delta, deltagande leverantörer skall lämna anbud och den upphandlande enheten får under vissa förutsättningar förhandla med en eller flera anbudsgivare. Eventuella förhandlingarna måste dock föras utan att avsteg sker från förfrågningsunderlaget och med iakttagande av likabehandlingsprincipen.

Vid urvalsupphandling skall annonseringen ske i en elektronisk databas. Alla leverantörer har rätt att ansöka om att få delta varpå den upphandlande enheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud. Urvalsupphandling sker i två steg med en första avskild kvalificeringsfas där kraven på leverantören ställs. Även vid urvalsupphandling får den upphandlande enheten under vissa förutsättningar förhandla med en eller flera anbudsgivare. Urvalsupphandling är lämplig att använda när det kan förväntas ohanterligt många anbud.

Vid såväl förenklad upphandling som urvalsupphandling skall upphandlingen efterannonseras i Gemenskapernas Officiella tidning (EGT S/TED), om den överstiger de s.k. tröskelvärdena³.

³ 2003 är dessa värden 1 741 000 kr för kommuner och landsting och 1 413 000 kr för statliga myndigheter.

10.3 Förfrågningsunderlaget

En av de viktigaste uppgifterna för den upphandlande enheten är att utarbeta ett tydligt förfrågningsunderlag. Förfrågningsunderlaget är den upphandlande enhetens möjlighet att kommunicera med anbudsgivarna och beskriva vad man vill ha. Det syftar till att säkerställa att man får rätt kvalitet till rätt pris.

Förfrågningsunderlaget skall innehålla krav på leverantören (gäller ej vid urvalsupphandling), en beskrivning av uppdraget, de villkor som gäller både för den aktuella upphandlingen och som skall gälla för utförandet av uppdraget under avtalstiden. Förfrågningsunderlaget skall också innehålla de kriterier som kommer att ligga till grund för valet av leverantör. En upphandlande enhet kan inte anta ett anbud som inte uppfyller de i förfrågningsunderlaget ställda kraven. Den upphandlande enheten kan heller inte göra prövningen mot andra utvärderingskriterier än de som angivits. Ett fullständigt och tydligt förfrågningsunderlag underlättar också enhetens utvärdering av inkomna anbud och den slutliga utformningen av avtalet. Om den upphandlande enheten senare under upphandlingens gång finner att det är nödvändigt att ändra, ta bort eller lägga till något krav eller utvärderingskriterium finns endast begränsade möjligheter till detta. Ett alternativ kan vara att den upphandlande enheten måste avbryta upphandlingen och göra om den.

Förfrågningsunderlaget består alltså av flera delar. Indelningen kan variera men det skall normalt innehålla krav på leverantören (kvalifikationskrav), kravspecifikation på tjänsten, utvärderingsgrunder och eventuella utvärderingskriterier, kommersiella villkor och administrativa bestämmelser.

10.3.1 Uteslutningsgrunder och kvalifikationskrav på leverantören

Kvalifikationskrav är de krav som den upphandlande enheten ställer på leverantören i en upphandling.

Innan den egentliga kvalificeringen av leverantörer påbörjas har den upphandlande enheten rätt att under vissa omständigheter utesluta en anbudsgivare från att delta i en upphandling. Skälen som kan leda till uteslutning (konkurser, brott avseende yrkesutövning och liknande) anges i 6 kap 9 § LOU. Det handlar alltså

om en rättighet - inte om en skyldighet för den upphandlande enheten.

I 6 kap 10 § handlar det däremot om skyldigheter för den upphandlande enheten. Enligt denna paragraf får inte den upphandlande enheten anta ett anbud, om leverantören inte är registrerad

- i aktiebolags-, handels- eller föreningsregistren,
- för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter,
- under förutsättning att sådana registreringskyldigheter föreligger.

Utöver ovanstående uteslutningsgrunder kan den upphandlande enheten ställa ytterligare kvalifikationskrav på leverantören. Syftet är att säkerställa att leverantören har erforderlig teknisk förmåga och kapacitet samt att kontrollera hans ekonomiska och finansiella ställning. I Förordningen om bevis vid offentlig upphandling⁴ avses inte upphandlingar som genomförs enligt reglerna i 6 kap LOU, men den kan tjäna som vägledning när det gäller att fastställa vilka krav som bör ställas och vilka bevis som kan begäras i en upphandling. Den upphandlande enheten får endast ställa sådana krav på leverantören som enheten anser vara nödvändiga i förhållande till det som skall upphandlas. Det är alltså inte tillåtet att ställa alltför långtgående krav på leverantörens tekniska och ekonomiska förmåga.

Kraven på leverantören innebär ofta att en ribba anges över vilken anbudsgivaren skall ta sig. Vem som klarar ribban med störst marginal blir därmed ofta ointressant. En anbudsgivare som inte uppfyller ställda krav får inte antas som leverantör. Har en leverantör ansetts vara kvalificerad kan han inte diskvalificeras senare i anbudsutvärderingen på grund av ett kvalifikationskrav.

Av kvalifikationskraven skall det framgå vilken nivå den upphandlande enheten ställer på leverantörens tekniska och ekonomiska förmåga för att leverantören skall kunna bli kvalificerad.. Det skall även framgå om den upphandlande enheten kräver att leverantören för att styrka att han uppfyller ett krav bifogar något särskilt intyg eller bevis. Varje krav som ställs skall alltså kopplas till ett bevis. Den upphandlande enheten kan exempelvis ange att

⁴ Förordning (1998:1365) om bevis vid offentlig upphandling. Förordningens 6 och 7 §§ behandlar upphandling av tjänster.

leverantören skall ha erfarenhet av liknande arbeten och därför skicka in handlingar som styrker detta. Ställs ekonomiska krav på exempelvis en viss omsättning skall det anges hur stor omsättningen minst skall vara samt hur anbudsgivaren skall visa att han uppfyller detta, t.ex. genom att bifoga en årsredovisning. Om krav enbart ställs på att en årsredovisning skall bifogas anbudet utan att koppla det till ett preciserat krav, kan inte någon egentlig bedömning av anbudsgivarens ekonomiska ställning göras mot bakgrund av årsredovisningens innehåll. Anbudsgivaren kommer i det fallet att uppfylla kravet redan genom att bifoga årsredovisningen.

Krav på att en tolkförmedling skall förfoga över ett visst antal tolkar är att betrakta som ett krav på förmedlingens tekniska förmåga och kapacitet och skall således ställas som kvalifikationskrav. Finns krav på att de tolkar förmedlingen förfogar över har viss utbildningsnivå eller yrkesmässiga kvalifikationer, exempelvis auktorisation, skall även dessa krav ställas samtidigt.

Avsikten med leverantörskvalificeringen är inte att hitta den leverantör som har mest erfarenhet eller störst ekonomisk styrka utan de som har tillräcklig erfarenhet och ekonomisk styrka för att utföra uppdraget. Om utvärderingen inte börjar med detta steg finns en risk att den upphandlande enheten väljer den förmedling som har störst kapacitet eller längst erfarenhet, istället för att välja den förmedling som erbjuder den bästa tjänsten.

Som exempel kan nämnas att om den upphandlande enheten bedömer att det för uppdragets utförande krävs att tolkförmedlingen har tillgång till 40 tolkar skall samtliga förmedlingar som har tillgång till 40 tolkar eller fler anses vara kvalificerade. Det är då inte tillåtet att ge en förmedling som besitter en överkapacitet i form av fler än 40 tolkar pluspoäng eftersom denna överkapacitet inte har efterfrågats, då det inte bedömts vara relevant för uppdraget.

Den upphandlande enheten har inte rätt att ställa krav på att tolkarna skall vara anställda av förmedlingen. EG-domstolen har i ett förhandsbesked⁵ uttalat att det är tillåtet att en tjänsteleverantör, för att bevisa att han uppfyller de ekonomiska, finansiella och tekniska villkoren för att delta i ett anbuds förfarande, åberopar andra organisationers kapacitet. Detta är möjligt, oavsett den rättsliga beskaffenheten av de band som leverantören har till organisationerna i fråga, under förutsättning att denne kan bevisa att han

⁵ Mål C-176/98 Holst Italia.

faktiskt förfogar över resurser hos dessa organisationer, som är nödvändiga för att genomföra kontraktet.

Oavsett om tolkförmedlingen själv har anställda tolkar, förmedlar tolkar från andra företag eller anlitar fristående tolkar (med F-skattsedel), är det viktigt att det i kvalificeringsfasen ställs krav på att förmedlingen visar att den faktiskt förfogar över det antal tolkar som anges i anbudet. Om så inte sker föreligger en fara, att anbudsgivaren i sitt anbud anger tolkar som endast undantagsvis arbetat åt förmedlingen och som inte kommer att vara aktuella vid utförandet av det aktuella kontraktet. Tolken behöver dock inte ha arbetat för förmedlingen tidigare. Det förekommer att tolkar "listar" sig hos olika förmedlingar som de vill ha uppdrag av. LOU sätter inga hinder mot att en tolk listar sig hos flera förmedlingar, så länge förmedlingen kan säkerställa och visa att tolken verkligen kommer att utföra uppdrag för dess räkning, om förmedlingen vinner upphandlingen. Ett sätt att säkerställa att tolkarna kommer att utföra eller utför uppdrag för en viss förmedling är att det finns någon form av avtal mellan tolken och tolkförmedlingen som visar detta och som tolkförmedlingen i sin tur kan visa den upphandlande enheten.

Vid en upphandling av tolkförmedlingstjänster kan krav även ställas på förmedlingens kapacitet i form av exempelvis antal anställda förmedlare eller utrustning för uppdraget.

Kvalificeringskraven skall utformas på ett sådant sätt att de inte riskerar att diskriminera någon leverantör eller någon typ av företag. Exempelvis kan ett krav på att företaget skall ha varit verksamt i ett visst antal år utestänga relativt nystartade företag, trots att det kan ha anställda med lång erfarenhet. Såvida det inte är nödvändigt att företaget som sådant har verkat under ett antal år, kan detta krav ersättas med krav på att företagets nyckelpersoner besitter erforderlig erfarenhet.

10.3.2 Krav på tjänsten som upphandlas

I kravspecifikationen (uppdragsbeskrivningen) skall den tjänst som skall utföras beskrivas. Det är viktigt att uppdraget och dess omfattning preciseras noggrant. Uppdraget kan uttryckas på olika sätt, antingen ganska detaljerat med avseende på val av metod, rapporteringar m.m. eller genom att det förväntade resultatet anges och att anbudsgivaren själv får föreslå den bästa lösningen för att uppnå

önskat resultat. Den upphandlande enheten bör noga precisera vad resultatet skall bli, även om tillvägagångssättet inte anges detaljerat. Det är inte tillräckligt att endast uppmana anbudsgivaren att beskriva hur denne avser att utföra tjänsten för att, först när anbudet kommit in, fastställa nivån på kraven och avgöra vad som är tillräckligt för att kraven skall anses uppfylla.

Alla krav skall vara tydliga och bör så långt det är möjligt anges på ett sådant sätt, att det objektivt kan bedömas om de uppfylls. Om kraven inte utformas så, blir det svårt för anbudsgivaren att veta vad som faktiskt krävs för att uppfylla kraven och svårt att veta vilken nivå som efterfrågas. Om krav t.ex. ställs på att tolkuppdragen "så långt det är möjligt" skall utföras av auktoriserad tolk, är det inte möjligt för anbudsgivaren att avgöra i hur stor utsträckning auktoriserad tolk måste användas för att kravet skall anses uppfyllt. Därmed föreligger risk att anbudet förkastas eller bedöms på ett för anbudsgivaren ofördelaktigt sätt.

Om det istället anges ett tydligt krav på exempelvis hur stor andel av uppdragen som skall utföras av auktoriserad tolk, kan en anbudsgivare som inte i utgångsläget har tillgång till tillräckligt många auktoriserade tolkar genom nyanställning eller samarbete med en annan leverantör uppfylla kravet. Det torde leda till en bättre konkurrens och fler utvärderingsbara anbud. Otydliga krav kan även leda till svårigheter vid anbudsutvärderingen, då det kan bli svårt för den upphandlande enheten att avgöra huruvida anbudsgivaren uppfyller kraven eller ej. För att kunna precisera ett sådant krav måste den upphandlande enheten noga ha tänkt igenom vid vilken typ av situation som det krävs att tolkarna är auktoriserade.

Om den upphandlande enheten vill att tolkförmedlingen skall ansvara för bokningar, minnesanteckningar, intervjuer, rapporter med mera bör detta anges i förfrågningsunderlaget. Den upphandlande enheten bör vara noga med att lämna tillräcklig bakgrundsinformation, så att inte en eventuell tidigare leverantör gynnas otillbörligt. Vidare bör det finnas uppgifter om förväntade volymer, från vilken tidpunkt avrop kan tänkas ske och dylikt.

För att underlätta jämförelser mellan olika anbud kan en upphandlande enhet lämna instruktioner om hur leverantören skall svara, kanske även bifoga en mall med vissa rubriker eller en blankett. Därmed kan man också minska risken att leverantören glömmer någon uppgift i sitt anbud. En upphandlande enhet bör ha

som utgångspunkt att inte begära in uppgifter, om man inte kommer att utvärdera dem.

Vid anbudsprövningen skall den upphandlande enheten kontrollera att de inkomna anbuden uppfyller alla i kravspecifikationen ställda krav. Någon värdering av i vilken grad kraven uppfylls får normalt inte ske. Hänsyn får således inte tas till om ett krav uppfylls med god marginal eller ej, om inte kravet utformats som en miniminivå i förfrågningsunderlaget och kopplas till ett utvärderingskriterium. Således kan kravet i kravspecifikationen vara att tolken skall kunna inställa sig inom högst två dygn, men att den förmedling som kan garantera inställelse inom ett dygn får extra poäng i utvärderingen av kriterierna.

Alltför långtgående krav kan, förutom att strida mot proportionalitetsprincipen, leda till en onödigt dyr upphandling. Det kan även få till följd att många leverantörer inte har möjlighet att lämna anbud, vilket leder till sämre konkurrens.

De anbud som inte uppfyller alla krav skall förkastas.

Om ordet ”bör” används när krav ställs, skall det framgå hur den upphandlande enheten kommer att beakta eventuell uppfyllelse i utvärderingen.

10.3.3 Utvärderingsgrund och utvärderingskriterier

De anbud som uppfyller samtliga krav går vidare till den slutliga utvärderingen som skall göras den utvärderingsgrund som angetts i förfrågningsunderlaget.

Vid upphandling finns två utvärderingsgrunder att välja mellan. Antingen skall lägsta pris vara avgörande vid utvärderingen eller så skall det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas.

Om utvärderingsgrunden lägsta pris skall gälla för upphandlingen får enbart priset vara avgörande för valet mellan de anbud som lämnats av leverantörer som uppfyller samtliga krav som ställts på tjänsten.

Skall det anbud antas som är det ekonomiskt mest fördelaktiga skall den upphandlande enheten i förfrågningsunderlaget också ange samtliga utvärderingskriterier som kommer att påverka utvärderingen. I 6 kap 12 § LOU exemplifieras utvärderingskriterierna bl.a. med pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan. De i LOU exemplifierade utvärderings-

kriterierna kan kompletteras och ersättas med andra, under förutsättning att de har anknytning till tjänsten som skall upphandlas. Det bör observeras att samtliga exemplifieringar i LOU härrör sig till det som skall upphandlas.

Utvärderingskriterier som avser att utvärdera leverantören är däremot inte tillåtna. En anbudsgivare som ansetts kvalificerad i kvalificeringsfasen kan inte på nytt utvärderas i utvärderingsfasen vad gäller t.ex. tidigare erfarenhet eller ekonomisk omsättning. Om kriterier som har drag av kvalifikationskrav används vid anbudsutvärderingen kan detta, som vi tidigare påpekat, leda till att upphandlingskontraktet inte tilldelas den anbudsgivare som erbjuder den bästa tjänsten, utan en anbudsgivare som har större erfarenhet och finansiell styrka än de övriga.

Utvärderingskriterierna skall om möjligt rangordnas. Endast när det överhuvud taget inte är möjligt att ange en rangordning, får man avstå från att göra detta. Den upphandlande enheten skall vid utformningen av förfrågningsunderlaget i görligaste mån också ta ställning till den relativa vikt som de olika utvärderingskriterierna skall ha. Det är inte tillåtet att vid anbudsutvärderingen ändra kriteriernas inbördes rangordning eller deras vikt sinsemellan.

Som utvärderingskriterium har priset olika stor betydelse i olika upphandlingar. Det står den upphandlande enheten fritt att tillmäta andra kriterier, som exempelvis kvalitetsaspekten, större vikt än priset. Detta måste i sådana fall framgå av förfrågningsunderlaget och även avspeglas när anbuden utvärderas. Många gånger kan en höjd kvalitet medföra att anbudspriset behöver höjas. Anbudsgivaren måste därför, av förfrågningsunderlaget, kunna bedöma om hans anbud totalt sett kommer att värderas högre om kvalitén höjs, även om den högre kvaliteten leder till ett högre anbudspris.

Tydliga och rangordnade utvärderingskriterier underlättar anbudsutvärderingen men är också avgörande för tolkförmedlingens bedömning om den vill delta i upphandlingen och hur den i så fall skall utforma sitt anbud. Regeringsrätten⁶ har uttalat att

[i] det uppställda kravet på affärsmässighet får anses ligga att ett förfrågningsunderlag skall vara så klart och tydligt utformat att en leverantör på grundval av detta kan avgöra vad den upphandlande enheten tillmäter betydelse vid upphandlingen och att en utvärderingsmodell skall vara så utformad att den är ägnad att leda till ett rättvisande resultat, d.v.s. att det anbud som är ekonomiskt mest för-

⁶ RÅ 2002 ref 50.

delaktigt antas. Detta följer också av gemenskapsrättens krav på likabehandling, förutsebarhet och transparens.

Utvärderingskriterierna bör kunna värderas objektivt. I det fall mätmetodiken grundar sig på subjektiva bedömningar måste metodiken klargöras i förfrågningsunderlaget i sådan utsträckning att leverantören förstår hur kriterierna kommer att utvärderas. Den upphandlande enheten bör därför lägga ner stor omsorg på att tänka igenom hur bedömningen av utvärderingskriterierna skall göras.

Att t.ex. ange kvalitet, kompetens eller geografisk täckning som utvärderingskriterier utan att närmare definiera kriterierna är inte tillfredsställande. Anbudsgivaren kan då inte avgöra vad som avses med t.ex. kvalitet och inte bilda sig en uppfattning om hur anbudet skall utformas för att bäst tillfredsställa den upphandlande enhetens önskemål. Om den upphandlande enheten istället definierar kvalitet som t.ex. ”andel av uppdragen som utförs av auktoriserad tolk” och beskriver hur olika nivåer kommer att betygsättas, blir det tydligare vad som efterfrågas och lättare för den upphandlande enheten att jämföra de inkomna anbuden. I detta fall är det dock endast andelen auktoriserade tolkar som offereras för det aktuella uppdraget som skall värderas, inte hur stor andel av förmedlingens samtliga tolkar som är auktoriserade.

Om referenser anges som utvärderingskriterium angående kvalitet på tjänstens utförande, skall referenserna följaktligen normalt tillmätas betydelse vid utvärderingen av anbudet. Den upphandlande enhetens egna erfarenheter av förmedlingen som skall genomföra tjänsten kan givetvis ingå bland referenserna, så länge dessa referenser kan kopplas till en objektiv kvalitetsvärdering av tjänsten.

10.3.4 Kommersiella villkor och administrativa bestämmelser

I förfrågningsunderlaget skall utöver leverantörskrav, kravspecifikation och utvärderingskriterier även kommersiella villkor och administrativa bestämmelser anges. För att kunna anta ett anbud måste den upphandlande enheten kontrollera att de kommersiella villkoren uppfylls. Liksom vid all kravställning är det viktigt att de kommersiella kraven är tydligt utformade och står i rimlig proportion till det som upphandlas.

Då varje kommersiellt villkor har ett pris är det nödvändigt att den upphandlande enheten ställer kraven med omdöme. Ett avtal med alltför vittgående, och kanske inte alltid nödvändiga, krav innebär onödiga kostnader och kan dessutom stå i strid med proportionalitetsprincipen.

Många kommersiella villkor utformas på likartat sätt, oavsett vad upphandlingen avser. Det finns vissa villkor som tycks utformas på annat sätt vid upphandling av tolkförmedlingstjänster än vid andra upphandlingar. Dessa villkor beskrivs på mycket varierande sätt av olika upphandlande enheter.

Vi har noterat att det i vissa upphandlingar förekommer förhållandevis höga avtalsviten. Någon praxis avseende avtalsviten vid offentlig upphandling finns inte, men utformningen av vitet bör ske utifrån vad som angivits ovan angående utformningen av villkor. Det bör även påpekas att enligt 36 § avtalslagen får ett avtalsvillkor jämkas eller lämnas utan avseende om villkoret är oskäligt med hänsyn till bl.a. avtalets innehåll och senare inträffade förhållanden. Vid offentlig upphandling får ett ingånget avtal inte ändras i något väsentligt hänseende. Skulle den situationen inträffa att ett villkor är av sådan art att grund för jämkning enligt avtalslagen föreligger, får villkoret förmodas strida mot proportionalitetsprincipen och därmed inte vara tillåtet enligt LOU.

Även villkor för avbeställning tycks variera kraftigt mellan olika upphandlingar. Om avbeställning sker med så kort varsel att tolkförmedlingen inte har möjlighet att boka in ett nytt uppdrag för tolken, får det anses rimligt att utforma villkoret så att hela eller delar av ersättningen utgår ändå. Annars föreligger en risk att tolkförmedlingen lämnar ett högre pris för att täcka förluster vid eventuellt utebliven tolkning.

10.3.5 Offentlighet och sekretess

För statliga myndigheter, kommuner och landsting samt vissa kommunala och landstingsägda bolag gäller offentlighetsprincipen. Det innebär att envar har rätt att ta del av uppgifter i allmänna handlingar, om utlämnande inte hindras på grund av sekretess.

Anbudsansökningar, anbud och utvärderingsprotokoll omfattas av sekretess fram till dess att den upphandlande enheten beslutat att tilldela kontraktet till en viss leverantör eller om samtliga anbud dessförinnan offentliggjorts. Det innebär att information om an-

budsansökningar och anbud före denna tidpunkt inte i något fall får lämnas ut till någon annan än den som lämnat ansökan eller anbudet.

Efter det att tilldelningsbeslut fattats gäller att uppgifter om upphandlingen i allmänna handlingar som huvudregel är offentliga. Uppgiftens utlämnande skall föregås av en sekretessprövning om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgifterna röjs eller om den upphandlande enheten bedömer att det kan antas att en enskild leverantör lider skada om uppgifterna röjs.

10.4 Ramavtal

Det är i princip omöjligt, eller i de flesta fall oerhört svårt, för en beställare av tolktjänster att i förfrågningsunderlaget precisera framtida omfattning av tolktjänster. Därför träffar beställaren ofta ett ramavtal med tolkförmedlingen där priset bestäms men inte uppdragsvolymen (antal uppdrag, tolktimmar etc.). Samtliga upphandlingar av tolkförmedlingstjänster som vi tagit del av har resulterat i att den upphandlande enheten sluter ramavtal med en eller flera tolkförmedlingar.

I LOU definieras ett ramavtal som ett avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period. Dagens regelverk lämnar inget utrymme att vid avropstillfället på nytt begära in pris eller andra liknande uppgifter. I de föreslagna nya upphandlingsdirektiven föreslås en tydligare reglering av ramavtal där det under vissa förutsättningar kommer att vara möjligt att vid avropstillfället begära in bl.a. nya priser.

En relativt vanlig företeelse är att den upphandlande enheten sluter ramavtal med flera tolkförmedlingar för leverans av samma typ av tolktjänster, s.k. parallella avtal. Kammarrätten i Sundsvall⁷ har uttalat att i de fall en upphandlande enhet ingår parallella avtal, bör det vid avropstillfället finnas en bestämd ordning mellan leverantörerna, så att den som har lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med beaktande av vad som angivits som kvalitetskrav, alltid utnyttjas i första hand. Kammarrätten uppgav vidare att om det i förfrågningsunderlaget efterfrågas mängdrabatter, får det anses som särskilt angeläget att leverantören

⁷ Kammarrätten i Sundsvall, dom den 30 juni 2000 i mål nr 1669-2000.

utifrån vad som anges i förfrågningsunderlaget, kan göra en någorlunda säker uppskattning av den förväntade avtalsvolymen.

Det är rimligt att förmoda att volymen har stor betydelse för de priser som lämnas vid upphandling av tolkförmedlingstjänster. Det är således viktigt att i möjligaste mån ange vilka volymer som förmedlingen kan förvänta sig, samt hur många förmedlingar som kan förväntas tilldelas avtal.

Tolkförmedlingar, i synnerhet mindre förmedlingar, har svårt att åta sig uppdrag om inköpsvolymen inte preciseras vid upphandlingstillfället. Ett problem kan vara att man inte säkert vet om man förfogar över tillräckligt antal tolkar för att klara gjorda åtaganden enligt avtal.

10.5 Delade och kombinerade anbud

Ett alternativ till att teckna parallella ramavtal med identiskt innehåll är att ge olika delar av uppdragen till olika förmedlingar. Det finns ingenting i LOU som hindrar en upphandlande enhet att med syftet att få till stånd en bättre konkurrens eller eljest fördelaktigare villkor vid upphandlingen, dvs. en bättre affärssuppgörelse i det enskilda fallet, låta anbudsgivarna lämna anbud på såväl delar av upphandlingen som upphandlingen i sin helhet. Ett sådant förfarande kan t.ex. resultera i att olika språk tilldelas olika förmedlingar eller att en förmedling som lämnat anbud på telefon-tolkning tilldelas endast den delen av upphandlingen. Det är den upphandlande enheten som gör bedömningen huruvida detta är intressant från affärsmässig utgångspunkt. Syftet får således inte vara att på ett otillbörligt sätt gynna en viss leverantör eller på annat sätt snedvrída konkurrensen. En förutsättning för att göra en sådan uppdelning av avtalet är att det anges i förfrågningsunderlaget som en möjlighet⁸.

Det är även möjligt för den upphandlande enheten att tillåta s.k. kombinerade anbud, vilket innebär att det i en upphandling som är uppdelad i flera delar läggs, förutom anbud på enskilda delar, även anbud på flera delar av uppdraget i kombination. Anbudsgivaren kan då förutom pris på varje enskild del, lämna ett rabatterat pris om denne antas på flera delar. En förutsättning för att detta skall kunna ske är att möjligheten anges i förfrågningsunderlaget.

⁸ Kammarrätten i Sundsvall, dom den 8 april 2003 i mål 1157-03.

10.6 Uppföljning av avtal

LOU reglerar inte förhållandet mellan den upphandlande enheten och leverantören efter det att upphandlingskontraktet har tecknats. Det är dock av flera skäl viktigt att följa upp det träffade avtalet. Uppföljningen bör ha som syfte att säkerställa att den levererade tjänsten håller önskad kvalitet och att eventuella brister korrigeras så snart som möjligt. Uppföljningen skall även säkerställa att den tjänst som levereras överensstämmer med vad som angivits i anbudet och vad som överenskommits i avtalet. Den upphandlande enheten har inte rätt att i något väsentligt hänseende frångå det som överenskommits i avtalet och komma överens om andra villkor med leverantören, även om båda parter finner den nya överenskommelsen godtagbar.

Om det i förfrågningsunderlaget ställs höga krav på tjänstens kvalitet och på hur tjänsten skall utföras, och detta förenas med avtalsbestämmelser om exempelvis avdrag på priset vid bristande avtalsfullgörelse, prissätts detta av leverantören i anbudet. Krav på att uppdraget skall utföras av auktoriserad tolk eller att inställelse skall ske med kort varsel kan medföra behov av nyanställning, övertidsarbete och liknande fördyring, vilket avspeglas i leverantörens anbudspris. Detsamma gäller om det i avtalet anges att vite skall utgå, t.ex. om tolken är försenad till ett uppdrag. Leverantören kan då tvingas räkna med extra lång tidsåtgång per uppdrag, vilket leder till ett högre anbudspris.

Den upphandlande enheten skall därför inte senare avstå från att utnyttja vitesklausuler eller efterge kvalitetskrav. Att låta en antagen leverantör slippa undan avtalade klausulers verkningar, kan jämföras med att vid anbudsutvärderingen frångå ställda krav. Beteendet strider mot affärsmässighetskravet i 1 kap 4 § LOU och även mot likabehandlingsprincipen.

Vid upphandling av tolktjänster är de slutliga användarna av tjänsten inte samma personer som de som genomför upphandlingen. Det är även vanligt med många beställare som var för sig kan ha svårt att överblicka hela leveransen av tolktjänsterna. Ofta har användarna inte heller kännedom om samtliga villkor i avtalet. Det kan därför vara lämpligt att utse någon som är ansvarig för avtalet och uppföljningen av detta. Då det ofta är slutanvändarna som har den bästa kännedomen om den levererade tjänstens kvalitet, är det viktigt att deras synpunkter på ett systematiskt sätt

samlas in av den avtalsansvarige som kan kontrollera att överensstämmelse finns mellan avtal och levererad tjänst.

Vid ramavtalsupphandlingar där mer än en leverantör antagits, bör den avtalsansvarige även ha ansvaret för att kontrollera att avrop sker på det sätt som angetts i förfrågningsunderlag och avtal, så att den leverantör som var bäst vid upphandlingen också får flest beställningar.

En förutsättning för att avtalsvillkoren skall kunna följas upp är att de är tydliga. Har den upphandlande enheten i sitt förfrågningsunderlag endast angett att inställelse skall ske "så snabbt som möjligt" eller att tolkuppdragen "så ofta som möjligt" skall utföras av auktoriserad tolk utan angivande av nivåer om hur snabbt och hur ofta blir kraven i det närmaste omöjliga att följa upp och bristande avtalsuppfyllelse blir i de fallen svåra att styrka.

Om den upphandlande enheten inte följer upp kvalitetskrav och andra krav, uppstår en risk för att enheten bryter mot likabehandlingsprincipen. Risk föreligger också för att förmedlingarna inte har incitament att utveckla tjänsten och kvaliteten för förmedlingen, t.ex. i form av att utbilda och använda fler auktoriserade tolkar, eftersom den upphandlande enheten inte premierar den förmedlingen som arbetar med kvalitetsutveckling av tjänsten.

10.7 Köp från egna bolag

En stor del av tolkförmedlingen bedrivs i offentlig regi. Som tidigare klarlagts anses normalt inte leveranser av tjänster inom en och samma juridiska person grunda sig på ett avtal och regleras därför inte av LOU. Däremot skall anskaffning från ett bolag eller en annan organisation som helt eller delvis ägs av den upphandlande enheten föregås av upphandling enligt LOU.

I Teckal-målet⁹ behandlar EG-domstolen frågan om en kommuns tilldelning av ett tjänstekontrakt till en sammanslutning av kommuner, i vilken kommunen i fråga var medlem, omfattas av upphandlingsreglerna. EG-domstolen förklarar i domen att upphandlingsreglerna gäller för avtal som sluts mellan en upphandlande enhet och en i förhållande till denna juridiskt fristående person. Ett sådant avtal behövs inte om den ena organisationen utövar samma inflytande så som över sin egen förvaltning.

⁹ Mål C-107/98 Teckal.

Upphandlingsreglerna är tillämpliga när en upphandlande enhet avser att sluta ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor om leverans av varor eller tjänster med en i formellt hänseende fristående enhet, vilken kan fatta egna beslut oberoende av denna myndighet.

I ett rättsfall från Regeringsrätten¹⁰ behandlas ett fall där ett landsting ingick ett avtal med ett länstrafikbolag, som fick i uppdrag att ansvara för drift av beställningscentral inklusive utförande, samordning och administration av sjukresetransporter. Landstinget var tillsammans med länets kommuner ägare av länstrafikbolaget som enligt avtalet skulle fakturera landstinget för utförda tjänster. Landstinget hävdade att LOU inte var tillämplig eftersom det inte var fråga om en upphandling utan en uppgiftsöverföring. Regeringsrätten ansåg dock att det var fråga om en upphandling.

En slutsats blir att även köp från ett eget kommunalt bolag eller en annan organisation som är juridiskt skild från kommunen, skall föregås av upphandling. Även om kommunen äger hela bolaget kan den inte anses utöva samma inflytande över bolaget som över sin egen förvaltning. Likaledes skall köp från ett bolag som ägs gemensamt av flera kommuner eller någon annan form av gemensam organisation vars juridiska person är skild från kommunerna, föregås av en upphandling. Ett exempel på en sådan organisation kan vara en ekonomisk förening. Även i de fall där den upphandlande enheten köper från en från enheten s.k. avknoppad verksamhet skall det föregås av en upphandling enligt LOU. Med avknoppad verksamhet avses förhållandet när den upphandlande enheten låter anställda ta över verksamhet som tidigare bedrevs i förvaltningsform och utföra den i ett eget bolag.

I sammanhanget bör nämnas att kommunerna och landstinget i Västmanlands län har bildat en ekonomisk förening som bedriver tolkförmedling. Föreningen är juridiskt fristående i förhållande till kommunerna och landstinget. Den berörda förmedlingen utför tolktjänster åt andra beställare än dem som tillhör den ekonomiska föreningen. Dessa uppdrag erhålls i konkurrens med andra förmedlingar. Förmedlingen får dock, vilket synes stå i strid med LOU, tolkuppdrag av kommunerna och landstinget utan inslag av upphandling i konkurrens. Dessa uppdrag svarar för övrigt för huvuddelen av förmedlingens totala intäkter.

¹⁰ RÅ 2000 ref 60.

10.8 Offentligt ägda tolkförmedlingars anskaffning av tolkar

Om en kommun bedriver tolkförmedling i förvaltningsform skall all anskaffning för den verksamheten föregås av upphandling. Anställningsavtal är undantaget från LOU, men om kommunen anlitar tolkar i annan form än via anställning, skall de upphandlas enligt LOU. Detta är t.ex. fallet om kommunen köper tjänster från en tolk med eget bolag. En kommunal tolkförmedling måste således antingen anställa de tolkar den anlitar eller upphandla tolken enligt reglerna i LOU.

Detta innebär att i början av varje år skall kommunen göra en beräkning av hur mycket den planerar att anskaffa av varje typ av vara respektive tjänst som den har behov av. Om det totala värdet av det som skall upphandlas av en viss typ av tjänst överstiger kommunens gränsvärde för direktupphandling skall det upphandlas enligt de i LOU angivna formlerna för förfarandena.

En upphandling får inte delas upp i syfte att värdet skall underskridas. I vissa fall kan det dock vara förenligt med LOU att dela upp en upphandling, t.ex. när en upphandling består av flera delar och de olika delarna är av så olika karaktär att ingen anbudsgivare kan tänkas lämna anbud på samtliga delar.

När det gäller tolktjänster är förmodligen det mest korrekta tillvägagångssättet att beräkna hur många tolktimmar som kommunen behöver totalt under året och gå ut med en upphandling. Den kan sedan vara uppdelad så att anbud kan lämnas på ett eller fler språk. En tolk som då exempelvis enbart behärskar arabiska lämnar anbud på endast arabiska. En tolk som behärskar två eller flera språk kan lämna anbud på ett eller flera av språken.

Kommunen skall då tilldela kontrakt till så många tolkar man har behov av. De kontrakt som tecknas kan gälla under flera år och avrop från dessa kan då göras utan ny upphandling. Observeras bör även att i dessa upphandlingar kan, i normalfallet, även andra tolkförmedlingar lämna anbud till kommunen. Enskilda tolkar kan därigenom komma att konkurrera med förmedlingar i kommunens upphandling.

Vad vi känner till så är det endast en kommunal tolkförmedling som har upphandlat tolkar enligt LOU.

10.9 Egenregiverksamhet

Den upphandlande enheten får själv avgöra om den vill konkurrensutsätta en verksamhet eller om den väljer att bedriva den i egen regi. Om anbud tas in från egenregiverksamheten i konkurrens med utomstående leverantörer har man påbörjat ett förfarande enligt LOU. Alla leverantörer som väljer att lämna anbud skall få delta på samma villkor och behandlas objektivt, även i förhållande till egenregiverksamheten. För att vid en upphandling kunna avstå från att tilldela en extern anbudsgivare kontraktet och istället välja att bedriva verksamheten i egen regi krävs att den upphandlande enheten kan visa, att det interna anbudet vid en objektiv utvärdering mot bakgrund av i förfrågningsunderlaget angivna, klart definierade och mätbara krav, visat sig vara det ekonomiskt mest fördelaktiga.

Anbudsgivarna lägger inte sällan ner avsevärda kostnader på att kunna lämna in konkurrenskraftiga anbud. De bär risken för att någon annan, inklusive egenregiverksamheten, inkommer med ett mera förmånligt anbud, men skall inte behöva bära risken för att upphandlingen avbryts i strid med LOU och att verksamheten behålls i den egna regin. Skall anbuden bli seriösa, är det viktigt att leverantörerna har förtroende för den upphandlande enhetens sätt att agera.

Vi har erfarit att det inte är ovanligt att kommuner beställer tolkuppdrag från den egna tolkförmedlingen utan upphandling i konkurrens, vilket i och för sig inte är otillåtet, och att man låter den egna förmedlingen konkurrera om uppdrag som beställs av externa aktörer, exempelvis landsting och Migrationsverket. Ekonomiska överskott som följer av detta kan, om inte särskilda åtgärder vidtas, användas för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten. Det kan dock vara svårt att upptäcka lönsamheten i den ej konkurrensutsatta verksamheten om denna inte särredovisats med avseende på kostnader och intäkter.

10.10 Avbrytande av upphandling

Varken LOU eller de bakomliggande upphandlingsdirektiven innehåller bestämmelser som uttryckligen reglerar under vilka omständigheter en påbörjad upphandling får avbrytas. Högsta

domstolen har, i två tidigare domar¹¹, uttalat att skadeståndsskyldighet enligt LOU inte kan åläggas en upphandlande enhet för att den avbrutit ett upphandlingsförfarande. Vidare har Regeringsrätten¹² i ett avgörande uttalat att LOU inte kan anses tillämplig på beslut om avbrytande av upphandling.

Därefter har EG-domstolen i en dom¹³ uttalat att medlemsstaterna enligt EG-rätten är skyldiga att tillhandahålla möjlighet till rättslig prövning av en upphandlande enhets beslut att avbryta en upphandling, samt att en sådan prövning inte får begränsas till att endast avse frågan om huruvida beslutet om avbrytande varit av godtycklig art. Mot bakgrund av ovanstående får det idag anses klarlagt, att även ett beslut om att avbryta en upphandling kan prövas rättsligt.

10.11 Lokala hänsyn

Vare sig EG-rätten eller LOU medger att lokala hänsyn tas vid offentlig upphandling. Att ta sådana hänsyn strider mot såväl centrala regler i EG-rätten, upphandlingsdirektiven, som LOU.

EG-domstolen har i ett antal domar¹⁴ behandlat frågan om särbehandling av geografiska skäl och funnit att förfarandet strider mot fördraget. Vid upphandling av tolkförmedlingstjänster medför detta, att det t.ex. inte är möjligt att kräva att tolkarna skall vara bosatta på en särskild plats eller inom ett visst avstånd från den upphandlande enheten. Däremot kan den upphandlande enheten kräva att tolkarna skall kunna inställa sig på en viss plats inom en angiven tid, under förutsättning att kravet inte är onödigt långtgående eller på något annat sätt diskriminerande.

¹¹ NJA 2001 sid. 3 och i mål nr T 1683-99.

¹² RÅ 2001 ref 18.

¹³ Mål C92/00, Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik.

¹⁴ Se t.ex. C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana SpA.

11 Kontakttolkarnas arbetsmarknadssituation, kompetens och arbetsförhållanden

I detta kapitel behandlas företrädesvis innebörden av innebörden av begreppet tolk, tolkars kompetens, auktorisation av tolkar och tolkars arbetsrättsliga förhållanden m.m. En kortfattad beskrivning av tolkutbildningen finns i avsnitt 11.1.3. I detta kapitel behandlas inte ”språkliga biträden” som saknar formell kompetens att tolka. Med språkliga biträden avses t.ex. anhöriga och vänner som ställer upp som ”tolkar”.

Tolk – en heterogen yrkesgrupp

Ordet tolk betyder en person som muntligt, eller genom tecken, förmedlar ett ”budskap” från ett språk till ett annat, mellan personer som inte tillfredsställande kan kommunicera med varandra. När man talar om ”tolkar” i allmänna ordalag förefaller de flesta uppfatta tolkar som en enhetlig grupp yrkesutövare med likvärdig utbildningsbakgrund. Detta är en i grunden en missvisande generalisering. ”Tolkarna” är en i många avseenden heterogen grupp uppdragstagare, eller anställda (se avsnitt 11.3); alltifrån auktoriserade tolkar med akademisk skolning, varav vissa med speciell kompetens som rättstolkar eller sjukvårdstolkar, till tolkar med lägre eller ingen utbildning alls. Auktoriserad tolk är en skyddad titel. Auktoriserade tolkar med speciell kompetens har fördjupad kompetens inom exempelvis sjukvård eller rättsväsende. För den stora gruppen icke auktoriserade (ca 70–80 procent av samtliga tolkar) tolkar finns ingen skyddad yrkestitel.

11.1 Olika former av tolkning och brist på auktoriserade tolkar

Det finns olika former av tolkning beroende på sammanhang t.ex. affärstolkning, konferenstolkning och kontakttolkning. vidare skiljer man på simultantolkning, viskningstolkning och konsekutiv tolkning.

De auktoriserade tolkarnas kompetens omfattar främst de områden där personer som inte behärskar svenska språket kommer i kontakt med myndigheter och andra samhällsinstitutioner. Denna kategori tolkar testas enbart i konsekutiv tolkning vid auktorisationstillfället hos Kammarkollegiet. Konsekutiv tolkning är den teknik som används mest vid kontakttolkning.

Vid kontakttolkning, som utförs med stöd av förvaltningslagens 8 §, används både tolkar med auktorisation, auktoriserade tolkar med speciell kompetens och icke auktoriserade tolkar.

Eftersom det för närvarande råder stor brist på auktoriserade tolkar och tolkar med speciell kompetens utförs endast en mindre del av tolkningarna i samband med myndighetsutövning av tolkar med auktorisation. Enligt den enkät som vi genomförde bland tolkförmedlingar (bilaga 4) utförs knappt en tredjedel av alla tolktimmar av auktoriserade tolkar. Drygt två tredjedelar av tolktimmarna utförs av tolkar som saknar auktorisation. Varje dag utförs det mellan ca 3 000 tolktimmar. Ur rättsäkerhetssynpunkt vore det givetvis önskvärt att alla tolkar som utför tolkningar inom rättsväsendet och vid komplicerade vård- och behandlingssituationer inom sjukvården, asylrätten och socialtjänsten hade auktorisation och speciell kompetens.

En auktoriserad tolk behärskar väl både svenska och sitt tolkspråk samt har grundläggande kunskaper inom ämnesområdena socialvård, hälso- och sjukvård, allmänna försäkringar, arbetsmarknad, vardagsjuridik och kan den terminologi som används inom dessa områden. En auktoriserad tolk kan genomgå särskilda prov och få speciell kompetens som rättstolk eller sjukvårdstolk.

En rättstolk har speciell kompetens för tolkning inom rättsväsendet; hos domstolar, polis-, åklagar- och kronofogdemyndigheter. En sjukvårdstolk har speciell kompetens inom hälso- och sjukvård. Både när det gäller rättstolkning och tolkning inom sjukvården är det av många skäl ytterst viktigt att tolken har rätt kompetens och att de som är beroende av tolk (användarna) kan lita på att uppdraget utförs på ett korrekt sätt.

Bristen på auktoriserade tolkar i Sverige väntas bestå under överskådlig tid. Det är för närvarande omöjligt att anordna auktorisationsprov i många av de språk som efterfrågas eftersom det krävs att det finns någon form av terminologi för att ett prov på auktorisationsnivån skall vara meningsfullt. Auktorisationsproven förutsätter att det går att få fram kvalificerade och opartiska examineringar i svenska och det främmande språket. Bedömningar via ett tredje språk är inte lämpliga eftersom det medför stort informationsbortfall i tolkningssituationen.

En av orsakerna till bristen på auktoriserade tolkar är att endast en liten andel av de personer genomför proven har de kunskaper som krävs för att bli godkända. Det krävs oftast att en person som kommer till Sverige har vistats här under en längre tid för att hinna lära sig svenska och sätta sig in i svenska förhållanden på ett sådant sätt att han/hon klarar att tolka tillräckligt bra för att bli auktoriserad. Det innebär att det normalt tar flera år från det att en ny språkgrupp etablerat sig i Sverige innan tolkar kan auktoriseras i språket.

När det gäller enklare vardagstolkning utan inslag av myndighetsutövning, exempelvis ett föräldramöte i skolan, vid ett besök hos husläkaren eller ett vardagligt samtal mellan en flykting och personal på en flyktingmottagning, kan man ifrågasätta om det behövs en auktoriserad tolk eller om det "räcker" med en icke auktoriserad tolk. I diskussionen om man i alla situationer behöver en auktoriserad tolk bör man därför beakta att det behövs olika kompetensnivåer hos tolkar för att utföra tolkning på ett kvalitativt fullgott sätt. Övervägandet av vilken tolk som skall användas till vilket uppdrag är, i dagens bristsituation av auktoriserade tolkar, en för tolkförmedlingar och beställare prioriterad uppgift.

11.1.1 Antalet verksamma tolkar i Sverige

Att närmare ange exakt antalet verksamma tolkar i Sverige är mycket svårt, för att inte säga nästan omöjligt. En förklaring till detta är att tolkar oftast arbetar för minst två förmedlingar och att tolkar inte alltid arbetar heltid med tolkning utan försörjer sig på annat sätt och tar tolkuppsdrag när de erbjuds sådana.

Sveriges Tolkförbund (STOF), har beräknat att det finns mellan 5 000 och 6 000 aktiva tolkar i Sverige. Denna uppgift bekräftas i

stort sett av den enkätundersökning till tolkförmedlingarna som vi genomförde sommaren 2003.

Vi har emellertid kunnat konstatera, såväl genom enkäten som i samtal med Tolkservicerådet (TSR) och privata tolkförmedlingar, att cirka en tredjedel av de registrerade tolkarna inte är aktiva eller arbetar regelbundet åt förmedlingarna. Av enkätundersökningen framgick att det fanns drygt 15 000 tolkar registrerade hos tolkförmedlingarna. Om en tredjedel av dessa tolkar inte är aktiva och om tolkarna är registrerade hos minst två förmedlingar torde STOFs uppgift om antalet tolkar vara korrekt.

En viktig orsak till att det är svårt att beräkna antalet tolkar är att efterfrågan på tolkar varierar från tid till annan, bl.a. beroende på omfattningen av asyltillströmningen, svenskundervisningens effektivitet, flyktingarnas/invandrarnas bosättningsmönster samt omfattningen av anhöriginvandringen. För många tolkar är det dessutom så att antalet uppdrag är för litet för att motsvara en anställning som de kan försörja sig på varför flera försörjningssätt är nödvändiga.

Av de omkring 5 000 aktiva tolkarna i Sverige var vid årsskiftet 2003/2004 825 auktoriserade av Kammarkollegiet¹. Av de 825 auktoriserade tolkarna år 2003 hade 172 tolkar en speciell kompetens som rättstolkar och 122 en speciell kompetens som sjukvårdstolkar. Flest antal auktoriserade tolkar finns inom språken, finska, bosniska, kroatiska, serbiska och spanska.

I samband med förslagen om registrering och tillsyn av tolkförmedlingar, diskuterar vi den bristfälliga statistiken inom området.

STOF anser att tolkar ansluter sig till fackliga organisationer i lägre grad än arbetstagare i andra sektorer vilket bidrar till att det är svårt att beräkna antalet aktiva tolkar i Sverige. STOF:s antagande om lägre fackligt medlemskap hos tolkar än andra tror STOF beror på att majoriteten av tolkarna är av utländsk härkomst och att traditionen av fackligt medlemskap varierar kraftigt mellan olika länder.

¹ Kammarkollegiets förteckning över auktoriserade tolkar och tolkar med speciell kompetens 2003.

11.1.2 Kammarkollegiets auktorisation av tolkar

Den statliga auktorisationen av tolkar infördes 1976 och regleras i förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare, tidigare benämnd godkännande av tolkar och översättare (1975:590). Ansvaret för auktorisationen av tolkar vilar på Kammarkollegiet. Införandet av en statlig auktorisation berodde på att de som anlitar (beställarna av) tolkar har ytterst begränsade möjligheter att kontrollera tolkars kompetens. Med införandet av en statlig auktorisation ville statsmakterna säkerställa en viss kompetens hos de tolkar som klarat av auktorisationsprovet.

Kammarkollegiet har för närvarande möjlighet att auktorisera tolkar på 34 språk (bilaga 7). I Sverige talas det idag ytterligare ett drygt hundratal språk, inom vilka tolkning förekommer. Det illustrerar på ett tydligt sätt den bristsituation som råder avseende auktoriserade tolkar och mängden språk för vilka tolkningskompetens behöver säkras.

En viktig faktor som hindrar Kammarkollegiet från att auktorisera tolkar på flera språk är dels bristen på kompetenta examinatorer vid auktorisationsproven, dels att de som genomför proven har alldeles för bristfälliga kunskaper med en orimligt hög kuggningsprocent som resultat. Dessa problem tillhör de mer svårlösta frågorna inom tolkområdet.

Innan en tolk kan bli auktoriserad måste vissa formella villkor vara uppfyllda. För att kunna auktoriseras krävs att tolken måste vara bosatt i Sverige (eller i en annan stat inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet), ha fyllt 18 år, inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken och vara känd för redbarhet och i övrigt lämplig som tolk.

En auktorisation gäller i fem år och kan därefter förnyas fem år i taget. För att få en förnyad auktorisation utan att genomgå nya prov måste en tolk ha varit verksam i yrket eller ha ägnat sig åt sådan språklig verksamhet som befäster kunskaperna i auktorisationsspråket. Om Kammarkollegiet bedömer att tolkens verksamhet inte varit tillräckligt omfattande måste tolken genomgå ett nytt kunskapsprov.

Tolkprovet består av två delar, en skriftlig och en muntlig del. För att få delta i den muntliga delen måste man vara godkänd i det skriftliga provet. Den skriftliga delen består av realiprov; 50 frågor inom ämnesområdena sjukvård, sociala frågor, arbetsmarknad, allmän försäkring, vardagsjuridik samt allmän samhällskunskap.

Terminologiprovet innehåller 100 facktermer inom ovanstående ämnesområden som skall översättas till svenska och 100 termer som skall översättas från svenska. Deltagande i det skriftliga provet är anonymt och inga hjälpmedel såsom lexikon och dylikt får användas. Skrivtiden är ca 5 timmar. Efter den skriftliga delen blir de som fått godkänt kallade till muntligt prov som äger rum ca 3 månader efter det skriftliga provet.

I det muntliga provet ingår tolkningsprov liksom två till fyra rollspel inom ämnesområdena sjukvård, sociala frågor, arbetsmarknad samt vardagsjuridik. Vilka rollspel som skall användas får tolken inte veta i förväg. Tolken kompetens bedöms av en kommitté som består av flera experter på respektive språk. Hjälpmedel som ordböcker, papper och penna får tolken använda vid det muntliga provet. Det är inte bara språkkunskaperna som bedöms vid den muntliga delen av provet utan också tolkningstekniken dvs. att tolken måste för att bli godkänd tolka på ett tekniskt tillfredställande sätt, ha god informationsexakthet, rimlig hastighet och repliklängd. Ett förhör i tolkningsteknik och yrkesteknik ingår också i den muntliga delen. Den tolk som misslyckas i det muntliga provet kan inom ett år försöka igen utan att göra om den skriftliga delen av provet.

Erfarenheterna från Kammarkollegiets auktorisationsprov har visat att för godkännande krävs det i regel utmärkta kunskaper inte bara i språken utan även i terminologi och samhällskunskap varför den andel som klarar proven inte är så hög. År 2002 deltog 183 personer i de skriftliga proven, 92 personer gick vidare till de muntliga proven. Av dessa blev 34 personer auktoriserade, dvs. knappt 19 % klarade auktorisationsprovet. Under år 2002 anordnades det allmän auktorisation i 22 språk vid två tillfällen. Antalet deltagare var störst i arabiska, ryska och sydkurdiska.

Kammarkollegiet har förutom auktorisationsförfarandet också ansvar för att föra register över auktoriserade tolkar samt utöva tillsyn över tolkarnas verksamhet enligt förordningen (1985:613). Kammarkollegiet kan upphäva en auktorisation om tolken uppsåtligt gör orätt i sin verksamhet eller annars förfar på oredligt sätt. Om omständigheterna är mildrande får Kammarkollegiet i stället meddela en varning.

Kammarkollegiet har givit ut ett samlande regelverk "God tolksed" (bilaga 8) som främst är avsedd som en vägledning för auktoriserade tolkar i deras yrkesutövning. Den behandlar i första hand språktolkarnas situation men kan även vara vägledande för andra

tolkar, exempelvis icke auktoriserade tolkar och teckenspråks-tolkar.

Uttrycket ”God tolksed” är ett samlande begrepp för det regelverk som finns, den yrkeskodex som utvecklats bland tolkarna och den praxis som skapats av Kammarkollegiets tillsyns- och utvecklingsverksamhet. De auktoriserade tolkarna skall i sin verksamhet följa god tolksed vilket bland annat innebär att de skall vara neutrala i en tolkningssituation och att de endast skall översätta det som sägs så exakt som möjligt.

11.1.3 Utbildning av tolkar

Tolkutbildningens resursbehov och dimensionering ligger inte inom vårt uppdrag. Dessa frågor har likväl stor betydelse för tolkförmedlingarnas möjligheter att rekrytera kompetenta tolkar och möta beställarnas efterfrågan på tolktjänster med kvalificerade tolkar.

Vi har därför ansett det motiverat att ge en summarisk redogörelse för tolkutbildningen, men lämnar utveckling och dimensionering av teckenspråkstolkning utanför, eftersom den delen inom tolkutbildningen inte berör vår utredning.

Kontakttolkutbildning bedrivs både inom högskolan och inom folkbildningen.

Det övergripande ansvaret för tolk- och översättarutbildningen, med undantag för den militära tolkutbildningen, vilar på Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) vid Stockholms universitet, som bildades år 1986. Enligt sin förordning (SFS 1993:920) har TÖI till uppgift att

- anordna tolkutbildning och översättarutbildning
- fördela statsbidrag till kontakttolkutbildning mellan studieförbund och folkhögskolor, utöva tillsyn över sådan verksamhet samt följa upp och utvärdera utbildningen
- fördela statsbidrag till teckenspråkstolks- och teckenspråkslärarutbildning mellan folkhögskolor, utöva tillsyn över sådan verksamhet samt följa upp och utvärdera utbildningen
- svara för pedagogiskt och metodiskt utvecklingsarbete, initiera och samordna lexikaliskt arbete i och för utbildningarna aktuella språk samt vara engagerat i terminologiskt arbete med invandrarspråk
- främja forskning och utvecklingsarbete

- verka för information och kompetensutveckling
- fungera som kontaktorgan i nordiskt samarbete.

TÖI:s uppgifter och ansvar har sedan dess tillkomst successivt breddats och ökat. Genom Sveriges inträde i EU har fokus riktats mot konferenstolkutbildningarna och översättarutbildningarna. Riksdagens beslut år 1999 att ge finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska ställning som minoritetsspråk har medfört att TÖI:s uppdrag från och med 2002 även innefattar minoritetsspråk även inom folkbildningen. TÖI har emellertid sedan länge anordnat tolkutbildning i finska och studerande med romani chib och samiska som tolkspråk har deltagit i kontakttolkutbildning inom folkbildningen och under 2004 planeras en kurs i meänkieli (torne-dalsfinska). Även på högskolenivå anordnas tolkutbildning i samiska. Sedan budgetåret 2000 är Stockholms universitets enhet för utbildningstolkning (för tolkning för döva studenter) knuten till TÖI.

Utbildningsvolym inom folkbildningen

Kontakttolkutbildningen vid folkhögskolorna har mellan budgetåren 1991/92 och 2002, med vissa fluktuationer, minskat från 4 302 till 3 015 genomförda undervisningstimmar, alltså med 25 procent, medan antalet deltagare med smärre variationer varit ca 1 900 och antalet kurser 85–100. Studieförbunden har under samma tidsperiod ökat antalet genomförda studietimmar från 2 061 till 3 804 dvs. nästan en fördubbling. Samtidigt har antalet deltagare i av studieförbunden anordnade kurser/delkurser ökat från 500 till 1 218 under samma period och kurserna ökat från 52 till 100.

TÖI konstaterar i sin årsredovisning för år 2002 att

År 2002 blev ett mycket aktivt utbildningsår. Behovet av kontakttolkutbildning ökade markant. Efterfrågan på bidrag till utbildning var större än vad som kunde beviljas inom ramen för 2002 års anslag. Dessutom anordnades inom folkhögskolan under 2002 tolkutbildning i minoritetsspråk trots att anslaget till kontakttolkutbildning inte räknats upp för detta.

Det totala antalet studietimmar har mellan 1999–2002 minskat från 7 796 till 6 819 samtidigt som antalet deltagare ökat under samma period från 2 780 till 3 154.

Den minskade utbildningsvolymen skall ses mot bakgrund av att anslaget till kontakttolkutbildning inom folkbildningen, förutom prisuppräknning, sedan 12 år tillbaka, legat på oförändrad nivå samtidigt som TÖI bedriver för utbildningen nödvändigt planerings- och utvecklingsarbete utan tillskott av medel.

Utbildningsvolym inom högskolan

TÖI:s tolkutbildning på högskolenivå var från början huvudsakligen inriktad på invandringens behov. Allt eftersom utbildningsutbudet blivit mer diversifierat har en minskning skett av kontakttolkutbildningen inom högskolan. Detta beror framför allt på att Sveriges medlemskap i EU krävde stora insatser för att utbilda svenska konferenstolkar och översättare. Samtidigt fick en del tolkutbildningar i språk som ryska, japanska och engelska en starkare inriktning mot affärstolkning.

Universitetsutbildningen för tolkar vid TÖI har därigenom minskat från 61 registrerade 1999 till 12 studerande 2002, medan antalet studerande på översättarutbildningar ökat från 67 till 91 under samma period. Antalet studerande vid specialkurser för tolkar var i stort sett oförändrat (154 respektive 143). Antalet fast anställda lärare för TÖI:s samtliga tolk- och översättarutbildningar har varit oförändrat 4 och antalet timarvoderade lärare har varit 65 under perioden. TÖI planerar framöver kontakttolkutbildning inom högskolan för 20 studerande och konferenstolkutbildning vartannat år för minst 10 studerande.

Kontakttolkutbildning inom högskolan

Poänggivande kontakttolkutbildning kan endast ges i språk som finns som ämne inom högskolan. Utbildningarna, som är på 40 poäng, skall förbereda för yrkesverksamhet som tolk och leda fram till den kunskaps- och färdighetsnivå som krävs för auktorisation som kontakttolk. För tillträde till utbildningen krävs grundläggande behörighet för högskolestudier samt särskild behörighet i form av högskolepoäng, eller motsvarande, och mycket goda kunskaper i svenska och det andra tolkspråket. Dessutom skall man godkännas i ett antagningsprov.

Kontakttolkutbildningen inom folkbildningen

Kontakttolkutbildning anordnades under 2002 vid 11 folkhögskolor och 13 studieförbundsavdelningar i 13 län och omfattade 63 språk. För år 2004 beräknar TÖI att kontakttolkutbildningen kommer att bedrivas vid 9 folkhögskolor och på 11 studieförbundsavdelningar².

Det finns inga formella förkunskapskrav för att få delta i kontakttolkutbildningen inom folkbildningen, dock bör deltagarna aktivt behärska svenska och det aktuella tolkspråket. Enligt TÖI bör man också ha allmänna kunskaper i samhällsfrågor både vad gäller Sverige och tolkspråkets land/länder. Deltagarna rekryteras ofta i samråd med tolkförmedlingar. Det förekommer inga kunskapsprov efter genomförd kontakttolkutbildning, dock ges ett intyg enligt en av TÖI utfärdad mall.

Kontakttolkutbildningens huvudsakliga ämnesområden är social- och försäkringstolkning, sjukvårdstolkning, arbetsmarknadstolkning, juridikens grunder för tolkar samt rättstolkning. Grundkursen skall innehålla realia, terminologi, tolketik, tolkningsteknik och tolkövningar. Kurser i huvudområdena inom grundutbildningen samt kurs i rättstolkning bör bestå av minst 80 timmar. Den vanligaste utbildningsformen är vecko- eller veckoslutskurser vid folkhögskolor eller studiecirkelar några timmar per vecka.

Kostnader

Tolk- och översättarinstitutets totala budget uppgick 2002 till 62,4 miljoner kronor, varav 34,5 avsåg utbildning till tolkar för döva/dövblinda, vuxenskadade döva och hörselskadade med mera och 9,4 miljoner kronor övriga tolk- och översättarutbildningar. Av de senare gick 1,9 miljoner kronor till översättarutbildningar, ungefär lika mycket till tolkutbildning och cirka 1,7 miljoner kronor till konferenstolkutbildning. Härtill kommer budget på 7,5 miljoner kronor för teckenspråkstolkning för döva studenter på universitetet. Därtill kommer kostnader för administration och utvecklingsarbete. Den forskning som förekommer vid TÖI är till största delen externfinansierad, egna budgeterade forskningsmedel uppgår till 44 000 kronor.

För år 2004 har folkhögskolor och studieförbund för kontakttolkutbildning sökt statsbidrag motsvarande totalt 11 851 timmar.

² TÖI:s program för år 2004.

TÖI har inom anslaget ram kunnat tillgodose 6 543 timmar. Därför har TÖI i ett brev till regeringen i december 2003 hemställt om att anslaget till kontakttolkutbildningen förstärks med 3 miljoner kronor för att möta behov till följd av ökad flyktinginvandring och ökat behov av asyltolkning och tolkning av hög kvalitet i kommunerna.

11.1.4 Behovet av tolkar

Behov av tolkar har funnits i alla tider och är en global angelägenhet. Så länge det har förekommit migration över land- och språkgränser har människor ställts i situationer där de måste anlita en tredje person för att kunna kommunicera på ett sätt som gör att man får fram sitt budskap eller får hjälp med ett problem. På motsvarande sätt har samhället i alla tider haft behov av att på ett kvalificerat sätt kunna kommunicera med berörda personer i myndighetsutövning eller vid internationella kontakter.

Tolkning inom EU-samarbetet är en central fråga för unionen och kostnaderna för tolkningen är ansevärd. Den nu pågående utvidgningen av EU accentuerar denna frågas betydelse i en rad avseenden. Som vi påpekat ovan faller det dock inte inom vårt uppdrag att närmare diskutera tolkning till och från svenska i det internationella umgänget.

Vilka faktorer bestämmer det samhälleliga behovet?

Samhällets behov av tolkar bestäms av en rad faktorer; som antalet asylsökande, tillståndsgivningen, anhörig- och arbetskraftsinvandringens omfattning, invandrades kunskaper i svenska samt språkkunskaper hos tjänstemän och andra samhällets företrädare.

Vissa av dessa faktorer har samhället relativt små, i vissa fall inga, möjligheter att påverka. Detta gäller i första hand invandringens omfattning och sammansättning. Volymen på arbetskrafts- och anhöriginvandringen kan till viss del påverkas genom den reglerade invandringen, likaså antalet s.k. kvotflyktingar, medan antalet asylsökande endast i begränsad omfattning kan "styras" genom internationell samverkan. Vad gemensamma asylregler inom EU-området får för konsekvenser för flyktinginvandringen till Sverige går för närvarande inte att överblicka.

Härutöver bestäms efterfrågan på tolktjänster av invandrades och flyktingars språkliga kompetens (utbildningsbakgrund), förmåga och vilja att lära in ett nytt språk, effektiviteten i samhällets undervisning i svenska för invandrare och möjligheterna för invandrarna att få en plats på arbetsmarknaden³. Föreställningen att en effektiv svenskundervisning och en lång vistelsetid i Sverige skulle eliminera, eller i varje fall högst avsevärt reducera behovet av tolktjänster hos den enskilde, håller inte. Erfarenheten visar att även relativt goda kunskaper i svenska och lång bosättning i landet endast till viss del reducerar behovet av tolk i komplicerade kontakter med myndigheterna, exempelvis inom rätts- och polisväsendet. Flera studier visar dessutom att många äldre invandrare förlorar sin förmåga att behärska svenska språket.

Möjligheterna att bedöma behovet av tolkar är mot denna bakgrund tämligen begränsade, i varje fall i ett längre perspektiv. Kortsiktigt kan man dock uppskatta behovet av tolkar utifrån antalet asylsökande och antalet relativt nyanlända flyktingar med tillstånd att stanna i Sverige och dessa gruppers språktillhörighet. Någon registrering av invandrare efter språktillhörighet förekommer inte i Sverige.

Under den första tiden i Sverige har de flesta vuxna invandrare som regel behov av tolk i sina kontakter med myndigheterna och myndigheterna å sin sida har behov av tolkmedverkan för att kunna klara sina ärenden.

Prognoser angående behov av tolkar utförs inte. Behovet av tolktjänster möts när de uppstår och då anlitas de tolkar som står till buds, oftast via en tolkförmedling. Fluktuationer i invandringen och invandrarnas språktillhörighet, språkavstånd, studiekapacitet med mera försvårar naturligtvis att göra mer precisa uppskattningar av tolkbehovet för olika invandrargrupper.

Det skulle krävas betydligt större satsningar på hela tolkutbildningsområdet, inklusive auktorisationsverksamheten, för att tillgodose individernas och myndigheternas behov av kvalificerade tolkar, inte minst för att komma bort ifrån att anlita okvalificerade "språkliga biträden" i känsliga, ibland livsavgörande, situationer. Detta påtalades med skärpa i Integrationsverkets rapport "Tillgång till tolk – en samhällsservice" (1999).

Att kostnadsaspekter ibland påverkar tjänstemän och andra företrädare för myndigheter att avstå från att anlita kvalificerade

³ se vidare SOU 2003:75.

tolkar i arbetet och låta anhöriga och andra biträda i utrednings- och behandlingssituationer är ett förkastligt faktum. Denna företeelse har inte varit föremål för närmare studium, men här finns ett okänt mörkertal. Företrädare för branschen har emellertid hävdade att det skett en positiv utveckling i detta avseende de senaste fem åren, men att förhållandena inte är helt tillfredsställande. Om man finge en stramare praxis vad gäller att efterfråga tolkar skulle behovet av tolk stiga, i vilken omfattning kan ingen idag förutsäga.

11.2 Arbetsmarknad, arbetsvillkor och arbetsmiljö för tolkar

Marknaden och arbetsvillkor

Marknaden och arbetsvillkoren för tolkar är osäkra. Med marknaden avses hur arbetstillfällena och arbetsgivare är organiserade i Sverige.

När en tolk rekryteras till en förmedling krävs ofta någon form av test eller bevis om utbildning. Enligt vår enkätundersökning (bilaga 4) har de flesta tolkförmedlingar någon form av test som används för att kontrollera tolkens kompetens om det inte är fråga om en auktoriserad tolk. Nästan alla förmedlingar har också i enkäten uppgivit att man begär referenser samt gör lämplighetsbedömningar. När det gäller lämplighetsbedömningen uppger tolkförmedlingarna att de begär in uppgifter av tolken om han/hon är straffad samt att tolkförmedlingen genom personliga intervjuer avgör lämpligheten.

Avtal

Vanligen är en tolk knuten till förmedlingen genom ett muntligt avtal. Dock förekommer det hos flera förmedlingar att tolken även är knuten till förmedlingen med någon form av skriftligt avtal. Enkätundersökningen har dessvärre inte givit information om innehållet i dessa avtal eller om förmedlingarna anser att det skriftliga avtalet i själva verket motsvarar den tystnadsplikt som tolken måste underteckna hos tolkförmedlingarna.

Genomgående verkar det som om det oftast är tolken som har kontaktat tolkförmedlingen och ställt sina tjänster till förfogande. Tolken har nästan alltid anmält sitt intresse för uppdrag till fler av

varandra oberoende tolkförmedlingar. Villkor och ersättning för uppdragen varierar mellan de olika tolkförmedlingarna, men generellt kan sägas att tolkar med auktorisation och speciell kompetens har högre ersättning än tolkar utan auktorisation.

Inkomstförhållanden

Tolkars inkomstförhållanden är högst varierande beroende på kompetens och bosättnings- och verksamhetsort. Efterfrågan på tolkar är beroende av invandrarnas bosättning och de asylsökandes placering på förläggningar och spridning i eget boende. För närvarande är flertalet auktoriserade tolkar bosatta i storstadslänen. Ytterst få tolkar är bosatta norr om Stockholms län. I finska där- emot finns auktoriserade tolkar som är bosatta över i stort sett hela Sverige. De högst utbildade tolkarna med heltidstjänstgöring, i första hand rättstolkar och sjukvårdstolkar samt andra högt utbildade med särställning inom respektive språk, kan med arvode och diverse tillägg komma upp i inkomstnivåer på mellan 30–40 000 kronor enstaka månader. Detta är emellertid ett inkomstläge som är förbehållet ett fåtal tolkar. För de allra flesta tolkarna ligger månadsarvodet betydligt lägre, ofta i spannet 7 000 till 15 000 kronor per månad. Tolkyrket kan således betrakta som ett typiskt låglöneyrke.

På tolkförmedlingar som är medlemmar i TSR ställs det krav att de skall ha avtal om tolkarnas arvoden med någon fackförening. Kravet innehåller inte något om speciella arvodesnivåer utan det lämnas åt marknadens parter att komma överens om. Av vår enkätundersökning framgår att ungefär hälften av tolkförmedlingarna har någon form av avtal med en facklig organisation om tolkarnas arvode. Det är ingen större skillnad på förekomsten av avtal beroende på om förmedlingen är kommunal eller om den drivs i privat regi.

För tolkar inom rättsväsendet tillämpas Domstolsverkets taxa⁴. I den taxan finns tre fasta arvodesnivåer beroende på tolkens kompetens. De högsta nivåerna i taxan är avsedda för tolkar som är auktoriserade med speciell kompetens inom rättstolkning.

När en tolk åtar sig uppdrag från en viss tolkförmedling, oftast via telefonsamtal, förhandlas inte arvodet med tolken utan tolk-

⁴ Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa (DVFS 2002:4).

förmedlingen meddelar vilken arvodesnivå tolken får för uppdraget. Det är sedan upp till tolken att åta sig uppdraget eller avstå.

STOF har framfört till oss att tolkar befinner sig i ett underläge, när de vill ha ett uppdrag, gentemot tolkförmedlingen och har då oftast att acceptera den arvodesnivå som tolkförmedlingen erbjuder eller avstå från uppdraget. STOF anser att för tolkar som saknar auktorisation eller utbildning är detta fenomen extra tydligt. Tolken är inte så sällan beroende av att få uppdrag från tolkförmedlingen och har små möjligheter att påverka arvodesnivån.

Tolkars arvoden vid upphandlingar

I en upphandlingssituation, dvs. när tolkförmedlingen lägger anbud på ett uppdrag, är tolkarna överhuvudtaget inte inblandade i upphandlingen vare sig i egenskap av anställda eller genom representanter från någon facklig organisation hos tolkförmedlingen.

Tolkförmedlingen har i anbudsunderlaget fastställt vilka arvodesnivåer som gäller för tolkar som tar uppdrag av förmedlingen. När upphandlingsavtalet är slutet mellan tolkförmedlingen och beställaren har tolken små, i praktiken inga, möjligheter att påverka arvodet utan har att acceptera den nivå som är fastställd i upphandlingsavtalet.

Naturligtvis kan tolken få ett högre arvode genom att höja sin kompetens och bli auktoriserad men endast under förutsättning att upphandlingsavtalet innehåller skilda arvodesnivåer mellan auktoriserade tolkar och icke auktoriserade tolkar.

I rapporten, "Tillgång till tolk – en samhällsservice"⁵ beskrivs tolkarnas arbetssituation översiktligt och där förekommer uppgifter om tolkarnas arvoden, deras arbetsvillkor och om tolkar som finns upptagna i tolkregistren hos förmedlingar som tolken aldrig har varit i kontakt med.

I våra direktiv påpekas att det finns en viss risk för att tolkarnas arvoden pressas till förmån för att förmedlingarna skall kunna lägga låga anbud på uppdragen. Av de anbudshandlingar som vi har tagit del av framgår det ofta inte vad som är arvode till tolken och vad som är förmedlingsavgift. Anbudshandlingarna innehåller i regel ett "timarvode per tolktimme". Enligt uppgifter från TSR utgör dock förmedlingsavgiften ca 20–30 % av den totala timkostnaden. Det finns dock exempel på anbudshandlingar som innehåller samma

⁵ Tillgång till tolk – en samhällsservice, Integrationsverket 1999.

ersättningsnivåer för såväl auktoriserade tolkar och auktoriserade tolkar med speciell kompetens som för icke auktoriserade tolkar. Detta förhållande kan, enligt TSR, medföra en viss risk för att dessa förmedlingar tjänar ekonomiskt på att skicka en icke auktoriserad tolk till ett uppdrag som kräver auktoriserad tolk än att skicka en auktoriserad tolk som har ett högre arvode.

STOF har framfört att tolkarnas arvoden inte har höjts på åtskilliga år vilket stärker misstankarna om att tolkarnas arvoden pressas. Vi har tagit del av uppgifter från flera förmedlingar i stockholmområdet om att arvodena i viss mån har legat på samma nivåer ett antal år. Detta beror på enligt uppgift till stor del på konkurrensen mellan förmedlingarna i området. I andra delar av landet har enligt uppgift från TSR och privata förmedlingar arvodena reviderats med någon procent per år.⁶ Någon samlad lönestatistik för landets tolkar existerar inte, varför det inte går att uttala sig med exakthet om löneutvecklingen.

Tolkars arbetsmiljö

Arbetsmiljön varierar för tolkarna och då särskilt den psykosociala arbetsmiljön. I uppdraget som tolk ingår att möta svåra situationer. Det kan gälla att ge besked om allvarlig sjukdom, smärta och död, att uppehållstillstånd inte beviljats, tolka i avvisningssituationer eller i polisförhör med misstänkta brottslingar, vilket bara är några exempel på situationer som tolken skall behärska. Traumatiska besked inom sjukvården skall tolken behärska lika professionellt som ett enklare besök hos kommunens socialkontor. Det är självklart att tolken påverkas av detta. Någon arbetsplats i vedertagen mening har inte tolkar utan arbetsplatserna varierar från uppdrag till uppdrag. För tolkar kan det vara svårt att bearbeta dagens händelser ensam och en del tolkförmedlingar erbjuder därför sina tolkar handledning.

Arbetsmiljön för tolkarna är ofta stressig med flera uppdrag per dag på olika platser. Förutom tidspress mellan uppdragen måste tolken mentalt ställa om sig från ett uppdrag till ett annat.

STOF har framfört till oss att en av orsakerna till att många tolkar byter yrke inom en två- till femårsperiod beror just på stressen och det faktum att tolkar ofta befinner sig i en svår psykosocial

⁶ För att få fram fakta om arvodesnivåer och årliga revideringar har vi kontaktat TSR och de största privata förmedlingarna.

situation i sitt dagliga arbete. Brist på handledning och vidareutbildning i att hantera svåra situationer kan också bidra till psykisk belastning. STOF anser att det vore önskvärt att fler tolkförmedlingar gav relevant handledning åt sina tolkar och även erbjöd möjligheter till samtalsterapi i svårare fall. Av de förfrågningsunderlag i samband med upphandling av tolktjänster som vi tagit del av framgår att de upphandlande myndigheterna som regel inte kräver att förmedlingar som lämnar anbud skall ge handledning åt tolkarna.

11.3 Tolken – arbetstagare, uppdragstagare eller egen företagare?

Det är inte självklart hur man rättsligt skall klassificera det arbete tolkarna utför.

Inom arbetsrätten görs det skillnad på arbetstagare och uppdragstagare. I skatterätten mellan inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet och i socialförsäkringssystemet går gränslinjen mellan A-skatt och F-skatt. I arbetslöshetsförsäkringen slutligen skiljs det på anställda och företagare. Dessa gränsdragningar är emellertid inte samordnade vilket leder till att de olika regelverken kolliderar med varandra i tillämpningen.

11.3.1 Tolkars arbetsrättsliga ställning

Inom civilrätten uppdelas de som utför arbete i två kategorier nämligen arbetstagare och uppdragstagare. De arbetsrättsliga reglerna är uteslutande tillämpliga på förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Undantaget är så kallade jämställda (beroende) uppdragstagare som omfattas av vissa av medbestämmandelagens (MBL) bestämmelser.

De flesta som utför arbete i Sverige är arbetstagare i arbetsrättslig mening. Ett anställningsavtal som kan vara såväl muntligt som skriftligt ingås mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Arbetstagaren måste vara en fysisk person. Arbetsgivaren kan antingen vara en fysisk person eller en juridisk person. Det arbetsrättsliga regelverk som omgärdar anställningsavtalet innehåller skyddsregler och tvingande regler för arbetsgivaren i fråga om vissa förmåner såsom exempelvis semesterersättning och anställningsskydd.

Dessa skyddsregler och tvingande regler gäller inte för uppdragstagare. Det ges inte någon uttrycklig definition av begreppet arbetstagare i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). För att avgöra vem som är uppdragstagare eller arbetstagare måste man istället beakta under vilka förhållanden som arbetet utförs.

I förarbetena till lagen om anställningsskydd och i rättspraxis har det utvecklats ett antal kriterier som utmärker ett arbetstagarförhållande.

Genom avtal om arbete får arbetsgivaren rätten till arbetstagarens arbetskraft under en bestämd eller obestämd tid. Arbetsgivaren leder och fördelar arbetet och arbetstagaren har en personlig arbetskyldighet. I ett uppdragsförhållande har å andra sidan visserligen uppdragsgivaren viss arbetsledningsrätt, men uppdragstagaren har inte en personlig arbetskyldighet utan kan sätta in vem han/hon vill för uppdraget och även anlita medhjälpare.

Övriga kriterier som är av betydelse för gränsdragningen uppdragstagare/arbetstagare är framför allt

- graden av beroende
- den ekonomiska ersättningen och antalet uppdragsgivare
- graden av integrering i verksamheten.

Med graden av beroende avses i vilken utsträckning den som utför arbete står under den andra partens omedelbara kontroll och arbetsledning. För tolkar gäller i allmänhet att dessa får sig tilldelat ett antal tolkuppdrag varje dag som skall utföras under samma eller nästa dag. Tolkförmedlingen utövar också kontroll över när, var och hur uppdraget utförs, såtillvida leder och fördelar tolkförmedlingen arbetet. När en tolk utför tolkuppdrag får han/hon inte marknadsföra sig själv. Tolken skall helst bära tolkförmedlingens namnbricka och måste lämna fram tolkförmedlingens rekvisition för underskrift av beställaren. En tolk har heller inte möjlighet att välja när uppdraget skall utföras. Allt detta innebär att en tolk i hög grad är beroende av tolkförmedlingen. Utifrån beroendekriteriet torde förhållandet mellan tolk - tolkförmedling bedömas vara ett arbetstagar- snarare än uppdragstagarförhållande.

Sättet som den ekonomiska ersättningen utbetalas för det utförda arbetet skiljer sig likaledes åt mellan arbetstagar- och uppdragstagarförhållandet. En arbetstagare får ersättning i lön eller arvode. Lönen/arvodet kan antingen vara baserat på en fast ersättning eller vara prestationsbaserad och kan också innehålla en rätt

till ersättning för direkta utlägg. Arbetsgivaren gör avdrag för skatt och sociala avgifter och ansvarar för att beloppen inbetalas till skattemyndigheten.

En uppdragstagare får betalt för en viss arbetsinsats och ersättning för alla kostnader som är förenade med uppdraget. Uppdragstagaren fakturerar uppdragsgivaren, vanligtvis när uppdraget är utfört. I det fakturerade beloppet ingår alla ersättningskrav samt mervärdeskatt. Direkta utlägg ersätts bara om det är avtalat i uppdragsförhållandet, annars anses det ingå i den totala ersättningen. En uppdragstagare har vanligtvis F- eller F/A-skattsedel.

Kopplat till kriteriet om den ekonomiska ersättningen är också kriteriet från hur många uppdragsgivare en person uppbär ersättning. Ju färre uppdragsgivare en person har desto större sannolikhet är att förhållandet skulle kunna betraktas som ett arbetstagarförhållande.

Det är vanligt att en tolk nästan uteslutande får hela sin inkomst från en eller två förmedlingar. Detta torde, enligt rättspraxis, tala mer för att tolken är anställd och inte att betrakta som en uppdragstagare. Det förtjänar i sammanhanget att framhållas att en person kan inneha flera anställningar samtidigt.

Graden av integrering i en verksamhet dvs. regelbundenheten och under hur lång tid ett arbetsförhållande pågått är av betydelse för gränsdragningen mellan uppdragstagare och arbetstagarare. Ju längre tid ett visst arbetsförhållande har pågått desto mer talar det för att det rör sig om ett arbetstagarförhållande och inte ett uppdragsförhållande.

I graden av integrering kan också sådana saker som att arbetsgivaren/uppdragsgivaren tillhandahåller arbetsmaterial, arbetsplats etc. anses ingå.

När en domstol avgör om ett avtal är ett arbetstagarförhållande eller är av uppdragstagaraktör tar domstolen mindre hänsyn till antalet arbetade timmar (om det är heltid eller deltid) hos "arbetsgivaren" än till om det utförs arbete regelbundet.

Det är vanligt att tolkar arbetar regelbundet och under lång tid hos en eller två förmedlingar. Vid domstolens sammanvägning av de olika kriterierna för beroende, ersättning och integrering i verksamheten skulle vissa tolkars arbete kunna klassificeras som ett arbetstagarförhållande och inte ett uppdragsstagarförhållande vid en prövning av domstol.

Bedömningen som domstolen skall göra enligt bl.a. ovan nämnda kriterier är komplicerat. Det går inte med bestämdhet att uttala sig

om kontakttolkar generellt skall betraktas som anställda eller som uppdragstagare. Varje specifikt arbetsförhållande (mellan en tolk och en förmedling) måste prövas särskilt. Det skall framhållas att det saknar betydelse vad parterna själva kallar sitt avtalsförhållande eftersom domstolen bedömer de faktiska omständigheterna och avgör vilket slags avtal det rör sig om.

Bedömningen domstolen gör utgår från ett helhetsperspektiv och ju fler av de ovan nämnda kriterierna som förekommer i förhållandet desto troligare är det att ett arbetsavtal bör klassificeras som ett anställningsavtal och inte som ett uppdragsavtal.

Oklarheten om en tolk är att anse som arbetstagare eller uppdragstagare kan ställa till stora problem för den enskilde tolken. De flesta kreditinstitut kräver för att bevilja större krediter exempelvis att den kreditsökande innehar en anställning eller bedriver näringsverksamhet. Inte sällan krävs det att anställningen skall vara tillsvidare. Tolkar kan mycket väl arbeta heltid som tolk men kan ändå inte enligt dagens rådande situation presentera ett bevis som styrker anställning eller innehav av näringsverksamhet.

11.3.2 Tolkar och det skatterättsliga systemet

Skattepliktig inkomst hänförs till tre olika typer av inkomstslag: tjänst, kapital eller näringsverksamhet. Näringsverksamhet i enskild firma eller handelsbolag är inte ett skattesubjekt utan inkomst av sådan verksamhet beskattas hos den fysiska personen.

Den som bedriver näringsverksamhet ansöker hos skattemyndigheten om att få F-skattsedel. F-skattsedeln visar att det är företagaren själv som ansvarar för inbetalning av preliminär skatt och sociala avgifter. Fysiska personer har i regel A-skattsedel. Om den fysiska personen bedriver både näringsverksamhet och har inkomst av anställning innehar personen både F-skattsedel och A-skattsedel. Vid utbetalning av ersättning till den som har A-skatt ansvarar utbetalaren för att preliminär skatt och sociala avgifter betalas.

Skyldigheten att betala socialavgifter av vad slag det vara må återfinns i socialavgiftslagen (2000:980). I denna lag har man numera slopat begreppet arbetstagare och arbetsgivare, inte heller återfinns begreppet uppdragstagare. Skyldigheten att betala sociala avgifter avgörs istället av vilken skattsedel den skattskyldige erhållit.

Till inkomst av tjänst hänförs inkomster från anställning och/eller uppdrag. Näringsverksamhet kännetecknas av att den bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Den skall vidare vara av varaktig natur och bedrivs i vinstsyfte. Självständighet är det kriterium som är avgörande för gränsdragningen mot inkomstslaget tjänst. Kravet på varaktighet utgör gräns mot inkomstslaget kapital. Att verksamheten bedrivs utan vinstsyfte medför att hobbyverksamhet inte räknas som näringsverksamhet.

För att en verksamhet skall räknas som självständig i förhållande till uppdragsgivaren menas i skatterättsligt hänseende att näringsidkaren skall ha frihet att besluta hur ett uppdrag skall fullgöras. Att ha flera uppdragsgivare, tillhandahålla egna verktyg och lokal är andra tecken på självständighet. Varaktigheten innebär att det skall vara fråga om sådana uppdrag som man åtar sig med viss regelbundenhet.

Antalet uppdragsgivare tillmäts stor betydelse vid bedömningen om en verksamhet är självständig eller inte. Ofta har antalet uppdragsgivare utslagsgivande betydelse för om en verksamhet i skatterättsligt avseende skall anses som näringsverksamhet eller inte.

Av detta följer att tolkar som har en eller ett fåtal uppdragsgivare (tolkförmedlingar) kan få svårigheter att motivera varför de skall anses som näringsidkare enligt skatterätten.

Vissa avdragsregler skiljer sig åt beroende på vilken skattsedel personen innehar. Som exempel kan nämnas att kostnader för utbildning och mobiltelefon kan i regel en person med F-skattsedel yrka och få avdrag för.

Enligt STOF:s uppskattning har färre än 10 % av tolkarna F-skattsedel eller F/A-skattsedel. Det är vanligare att auktoriserade tolkar har F- eller F/A-skattsedel än att icke auktoriserade tolkar har F- eller F/A-skattsedel. Denna uppskattning styrks av vår enkät till tolkförmedlingarna, av vilken det framkom att totala antalet tolkar med F-skattsedel eller F/A-skattsedel uppgår till drygt 800 av de 15 000 tolkar som finns registrerade hos tolkförmedlingarna. Av de auktoriserade tolkarna år 2003 var det 156 personer som hade F/A-skattsedel och 27 personer som hade F-skattsedel⁷. Det motsvarar 22 % av totala antalet auktoriserade tolkar år 2003. Majoriteten av tolkarna har således A-skattsedel och deras inkomster klassas som inkomst av tjänst.

⁷ Antalet auktoriserade tolkar med F- eller F/A-skattsedel är framtaget med hjälp av Kammarkollegiets förteckning och samkörd med RSVs register över personer med F- eller F/A-skattsedel i September 2003.

För tolkarnas del innebär den skatterättsliga bedömningen att de nekas göra avdrag för exempelvis mobiltelefonkostnader och kostnader för utbildning.

11.3.3 Tolkens ersättning vid sjukdom

Rätten till ersättning vid sjukdom regleras i lag (1962:381) om allmän försäkring och i lag (1191:1047) om sjuklön. För att omfattas av den allmänna socialförsäkringen krävs att man är bosatt eller förvärvsarbetar i Sverige. Det krävs dessutom att man har en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) av eget arbete som uppgår till minst 24 procent av prisbasbeloppet för att sjukpenning skall kunna utbetalas vid sjukdom. I lagen om sjuklön regleras bl.a. vem som ersätter den sjuke. Arbetsgivaren skall betala sjuklön under de första tre veckorna av en sjukskrivning därefter utgår ersättningen från försäkringskassan.

I SGI medräknas inkomster som beräknas åtnjutas under minst sex månader i följd eller återkommer årligen. Enligt praxis godtas även kortare arbetsperioder om den försäkrade har för avsikt att arbeta sex månader eller längre.

Vid beräkningen av SGI återkommer distinktionen mellan de olika inkomstslag som skatterätten grundat.

Det är inte ovanligt att när en tolk blir sjuk och anmäler detta till försäkringskassan, anser försäkringskassan att tolkförmedlingen, som tolken har erhållit uppdrag från regelbundet, är att betrakta som arbetsgivare. Enligt försäkringskassan skall tolkförmedlingen ersätta tolken de tre första veckorna av sjukskrivningen. Tolkförmedlingen å sin sida hävdar att något anställningsförhållande inte föreligger mellan tolken och tolkförmedlingen utan att tolken är uppdragstagare, varför försäkringskassan skall ersätta de tre första veckornas sjukskrivning.

Dessa motstridiga uppfattningar om betalningsansvaret för de tre första sjukskrivningsveckorna orsakar problem, som i värsta fall kan resultera i att tolken inte ersätts alls, vare sig från försäkringskassan eller från tolkförmedlingen för sjukskrivningen de tre första veckorna. För att tolken skall kunna få ersättning direkt från försäkringskassan krävs i många fall både intyg, skrivelser och samtal med såväl tolkförmedlingen som försäkringskassan.

11.3.4 Tolken och arbetslöshetsförsäkringen

Rätten till ersättning vid arbetslöshet regleras i lagen (1977:328) om arbetslöshetsförsäkring. Den består av två delar, en allmän grundförsäkring och en frivillig inkomstrelaterad försäkring. Grundförsäkringen är allmän och var vid arbetslöshet högst 320 kronor per dag år 2003. Den frivilliga inkomstrelaterade försäkringen ersätter vid arbetslöshet 80 % av inkomsten upp till en inkomst om 20 075 kronor. Maximal ersättning per dag uppgick år 2003 till 730 kronor.

För att den frivilliga inkomstrelaterade försäkringen skall träda ikraft måste tre villkor vara uppfyllda grund-, arbets- och medlemsvillkor. Grundvillkoret innebär att den sökande måste vara arbetslös och stå till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsvillkoret innebär att den sökande måste, under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde, ha arbetat i minst sex månader, minst 70 timmar per månad. Alternativt skall den sökande ha arbetat i minst 450 timmar under en sammanhängande tid av sex månader där varje månad måste innehålla minst 45 arbetade timmar. Medlemsvillkoret innebär att den sökande skall ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i minst tolv månader.

För tolkar innebär det att villkoret om arbete är svårast att uppfylla. Speciellt svårt att uppfylla arbetsvillkoret är det för tolkar i udda språk där uppdragen inte är särskilt frekventa.

Arbetslöshetsförsäkringen reglerar inte rätten gentemot en arbetsgivare, utan endast rätten till ersättning i händelse av arbetslöshet. I arbetslöshetsförsäkringen skiljer man mellan arbetstagare och företagare. Definitionen av företagarbegreppet är specifikt för arbetslöshetsförsäkringen. Uppdragstagare kan definieras som företagare eller arbetstagare, varigenom reglerna för respektive grupp skall följas. Indelningen i företagare eller arbetstagare har bl.a. att göra med graden av självständighet i verksamheten, exempelvis hur många uppdragsgivare företagaren har utfört uppdrag åt.

För att få ersättning från arbetslöshetsförsäkringen som företagare krävs att verksamheten upphör och att nedläggningen inte är tillfällig. Företaget måste hållas vilande eller läggas ner. Det finns emellertid en möjlighet att erhålla ersättning för företagare enligt en undantagsregel om tillfälligt uppehåll i verksamheten.

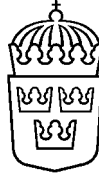
En arbetstagare är, enligt arbetslöshetsförsäkringens definition, arbetslös när en anställning upphört.

En osjälvständig uppdragstagare behandlas som arbetstagare medan den självständige uppdragstagaren behandlas som företagare.

För tolkarnas del innebär distinktionen mellan självständig och osjälvständig uppdragstagare att de närmast bör tillhöra gruppen osjälvständiga uppdragstagare och skall då behandlas som arbetstagare. En osjälvständig uppdragstagare får inte ta uppdrag från alltför många uppdragsgivare. Om han/hon gör det kan resultatet bli att personen skall hänföras till gruppen självständiga uppdragstagare och därmed behandlas som företagare i arbetslöshetsförsäkringen.

Del IV
Bilagor

Kommittédirektiv



Tillsyn över tolkförmedlingar

**Dir.
2001:114**

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll över tolkförmedlingarnas verksamhet och, om det finns behov, ge förslag på hur denna tillsyn och kvalitetskontroll kan utformas. Utredaren skall överväga om auktorisation av tolkförmedlare bör införas och vilka krav som i så fall bör ställas för auktorisation. Slutligen skall utredaren klarlägga om en branschorganisation kan utgöra lämpligt kontrollorgan över tolkförmedlingar eller om en myndighet bör få detta uppdrag.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 oktober 2002.

Bakgrund

Myndigheternas användning av tolk är en förutsättning för att de skall kunna utföra sina uppdrag när det gäller personer som inte behärskar svenska språket. Tolkning är en viktig samhällsservice som ger möjlighet för personer som inte behärskar svenska att förstå vad som sägs och att komma till tals i kontakterna med samhällets organ. Den politik som förs när det gäller Sveriges nationella minoriteter ställer också särskilda krav på tillgång till tolkar.

Utvecklingen de senaste åren har inneburit att många tolkförmedlingar som tidigare drevs i kommunal regi har ersatts av förmedlingar som drivs i andra former. Det har blivit allt vanligare att myndigheter upphandlar tolktjänster. Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Västra Götalands och Gävleborgs län har i

rapporten Kommunal tolkservice – En undersökning av konkurrens- och upphandlingsaspekter (1999) undersökt hur tolkservicen är uppbyggd i dessa län och hur myndigheterna upphandlar tolktjänster. Av rapporten framgår att de kommunala tolkförmedlingarna fortfarande dominerar marknaden, men att de privata tolkförmedlingarna tillhandahåller en växande del av det totala utbudet av tolkservice.

Enligt uppgift förekommer det att förmedlingar anlitar okvalificerade tolkar eller pressar tolkarnas arvoden för att kunna lämna så låga anbud på sina tolktjänster som möjligt. Integrationsverket har i sin rapport Tillgång till tolk – en samhällsservice (1999:2) till regeringen redogjort för olika problem när det gäller tillhandahållande av tolkservice till myndigheter och personer som inte behärskar svenska språket.

Integrationsverket pekar på problem som bl.a. rör konkurrens mellan kommunala och privata tolkförmedlingar, bristande tillgång på kvalificerade tolkar samt tolkarnas ersättning och arbetsvillkor. För att komma till rätta med några av problemen föreslår Integrationsverket obligatorisk registrering och tillsyn av tolkförmedlingar. Tillsynen skulle grundas på registrering av tolkförmedlingar som uppfyller specifika krav på t.ex. tolkförmedlarens kompetens, redbarhet, relation till tolkarna, utbildningsprogram, anställd personal m.m. Integrationsverket anser att Kammarkollegiet är den myndighet som är mest lämpad att sköta sådan registrering och tillsyn.

Behov av utredning

Det är ett samhällsintresse att myndigheterna får tillgång till effektiv tolkservice som innebär tolkar med rätt kvalifikationer för uppdraget och till ett rimligt pris. Det finns emellertid en risk för att tolkförmedlingar åsidosätter kvaliteten på de erbjudna tolktjänsterna till förmån för ett lågt pris. En annan risk är att tolkarnas ersättning dumpas vilket kan få till följd att kompetenta tolkar lämnar yrket.

Upphandling och kontroll av tolktjänster bör ske på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp att den avtalade kvaliteten på tolktjänsterna har tillgodosetts. Ansvaret för detta ligger hos den myndighet som beställer en tolktjänst. Tolkningens kvalitet kan också vara en fråga för tillsynsmyndigheten för den verksamhet där den specifika tolkningen skett. Däremot finns det inte någon tillsyns-

myndighet eller branschorganisation som kan pröva klagomål mot vare sig privata eller kommunala tolkförmedlare.

Mot bakgrund av de problem som Integrationsverket redovisar i sin rapport finns det anledning att undersöka om det finns behov av ett organ som kan utöva tillsyn över tolkförmedlingar och vidta åtgärder mot dem som inte uppfyller kraven på god tolkförmedling.

Uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll över tolkförmedlingarnas verksamhet och, om det finns behov, föreslå hur en sådan tillsyn och kvalitetskontroll kan utformas. Utredaren skall som bakgrund för värdering av olika modeller för tillsyn och kontroll belysa marknadsstrukturen för såväl tolkförmedlingar som tolkar samt de effekter marknadsstrukturen har för samspelet mellan de olika aktörerna. Vad avser utformningen av kvalitetskontrollen skall utredaren klarlägga om en branschorganisation kan utgöra lämpligt kontrollorgan över tolkförmedlingar eller om en myndighet bör få detta uppdrag. Utredaren skall även överväga om auktorisation av tolkförmedlare bör införas och i så fall vilka krav som bör ställas för auktorisation. Om ett auktorisationsförfarande bedöms lämpligt, skall utredaren lämna förslag till regler om på vilka villkor auktorisation bör utfärdas och återkallas samt analysera vilket organ som bör utfärda och återkalla auktorisation. Utredaren skall samråda med Tillsynsutredningen (dir. 2000:62).

Utredaren skall särskilt redovisa konsekvenserna för små företags villkor i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Samråd skall ske med Näringslivets nämnd för regelgranskning.

Utredaren skall särskilt beakta vad som anges i 14 § kommittéförordningen (1998:1474) i fråga om kostnadsberäkningar och andra konsekvensberäkningar.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 oktober 2002.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen (N 2002:09) Dir.
Tillsyn över tolkförmedlingar 2002:136

Beslut vid regeringssammanträde den 31 oktober 2002.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 december 2001 tillkallade statsrådet för integrationsfrågor en särskild utredare med uppdrag att utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll över tolkförmedlingarnas verksamhet och, om det finns behov, ge förslag på hur denna tillsyn och kvalitetskontroll kan utformas (dir. 2001:114). Utredningen skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2002.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 15 september 2003.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen	Dir.
Tillsyn över tolkförmedlingar (N 2002:09)	2003:59

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2003.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 december 2001 tillkallade statsrådet för integrationsfrågor en särskild utredare med uppdrag att utreda behovet av tillsyn och kvalitetskontroll över tolkförmedlingarnas verksamhet och, om det finns behov, ge förslag på hur denna tillsyn och kvalitetskontroll kan utformas (dir. 2001:114). Utredningen skall enligt direktiv som beslutades den 31 oktober 2002 redovisa sitt uppdrag senast den 15 september 2003 (dir. 2002:136).

Utredaren har begärt förlängd utredningstid.

Utredningstiden förlängs. Uppdrag skall redovisas senast den 15 januari 2004.

(Justitiedepartementet)

Sammanställning av resultat från enkätundersökningen bland tolkförmedlingar

I vårt uppdrag har det bl.a. ingått att belysa marknadsstrukturen för såväl tolkförmedlingar som tolkar. Av den anledningen genomförde vi en enkätundersökning bland tolkförmedlingar som levererar kontakttolkar till främst myndigheter och andra offentliga verksamheter under sommaren 2003.

För att så gott som möjligt identifiera alla tolkförmedlingar använde vi oss av befintliga register som exempelvis telefonregister, Tolk- och översättarinstitutets (TÖI) register över tolkförmedlingar samt Tolkservicerådets (TSR) uppgifter. Inget av de använda registren är heltäckande över antalet tolkförmedlingar. Därför utesluter vi inte att det kan finnas ytterligare några få mindre tolkförmedlingar som borde ha fått enkäten. Vi har bedömt att detta förhållanden inte nämnvärt har påverkat undersökningsresultatet.

Enkäten distribuerades till 73 tolkförmedlingar, 24 privata tolkförmedlingar och 45 kommunala tolkförmedlingar. Av de 73 tolkförmedlingarna visade det sig att en tolkförmedling hade verksamhet på 5 orter och har lämnat in ett svar för alla orter, av detta följer att 69 olika tolkförmedlingar har kunnat besvara enkäten. Totalt har 63 förmedlingar besvarat enkäten. Svarsfrekvensen har varit 91 %.

Av de 63 förmedlingar som besvarat enkäten har 12 förmedlingar (fem kommunala och sju privata) angivit att de inte längre bedriver någon kontakttolkförmedling. Således finns det 51 verksamma tolkförmedlingar, som enligt enkätsvaren är fördelade mellan 40 kommunala tolkförmedlingar och 11 privata förmedlingar.

En del förmedlingar har lämnat vissa frågor helt obesvarade eller lämnat ofullständiga uppgifter på några av frågorna. Vi har bedömt att svaren som helhet är fullt tillräckliga för att översiktligt kunna belysa marknadsstrukturen för tolkförmedlingarna.

Tolkförmedlingarnas geografiska spridning sträckte sig från Luleå i norr till Malmö i söder. Tätast mellan förmedlingarna är det

kring storstadsregionerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala där också flest privata förmedlingar har etablerat sig.

Enkätfrågorna delades in i olika delar. En övergripande del av frågorna rörde verksamhetsform, omsättning, startår, antal uppdrag, antal tolktimmar, om tolkförmedlingen bedriver annan verksamhet etc. En annan del rörde tolkar, antalet tolkar, deras kompetens, arbetstid, hur tolkar var knutna till förmedlingen och vilka förmåner tolkar erhöll från förmedlingen. Den sista delen av enkäten rörde frågor om kvalitetssäkring av verksamheten och anställd personal. Frågorna 7 a-d var avsedda enbart för de kommunala förmedlingarna att besvara. Hela enkätformuläret som utarbetades i samråd med experterna i utredningen och finns i sin helhet som bilaga 5.

Verksamhetsform

Fråga 1, 2 a, 2 b, 7 a-c.

Kommunala tolkförmedlingar

Av de 40 kommunala tolkförmedlingar som svarat på enkäten bedrevs alla utom en som en del av den ordinarie kommunala verksamheten. En "kommunal tolkförmedling" bedrivs som en ekonomisk förening och "ägs" av nio kommuner och ett landsting.

De kommunala förmedlingarna sorterade vanligen under en facknämnd eller kommunstyrelsen. Den vanligast förekommande facknämnden var "Socialnämnden", näst vanligast var att förmedlingen sorterade direkt under Kommunstyrelsen.

Majoriteten av de kommunala förmedlingarna "inrättades" under 1970-talet. Endast sex förmedlingar hade startat sin verksamhet 1990 eller senare och av dessa hade några tidigare varit verksamma som kommunala förmedlingar fast i annan form och har då inte kallats tolkförmedling. De har också ofta sorterat under en annan ansvarsnämnd.

Med ledning av enkätsvaren har vi kommit fram att endast en kommunal tolkförmedling är helt nyetablerad under 1990-talet. Det är den kommunala förmedlingen som bedrivs som en ekonomisk förening.

Privata tolkförmedlingar

Av de 11 privata förmedlingar som har svarat på enkäten bedrivs sex som aktiebolag. Två stycken bedrivs i stiftelseform, ett som handelsbolag och två som enskild firma. Alla privata företag har som startår uppgett 1990 eller senare.

Det bör observeras att tre av de privata tolkförmedlingarna tidigare har varit verksamma som kommunala enheter.

Annan verksamhet än kontakttolkning

Fråga 2 c.

Av 40 kommunala tolkförmedlingar har 23 kommunala förmedlingar svarat att de bedriver annan verksamhet än kontakttolkning. Alla privata tolkförmedlingar (11) har svarat att de bedriver annan verksamhet än kontakttolkning i mindre eller större omfattning.

På frågan har två kommunala förmedlingar inte svarat och 15 svarat att de ej bedriver någon annan verksamhet. Med annan verksamhet avses främst översättningstjänster, affärs- och konferens-tolkning.

Bland de kommunala förmedlingarna var omfattningen av den andra verksamheten förhållandevis liten. 13 kommunala förmedlingar har svarat att omfattningen av den andra verksamheten var 1-4 % av den totala verksamheten och hos 10 förmedlingar var omfattningen av den andra verksamheten mellan 5-19 % av den totala verksamheten.

För fyra av de privata förmedlingarna var omfattningen av den andra verksamheten mer än 20 % av den totala omsättningen. För sju av förmedlingarna var omfattningen av den andra verksamheten mellan 1-10 % av den totala omsättningen.

Tolkförmedlingars omsättning

Fråga 3.

År 2002

Den totala kostnaden för tolktimmar i kontakttolkningen i Sverige uppskattades under år 2002 med ledning av enkätsvaren uppgå till drygt 400 miljoner kronor. I beloppet ingår Domstolsverkets kostnader för arvoden till tolkar och restids- och spiltidsersättningskostnader. Under år 2002 betalade Domstolsverket ut arvode till tolkarna med knappt 24 miljoner kronor.

Av enkätsvaren härrör drygt 180 miljoner från de privata tolkförmedlingarna och drygt 190 miljoner från de kommunala verksamheterna.

Fyra tolkförmedlingar har inte besvarat frågan om omsättning för år 2002.

År 2001

För år 2001 var den totala kostnaden för tolktimmar enligt enkätsvaren drygt 300 miljoner. Domstolsverket betalade under 2001 ut arvode med knappt 22 miljoner kronor.

Sex förmedlingar har valt att inte besvara om omsättning för år 2001.

År 2000

För år 2000 uppgick summan till drygt 260 miljoner. Domstolsverket betalade ut arvode med cirka 22 miljoner kronor under år 2000.

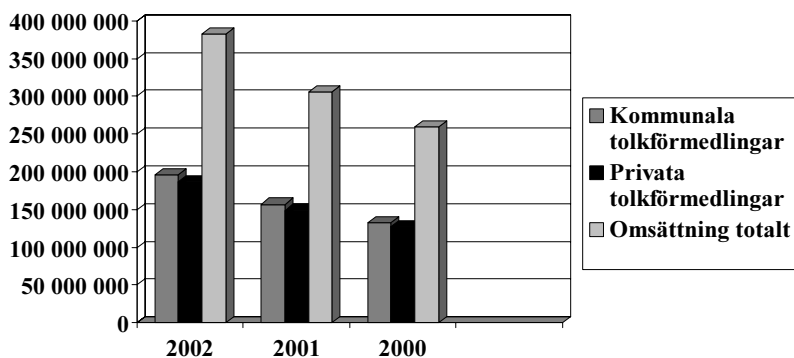
Sju tolkförmedlingar har valt att inte besvara frågan om omsättning för år 2000.

Kommentar

Av enkätsvaren kan vi se en tydlig indikation på att antalet förmedlade tolktimmar stadigt ökar. Den största ökningen har varit mellan åren 2001 och 2002. Vi har diskuterat ökningen med några av de största tolkförmedlingarna (efter enkätundersökningen) och

de uppskattar att ökningen av antalet förmedlade tolktimmar har varit betydande även under år 2003. Orsakerna till den kraftiga ökningen har inte kunnat klarläggas med den korta utredningstid som stått till förfogande.

Tolkförmedlingarnas omsättning



Marknadskoncentration

De fem största kommunala förmedlingarna omsatte tillsammans drygt 111 miljoner kronor år 2002. De fyra största privata förmedlingarna omsatte knappt 160 miljoner år 2002. 15 av de kommunala förmedlingarna omsatte vardera mindre än en miljon år 2002. Det är endast fem kommunala förmedlingar som omsatte vardera mer än 10 miljoner kronor under år 2002. Majoriteten av de kommunala verksamheterna (16 stycken) omsatte mellan 1-8 miljoner kronor under år 2002.

Marknadskoncentrationen av tolkförmedlingar kan sägas vara hög då nio förmedlingar svarat för mer än 270 miljoner kronor i omsättning under år 2002. En intressant notering är att dessa nio förmedlingar ligger geografiskt nära eller i ett storstadsområde. Inte sällan verkar de allra största privata och kommunala förmedlingarna inom samma geografiska område. Tre av de största förmedlingarna i landet återfinns i Stockholmsområdet, varav två drivs i privat regi.

Antalet tolktimmar

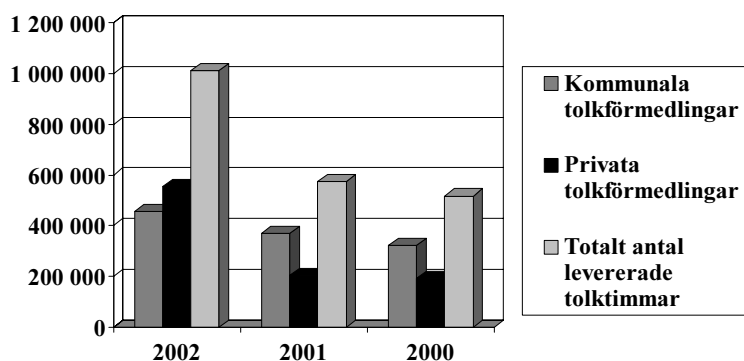
Fråga 4 a.

Det totala antalet tolktimmar uppgick till drygt en miljon timmar under år 2002. De privata förmedlingarna svarade för drygt 560 000 timmar och de kommunala för knappt 500 000 timmar. Några av förmedlingarna har inte angivit exakta siffror utan uppskattat antalet tolktimmar varför resultatet inte är exakt.

En dryg miljon timmar fördelade på 365 dagar innebär i att nästan 3 000 tolktimmar utförs per dag.

Tre tolkförmedlingar har valt att inte besvara frågan.

Antal förmedlade tolktimmar



Antalet tolkuppdrag

Fråga 4 b.

Antalet uppdrag är svårare att beräkna med ledning av enkätsvaren. Svaren på frågan om antalet uppdrag varierade allt för mycket. Många tolkförmedlingar har svarat att antalet tolkuppdrag är lika med antalet tolktimmar, eller angivit svaret avrundat till närmaste hundratal eller tusental. Någon tolkförmedling har svarat att de inte kan ta fram sådana uppgifter. Att redovisa det exakta antalet

tolkuppdrag med ledning av enkäten är därför inte möjligt. Med relativt stor säkerhet torde det dock vara så att antalet uppdrag är färre än antalet levererade tolktimmar, med hänsyn till att ett uppdrag kan sträcka sig över flera timmar.

Om tolkförmedlingars kunder

Fråga 6.

I frågeställningen hade vi efterfrågat tolkförmedlingens fem största kunder och bett att de skulle ange kundens storlek i procent av antalet levererade tolktimmar. Alltför många tolkförmedlingar har inte svarat alls på den delen och de som har svarat har inte varit alltför precisa i sina svar. Därför har vi valt att inte redovisa i procent hur stor kunden är. I redovisningen nedan har vi valt att ta med tolkförmedlingarnas tre största kunder på grund av ovan nämnda brister i underlaget.

Kommunala tolkförmedlingar

Av 40 kommunala tolkförmedlingar har 29 angivit att största kunden är landsting. Som näst största kund hos de kommunala tolkförmedlingarna anges den egna kommunen. På tredje plats bland kommunala tolkförmedlingars kunder kommer andra kommuner.

Privata tolkförmedlingar

Av 11 privata tolkförmedlingar har 8 angivit att landstingen är deras största kund. På andra plats bland kunderna hos de privata tolkförmedlingarna hamnar både landsting och kommuner. Som tredje största kund hos de privata tolkförmedlingarna hamnar Migrationsverket.

Kommunala tolkförmedlingars försäljning till externa kunder

Fråga 7 d.

En av delfrågorna handlade om den kommunala tolkförmedlingen förmedlade tolkar till externa kunder. Om så var fallet skulle de även redovisa i vilken omfattning (i %) av den totala verksamheten sådan förmedling utgjorde.

Av 40 kommunala förmedlingar uppgav 37 att sådan förmedling förekommer. Två kommunala förmedlingar svarade att de inte har förmedlat till andra än den egna kommunen.

Omfattningen av denna försäljning var betydande hos tolkförmedlingarna. 21 förmedlingar har uppgett att försäljningen till andra än den egna kommunen utgör mer än 50 % av den totala omsättningen. Av de 21 förmedlingarna har 13 uppgett att försäljningen till andra än den egna kommunen uppgår till 70 % eller mer av den totala omsättningen. Fem förmedlingar har uppgett att omfattningen av den ”externa försäljningen” var mindre än 20 % av omsättningen.

Siffrorna för åren 2001 och 2000 ger liknande resultat, det vill säga att omfattningen av denna försäljning var omfattande.

En förmedling har inte besvarat frågan.

Om antalet tolkar, deras kompetens m.m.

Fråga 8.

Frågan var formulerad på följande sätt; Hur många tolkar har ni registrerade hos förmedlingen?

De kommunala förmedlingarna och de privata förmedlingarna har uppgett att de tillsammans har drygt 15 000 tolkar registrerade. Vi kan konstatera genom samtal med experter och tolkar att tolkar i regel finns registrerade hos två eller flera förmedlingar. Med detta antagande skulle antalet verksamma tolkar enligt tolkförmedlingarnas register uppgå till omkring 7 500.

Vi kan inte med hjälp av enkätsvaren vara säkra på hur många av dessa tolkar som utförde tolkuppdrag under år 2002. Tolkservicerådet (TSR) har uppskattat att antalet icke aktiva tolkar bland de tolkar som finns registrerade hos deras tolkförmedlingar uppgår till omkring en tredjedel. Sveriges tolkförbund (STOF) har uppskattat antalet verksamma tolkar till omkring 5 000. Därför finns det goda

skäl att anta att TSR:s och STOF:s antagande är realistiskt. Detta skulle i så fall leda till att det finns omkring 5 000 verksamma tolkar i Sverige.

Tolkar som arbetat mer än 200 timmar

Fråga 9.

Frågan om hur många tolkar som har arbetat mer än 200 timmar under år 2002 hos förmedlingarna visade sig vara svår att besvara. Av 51 förmedlingar har tio förmedlingar inte lämnat något svar alls. Om detta beror på att dessa förmedlingar inte har haft några tolkar som har arbetat mer än 200 timmar eller om de underlåtit att svara på frågan går inte med säkerhet att fastställa med hjälp av enkäten.

Enligt enkätsvaren skall 3 762 tolkar ha arbetat mer än 200 timmar under år 2002, varav 1 012 tolkar har arbetat för de kommunala förmedlingarna och 2 750 tolkar för de privata förmedlingarna. Om detta stämmer har 3 762 tolkar arbetat minst 752 400 timmar under år 2002.

Fråga 10.

Vi frågade också hur många av tolkarna som arbetat mer än 200 timmar som var auktoriserade. Av enkätsvaren framgår det att 1 000 tolkar som arbetat mer än 200 timmar är auktoriserade. Således är antalet icke auktoriserade tolkar som arbetar mer än 200 timmar 2 762. Observera att detta inte har något alls att göra med antalet auktoriserade tolkar i landet eftersom tolkar oftast arbetar åt flera förmedlingar.

Antal tolktimmar tillsatta med auktoriserade tolkar

Fråga 11.

Vi frågade i enkäten om hur stor del av tolkförmedlingarnas totala antal förmedlade tolktimmar som utfördes med auktoriserade tolkar.

Hos de kommunala tolkförmedlingarna tillsattes 22 % av totalt antal levererade tolktimmar med auktoriserad tolk. Hos de privata tolkförmedlingarna var antalet timmar med auktoriserad tolk 33 % av totala antalet levererade tolktimmar.

Av drygt en miljon tolktimmar år 2002 tillsattes 28 % med auktoriserade tolkar.

En förklaring till att siffrorna är högre för de privata förmedlingarna kan vara att de auktoriserade tolkarna är bosatta i och omkring storstäderna, där också de privata förmedlingarna är lokaliserade.

Enligt TSR kan många kommunala tolkförmedlingar i "glesbygden" inte få tillgång till auktoriserade tolkar i de språk som efterfrågas på grund av att tolkarna inte är bosatta i de regionerna och att det skulle vara alltför dyrt att betala tolkens reskostnader.

Vi kan konstatera att de kommunala förmedlingar som återfinns i regioner där få auktoriserade tolkar bor har angivit en mycket låg procentsats tolktimmar utförda av auktoriserade tolkar. Kommunala tolkförmedlingar i storstadsområden har en högre procentsats av tolktimmar utförda med auktoriserade tolkar.

Nio tolkförmedlingar har inte besvarat frågan.

Tolkars anknytning till tolkförmedlingen m.m.

Fråga 12.

Av enkätsvaren framgår att tolkarna är knutna till förmedlingen vanligen genom muntliga överenskommelser men att skriftliga överenskommelser dominerar bland de privata förmedlingarna. Några tolkförmedlingar har uppgivit att de både har skriftliga och muntliga överenskommelser med tolkarna. Som "annat sätt" har en del tolkförmedlingar uppgivit att deras tolkar är "uppdragstagare" eller "timanställda".

Två förmedlingar har inte besvarat frågan.

F- eller F/A-skattsedel

Fråga 13.

Antalet tolkar med F- eller F/A-skattsedel uppgår enligt enkäten till 863 stycken. Med samma antagande som förut, dvs. att tolkar är registrerade hos minst två förmedlingar, bör antalet tolkar med F- eller F/A-skattsedel uppgå till omkring 430 stycken.

Resultatet av den här frågan osäkert beroende på att förmedlingarna har uppskattat antalet tolkar eller angivit antalet tolkar i procent samt att 19 förmedlingar svarat med siffran noll eller ett

streck. Siffran noll indikerar att de inte har någon tolk med F- eller F/A-skattsedel, strecket kan betyda att de inte har någon tolk med F- eller F/A-skattsedel eller att de inte svarat på frågan. Av detta följer att resultatet bör behandlas med viss reservation.

Fastställande av icke auktoriserade tolkars kompetens

Fråga 14.

När förmedlingarna skall fastställa icke auktoriserade tolkars kompetens använder sig både de kommunala och de privata förmedlingarna av egna tester, lämplighetsprövning, referenser, utbildningsbevis, betyg eller annat.

Det så kallade TÖI-testet är fortfarande vanligt och två förmedlingar använde sig enbart av TÖI-testet när de fastställde tolkens kompetens.

Majoriteten av förmedlingarna använde sig av flera sätt när de fastställer kompetensen. 22 förmedlingar använde sig av egna tester i samband med kompetensprövningen av icke auktoriserade tolkar.

Överenskommelse om tolkars arvode

Fråga 15.

På frågan om förmedlingarna har någon form av överenskommelse med någon av tolkarnas fackliga organisationer om deras arvode svarade 24 förmedlingar att de hade överenskommelser och 23 förmedlingar att de inte hade någon överenskommelse.

Fyra förmedlingar har valt att inte svara på frågan.

Andra förmåner utöver arvode

Fråga 16.

Frågan handlade om förmedlingarna erbjöd tolkar som hade arbetat mer än 200 timmar andra förmåner utöver arvode. Många förmedlingar har påpekat att förmånerna som de erbjuder gäller alla tolkar och inte bara de som har arbetat mer än 200 timmar.

Majoriteten av förmedlingarna (33 stycken) gav tolkar möjlighet till regelbundna möten på tolkförmedlingen. Nästan hälften av

förmedlingarna erbjöd tolkarna förkunskapstest eller utbildning inför auktorisationsprov. 26 förmedlingar erbjöd handledning åt sina tolkar i någon form. Två privata förmedlingar erbjöd vidareutbildning inom ramen för tolkens arbetstid och 17 kommunala förmedlingar erbjöd tolkarna vidareutbildning inom ramen för arbetstiden. 21 kommunala förmedlingar och fem privata förmedlingar gav hjälp till någon form av finansiering till sina tolkar vid auktorisation eller vid förnyelse av auktorisation.

Ingen förmedling, vare sig kommunal eller privat, har svarat att de har någon form av pensionslösning för "sina" tolkar utöver vad som följer av sociala - och arbetsgivaravgifter.

Tre förmedlingar har inte svarat på frågan

Antalet årsarbetskrafter hos tolkförmedlingar

Fråga 5.

Antalet årsarbetskrafter tolkförmedlingarna har anställda som förmedlare uppgår till 136,25 enligt enkätsvaren, varav 59,5 årsarbetskrafter finns hos de privata förmedlingarna.

Några kommunala förmedlingar har uppgett att de inte har speciella förmedlare anställda, utan att förmedlingen av tolktjänster sköts av annan personal, som har arbetsuppgiften som en del av sin tjänst. Enligt enkätsvaren uppgav några av dessa förmedlingar att arbetsuppgifterna vanligtvis sköttes av 0,5–1 årsarbetare. En kommunal förmedling har uppgivit att de har en tolk anställd.

Totalt arbetade 43 årsarbetare som "övrig personal" hos tolkförmedlingarna.

Antalet årsarbetskrafter inom hela tolkförmedlingsbranschen uppgår till drygt 180. I genomsnitt omsatte branschen 2,2 miljoner per årsarbetskraft under år 2002.

Fyra förmedlingar har inte svarat på frågan.

Kollektivavtal för anställd personal

Fråga 17.

Kollektivavtal för anställd personal bland de kommunala förmedlingarna förekommer hos 37 förmedlingar och bland de privata förekommer kollektivavtal för de anställda hos 5 förmedlingar.

Tre kommunala förmedlingar har svarat nej på frågan om kollektivavtal för anställd personal. Två privata tolkförmedlingar har inte besvarat frågan.

Kvalifikationskrav på förmedlare

Fråga 18.

Kvalifikationskraven på en förmedlare enligt enkätsvaren är att de bör ha minst gymnasieutbildning, gärna vara språkintresserade eller språkkunniga, stresståliga, gärna ha tolkerfarenhet och vara lämpliga som förmedlare.

Att förmedlarna skulle vara serviceinriktade var det också många tolkförmedlingar som hade som krav på förmedlarna.

Det är ingen större skillnad på kraven om man skall arbeta hos en kommunal eller en privat förmedling.

Några kommunala förmedlingar svarade att man inte hade några speciella krav, eftersom man inte sedan lång tid hade rekryterat någon förmedlare.

Tre tolkförmedlingar har inte besvarat frågan.

Kompetensutveckling av förmedlare

Fråga 19.

Majoriteten av förmedlingarna har erbjudit sina förmedlare någon form av utbildning under år 2002. Det är vanligare att kommunala förmedlingar erbjuder sina förmedlare extern utbildning än att privata förmedlingar gör det. De förmedlingar som var medlemmar i TSR angav att det var utbildningar som anordnades av TSR som man skickade förmedlarna till.

Tre förmedlingar har inte svarat på frågan.

Uppföljning av verksamheten

Fråga 20.

Uppföljningen av verksamheten görs oftast genom muntliga kontakter med användarna (dvs. beställaren av tolktjänsten), uppdragsgivarna och genom regelbundna möten med användare och

uppdragsgivare samt samtal eller möten med tolkarna. Några få kommunala och en privat förmedling använder sig av enkäter för att följa upp verksamheten. En kommunal förmedling var miljöcertifierad. Några kommunala förmedlingar använde sig av statistik över uppdrag, antal timmar etc. för att följa upp verksamheten. Stickprovskontroller genomfördes också i mindre omfattning.

Sex förmedlingar har inte besvarat frågan.

Utbildning för användarna av tolk

Fråga 21.

39 förmedlingar, varav nio privata, har svarat att de anordnar seminarier, möten eller liknande för användarna av tolk efter behov. Den vanligaste utbildningen som anordnas är någon form av "Hur man talar genom tolk".

Fyra förmedlingar har svarat att man tidigare anordnade dylika utbildningar men att behov av utbildning bland användarna saknades för närvarande och därför anordnades inte längre några sådana utbildningar.

Några förmedlingar har angett att man deltar i vårdutbildningarna på orten genom att föreläsa för eleverna om hur man använder tolk. Någon enstaka förmedling har skickat ut en erfaren tolk till arbetsplatserna för att utbilda användarna.

Flera förmedlingar har angivit att de bidrar med råd och vägledning till sina kunder allt efter behov.

Åtta förmedlingar har valt att inte besvara frågan.

Medlemskap i Tolkservicerådet

Fråga 22

I enkäten ställdes även en fråga om medlemskap i Tolkservicerådet (TSR), som är en branschorganisation för tolkförmedlingar. Av 51 tolkförmedlingar var 21 förmedlingar medlemmar i TSR. Av de 21 förmedlingarna var två privata förmedlingar och resten kommunala förmedlingar.

23 kommunala och sju privata har svarat att de inte är medlemmar.

Vanliga kommentarer till varför de inte var medlemmar i TSR var, att förmedlingen inte hade avtal med tolkarna, att TSR bara var till för kommunala förmedlingar, att TSR inte hört av sig, att förmedlingarna inte kände till TSR eller att man var rädd för "kartellbildning". Ytterligare några hade nyligen lämnat in ansökan om medlemskap till TSR.

Enkät till tolkförmedlingar

I följande enkät finner ni frågor rörande er verksamhet, tolkar och anställda. De första sex frågorna handlar om tolkförmedlingens driftsform, omsättning och kunder. Fråga nummer sju besvaras endast av kommunala tolkförmedlingar. Påföljande åtta frågor (nr 8-16) rör tolkarna i er verksamhet. Frågorna nr 17-23 rör tolkförmedlingens anställda och kvalitetssäkring av er verksamhet.

Frågorna besvaras både med kryss och i en del fall med text. Några av frågorna innehåller en önskan om att ni skall bifoga handlingar, exempelvis om ni har egna tester rörande tolkars kompetens, senast avgivna anbudsunderlag etc. Vi är tacksamma om ni kan bifoga exempel till utredningen

Returnera enkäten till utredningen senast den 15 augusti 2003. Använd gärna det bifogade svarskuvertet.

Uppgifter som gäller enskilda tolkförmedlingar kommer inte att publiceras. Alla enkätsvaren kommer att läggas samman och avse samtliga tolkförmedlingar. Det kommer därför inte att vara möjligt att identifiera enskilda förmedlingars svar i det slutliga betänkandet.

Övergripande frågor angående verksamheten (besvaras av alla tolkförmedlingar)

1. I vilken form bedrivs tolkförmedlingsverksamheten?

Aktiebolag (privatägt)

Handelsbolag

Enskild firma

Kommunal förvaltning (besvara även fråga 7)

Kommunalt bolag (besvara även fråga 7)

Stiftelse eller organisation

Annan verksamhetsform _____

2a. När startade tolkförmedlingen sin verksamhet i nuvarande form?

År _____

2b. Har tolkförmedlingen varit verksam tidigare i annan form?

ja

nej

Om ja, i vilken form och under vilken period? _____

2c. Bedriver tolkförmedlingen annan verksamhet än kontakttolkning? (exempelvis översättning, konferenstolkning etc)

ja

nej

Om ja, i hur stor omfattning (procent) av den totala verksamheten utgör detta?

3. Hur stor var omsättningen i kronor (exklusive moms) för förmedlade tolkuppdrag? (vid brutet räkenskapsår ange närmast motsvarande räkenskapsår)

År 2002 _____

År 2001 _____

År 2000 _____

4a. Hur många tolktimmar debiterade tolkförmedlingen åren

2002 _____

2001 _____

2000 _____

4b. Hur många uppdrag förmedlade tolkförmedlingen åren

2002 _____

2001 _____

2000. _____

5. Ange antalet årsarbetskrafter som förmedlingen har anställda som

a. Förmedlare _____

b. Tolkar _____

c. Övrig personal _____

6. Vilka är förmedlingens fem största "kunder"?

Ange dem i rangordning, störst först. Med "kunder" menas dem som ni förmedlar tolkar till (exempelvis Migrationsverket, Polismyndigheten, Kommunen). Ange både namn och i procent av totala antalet tolktimmar som kunden köpte.

1 _____

I procent av totala antalet levererade tolktimmar _____

2 _____

I procent av totala antalet levererade tolktimmar _____

3 _____

I procent av totala antalet levererade tolktimmar _____

4 _____

I procent av totala antalet levererade tolktimmar _____

5 _____

I procent av totala antalet levererade tolktimmar _____

Fråga nr 7 a-d besvaras endast av kommunala tolkförmedlingar

7a. Ägs den kommunala tolkförmedlingen av flera kommuner/landsting?

- ja
- nej

Om ja, vilka _____

7b. Vilken nämnd ansvarar för tolkfrågorna (exempelvis stadsdelsnämnd, socialnämnden)

7c. Förmedlar ni tolkar till andra myndigheter än den egna kommunen? (exempelvis Polismyndighet, Domstolar, Landsting)

- ja
- nej

Om ja ange vilka, _____

7d. I hur stor omfattning av den totala förmedlingsverksamheten "säljer" ni till andra "kunder" än den egna kommunen? (ange svaret i procent)

2002 _____

2001 _____

2000 _____

Frågor angående tolkarna (besvaras av alla förmedlingar)

8. Hur många tolkar har ni registrerade hos förmedlingen?

9. Hur många av tolkarna har arbetat mer än 200 timmar/år för er tolkförmedling under 2002?

10. Hur många av tolkarna som har arbetat mer än 200 timmar/år det senaste året är

auktoriserade _____

rättstolkar _____

sjukvårdstolkar _____

ej auktoriserade tolkar _____

11. Ange i procent av verksamhetens förmedlade tolktimmar år 2002 som utfördes av

auktoriserade tolkar _____

rättstolkar _____

sjukvårdstolkar _____

12. Hur är tolkarna knutna till förmedlingen?

skriftliga överenskommelser

mundliga överenskommelser

anställning

annat sätt nämligen, _____

13. Hur många av de tolkar som är knutna till förmedlingen har F-skattsedel eller F/A-skattsedel?

Ange antal tolkar med F-skattsedel _____

Ange antal tolkar med F/A-skattsedel _____

14. Hur fastställer ni icke auktoriserade tolkars kompetens vid rekrytering/registrering hos tolkförmedlingen? (flera kryss är möjliga)

genom egna tester
genom TÖI-test
genom lämplighetsprövning
genom att begära referenser
på annat sätt, nämligen (exempelvis genom utbildningsbevis,
betyg eller annat) _____

Om ni har egna tester är vi tacksamma om ni kan bifoga exemplar till oss.

15. Har ni någon form av överenskommelse med någon av tolkarnas fackliga organisationer om arvodesnivåer eller annat?

ja
nej

Om ja, bifoga gärna ett exemplar

16. Har ni under 2002 erbjudit tolkar som arbetar mer än 200 timmar/år någon av följande förmåner? (Flera kryss är möjliga)

vidareutbildning inom ramen för arbetstiden
vidareutbildning på tolkens egen bekostnad
handledning
förkunskapstester eller utbildning inför auktorisationsprov
regelbundna möten för tolkar
hjälp med finansiering av auktorisation eller vid förnyelse av sådan
avsättning till pensionsförsäkring el dylikt
annat, nämligen _____

**Frågor angående anställd personal och kvalitetssäkring av verksamheten
(besvaras av alla tolkförmedlingar)**

17. Har ni kollektivavtal för anställd personal?

ja
nej

Om ja, med vilken eller vilka fackliga organisationer?

18. Vilka kvalifikationskrav ställer ni när ni rekryterar förmedlare? (exempelvis viss utbildning, erfarenhet och dylikt)

19. Har ni under 2002 erbjudit era förmedlare utbildning i någon form?

a. Intern utbildning (inom förmedlingen)

ja
nej

Om ja, vilka och hur ofta? _____

b. Extern utbildning (anordnad av annan)

ja
nej

Om ja, vilka och hur ofta? _____

20. Hur följer ni upp er verksamhet? (exempelvis genom regelbundna möten med användarna, stickprovskontroller, annan uppföljning)

Om ni inte får plats skicka gärna med en bilaga.

21. Anordnar ni "utbildning", seminarier, träffar eller liknande för användarna av tolk? (exempelvis "hur man talar genom tolk" etc.)

ja
nej

Om ja, vilken typ av arrangemang och hur ofta genomför ni dem?

22. Är tolkförmedlingen medlem i Tolkserverådet, TSR?

ja
nej

Om nej, varför inte?

23. Slutligen ber vi er att, om möjligt, bifoga tre avgivna anbudsunderlag från avslutade upphandlingar.

Organisationer med anknytning till utredningen om tillsyn över tolkförmedlingar

Under de senaste trettio åren har det vuxit fram organisationer på tolk- och tolkförmedlingsområdet för att ta tillvara tolkarnas och förmedlingspersonalens yrkesmässiga intressen.

I denna bilaga redovisas översiktligt organisationer för tolkförmedlingspersonal och tolkar som har anknytning till utredningen. Vi utelämnar organisationer för translatorer och teckenspråkstolkar samt den relativt nybildade branschföreningen för de privata tolkförmedlingarna inom Almega. Utanför redovisningen faller även organisationen för internationella konferenstolkar.

Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsbefrämjande verksamhet (RIB)

Den snabba tillväxten av invandrarbyråer eller dessas motsvarighet var en följd av den kraftiga invandringen under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Verksamheten blev alltmer diversifierad och personalen vid byråerna kände behov av kunskaps- och erfarenhetsutbyte med kollegor vid andra byråer. Antalet anställda hade också ökat.

Den första organisationen på området blev ett rikstäckande samarbetsorgan för personalen vid invandrarbyråerna. Det nya förbundet, som bildades år 1973, fick namnet "Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer" (RIB). Ett bärande inslag i verksamheten blev de s.k. RIB-konferenserna. RIB hade också till uppgift att bevaka för invandrarbyråpersonalen gemensamma yrkesfackliga frågor. Förbundet verkade för att höja kvaliteten i tolkverksamheten, inte minst vad gällde rekryteringen av tolkar. Detta resulterade i att förbundet tog fram ett särskilt instrument vid tolkrekrytering, det s.k. RIB-testet, som började användas år 1981.

Mot bakgrund av förändringar under 1990-talet i invandrapolitikens mål mot integrationsåtgärder fann RIB det naturligt att

anpassa sig till det nya läget och ändrade namnet för några år sedan till "Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsbefrämjande verksamhet". Antalet medlemmar uppgick år 2003 till ca 200 personer, företrädesvis anställda vid flyktingmottagningar, integrationsenheter, tolkförmedlingar och de kvarvarande invandrarbyråerna. RIB har två representanter i TSR:s styrelse.

RIB bedriver fortfarande årliga konferenser, anordnar kurser och är remissorgan i bl.a. tolkfrågor.

RIB har en egen hemsida: www.rib-integration.org.

Auktoriserade Tolkars Riksorganisation

Auktoriserade Tolkars Riksorganisation (AUTOR) bildades år 1980, delvis som en följd av att antalet auktoriserade tolkar började bli allt fler.

Riksorganisationen hade fram till 1999 till ändamål att ta tillvara och främja medlemmarnas yrkesmässiga, ekonomiska, fackliga och sociala intressen. AUTOR är politiskt obunden.

Rätt till medlemskap i AUTOR tillkommer av Kammarkollegiet auktoriserad tolk, som är verksam i Sverige eller annat EU-land.

År 1999 var antalet medlemmar drygt 104, varav 78 betalande. Sedan år 1999 är medlemsverksamheten vilande, men förbundets uppgifter upprätthålls av en interimstyrelse. Denna tillvaratar AUTOR:s intressen främst genom opinionsbildande arbete.

Tolkservicerådet

Under 1990-talet ökade antalet asylsökande under vissa år mycket kraftigt. Samtidigt genomfördes det förändringar i den övergripande allmänna invandrings- och invandrapolitiken. Statliga utredningar lades fram som kom att betyda en kursändring av invandrapolitikens inriktning mot ett integrationspolitiskt synsätt. Privatisering av tolkförmedlingar och konkurrensutsättning av tolkservicetjänster inleddes.

Chefer för sju tolkförmedlingar, främst kommunala, bildade en arbetsgrupp, den s.k. Tuta-gruppen, för utveckling av tolkförmedlingar. På Tuta-gruppens initiativ bildades år 1996 en paraplyorganisation för gemensamma intressen, Tolkservicerådet (TSR), som ett rikstäckande samarbetsorgan för i första hand de kommunala

tolkförmedlingarna. I styrelsen för TSR finns representanter bl.a. från RIB, Sveriges Tolkförbund (STOF) och Föreningen Auktoriserade Translatorer (FAT).

Tolkservicerådet har till uppgift att

- ge ut yrkesetiska regler för tolkserviceverksamhet
- informera om och verka för kvalitetssäkring inom tolkserviceverksamhet
- främja användandet av seriös tolkförmedling och medverka till att högsta möjliga kvalitet tillhandahålls
- medverka till relevant tolkutbildning
- anordna basutbildning och fortbildning för tolkförmedlingspersonal
- samverka i utvecklande av tekniska hjälpmedel för tolkförmedlingar.

Antalet tolkförmedlingar som ingår i TSR uppgår år 2003 till 20. TSR är i princip öppet för såväl kommunala som privata tolkförmedlingar, men det är endast någon enstaka privat tolkförmedling som anslutit sig till TSR.

Tolkservicerådet har utarbetat flera viktiga instrument för förmedlingsarbetet, både för att höja personalens kompetens, ge vägledning i för förmedlingsarbetet generella frågor och yrkesetik. TSR engagerar sig också i opinionsbildande arbete för rätt användning av tolk och bättre villkor för tolkarna. TSR medverkar också i statligt och annat utredningsarbete samt utgör remissorgan inom området. TSR deltar också i internationell samverkan.

Tolkservicerådet har bl.a. utarbetat "Riktlinjer för tolkserviceverksamhet", "God tolkförmedlingssed" och en vägledning för "Upphandling av tolkservicetjänster". TSR har även sammanställt en gemensam tolkspråkförteckning. År 2000 blev TSR medlem i Kammarkollegiets rådgivande nämnd för tolk- och översättarfrågor.

År 1998 utarbetade TSR ett särskilt kunskapstest för tolkar. Detta test används efter genomgångna kurser i sjukvårds-, social- och försäkringstolkning och juridik samt rättstolkning. Testerna förnyades år 2000 och används även som förberedelse för Kammarkollegiets auktorisationsprov. Arbetet pågår att ta fram ett nytt, utvecklat test som skall användas vid rekrytering av tolkar.

TSR bedriver sedan år 1998 regelbundet tolkförmedlarutbildning med syfte att förstärka förmedlarnas kompetens. Denna utbildning

omfattar minst två dagar per år och innehåller bl.a. konflikt- och stresshantering, kulturmöten, den mångkulturella arbetsplatsen, tolkförmedlaretik, utveckling av tolk- och kundrelationer och administration. Utöver utbildning anordnas årliga tolkförmedlarträffar.

TSR har egen hemsida: www.tolkserviceradet.org.

Sveriges Tolkförbund

Sveriges Tolkförbund (STOF) är den äldsta organisationen för tolkar. STOF bildades redan år 1975. STOF är en organisation för tolkar verksamma i Sverige. STOF har ett tjugotal lokalavdelningar spridda över landet.

Rätt att bli medlem har av Kammarkollegiet auktoriserade tolkar eller tolkar som prövats och anlitas av någon myndighet eller som på annat sätt kan styrka sin kompetens.

STOF strävar efter att:

- skapa en yrkesmedveten, ansvarskännande och kvalificerad tolkkår
- förbättra tolkarnas ekonomiska villkor
- det skall löna sig att bli auktoriserad tolk och skaffa sig speciell kompetens som rättstolk och/eller sjukvårdstolk
- alla tolkar skall testas och få möjlighet att vidareutbilda sig
- sprida information om tolkyrket till tolkanvändare och beslutsfattare
- skapa respekt för yrket och för de tolketiska reglerna.

STOF framhåller att man är en yrkesorganisation, inte ett fackförbund. STOF har emellertid samarbetsavtal med två fackförbund: Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF) och Fackförbundet ST. Genom samarbetsavtalet kan även tolkar som inte har fast anställning bli medlemmar i facket.

STOF:s verksamhet består bl.a. i kursverksamhet, exempelvis fördjupnings-, påbyggnads- och repetitionskurser inom områden som juridik, sjukvård, psykiatri m.m. Organisationen har en egen tidskrift, STOF-STOFF. Dessutom publicerar man lokala medlemsblad (Stockholms-tolken m.fl.).

STOF är representerat i Kammarkollegiets rådgivande nämnd för tolkar och översättare, Tolk- och översättarinstitutets styrelse

samt Tolkservicerådet. Organisationen är remissinstans i utredningar som berör tolkfrågor.

STOF har egen hemsida: www.stof.org.se.

Viss statistik

Den nuvarande samlade statistiken över tolkverksamheten i landet begränsar sig huvudsakligen till tolkutbildning och auktorisation av tolkar. Kunskapen om tolkförmedlingsverksamheten är tämligen outvecklad. Den aktuella statistiken på området inskränker sig i stort sett till vår enkätundersökning bland tolkförmedlingar (bilaga 4) och den statistik som produceras av respektive förmedling.

De försök som tidigare gjorts till kvantifiering av exempelvis antalet enheter inom svensk tolkservice, omsättning, tolkuppdragens fördelning och liknande har varit relativt ofullständiga. Invandrarutredningens undersökning i början av 1970-talet (avsnitt 8.1) var den första mer omfattande statistikinsamlingen som gjordes. Därutöver har liknande datafångst skett summariskt i samband med några statliga utredningar under 1980-talet och av dåvarande Statens invandrarverk, Integrationsverkets enkät år 1999 (avsnitt 8.3) och Nordiska Ministerrådets kartläggning av Språkliga tjänster för invandrare i Sverige, Norge, Danmark och Finland (Tema Nord 1997:596).

Kunskapen om förekomsten av tolkförmedlingar, både kommunala och privata aktörer, är således inte tillfredsställande. Den registrering som sker genom Patent- och registreringsverkets försorg särskiljer inte tolkförmedlingar. Någon annan statlig myndighet har inte något ansvar för insamling och publicering av data om svensk tolkservice. Såvitt bekant har inte heller forskarna intresserat sig för denna bransch.

Ingen vet således idag exakt hur många tolkförmedlingar som finns fördelade på ägarform, även om vi på olika sätt har fått en ganska god uppfattning i denna fråga. Den otillräckliga statistikfångsten gäller även en rad andra faktiska förhållanden inom tolkförmedlingsområdet: exempelvis antalet anställda vid förmedlingarna och personalens kompetens, antal tolktimmar och tolkupp-

drag, tolkuppdragens fördelning på språk, tolkanvändare med fördelning på samhällsfunktion (asylutredningar, rättsväsendet, sjukvården, socialtjänsten med mera), tolkuppdragens fördelning på auktoriserade och icke auktoriserade tolkar, omsättning, utbildningsbevis och liknande.

Vi har ändå, trots frånvaron av nationella data vad gäller tolkförmedlingsverksamheten, ansett det vara av värde att redovisa några statistiska uppgifter som har anknytning till vår utredning.

igrationsstatistik

Migrationsverket publicerar bl.a. årligen och månatligen statistik över asylsökande, in- och utvandring genom åren, uppehållstillstånd, frivillig återvandring, svenskt medborgarskap, utgifter m.m.

Vi redovisar här endast några uppgifter avseende asylsökande och uppehållstillstånd för att åskådliggöra omfattningen av inströmningen till Sverige de senaste tjugo åren, vilket har en avgörande betydelse för dimensioneringen av svensk tolkförmedling och efterfrågan på tolktjänster. Den som är intresserad av mer detaljerade fördelningar på exempelvis ursprungsländer m.m. hänvisas till www.migrationsverket.se.

Tabell 1. Asylsökande till Sverige under 1984–2002

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
12 000	14 500	14 600	18 114	19 595	30 335	29 420
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
27 351	84 018	37 581	18 640	9 047	5 753	9 662
1998	1999	2000	2001	2002		
12 844	11 231	16 303	23 515	33 016		

Källa: Rikspolisstyrelsen (RPS) 1984–juni 1987. Migrationsverket juli 1987–2001.

Summa asylsökande 1984–2002 = 394 509.

Tabell 2. Beviljade uppehållstillstånd 1980–2002

Totalt antal beviljade uppehållstillstånd	775 692
<i>därav bl.a.</i>	
flyktingar eller motsvarande	283 602
flyktingkvot (från år 1987)	29 519
FN:s konvention (från år 1987)	19 731
humanitära skäl (från år 1984)	149 967
anhöriga	376 279
därav flyktinganhöriga (från år 1985)	90 586
arbetsmarknadsskäl	8 578
gäststuderande	34 669
adoptivbarn (från år 1984)	18 032
EES-avtalet (från år 1994)	54 433

Källa: Migrationsverket, tillståndsstatistik.

Statistik över auktoriserade tolkar

Från år 1976 hade Kommerskollegium ansvar för auktorisation av tolkar, eller godkännande av tolkar som auktorisationen benämndes mellan 1976–1985. De godkända tolkarna uppgick år 1978 till 215 för att successivt öka fram till ca 700 vid 1980-talets slut.

Kammarkollegiet har numera ansvaret för auktorisation av tolkar och översättare. Sedan början av 1990-talet är uppgifter om antalet auktoriserade tolkar datoriserade. Som framgår av tabell 3 har antalet auktoriserade tolkar av olika anledningar minskat från 865 år 1997 till 825 år 2003.

Tabell 3. Auktoriserade tolkar 1992–2003

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
779	752	790	814	855	865	853	845	826	833	825	825

Av Kammarkollegiets preliminära språkplan för åren 2001–2005 framgår att kollegiet auktoriserar tolkar i följande språk:

Albanska, arabiska, bosniska, kroatiska, serbiska, bulgariska, danska, engelska, estniska, finska, franska, grekiska, italienska, japanska, kantonesiska, lettiska, litauiska, makedoniska, meänkieli, nederländska, nordkurdiska, persiska, polska, portugisiska, riks-

kinesiska, rumänska, ryska, samiska (nordsamiska), somaliska, spanska, sydkurdiska, tigrinska, tjeckiska, turkiska, tyska och ungerska.

Tolkutbildningsstatistik

Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) ger i sina årsredovisningar inte bara en berättelse över verksamheten utan även en statistisk redovisning av tolkutbildningens omfattning, såväl den akademiska som den inom folkbildningen. Den som vill få detaljerad om TÖI:s verksamhet kan gå till årsredovisningarna eller institutets hemsida: www.tolk.su.se.

Tabell 4. Kontakttolkutbildningen 1989/90, 1991/92 och 2002

År	1989/90	1991/92	2002
<i>Folkhögskolor</i>			
fördelade undervisningstimmar	.....	5 756	4 129
genomförda undervisningstimmar	4 300	4 302	3 015
deltagare	2 000	1 840	1 936
kurser/delkurser	97	104	92
<i>Studieförbund</i>			
fördelade studietimmar	.....	2 356	5 358
genomförda studietimmar	1 675	2 061	3 804
deltagare	.....	500	1 218
kurser/delkurser	.....	52	100

Källa: Tolk- och översättarinstitutet. Årsredovisning budgetår 2002.

Anmärkning: Uppgifter för mellanliggande budgetår är utelämnade. Redovisade siffror åskådliggör trots detta tämligen väl den översiktliga utvecklingen under tidsperioden.

God tolksed

Vägledning för auktoriserade tolkar

1996

av Kammarkollegiet

1	Inledning.....	224
2	Tolkens verksamhet	225
2.1	Tolk- och translatorsförordningen	225
2.2	Kammarkollegiets tolkföreskrifter	225
3	Dokumentation	230
4.	Jäv, tystnadsplikt och vittnesplikt	230
4.1	Jäv.....	230
4.2	Tystnadsplikt.....	231
4.3	Vittnesplikt.....	233
5	Kommentarer till övriga lagregler för tolkar.....	233

1 Inledning

Denna vägledning vänder sig främst till de auktoriserade tolkarna. De rekommendationer som ges är av värde även för andra som åtar sig tolkuppdrag. Här behandlas i första hand invandartolkarnas situation, men principerna kan vara vägledande även inom andra tolkningsområden, t.ex. för teckenspråkstolkar och dövblindtolkar. Skriften ger även tolkanvändarna information om hur en tolk arbetar.

Vägledningen är principiellt utformad. Det går alltså inte att i denna framställning finna svar på alla besvärliga frågor. I problematiska situationer kan det vara bättre att följa regelns eller rekommendationens anda än dess bokstav. Många situationer måste också bedömas efter de omständigheter som finns i det enskilda fallet.

Bestämmelser om statlig auktorisation av tolkar finns i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare, ”tolk- och translatorsförordningen”, som utfärdats av regeringen, se bilaga 1. Kammarkollegiet är den myndighet som svarar för auktorisation av tolkar och utövar tillsyn över de auktoriserade tolkarnas verksamhet. Kammarkollegiet har utarbetat tillämpningsföreskrifter till förordningen i kollegiets tolkföreskrifter (KAMFS 1994:1), se bilaga 2.

Bestämmelser som berör tolkar finns också i vissa andra författningar. De viktigaste är:

- rättegångsbalken,
- förvaltningsprocesslagen (1971:291),
- förvaltningslagen (1986:223),
- lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare, se bilaga 3
- sekretesslagen (1980:100).

Lagbestämmelserna kommenteras närmare i avsnitt 4 och 5. I avsnitt 2 och 3 kommenteras tolk- och translatorsförordningen och Kammarkollegiets tolkföreskrifter.

2 Tolkens verksamhet

2.1 Tolk- och translatorsförordningen

”Auktoriserade tolkar eller translatorer skall samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtros dem och i allt iakttä god tolk- eller translators-sed.

Auktoriserade tolkar eller translatorer skall avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet.”

(9 § tolk- och translatorsförordningen)

”God tolksed”

Uttrycket ”god tolksed” i paragrafens första stycke är ett samlande begrepp för det regelverk som finns på detta område, den yrkeskodex som utvecklats bland tolkarna och den praxis som skapas av Kammarkollegiets tillsyns- och utvecklingsverksamhet på tolkområdet. God tolksed innefattar de krav som rimligen bör ställas på varje yrkesverksam tolk för att denne hos omgivningen skall skapa och bevara ett förtroende för sig själv och för tolkarna som yrkeskår. De följande avsnitten är avsedda att ge en allmän vägledning om vad god tolksed innebär.

Opertiskhet

Andra stycket i paragrafen understryker att tolkanvändarna alltid skall kunna förlita sig på tolkens opartiskhet och oberoende ställning. Flera av de föreskrifter som kommenteras nedan behandlar vad tolken skall iakttä för att bevara detta förtroende. De allmänna jävsreglerna behandlas särskilt i avsnitt 4.1.

2.2 Kammarkollegiets tolkföreskrifter

Tolkens lämplighet för uppdraget

”En auktoriserad tolk skall, innan han åtar sig eller fullföljer ett uppdrag, noggrant överväga om han är lämplig att utföra uppdraget. Tolken skall avsäga sig uppdraget om han inte är kompetent att utföra

det på ett tillfredsställande sätt eller om han av annan anledning är olämplig.”

(14 § Kammarkollegiets tolkföreskrifter)

Innan tolken åtar sig ett uppdrag bör han i möjligaste mån ta reda på så mycket om det att han kan bedöma sina möjligheter att klara tolkningen tillfredsställande. Han bör också informera sig så långt att han redan från början kan upptäcka en eventuell jävssituation. Det ligger även i uppdragsgivarens intresse att lämna tolken behövlig information.

Om tolken bedömer att han även efter rimliga förberedelser inte kan klara av tolkningen bör han inte åta sig uppdraget. Om tolken under pågående tolkning upptäcker att han har svårt att klara sitt uppdrag bör han informera parterna om detta. Överstiger svårigheterna hans förmåga bör han som regel frånträda uppdraget.

Hur tolkningen utförs

”Under tolkningen skall en auktoriserad tolk återge all information så exakt som möjligt.”

(15 § Kammarkollegiets tolkföreskrifter)

Tolkens uppgift är att möjliggöra kommunikation mellan personer som inte talar samma språk. Han skall på det andra språket återge all information som lämnas. I tolkens roll ingår inte att bedöma vad som är intressant eller ointressant av det som sägs. Principen för informationsöverföringen kan sammanfattas med vittnesedens passus att ”intet förtiga, tillägga eller förändra”.

En fullgod tolkning kräver att budskapet med alla dess nyanser återges så korrekt som möjligt på det andra språket. Det innebär att termer och uttryck så långt som möjligt återges på motsvarande sätt. Emotionella uttryck eller kraftuttryck bör inte tonas ner.

Om tolken inte hinner med eller riskerar att tappa information kan han avbryta den talande på lämpligt sätt. Om han inte kan översätta en term bör han be om en omskrivning. Finner tolken i efterhand att något feltolkats eller tappats vid tolkningen – och detta har den minsta betydelsen – bör parterna informeras omedelbart.

Diskussioner ”över huvudet” på någon av parterna bör inte förekomma. Bara vid hörfel eller om tolken själv inte förstått ett uttryck bör han svara eller fråga själv och då bör den andra parten

informerar om vad saken gäller. Förtydligande eller bekräftande upprepningsfrågor skall naturligtvis tolkas.

Tolkningen kan störas eller avbrytas av tal från personer som inte omfattas av tolkningssituationen. Om någon av parterna i tolkningssituationen samtalar med en ”utomstående” bör samtalet återges av tolken om det berör det ämne tolkningen avser. Om samtalet rör något helt annat ämne, exempelvis en privat angelägenhet, bör tolken nöja sig med att upplysa den andra parten om detta. Om den ”störande” personen inte samtalar med någon av parterna och det som sägs är uppenbart ovidkommande behöver tolken inte alls återge det.

Allmänna råd

Tolken kan ha med sig hjälpmedel såsom ordlistor och anteckningsmaterial. Att anteckna data, siffror och namn eller att skriva ner stolpar under tolkningen minskar risken för att något faller bort eller överförs på ett felaktigt sätt. Det kan vara lämpligt att man förstör eventuella anteckningar i parternas närvaro efter avslutad tolkning.

Tolkningen kräver stark koncentration och kan vara ansträngande. Under längre tolkningar kan tolken behöva kortare vilopausar med rimliga mellanrum. Det är dock inte lämpligt att han själv ber om en paus mitt under en sammanhängande redogörelse eller genomgång.

Det kan ofta vara bra om tolken redan i förväg informerar parterna om sin roll. Han kan då exempelvis lämna följande upplysningar:

- Det parterna inte vill ha tolkat skall inte heller sägas.
- Parterna bör sträva efter att göra sina inlägg korta och att undvika onödiga facktermer, slang eller utpräglad yrkesjargong.
- Om någon av parterna inte förstår ett ord eller uttryck är det parten själv som skall be om en förklaring – via tolken – av den andra parten.
- Parterna skall tala till varandra och inte till tolken.
- Tolken återger vad som sagts i första person-form (jag-form).
- Tolken är neutral och skall inte ta parti för någon i tolkningssituationen.
- Tolken skall följa tystnadspliktsregler.

Neutralitet och opartiskhet

”En auktoriserad tolk får när han utför ett tolkuppdrag inte ge uttryck för sina åsikter och värderingar eller på annat sätt låta dem påverka tolkningen.”

(16 § Kammarkollegiets tolkföreskrifter)

Den som använder tolk måste kunna lita på att tolken inte gynnar eller missgynnar någondera parten. En förutsättning för att parterna skall känna detta förtroende är att tolken förhåller sig neutral i de frågor som tolkningen berör. Tolken får således inte låta sin egen uppfattning i sakfrågorna komma fram när han utför uppdraget. Detta inbegriper alla moment från det att tolken får uppdraget till det att uppdraget avslutats. Vidare får tolkens inställning till parterna inte påverka tolkningen.

Tolkens egna kunskaper om parterna och deras förhållanden bör inte heller komma till uttryck under tolkningen. Om tolken tillfrågas om andra sakförhållanden som berörs av tolkningen och om vilka frågeställaren kan förvänta sig att tolken har särskilda kunskaper, exempelvis förhållanden i ett annat land, bör tolken noggrant överväga om han skall yttra sig. Tolkens svar kan komma att uppfattas som att han tar ställning för endera parten. En felaktig upplysning kan få ej avsedda konsekvenser och rubba förtroendet för tolken.

Vad som nu behandlats gäller inte de samtal om all dagliga ting som ofta t.ex. föregår en tolkning. Tolken skall naturligtvis i ett sådant samtal kunna ge uttryck för sin egen uppfattning och sina kunskaper.

Andra uppgifter än tolkning

”En auktoriserad tolk får när han utför ett tolkuppdrag inte företräda den ena parten inför den andra. Han får under tolkningen inte utföra någon annan uppgift än att tolka.”

(17 § Kammarkollegiets tolkföreskrifter)

Tolken får inte – omedd eller oomedd – vara medhjälpare eller ”fixare” åt någon av parterna t.ex. genom att ställa frågor eller genom att uppträda som ”ombud”. Av samma skäl som han inte får ge uttryck för sin egen uppfattning i sakfrågor får han inte företräda någon annans uppfattning vid tolkningen.

Tolkens neutrala ställning gör att han under tolkningen inte får utföra andra uppgifter än att tolka, exempelvis föra protokoll eller sköta en bandspelare. Tolkningssituationen i sig kräver därtill stor koncentration. Det är därför inte heller lämpligt att tolken splittrar sig på flera uppgifter.

Vilka uppgifter tolken kan utföra inom ramen för ett tolkuppdrag men utanför tolkningssituationen måste bedömas från fall till fall. Uppgifter som att hämta någon som har svårt att själv ta sig till tolkningen eller att efter tolkningen ledsaga någon exempelvis till ett apotek, torde tolken i många fall kunna utföra utan att hans opartiskhet kan ifrågasättas. Uppgiften bör dock rymmas inom det uppdrag som tolken fått och inte utföras på hans eget initiativ.

Om tolken åtar sig andra uppdrag utanför ett tolkuppdrag bör han vara uppmärksam på att de kan medföra jävsproblem i framtiden.

Beteckningen "auktoriserad tolk"

"Om en auktoriserad tolk utför skriftliga översättningar får han på översättningen eller på annan vidhängande handling inte ange beteckningen 'auktoriserad tolk'."

(18 § Kammarkollegiets tolkföreskrifter)

Skillnaden mellan en tolk och en översättare står inte alltid klar för allmänheten. Regeln i 18 § har tillkommit för att undvika missförstånd. Beteckningen "auktoriserad tolk" kan ge uppfattningen att den skriftliga översättningen utförts av någon vars kompetens på detta område prövats av samhället. Risker för missuppfattningar kan bli ännu större om beteckningen översätts till ett annat språk.

I sin marknadsföring och vid kontakter med uppdragsgivare bör tolken också undvika att använda auktorisationsbeteckningen på ett sätt som kan ge intryck av en dokumenterad översättarkompetens. Om tolken blir erbjuden översättningsuppdrag bör han också informera om att hans auktorisation som tolk avser endast muntlig kommunikation.

3 Dokumentation

”En auktoriserad tolk som ansöker om förnyad auktorisation eller förnyad auktorisation med bevis om speciell kompetens skall redovisa sin verksamhet som auktoriserad tolk och sin övriga språkliga verksamhet.”

(13 § Kammarkollegiets tolkföreskrifter)

Enligt tolk- och translatörsförordningen gäller en auktorisation som tolk eller bevis om speciell kompetens i fem år. Om tolken vill förnya sin auktorisation resp. sitt bevis måste han ansöka om det. Han skall i samband med detta redogöra för sin verksamhet som auktoriserad tolk och för sin övriga språkliga verksamhet. För att få ett underlag för denna redovisning är det lämpligt att han fortlöpande dokumenterar alla tolkuppdrag han utför.

Av dokumentationen bör för varje uppdrag framgå:

1. uppdragsgivare eller förmedlare,
2. ämnesområde för tolkningen,
3. mellan vilka språk tolkningen skett,
4. åtgången eller arvoderad tid.

4. Jäv, tystnadsplikt och vittnesplikt

Här behandlas reglerna om jäv, tystnadsplikt och vittnesplikt. En del av dessa bestämmelser är särskilt riktade till tolkar och andra gäller allmänt för dem som kommer i kontakt med eller deltar i myndigheters och domstolars verksamhet. Reglerna är i första hand uppställda för att skydda den enskilde och, i förekommande fall, det allmännas intressen. De bidrar till att parterna kan känna förtroende för tolken.

4.1 Jäv

Bestämmelser om jäv finns bl.a. i 9 § andra stycket tolk- och translatörsförordningen och i 11–12 §§ förvaltningslagen. Särskilda bestämmelser om jäv för tolkar vid domstolstolkning finns även i 5 kap 6 § fjärde stycket rättegångsbalken.

Jävsgrunder

För att tolken skall ha parternas förtroende är det viktigt att han är och även uppfattas som opartisk. Det finns många situationer då en tolks förmåga att vara opartisk kan ifrågasättas. Jäv föreligger om:

- saken angår tolken själv eller en nära släkting,
- tolken eller någon honom närstående är ställföreträdare¹ för den som saken angår eller för någon annan som har starkt intresse i saken,
- tolken har varit (eller är) ombud eller biträde i saken,
- tolken genom skuldsättning eller av annan anledning är ekonomiskt beroenden av någon av parterna,
- de i övrigt finns någon särskild omständighet som kan rubba förtroendet till tolkens opartiskhet.

Om jäv föreligger är tolken skyldig att avstå från uppdraget om inte frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Är han osäker på om jäv föreligger bör han meddela parterna detta och komma överens med dem om hur situationen skall bedömas. Detta gäller även när tolkningen redan påbörjats.

För att tolkens oberoende och opartiskhet inte skall kunna ifrågasättas bör han – utöver lön, arvode och annan motsvarande ersättning – varken före, under eller efter en tolkning ta emot gåvor som kan anses påverka honom i utförandet av sina uppdrag.

4.2 Tystnadsplikt

Tolkens tystnadsplikt regleras särskilt i lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare. Denna lag gäller inte om tolken anlitas av en myndighet. Han omfattas då istället av sekretesslagen.

Lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare

Lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare gäller endast för auktoriserade tolkar och endast då de anlitas av någon annan än en myndighet. Huvudbestämmelsen i lagen har följande lydelse:

¹ Med ställföreträdare avses t.ex. en förmyndare eller god man, eller en verkställande direktör som företräder ett aktiebolag.

”Den som fullgör eller har fullgjort uppdrag som tolk eller översättare — — — får inte obehörigen röja vad han under uppdraget har erfarit om enskilda personliga förhållanden eller om yrkeshemlighet, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar.”

Den tystnadsplikt som lagen föreskriver gäller alltså endast för uppgifter avseende förhållanden av det slag som uppräknats. Ordet ”obehörigen” markerar att denna tystnadsplikt inte gäller i alla situationer. De undantag som gäller är bl.a. brottsbalkens bestämmelser om skyldighet att i tid anmäla brott som är ”å färde” d.v.s. som förbereds eller pågår. Här avses emellertid endast vissa allvarliga brott, t.ex. mord, dråp, människorov, rån, grov skadegörelse, sabotage och spioneri. I dessa fall skall tolken bryta tystnadsplikten genom anmälan till polis eller åklagare. Ett annat undantag är vittnesmål inför domstol, som behandlas i avsnitt 4.3.

Sekretesslagen

För verksamhet vid myndigheter och domstolar gäller offentlighetsprincipen. Principen innebär att uppgifter som förekommer i det allmännas verksamhet skall vara tillgängliga för allmänheten. Sekretessbelagda, d.v.s. hemliga, uppgifter får dock inte fritt lämnas ut. En tolk som fått kännedom om vissa uppgifter vid tolkning hos en myndighet eller domstol omfattas av sekretesslagen och har samma yttrandefrihet – och tystnadsplikt – som en tjänsteman vid myndigheten eller domstolen.

I sekretesslagen regleras när uppgifter skall vara hemliga i det allmännas verksamhet. Lagen kompletteras av en sekretessförordning (1980:657). Reglerna i dessa författningar är svåröverskådliga och denna framställning ger inte utrymme för att redogöra för bestämmelsernas innehåll. När tolkningen sker vid en myndighet bör tolken se till att han får information om vilka regler som gäller vid just den myndigheten. Enligt förarbetena till sekretesslagen bör också varje myndighet på eget initiativ informera om vilka sekretessregler som gäller i dess verksamhet.

Kommentarer

Tolken bör alltid påminna sig syftet med tystnadsplikten, d.v.s. att förhindra den skada som skulle kunna följa av att vissa uppgifter lämnas ut. För att undvika dessa situationer bör tolken inte diskutera klienter och klienters förhållanden med andra. Denna regel bör iakttas även gentemot uppdragsgivare och tolkförmedlare.

4.3 Vittnesplikt

I rättegångsbalken sägs att i princip var och en som inte är part i målet är skyldig att vittna inför domstol. Denna medborgerliga skyldighet gäller givetvis även tolken. Om han blir kallad att vittna är han skyldig att infinna sig och skall då så objektivt som möjligt redogöra för de förhållanden eller händelser som målet gäller. Att vittna innebär alltså inte att man tar ställning för någon part och därmed strider vittnesplikten inte mot kravet på tolkens opartiskhet och neutralitet.

När man vittnar inför domstol är man skyldig att lämna ut även uppgifter som normalt omfattas av tystnadsplikt. I 36 kap 5 § rättegångsbalken anges dock vissa särskilda undantag då vittnet inte får höras om något som han har tystnadsplikt om. Om en tolk under tystnadsplikt biträtt en person som nämns i denna paragraf – och som alltså inte får höras som vittne om ett visst förhållande – får vittnesförhör om det förhållandet inte heller äga rum med tolken. Exempel på sådana personer är advokater, läkare, sjuksköterskor samt kuratorer vid familjerådgivningsbyråer. Denna regel i rättegångsbalken tillämpas både i allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

5 Kommentarer till övriga lagregler för tolkar

Lagregler som direkt avser tolkar finns i:

- rättegångsbalken,
- förvaltningsprocesslagen (1971:291)
- förvaltningslagen (1986:223).

Rättegångsbalken

Rättegång vid allmän domstol (tingsrätt, hovrätt och högsta domstolen) skall hållas på svenska. Enligt 5 kap 6 § rättegångsbalken skall därför tolk anlitas om en part, ett vittne eller någon annan som skall höras inför rätten inte behärskar svenska. Om det vid domstolen finns s.k. allmän tolk² – tolk som är anställd vid domstolen – skall han anlitas. I annat fall skall rätten förordna en lämplig person att vara tolk i målet.

Den som förordnas till tolk vid rättegång skall avlägga ed att ”han efter bästa förstånd skall fullgöra” uppdraget som tolk (5 kap. 7 § rättegångsbalken). En tolk kan avlägga ed som avser framtida uppdrag vid domstolen som tolk vid rättegång, s.k. generell tolked.

I 5 kap. 8 § rättegångsbalken talas om ersättning till tolken.

Förvaltningsprocesslagen

Förvaltningsprocesslagen gäller rättsskipning i Regeringsrätten, kammarrätterna och länsrätterna. I 50–52 §§ finns i princip samma bestämmelser om tolk som i 5 kap. 6–8 §§ rättegångsbalken.

Begreppet tolk betecknar i förvaltningsprocesslagen både den som tolkar muntligen från ett språk till ett annat och den som gör en skriftlig översättning av en handling.

Förvaltningslagen

I förvaltningslagen, som gäller handläggningen av ärenden hos förvaltningsmyndigheter, finns i 8 § en regel om tolk. I bestämmelsen föreskrivs att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska språket, (eller är allvarligt hörsel eller talskadad) bör myndigheten vid behov anlita tolk.

Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1985/86:80) bör personer som av olika skäl är i behov av tolk i sina kontakter med myndigheterna få sådant bistånd i all rimlig utsträckning. Myndigheten skall utse en lämplig person för uppdraget. I propositionen sägs att myndigheterna i princip bör använda auktoriserade tolkar när sådana finns att tillgå.

² Allmän tolk finns endast vid tingsrätterna i Haparanda och Gällivare i finska språket.

Begreppet tolk används i förvaltningslagen för att beteckna både den som tolkar muntligen och den som gör en skriftlig översättning av en handling.