



Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Vår ref.: 2003/60

Dato: 11. juni 2003

■ **Noricom - konkurranseloven § 2-2 d - formidling av tolketjenester**

1 Innledning

Konkurransetilsynet skal med hjemmel i konkurranseloven § 2-2 d påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å forsterke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter. Det følger videre av Regjeringens handlingsplan om konkurransepolitikken at det er viktig å sørge for at offentlig virksomhet blir organisert og drevet på en måte som fremmer konkurranse.

2 Bakgrunn

Konkurransetilsynet mottok 16. januar 2003 en henvendelse fra advokat Anne Helsingeng, som representerer Noricom Tolke- og Translatørtjeneste AS, vedrørende konkurranseforholdene i markedet for formidling av tolketjenester. Noricom er av den oppfatning at Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) har etablert ordninger i markedet for formidling av tolker som virker konkurransebegrensende. KRD har i forbindelse med etablering av midlertidig advokatordning for asylsaker uttalt i Rundskriv H-16/02 punkt 3.8 at det i forbindelse med den første klientsamtalen på mottaket skal tilrettelegges for bruk av de kvalitetssikrede tolker som inngår i UDIs tolkedatabase. I informasjonsskrivet til asyladvokatene om administrasjonen av ordningen er regelen gjentatt og presisert slik at det er UDI som bestiller tolk til alle klientsamtaler.

KRD har gitt UDI nasjonalt fagansvar for tolking i offentlig sektor. Etter at UDI i juli 2000 overtok ansvaret for asylintervjuer fra politiet, har UDI utarbeidet et program for kvalitetssikring av tolker. Det er kun UDI som kan formidle oppdrag til tolker som inngår i UDIs tolkedatabase. Noricom hevder at det er mulig å etablere et kvalitetssikringssystem og godkjenningsordning av tolker uten at det samtidig legges begrensninger på hvem som kan formidle disse tolkene.

3 Generelt om markedet for tolketjenester

Området tolking har tre nøkkelkomponenter: utdanningsprogrammer, autorisasjon og formidling. UDI har siden 1988 hatt et nasjonalt ansvar for tolking i offentlig sektor. Tolkefeltet framstår som uoversiktlig og mer eller mindre uregulert. Tittelen tolk er ingen beskyttet tittel. Enhver som mener seg kompetent kan påta seg oppgaven. Behovet i offentlig sektor er størst i kommunikasjon med asylsøkere.

3.1 Utdanning

Utdanningstilbud for tolker ble opprettet i 1985 ved Universitetet i Oslo. Høyskolene i Agder, Volda og Alta har i perioden 1993-95 også utdannet tolker. Utdanningen omfatter i tillegg til språkkunnskaper også tolkeetikk. Tolkeutdanningen ved universitet og høyskoler har ifølge UDI uteksaminert 243 tolker fordelt på 15 språk, i tillegg er det nær 80 statsautoriserte tolker. Ifølge UDI er det i 2002 rapportert behov for tolker på over 90 språk.

3.2 Autorisasjon

Det ligger i sakens natur at tolking er en tjeneste som kunden vanskelig kan kontrollere kvaliteten på. Det er derfor behov for kvalitetssikring. Utdanningskapasiteten kan på langt nær dekke etterspørselen og tolker uten statsautorisasjon må i stor grad benyttes. UDI har derfor utviklet et kvalitetssikringsprogram for tolker som ikke er statsautoriserte. Tolker som består UDIs test inngår i tolkedatabasen. Som en del av kvalitetssikringen har KRD i Rundskriv av 25. november 2002 *Midlertidig advokatordning for asylsaker pkt 3.8*, bestemt at det i asylsøkers første klientsamtale på mottaket skal tilrettelegges for bruk av de kvalitetssikrede tolker som inngår i UDIs tolkebase.

3.3 Formidling

Kommunikasjon med asylsøkere utgjør som nevnt den største delen av tolkemarkedet i Norge. Hvilke språk som etterspørres er varierende. I årene 1998 til 2001 økte antall asylsøkere til Norge med 73 prosent fra 8 543 til 14 782 ifølge UDI. I 1998 kom 29 prosent av asylsøkerne fra Kroatia. To år senere utgjorde denne folkegruppen bare 0,1 prosent. I 1999 kom det ingen asylsøkere fra Mongolia, i 2001 kom det 545. Tolkemarkedet egner seg med andre ord ikke for fast ansettelse og virksomheten må hovedsakelig baseres på bruk av frilanstolker.

For brukerne av tolketjenester er tilgjengelighet sentralt. Tolkebrukeren trenger tolk til avtalt tid, med minst mulig ventetid. Som nevnt ovenfor, er det registrert behov for tolk på 90 språk i Norge. Det er ikke hensiktsmessig at alle institusjoner som benytter tolker, oppretter og vedlikeholder sine egne oversikter over tolker. For tolkekjøperen er det derfor hensiktsmessig å benytte en formidler. En tolkeformidler fungerer som en distributør som holder oversikt over tilgjengelige tolker, og formidler kontakt med brukerne ved behov. I tillegg til å holde oppdatert oversikt over tilgjengelige tolker håndterer formidleren den administrative oppgaven knyttet til avlønning av tolken. Det er derfor et marked for formidling av tolkeoppdrag.

4 Formidlere av tolketjenester

4.1 Kommunenes tolketjeneste

De første offentlige formidlingstjenestene for tolking ble etablert i de større byene på slutten av syttitallet. Det er i dag 18 registrerte offentlige tolketjenester lagt til kommunalt forvaltningsnivå. Av disse er fire interkommunale, mens resten er kommunale. De offentlige tolketjenestene i kommunene har som regel lang ventetid og ingen døgnvakt. Tjenestene benyttes i overveiende grad i kommunal- og helsesektor og blir i liten grad benyttet av politi- og rettsvesen. Statlige mottak for asylsøkere bestiller også relativt sjelden tjenester fra de offentlige tolketjenestene på grunn av for lang ventetid. I 1999 hadde de offentlige tolketjenestene ifølge UDI i gjennomsnitt knyttet til seg 49 tolker og betjente 23 språk.

4.2 Utlendingsdirektoratet (UDI)

Tolkeformidlingen i UDI er tillagt Koordineringskontoret i asylavdelingen. UDI formidler tolker til bruk i asylsaker. Både politi, advokater, saksbehandlere i UDI og klagenemnda for asylsaker gjennomfører samtaler med asylsøker hvor tolk benyttes. UDI formidler også oppdrag med oversettelse av asylsøkernes egenerklæring. UDI har knyttet til seg nær 300 tolker som betjener 80 språk. Alle disse inngår i UDIs tolkebase.

4.3 Private formidlere - Noricom

Noricom presenterer seg selv som Norges ledende private formidler av tolkeoppdrag med en omsetning i 2002 på kr 47 millioner og 43 000 formidlinger av oppdrag. Hovedtyngden av arbeidet er knyttet til bistand til advokater, rettstolking og helse- og sosialtolking. Siden 1995 har Noricom arbeidet med oppbygging av baser over tilgjengelige tolker og også etablert et formidlingssystem. Noricom har knyttet til seg 1500 tolker som betjener 90 språk. Noricom hevder å være det eneste landsdekkende tolkeformidlingsselskapet i Norge.

Ifølge UDI er det indikasjoner på at de offentlige tolketjenestene i kommunene taper terreng i forhold til de private formidlerne. UDI nevner undersøkelser som viser at Oslo byrett har foretrukket private formidlere. Årsaken som ble oppgitt av byretten, var for lang leveringstid og for lavt servicenivå hos den offentlige tolketjenesten.

5 Generelt om markedet for tolketjenester

Det utarbeides ikke statistikk over samlet forbruk av tolketjenester i Norge. De største brukerne antas å være UDI, domstolene, politi, kommuner og helsevesen. UDI utgiftsførte i sitt regnskap for 2002 kr 73 millioner på tolketjenester, mens domstolsadministrasjonen utgiftsførte kr 21 millioner. Statistikk for samlet bruk av tolketjenester i kommuner og helsevesen foreligger ikke. Selv om det ikke utarbeides aggregert statistikk for tolkemarkedet, synes det klart at dette er et marked med årlig omsetning på hundretalls millioner. Det framheves også fra flere hold at et stort udekket behov for tolker truer både rettsikkerheten til asylsøkere og kan ha negative helsemessige konsekvenser for pasienter som ikke er i stand til å kommunisere med helsepersonell.

6 Konkurransetilsynets vurdering

Som det framgår av det ovenstående, har UDI flere roller i markedet for tolketjenester. UDI har siden 1988 hatt et nasjonalt fagansvar for tolking i offentlig sektor. Etter at UDI i juli 2000 overtok ansvaret for asylintervjuer fra politiet, har UDI utarbeidet et program for kvalitetssikring av tolker. Programmet skolerer tolker som inngår i UDIs tolkedatabase. I og med at utdanningen av statsautoriserte tolker på langt nær kan dekke etterspørselen, fungerer UDIs tolkeprogram i praksis som en godkjenningsordning. Som nevnt ovenfor, er tolkemarkedet av en slik natur at kundene i liten grad er i stand til å vurdere kvaliteten på tjenesten selv.

I tillegg til kvalitetssikring og autorisasjon fungerer også UDI ved koordineringskontoret i asylavdelingen i praksis som en formidler av tolketjenester. Det er bare Koordineringskontoret i UDI som kan formidle oppdrag til tolker som inngår i UDIs database. Dette forsterkes av KRDs rundskriv av 25. november 2002 om *Midlertidig advokatorordning for asylsaker, pkt. 3.8*. Ifølge rundskrivet skal kun tolker som inngår i UDIs tolkedatabase benyttes ved intervju av asylsøkere. Videre forplikter asyladvokater seg til utelukkende å benytte tolker som inngår i UDIs database. Noricom hevder at KRDs rundskriv i praksis stenger private tolkeformidlere ute fra markedet for asyl-, advokat- og rettstolking.

Etter Konkurransetilsynets vurdering bidrar også UDIs avlønning av tolker til å hindre private formidlere. UDI har ikke regnskapsmessig skilt ut sin tolkeformidlingsvirksomhet. UDI har dermed ikke oversikt over hvilke ressurser som brukes på etablering og vedlikehold av tolkebase samt formidling og administrasjon av tolkeoppdrag.

Slik markedet for formidling av tolketjenester fungerer, konkurrerer formidlingsbyråer både om å få oppdrag fra tolkebrukere og om å knytte til seg tolker som dekker flest mulige språk. Kjøperne av tolketjenester legger vekt på å få enkel tilgang til tolker som dekker flest mulig språk til en lavest mulig pris. Som nevnt jobber tolker i regelen på frilansbasis. For tolken blir timesatsen det avgjørende i valget av hvilke oppdrag hun velger.

Ved formidling av tolkeoppdrag beholder formidleren en andel av betalingen til dekning av sine kostnader pluss eventuell fortjeneste. Ved kjøp av tolketjenester betaler UDI tolken en fast sats per time, uavhengig av hvorvidt oppdraget er formidlet via UDIs egen formidlingstjeneste eller via andre formidlere. Denne praksisen innebærer at UDI ikke prissetter sin egen tolkeformidlingstjeneste. Dersom en annen tolkeformidler enn UDI skal ha betalt for sin formidlingstjeneste, må tolken få utbetalt mindre enn det UDI betaler. Den enkelte tolk tjener dermed mindre ved å ta oppdrag gjennom privat formidling enn direkte gjennom UDI. Dette gjør det vanskeligere for private formidlere å formidle tolker til UDI.

7 Konklusjon – konkurranseloven § 2-2 d

Ettersom antallet utdannede og statsautoriserte tolker på langt nær er tilstrekkelig til å dekke etterspørselen, må ikke-statsautoriserte tolker benyttes. Det er bare UDI som har opprettet et operasjonelt kvalitetssikringsprogram for tolker. Dette programmet blir i dag

oppfattet som en godkjenningsordning. Det er behov for kvalitetssikring av tolker, og det synes mest hensiktsmessig inntil videre at UDI står for språktesting og godkjenning som i dag.

Formidling av tolker gjøres i dag både av offentlige og private institusjoner. For å sørge for en mest mulig effektiv bruk av samfunnets ressurser, ber Konkurransetilsynet om at KRD vurderer å endre sitt rundskriv av 25. november 2002 om midlertidig advokatorordning for asylsaker slik at brukere av tolker også kan bestille tolketjenester hos private formidlere. Videre at KRD vurderer å pålegge UDI å føre regnskap med administrative kostnader knyttet til sin bruk av tolker slik at disse kostnadene kan benyttes som grunnlag for beregning av godtgjørelse til private tolkeformidlere.

Kopi til:

Deloitte & Touche Advokater DA	Postboks 347 Skøyen	0213	Oslo
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	Postboks 8004 Dep.	0030	Oslo
Utlendingsdirektoratet	Postboks 8108 Dep.	0032	Oslo