

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utbildningsdepartementet

Yttrande över Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talande språk (SOU 2018:33)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till tolklag och tolkförordning samt ändringar i rättegångsbalken, förvaltningsprocesslagen (1971:291), förvaltningslagen (2017:900), förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare, förordningen (2007:824) med instruktion till Kammarkollegiet och förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk. Vidare föreslås att förordningen (1984:140) om allmän tolk upphävs och att förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare från den 1 januari 2020 endast ska gälla i fråga om tolkar i det svenska teckenspråket och auktoriserade translatorer, och inte tolkning i talade språk.

Det föreslås bestämmelser om att från 2024 ska tolkning i statliga verksamheter förutsätta auktorisation eller godkänd tolkutbildning, om kvalificerad tolk finns att tillgå. Vidare föreslås bestämmelser som rör tolkutbildning, auktorisation, kompetens och kvalitet samt reglering och tillsyn av tolkförmedlingar och tolkar. Det föreslås också bestämmelser som rör styrning av och samverkan kring tolktjänster.

Förslagen som rör tolkutbildning, auktorisation, kompetens och kvalitet innebär bland annat att

- cirka 1 500 nya utbildningsplatser tillförs fram till 2024,
- högskolans tolkutbildning förlängs, fördjupas och förläggs till ytterligare lärosäten,
- Universitetskanslersämbetet får i uppdrag att fastställa en särskild yrkesexamen med inriktning mot tolkning i talade språk vilken ska ge den kunskap och förmåga som krävs för att kunna arbeta kvalificerat och självständigt som auktoriserad tolk,
- arbetsmarknadsutbildningen till tolk bör avvecklas från 2019,
- ytterligare resurser tillförs för validering inom folkbildningen,
- auktorisationsprov för tolkar med annan utbildning än högskolans yrkesexamen ska utvecklas.

Förslagen som rör reglering och tillsyn av tolkförmedlingar och tolkar innebär bland annat att

- förbudet mot att använda barn som tolkar förtydligas,
- avgifter införs vid registrering av tolkar med godkänd utbildning,
- lägre avgifter ska tas ut vid förnyelse av auktorisation och registrering som utbildad tolk,
- register över tolkförmedlingar som godkänns för att arbeta mot offentlig sektor ska upprättas,
- tolkförmedlingar som ansöker om registrering ska betala avgift,
- länsstyrelser ansvarar för tillsyn över registrerade tolkförmedlingar som arbetar mot offentlig sektor,
- Kammarkollegiet ansvarar för tillsyn över auktoriserade tolkar och tolkar med godkänd utbildning,
- tillsyn av tolkar och tolkförmedlingar ska ske med stöd av särskilda tillsynsplaner,

- tillsyn ska bygga på system för egenkontroll, kompletterat med systematisk tillsyn,
- tillsynsavgifter ska inte tas ut.

Förslagen som rör styrning och samverkan innebär bland annat att

- en enhetlig statlig tolkportal för samordning och beställning av statens tolktjänster ska utvecklas,
- Statens servicecenter ska pröva förutsättningarna att utveckla en statlig tolkresurs med anställda eller avtalade tolkar för att möta behovet av tolktjänster inom de mest efterfrågade tolkspråken,
- Språkrådet ska ansvara för ett samlat strategiskt terminologiarbete.

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att tillgången på utbildade och auktoriserade tolkar upplevs som otillräcklig i många av de språk som samhället efterfrågar. Det finns problem när gäller tillgång till utbildning och möjligheter till auktorisation. Vidare saknas en koppling mellan utbildning och auktorisation, och det saknas helt möjligheter till utbildning och auktorisation i mindre frekventa språk.

Privata tolkförmedlarnas arbetsätt och lönsamhetskrav har i kombination med svag beställarstyrning visat sig motverka att auktoriserade och välutbildade tolkar stannar kvar i yrket och dagens privatiserade förmedlingsmarknad missgynnar utbildade och auktoriserade tolkar till förmån för så kallade övriga tolkar, där privata förmedlingsbolag prioriterar utifrån andra grunder än kvalitet. Beställare efterfrågar kvalitet men visar sig även styra utifrån pris och samlade kostnader. Det finns brister i samordningen och nyttjande av tolkars kapacitet, vilket exempelvis innebär att auktoriserade tolkar är undersysselsatta, trots att de kan och vill ta fler uppdrag.

Det anges att de tolktjänster som förmedlas av privata aktörer till staten och stora delar av offentlig sektor har bristande kvalitet och i vissa fall tillgänglighet. Det saknas transparens kring avrop och hur tolkar prioriteras till statens olika verksamheter. Förmedling och utförande av tolktjänster har endast i ringa utsträckning varit föremål för reglering och tillsyn. Tillsyn omfattar endast auktoriserade tolkar och den har varit helt händelsestyrd. Samtidigt har en rad kvalitetsbrister uppmärksammats, vilket även rört strukturella förhållanden. Då tolkförmedlingstjänster och tolktjänster i allt väsentligt är skattefinansierad, bör god ordning och kontroll samt ändamålsenlig styrning utövas även inom detta välfärdsområde.

Det framgår att det gäller för staten att långsiktigt öka tillgången till auktoriserade tolkar, rättstolkar, sjukvårdstolkar och registrerade utbildade tolkar, samtidigt som kostnadsutvecklingen kan överblickas och hanteras. Förslagsställaren bedömer att en statlig tolkportal för egen förmedling och uppföljning inom staten ger stordriftsfördelar för staten och möjliggör att tolkars arbetstid kan överblickas och användas mer effektivt, och tolktjänster blir kostnadseffektiva i större utsträckning. Staten kan bidra till en professionalisering av tolkyrket med goda och förutsägbara arbetsförhållanden och villkor för tolkar som möter uppställda kompetenskrav. Kommuner och landsting kan följa efter i en liknande utveckling. En statlig tolkportal bedöms också avsevärt minska riskerna för överfakturering.

Förslaget att staten från 2024 huvudsakligen ska använda tolkar som är auktoriserade eller har godkänd tolkutbildning, alternativt validerats, väntas för enskilda innebära stora fördelar i rättssäkerheten och bidra positivt även till integration och en demokratisk samhällsutveckling.

Antalet utbildade och auktoriserade tolkar behöver öka påtagligt för att möta efterfrågan inom offentlig sektor. Genom att stärka samhällets drivkrafter mot utbildning, auktorisation och möjligheter till

sysselsättning för kvalificerade tolkar, väntas det skapas ett betydande intresse för professionalisering inom tolkkåren och att fler kommer att satsa långsiktigt på tolkyrket. Det bedöms att ett mål om drygt 5000 utbildade och auktoriserade tolkar om 5 år är fullt realistiskt med de bestämmelser som föreslås.

Det anges att arbetsmarknadsutbildningen till tolk bör avvecklas eftersom den uppvisar dåliga resultat.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av remissen framgår att alternativa lösningar har övervägts avseende tolkutbildningar, såsom företagsutbildningar och det försök med yrkesutbildningar som pågår 2019-2020 inom yrkeshögskolan. Om utbildningen inte kopplas närmare auktorisationen bedöms volymen auktoriserade tolkar bli begränsad. Om kvalifikationsnivån inte höjs, kan det kortsiktigt innebära en lägre kostnadsnivå men inte på längre sikt då kvalitetsbrister i tolktjänster fördyrar möten, rättsprocesser och vårdkontakter. Ett stort in- och utflöde ur tolkyrket gör det svårt att bygga upp kvalitativa och långsiktiga tolkresurser.

Det framgår att olika alternativa lösningar har övervägts när det gäller reglering och tillsyn av tolkar och tolkförmedlingar. Det anges att fördelen med förslaget är att det utnyttjar de erfarenheter som redan finns inom Kammarkollegiet och länsstyrelserna. Om inte förslagen genomförs kan det förväntas att brister i kvalitet, verksamhet och ekonomi kommer att kvarstå samt det blir svårt att säkra bland annat vandel. Barntolkning kan ge kortsiktiga besparingar. Men om inte förbudet mot barntolkning förtydligas, utgör det en negativ belastning för barnen och rätts- och patientsäkerheten kommer att fortsätta att urholkas för berörda familjer.

När det gäller auktorisation, kompetens och kvalitet anges att ett alternativ är att låta gällande regler fortsätta gälla. Då kommer exempelvis svårigheterna att auktoriseras, bristen på utbildningskrav och oklarhet om hur proven fungerar, även i fortsättningen skapa osäkerhet bland tolkar och de som överväger tolkutbildning. Utan registrering skapas otydlighet kring benämningen på de tolkar som offentlig sektor avser avropa, vilka de är och i vilka språk de tolkar. Det blir också oklart vilka kategorier tolkar som ska tillämpa god tolksed med den tillsyn som kopplas till detta. Det framgår av remissen att certifiering och legitimering av tolkar är alternativ som förkastats.

Ett alternativ till att reglera kraven på offentliga tolktjänster är att låta marknaden avgöra vilka kompetenser som ska avropas. Samordning skulle kunna ske genom att utveckla en enda statlig ramavtalsprocess och inte som nu med flera olika. Det kan medföra att ekonomiska incitament påverkar och att förmedling av tolk inte alltid sker utifrån verksamhetskrav utan utifrån förmedlingars uttalade eller underliggande affärsmodeller. Det bedöms att en statlig portallösning är en bättre metod än att förorda att prioritering bör ske genom olika förmedlingsaktörer på marknaden, med icke-transparenta interna prioriteringsrutiner för sin tolkförmedling.

Högre inträdeskrav till tolkyrket kan minska utbudet av tolkar. Om kompetenskrav inte regleras enligt förslaget skulle motsvarande problem med vikande intresse för yrket kunna uppstå för kvalificerade tolkar som upplever att de missgynnas av förmedlingarna på grund av främst kostnadsmissiga orsaker. Myndigheternas interna riktlinjer för val av kompetensnivå är sällan tydliga på denna punkt, men kan ändå ge stöd för att mindre kvalificerade tolkar kan anlitas.

Regelrådet finner redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av remissen framgår att förslagen bedöms uppfylla kraven i FN:s konvention om barnets rättigheter och att de är förenliga med Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter eftersom de ger möjligheter till tolkutbildning i nationella minoritetsspråk. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser avseende FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och den nordiska konventionen om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land.

Det framgår att förslagsställaren har beaktat Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF) som bygger på European Qualification Framework (EQF), vilka hjälper till att jämföra kvalifikationer utfärdade i olika länder och av olika utbildningssystem. Det anges att förslagen får vissa positiva konsekvenser avseende EU:s rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande eftersom yrkesverksamma tolkar även fortsättningsvis ska kunna validera sina kunskaper.

Det framgår att förslagen inte får några konsekvenser avseende dataskyddsförordningen och anknytande reglering avseende tolkregister och Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

Förslagen bedöms få positiva konsekvenser avseende Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (det omarbetade asylprocedurdirektivet) eftersom det kommer att finnas fler välutbildade och kvalificerade tolkar att tillgå för asylutredningar.

Förslagen bedöms också vara förenliga med Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU. Auktoriserad tolk är ett reglerat yrke och omfattas därmed av direktivet. Det anges att Kammarkollegiet och ytterst regeringen avgör om även tolkar med godkänd utbildning ska anmälas till EU-kommissionen för att införas i Sveriges förteckning över reglerade yrken.

Förslagen bedöms överensstämma med Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling då de krav som ska ställas på företag som förmedlar tolktjänster och tolkförmedlingstjänster är rimliga och bedöms inte påverka den fria rörligheten på EU:s inre marknad.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Bedömningen är att de anpassningar som krävs av berörda aktörer inte är alltför omfattande för att möta de nya krav som ställs samt att sedvanlig myndighetsinformation kan utformas och delges utan större tidsspillan. Därför finns inte särskilda skäl att skjuta på ikraftträdandet till en senare tidpunkt.

Förslaget att yrkesexamen från högskola eller utbildningsbevis från annan godkänd utbildning ska vara en förutsättning för att ingå i tolkregistret och kunna auktoriseras som tolk, föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 så att utbildnings- och valideringsmöjligheter hinner ställas till förfogande. Gällande regler föreslås att upphöra 31 december 2023. Godkänt auktorisationsprov enligt den äldre ordningen ska betraktas som en typ av validering mot de kunskaps- och färdighetskrav som auktorisationen ställer.

Det bedöms att det finns behov av särskilda informationsinsatser under 2019 och 2020 och att ett sådant informationsuppdrag bör ges till Kammarkollegiet. I konsekvensutredningen uppräknas ett flertal aktörer som informationsinsatserna särskilt behöver riktas till.

Det framgår att samråd har ägt rum bland annat med centrala, regionala och lokala myndigheter, forskare, utbildningssamordnare, bransch- och intresseföreträdare samt tolkar och företrädare för civilsamhället.

Regelrådet gör följande bedömning: Regelrådet anser att det hade ökat transparensen om inkomna synpunkter under samråden hade redovisats liksom tydliga motiveringar i de eventuella fall förslagen avviker från inkomna synpunkter.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att det finns mellan 5000 och 6000 tolkar i Sverige. I konsekvensutredningen anges att merparten av de verksamma tolkarna arbetar som uppdragstagare, i regel för ett flertal olika förmedlingar, där de är listade. Det finns cirka 3000 yrkesverksamma tolkar utan utbildning och auktorisation. Antalet är svårt att uppskatta, eftersom rörligheten till och från denna grupp är stor. Många av dessa utbildade tolkar arbetar deltid eller med ett fåtal uppdrag. I remissen anges att 2018 uppgick antalet tolkar med auktorisation eller godkänd utbildning i Kammarkollegiets register till 1220 stycken, varav 770 är auktoriserade.

I remissen anges att 2017 hade cirka 4500 företag en SNI-klassificering inom översättning och tolkning och mer än 500 av dessa företag hade en omsättning på minst 500 000 kronor. Vidare anges uppgifter om större privata tolkförmedlingar i Sverige 2017: Språkservice Sverige AB (omsättning 509 miljoner kronor (MSEK), 82 anställda), Semantix Tolkjouren (omsättning 390,6 MSEK, 44 anställda), Stockholms tolkförmedling AB (omsättning 297,8 MSEK, 134 anställda), Transvoice Sweden AB (omsättning 14,4 MSEK, 30 anställda), Järva tolk- och översättningsservice AB (omsättning 68 MSEK, 31 anställda), Hero Tolk AB (omsättning 31,2 MSEK, 39 anställda), Tolkresurs Sverige AB (omsättning 56 MSEK, 114 anställda) och Gävle Tolkjour AB, omsättning 31,3 MSEK, 58 anställda. Det anges också att uppskattningsvis är minst 200 tolkar anställda vid bland annat privata tolkförmedlingars callcenters, på offentliga tolkförmedlingar samt hos några myndigheter, kommuner och landsting.

De tre största aktörerna Semantix, Språkservice och Transvoice bedömdes 2015 svara för hälften av den totala marknaden för språktjänster i Sverige. Semantix ägs av private equity-fonden Segulah och omsätter enligt egen uppgift cirka 1 miljard kronor främst i Norden. Transvoice Sweden AB är ett helägt dotterbolag till Transcom Worldwide med verksamhet i 23 länder. Inom koncernen Transvoice Sweden AB finns dotterbolagen Stockholms Tolkförmedling AB och Tolk och Språktjänst i Östergötland AB. Transvoice uppger på sin webbplats att de vid utgången av 2016 hade 160 tolkar anställda.

Vidare anges på webbplatser att Språkservice Sverige AB har 6 000 tolkar och översättare, Semantix Tolkjouren AB har 8 500 tolkar, översättare och språkkonsulter och Järva tolk- och översättningsservice AB har 3 300 anknutna tolkar.

Av remissen framgår att språkföretagens värde på marknaden 2017 uppskattades till drygt 3 miljarder kronor, där tolkning uppgavs stå för cirka 65 procent.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I remissen anges att den svenska tolktjänstmarknaden omsätter 2 miljarder kronor årligen. Det framgår av konsekvensutredningen att de underlagsuppgifter som olika kostnadsberäkningar bygger på kostnadsnivån 2018, när inte annat anges. Kostnaderna för statens tolktjänster har ökat under senare år och bedöms för 2017 motsvara cirka 725 miljoner kronor och att staten bedöms årligen avsätta cirka 875 miljoner kronor för tolktjänster och bakomliggande infrastruktur som rör tolkar i talade språk.

Administrativa kostnader

En minskande volym förmedlingsuppdrag gentemot staten innebär minskad omsättning och förmedlingsintäkter, men även minskade administrativa kostnader. Statens styrning mot ökad andel auktoriserade tolkar och tolkar med godkänd utbildning skapar en bättre ordning och överblick i branschen, vilket även förmedlingsbolagen kan ta del av. Kammarkollegiet kommer på sikt att genom sitt register kunna spegla den del av branschen som är relevant för offentlig sektor. Det minskar även svårigheterna för förmedlingsbolag att söka efter tolkar att knyta till sina interna register. En förbättrad samordning inom staten bedöms även innebära att ramavtalen för förmedlingstjänster som kan komma att behövas, kommer att kunna tecknas samordnat. Det minskar den administrativa bördan för potentiella anbudslämnare att delta i en rad sinsemellan okoordinerade statliga upphandlingar.

För de mindre bolagen, främst egenföretagare som arbetar som tolkar, kan förslagen innebära en påtaglig reduktion av administrativa kostnader och de problem som föreligger i dag. Planering och framförhållning, inbördes koordinering av olika uppdrag, geografiskt och tidsmässigt, ökar förutsättningarna för en lönsam verksamhet och positiv arbetsmiljö. En samlad statlig förmedlingstjänst ger förutsättningar att bistå de mindre tolkföretagen med en rad administrativa stödinsatser. Norska erfarenheter pekar till exempel på möjligheterna att förenkla pensions- och skatteåtaganden för sådana fåmansbolag som i ordnade former vill arbeta mot offentlig sektor.

Tillsynen av tolkförmedlingar föreslås ske utan att avgifter tas ut, vilket bedöms hålla ner de administrativa kostnaderna för företag och förvaltning.

Regelrådet gör följande bedömning: Till administrativ kostnad räknas kostnader som följer av krav på att upprätta, lagra eller överföra information. Såvitt Regelrådet förstår kommer tolkförmedlingar och tolkar att omfattas av en systematisk tillsyn och tolkförmedlingar kan ansöka om att bli godkända för att arbeta mot offentlig sektor, vilket torde innebära en viss tidsåtgång och ökade kostnader för berörda företag. Vidare anges att ett samordnat upphandlingsförfarande kan minska den administrativa bördan för anbudslämnare, vilket torde vara en följd av en minskad tidsåtgång och därmed minskade kostnader för berörda företag. Utgångspunkten är att beräkningar av tidsåtgång och tillhörande kostnader alltid ska redovisas i en konsekvensutredning och det gäller både ökade och minskade kostnader. Om detta inte är möjligt att göra, behöver detta motiveras. Eftersom redovisningen inte innehåller sådan information, anser Regelrådet att redovisningen inte är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att staten efter en övergångsperiod endast i begränsad omfattning kommer att acceptera så kallade övriga tolkar, som saknar utbildning och inte är kvalitetssäkrade. De offentligägda förmedlingarna arbetar i samma riktning och samma utveckling bedöms successivt även komma att gälla inom kommuner och landsting. Det innebär att många tolkförmedlingars arbetssätt och affärsmodeller behöver förändras. De tolkar som saknar utbildning och auktorisation kommer i framtiden att få allt svårare att sysselsätta sig inom yrket. Det innebär ökade drivkrafter för de tolkar som är

verksamhet lokalt eller regionalt och vill stanna i yrket att skaffa sig en adekvat utbildning. Kvalificerade tolkar ges ökade sysselsättningsmöjligheter gentemot staten och övriga delar av offentlig sektor.

Avgiften för registrering av en ny auktorisation är med dagens taxa 2 300 kronor som föreslås bli densamma för utbildade tolkar som ansöker om registrering. Det är en ny och tillkommande kostnad men möjligheten att upptas i registret har dock positiva effekter för tolkens möjligheter att kunna arbeta mot staten och övrig offentlig sektor. Det framgår att den föreslagna avgiften på 700 kronor vid förnyelse, som är avdragsgillt mot tolkarnas förvärvsintäkter, väntas gagna enskilda tolkar som ofta bedriver verksamhet i fåmansbolag. Det bidrar till att de kan välja att kvarstå som auktoriserade (eller utbildade tolkar) även om de på grund av tolkspråk eller alternativa sysslor har låg sysselsättningsgrad som tolk. De blir därmed fortsatt tillgängliga för uppdrag från offentliga beställare.

Ur ett längre perspektiv kan marknaden i privat regi komma att minska, främst till följd av att statlig och annan offentlig förmedling i egen regi ökar i omfattning. Förslaget om utveckling av en statlig tolkportal innebär successivt minskade affärsmöjligheter inom staten för privata tolkförmedlingar. Bortfallet av intäkter är svårt att beräkna, eftersom det främst sammanhänger med företagets affärsmodeller, som inte är helt kända. Inom staten uppskattas förmedlingsavgifterna till cirka 12,6 miljoner kronor årligen. Kostnaden uppskattas utifrån de bedömningar som gjorts av Kammarkollegiet och Arbetsförmedlingen, som anger att deras ramavtal tillsammans genererat cirka 7,4 miljoner kronor i förmedlingsavgifter under 2017. Migrationsverket kan inte uppskatta kostnaden för sin förmedling. Med ledning av Migrationsverkets samlade kostnader för förmedling och tolktjänster (cirka 41,5 procent av alla de statliga ramavtalens omslutning 2017) kan de samlade förmedlingskostnaderna ändå uppskattas till cirka 12,6 miljoner kronor, förutsatt att Migrationsverkets ramavtal tecknats på liknande grunder som övriga statliga ramavtal.

Det samlade intäktsbortfallet för tolkförmedlingarna skulle alltså uppgå till cirka 12,6 miljoner kronor om staten helt skulle ta över förmedling av tolktjänster inom staten, vilket inte bedöms som sannolikt i ett näraliggande perspektiv. Det skulle heller inte ha stor betydelse för en bransch som uppges omsätta minst 3 miljarder kronor årligen. De ekonomiska konsekvenserna kan bli väsentligt större. I praktiken nyttiggör sig förmedlingarna andra intäkter, exempelvis andelar av de tolkarvoden som utbetalas av staten. Det är ett förhållande som staten försökt begränsa genom att ändra ramavtalens utformning. Det totala intäktsbortfallet som de större förmedlingsföretagen riskerar kan inte enkelt kompenseras med nya kundgrupper. Det är sannolikt betydande, men ingenting utredningen med säkerhet kan bedöma. Förmedlingsföretagen har även andra intäktskällor som kan påverkas. Möjligheterna att erhålla anställningsstöd från staten för egna anställda minskar om förmedlingsuppdragen minskar i volym.

Vidare antas att en samlad statlig tolkportal och krav på ökad kompetensnivå hos tolkarna ökar effektiviteten och kvaliteten, vilket ger en sammantagen besparing för de statliga myndigheterna på minst 5–10 procent av fakturerade tolkkostnader, det vill säga 35–70 miljoner kronor årligen. Avseende felfakturerings hänvisas till Kammarkollegiet vars uppgifter från olika myndigheter visar på 10 procents överfakturerings. Det anges att även om omfattningen är svår att uppskatta, antas att överfakturerings kan förekomma med 10 procent av dagens kostnader. Det skulle med en proportionell uppräknings på årsbasis motsvara drygt 70 miljoner kronor per år inom staten och inom hela offentlig sektor så mycket som närmare 200 miljoner kronor.

Det anges att en utbyggd utbildningskapacitet för tolkar kan på några års sikt motverka den konkurrens kring utbildade och auktoriserade tolkar som antas förekomma mellan olika delar av offentlig sektor. För närvarande innebär marknadskrafterna också att den konkurrenssituation som kan finnas starkt påverkas av mellanliggande förmedlingsled. En statlig samordning ger staten en starkare ställning och kraft som beställare av tolkar än tidigare, vilket också kan indirekt påverka övrig offentlig sektor.

Det bedöms att statens höjda kompetenskrav på tolkar från 2024 leder till vissa kostnadshöjningar, vilka uppskattas motsvara 10–20 procents kostnadsökning, det vill säga cirka 100 miljoner kronor.

Det anges att de tolktjänster som fortsatt kan förmedlas med kvalificerat innehåll kommer dock även i framtiden att ges vissa möjligheter från de privata förmedlingarnas sida, till exempel i form av callcenter-tolkning med utbildade och auktoriserade tolkar. Vidare anges att en tydlig och restriktiv hållning mot barn-tolkning gynnar såväl förmedlingsorgan som tolkar, eftersom det innebär ökad efterfrågan på förmedlings- och tolktjänster.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen beskriver på ett utförligt sätt de konsekvenser förslaget kan medföra för berörda företag. Trots att redovisningen inte innehåller en uppskattning av det intäktsbortfall som rör andelar i tolkarvoden och det intäktsbortfall som vidareutbildning till auktoriserad eller utbildad tolk medför samt hur många som väntas lämna tolkyrket, anser Regelrådet att redovisningen är tillräcklig givet förutsättningarna i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att reglering och tillsyn är ett skydd mot konkurrens från oseriösa företag och egenkontroll och tillsyn blir moment i ett ständigt förbättringsarbete, som gynnar kvalitetsutveckling, konkurrenskraft och sunda affärer. Förekomsten av tillsyn skapar ökad trygghet hos beställare av tolktjänster och enskilda som behöver tolk för att tillvarata sin rätt.

Förslaget om att staten i första hand ska anlita auktoriserade och i andra hand registrerade tolkar med godkänd utbildning bedöms inte påverka de större förmedlingsbolagens inbördes möjligheter att konkurrera på marknaden eller snedvrída konkurrensförhållanden till nackdel för småföretag eller i övrigt försämra deras konkurrensförutsättningar. Tvärtom kommer det att främja konkurrens på lika villkor och gynna småföretag som väljer att satsa på att förmedla kvalificerade tolktjänster. Det bedöms att en skäligen övergångstid kommer att behövas för alla tolkförmedlingars verksamhet, så att de så kallade övriga tolkar som saknar utbildning och får sina uppdrag via tolkförmedlingarna, ska ha möjlighet att utbilda sig eller validera sina kunskaper innan kompetenskraven träder i kraft. Egenföretagare som inte kvalificerar sina tjänster, bedöms att konkurreras ut på sikt.

Tolkar som har godkänd utbildning behöver med utredningens förslag betala avgifter i samband med registrering och förnyelse. I detta avseende jämföras utbildade och auktoriserade tolkar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förmedlingarnas interna processer och prioriteringar för anskaffning av tolkar är icke-transparenta. Förslagen avseende ett ökat samordningsansvar inom staten bedöms skapa förutsättningar för att matchningen mellan beställare och tolkar förbättras och kan utvecklas som en transparent fördelningsprocess, för såväl beställare som tolkar.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av konsekvensutredningen framgår att förslagsställaren bedömer att små företag som kan erbjuda kvalitetstjänster kommer att efterfrågas i större omfattning än tidigare, och de har goda möjligheter att

öka sin omsättning. Annars kommer de att behöva genomgå utbildnings- eller valideringsinsatser, vilket förslaget ger goda möjligheter till.

Det bedöms att föreslagen inte i nämnvärd utsträckning påverkar mindre tolkföretag i deras verksamhet. De är inte fast bundna till förmedlingarna på annat sätt än genom de erbjudanden om uppdrag de erhåller. För kvalificerade auktoriserade och utbildade tolkar kan en mer direkt relation med staten upplevas som positiv, förutsägbar och ge förutsättningar att öka sysselsättningsgraden. Det kan även stärka villkoren för småföretagen att konkurrera om uppdrag på lika villkor med de större tolkförmedlingarna.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet utom i ett avseende. Den brist som finns är inte av sådan betydelse att de avgörande för Regelrådets bedömning av konsekvensutredningen som helhet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används för att upprätta konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 8 maj 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjær.

Ärendet föredrogs av Per Gidlund.



Claes Norberg
Ordförande



Per Gidlund
Föredragande