Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Betänkande av 2020 års tolktjänstutredning

Stockholm 2022

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2022:11

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0342-3 (tryck)
ISBN 978-91-525-0343-0 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Hallengren

Regeringen beslutade den 30 juli 2020 att ge i uppdrag åt en särskild utredare att senast den 15 januari 2022 göra en fördjupad analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) samt i departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) och utifrån den analysen ta fram en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten (dir. 2020:79). I tilläggsdirektiv till utredningen beslutade regeringen den 16 december 2021 att förlänga utredningstiden (dir. 2021:112). Uppdraget ska redovisas senast den 15 mars 2022.

Till särskild utredare förordnades den 30 juli 2020 generaldirektören Malin Ekman Aldén. Som sakkunniga förordnades den 1 november 2020 departementssekreteraren Helena Hagelroth, Arbetsmarknadsdepartementet, ämnesrådet Kerstin Hultgren, Utbildningsdepartementet och kanslirådet Lars Nilsson, Socialdepartementet. Som experter förordnades den 1 november 2020 utredaren Ylva Branting, Socialstyrelsen, styrelseordföranden Greger Bååth, Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor, handläggaren Birgitta Fagervall-Yttling, Sveriges Kommuner och Regioner, ombudsmannen Lena Fernström, Funktionsrätt Sverige, utredaren Emmanuel Galaup, Myndigheten för delaktighet, juristen Isabella Hagnell, Sveriges Dövas Riksförbund, handläggaren Robert Hecht, Post- och telestyrelsen, biträdande enhetschefen Tobias Palmkvist, Specialpedagogiska skolmyndigheten, kvalificerade handläggaren Joel Pousette Lilljeqvist, Arbetsförmedlingen, styrelseledamoten Anders Silvetärn, Talför, undervisningsrådet Karina Solax-Stridh, Skolverket, ombudsmannen Andreas Stjärnström, Hörselskadades Riksförbund och styrelseledamoten Catarina Wigren-Svensk, Sveriges teckenspråkstolkars förening. Birgitta Fagervall-Yttling entledigades den 7 februari 2021

och i stället förordnades samma dag handläggaren Emma Everitt, Sveriges Kommuner och Regioner.

Som sekreterare anställdes den 1 september 2020 utvecklingsstrategen Tarja Birkoff (80 procent) och den 1 november 2020 rådmannen Sarah Cagnell (100 procent). Som kommunikatör anställdes den 15 oktober 2020 kommunikationsdirektören Erica Lawesson (15 procent). Juristen och upphandlingsspecialisten Nina Radojkovic har bidragit i utredningens juridiska analyser och ämnesrådet Håkan Nyman har bidragit i konsekvensbeskrivningar av utredningens förslag.

Utredningen har tagit namnet 2020 års tolktjänstutredning. Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet*, SOU 2022:11. En teckenspråkig översättning finns av handlingsplanen. Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2022

Malin Ekman Aldén

/Tarja Birkoff
Sarah Cagnell

Innehåll

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten 15

Lättläst version av handlingsplan 31

1 Författningsförslag 49

1.1 Förslag till lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet 49

1.2 Förslag till lag om ändring i patientlagen (2014:821) 53

1.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) 54

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket 55

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga 57

2 Utredningens uppdrag och arbete 61

2.1 Uppdraget 61

2.2 Utredningens arbete 62

2.3 Disposition 63

3 Tolktjänstens historiska utveckling och tidigare utredningar 65

3.1 En historisk tillbakablick om döva, teckenspråket och tolkning 65
3.1.1 Ett medicinskt synsätt på döva och hörselskadade 65
3.1.2 Teckenspråket har en svag ställning 66
3.1.3 Anhöriga och präster används som tolkar 66

3.2 Grunden för dagens lagstiftning om vardagstolkning utvecklas 67
3.2.1 Funktionshinderspolitiken tar stora kliv 67
3.2.2 Teckenspråket erkänns som officiellt språk 70
3.2.3 Försöksverksamhet med tolkservice blir ett lagstadgat ansvar 72

3.3 Tolktjänsten har följts upp och utretts flera gånger 75
3.3.1 Riksrevisionen får ett första uppdrag efter Socialstyrelsens uppföljningar 75
3.3.2 En bred översyn görs om teckenspråket 76
3.3.3 Socialstyrelsen får ett uppdrag som rör vardagstolkning 77
3.3.4 Tolktjänstutredningen får ett omfattande uppdrag 78
3.3.5 En interdepartemental arbetsgrupp får i uppdrag att arbeta vidare med vissa frågor 80
3.3.6 En tillfällig satsning görs på arbetslivsområdet 83

4 En översikt av regleringar om rätten till delaktighet och tolkstöd 85

4.1 Rätten till delaktighet och tolkstöd regleras på olika sätt 85

4.2 Konventioner om mänskliga rättigheter 85

4.3 EU-rätt 89

4.4 Generella författningar som rör personer med funktionsnedsättning 90
4.4.1 Principen om allas lika värde 90
4.4.2 Diskrimineringslagen 91
4.4.3 Språklagen 92

4.5 Regleringar och andra styrmedel som kan innebära en möjlighet att få tolkstöd inom olika områden 93
4.5.1 Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken 93
4.5.2 Förvaltningslagen 94
4.5.3 Rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen 96
4.5.4 Kommunallagen 96
4.5.5 Hälso- och sjukvård och tandvård 97
4.5.6 Arbetslivet 98
4.5.7 Utbildningsverksamhet 102
4.5.8 Fritidsaktiviteter, föreningsliv och situationer av privat karaktär 108

5 Om tolktjänsten, dess målgrupp och tolkbehov 111

5.1 Om regionens tolktjänst 111
5.1.1 Tolkanvändare 111
5.1.2 Finansiering och övriga uppgifter om tolktjänsten 112

5.2 Om tolktjänstens målgrupp 113
5.2.1 Döva personer 113
5.2.2 Hörselskadade personer 115
5.2.3 Personer med dövblindhet 116

5.3 Fördjupade behovsanalyser – tolkanvändarnas upplevelse av tolktjänsten 118
5.3.1 Tolkbehov och hinder för döva och hörselskadade personer 119
5.3.2 Tolkbehov och hinder för personer med dövblindhet 130

5.4 Särskilt om barns och ungas tolkbehov 138

5.5 Uppdaterade behovsanalyser av tolkbehov, tolkanvändning och utveckling – intresseorganisationernas analyser 140

6 Mål och utgångspunkter för en långsiktig utveckling av tolktjänsten 165

6.1 Mål för en långsiktig utveckling av tolktjänsten 165

6.2 Utgångspunkter för en långsiktig utveckling av tolktjänsten 167
6.2.1 Språkliga och medborgerliga rättigheter och rätten till delaktighet 168
6.2.2 Det nationella målet för funktionshinderspolitiken 169
6.2.3 Ansvars- och finansieringsprincipen 172

6.3 Några grundläggande ställningstaganden kring tidigare lämnade förslag 175
6.3.1 Ett samlat eller delat huvudmannaskap 175
6.3.2 Samordnad bokning och en ingång hänger nära samman med frågan om huvudmannaskap .. 181
6.3.3 Rättighetslag eller skyldighetslag 183

7 Regionens ansvar för tolktjänst förtydligas och förstärks 187

7.1 Behovet av en förtydligad, förstärkt och samordnad tolktjänst 187

7.2 Förslag om en ny lag och allmänt om lagen 189

7.3 Inledande bestämmelser 192

7.4 Tolktjänst för vardagstolkning 193
7.4.1 Delaktighet vid utformning och genomförande av tolktjänst 203
7.4.2 Viss ledsagning ska ingå i tolktjänst för personer med dövblindhet 206
7.4.3 Prioriteringar får göras utifrån nytta och behov ... 212

7.5 Samordning av övrig tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet 217
7.5.1 Upphandlingsrättsliga och andra förutsättningar för att köpa tolktjänst av regionen 228
7.5.2 Konkurrensrättsliga förutsättningar när regionen säljer tolktjänst 235

7.6 Allmänna bestämmelser om verksamheten 239
7.6.1 Särskilda skyldigheter i fråga om barn 242

7.7 Ledning av verksamheten och avtalssamverkan 244

7.8 Regionen ska få möjlighet att inrätta valfrihetssystem för tolktjänster 247

7.9 Om klagomålshantering och tillsyn 254

7.10 Om sekretess och tystnadsplikt 261
7.10.1 Upplysningsbestämmelse om sekretess ska införas 268

7.11 Inga behov av att reglera behandlingen av personuppgifter i den nya lagen 271

7.12 Statsbidraget till regionerna ska räknas upp 274

8 Ett samlat och förstärkt tolkstöd i arbetslivet 281

8.1 Behovet av att samla och stärka tolkstödet i arbetslivet 281

8.2 En ny insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet 284
8.2.1 Arbetsförmedlingen ska ansvara för finansieringen av det allmännas tolkstöd i arbetslivet 287
8.2.2 Arbetsförmedlingens nuvarande insatser som kan gå till tolk är inte tillräckliga 290
8.2.3 En mer ändamålsenlig insats ska införas 293
8.2.4 Bidragets storlek 299
8.2.5 Andra bestämmelser som gäller för insatsen 306
8.2.6 Närmare om hur Arbetsförmedlingens administrativa process kan utformas 311
8.2.7 Uppföljning och utvärdering av den nya insatsen 314
8.2.8 Statistik om arbetslivet och de olika stöden 315

9 Ett samlat tolkstöd i utbildning för vuxna 319

9.1 Tolk i utbildning 319

9.2 Tolk i utbildning för vuxna 320
9.2.1 Tolk i den kommunala vuxenutbildningen 321
9.2.2 Tolk i övrig vuxenutbildning 326
9.3 Översyn om ett samlat tolkstöd i utbildning för vuxna 332

10 Distanstolkning som en del i en förstärkt tolktjänst 341

10.1 Tolkning i en digital tid 341
10.2 Den obokade distanstolkningen med teckenspråkstolk ska långsiktigt säkerställas 342
10.3 Det kan även finnas behov av obokad distanstolkning med skrivtolk 346
10.4 Förutsättningar för fördjupad samverkan mellan regioner om distanstolkning 348

11 Tekniska lösningar och innovationer som ett komplement till tolktjänst 357

11.1 Språkteknologiska lösningar och innovationer är en del i en långsiktig utveckling av tolktjänsten 357
11.2 Insatser för att stärka och främja språkteknologisk utveckling och innovation 360

12 Åtgärder för att stärka tolkprofessionen 365

12.1 Behovet av en stark tolkprofession 365
12.2 Förnyad analys av behoven av tolkar och utbildningar 366
12.3 En plan för kontinuerlig och systematisk fortbildning och kompetensutveckling av tolkar 381
12.4 Behov av enhetliga förfaranden och regleringar för tolkar i talade språk och teckenspråkstolkar 386

13 Åtgärder för ökad jämställdhet och ett ökat barnperspektiv i frågor som rör tolktjänst 391

13.1 Skillnader mellan kvinnor och män när det gäller tolktjänster 391
13.1.1 Ökad jämlikhet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 393
13.1.2 Tillgång till tolktjänst i känsliga situationer – särskilt vid våldsutsatthet 394
13.1.3 Ökat nationellt stöd till våldsutsatta kvinnor med dövhet, hörselskada eller dövblindhet 396

13.2 Barns och ungas behov av tolktjänst 398
13.2.1 Ökad kunskap om barns och ungas erfarenheter och behov av tolktjänst 399

14 En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor 403

14.1 Behovet av samordning, uppföljning och information i frågor som rör tolktjänst 403

14.2 En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor ska inrättas 404

14.3 Huvudmannaskap för en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor 412

15 Konsekvenser av utredningens förslag 419

15.1 Utredningens uppdrag att redovisa konsekvenser 419
15.1.1 Närmare om de förslag som analyseras och disposition 420

15.2 Bakgrund och syfte med utredningens förslag 421
15.2.1 Syftet med utredningens förslag 422
15.2.2 Alternativa lösningar 423
15.2.3 Effekter om inga förändringar görs 425

15.3 Förutsättningar för beräkningar och konsekvensanalyser 426

15.4 Konsekvenser för enskilda ... 427
15.4.1 Döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ... 427
15.4.2 Barn och unga ... 430
15.4.3 Jämställdhet mellan kvinnor och män ... 430

15.5 Konsekvenser för kommunerna ... 432
15.5.1 Administrativa konsekvenser ... 432
15.5.2 Den kommunala självstyrelsen ... 433
15.5.3 Ekonomiska konsekvenser ... 433

15.6 Konsekvenser för regionerna ... 435
15.6.1 Administrativa konsekvenser ... 436
15.6.2 Den kommunala självstyrelsen ... 436
15.6.3 Ekonomiska konsekvenser ... 437

15.7 Konsekvenser för staten ... 440
15.7.1 Ekonomiska konsekvenser ... 441
15.7.2 Sammantagna utgifter och finansiering ... 451

15.8 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 453

15.9 Konsekvenser i övrigt ... 454
15.9.1 Små företag och företagande i allmänhet ... 454
15.9.2 Vårdgivare inom hälso- och sjukvården och tandvården ... 457
15.9.3 Sysselsättning och offentlig service ... 457
15.9.4 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 458
15.9.5 Domstolarna ... 459
15.9.6 Sveriges internationella åtaganden ... 460
15.9.7 EU-rätten ... 461

15.10 Känslighetsberäkningar ... 461

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 465

17 Författningskommentar ... 467

17.1 Förslaget till lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ... 467

17.2 Förslaget till lag om ändring i patientlagen (2014:821) ... 484

17.3 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) 485

Särskilt yttrande 487

Referenser 497

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:79 503

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2021:112 511

Digital filmbilaga på regeringen.se

Bilaga 3 Teckenspråksöversatt version av handlingsplan

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten

Inledning

Utredningen har i uppdrag att utifrån en fördjupad analys av tidigare lagda förslag om tolktjänsten och en dialog med berörda aktörer ta fram en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten. I det följande sammanfattas de olika åtgärdsförslag som tillsammans bildar en handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. För en komplett redogörelse av utredningens förslag till åtgärder hänvisas till betänkandets kapitel 7–14. En teckenspråksöversättning av handlingsplanen finns som digital filmbilaga (bilaga 3) på regeringens webbplats.

Om handlingsplanen

Åtgärdsförslagen i handlingsplanen ska medverka till en tolktjänst som:

– Är likvärdig, kvalitativ, lätt tillgänglig och effektiv. Tolktjänsten ska vara en samhällstjänst som i enlighet med det nationella funktionshinderspolitiska målet främjar jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet, oavsett ålder och kön.

– Bygger på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet där den enskilde så långt möjligt ges inflytande över hur tjänsten tillhandahålls.

– Har stabila utvecklingsmöjligheter och utvecklas i samverkan och dialog mellan ansvariga aktörer, tolkar och tolkanvändare.

– Har en stabil och förutsägbar finansiering och en tydligare reglering som främjar kostnadseffektivitet.
– Tillvaratar och utvecklar den teknik som finns, till exempel olika digitala lösningar.
– Effektivt och systematiskt säkerställer kompetensförsörjning och kompetensutveckling av tolkar.

Handlingsplanen är indelad i två åtgärdsområden. Dels åtgärder som medverkar till en mer sammanhållen och tydlig struktur för tolktjänsten, dels åtgärder som stöder en fortsatt långsiktig utveckling av tolktjänsten.

Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor som föreslås av utredningen ska senast år 2028 följa upp handlingsplanens åtgärder.

Åtgärder för en mer sammanhållen och tydlig struktur

I dagens tolktjänstsystem har många olika aktörer ansvar för att organisera, tillhandahålla, använda och finansiera tolk beroende på vad det är för tolksituation. Detta innebär ett system som är svåröverblickbart med oklarheter gällande gränssnitt, roller och ansvar. Oklarheter i exempelvis ansvarsfördelning och kostnadsansvar innebär att den enskilde tolkanvändaren får ta ett stort ansvar för att samordna sin egen tolktjänst och att tolkbehoven inte alltid kan tillgodoses.

För att skapa ett mer samordnat och ändamålsenligt och därmed effektivt tolktjänstsystem anser utredningen att åtgärder inom regionernas ansvar för tolktjänst, arbetslivstolkning och tolkstödet inom vuxenutbildning bör prioriteras.

Regionens ansvar för tolktjänst förtydligas och förstärks

Utredningen föreslår att en ny lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska ersätta nuvarande reglering i hälso- och sjukvårdslagen om tolktjänst för vardagstolkning (se kapitel 7).

Med förslaget till ny lag ska regionernas ansvar för vardagstolkning inte längre omfatta tolktjänst i arbetslivet. Det ska också förtydligas att tolkning vid ärenderelaterade besök hos myndigheter (så kallad myndighetstolkning) inte ingår i regionens ansvar.

I den nya lagen kommer det framgå att:

- Tolktjänst för vardagstolkning så långt det är möjligt ska utformas och genomföras i samråd med den enskilde.
- Regionen vid behov får ge företräde till den som har störst nytta och behov av tolktjänst för vardagstolkning.
- Viss ledsagning i anslutning till tolktillfället ingår i regionens ansvar vid vardagstolkning för personer med dövblindhet.
- Regionens samordningsansvar innebär att regionen vid behov ska hjälpa döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att få andra behov av tolktjänst tillgodosedda genom att samråda med den aktör som bekostar tolkning.
- Regionens samordningsansvar innebär att regionen, efter överenskommelse med den aktör som bekostar tolkning, får tillhandahålla tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.
- Målet med verksamheten är en god tolktjänst som erbjuds på lika villkor, har god kvalitet och tillgänglighet och bygger på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet och där kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.
- Barnets bästa särskilt ska beaktas när tolktjänst erbjuds barn.
- Verksamheten ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet.
- Regionen får tillhandahålla valfrihetssystem för att tillgodose behovet av att utföra tolkning.
- Regionen ska ta emot klagomål och synpunkter på tolktjänsten och dessa ska besvaras, och i förekommande fall, återge de åtgärder som avser att vidtas.

Vidare föreslår utredningen att:

– Statsbidraget till regionerna för tolktjänst för vardagstolkning ska från och med år 2024 räknas upp med 41 070 000 kronor, från 74 350 000 kronor till 115 420 000 kronor.
– Statsbidraget ska tills vidare fördelas utifrån nuvarande fördelningsmodell. Dock ska fördelningsmodellen senast år 2028 ses över av den föreslagna nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor (se förslag om den funktionen nedan).

Den föreslagna nya lagen innebär att regionernas ansvar delvis förändras och förtydligas. Lagen stärker förutsättningarna för att utveckla en mer flexibel och ändamålsenlig tolktjänst i regionernas regi. När regionernas ansvar för vardagstolkning inte innefattar arbetslivstolkning och så kallad myndighetstolkning frigörs resurser för vardagstolkning exempelvis i fritids- och föreningssammanhang och de övriga situationer som alltjämt är vardagstolkning. Regionernas samordningsansvar skapar ett nav för tolktjänsten och ger den enskilde tolkanvändaren en väg in för all tolktjänst. Den föreslagna lagen ger också tolkanvändarna ett ökat inflytande över hur tolktjänst för vardagstolkning utformas och genomförs.

Tidsperspektiv för åtgärdsförslaget

Ikraftträdande av ny lag den 1 januari 2024
Översyn av fördelningsmodell för statsbidraget till regionerna år 2028

Samlat och förstärkt tolkstöd i arbetslivet

Utredningen föreslår att det allmännas stöd till tolk i arbetslivet samlas hos Arbetsförmedlingen inom ramen för en särskild insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (se kapitel 8). Insatsen ska regleras i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Bidraget ska stärka tolkanvändares möjligheter att få, behålla eller utvecklas i ett arbete som anställd, företagare eller fri yrkesutövare

och bidraget ska kunna lämnas för samtliga i ett modernt arbetsliv förekommande situationer.

Den nya insatsen innebär att:

– Bidrag får lämnas till arbetsgivaren eller den som har kostnader för tolk med högst 10 prisbasbelopp per person och år. Ansvaret för eventuellt ytterligare kostnader åvilar arbetsgivaren. Vid deltidsarbete ska bidraget minskas i förhållande till arbetstiden.
– Insatsen ska ersätta regionens ansvar för vardagstolkning i arbetslivet samt insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning i den del som avser bidrag till tolk. I och med att den nya insatsen införs föreslås att insatsen personligt biträde inte längre ska beviljas för att täcka tolkkostnader.
– För att säkerställa att insatsen svarar mot de behov som finns föreslås att den ska följas upp av Arbetsförmedlingen tre år efter dess införande.

Insatsen förbättrar förutsättningarna för var och en som behöver tolkstöd i arbetslivet. Den innebär också en förstärkning av de resurser som det allmänna avsätter för tolkstöd i arbetslivet. Insatsen ökar tydligheten och förutsägbarheten i ansvarsfrågan och minskar den administrativa bördan för såväl tolkanvändare, arbetsgivare som den aktör som tillhandahåller stödet.

Tidsperspektiv för åtgärdsförslaget

Ikraftträdande av förordningsändring den 1 januari 2024
Uppföljning av insatsen år 2027–2028

Ett samlat tolkstöd i utbildning för vuxna

Utredningen föreslår att förutsättningarna för att samla resurserna för tolkstöd i utbildning för vuxna ska ses över i särskild ordning (se kapitel 9).

– I översynen ska ingå att närmare analysera omfattningen av tolkbehoven och föreslå hur en samlad resurs för tolkstöd inom vuxenutbildning kan regleras, organiseras och finansieras.

– Utifrån utgångspunkten att det är den enskildes behov av utbildning som ska avgöra tillgången till tolk bör det även ingå att överväga om resurser för tolkstöd i utbildning kan kopplas till den enskilde tolkanvändaren i stället för som i dag till utbildningsanordnaren.

Vuxenutbildning i olika former spelar en viktig roll för individers möjlighet till utbildning under olika skeden i livet och har en central roll i att bidra till arbetslivets kompetensförsörjning. Mycket talar också för att fler personer framöver kommer att studera inom vuxenutbildningen, inte minst den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Utbildning för vuxna omfattar flera olika utbildningsformer och reglering och ansvar för finansiering av tolktjänst skiljer sig åt mellan de olika formerna. Vuxenutbildningens centrala och växande funktion ger därför skäl att se över dagens tolkstöd och överväga förutsättningar för att samla resurserna och skapa ett mer sammanhållet och effektivt system. I detta ingår också att överväga vilka utbildningar för vuxna som ska omfattas, innefattande privata utbildningar.

Tidsperspektiv för åtgärdsförslaget

År 2022–2025

Åtgärder som stöder en fortsatt långsiktig utveckling

Tolkbehoven förändras i takt med den samhällsutveckling som sker, vilket ställer nya krav på tolktjänsten. För att samhället över tid ska kunna tillförsäkra jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet behöver tolktjänsten ges stabila utvecklingsmöjligheter. För att stödja en fortsatt utveckling av detta bedömer utredningen att förslag kopplade till distanstolkning, tekniska lösningar och innovation, tolkprofessionen, jämlikhetsfrågor och kunskapshöjande insatser bör prioriteras.

Stärkt utbud av distanstolkning

Distanstolkning har mot bakgrund av den starka digitala utvecklingen i samhället och de tekniska innovationer som görs stor potential att fylla en viktig funktion som ett alternativ och komplement

till tolkning på plats. I rätt situation och med rätt teknik kan distanstolkning öka både tillgången till och utbudet av tolk (se kapitel 10).

Obokad tolkning på distans via Post- och telestyrelsen

I dag erbjuder Post- och telestyrelsen på frivillig väg inom ramen för Bildtelefoni.net distanstolkning med teckenspråkstolk för obokade och spontana samtal. Med spontana samtal avses samtal av enklare karaktär som inte kräver förberedelsearbete av tolken. Post- och telestyrelsens tjänst är ett viktigt komplement till regionernas tolktjänst. Det saknas en motsvarande funktion för obokade, spontana samtal på distans med skrivtolk.

Utredningen föreslår att:

– Det på lämpligt sätt i Post- och telestyrelsens förordning med instruktion eller i annat lämpligt styrdokument ska framgå att obokad distanstolkning med teckenspråkstolk i Bildtelefoni.net är en del av myndighetens uppdrag samt att medel för tjänstens långsiktiga finansiering säkerställs.
– Post- och telestyrelsen ges i uppdrag att analysera behovet av en obokad distanstolkningsfunktion med skrivtolk och möjligheterna för att tillhandahålla en sådan tjänst på nationell nivå. I uppdraget ingår att lämna förslag på hur en sådan funktion på lämpligt sätt kan utföras, regleras och finansieras.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslagen

År 2022–2024

Regiongemensam distanstolkningsfunktion

Distanstolkning kan vara ett effektivt sätt att med kort framförhållning säkerställa tillgång till tolk och öka utbudet av tolktjänst till exempel för personer som bor eller vistas i glesbygd. Distanstolkning kan också öka tillgången till tolkar med specifik ämneskompetens eller flerspråkig kompetens.

I dag erbjuder regionernas tolkcentraler i olika utsträckning tolkning på distans utifrån olika digitala plattformar och teknisk utrustning. En tillgänglig, säker och effektiv distanstolkning med god kvalitet är resurskrävande och tekniskt utmanande för enskilda regioner. Att utveckla en distanstolkningsfunktion som flera regioner kan använda sig av är därför både ändamålsenligt och kostnadseffektivt.

Utredningen föreslår att:

– Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor (se förslag om den funktionen nedan) i samråd med Post- och telestyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, intresserade regioner samt Inera ska göra en förstudie om hur utvecklingen av en regiongemensam distanstolkningsfunktion kan organiseras, regleras och finansieras.

– Förstudien ska belysa de tekniska, ekonomiska, juridiska och praktiska förutsättningarna för att utveckla en gemensam funktion för regionernas distanstolkning och ska även beskriva en implementeringsprocess och hur tjänsten långsiktigt kan finansieras.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslaget
År 2024–2026

Stärkta förutsättningar för innovation och teknikutveckling

Tekniska lösningar och innovationer innefattar många områden. Utredningen har därför valt att avgränsa sina åtgärdsförslag till området språkteknologi som har en direkt och logisk koppling till möjligheten att genom innovation och teknikutveckling stärka tolktjänstutbudet för tolkanvändare (se kapitel 11).

Svenska teckenspråket tillgängligt som data

För det svenska teckenspråket har hittills lite gjorts inom det språkteknologiska området. Det finns utvecklad teknik men system och tjänster finns inte tillgängliga för allmänt bruk. En nyckel för en

fortsatt utveckling inom området är att det svenska teckenspråket i snabbare takt kartläggs för att omvandlas till data.

Utredningen föreslår att:

– Institutet för språk och folkminnen (Isof), i samarbete med Stockholms universitet, ska öka genomförandetakten i att kartlägga, systematisera och dokumentera det svenska teckenspråket för att tillgängliggöra språket som data. Arbetet ska ske i samråd med berörda intresseorganisationer och andra berörda aktörer.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslaget

År 2023–2028

Stärkt samordning av innovationsinsatser

Dagens snabba teknikutveckling i kombination med den stora utvecklingspotential som språkteknologi innefattar förstärker behovet av styrning och samordning av innovations- och utvecklingsinsatser som görs med tolkanvändare som målgrupp.

Utredningen föreslår att:

– Verket för innovationssystem (Vinnova) under en femårsperiod ska leda och samordna befintliga och tillkommande aktörer inom området språkteknologi.

– Arbetet ska främja utveckling och innovation av satsningar som särskilt främjar användningen av språkteknologi och artificiell intelligens för att öka delaktigheten i samhällslivet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet samt personer med andra kommunikativa utmaningar.

– Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor (se förslag om den funktionen nedan) får i uppdrag att i samarbete med Isof löpande följa Vinnovas arbete.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslaget

År 2023–2028

Åtgärder för att stärka tolkprofessionen

Kompetensförsörjning av utbildade tolkar och systematisk kompetensutveckling av yrkesverksamma tolkar är grundläggande för en välfungerande och kvalitativ tolktjänst. Då utredningen inte har i uppdrag att särskilt ta ställning till området lämnas endast ett antal avgränsade åtgärdsförslag kopplat till tolkprofessionen (se kapitel 12).

Förnyad analys av behovet av tolkar

Statistik visar att såväl antalet tolkanvändare som antalet utförda tolktimmar successivt har ökat de senaste åren. Samtidigt minskar antalet sökande till tolkutbildningar vilket gör kompetensförsörjningsfrågan inom tolktjänsten till en utmaning.

Utredningen föreslår att:

- Det framtida behovet av teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar ska följas upp av lämplig myndighet inom en femårsperiod. Uppföljningen innefattar även behoven av döva teckenspråkstolkar och teckenspråkstolklärare.
- Uppföljningen ska innefatta en analys av hur befintliga utbildningar tillgodoser dessa behov och vilka eventuella förändringar som krävs för att säkerställa en stark och kompetent tolkprofession. Uppföljningen ska även innefatta frågan om tolkutbildningarnas finansiering.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslaget
År 2023–2028

Stärkt samordning av kompetensutveckling för tolkar

Teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkars behov av kontinuerlig och kvalitativ kompetensutveckling är en nyckel för en hållbar tolktjänst och utredningen har i sitt arbete kunnat konstatera att utbudet av kompetensutveckling inte tillgodoser de behov som finns.

Utredningen föreslår att:

– Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor (se förslag om den funktionen nedan) i samverkan med berörda utbildningsanordnare och arbetsgivare samt företrädare för tolkprofessionen och berörda intresseorganisationer, ska utveckla och sammanställa en plan för kontinuerlig och systematisk fortbildning och kompetensutveckling av tolkar samt föreslå hur sådan fortbildning och kompetensutveckling kan finansieras.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslaget

År 2024–2025

Enhetlig reglering av administrativa frågor för tolkar

Betänkandet Att förstå och bli förstådd (SOU 2018:83) redovisar en översyn av samhällets behov av och tillgång till tolkar i talade språk samt den offentliga sektorns tolkanvändning i syfte att utveckla och säkerställa ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system. En del i detta system är de förfaranden och regleringar som finns kopplat till tolkprofessionen. I dessa delar lämnar utredningen vissa förslag. Konsekvensen om förslagen i betänkandet (SOU 2018:83) genomförs är att förfarandena och regleringarna för tolkar i talade språk och motsvarande för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar kommer att skilja sig åt i vissa avseenden.

Utredningen föreslår att:

– En översyn ska göras för att säkerställa att administrativa förfaranden och regleringar för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar respektive tolkar i talade språk så långt som möjligt är enhetliga.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslaget

År 2023–2028

Ökad jämställdhet och ökat barnperspektiv

Utredningen har i uppdrag att belysa om det finns omotiverade skillnader mellan män och kvinnor och även analysera möjligheten för tolkanvändare att i möten med myndigheter på ett tryggt sätt kunna berätta om känsliga situationer, till exempel vid våldsutsatthet. Utredningen har även i sitt arbete analyserat barns och ungas förutsättningar att med tolkstöd kunna ta till vara sina rättigheter och vara delaktiga på lika villkor som andra barn och unga (se kapitel 13).

Tillgång och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Undersökningar om arbetsmarknadsdeltagande för människor med funktionsnedsättning har visat på omotiverade skillnader mellan kvinnor och män. Den data som finns går dock inte att bryta ner på gruppen tolktjänstanvändare varför det finns skäl att vidare analysera detta.

Utredningen föreslår att:

– Arbetsförmedlingen ska kartlägga och analysera skillnader i tillgång och träffsäkerhet i olika arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder riktade till kvinnor och män som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och har nedsatt arbetsförmåga.
– Arbetsförmedlingen ska mot bakgrund av analysen föreslå lämpliga åtgärder för att skapa ökad jämlikhet och träffsäkerhet i de arbetsmarknadspolitiska stödåtgärderna.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslaget
År 2023–2025

Ökad kunskap om stöd till våldsutsatta kvinnor som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet

De studier som har gjorts i inom området våldsutsatthet klarlägger att förekomsten av våld och övergrepp mot kvinnor och flickor med funktionsnedsättning är minst lika vanligt förekommande som i andra grupper. Mycket tyder också på att kvinnor med funktions-

nedsättning har svårare än andra grupper att få stöd i utsatta situationer. De kunskapsunderlag som finns går dock inte att bryta ner på gruppen kvinnor som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet varför det finns skäl att vidare analysera detta.

Utredningen föreslår att:

– En lämplig myndighet ska utreda om och i så fall hur kompetensen och stödet till våldsutsatta döva och hörselskadade kvinnor och kvinnor med dövblindhet kan stärkas och organiseras nationellt.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslaget

År 2023–2025

Ökad kunskap om barns och ungas erfarenheter och behov

För barn och unga i behov av tolk är tolktjänsten många gånger en förutsättning för att kunna tillvarata sina rättigheter och vara delaktiga på lika villkor som andra barn och unga i exempelvis förenings- och kulturliv, lek och andra fritidsaktiviteter. Det saknas i dag samlat kunskapsunderlag om barns och ungas behov av tolktjänst och barns och ungas eget perspektiv på tolktjänsten behöver också förstärkas.

Utredningen föreslår att:

– Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor (se förslag om den funktionen nedan) i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten ska göra en fördjupad analys av barns och ungas behov och erfarenheter av tolk i förenings- och kulturliv, lek samt i fritidsaktiviteter.

– Analysen ska göras efter samråd med berörda intresseorganisationer, innefattande barn- och ungdomsorganisationer och föräldraorganisationer, samt med Svenska Dövidrottsförbundet.

– Mot bakgrund av analysen ska ett kunskapsunderlag tas fram och vid behov ska förslag på åtgärder lämnas för att stärka barnperspektivet i tolktjänstverksamheten.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslaget

År 2023–2025

En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor

Det saknas en samlad, nationell överblick av tolktjänsten och dess utveckling vilket väsentligt försvårar möjligheten till löpande uppföljning och långsiktig utveckling av tolktjänsten (se kapitel 14).

Utredningen föreslår att:

- En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet inrättas. Funktionens arbete ska ske i samråd med regioner och berörda intresseorganisationer samt andra berörda aktörer.
- Funktionen ska tillhandahålla information samt sammanställa statistik och annan data för en samlad nationell uppföljning av tolktjänsten samt vid behov samordna utvecklingsinsatser.
- Funktionen ska samordna eller hantera frågor som rör tolktjänst och som genom utredningens förslag inte har en naturlig hemvist hos en annan aktör, till exempel samordna en plan för strategisk kompetensutveckling av tolkar, upphandla tolkservice för förtroendevalda i vissa organisationer (rikstolktjänst) samt betala ut statsbidrag till regionerna för tolktjänst.
- Funktionen ska ta fram ett nationellt system för uppföljning av tolktjänsten samt vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar för ett sådant system.
- Funktionen ska senast år 2028 följa upp handlingsplanen för en långsiktig utveckling av tolktjänsten.

Tidsperspektiv på åtgärdsförslagen

År 2022–2023
Uppföljning av handlingsplanen senast år 2028

Handlingsplanen i översikt

Åtgärder för en mer sammanhållen och tydlig struktur

Förslag	Tidsperspektiv genomförande
Regionens ansvar för tolktjänst förtydligas och förstärks – förslag till ny lag – översyn fördelningsmodell statsbidrag	Ikraftträdande 1 januari 2024 År 2028
Samlat och förstärkt tolkstöd i arbetslivet – förslag till ny insats i befintlig förordning	Ikraftträdande 1 januari 2024 Uppföljning år 2027–2028
Ett samlat tolkstöd i utbildning för vuxna – förslag om översyn	År 2022–2025

Åtgärder som stöder en fortsatt långsiktig utveckling

Förslag	Tidsperspektiv genomförande
Permanentad och säkerställd obokad distanstolkningsfunktion med teckenspråkstolk via Post- och telestyrelsen	År 2022–2023
Analys av obokad distanstolkningsfunktion med skrivtolk via Post- och telestyrelsen – uppdrag till Post- och telestyrelsen	År 2022–2024
Analys av regiongemensam distanstolkningsfunktion – uppdrag till den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor	År 2024–2026
Tillgängliggörande av det svenska teckenspråket som data – uppdrag till Institutet för språk och folkminnen	År 2023–2028
Ökad samordning av innovationsinsatser om språkteknologi – uppdrag till Verket för innovationssystem – uppdrag till den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor	År 2023–2028
Förnyad analys av behovet av tolkar – uppdrag till den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor	År 2023–2028
Samordning och förstärkning av kompetensutveckling för tolkar – uppdrag till den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor	År 2024–2025
Analys av enhetlig reglering av administrativa frågor för tolkar – förslag om översyn	År 2023–2028
Analys av tillgång och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som rör döva, hörselskadade och personer med dövblindhet – uppdrag till Arbetsförmedlingen	År 2023–2025
Ökad kunskap och kompetens om stöd till våldsutsatta kvinnor med dövhet, hörselskada eller dövblindhet – uppdrag till lämplig myndighet	År 2023–2025
Ökad kunskap om barns och ungas erfarenheter och behov av tolktjänst – uppdrag till den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor	År 2023–2025
Inrättande av en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor	År 2022–2023
Uppföljning av handlingsplanen – uppdrag till den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor	År 2028

Lättläst version av handlingsplan

Detta är en sammanfattning på lättläst svenska av Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten.

Sammanfattningen finns också på teckenspråk.

Inledning

Denna utredning har undersökt olika förslag
för att kunna ta fram en bra handlingsplan för utveckling av tolktjänsten.
Utredningen har talat med de som behöver tolktjänst
för att få veta vad de personerna tycker.

Om handlingsplanen

Förslagen i denna handlingsplan ska utveckla tolktjänsten så att den:

- är lika för alla som behöver tolktjänst
- har hög kvalitet och är effektiv
- ökar möjligheten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att vara med i samhället som alla andra

- respekterar varje persons rätt att bestämma själv
- kan fortsätta att utvecklas tillsammans med användarna
- har finansiering under lång tid
- använder modern teknik
- alltid har utbildade tolkar med god kunskap.

Handlingsplanen innehåller två delar.
Den första delen är om strukturen för tolktjänsten,
alltså hur den ska vara organiserad
på ett bättre sätt och ett mer jämlikt sätt.
Den andra delen är om utveckling av tolktjänsten
under lång tid.

Utredningen tycker att det senast år 2028
ska kontrolleras om alla delar i handlingsplanen har gjorts.

1. Förslag för en tydlig struktur för tolktjänsten

Tolktjänsten fungerar olika i dag i olika delar av landet.
Den är organiserad på olika sätt.
Den som behöver använda tjänsten
måste många gånger själv ta ett stort ansvar
och det är inte alltid hen kan få det hen behöver.

Regionens ansvar för tolktjänst

För att tolktjänsten ska fungera mer på samma sätt för alla
måste regionernas ansvar för tolktjänst bli tydligare.
Utredningen föreslår därför en ny lag om tolktjänst.
I den nya lagen har regionen
inte ansvar för arbetslivstolkning.

Den nya lagen ska säga:

- Den person som behöver tolktjänst för vardagstolkning
  ska få vara med och bestämma om den.
- Regionen ska kunna bestämma
  att den som har störst behov
  av tolktjänst för vardagstolkning ska få det först.
- Om en person med dövblindhet behöver ledsagning
  när hen har tolktjänst för vardagstolkning
  ansvarar regionen för att ordna det.
- Regionen ansvarar för att samordna tolktjänsten.
  Det betyder att regionen ska hjälpa döva,
  personer med hörselskada och personer med dövblindhet
  med de behov som personen har av tolktjänst.
  Regionen ska diskutera med den som ska betala för tolkningen.
- Regionens ansvar betyder också
  att regionen får erbjuda egen tolktjänst
  om de kommit överens med den som betalar för tolkningen.

- Målet är en god tolktjänst som är lika för alla,
  som har god kvalitet och är tillgänglig.
  Tolktjänsten ska respektera personens rätt att bestämma.
  Regionen får ha olika tolkar som personen kan få välja mellan.
- Verksamhetens kvalitet ska kontrolleras
  och utvecklas hela tiden.
  Den ska vara organiserad på ett sätt
  som är ekonomiskt effektiv.
  Det betyder att kostnaderna för tolktjänsten
  inte ska vara onödigt höga.
- Vid tolktjänst för barn
  ska regionen alltid tänka på vad som är bäst för barnet.
- Den som använder tolktjänst ska kunna tala om för regionen
  vad som fungerar bra och vad som fungerar dåligt
  med tolktjänsten.
  Regionen ska svara den som använder tolktjänst
  och berätta hur tolktjänsten ska bli bättre.
- Från år 2024 ska statens bidrag till regionerna
  för vardagstolkning höjas med 41 miljoner kronor.
  Det nya bidraget blir då drygt 115 miljoner kronor.

Den nya lagen ändrar regionernas ansvar
och gör ansvaret tydligare.
Regionen kommer ha mer resurser för vardagstolkning
när regionen inte ansvarar för arbetslivstolkning.
Det kan till exempel ge mer resurser för tolkning
vid aktiviteter på fritid och i föreningar.

När regionen ansvarar för att samordna tolktjänsten
blir det lättare för användaren att hitta rätt tjänst.
Den som använder tolktjänst kan också
bestämma mer om sin egen vardagstolkning.

Den nya lagen ska börja gälla 1 januari 2024.

Senast år 2028 ska staten ha undersökt om statsbidraget
behöver delas på ett bättre sätt mellan de olika regionerna.

Stöd med tolkning i arbetslivet

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen
ansvarar för stödet till tolk i arbetslivet.
Stödet ska vara en del i förordningen om särskilda insatser
för personer med funktionsnedsättning.
På så sätt ska de som använder tolk få större möjligheter
att få ett arbete, fortsätta arbeta
och att utvecklas i sitt arbete.

Den nya insatsen betyder att:

- Arbetsgivaren eller den som har kostnader för tolk
  ska få bidrag.
  Bidraget är högst 10 basbelopp per person varje år.
  Om personen arbetar deltid blir bidraget mindre.

  Arbetsgivaren kan få betala de kostnader
  som bidraget inte räcker till.
- Regionen har tidigare också haft ansvar för
  tolkning i arbetslivet.
  Denna insats betyder att regionerna
  inte längre är ansvariga.
- Insatsen personligt biträde
  ska inte längre betala kostnaden för tolk.
- Arbetsförmedlingen ska efter tre år
  undersöka att den nya insatsen fungerar bra.

På detta sätt blir det bättre för alla
som behöver stöd av tolk i sitt arbete.
Ansvaret blir tydligare
och arbetet med insatsen blir effektivare.

Ändringen av förordningen ska gälla från 1 januari 2024.

År 2027–2028 ska insatsen följas upp.

Stöd med tolkning i utbildning för vuxna

Resurserna för stöd med tolkning i utbildning för vuxna
behöver samlas.
Därför föreslår utredningen en översyn,
alltså en undersökning om detta.

- Översynen ska undersöka hur stora behoven är
  av tolkstöd i utbildning för vuxna.
  Den ska också ge förslag på
  hur en resurs för tolkstödet ska organiseras
  och finansieras
  samt regler för tolkstöd i utbildning för vuxna.
- Det är personens behov av utbildning
  som ska bestämma om hen får tolkstöd.
  Därför ska översynen också undersöka
  om bidraget för tolkstöd ska höra ihop med användaren
  och inte med den som ordnar utbildningen.

Olika former av vuxenutbildning är viktiga
för personers möjlighet till utbildning
i hens olika perioder i livet.
Utbildning är också viktigt för samhället
så att det finns personer med rätt kunskap
för olika arbeten.

Men det är olika regler och ansvar för tolktjänst
i de olika formerna av vuxenutbildning.
I framtiden kommer fler och fler att ta del av
vuxenutbildning.
Därför är det viktigt att ha ett system för alla
som är effektivt.

Översynen måste tänka på
om det finns privata utbildningar
som också ska vara del av systemet.

Översynen ska göras under åren 2022–2025.

2. Fortsatt utveckling under lång tid

Utvecklingen i samhället påverkar behoven av tolk.
Det ändrar också kraven på tolktjänsten.

Om döva, personer med hörselskador
och personer med dövblindhet
ska kunna vara med i samhället som andra
måste utvecklingen av tolktjänsten fortsätta.
Utredningen säger därför att det är viktigt
att prioritera förslag om tolkning på distans,
tekniska lösningar och uppfinningar,
yrket tolk och frågor om kunskap och jämlikhet.

Mer tolkning på distans

Den digitala utvecklingen i samhället är stor
och den tekniska utvecklingen fortsätter.
Därför kan tolkning på distans
vara ett viktigt alternativ till tolkning på plats.
Med bra teknik kan tolkning på distans
öka möjligheterna att få tolktjänst.

Tolkning på distans via Post- och telestyrelsen utan bokning

Post- och telestyrelsen har i dag en frivillig tjänst för tolkning på distans med tolk i teckenspråk.
Post- och telestyrelsen förkortas PTS.
Tjänsten finns på webbplatsen Bildtelefoni.net.

Denna typ av tolktjänst är för spontana samtal, alltså samtal som inte är bokade innan.
Tolken kan inte förbereda sig för samtalet och därför passar tjänsten bara för samtal om enklare ämnen.

Det finns ingen liknande tjänst för spontana samtal med skrivtolk på distans.

Utredningens förslag:

- Tolkning på teckenspråk på distans utan bokning via Bildtelefoni.net
  ska vara en del av Post- och telestyrelsens uppdrag.
  Det ska stå skrivet i PTS instruktion från regeringen.
  Det är viktigt att PTS får pengar för denna tolktjänst varje år under lång tid.
- Post- och telestyrelsen ska undersöka behovet av skrivtolk på distans utan bokning och hur personer i hela landet ska kunna använda en sådan tjänst.
  PTS ska ge ett förslag hur tjänsten kan organiseras, vilka regler som behövs och hur tjänsten ska betalas.

Detta ska göras under åren 2022–2024.

Samma system för tolkning på distans i alla regioner

Tolkning på distans kan vara ett bra sätt
att få tolktjänst
för personer som bor på landsbygden.
Det kan också vara ett sätt att få fler tolkar
med kunskap i ett visst ämne eller språk.

Det är mycket olika i regionerna
på vilket sätt de erbjuder tolkning på distans.
Regionerna använder inte samma digitala teknik.
Det skulle vara bra för användaren
och minska kostnaderna
om systemet var samma i hela landet.
Därför säger utredningen att det behöver undersökas om
regionerna kan ordna tolkning på distans tillsammans.

Utredningens förslag:

- Den nationella funktion med ansvar för
  att samordna frågor om tolktjänster som föreslås
  i handlingsplanen
  ska tillsammans med Post- och telestyrelsen,
  Sveriges Kommuner och Regioner, intresserade kommuner
  samt företaget Inera göra en förstudie.
  Förstudien ska vara en undersökning av
  hur ett system för tolkning på distans för alla regioner
  kan organiseras och vilka regler som behövs
  samt hur systemet ska betalas under lång tid.
- Förstudien ska beskriva tekniken,
  ekonomin och vilka regler som gäller för
  ett gemensamt system
  och hur det ska fungera praktiskt.
  Den ska också beskriva hur det ska gå till
  när alla regioner börja använda samma system.

Detta ska göras under åren 2024–2026.

Teknisk utveckling och uppfinningar

Digital data om det svenska teckenspråket

Det finns teknik utvecklad för det svenska teckenspråket
så att text automatiskt kan bli teckenspråk.
Men än så länge finns det för lite data
för att kunna använda tekniken för tolkning.
Det betyder att mer information om olika tecken
måste samlas in i datorprogrammen.

Utredningens förslag:

- Institutet för språk och folkminnen
  och Stockholms universitet ska tillsammans
  öka takten för att samla in information om
  det svenska teckenspråket
  så att språket kan göras om till data.

  I detta arbete ska de samarbeta med organisationer
  och andra som arbetar med det svenska teckenspråket.

Detta ska göras under åren 2023–2028.

Bättre samordning av utveckling av nya uppfinningar

Utvecklingen av ny teknik är snabb i dag.
Så är det till exempel med språkteknologin.
Språkteknologi är utveckling av datorprogram
för att förstå eller skapa språk till exempel.
Det finns ett stort behov av att samordna
och styra den utveckling av språkteknologi
som handlar om teknik för tolktjänster.

Utredningens förslag:

- Verket för innovationssystem, Vinnova
  ska i 5 år leda och samordna
  de som arbetar med språkteknologi.
- Vinnovas arbete ska hjälpa till
  att öka utvecklingen av teknik och uppfinningar.
  Arbetet ska vara om språkteknologi och datorer
  för att döva, personer med hörselskada eller dövblindhet
  samt personer med andra svårigheter med kommunikation
  ska kunna vara med i samhället som andra.
- Den nationella funktion med ansvar för
  att samordna frågor om tolktjänster som föreslås
  i handlingsplanen
  ska tillsammans med Institutet för språk och folkminnen
  följa Vinnovas arbete.

Detta ska göras under åren 2023–2028.

Tolk som yrke

För att det ska finnas bra tolktjänst
måste det finnas bra utbildning för tolkar
innan de börjar sitt arbete
och bra vidareutbildning
för att kunna fortsätta utvecklas i arbetet
som tolk.

Analys av behovet av tolkar

Statistik visar att fler och fler använder tolk
och att tolkarna arbetar fler timmar.
Men de senaste åren minskar antalet personer
som utbildar sig till tolk.
Om det inte finns tillräckligt många tolkar
kan inte alla få tolktjänst som behöver det.

Utredningens förslag:

- En myndighet ska inom 5 år
  undersöka hur stort behovet är i framtiden
  av teckenspråkstolkar, dövblindtolkar och skrivtolkar.
  Myndigheten ska också undersöka
  behoven av döva teckenspråkstolkar
  och behoven av lärare för tolkar i teckenspråk.
- Myndigheten ska undersöka
  hur bra utbildningarna för tolkar är i dag
  och om utbildningarna behöver ändras på något sätt
  så att det finns tolkar med god kunskap i framtiden.
  Den ska också undersöka
  vem som ska betala utbildningarna.

Detta ska göras under åren 2023–2028.

Samordning av utveckling av tolkars kompetens

Alla tolkar har behov att utveckla sin kompetens,
alltså att öka sin kunskap och få fortsatt utbildning.
Det är viktigt för att Sverige ska kunna ha
en bra tolktjänst i framtiden.
Den utveckling av kompetensen för tolkar
som finns i dag är inte tillräcklig.

Utredningens förslag:

- Den nationella funktion med ansvar för
  att samordna frågor om tolktjänster som föreslås
  i handlingsplanen
  ska samarbeta med
  de som ordnar utbildning för tolkar, arbetsgivare,
  representanter för tolkar
  och organisationer för användare.

  De ska tillsammans göra en plan för
  fortsatt utbildning och utveckling av kompetens
  för tolkar och hur det kan finansieras.

Detta ska göras under åren 2024–2025.

Samma regler och administration för alla tolkar

För några år sedan presenterades utredningen
Att förstå och bli förstådd.
Det är en utredning om behov av tolkar i talade språk.
Förslagen i den utredningen om regler och administration
är inte samma som för tolkar i teckenspråk
och dövblindhet eller för skrivtolkar.

Utredningens förslag:

- En undersökning ska göras så att
  regler och administration är samma
  för alla tolkar så långt det är möjligt.

Detta ska göras under åren 2023–2028.

Ökad jämställdhet och att tänka på barns perspektiv

Utredningen har undersökt om det är skillnader
mellan hur män och kvinnor får tolktjänst
och om användare är trygga med
att berätta om svåra saker för myndigheter,
till exempel att berätta om våld.

Utredningen har också undersökt
om barn och unga som får stöd av tolk
har samma rättigheter och kan vara med i samhället
som andra barn och unga.

Möjligheter att få ett arbete

Andra undersökningar visar att det är stor skillnad mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning om de har ett arbete eller inte har ett arbete.
Men undersökningarna har inga uppgifter om vilka av dessa personer som använder tolktjänst.

Utredningens förslag:

- Arbetsförmedlingen ska undersöka
  om kvinnor som är döva, hörselskadade
  eller har dövblindhet
  får lika mycket och lika bra stöd för att få ett arbete
  som män med samma funktionsnedsättning får.

  De personerna som ska vara med i undersökningen
  ska vara registrerade hos Arbetsförmedlingen
  och ha nedsatt förmåga att arbeta.
- Arbetsförmedlingen ska ge förslag om
  hur jämlikheten ska öka,
  alltså hur de stöd som Arbetsförmedlingen ger
  ska bli lika för män och för kvinnor.

Detta ska göras under åren 2023–2025.

Mer kunskap om våld mot kvinnor som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet

Undersökningar visar att våld mot kvinnor och flickor med funktionsnedsättning är lika vanligt som mot kvinnor och flickor utan funktionsnedsättning. Men det är ofta svårare att få stöd för kvinnor med funktionsnedsättning.

I de undersökningar som finns går det inte att få information om vilka av kvinnorna som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet.

Utredningens förslag:

- En myndighet ska undersöka hur kvinnor som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet och upplever olika former av våld kan få bättre stöd.
- Myndigheten ska undersöka vilken kunskap som finns och hur stödet kan vara organiserat för hela Sverige.

Detta ska göras under åren 2023–2025.

Mer kunskap om barns och ungas erfarenheter och behov

För att barn och unga som behöver tolk
ska kunna ha samma rättigheter och möjligheter
som andra barn och unga
behöver de en bra tolktjänst.
De behöver tolk för att vara med i föreningar
och fritidsaktiviteter till exempel.

Det finns i dag ingen kunskap samlad
om barns och ungas behov av tolktjänst
eller vad de tycker om tolktjänsten.

Utredningens förslag:

- Den nationella funktion med ansvar för
  att samordna frågor om tolktjänster som föreslås
  i handlingsplanen ska tillsammans med
  Specialpedagogiska skolmyndigheten
  undersöka barns och ungas behov och erfarenheter
  av att använda tolk i aktiviteter i föreningar, kultur,
  i lek och på fritid.

  De ska ge förslag på hur tolktjänsten
  bättre kan tänka på och respektera
  barns och ungas rättigheter.

- När de gör undersökningen ska de också prata med
  olika organisationer för barn och unga,
  organisationer för föräldrar
  och Svenska Dövidrottsförbundet.

Detta ska göras under åren 2023–2025.

Att samordna frågor om tolktjänsten i Sverige

Det finns i dag ingen som ansvarar för
att samordna eller utveckla tolktjänsten i Sverige.
Därför är det svårt att följa upp och utveckla
tolktjänsten för framtiden.
Utredningen visar att det måste finnas
en samordning för tolktjänsten för hela landet.
I utredningen kallas denna samordning
för nationell funktion.

Utredningens förslag:

- Det ska finnas en nationell funktion som ansvarar för att samordna frågor om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Funktionen ska samarbeta med regioner, olika organisationer och med andra som arbetar för användarna av tolktjänst.
- Funktionen ska samla och ge information och statistik så att det går att följa upp utvecklingen av tolktjänsten. De ska också kunna samordna arbetet med utveckling.
- De ska samordna och ansvara för frågor som ingen annan har ett nationellt ansvar för. Det kan till exempel vara om utveckling av tolkars kompetens, upphandla rikstolktjänst och betala ut bidraget från staten för tolktjänst till regionerna.
- Funktionen ska ta fram ett system för att följa upp hur tolktjänsten fungerar. De ska tala om vilka ändringar som behövs i lagar och regler för att ha ett sådant system.

Detta ska göras under åren 2022–2023.

- Funktionen ska även kontrollera hur arbetet går med handlingsplanen senast år 2028.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om regionens ansvar för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

2 § Det som sägs i denna lag om regioner gäller också kommuner som inte ingår i en region.

Tolktjänst för vardagstolkning

3 § En region ska erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen.

En region får erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som omfattas av en annan regions ansvar för tolktjänst, om regionerna kommer överens om det.

4 § Tolktjänst för vardagstolkning ska så långt som möjligt utformas och genomföras i samråd med den enskilde.

5 § I tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet ingår viss ledsagning i anslutning till tolktillfället.

6 § Regionen får ge företräde till den som har störst nytta och behov av tolktjänst för vardagstolkning.

Samordning av övrig tolktjänst

7 § En region ska vid behov hjälpa döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen att få sina behov av tolktjänst tillgodosedda även i andra situationer än som avses i 3 § första stycket genom att samråda med den aktör som bekostar tolkning.

En region får, efter överenskommelse med den aktör som bekostar tolkning som avses i första stycket, erbjuda tolktjänst.

Allmänna bestämmelser om verksamheten

8 § Målet med verksamhet enligt denna lag är en god tolktjänst som erbjuds på lika villkor för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

9 § Verksamhet enligt denna lag ska bedrivas så att kraven på en god tolktjänst uppfylls. Det innebär att tolktjänsten särskilt ska

1. vara av god kvalitet,
2. ha god tillgänglighet, och
3. bygga på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet.

Verksamheten ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet.

Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

10 § När tolktjänst erbjuds barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

Ledning av verksamheten och avtalssamverkan

11§ Ledningen av regionens verksamhet enligt denna lag ska utövas av en eller flera nämnder. För en sådan nämnd och för gemensam nämnd gäller det som föreskrivs i kommunallagen (2017:725).

12 § Utöver avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) får en region med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en juridisk person eller enskild individ om att utföra uppgifter enligt denna lag.

Valfrihetssystem

13 § Regionen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tolktjänster för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Med valfrihetssystem enligt denna lag avses ett förfarande med löpande annonsering efter leverantörer till ett system där den enskilde som ska nyttja en tjänst har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten bland samtliga leverantörer som uppfyller de krav som regionen ställt och som regionen godkänt och tecknat kontrakt med.

14 § När regionen tillhandahåller valfrihetssystem enligt denna lag ska lagen (2008:962) om valfrihetssystem tillämpas. I stället för det som sägs i 2 kap. 3 § första meningen och 6 § lagen om valfrihetssystem ska med

1. leverantör avses den som på marknaden tillhandahåller tjänster som nämns i 13 §, och
2. tjänst avses sådan tjänst som nämns i 13 §.

Klagomålshantering

15 § Regionen ska från döva, hörselskadade och personer med dövblindhet och deras närstående ta emot klagomål och synpunkter på den egna verksamheten. Klagomålen ska snarast och på lämpligt sätt besvaras.

Regionen ska ge den som klagat en förklaring till vad som har inträffat och, i förekommande fall, en beskrivning av vilka åtgärder som regionen avser att vidta för att en liknande händelse inte ska inträffa igen.

Upplysning om sekretess och tystnadsplikt

16 § Uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden får inte lämnas ut om bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt hindrar detta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

1.2 Förslag till lag om ändring i patientlagen (2014:821)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 9 § patientlagen (2014:821) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
9 §[1]	
Bestämmelser om habilitering *och* rehabilitering, hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning *och tolktjänst för vardagstolkning* finns i 8 kap. 7 § och 12 kap. 5 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).	Bestämmelser om habilitering, rehabilitering *och* hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning finns i 8 kap. 7 § och 12 kap. 5 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

[1] Senaste lydelse 2017:66.

1.3 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 kap.	
7 §[1]	
Regionen ska erbjuda dem som avses i 1 §	
1. habilitering och rehabilitering,	1. habilitering och rehabilitering, *och*
2. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning, *och*	2. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning.
3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.	
Regionens ansvar omfattar dock inte insatser enligt första stycket *1 och 2* som en kommun inom regionen ansvarar för enligt 12 kap. 5 §. Regionens ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.	Regionens ansvar omfattar dock inte insatser enligt första stycket som en kommun inom regionen ansvarar för enligt 12 kap. 5 §. Regionens ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.
Regionen ska, i samverkan med patienten, upprätta en individuell plan när insatser som avses i första stycket *1 eller 2* erbjuds. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå.	Regionen ska, i samverkan med patienten, upprätta en individuell plan när insatser som avses i första stycket erbjuds. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

[1] Senaste lydelse 2019:973.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 §[1]

Konkurrensverket ska fullgöra de uppgifter som följer av

1. konkurrenslagen (2008:579),

2. 22 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 22 kap. 1 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 18 kap. 1 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 18 kap. 1 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet samt 5 och 9–11 §§ lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik,

3. lagen (2014:836) om näringsförbud,

4. lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.,

5. 10 kap. 7 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem,

6. 22 § lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering,

7. förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område,

8. konkurrensförordningen (2021:87),

9. 5 kap. 4 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,

10. lagen (2021:79) om ömsesidigt bistånd med delgivning och indrivning på konkurrensområdet och förordningen (2021:88) om ömsesidigt bistånd med delgivning och rådgivning på konkurrensområdet, och

11. 14 § lagen (2021:579) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter och förordningen (2021:583) om förbud mot otillbörliga handelsmetoder vid köp av jordbruks- och livsmedelsprodukter.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet när Arbetsförmedlingen tillämpar lagen (2008:962) om valfrihetssystem i enlighet med lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Vid tillsynen tillämpas 10 kap. 8 § lagen om valfrihetssystem.

[1] Senaste lydelse 2021:584.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet när regionen tillämpar lagen (2008:962) om valfrihetssystem i enlighet med lagen (2023:000) om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Vid tillsynen tillämpas 10 kap. 8 § lagen om valfrihetssystem.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

dels att 1, 7, 8 och 42 §§ och rubriken före 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny rubrik närmast före 8 §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §[1]	
Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen och innehåller bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.	
De särskilda insatserna är	
1. bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen,	
2. bidrag till litteratur *och tolk* för personer med *syn- eller hörselnedsättning*,	2. bidrag till litteratur för personer med *synnedsättning*,
	3. bidrag *till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet*,
3. bidrag för personligt biträde,	*4.* bidrag för personligt biträde,
4. särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS),	*5.* särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS),
5. bidrag till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet,	*6.* bidrag till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet,
6. lönebidrag, och	*7.* lönebidrag, och
7. skyddat arbete.	*8.* skyddat arbete.

Programmet riktar sig till personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som till följd av detta har behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla

[1] Senaste lydelse 2021:290.

ett arbete. Syftet med programmet är att kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga och stärka möjligheten att få eller behålla ett arbete. Endast personer som har lönebidrag eller skyddat arbete ska anses som deltagare i programmet när det handlar om att kvalificera sig för andra arbetsmarknadspolitiska insatser.

Bidrag till litteratur *och tolk* för personer med *syn- eller hörselnedsättning*	**Bidrag till litteratur för personer med *synnedsättning***
7 §	
Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag för	
1. kostnader för tal- och punktlitteratur som personer med en synnedsättning behöver för att kunna ta del av en arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, och	
2. kostnader med högst 150 000 kronor per år och anställd *för tolk åt barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och personer med hörselnedsättning som tar del av en utbildning som anställd eller* för inläsning på ljudmedier av facklitteratur till en person med synnedsättning som tar del av en utbildning som anställd.	2. kostnader med högst 150 000 kronor per år och anställd för inläsning på ljudmedier av facklitteratur till en person med synnedsättning som tar del av en utbildning som anställd.
	Bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet
8 §[2]	
Bidrag får inte lämnas för insatser som en region ska svara för. Bestämmelser om regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade finns	*Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag till kostnader för tolk åt döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som behöver tolkstöd för att stärka sina möjligheter att få, behålla eller ut-*

[2] Senaste lydelse 2019:1120.

i 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).	*vecklas i ett arbete som anställd, företagare eller fri yrkesutövare.* *Bidrag får lämnas till arbetsgivaren eller den som har kostnader för tolk med högst 10 prisbasbelopp per person och år. Vid deltidsarbete ska bidraget minskas i förhållande till arbetstiden.* *Med prisbasbelopp avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.*
42 §	
Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare får endast kombineras med bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen och bidrag till litteratur *och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning* enligt 3–8 §§.	Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare får endast kombineras med bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen, bidrag till litteratur *för personer med synnedsättning och bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet* enligt 3–8 §§.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

2. För ansökningar som har gjorts före den 1 januari 2024 gäller 7 och 8 §§ i den äldre lydelsen.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredaren har i uppdrag att göra en fördjupad analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) samt i departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) och utifrån den analysen ta fram en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten (dir. 2020:79, se bilaga 1). Utredaren ska i handlingsplanen redovisa de åtgärder som krävs för en nationellt samordnad förändring av tolktjänsten och vilka utmaningar som finns samt redovisa en tidsplan för det fortsatta förändringsarbetet som är förankrad med berörda aktörer. För att lägga grunden till en handlingsinriktad väg framåt ska utredaren även genomföra en fördjupad dialog med berörda aktörer på området, t.ex. statliga myndigheter, regioner och kommuner samt företrädare för funktionshindersorganisationer. Därutöver ska utredaren identifiera och analysera vilka framgångsfaktorer, problem och hinder som finns för att tolktjänsten ska utvecklas på ett framgångsrikt sätt och analysera hur ett genomförande av lämpliga förslag skulle kunna ske i praktiken.

I utredarens uppdrag ingår inte att analysera förslag som avser inrättandet av en ny statlig tolktjänstmyndighet.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas i ett betänkande senast den 15 mars 2022 (dir. 2021:112, se bilaga 2).

2.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete i september 2020 och har tagit namnet 2020 års tolktjänstutredning (S 2020:11). Utredningen ska utgå från de problembeskrivningar och bedömningar som tidigare utredningar har gjort (se ovan). Utredningen ska också genomföra en fördjupad dialog med berörda aktörer på området. Arbetet har i övrigt bedrivits på ett för utredningar sedvanligt sätt med insamling och bearbetning av för utredningen relevant material. Utredningens mötesformer har påverkats av den pågående covid-19-pandemin och Folkhälsomyndighetens riktlinjer med anledning av denna. Majoriteten av utredningens möten har därför genomförts digitalt på distans.

Dialog med intressenter och förankring av förslag

I direktiven till utredningen understryks vikten av att utredningen för en dialog för att förankra sina förslag hos berörda organ som t.ex. statliga myndigheter, kommuner och regioner samt företrädare för civilsamhället. Utredningen har tagit sig an denna del av uppdraget genom en systematik som vid sidan av möten och underhandskontakter med utredningens sakkunniga och experter även har omfattat bilaterala möten med olika intressenter samt en fördjupad behovsanalys (se närmare nedan) som har syftat till att ytterligare fördjupa bilden av utmaningar och möjligheter inom tolktjänstområdet.

I förankringsarbetet har utredningen valt att börja processen med representanter för tolktjänstanvändare. Detta i syfte att säkerställa att inhämtande av synpunkter på förslag har sin utgångspunkt i upplevelsen och erfarenheten hos tolkanvändarna själva. Som en del i detta har utredningen under hösten 2020 genom tjänstedesignföretaget Usify samt Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor låtit genomföra intervjuundersökningar med ett antal tolkanvändare om deras erfarenheter och behov av tolkstöd i olika situationer i livet. Undersökningarna har redovisats i separata rapporter till utredningen. En sammanfattning av dessa fördjupade behovsanalyser finns i avsnitt 5.3. Utredningen har även haft en workshop om barn- och ungdomsperspektivet i tolktjänsten med berörda barn- och ungdomsorganisationer och föräldraorganisationer, vilken sammanfattas i avsnitt 5.4. Vidare har intresseorganisationerna Sveriges Dövas Riksförbund, Hörselskadades Riksförbund och Förbundet Sveriges Döv-

blinda inkommit med uppdaterade behovsanalyser, vilka sammanfattas i avsnitt 5.5.

Förankringsprocessen har även omfattat en dialog med aktörer inom tolktjänstsystemet på såväl utförar- som beställarsidan. Arbetet har även innefattat att inhämta kunskap från både representanter för tolkanvändare och från aktörerna inom tolktjänstsystemet. Kunskapsinhämtningen har skett såväl i dialogform som genom inläsning av rapporter, utredningar och dylikt. Utredningen har även skickat ut en enkät till landets samtliga tolkcentraler med frågor om tolktjänstens användare och verksamhet, ansvarsfördelning, betalningsansvar och finansiering, gränsdragningsfrågor och regelverk samt utveckling av tekniska lösningar. Totalt besvarade 19 av 21 tolkcentraler enkäten. Utredningen har även skickat ut en mindre enkät till elva statliga myndigheter om deras tolkanvändning.

2.3 Disposition

Betänkandet inleds med en sammanfattning av de åtgärder som utredningen föreslår för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten. Denna sammanfattning utgör en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten.

Utredningens förslag till lag och förordning och förslag till ändringar i lag och förordning finns i kapitel 1. I kapitel 2 redogörs för utredningens uppdrag och arbete. Kapitel 3–5 utgör bakgrunden till utredningens överväganden och förslag. I kapitel 3 finns en historisk tillbakablick av tolktjänstens utveckling samt tidigare utredningar. I kapitel 4 följer en översikt av regleringar av betydelse för rätten till delaktighet och tolkstöd inom olika samhällsområden. I kapitel 5 finns en sammanställning av nyckeltal om tolktjänsten, en redogörelse för tolktjänstens målgrupp samt behoven av tolktjänst. I kapitel 6 redogör utredningen för sina mål och utgångspunkter för en långsiktig utveckling av tolktjänsten.

I kapitel 7–14 redogör utredningen för sina överväganden och förslag till åtgärder för en långsiktig utveckling av tolktjänsten.

I kapitel 15 återfinns en beskrivning av konsekvenserna av utredningens förslag.

I kapitel 16 finns utredningens överväganden och förslag i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser och kapitel 17 innehåller författningskommentar.

3 Tolktjänstens historiska utveckling och tidigare utredningar

3.1 En historisk tillbakablick om döva, teckenspråket och tolkning

Utvecklingen av dagens tolktjänst och teckenspråkets status följer funktionshinderpolitikens utveckling i Sverige. Utvecklingen har gått från ett utpräglat medicinskt synsätt på personer med funktionsnedsättning där det främst har handlat om att bota, lindra och anpassa individen till normalitet, till ett socialt och rättighetsbaserat synsätt som bygger på alla människors lika värde och idén om att samhället ska konstrueras på ett sådant sätt att så många människor som möjligt kan delta.[1] Personer med funktionsnedsättning har gått från att betraktas som patienter till att ses som medborgare med fullvärdiga medborgerliga rättigheter och skyldigheter i ett samhälle utan hinder och med jämlikhet i levnadsvillkor.[2]

3.1.1 Ett medicinskt synsätt på döva och hörselskadade

Fram till 1960-talet betraktades insatser och politiska initiativ riktade mot personer med funktionsnedsättning som medicinska frågor. De hinder som en nedsatt funktion skapar skulle åtgärdas med korrigerande eller kompensatoriska ingrepp. Individen skulle ”normaliseras” i förhållande till samhället.[3] Vad som ansågs normalt var inte beskrivet utan handlade om ett outtalat, värderingsbaserat synsätt grundat på en kombination av kultur, tradition och värdemoral. Det medicinska perspektivet innebar att de politiska insatserna primärt syftade till

[1] Prop. 1999/2000:79.
[2] Prop. 1999/2000:79.
[3] SOU 2006:54, s. 59.

att utveckla olika stöd för individen utan hänsyn till det kringliggande samhällets påverkan på resultatet. Synsättet satte i stället stort fokus på att bota och att lindra.

Målet för utbildning av döva kom som en följd av den tidens synsätt på människor med funktionsnedsättning att fokusera på förmågan att utveckla ett talat språk. Tekniska landvinningar ökade intresset för att med olika former av teknik förstärka ljud. Parallellt ökade även intresset för behandling av orsaker till hörselnedsättning och dövhet. Angreppssättet var rent medicinskt och biologiskt – ett synsätt på människan som patient och ett föremål för vård och behandling. Frågor som språkutveckling, identitet och interaktion med andra människor hade underordnad betydelse med den tidens synsätt.[4]

3.1.2 Teckenspråket har en svag ställning

Teckenspråk har i alla tider talats av döva personer och deras anhöriga. Historiskt har dock avsaknaden av officiell status och systematisering av teckenspråket i kombination med en obefintlig acceptans i samhället för teckenspråket som kommunikationsmedel inneburit både diskriminering och stora svårigheter för döva och personer med dövblindhet att vara delaktiga i samhället på jämlika villkor. På motsvarande sätt har även hörselskadade mött svårigheter och diskriminering.

3.1.3 Anhöriga och präster används som tolkar

Innan Sverige fick en tolkservice i allmän regi i slutet av 1960-talet var det främst anhöriga till döva som fungerade som tolkar. Därutöver uppmärksammade tidigt de kyrkliga samfunden behovet av teckenspråkstolkar. Från slutet av 1800-talet fanns t.ex. inom Frälsningsarmén teckenspråkskunniga frälsningssoldater som bistod med viss tolkservice. År 1906 inrättades särskilda tjänster för dövpräster vid de dåvarande dövskolorna. Utöver det rent kyrkliga arbetet var prästernas uppgift att hjälpa döva ungdomar att få en anställning efter avslutad skolgång och att fungera som tolkar ute i samhället. Även arbetsmarknadsmyndigheterna engagerade sig tidigt för att döva skulle komma ut i arbetslivet. Arbetsmarknadsverket inrättade 1938 fem

[4] SOU 2006:54, s. 60 f.

konsulenttjänster för döva. Konsulenterna skulle hjälpa till med arbetsanskaffning och i dessa situationer också fungera som tolkar.[5]

För att döva och stumma[6] personer skulle få ett bra rättsskydd utfärdades 1947 den första kungörelsen om tolk för döva och stumma i domstol.[7] Föreskriften innebar att domstolarna skulle anlita tolkar när det krävdes.

3.2 Grunden för dagens lagstiftning om vardagstolkning utvecklas

3.2.1 Funktionshinderspolitiken tar stora kliv

Med start under 1960-talet började nya perspektiv skönjas i svensk funktionshinderspolitik. Det starka fokus som låg på individens hinder skiftade till ett perspektiv som utgick från de hinder som samhällets utformning bidrog till att skapa. År 1965 tillsattes en bred handikapputredning som kom att arbeta i tio år och vars arbete ledde till en rad reformer som i grunden skapade nya förutsättningar för personer med funktionsnedsättning att vara delaktiga i samhället. Även medvetenheten i samhället om dövas behov ökade under senare hälften av 1960-talet.

Ett av handikapputredningens delbetänkanden, Kultur åt alla[8], hade särskild betydelse för döva, hörselskadade och personer med dövblindhets rättigheter att delta i kulturlivet, men också för att skapa egna kulturella uttryck. Delbetänkandet tog upp frågor kring teckenspråk och behov av undervisning samt samhällsstöd på teckenspråk.

År 1972 kom funktionshindersrörelsens första gemensamma handikappolitiska program, Ett samhälle för alla. I programmet lyfts det miljörelaterade handikappbegreppet fram som ett sätt att beskriva hur hinder i omgivningen utestänger människor från aktiv delaktighet i samhällsgemensamskapen, och därmed vikten av att undanröja sådana hinder.

Under 1970-talet och framför allt 1980-talet fortsatte funktionshinderspolitiken att utvecklas och flera viktiga reformer kom på plats. Lagstiftning som tidigare begränsat eller utestängt personer, eller

[5] SOU 1991:97, s. 38 f.
[6] Stumhet, eller mutism, innebär en psykiskt eller fysiskt framkallad oförmåga att tala. Mutism kan orsakas av psykologiska, psykiatriska eller neurologiska störningar/sjukdomstillstånd.
[7] Kung. 1947:645.
[8] SOU 1976:20.

grupper av personer med funktionsnedsättning, togs bort och förändrades successivt. Under denna tid tog också den stegvisa avvecklingen av de stora institutionerna fart och senare även vissa specialskolor som funnits för personer med funktionsnedsättning runt om i Sverige. Nu var fokus i stället att skapa förutsättningar för dessa människor att leva ett liv bland andra i samhället.

Ansvars- och finansieringsprincipen formulerades i mitten av 1970-talet som ett resultat av 1965 års handikapputredning. Principen är grundläggande inom svensk funktionshinderspolitik och innebär att varje sektor i samhället ska ha ett ansvar för att utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla invånare, inklusive personer med funktionsnedsättning. Om det finns hinder för delaktighet är undanröjandet av dessa en del av ordinarie verksamhet. Kostnaderna för de nödvändiga anpassningsåtgärderna ska finansieras på samma sätt som verksamheten i övrigt. Miljöer och verksamheter ska således utformas och bedrivas så att de blir tillgängliga för alla människor, samtidigt som kostnaderna för anpassningsåtgärderna ses som en självklar del av de totala kostnaderna för verksamheten. Undantag kan ske t.ex. när kostnaderna anses vara stora i förhållande till huvudmannens ekonomiska möjligheter.

I slutet på 1980-talet tillsattes en ny handikapputredning. 1989 års handikapputredning underströk betydelsen av ansvars- och finansieringsprincipen som innebär att varje samhällssektor måste ta sitt ansvar och därmed bidra i arbetet med att förbättra levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning.[9]

År 2000 antog riksdagen en nationell handlingsplan för funktionshinderspolitiken, Från patient till medborgare.[10] Handlingsplanen utgick från ett medborgarperspektiv som innebär att personer med funktionsnedsättning är medborgare med rättigheter och skyldigheter som andra. Strategin var att säkerställa att samhället successivt utvecklas och blir mer jämlikt i förutsättningar för delaktighet. I handlingsplanen fastslogs också att ett antal övergripande mål skulle ligga till grund för funktionshinderspolitiken. Dessa var en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet, och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder. I handlingsplanen angavs också att

[9] SOU 1991:46.
[10] Prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14.

det handikappolitiska arbetet i fortsättningen särskilt skulle inriktas på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder, att förebygga och bekämpa diskriminering mot personer med funktionshinder samt att barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder ges förutsättningar för självständighet och självbestämmande.

Riksdagen beslutade i november 2017 om ett nytt nationellt mål och en ny inriktning för funktionshinderspolitiken som tar sin utgångspunkt i mänskliga rättigheter.[11] Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas. Genomförandet av funktionshinderspolitiken inriktas mot följande fyra områden: principen om universell utformning, åtgärda befintliga brister i tillgängligheten, individuella stöd och lösningar för individens självständighet, och att förebygga och motverka diskriminering. Universell utformning innebär att samhället utformas med medvetenhet om den variation som återfinns i befolkningen och gör det möjligt för personer med funktionsnedsättning att verka i vardagen på samma villkor som människor utan funktionsnedsättning. De fyra områdena är ömsesidigt beroende av varandra. Syftet är att de tillsammans ska bidra till ett tillgängligt och jämlikt samhälle oavsett funktionsförmåga. Ansvariga aktörer ges på så sätt vägledning i sin verksamhet för att det nationella målet inom funktionshinderspolitiken ska kunna nås. Inriktningen är dessutom användbar för aktörer på alla nivåer i samhället: nationellt, regionalt och lokalt.

För genomförandet av funktionshinderspolitiken har även ett antal myndigheter ett utpekat sektorsansvar. Sektorsansvaret innebär att ha ett samlat ansvar för att genomföra insatser för att nå de funktionshinderspolitiska mål som har anknytning till myndighetens verksamhetsområde. En sektorsansvarig myndighet ska samla, stödja och driva på övriga berörda parter inom sektorn.

I samband med riksdagsbeslutet om funktionshinderspolitiken fick en särskild utredare i uppdrag att se över styrningen av funktionshinderspolitiken.[12] Utredningen redovisade i april 2019 sitt betän-

[11] Prop. 2016/17:188.
[12] Dir. 2017:133.

kande till regeringen med förslag till styrning och uppföljning av funktionshinderspolitikens genomförande.[13]

I september 2021 beslutade regeringen om en ny strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under åren 2021–2031.[14] I denna strategi har ett antal statliga myndigheter fått ett särskilt ansvar för uppföljningen av målet. En redovisning av arbetets resultat ska årligen göras i respektive aktörs årsredovisning. Myndigheten för delaktighet får i anslutning till strategin ett särskilt uppdrag att stödja och följa upp arbetet i relation till de övriga myndigheterna.

Utöver uppdraget om strategin har landets länsstyrelser ett särskilt uppdrag att upprätta en regional stödstruktur för genomförande av funktionshinderspolitikens mål. Detta är ett sätt att främja utvecklingen mot målet lokalt och regionalt. Myndigheten för delaktighet har även i detta arbete en stödjande roll.

3.2.2 Teckenspråket erkänns som officiellt språk

I början av 1970-talet ökade kraven på att samhällets syn på teckenspråk och på teckenspråkets ställning skulle förändras, inte minst inom undervisningsområdet. Kraven kom främst från dövas egna organisationer och från föräldrar till döva och hörselskadade barn. Synen på dövhet som en defekt och dåtidens attityd till teckenspråk upplevdes som kränkande. Parallellt växte forskning om teckenspråket fram initierad av dåvarande Skolöverstyrelsen och utförd av forskare knutna till Stockholms universitet. Forskningen fick stor betydelse för den fortsatta diskussionen i Sverige om teckenspråkets ställning och om dövas rätt till sitt eget språk.[15]

I slutet på 1970-talet tillsattes Integrationsutredningen som i ett antal betänkanden hanterade frågan om tvåspråkighet för döva. Utredningen markerade språkets betydelse som förutsättning för såväl möjlighet till interaktion med andra som för delaktighet och jämlikhet med andra i samhället. Utredningens förslag resulterade i att riksdagen i maj 1981 beslöt att teckenspråk skulle vara undervisningsspråk i specialskolan för döva och hörselskadade elever. Beslutet var i grunden ett språkpolitiskt beslut. Detta framgår av att teckenspråket

[13] SOU 2019:23.
[14] Regeringens beslut I:13, 2021-09-23, dnr S2019/02213 och S2021/06595.
[15] SOU 2006:54, s. 61.

i beslutet anges vara dövas första språk. Genom beslutet kom Sverige som första land i världen att ge teckenspråket status som språk.[16]

Insikten om teckenspråket som ett språk bland andra och om språkets betydelse blev alltmer uppmärksammat i samhället under 1900-talets två sista decennier.[17] När regeringen i början av 1990-talet ratificerade Europarådets minoritetsspråkskonvention fick en kommitté i uppdrag att undersöka vilka språk som skulle få status som officiella minoritetsspråk. Mot bakgrund av erkännandet av teckenspråk som nationellt språk 1981 ansåg många, både intressenter och andra aktörer, att svenskt teckenspråk uppfyllde majoriteten av kriterierna för ett minoritetsspråk och därmed borde betraktas och erkännas som ett sådant. Den ansvariga kommittén kom dock fram till att det svenska teckenspråket inte uppfyllde syftet med konventionen, som var att skydda historiska språk som är en del av Europas mångkulturella arv. Dövas kultur och svenskt teckenspråk ansågs inte omfattas av konventionen. Dessutom menade kommittén att det svenska teckenspråket redan fått officiell ställning i och med riksdagens erkännande 1981 och att status som nationellt minoritetsspråk inte skulle innebära ett starkare stöd.

År 2009 infördes för första gången i Sverige en samlad språklag.[18] Enligt lagen har det allmänna en skyldighet att skydda och främja de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. Den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda sig av det svenska teckenspråket.

Numera är medicinsk dövhet alltmer ovanligt då de allra flesta barn som föds med en omfattande hörselnedsättning får så kallade cochleaimplantat (CI). Ett CI är ett hörhjälpmedel som genom elektrisk stimulering av hörselnerven ger gravt hörselskadade och döva barn och vuxna möjligheter att uppfatta ljud. Förmågan att kunna förstå och tolka ljud varierar mycket mellan individer. Många personer som har CI använder också teckenspråk för att få en fullvärdig kommunikation. Begreppet döv har med utvecklingen av bland annat CI-tekniken i allt större omfattning gått från att vara ett medicinskt begrepp till att bli ett sätt att definiera sin språkliga och kulturella identitet som teckenspråkig. CI och andra tekniska innovationer har

[16] SOU 2006:54, s. 62.
[17] SOU 2006:54, s. 63.
[18] Språklagen (2009:600), prop. 2008/09:153.

för många människor med en grav hörselnedsättning skapat en helt ny möjlighet att självständigt kunna interagera med den hörande världen. Samtidigt anser många att den också starkt har utmanat rätten till kulturell och språklig identitet som teckenspråkig. Det är lätt att de medicinska framstegen tappar fokus på människors behov av kulturell tillhörighet och social interaktion och liksom tidigare åter börjar se teckenspråket som något som bör undvikas till förmån för det talade språket. För gravt hörselskadade i dag handlar det inte om antingen eller utan snarare om rätten att få vidareutveckla sin kulturella och språkliga identitet som teckenspråkig och att samtidigt kunna erhålla och använda de tekniska möjligheter för kommunikation som CI och andra tekniska innovationer innebär.

3.2.3 Försöksverksamhet med tolkservice blir ett lagstadgat ansvar

Riksdagen beslutade 1968 att ge stöd till försöksverksamhet med tolkservice för teckenspråkiga.[19] Försöksverksamheten skulle bedrivas av Socialstyrelsen tillsammans med landstingen (numera regioner) och skulle omfatta tolkhjälp i det dagliga livet för döva som är beroende av teckenspråket för sin kommunikation med omvärlden.[20] Exempel på sådana situationer var besök hos läkare, tandläkare, försäkringskassa, socialvårdens organ, rättshjälpen och vid viktigare inköp.[21] Efter samråd med Arbetsmarknadsstyrelsen beslöts att försöksverksamheten skulle utvidgas till att också omfatta andra situationer i det dagliga livet, exempelvis vid besök hos distriktssköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast samt vid besök hos myndigheter, i samband med närvaro vid vigsel och jordfästning, vid information på arbetsplatsen och vid fackliga möten.[22] Däremot skulle försöksverksamheten inte omfatta konferenser, kurser eller annan utbildning. Utifrån erfarenheterna från denna försöksverksamhet utfärdade Socialstyrelsen 1976 en rekommendation om en permanent verksamhet med tolkhjälp i vardagliga situationer för döva.[23] Verksamheten skulle även omfatta dövblinda oavsett om dövheten eller synskadan var den primära funktionsnedsättningen. Ett generöst synsätt föreslogs prägla inställningen till dövas

[19] Prop. 1968:41.
[20] SOU 1991:97, s. 39 f.
[21] Socialstyrelsen (1969).
[22] SOU 1991:97, s. 40.
[23] SOU 1991:97, s. 40.

och dövblindas behov av tolkhjälp. I oktober 1977 påbörjades en försöksverksamhet vars syfte bl.a. var att undersöka vilken eller vilka metoder som borde användas för att förbättra vuxendövas möjligheter till kommunikation. Ett annat syfte var att undersöka behovet av tolkservice för vuxendöva. Medel för försöksverksamheten erhölls från Allmänna arvsfonden.[24]

Försöksverksamheten pågick fram till december 1975. År 1976 blev tolktjänsten en del av landstingens hjälpmedelsverksamhet och finansierades delvis av staten genom den allmänna sjukvårdsersättningen.[25]

År 1978 övertog dåvarande Handikappinstitutet huvudansvaret för den centrala handläggningen av frågor rörande tolktjänsten. År 1981 utfärdade institutet en rekommendation om samordnad tolktjänst för döva, dövblinda och vuxendöva personer. Rekommendationen präglades av en syn som betonade tolktjänsten som ett verktyg för att den enskilde ska kunna leva som andra och i gemenskap med andra. Det framhölls bl.a. att tolktjänsten omfattar tolkning i alla situationer där brukarna anser sig behöva tolk, att tolk ska finnas att tillgå alla dagar i veckan, dygnet runt och att antalet tolkar måste utökas så att landstingens åtagande om ett samlat tolkansvar uppfylls.

Senare fick 1989 års handikapputredning i uppdrag att se över tolkverksamheten. Syftet var att utreda samhällets tolktjänst och analysera tillgången på tolkar. Utredningen konstaterade att många personer med kommunikationshinder ställs utanför möjligheterna till inflytande och delaktighet.[26] Brist på utbildade tolkar, otillräckliga åtgärder för att öka intresset för tolkyrket samt oklarheter i tolkverksamhetens organisation och i betalningsansvaret för vissa uppdrag angavs som de mest väsentliga orsakerna till att döva m.fl. inte får den tolktjänst de behöver. Utredningen konstaterade att vardagstolkningsuppdrag i regel är kortvariga och att de normalt endast kräver en tolk. Utredningen lämnade ett antal förslag till förbättringar i dessa hänseenden. Bland annat föreslogs att landstingen skulle bli skyldiga att tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning för teckenspråkiga personer. Förslaget skulle genomföras genom ett tillägg till dåvarande 1 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Behov av tolk i andra situationer förutsattes bli tillgodosedda och finansierade av respektive anordnare av verksamheten enligt ansvars- och finansierings-

[24] SOU 1991:97, s. 40 f.
[25] SOU 1991:97, s. 40.
[26] SOU 1991:97.

principen. Landstingen skulle dock kunna förmedla tolkar även i dessa situationer. Begreppet vardagstolkning föreslogs vidgas till att också omfatta tolkning vid fritidsaktiviteter, rekreation och i föreningslivet. I tolktjänsten borde även enligt utredningen ingå grundläggande tolktjänst i arbetslivet upp till 20 timmar per månad samt vid nyanställning, introduktion och utbildning inom företag eller på annan arbetsplats. I betänkandet lades även fast ett antal mål för tolktjänsten som att den t.ex. ska vara avgiftsfri för den enskilde och i övrigt lätt att tillgå och vidare att den ska ha och fortlöpande utveckla sådan kompetens att behov av olika tolkningsmetoder kan tillgodoses på ett kvalificerat sätt. Majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte förslaget, men ansåg att merkostnaderna borde finansieras med särskilda statliga medel.

Efter förslag från regeringen infördes bestämmelsen om tolktjänst för vardagstolkning i dåvarande hälso- och sjukvårdslagen som trädde i kraft i januari 1994.[27] Genom bestämmelsen blev landstingen skyldiga att erbjuda barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade som är bosatta i landstinget tolktjänst för vardagstolkning.[28]

Enligt regeringen var syftet att ge döva m.fl. grupper som är beroende av tolk i sin vardag möjligheter att ge och ta emot information, påverka, kunna förmedla sina synpunkter och därmed själva få inflytande över sina liv.[29] I propositionen anförs vidare att landstinget genom bestämmelsen har ansvar för att organisera, tillhandahålla och finansiera tolkar för vardagstolkning. Därutöver anges följande.[30] I förhållande till tidigare bruk av begreppet vardagstolkning avses enligt regeringen en utvidgning. Utöver tolk för de situationer i vardagslivet som i dag brukar ingå i begreppet omfattas vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet, för fritidsaktiviteter och för rekreation. I begreppet vardagstolkning ingår även tolkning för att underlätta den enskildes möjlighet att delta i föreningslivet. Vardagstolkning berör enligt regeringen en mängd situationer i vardagslivet som det inte är möjligt eller önskvärt att noga precisera. Som en vägledning kan ändå vissa områden anges, såsom tolk vid besök inom såväl privat som offentlig sjukvård (med det förstås även distriktssköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast m.m.), vid besök hos tandläkare, försäkringskassa, socialtjänstens organ samt olika myndigheter. Tolk kan vidare

[27] Prop. 1992/93:159, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321.
[28] Numera 8 kap. 7 § 3 hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
[29] Prop. 1992/93:159, s. 201 f.
[30] Prop. 1992/93:159, s. 201 f.

behövas för att få rättshjälp eller för att göra viktigare inköp, uträtta bankärenden, delta i information på arbetsplatsen, fackliga möten, föräldramöten, körkortsutbildning, för att närvara vid vigsel, konfirmation, dop och begravning m.fl. liknande situationer. I begreppet vardagstolkning ligger också att bereda döva m.fl. medborgare motsvarande möjligheter som andra att få en meningsfull fritid och rekreation. Här kan t.ex. ingå tolk vid rekreationsresa för en dövblind person och tolk vid föreningsverksamhet. Vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet ingår också i begreppet vardagstolkning. Med tanke på de varierande situationer som kan föreligga både efter enskildas behov och arbetslivets förändringar är det inte lämpligt att närmare precisera de tillfällen när tolktjänst kan behövas, utöver tillfällen som nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller på annan arbetsplats. Vardagstolkning ska också kunna tillhandahållas för personer som sysselsätts inom daglig verksamhet enligt den föreslagna lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

3.3 Tolktjänsten har följts upp och utretts flera gånger

I samband med handikappreformen 1994 fick Socialstyrelsen i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen när det gällde de olika insatsernas kvalitet, kostnader och genomförande.[31] En av de insatser som följdes upp var landstingens tolkverksamhet. Socialstyrelsen började göra uppföljningar redan 1989 och sammanlagt genomfördes sex uppföljningar, varav den sista genomfördes 2001.[32] Uppföljningarna behandlade t.ex. antalet utförda uppdrag och timmar, antal tolkanvändare, antal anställda och tolkarnas utbildningsnivå, förekomst av eventuella brukarråd samt kostnader för tolkverksamheten.

3.3.1 Riksrevisionen får ett första uppdrag efter Socialstyrelsens uppföljningar

Riksrevisionsverket (RRV) fick 2002 regeringens uppdrag att granska hur landstingen använde statsbidraget till tolktjänst för döva m.fl. grupper. I uppdraget ingick också bl.a. att undersöka i vilken grad behoven av tolktjänst tillgodosågs. RRV konstaterade i sin rapport[33]

[31] Socialstyrelsen (2008), s. 11.
[32] Socialstyrelsen (2001).
[33] Riksrevisionsverket (2002).

att vissa landsting hade minskat sin egen finansiering i samband med att statsbidraget infördes, vilket inte varit avsikten. I somliga landsting hade statsbidraget fungerat som en större eller mindre delfinansiering av verksamheten och i andra som ett stimulansbidrag.

Granskningen ledde fram till slutsatsen att det fanns risk för att tolktjänsten misslyckats med att möta vissa gruppers och individers behov av följande anledningar. Tolktjänsten känner inte till gruppens eller individens behov. Brukaren i fråga känner till att servicen finns men väljer, av olika skäl, att inte utnyttja den. Tolktjänsten har inte tillräckliga resurser för att genomföra de beställda uppdragen. Tolktjänsten lever inte upp till brukarnas behov av kvalitet och servicenivå.

Enligt RRV förekom det att landstingen inte beviljade en tolk till situationer där de enligt hälso- och sjukvårdslagen borde vara skyldiga till det. Bland annat visade det sig vara svårt att få en tolk utanför kontorstid. RRV menade också att landstingens verksamhet i vissa fall inte stämde med det utvidgade vardagstolkningsbegreppet, exempelvis fanns det landsting som inte utförde tolkning i samband med utlandsresor.

Vidare konstaterade RRV att det är svårt att mäta brukarnas behov och att efterfrågan på tolktjänst ökar i takt med att utbudet av tolktjänst förändras (ökas utbudet ökas också efterfrågan).

RRV kritiserade Socialstyrelsens uppföljningar, bl.a. för att de inte hade innehållit några brukarundersökningar. Uppföljningarna ansågs vidare innehålla en del oklara definitioner som påverkat kvaliteten på data, men RRV konstaterade också att landstingen av olika skäl haft svårt att lämna uppgifter till styrelsen.

3.3.2 En bred översyn görs om teckenspråket

I december 2003 beslutades att en särskild utredare skulle göra en bred översyn av rätten och möjligheterna att använda teckenspråket.[34] Utredningen som antog namnet utredningen Översyn av teckenspråkets ställning presenterade sitt slutbetänkande 2006 och konstaterade bl.a. att teckenspråkigas behov av tolk för vardagstolkning inte blir fullt ut tillgodosett.[35] Vidare var det enligt utredningen svårt att avgöra vad som är landstingens ansvar och vad som är någon annan huvud-

[34] Dir. 2003:169.
[35] SOU 2006:54.

mans ansvar. Enligt utredningen har landstingen haft olika principer om vad som faller inom begreppet vardagstolkning och det konstaterades att den praxis som förutsatts i propositionen år 1993 ännu inte hade utvecklats. Vidare ansåg utredningen att systemet för vem som ska betala för tolk kan vara svårt att begripa när det gäller olika ansvarsområden. Ett av utredningens förslag var att Socialstyrelsen borde få i uppdrag att tydliggöra vad som ingår i vardagstolkning. Utredningen föreslog att Socialstyrelsen skulle ta fram en handbok med regler för vardagstolkning som kan användas av tolkanvändare och tolkcentralernas personal.

3.3.3 Socialstyrelsen får ett uppdrag som rör vardagstolkning

Socialstyrelsen fick i sitt regleringsbrev för budgetåret 2008 i uppdrag att kartlägga hur bestämmelsen om vardagstolkning tillämpades samt att tydliggöra vad som ingick i landstingens ansvar för vardagstolkning.

I december 2008 redovisades uppdraget och Socialstyrelsen bedömde sammanfattningsvis att tolksystemet med många betalningsansvariga är rörigt och svårtolkat för samtliga inblandade parter.[36]

När det gällde Socialstyrelsens uppdrag att tydliggöra vad som ingår i landstingens ansvar för vardagstolkning anfördes att regelverket är tydligt avseende sådan vardagstolkning där det inte finns andra betalningsansvariga. Ett landsting bör inte ”definiera bort” vissa typer av uppdrag från vad som kan vara vardagstolkning (t.ex. fritidstolkning). När det gäller arbetslivstolkning bedömdes det vara oklart vilket ansvar landstinget har. Landstingets insatser ska komplettera arbetsgivarens, men inte heller arbetsgivarens ansvar är tydligt. Det kompliceras ytterligare av att det också finns en gränsyta mellan landstingets och Arbetsförmedlingens ansvar. Socialstyrelsen för i sin uppdragsredovisning ett resonemang om att det inte finns någon bestämmelse om att landstingen ska bekosta tolktjänst 20 timmar i månaden och att landstingen därför inte har något sådant ansvar. Resonemanget kopplas till att Arbetsförmedlingens ansvar inte inträder förrän landstingen har uppfyllt sitt ansvar. Socialstyrelsen ansåg när det gäller tolkning i arbetslivet att regeringen borde klargöra de olika ansvarsområdena.

[36] Socialstyrelsen (2008).

Vidare menade Socialstyrelsen att vardagstolkning i princip inte kan bli aktuellt då det gäller deltagande i utbildning. Dock kan vissa kurser som inte har någon finansiering av tolk vara vardagstolkning. Socialstyrelsen anser att det finns anledning att närmare granska hur statsbidragen till studieförbunden bör påverka beslut om vardagstolkning. När det gäller tolktjänst i skolan menar Socialstyrelsen att om skolan tar initiativ till ett möte med döva föräldrar angående deras barns skolgång, t.ex. för ett utvecklingssamtal, bör det vara skolan som är betalningsansvarig för tolkhjälpen. För föräldramöten i skolan bör det vara landstinget som betalar tolkkostnaden.

I kontakter med myndigheter borde det enligt Socialstyrelsen vara myndigheten som står för tolkkostnaden om det är myndigheten som initierar kontakten, eller om det är en kontakt med anledning av ett ärende. Problemet som uppmärksammades är att det är många gånger är svårt för landstingen att veta om det är en ärenderelaterad situation.

Socialstyrelsen föreslog att en offentlig utredning skulle tillsättas för att se över hela systemet med tolk till de primära tolkanvändarna och att en sådan översyn bör inriktas mot att skapa ett mer förenklat, samordnat och överskådligt system än dagens.

3.3.4 Tolktjänstutredningen får ett omfattande uppdrag

Som en följd av Socialstyrelsens rapport fick i september 2010 en särskild utredare i uppdrag att kartlägga och analysera hur nuvarande reglering, finansiering, organisering och tillsyn av tolktjänst till barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och dövblinda fungerar inom olika samhällsområden. Utredaren skulle lämna de förslag som föranleddes av analysen. Analysen skulle omfatta frågor som rör klargörande av begreppet vardagstolkning. Analysen skulle också omfatta upphandling, it-utveckling och utvecklingsmöjligheter för distanstolkning samt säkerställande av framtida statistiska uttag om bl.a. brukarnas behov. Målsättningen skulle vara en brukarorienterad modell för tolktjänst med ändamålsenlig och kostnadseffektiv organisation. Regelverket för tolktjänsten skulle vara tydligt, förutsägbart och lättöverskådligt.

Utredningen, som tog namnet Tolktjänstutredningen, lämnade i december 2011 betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och

utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.[37] Utredningens samlade slutsats var att nuvarande system för tolktjänst är ett system där ansvaret för att anlita och finansiera tolktjänst i samhället vilar på många olika myndigheter och huvudmän och styrs av många olika regelverk. Detta bedömdes i sin tur begränsa samhällets möjligheter att erbjuda en resurseffektiv tolktjänst av hög kvalitet, samt till viss del även tillhandahållandet av de olika tekniska lösningar som tolkanvändare nyttjar. Systemet bedömdes dessutom vara svåröverblickbart och oförutsägbart för tolkanvändarna.

Mot denna bakgrund föreslog Tolktjänstutredningen att huvudmannaskapet för samhällets tolktjänst skulle samlas hos en ny statlig myndighet, Tolktjänstmyndigheten, med 4–6 tillhörande regionala enheter. Förslaget motiverades i huvudsak med att ett samlat statligt ansvar för tolktjänst underlättar och skapar bättre förutsättningar för ett långsiktigt och strategiskt arbete för att stärka det svenska teckenspråkets ställning, för att uppnå nationell likvärdighet och för att möta behov av specialistkompetens. Det bedömdes även innebära bättre förutsättningar för kvalitetsutveckling, uppföljning och statistikuppföljning samt en mer resurs- och kostnadseffektiv verksamhet som underlättar statlig samordning.

Tolktjänstmyndighetens huvuduppgifter skulle vara att förmedla och utföra tolktjänst åt döva, hörselskadade och personer med dövblindhet, vilka benämndes primära tolkanvändare, och myndighetens uppgifter skulle regleras i en särskild lag. Myndigheten fick erbjuda tolktjänst i situationer av privat karaktär, för att utöva fritidsintressen, för att delta i föreningslivet, vid kontakter med hälso- och sjukvården och i arbetslivet. Tolktjänstmyndigheten fick också erbjuda rikstolktjänst för intressepolitiska uppdrag av riksövergripande karaktär t.ex. styrelsemöten i riksorganisationerna, intressepolitiska möten eller kongresser. Tolktjänst fick erbjudas genom distanstolkning, om det bedömdes möjligt och motiverat med beaktande av den primära tolkanvändarens individuella behov. Statliga och kommunala myndigheter skulle dock konsekvent tillämpa ansvars- och finansieringsprincipen. Undantag från ansvars- och finansieringsprincipen skulle göras vid kontakter med hälso- och sjukvården och i vissa fall inom kulturområdet. I utredningens förslag omfattades inte tolktjänst vid utbildning, förutom om den sker inom en arbetsplats.

[37] SOU 2011:83.

I tolktjänst för personer med dövblindhet skulle ingå den ledsagning som sker i anslutning till tolktjänsten.

Tolktjänsten skulle i huvudsak vara behovsbaserad och utgå från den primära tolkanvändarens nytta och behov av tjänsten. Även kostnaden för tolktjänsten skulle beaktas. Viss del av tolktjänsten skulle emellertid kunna erbjudas utan behovsprövning, dvs. utgöra så kallade valfrihetstimmar. Antalet valfrihetstimmar skulle fastställas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde.

I uppdraget att förmedla tolktjänst skulle ingå att nationellt och regionalt samordna och koordinera tolkuppdrag utifrån aktuella behov och efterfrågan i olika delar av landet. Med uppgiften att förmedla tolktjänst skulle dels ingå att ansvara för kontakten mellan den primära tolkanvändaren och tolkbolag eller anställd tolk, dels att fungera som länk mellan den primära tolkanvändaren och annan ansvarig myndighet i de fall tolkanvändaren vänder sig till tolktjänstmyndigheten men ansvaret åvilar annan myndighet.

Tolktjänstmyndigheten skulle få tillhandahålla valfrihetssystem för tolktjänster.

Utredningens förslag skulle finansieras genom omdisponering av befintliga medel för samhällets tolktjänst, inklusive de medel från Arbetsförmedlingen som kan beviljas för tolkinsatser, de resurser som Post- och telestyrelsen avsätter för de tre förmedlingstjänsterna Bildtelefoni.net, Texttelefoni.se och Teletal samt de resurser som avsätts för rikstolktjänst. Medlen för rikstolktjänst skulle öronmärkas för det ändamålet.

Betänkandet har inte remissbehandlats.

3.3.5 En interdepartemental arbetsgrupp får i uppdrag att arbeta vidare med vissa frågor

En interdepartemental arbetsgrupp med representanter från Socialdepartementet, Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet fick i juni 2014 i uppdrag att lämna de förslag som krävs för att åstadkomma en ändamålsenlig, brukarorienterad och kostnadseffektiv tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet samt att lämna förslag som ökar förutsägbarheten och rättssäkerheten för tolkanvändare och främjar en god kvalitet på erbjuden tolktjänst var man än bor i Sverige. Arbetsgruppen skulle sammanfattningsvis överväga för- och nackdelar med att

skapa en samlad administration för beställning av tolktjänster, överväga och föreslå hur it-tjänster kan användas, utifrån ett språk- och tillgänglighetsperspektiv utreda och överväga möjliga konsekvenser av att tolktjänst regleras i en särskild lag, bedöma om en mer ändamålsenlig och effektiv organisation av ansvar och stöd för tolkning i arbetslivet kan införas samt överväga och föreslå hur tolkning för personer med dövblindhet kan utformas och organiseras. Förslagen skulle finansieras inom ramen för befintliga medel för tolkning.

Arbetsgruppen avslutade sitt arbete i maj 2015 och förslagen lämnades i departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning.[38] I promemorian föreslogs en ny lag om tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet i syfte att tydliggöra regionernas ansvar för att organisera, tillhandahålla och finansiera vardagstolkning för målgruppen. Tolktjänsten skulle vara behovsbaserad, vilket innebar att regionen fortsatt skulle få prioritera den som har störst behov av tjänsten. Regionen fick även beakta kostnaden för tjänsten. Tolktjänst för vardagstolkning föreslogs kunna erbjudas på plats eller genom distanstolkning. I lagen föreslogs även att regionen skulle få sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning. Regionen skulle även få tillhandahålla tjänster som en annan region var ansvarig för enligt lagen om vardagstolkning, om regionerna kom överens om det.

Det föreslogs en definition av tolktjänst för personer med dövblindhet som innebar att den består av tolkning, syntolkning och den ledsagning som sker i direkt anslutning till tolktillfället. Vidare föreslogs ett lagkrav om att kommunen och regionen vid behov skulle ingå en överenskommelse om ett samarbete i fråga om personer med behov av både ledsagning från kommunen och tolktjänst från regionen.

Vidare bedömdes att regionerna är de som har bäst förutsättningar att samordna sig i en gemensam it-baserad ingång för bokning och administration av tolktjänst och att statens roll borde vara att stödja regionerna i förarbete och utveckling av en sådan funktion.

I departementspromemorian bedömdes vidare att huvudmännen har bäst förutsättningar att bedöma vilka it-funktioner som lämpar sig att utveckla och driva inom ramen för en gemensam funktion för bokning. Vidare hänvisades i promemorian till ett uppdrag som hade getts till Myndigheten för delaktighet (MFD) om att skapa en natio-

[38] Ds 2016:7.

nell digital plattform för målgruppsanpassad information om aktuell utveckling och tekniska möjligheter på området.

När det gäller tolktjänst inom arbetslivet gjordes bedömningen att MFD borde få i uppdrag att informera berörda aktörer om deras respektive ansvar för att i vissa situationer tillhandahålla tolk och andra stöd. Vidare lyftes möjligheterna med befintlig teknik och tjänster samt goda exempel för att öka delaktigheten för målgruppen.

Departementspromemorian har remissbehandlats.

Remissinstanserna kritiska – önskar ett helhetsgrepp av tolktjänsten

En majoritet av remissinstanserna var kritiska till promemorians samlade förslag. Många remissinstanser ansåg att promemorians förslag saknade ett helhets- och brukarperspektiv på frågan om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Många efterfrågade en statlig huvudman med ett samlat ansvar för all tolkning till målgruppen eller att det fanns en väg in för bokning av tolk.

Flera remissinstanser ansåg att det är orimligt att hänvisa till ansvars- och finansieringsprincipen när det t.ex. gäller muséer och teatrar och att principen riskerar att slå hårt mot t.ex. ideella teatrar. Vissa ansåg att principen inte har något genomslag.

Även om flera remissinstanser var positiva till en särskild lag om tolktjänst för vardagstolkning och att regleringen skulle lyftas bort från hälso- och sjukvårdslagen menade många att den inte löser de gränsdragningsproblem som finns mellan regions ansvar för vardagstolkning och andra aktörers ansvar för tolkning till målgruppen. Vissa menade tvärtom att lagförslaget riskerade att förvärra nuvarande situation och att uppräkningen av situationer som kan utgöra vardagstolkning riskerade att begränsa utbudet av vardagstolkning ytterligare. Någon lyfte att vardagstolkning i stället borde benämnas ”det som hör livet till”. Vissa ansåg att det ska vara behovet och inte situationen som avgör om man får tolktjänst. Någon remissinstans ansåg att begreppet vardagstolkning borde slopas och att en heltäckande definition av tolkning skulle införas i stället. En del remissinstanser ansåg att även hörande borde betraktas som tolkanvändare, att de med språklig deprivation borde inkluderas i lagen och att taltjänst borde ingå.

Flera remissinstanser var positiva till att det i lagen infördes undantag för lokaliseringsprincipen så att regionerna skulle kunna samverka kring tolktjänst. En remissinstans ansåg att det skulle behöva klargöras om möjligheten att ingå avtal med annan om att tillhandahålla tolktjänst bara avser utförandet av tolkuppdraget eller om det även avser behovsprövningen och prioriteringen, vilket kan vara på gränsen till myndighetsutövning.

En del remissinstanser ansåg att det bör finnas en oberoende instans för tillsyn över lagen. Andra ansåg att ett besked om att man inte får tolk bör kunna överklagas.

När det gäller förslagen som särskilt gäller personer med dövblindhet ansåg många remissinstanser att det var vällovligt att gruppen uppmärksammats särskilt. Några remissinstanser ansåg att definitionen av tolkning var missvisande eftersom tolkning också kan ske mellan flera personer med dövblindhet. Flera remissinstanser ställde sig tveksamma till förslaget om krav på en överenskommelse mellan regioner och kommuner för personer med dövblindhet som har behov både av tolkning och ledsagning. Vissa ansåg att en individuell plan skulle vara ett bättre verktyg för att komma till rätta med problemen. Några lyfte frågan vad som händer med de dövblinda tolkanvändare som inte är beviljade ledsagning av kommunen. Någon instans lyfte också att frågan om omkostnader för ledsagaren behöver regleras. Några remissinstanser ansåg att definitionen av dövblindtolkning borde ändras så att ”i direkt anslutning” togs bort. De menade i stället att tolkuppdraget börjar och slutar på den plats som tolkanvändare uppgett. Vissa menade att tolk och ledsagare har olika kompetenser och att arbetsinnehållet för ledsagaren måste bestämmas. Några remissinstanser ansåg att tolkarna borde ha fått vara mer involverade under arbetets gång, att det är viktigt med personkännedom mellan tolk och tolkanvändare och att en majoritet av all tolkning utförs under två till tre vardagar per vecka.

3.3.6 En tillfällig satsning görs på arbetslivsområdet

Regeringen genomförde under åren 2018–2020 en tillfällig satsning på ökade möjligheter till tolktjänst i arbetslivet. Satsningen innebar att Socialstyrelsen fick i uppdrag att fördela 15 000 000 kronor per år till regionerna enligt en särskild fördelningsnyckel. Stimulans-

medlen skulle endast få användas till personalkostnader och därtill relaterade kostnader avseende arbetslivsinriktad tolktjänst som gäller utförande av arbetsuppgifter av särskild betydelse, t.ex. mer kvalificerade uppgifter eller uppgifter som innebär ytterligare utvecklingsmöjligheter för den enskilde.[39] Stimulansmedlen fick dock inte användas till personalkostnader avseende arbetslivsinriktad tolktjänst som gäller nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller annan arbetsplats, information på arbetsplatsen, fackliga möten, anställningsintervju och samtal med arbetsgivaren. Stimulansmedlen fick användas till tolktjänster gentemot både arbetstagare och företagare som är primära tolkanvändare.

Socialstyrelsen slutrapporterade uppdraget i oktober 2021.[40] I rapporten anger Socialstyrelsen att utnyttjandet av bidraget varit lågt under åren 2018–2020 och att sju av regionerna hade valt att inte rekvirera något bidrag överhuvud taget. Det innebär att endast 39 procent av det totala anslaget under åren 2018–2020 användes. Socialstyrelsen bedömer att statsbidragets syfte har främjats genom att stimulansmedlen stärkt målgruppens möjligheter att delta i arbetslivet och gett målgruppen ökade möjligheter att kunna utföra mer kvalificerade arbetsuppgifter.

Region Stockholm valde att inte ta del av stimulansmedlen. I en skrivelse till Socialstyrelsen anför regionen att den nya satsningen borde sättas in i ett större sammanhang och utgöra del av en långsiktig satsning för att klara framtidens utmaningar.[41] Viktiga frågor som kvarstår att lösa angavs vara organisation och ansvar för utförandet. Regionen menade att resurserna borde fördelas via arbetsmarknadsmyndigheterna eftersom syftet i första hand är arbetsmarknadspolitiskt och avsikten är att stärka döva personers ställning på arbetsmarknaden.

[39] Regeringens beslut II:5, 2018-06-20, S2016/02162/FST (delvis), S2018/03797/FST (delvis).
[40] Socialstyrelsen (2021).
[41] Region Stockholm, svar om stimulansmedel daterat 2018-09-10.

4 En översikt av regleringar om rätten till delaktighet och tolkstöd

4.1 Rätten till delaktighet och tolkstöd regleras på olika sätt

I kapitlet redogörs för de centrala konventionerna om mänskliga rättigheter, EU-rätt och nationella författningar som mer övergripande rör rätten till delaktighet och att få använda sitt eget språk. Därefter redogörs för författningar och andra styrmedel som antingen direkt eller indirekt kan innebära att döva och hörselskadade personer och personer med dövblindhet får tolkstöd inom olika områden. Med tolkstöd avses både regionens tolktjänst och andra aktörers ansvar för att använda tolk eller ge bidrag till tolk.

4.2 Konventioner om mänskliga rättigheter

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i Förenta nationernas (FN) allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. Förklaringen utgör en deklaration som i stora delar anses vara sedvanerätt. Enligt förklaringen är alla människor födda fria och lika i värde och rättigheter. Rättigheter som ryms i förklaringen har förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna.

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter antogs av FN:s generalförsamling 1966 och trädde i kraft i förhållande till Sverige 1976. Enligt konventionen är rätten att använda det egna språket och

rätten att få utöva sin kultur grundläggande mänskliga rättigheter (artikel 27). Även tecknade språk omfattas av en sådan rätt.

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

I december 2006 beslutade FN:s generalförsamling att anta konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och det fakultativa (frivilliga) protokollet till konventionen. För Sveriges del trädde konventionen och protokollet i kraft den 14 januari 2009.

Konventionen ska säkerställa att personer med funktionsnedsättning också får del av de mänskliga rättigheterna. Den innehåller ett antal vägledande principer som rätten till icke-diskriminering, jämlikhet, oberoende, delaktighet och lika möjligheter. Den innehåller också bestämmelser om barn i syfte att säkerställa att barn med funktionsnedsättning får del av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på lika villkor som andra barn (artikel 7).

I konventionen finns bestämmelser som specifikt behandlar rättigheter för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Konventionsstaterna ska vidta ändamålsenliga åtgärder för att erbjuda dem teckenspråkstolkar för att underlätta deras tillgänglighet till byggnader och andra anläggningar som är öppna för allmänheten (artikel 9). Vidare förbinder sig konventionsstaterna att vidta åtgärder så att personer med funktionsnedsättning har möjlighet att utöva rätten till yttrandefrihet, genom möjlighet att söka, få och lämna information och åsikter under samma förutsättningar som andra och på det kommunikationssätt som individen väljer. Det innebär bl.a. att konventionsstaterna godtar och underlättar användning av teckenspråk, punktskrift och andra tillgängliga medel, former och format för kommunikation i offentliga sammanhang samt att de erkänner och verkar för användning av teckenspråk (artikel 21).

Konventionsstaterna ska säkerställa att utbildning för personer med dövblindhet eller som är döva eller hörselskadade ges på de mest ändamålsenliga språken, formerna och medlen för den enskilde (artikel 24). Enligt samma artikel ska konventionsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska tillförsäkras dessa rättigheter genom att anställa lärare, även lärare med funktionsnedsättning, som är utbildade i teckenspråk. Vidare behandlar artikel 24 rätten till utbildning utan diskriminering och

under likställda förhållanden, vilket bl.a. innebär att konventionsstaterna ska bereda möjlighet till utbildning i teckenspråk och stödja dövsamhällets språkliga identitet. Slutligen ska konventionsstaterna säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång till allmän högre utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning och livslångt lärande utan diskriminering och på lika villkor som andra.

Genom artikel 27 erkänner konventionsstaterna rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning på samma villkor som för andra. Det innefattar rätten att kunna förtjäna sitt uppehälle genom fritt valt eller antaget arbete på arbetsmarknaden och i en arbetsmiljö som är öppen, som främjar integration och är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska skydda och främja förverkligande av rätten till arbete, däribland för personer som förvärvar funktionsnedsättning under anställning, genom att vidta ändamålsenliga åtgärder, däribland lagstiftning.

Vidare erkänner konventionsstaterna att personer med funktionsnedsättning har samma rätt som andra att vara delaktiga i kulturlivet, i rekreations- och fritidsverksamhet och idrott (artikel 30). Enligt samma artikel ska personer med funktionsnedsättning ha rätt på lika villkor som andra till erkännande av och stöd för sin särskilda kulturella och språkliga identitet, däribland teckenspråk och dövas egen kultur.

Det fakultativa protokollet innebär att den som anser att hans eller hennes rättigheter är kränkta har möjlighet att klaga till en övervakningskommitté inom FN-systemet, Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt kommittén har konventionsstaterna ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar (margin of appreciation) när det gäller att bedöma vilka anpassningsåtgärder som är proportionerliga eller motiverade. Kommittén prövar om de nationella domstolarna gjort en grundlig och saklig bedömning av alla omständigheter som lagts fram, men ifrågasätter inte domstolars bedömningar i enskilda fall med mindre dessa är uppenbart godtyckliga eller innebär att den berörda vägras rättsskydd.[1]

[1] Se t.ex. kommitténs yttranden CRPD/C/13/D/9/2012 och CRPD/C/15/D/13/2013.

Konventionen om barnets rättigheter

Konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) antogs 1989 av FN:s generalförsamling och ratificerades av Sverige 1990. I juni 2018 fattade riksdagen beslut om att inkorporera barnkonventionen i svensk lag genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter som trädde i kraft den 1 januari 2020.[2]

Konventionen innehåller fyra grundläggande principer: Principerna om icke-diskriminering, barnets bästa, rätten till liv och utveckling samt rätten att få komma till tals (artikel 2, 3, 6 och 12).

I artikel 23 erkänner konventionsstaterna att ett barn med fysisk eller psykisk funktionsnedsättning bör åtnjuta ett värdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. Konventionsstaterna erkänner rätten till särskild omvårdnad för ett barn med funktionsnedsättning och ska, inom ramen för tillgängliga resurser, uppmuntra och säkerställa att det berättigade barnet och de som ansvarar för dess omvårdnad får lämpligt stöd. Stödet ska syfta till att säkerställa att barnet har effektiv tillgång till och får utbildning, hälso- och sjukvård, rehabilitering och habilitering, förberedelse för arbetslivet och möjligheter till rekreation på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling, inklusive dess kulturella och andliga utveckling.

I artikel 28 erkänner konventionsstaterna barnets rätt till utbildning. Konventionsstaterna ska även uppmuntra utvecklingen av olika former av gymnasial utbildning inklusive såväl högskoleförberedande utbildning som yrkesutbildning och göra dessa tillgängliga och åtkomliga för varje barn samt vidta lämpliga åtgärder såsom införande av bl.a. ekonomiskt stöd vid behov. Konventionsstaterna ska också genom varje lämpligt medel göra högre utbildning tillgänglig för alla på grundval av förmåga och bl.a. göra utbildnings- och yrkesrelaterad information och vägledning tillgänglig och åtkomlig för alla barn. Kommittén för barnets rättigheter övervakar att konventionen efterlevs.

[2] Prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna

År 1950 antogs den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna). Medlemsstaterna i Europarådet är skyldiga att respektera och följa konventionen. Enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska konventionen jämte vissa protokoll gälla som lag i Sverige. Enligt artikel 2 i första tilläggsprotokollet till konventionen får ingen förvägras rätten till undervisning och enligt artikel 14 i konventionen får ingen diskriminering förekomma vad gäller åtnjutandet av den rättigheten. Funktionsnedsättning omfattas av diskrimineringsförbudet i artikel 14.

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen (RF) får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

4.3 EU-rätt

Europeiska unionens (EU) fördrag och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan), som har samma rättsliga värde som fördragen, utgör grunden för EU:s regelverk om diskriminering.

Rättighetsstadgan gäller för medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten (artikel 51). I rättighetsstadgan finns ett förbud mot diskriminering (artikel 21.1). Enligt artikel 26 erkänner och respekterar unionen rätten för personer med funktionshinder att få del av åtgärder som syftar till att stärka deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhällslivet.

EU har antagit ett flertal direktiv för att motverka diskriminering. Det som bedöms ha störst relevans för denna utredning är det s.k. arbetslivsdirektivet.[3] Enligt artikel 5 i arbetslivsdirektivet ska arbetsgivaren vidta de åtgärder som behövs i det konkreta fallet för att göra det möjligt för en person med funktionsnedsättning att bl.a. få tillträde till, delta i eller göra karriär i arbetslivet, såvida åtgärderna inte medför en oproportionerlig börda för arbetsgivaren. Av skälen till direktivet framgår att effektiva och praktiska åtgärder bör vidtas för

[3] Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling, EGT 2000, L 303/16.

att organisera arbetsplatsen med hänsyn till personer med funktionsnedsättning, t.ex. inredning av lokaler eller anpassning av utrustning, arbetstakt, arbetsfördelning, utbildningsmöjligheter eller arbetsledning (skäl 20). Vid bedömningen av om åtgärderna blir alltför betungande bör man enligt direktivet särskilt beakta de ekonomiska och andra kostnader som åtgärderna medför, organisationens eller företagets storlek och ekonomiska resurser och möjligheten att erhålla offentliga medel eller annat stöd (skäl 21).

Arbetslivsdirektivet är införlivat i svensk rätt genom diskrimineringslagen (2008:567) och svenska domstolar ska tolka lagen med beaktande av arbetslivsdirektivet. Av EU-domstolens praxis framgår att det ankommer på nationella domstolar att pröva om en åtgärd medför en oproportionerlig börda för arbetsgivaren.[4]

4.4 Generella författningar som rör personer med funktionsnedsättning

4.4.1 Principen om allas lika värde

Den grundläggande principen om alla människors lika värde kommer bland annat till uttryck i det s.k. målsättningsstadgandet i regeringsformen (1 kap. 2 §). Där anges att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde. Vidare ska det allmänna verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Principen om allas lika värde i regeringsformen kan inte i sig ge upphov till några rättigheter för enskilda eller skyldigheter för staten.[5] Stadgans mest väsentliga funktion är att ålägga det allmänna att positivt verka för att de aktuella rättigheterna skyddas, främjas och i största möjliga utsträckning förverkligas.[6]

[4] EU-domstolens dom HK Danmark, C-335/11 och C-337/11, EU:C:2013:222.
[5] Prop. 1973:90, s. 194 f.
[6] SOU 1975:75, s. 184.

4.4.2 Diskrimineringslagen

Den nationella diskrimineringslagstiftningen syftar till att värna principen om alla människors lika värde och allas rätt att bli behandlade som individer på lika villkor.[7] Diskrimineringslagen har till ändamål att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder (1 kap. 1 §).

Med diskriminering avses direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier, sexuella trakasserier och instruktioner att diskriminera (1 kap. 4 §). Lagens diskrimineringsbegrepp har sitt ursprung i de EU-rättsliga förbuden mot diskriminering.

Diskrimineringsgrunden bristande tillgänglighet infördes genom en lagändring den 1 januari 2015.[8] Förbud mot diskriminering i form av underlåtenhet att vidta åtgärder för tillgänglighet var tidigare reglerat, men då enbart på arbetslivets område och i fråga om viss utbildning, det sistnämnda enbart i fråga om lokalernas tillgänglighet och användbarhet. Syftet med den nya diskrimineringsgrunden var att skapa en möjlighet för enskilda personer med funktionsnedsättning att göra sin rätt gällande att delta i samhällslivet på likvärdiga villkor som andra utan hinder i form av bristande tillgänglighet.[9] Med bristande tillgänglighet avses att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning. Åtgärderna ska dock vara skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning och med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde samt andra omständigheter av betydelse (1 kap. 4 § 3).

På arbetslivets område och när det gäller tillgängliga lokaler på högskolans område ska bestämmelsen om bristande tillgänglighet inte innebära någon förändring i förhållande till vad som gällt tidigare.[10] Diskrimineringsgrunden gäller emellertid på flera områden än tidigare. Den gäller i arbetslivet, i utbildningsverksamhet, i arbetsmark-

[7] Prop. 2007/08:95, s. 79.
[8] Prop. 2013/14:198, bet. 2013/14:AU8, rskr. 2013/14:367.
[9] Prop. 2013/14:198, s. 58 f.
[10] Prop. 2013/14:198, s. 61.

nadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, vid start eller bedrivande av näringsverksamhet, för yrkesbehörighet, vid medlemskap i arbetstagar-, arbetsgivar- och yrkesorganisationer, vid tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder, vid anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning, i hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, statligt studiestöd, värn- och civilplikt samt i vissa avseenden för dem som har offentlig anställning.[11]

Diskrimineringsombudsmannen (DO) utövar tillsyn över att diskrimineringslagen följs. DO ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den (4 kap. 1 §). DO får dock föra talan i domstol för en enskild som medger det (4 kap. 2 § och 6 kap. 2 §). DO kan i vissa situationer besluta om vitesföreläggande (4 kap. 4 §).

Vid tolkning av diskrimineringslagens bestämmelse om bristande tillgänglighet ska Arbetsdomstolen beakta bl.a. arbetslivsdirektivet och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (se AD 2017 nr 51 och AD 2020 nr 3).

4.4.3 Språklagen

I språklagen (2009:600) finns bestämmelser om det svenska språket, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket samt om språkanvändning i offentlig verksamhet och i internationella sammanhang (1 §). Syftet med lagen är att ange svenskans och andra språks ställning och användning i det svenska samhället. Lagen syftar också till att värna svenskan och den språkliga mångfalden i Sverige samt den enskildes tillgång till språk (2 §).

Tillgången till språk är av grundläggande betydelse för enskilda individers möjligheter till social gemenskap och en förutsättning för den enskildes möjligheter att utbilda sig och skaffa sig kunskap. Språket är också en förutsättning för den enskildes deltagande i den demokratiska processen.[12]

Av lagen framgår att språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska samt att det i annan lag finns särskilda bestämmelser om rätt

[11] Prop. 2013/14:198. s. 73 f.
[12] Prop. 2008/09:153, s. 7.

att använda nationella minoritetsspråk och annat nordiskt språk (10 §). Vidare anges i paragrafen att när det gäller skyldigheten för domstolar och förvaltningsmyndigheter att anlita tolk och att översätta handlingar finns det särskilda bestämmelser.

I förarbetena till lagen anges att i likhet med hur det är för alla som använder talade språk har teckenspråket som språk stor betydelse för både identiteten och den kulturella tillhörigheten. Utöver detta har teckenspråket en särskild betydelse på så sätt att detta språk är en förutsättning för många av de teckenspråkiga att kunna kommunicera med omvärlden.[13] Det allmänna har därför ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket (9 §).

Vidare framgår att det är samhället som ansvarar för att den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket (14 och 15 §§). I förarbetena anges att det bör framgå av särskilda bestämmelser hur det allmännas ansvar för teckenspråket ska uppfyllas i praktiken, t.ex. inom utbildningsområdet. Att ges möjlighet att använda teckenspråk innebär att den teckenspråkiga får tillgång till tolkning.[14]

4.5 Regleringar och andra styrmedel som kan innebära en möjlighet att få tolkstöd inom olika områden

4.5.1 Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken

Enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken ska myndigheterna utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen. Myndigheterna ska verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheterna ska särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I detta arbete ska konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara vägledande.

[13] Prop. 2008/09:153, s. 25.
[14] Prop. 2008/09:153, s. 42 f.

4.5.2 Förvaltningslagen

Enligt förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet använda tolk och se till att göra innehållet i handlingar tillgängligt om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala (13 §).

Förvaltningslagen, och således även den aktuella bestämmelsen om tolk, gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolar (1 § första stycket). Uttrycket förvaltningsmyndighet i lagen har samma innebörd som i regeringsformen och används för att beteckna de myndigheter vars uppgift är att sköta offentliga förvaltningsuppgifter.[15] Det innebär att lagen är tillämplig för ärendehandläggning vid både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Bestämmelsen gäller även vid handläggningen av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas i allmän förvaltningsdomstol efter överklagande enligt bestämmelserna i kommunallagen (2 §).

Uttrycket förvaltningsärenden hos domstolarna innefattar bl.a. sådana administrativa ärenden som rör domstolarnas inre organisation och anställning av personal.[16]

När den nya förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 fick bestämmelsen om myndigheters ansvar för att använda tolk en delvis ny utformning. Den nya bestämmelsen innebär dels en utvidgning av tillämpningsområdet till att även omfatta den som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, dels en skärpning i förhållande till tidigare lydelse där det angavs att en myndighet bör använda tolk. Den skarpare lydelsen som anger att myndigheten ska använda tolk innebär enligt förarbetena inte att det ställs några andra eller längre gående krav på myndigheterna än vad som i praktiken redan gäller.[17]

Behovskriteriet ger utrymme för myndigheterna att i vissa fall avstå från tolkning eller översättning. Ett exempel kan vara ärenden av mindre vikt för den enskilde där kostnaderna för åtgärden framstår som oproportionerliga i förhållande till den enskildes möjligheter att ändå ta till vara sin rätt. Det är alltså ytterst myndigheten som avgör

[15] Prop. 1985/86:80 s. 57 och prop. 2016/17:180 s. 25.
[16] Prop. 2016/17:180, s. 286.
[17] Prop. 2016/17:180, s. 85 f.

om och i vilken utsträckning det finns ett behov av tolk eller översättning i det enskilda ärendet.[18] I förarbetena till den tidigare förvaltningslagen anges att personer som behöver tolk vid sina kontakter med myndigheterna bör få sådant bistånd i all rimlig utsträckning. Vilken utsträckning som kan anses rimlig beror dock även på sådant som tillgången på tolkar. Den kan variera från en ort till en annan och även växla över tid. Enligt förarbetena måste också kostnaden för samhällets tolkservice stå i rimlig proportion till den betydelse som ärendet har för den enskilde.[19]

Bestämmelsen om tolk är inte inskränkt till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.[20] Den är således tillämplig även i ärenden som inte mynnar ut i något för den enskilde bindande beslut, t.ex. ärenden som avser endast rådgivning.

Bestämmelsen täcker däremot inte den del av det allmännas verksamhet som består av faktiskt handlande, exempelvis sjukhusvård eller undervisning (1 § andra stycket).[21]

Inte heller täcker bestämmelsen ärendehandläggning vid brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet (3 §). Uttrycket brottsbekämpande verksamhet syftar i förvaltningslagen på både den brottsförebyggande och den brottsutredande verksamheten.[22] Undantaget har i förarbetena motiverats med den nära koppling som finns mellan förfarandet hos myndigheter i den brottsbekämpande verksamheten och rättegången i allmän domstol där specifika förfaranderegler finns.[23]

Bestämmelserna i förvaltningslagen om handläggning av ärenden gäller bara i begränsad omfattning i skolväsendet eftersom verksamheten i stor utsträckning består av undervisning, vilket utgör s.k. faktiskt handlande. Verksamheten avser endast till en mindre del handläggning av ärenden. I den mån allmänna huvudmäns verksamhet inom skolväsendet avser handläggning av ärenden är emellertid bestämmelsen om tolk i 13 § i princip tillämplig. Detsamma gäller emellertid inte för enskilda huvudmän inom skolväsendet. Av 29 kap. 10 § skollagen (2010:800) följer att bestämmelsen om tolk i 13 § förvalt-

[18] Prop. 2016/17:180, s. 299.
[19] Prop. 1985/86:80, s. 26 f.
[20] Hellners, Malmqvist (2010), s. 107.
[21] Prop. 2016/17:180, s. 23 f.
[22] Prop. 1985/86:80, s. 82.
[23] Prop. 2016/17:180, s. 32.

ningslagen inte ska tillämpas vid ärendehandläggning hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Även inom hälso- och sjukvården gäller förvaltningslagens bestämmelse om tolk endast i begränsad omfattning, eftersom verksamheten i stor utsträckning består av utförande av hälso- och sjukvård, vilket också utgör s.k. faktiskt handlande.[24]

4.5.3 Rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen

Allmän domstol får anlita en tolk om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter behöver tolk. Om en misstänkt eller en målsägande i ett brottmål till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter behöver tolk, ska en tolk anlitas vid sammanträden inför rätten. Om det är lämpligt, får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas. Detta följer av 5 kap. 6 § rättegångsbalken.

Det som anges i 5 kap. 6 § rättegångsbalken gäller även under en förundersökning (23 kap. 16 § samma lag). Under en förundersökning beslutar undersökningsledaren om en sådan åtgärd.

I allmän förvaltningsdomstol gäller att domstolen vid behov ska anlita en tolk om part, vittne eller annan som ska höras inför rätten har en funktionsnedsättning som begränsar förmågan att se, höra eller tala. Om det är lämpligt får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas. Domstolen ska, om det är möjligt, anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad. I annat fall ska en annan lämplig person anlitas (50 § första stycket förvaltningsprocesslagen [1971:291]).

4.5.4 Kommunallagen

Kommuner och regioner ska enligt 4 kap. 23 § kommunallagen (2017:725) verka för att förtroendevalda med funktionsnedsättning kan delta i handläggningen av ärenden på samma villkor som andra förtroendevalda. Enligt förarbetena[25] avser bestämmelsen sådana generellt verkande åtgärder som behöver vidtas för att det ska vara möjligt för förtroendevalda med funktionsnedsättning att delta i ärendehand-

[24] Se närmare om förvaltningslagens tillämpning inom hälso- och sjukvården, prop. 2016/17:180, s. 33 f.
[25] Prop. 2001/02:80, s. 93 f. och s. 141 f.

läggningen. Åtgärder riktade till en specifik individ omfattas inte av bestämmelsen, till exempel personliga hjälpmedel som en förtroendevald behöver för att kunna ta del av handlingar eller delta i handläggningen av ärenden. Av förarbetena framgår vidare att det inte går att göra en definitiv avgränsning kring vilka åtgärder som kan ses som generellt verkande, men det rör sig om åtgärder som typiskt sett är avsedda att komma till nytta för en bredare krets.

När enskilda har att välja mellan olika utförare av en nämnds tjänster ska nämnden enligt 8 kap. 18 § kommunallagen lämna information om samtliga utförare, om inte annat framgår av lag eller annan författning. Sådan information ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. Att informationen ska vara lättförståelig innebär att den ska utformas utifrån de behov som den enskilde har. Det kan således behövas både skriftlig och muntlig information och information på andra språk.

4.5.5 Hälso- och sjukvård och tandvård

Tolktjänst inom hälso- och sjukvården och tandvården tillgodoses bl.a. genom reglerna om vardagstolkning enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att vardagstolkning omfattar tolkning vid besök inom såväl privat som offentlig sjukvård (med det förstås även distriktssköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast m.m.), vid besök hos tandläkare, försäkringskassa, socialtjänstens organ samt olika myndigheter.[26]

Utöver det finns bestämmelsen i 3 kap. 6 § patientlagen (2014:821) där det anges att informationen ska anpassas till mottagarens ålder, mognad, erfarenhet, språkliga bakgrund och andra individuella förutsättningar. Av förarbetena följer att hälso- och sjukvårdens verksamheter vid behov bör anlita tolk och har ett ansvar för att utforma sin information så att den blir tillgänglig för alla.[27] Patientlagen gäller för all hälso- och sjukvårdsverksamhet, dock inte för tandvården.

[26] Prop. 1992/93:159, s. 202.
[27] Prop. 2013/14:106, s. 117 f.

4.5.6 Arbetslivet

Arbetsgivarens ansvar

I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns bestämmelser som har till syfte att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet och i övrigt uppnå god arbetsmiljö (1 kap. 1 §).

Av lagen framgår att arbetsförhållandena ska anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende (2 kap. 1 §), s.k. generell arbetsmiljöanpassning. Enligt förarbetena ska hänsyn tas till den enskilde arbetstagarens ålder, yrkesvana och övriga individuella förutsättningar.[28]

Vidare ska arbetsgivaren genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet (3 kap. 3 § andra stycket), s.k. individuell arbetsmiljöanpassning. Att ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar kan enligt förarbetena både handla om särskilda personella stödinsatser och individriktade åtgärder i miljön.[29] Som exempel anges tekniska åtgärder eller anpassning av arbetsredskap, men även arbetsorganisatoriska frågor och åtgärder för att förbättra den psykosociala arbetsmiljön. Vidare anges i förarbetena att det finns en gräns för arbetsgivarens ansvar och att den gränsen inte är möjlig att klart ange i lagen. Det konstateras även att möjligheterna att anpassa arbetsvillkoren har ökat genom bl.a. den tekniska utvecklingen och att det också måste avspeglas i vad man kan kräva av arbetsgivaren.

Arbetsmiljölagens krav på arbetsmiljöanpassning hänger nära samman med diskrimineringslagens bestämmelser om diskriminering på arbetslivsområdet. En skillnad är emellertid att arbetsmiljölagen endast gäller befintliga arbetstagare medan diskrimineringslagen omfattar fler än så (se nedan).

Diskrimineringslagen förbjuder diskriminering av bl.a. en arbetstagare, en arbetssökande, den som söker eller fullgör praktik, eller den står till förfogande för att utföra eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft på grund av hans eller hennes funktionsnedsättning (2 kap. 1 § diskrimineringslagen). Vad som avses med diskriminering anges i avsnitt 4.4.2 ovan. När det gäller arbetsgivarens ansvar för anpassningsåtgärder är det främst grunden bristande tillgänglighet som aktualiseras.

[28] Prop. 1990/91:140, s. 44.
[29] Prop. 1990/91:140, s. 45 f.

Med bristande tillgänglighet avses att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag eller annan författning och med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde samt andra omständigheter av betydelse (1 kap. 4 § 3 diskrimineringslagen).

Enligt förarbetena till diskrimineringslagen går det inte att generellt ange vad som är skäliga åtgärder för att eliminera eller reducera verkningarna av en funktionsnedsättning. Det beror på omständligheterna i det enskilda fallet. I första hand bör emellertid inriktningen på åtgärderna styras av arten och graden av arbetstagarens funktionsnedsättning i förening med de krav som anställningen och arbetsuppgifterna innebär. Även förändringar av arbetsuppgifterna, arbetstiden eller arbetsmetoderna kan bli aktuella. Utgångspunkten är att en arbetsgivare som inriktar sig på att uppfylla ansvaret enligt arbetsmiljölagen, och lyckas med det, inte behöver överväga ytterligare åtgärder på grund av reglerna i diskrimineringslagen.[30]

Arbetsgivaren behöver inte vidta åtgärder som är oskäliga. I den bedömningen beaktas arbetsgivarens förmåga att bära en eventuell kostnad för åtgärden. Detta gäller vare sig åtgärden är av enkel beskaffenhet eller följer av tillämplig författning. Om en arbetsgivare saknar möjlighet att bära kostnaden för en viss åtgärd, kan den inte anses skälig att kräva. Inte heller kan sådana åtgärder krävas som skulle få stora konsekvenser på verksamheten i övrigt. Detta gäller inte bara för den privata sektorn utan även för offentlig verksamhet.[31] En given förutsättning är också att arbetsgivaren har praktiska möjligheter att genomföra åtgärden.[32] Ytterligare en omständighet att beakta är karaktären på förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde personen med funktionsnedsättning. Det kan av naturliga skäl inte ställas samma krav på åtgärder för tillgänglighet när det gäller kontakter av engångskaraktär som det kan göras i arbetslivet där avtalsförhållandet mellan parterna kan vara både långvarigt och omfattande.[33]

[30] Prop. 2013/14:198, s. 65.
[31] Prop. 2013/14:198, s. 66 f.
[32] Prop. 2013/14:198, s. 68.
[33] Prop. 2013/14:198, s. 68.

Regionens ansvar för vardagstolkning i arbetslivet

Regionen har enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen ansvar för att erbjuda barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade som är bosatta inom regionen, som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) eller som stadigvarande vistas inom regionen, tolktjänst för vardagstolkning. Ansvaret omfattar bl.a. vissa tolktjänster i arbetslivet. Enligt förarbetena till bestämmelsen kan tolk i arbetslivet ges vid information på arbetsplatsen, såsom vid möten med arbetsgivaren och vid anställningsintervjuer, vid fackliga möten och i vissa grundläggande situationer i arbetslivet såsom vid nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller på annan arbetsplats.[34] Vidare anförs i förarbetena att det utöver dessa exempel – med tanke på de varierande situationer som kan föreligga efter både enskildas behov och arbetslivets förändringar – inte är lämpligt att närmare precisera de tillfällen när tolktjänst kan behövas.

Arbetsförmedlingens insatser

Arbetsförmedlingen kan med stöd av förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga bevilja särskilda insatser för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och personer med hörselnedsättning. Förordningen, som ändrades den 1 juli 2017, innebär att det maximala belopp som får ges i bidrag till tolk för utbildning har höjts från 50 000 kronor per år och anställd till 150 000 kronor per år och anställd samt att syftet med lönebidragen har förtydligats.[35]

De särskilda insatserna som regleras i förordningen är bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen, bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning, bidrag för personligt biträde, särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS), bidrag till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet, lönebidrag och skyddat arbete. De insatser som kan avse bidrag eller kompensation för tolkkostnader är bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och bidrag för personligt biträde.

[34] Prop. 1992/93: 159, s. 156 f. och 201 f.
[35] Förordning (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, Ds 2014:29 och Ds 2016:14.

Bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning

Arbetsförmedlingen får enligt förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga lämna ekonomiskt bidrag i form av kostnader med högst 150 000 kronor per år och anställd för tolk åt barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och personer med hörselnedsättning som tar del av utbildning som anställd (7 § 2). Bidrag får inte lämnas för insatser som en region ska svara för enligt 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslagen (8 §). Bidraget kan ges till kurser och utbildning men även för seminarier, konferenser eller studiebesök som har anknytning till den enskilde personens arbete. Det ska vara fråga om en utbildning som har betydelse för den enskilde personens sätt att utföra sitt arbete eller kompetensutveckling som stärker den anställdes situation på arbetsmarknaden. Insatsen kan ske både inom och utom landet.[36]

Bidrag för personligt biträde

Arbetsförmedlingen får vidare enligt förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga lämna stöd till personligt biträde med högst 60 000 kronor per år till arbetsgivare eller annan som har kostnader för ett personligt biträde åt en anställd med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, när denne behöver ett biträde (9 och 10 §§). Stöd till personligt biträde kan också lämnas när en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är företagare eller fri yrkesutövare och behöver biträde. Stödet kan även erhållas för en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga för att han eller hon ska kunna ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsinriktad rehabilitering eller praktisk arbetslivsorientering. Till företagare som har funktionsnedsättning som medför stora kommunikationssvårigheter får stöd lämnas med högst 120 000 kronor per år.

För många personer med funktionsnedsättning kan hinder i arbetet undanröjas med tekniska anpassningar och lösningar. För vissa är dock hindren av sådan karaktär att de enbart kan undanröjas med ett personligt biträde.[37]

[36] Arbetsförmedlingen, handläggarstöd, Af-2021/00307759.
[37] SOU 2012:31, s. 320.

Stödet till personligt biträde avser att vara en ekonomisk kompensation till tolkanvändarens arbetsgivare för merkostnader till följd av att arbetsplatsen avsätter personresurser för stöd i arbetet. En tolkanvändare kan behöva ett biträde för att utföra vissa arbetsuppgifter, t.ex. att svara i telefon eller få hjälp med redigering av texter. En praxis har utvecklats hos Arbetsförmedlingen som innebär att stödet även kan bidra till att ersätta arbetsgivarens tolkkostnader.[38]

4.5.7 Utbildningsverksamhet

I detta avsnitt redogörs för de bestämmelser och regleringar som kan innebära att barn, elever och studerande får tillgång till tolkstöd i utbildningsverksamheten. Den del av de allmänna utbildningsanordnarnas verksamhet som avser utbildning omfattas inte av 13 § förvaltningslagen som reglerar myndigheters skyldighet att använda tolk vid handläggning av ärenden, eftersom utbildning betraktas som s.k. faktiskt handlande och därmed är undantaget från den bestämmelsens tillämpningsområde (för en närmare redogörelse för förvaltningslagens tillämpningsområde se avsnitt 4.5.2).

Diskrimineringslagen innehåller bestämmelser om förbud mot diskriminering inom all utbildningsverksamhet. I 2 kap. 5 § diskrimineringslagen anges att den som bedriver verksamhet som avses i skollagen eller annan utbildningsverksamhet (utbildningsanordnare) inte får diskriminera något barn eller någon elev, student eller studerande som deltar i eller söker till verksamheten. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska likställas med utbildningsanordnaren när de handlar inom ramen för anställningen eller uppdraget.

Förbudet omfattar alla diskrimineringsgrunder i 1 kap. 5 § diskrimineringslagen, t.ex. den om bristande tillgänglighet. Med bristande tillgänglighet avses att en person med en funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag och annan författning, och med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde, samt andra omständigheter av betydelse.

[38] SOU 2011:83, s. 117.

Det åtgärder som bör vidtas är generellt sett mer långtgående vid längre utbildningar än vid korta utbildningar eller enstaka kurser, även om det inte går att jämföra med de krav som kan ställas på arbetslivsområdet där arbetstagaren är skyldig att utföra en motprestation. Andra författningar som gäller för utbildningsområdet och som reglerar tillgänglighet eller stöd i andra avseenden bör enligt förarbetena till lagen vara starkt vägledande för skälighetsbedömningen av vilka åtgärder som i ett visst fall kan krävas.[39] I förarbetena anges vidare att bestämmelserna om ändamålsenliga lokaler (2 kap. 35 § skollagen) och om särskilt stöd (3 kap. 7–12 §§ skollagen) bör vara starkt vägledande när det gäller att avgöra vilken anpassningsåtgärd som kan komma i fråga i ett enskilt fall. Som angetts tidigare bör det inte anses skäligt att kräva åtgärder som går utöver krav som följer av annan lagstiftning eller annan författning. Den som har uppfyllt de krav på tillgänglighet som gäller enligt annan lagstiftning bör kunna utgå från att ytterligare krav inte följer av diskrimineringslagstiftningen.[40]

På utbildningsområdet tar jämförelsekriteriet sikte på att den aktuella studerande kan genomföra studierna på ett sätt som är jämförbart med vad som är fallet för studerande utan en sådan funktionsnedsättning. Om någon – även bortsett från frågan om funktionsnedsättning – saknar sakliga förutsättningar för de studier det är fråga om, kan diskrimineringsförbudet om bristande tillgänglighet inte åberopas.[41]

Generellt om skolväsendet

Skollagen innehåller regler om skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna som anordnas av det offentliga eller av enskilda. Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, de obligatoriska skolformerna och vissa särskilda utbildningsformer.

För samtliga skolformer gäller enligt skollagen att i utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förut-

[39] Prop. 2013/14:198, s. 69.
[40] Prop. 2013/14:198, s. 80.
[41] Prop. 2013/14:198, s. 126.

sättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 §). Vidare gäller att alla ska ha lika tillgång till utbildning, om inte annat följer av särskilda bestämmelser (1 kap. 8 §). Utbildningen ska dessutom vara likvärdig inom varje skolform varhelst den anordnas i landet (1 kap. 9 §).

Inom samtliga skolformer gäller att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att nå kunskapskrav och kravnivåer ska ges stöd som syftar till att så långt möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (3 kap. 2 §). För alla elever gäller därutöver att de skyndsamt ska ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om det kan befaras att de inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller (3 kap. 5 §).

Under respektive rubrik nedan redovisas de särskilda regler som gäller för respektive skolform och som har relevans för att personer med funktionsnedsättning får tillgång till utbildning på samma villkor som andra.

Elever i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, sameskola och fritidshem

I skollagen finns krav på skolan att utreda en elevs behov av särskilt stöd om eleven av någon anledning riskerar att inte nå de kunskapskrav som finns trots att stöd har getts i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen enligt 3 kap. 5 § skollagen eller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga (3 kap. 7 §). Om en utredning visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska rektorn besluta att eleven ska ges sådant stöd (3 kap. 7 §). Rektor ska se till att ett åtgärdsprogram tas fram där det ska framgå hur skolan ska stödja eleven så att han eller hon kan nå kunskapsmålen (3 kap. 9 §).

Av förarbetena till skollagen framgår att det inte finns någon definition av uttrycket ”behov av särskilt stöd” i lagen.[42] Det är heller inte möjligt att i lagtext närmare definiera vilka förutsättningar som ska finnas för att stöd ska ges i skolarbetet. Bestämmelserna måste därför bli allmänt hållna och knytas till ett ansvar för skolan att utreda elevens stödbehov.

[42] Prop. 2009/10:165, s. 287.

Beslut av en rektor om åtgärdsprogram får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 16 §). Nämnden har inte möjlighet att sätta ett annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Om nämnden anser att beslutet är felaktigt – om utredningen visar att eleven ska ges särskilt stöd i annan omfattning eller form än vad som skett – har nämnden att upphäva beslutet och återförvisa ärendet till rektor för ny handläggning. Rektorn måste då fatta ett nytt beslut i fråga om åtgärdsprogram.

Elever i specialskola

Av skollagen framgår att ett barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller av andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskola, om de är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, i annat fall är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning (7 kap. 6 §). Även för elever i specialskolan gäller bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen (se ovan under rubriken Elever i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, sameskola och fritidshem). Frågan om mottagande i specialskolan prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten (7 kap. 6 §).

Barn i förskola

Barn ska från och med ett års ålder erbjudas förskola i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. skollagen gäller inte barn i förskolan, eftersom målen där inte avser individuella barns prestationer utan verksamhetens kvalitetsutveckling.[43] Det finns emellertid en särskild bestämmelse om att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling ska ges det stöd som deras speciella behov kräver (8 kap. 9 §). Rektorn ska se till att barnet ges sådant stöd och barnets vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta vid utformningen av de särskilda stödinsatserna (8 kap. 9 §).

[43] Prop. 2009/10:165, s. 350.

Elever inom kommunal vuxenutbildning

I skollagen finns bestämmelser om den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning samt i svenska för invandrare. För dessa skolformer gäller de allmänna bestämmelserna om stöd och anpassningar i 3 kap. 2 § och 5 § men inte bestämmelserna om särskilt stöd i 3 kap. 7–12 §§.

I 20 kap. 2 § skollagen anges även att utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar. I förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning anges att nödvändiga anpassningar av kursplanen får göras för döva eller hörselskadade elever (2 kap. 14 §).

Studerande vid studieförbund, folkhögskolor och studerandeorganisationer inom folkhögskolan

Myndigheten för yrkeshögskolan lämnar med stöd av förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk statsbidrag till folkhögskolor för utbildning av tolkar för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade eller personer med dövblindhet och teckenspråklärarutbildning.

Folkbildningsrådet[44] beslutar med stöd av förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen om vilka studieförbund, folkhögskolor och studerandeorganisationer inom folkhögskolan som ska få statsbidrag.

Folkbildningsrådet avsätter årligen en viss del av statsbidraget till folkhögskolorna för förstärkningsbidrag för förstärkta insatser för deltagare med funktionsnedsättning. Förstärkningsbidraget avser merkostnader för utökad lärartäthet vid pedagogiska insatser för deltagare med funktionsnedsättning. Utöver det beslutar Specialpedagogiska skolmyndigheten om särskilt utbildningsstöd för deltagare med funktionsnedsättning i folkhögskolor enligt förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd, vilket bl.a. kan gå till merkostnader för tolk för studerande som är döva, har en hörselnedsättning eller dövblindhet.

[44] Folkbildningsrådet är en ideell förening som består av medlemsorganisationerna Studieförbunden i samverkan, Sveriges Kommuner och Regioner och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation.

Folkbildningsrådet avsätter årligen en del av statsbidraget till studieförbunden för tillgänglighetsbidrag. Den rörliga delen av tillgänglighetsbidraget avser enbart pedagogiskt stöd, till exempel anpassat studiematerial, teknisk pedagogisk utrustning eller andra pedagogiska resurser, för att möjliggöra för enskild deltagare med funktionsnedsättning att delta.[45]

Därutöver har regionerna enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen ansvar för att erbjuda barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade som är bosatta inom regionen, som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen eller som stadigvarande vistas inom regionen, tolktjänst för vardagstolkning. Vardagstolkning kan enligt förarbetena till bestämmelsen vara tolktjänst vid fritidssysselsättning, vilket kan omfatta t.ex. kvällskurser vid studieförbund.[46]

Studenter vid universitet och högskolor

I högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) finns allmänna bestämmelser om universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap. Författningarna saknar emellertid bestämmelser om särskilt stöd eller motsvarande.

Universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina får hos Stockholms universitet ansöka om bidrag för sådant särskilt pedagogiskt stöd, inklusive teckenspråkstolkning, för studenter som upplever funktionshinder i studiesituationen för de kostnader som överstiger 0,3 procent av anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. I mån av behov ska universitetet fördela de nationella medel som anvisas för detta ändamål genom utbetalning till berört lärosäte. Universitetet ska besluta om hur arbetet ska organiseras.[47] Behov av stöd upp till 0,3 procent av grundanslaget ska således täckas av respektive utbildningsanordnare.

[45] Folkbildningsrådet (2021), s. 21.
[46] Prop. 1992/93:159, s. 156.
[47] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Stockholms universitet.

Studenter i yrkeshögskolan

För utbildningar inom yrkeshögskolan får statsbidrag lämnas till kommuner, regioner eller enskilda fysiska eller juridiska personer och särskilda medel får lämnas till universitet eller högskolor som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (5 kap. 2 § förordningen [2009:130] om yrkeshögskolan). Statsbidrag respektive särskilda medel får enligt samma bestämmelse även lämnas till dessa aktörer för kostnader för bl.a. särskilt pedagogiskt stöd till studerande med funktionsnedsättning. Enligt förordningen om yrkeshögskolan ska den ansvariga utbildningsanordnaren se till att de studerande som behöver särskilt pedagogiskt stöd i utbildningen får sådant stöd (2 kap. 3 §). Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) beslutar om en utbildning får ingå i yrkeshögskolan och om statsbidrag eller särskilda medel.

Enskilda utbildningsanordnare kan även få statligt stöd för sina utbildningar enligt förordningen (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar. MYH beslutar om statsbidrag enligt förordningen och får lämna extra statsbidrag för nödvändiga stödinsatser för studerande med funktionsnedsättning som har antagits till en utbildning som bidrag lämnas för enligt förordningen (25 och 30 §§).

Det finns ett antal utbildningar som anordnas av en enskild huvudman som inte har rätt till statsbidrag, exempelvis utbildning till frisör, massör samt vissa utbildningar inom reklamområdet.

4.5.8 Fritidsaktiviteter, föreningsliv och situationer av privat karaktär

Den som deltar i fritids- och föreningsliv kan få tolktjänst med stöd av reglerna om tolktjänst för vardagstolkning i 8 kap. 7 § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att vardagstolkning omfattar tolkning vid fritidsaktiviteter, rekreation och i föreningslivet.[48] Där framgår vidare att i begreppet vardagstolkning ligger också att bereda döva m.fl. motsvarande möjligheter som andra att få en meningsfull fritid och rekreation. Här kan t.ex. ingå tolk vid rekreationsresa för en dövblind person och tolk vid föreningsverksamhet. Av förarbetena framgår även att vardagstolkning

[48] Prop. 1992/93:159, s. 156 och s. 202.

omfattar tolkning vid besök hos försäkringskassa, socialtjänstens organ samt olika myndigheter. Vidare framgår att tolk även kan behövas för att få rättshjälp eller för att göra viktigare inköp, uträtta bankärenden, delta i information på arbetsplatsen, fackliga möten, föräldramöten, körkortsutbildning samt för att närvara vid vigsel, konfirmation, dop och begravning m.fl. liknande situationer.

5 Om tolktjänsten, dess målgrupp och tolkbehov

5.1 Om regionens tolktjänst

5.1.1 Tolkanvändare

Målgruppen för regionens tolktjänst är barndomsdöva, vuxendöva och hörselskadade personer samt personer med dövblindhet. Det är för dessa personer som regionen har ett ansvar att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning. När utredningen använder begreppet tolkanvändare utan närmare specificering är det således denna målgrupp som avses. Det är svårt att ange en exakt siffra på antalet tolkanvändare inom målgruppen. Utifrån svaren på utredningens enkät hade de 19 tolkcentraler som besvarade enkäten 7 918 aktiva registrerade tolkanvändare inom den egna regionen under 2019. Enligt Nysam AB hade tolkcentralerna 8 282 registrerade tolkanvändare under 2019.[1] Det finns inte några skäl att anta att antalet tolkanvändare har förändrats i någon avgörande omfattning sedan 2019. Utredningens uppskattning är därför att antalet aktiva tolkanvändare i samtliga regioner uppgår till cirka 8 200 personer. Som en jämförelse kan nämnas att antalet registrerade tolkanvändare år 2010 uppgick till 6 223 personer och att de år 2005 uppgick till 5 312 personer.[2] Utredningen har inte kännedom om de registrerade tolkanvändarna åren 2010 och 2005 också var aktiva tolkanvändare.

Hur regionens tolkanvändare närmare fördelar sig utifrån kön och ålder redogörs för nedan i tabell 5.1.

[1] Nysam (2020), s. 4.
[2] SOU 2011:83, s. 80.

Tabell 5.1 Statistik över regionernas tolkanvändare*

Avser år 2019

Tolkanvändare	Antal	Andel
Antal aktiva tolkanvändare	7 918	100 %
varav		
Kvinnor	4 592	58 %
Män	3 326	42 %
–18 år	554	7 %
19–64 år	4 276	54 %
65–79 år	1 821	23 %
80 år–	1 267	16 %

Källa: Utredningens enkät till regionernas tolkcentraler.

* Statistiken baseras på svar från 19 av 21 tolkcentraler och det förekommer även partiella svarsbortfall. Statistiken är därför behäftad med osäkerhet och bör tolkas med försiktighet.

5.1.2 Finansiering och övriga uppgifter om tolktjänsten

När det gäller finansieringen av regionens tolktjänst utgår utredningen från svaren på sin enkät till tolkcentralerna. Utifrån dessa svar avsatte regionerna under 2019 sammanlagt 182 262 044 kronor av egna medel för finansiering av tolktjänsten. Därutöver skedde en viss försäljning av tolktjänster, främst till andra myndigheter och regioner. Av enkätsvaren framgår att finansieringen från den källan under samma år var 39 467 820 kronor. Statsbidraget var för samma år 74 341 000 kronor. Regionernas sammanlagda finansiering av tolktjänsten uppgick för 2019 således till 296 070 864 kronor. Tolkcentralernas nettokostnad för tolktjänsten var för samma år cirka 260 000 000 kronor (exklusive sålda tjänster). Närmare uppgifter om regionernas tolkanvändning under 2019 redogörs för nedan i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Statistik över regionernas tolktjänst*

Avser år 2019

Tolkuppdrag	Antal	Finansiering	Andel
Totalt antal årsarbetare	290	Egen finansiering	59 %
Antal årsarbetande tolkar	220	Statsbidrag	28 %
Antal årsarbetande administration	70	Sålda tjänster	8 %
Antal upphandlade tolkar	375	Övrigt	5 %
Antal beställda tolkuppdrag	112 500		
Antal utförda tolkuppdrag	87 000		
Antal utförda tolktimmar	187 000		
varav	*andel*		
Teckenspråkstolkning	75 %		
Dövblindtolkning	12 %		
Skrivtolkning/TSS-tolkning	13 %		

Källa: Utredningens enkät till regionernas tolkcentraler.

* Statistiken baseras på svar från 19 av 21 tolkcentraler och det förekommer även partiella svarsbortfall. Statistiken är därför behäftad med osäkerhet och bör tolkas med försiktighet.

5.2 Om tolktjänstens målgrupp

5.2.1 Döva personer

I Sverige föds ungefär 60 barn varje år med en medfödd eller tidigt förvärvad uttalad hörselnedsättning eller dövhet.[3] Dessa personer benämns ibland barndomsdöva. Antalet som föds med en sådan funktionsnedsättning har varit tämligen stabil över tid. Av dessa barn opereras i dag omkring 95 procent med cochleaimplantat (CI), ett avancerat hörseltekniskt hjälpmedel. Detta gör att barnen kan uppfatta tal i varierande grad. Många har dock också behov av teckenspråk för kommunikation.[4] Det finns inga säkra uppgifter om hur många barndomsdöva det finns i Sverige. 1989 års handikapputredning kom i början av 1990-talet fram till att det fanns 8 000–10 000 barndomsdöva i Sverige.[5] Ett antagande är emellertid att det snarare finns omkring 6 000 barndomsdöva i Sverige i dag, räknat på en hundraårsperiod där det föds cirka 60 döva barn varje år.[6]

[3] Statens beredning för medicinsk utvärdering (2006), s. 1.
[4] Statens beredning för medicinsk utvärdering (2006), s. 2.
[5] SOU 1991:97, s. 12.
[6] Ett sådant antagande gjorde även Statskontoret i sin rapport från 2015.

Personer som har blivit döva i vuxen ålder efter språkinlärning benämns ibland vuxendöva. Det finns i dagsläget inga säkra uppgifter om hur många som blir döva i vuxen ålder. Enligt 1989 års handikapputredning var antalet under 1990-talet cirka 4 000.[7] Vuxendövhet innebär att språkförståelse och förmåga till talproduktion finns kvar men att förmåga att uppfatta tal med hörseln saknas. Den tolkmetod som vuxendöva personer använder mest är skrivtolkning, men det förekommer också att de använder tecken som stöd (TSS-tolkning).

Teckenspråk och teckenspråkstolkning

Svenskt teckenspråk är ett tecknat språk som används i Sverige och som skiljer sig från både andra nationella teckenspråk och talad svenska. Det är ett självständigt språksystem med ett eget lexikon och en egen grammatik. Det är ett gestuellt-visuellt språk, vilket innebär att språkliga begrepp uttrycks med kroppen, företrädesvis händer och ansikte, i stället för med rösten. Teckenspråk uppfattas med synen men kan i likhet med skriven text uppfattas taktilt, dvs. med känseln via händerna. Det dokumenterade teckenförrådet innehåller för närvarande 15 000 lexikala tecken.[8]

Teckenspråkstolkning i Sverige handlar i regel om tolkning mellan svenskt teckenspråk och talad svenska, men kan också förekomma mellan svenskt teckenspråk och andra talade eller tecknade språk. Tolkning till och från t.ex. engelska sker i dag allt oftare inom högre utbildning och vid internationella konferenser. Det kan förekomma att tolkning sker mellan två olika teckenspråk t.ex. när intresseorganisationer bjuder in gästföreläsare från andra länder som använder sitt nationella teckenspråk eller vid internationella seminarier för teckenspråkiga. Tolkningen sker då vanligtvis via ett reläspråk, ofta engelska, som tolkar använder för tolkning till andra nationella teckenspråk. Ett annat exempel är när en nyanländ person som är tolkanvändare anländer till Sverige och använder sitt hemlands teckenspråk. Då kan det även behövas teckenspråkiga s.k. relätolkar som tolkar från det främmande teckenspråket till svenskt teckenspråk. Det har börjat bli

[7] SOU 1991:97, s. 12.
[8] Dokumenterade av Avdelningen för teckenspråk, Institutionen för lingvistik vid Stockholms universitet.

alltmer vanligt förekommande att döva teckenspråkstolkar fungerar som relätolk i dessa situationer.[9]

5.2.2 Hörselskadade personer

Varje år föds det mellan drygt 100 och 200 barn i Sverige med en hörselskada som innebär att de behöver hörapparat eller teckenspråk för att kommunicera.[10] Dessa benämns ibland barndomshörselskadade.

De flesta hörselskadade personer har dock blivit hörselskadade i vuxen ålder. Närmare 18,5 procent av Sveriges vuxna befolkning i åldern 16 år och uppåt har en hörselnedsättning som påverkar det vardagliga samtalet, dvs. knappt 1 500 000 personer.[11] Cirka 52 procent av de hörselskadade är 65 år och äldre, medan 48 procent är i åldern 16–64 år.[12] Dessa benämns ibland vuxenhörselskadade.

Hörselnedsättning är mycket vanligt bland Sveriges äldre befolkning. Ju högre ålder i befolkningen, desto större är andelen hörselskadade. Ungefär 775 000 personer över 65 år uppger att de har nedsatt hörsel. Mer än var tredje person, 33 procent, i åldern 65–74 år har en hörselnedsättning och nästan 60 procent av alla över 85 år har en hörselnedsättning.

Hörselskador är vanligast bland män. Av alla med hörselnedsättning i vuxen ålder (16 år och uppåt) utgör män 56 procent och kvinnor 44 procent. Skillnaden mellan könen beror delvis på att det föds fler hörselskadade pojkar.

Skrivtolkning och tecken som stöd

För barndomshörselskadade är teckenspråkstolkning ofta den vanligaste tolkmetoden, medan skrivtolkning eller TSS (tecken som stöd) är vanligast bland vuxenhörselskadade eller vuxendöva personer.

---

[9] Uppgift från bl.a. Sveriges Dövas Riksförbund till utredningen.

[10] I årsrapport 2020 från Registret för hörselnedsättning hos barn, s. 13, framgår att det föds 1–2 per 1 000 barn med hjälpmedelskrävande hörselnedsättning per år. Det föds mellan 110 000 och 120 000 barn per år i Sverige enligt Socialstyrelsens statistik från 2020, https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistikamnen/graviditeter-forlossningar-och-nyfodda/.

[11] I sina levnadsnivåundersökningar frågar Statistiska centralbyrån allmänheten om de ”använder hörapparat” samt om de har ”nedsatt hörsel, till exempel svårt att höra vad som sägs i samtal mellan flera personer”. De som har svarat ja på en av dessa frågor anses ha en hörselnedsättning.

[12] Hörselskadades Riksförbund (2017), s. 9.

Skrivtolkning innebär överföring av talat språk till skrivet språk, vilket kan ske på plats eller digitalt på distans. Oftast sker skrivtolkning från svenskt talspråk till svenskt skriftspråk.

TSS innebär att använda tecken från det svenska teckenspråket som stöd för den talade svenskan. Denna metod fungerar tillsammans med läppavläsning som stöd för att underlätta förståelsen av det som sägs.

5.2.3 Personer med dövblindhet

Det finns uppskattningsvis cirka 2 000 personer under 65 år i Sverige som har någon form av dövblindhet.[13] Dövblindhet kan vara medfödd eller förvärvad senare i livet. Varje år föds cirka 6–8 personer som från födelsen har en mycket svår kombinerad hörsel- och synnedsättning. Det innebär att cirka 400 personer har en medfödd dövblindhet och att cirka 1 600 personer som är yngre än 65 år har en förvärvad dövblindhet.

Dövblindhet betyder inte alltid att man helt saknar syn och hörsel, en del personer har både syn- och hörselrester. Ibland förekommer även ytterligare funktionsnedsättningar. En kombinerad syn- och hörselnedsättning ökar behovet att kompensera med framför allt känseln, det taktila sinnet, till exempel genom att använda vit käpp vid förflyttning, läsa punktskrift och kommunicera via taktilt teckenspråk.

Graden av nedsättning på syn och hörsel, vilket av dessa sinnen som har påverkats först och när i livet dövblindheten inträffar får olika konsekvenser för individens möjlighet till mellanmänsklig kommunikation och interaktion samt för möjligheten att kunna leva ett självständigt, aktivt och delaktigt liv. Det finns därför en stor individuell variation vad gäller behov av stöd och service bland personer med dövblindhet.

Kommunikation vid dövblindhet

Personer med dövblindhet använder olika individuella strategier och metoder för att kommunicera med andra människor och för att ta till sig information. Både syn och hörsel behöver kompenseras i kom-

[13] Avsnittet om dövblindhet och dövblindtolkning bygger på uppgifter från Nationellt kunskapscenter för dövblindhets (Nkcdb) webbplats, www.nkcdb.se, samt Nkcd:s underlag till utredningen, Dövblindtolkning – intervjuundersökning och behovsanalys, januari 2021.

munikationen, vilket innebär att både det som sägs och det som syns och sker i rummet måste tas i beaktande.

De flesta personer med dövblindhet har ett talspråk som sitt förstaspråk. De har vuxit upp i en hörande miljö och har förvärvat sin dövblindhet senare i livet och behåller ofta förmågan att tala själva. I en gynnsam miljö kan en del personer med dövblindhet uppfatta det som sägs med hörseln. Andra föredrar att få orden bokstaverade taktilt med hjälp av handalfabetet eller lär sig en del tecken som blandas med bokstaverade ord. Några föredrar att bokstäverna skrivs i handen eller på någon annan del av kroppen. Andra vill ha information i punktskrift, i förstorad skrift eller genom talsyntes. De flesta använder sig också av olika tekniska hjälpmedel för att kompensera för syn- och hörselförlusten.

En del personer med dövblindhet har teckenspråk som sitt förstaspråk. De är födda döva eller med grav hörselnedsättning eller har drabbats i tidig ålder. I de fallen används teckenspråket visuellt så långt den kvarvarande synen tillåter. Om användbara synrester däremot saknas måste personen med dövblindhet ta emot teckenspråket taktilt, det vill säga genom att känna språket med händerna. För denna grupp används det svenska språket endast som skriftspråk.

För personer med medfödd dövblindhet baseras kommunikationen ofta på olika taktila strategier, som ibland utvecklas till ett taktilt konventionellt språk, ibland till en kombination av individuella kroppsliga uttryck och tecken som även kan kombineras med konkreta objekt för kommunikation, såsom teckningar, bilder och piktogram. Det krävs både återkommande insatser och kvalificerat stöd för att stödja en person med medfödd dövblindhet i utvecklingen av samspel, kommunikation och omvärldsförståelse och de individuella variationerna är stora.

Dövblindtolkning

Begreppet dövblindtolkning innebär förmedling av både syn- och hörselintryck. Detta sker genom tre helt integrerade delmoment: tolkning av vad som sägs (språktolkning), tolkning av den visuella informationen i omgivningen (syntolkning) samt ledsagning.[14] Ledsagning inne-

[14] De tre komponenterna tillsammans definierar enligt Förbundet Sveriges Dövblinda vad som ingår i begreppet dövblindtolkning.

bär enligt definitionen av dövblindtolkning kvalificerat stöd vid orientering, förflyttning och samtidig syntolkning och tolkning av vad som sägs. Syntolkning innebär att beskriva miljö, personer, händelser, sociala samspel, atmosfär i nära anslutning till ledsagning och tolkning.

De kommunikativa strategierna varierar bland personer med dövblindhet och kan vara mycket individuella, vilket innebär att dövblindtolkning kan omfatta olika metoder. En del använder skrivtolk med anpassad text eller punktskriftsdisplay. Andra använder en tolk som taltolkar på nära avstånd. Många använder visuellt teckenspråk men med anpassat avstånd och begränsat teckenfält och en del behöver ta emot teckenspråket taktilt. En del klarar av att kommunicera via tal med hjälp av tekniska hjälpmedel men behöver syntolkning och ledsagning. Det blir också allt vanligare att personer med dövblindhet önskar att få omvärlden och situationen tolkad med hjälp av så kallade socialhaptiska signaler, vilket adderar ytterligare en komponent till dövblindtolkningens tre andra komponenter. Haptisk betyder möjlighet att förnimma med känselsinnet och fungerar som ett komplement till det talade eller tecknade språket i en kommunikationssituation. Signalerna är till för att ge information om de icke-språkliga delarna av kommunikationen genom att beskriva omgivningen och förmedla känslomässiga uttryck samt vad som sker i rummet samtidigt som kommunikationen pågår.

5.3 Fördjupade behovsanalyser – tolkanvändarnas upplevelse av tolktjänsten

Utredningen har till uppgift att fördjupa analysen av tidigare lagda förslag. I detta ingår att identifiera och analysera vilka framgångsfaktorer, problem och hinder som finns för att tolktjänsten ska utvecklas på ett framgångsrikt sätt. Som en del i detta arbete har utredningen velat fördjupa förståelsen av hur tolkanvändarnas tolkbehov ser ut i olika livssituationer och vilka hinder som de upplever i nuvarande system samt tolkanvändarnas önskade lösningar för att förbättra situationen. Den fördjupade behovsanalysen har genomförts genom sammanlagt 28 intervjuer med döva och hörselskadade personer samt personer med dövblindhet. De intervjuade är både kvinnor och män som bor i olika delar av Sverige, och de har därför erfarenhet av tolktjänsten i olika regioner. Åldersspridningen är från 19 till 75 år.

Intervjuerna av döva och hörselskadade personer har gjorts av tjänstedesignföretaget Usify, medan Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor har genomfört intervjuerna med personer med dövblindhet. En närmare redogörelse för intervjumetod och urval ges nedan i avsnitt 5.3.1 och 5.3.2.

Intervjudeltagarna representerar enbart sin personliga erfarenhet och upplevelse. Tolkanvändargruppen är en heterogen grupp med olika önskemål och behov av tolk. Intervjuerna syftar inte till att dra generaliserbara slutsatser med statistiskt säkerställd representativet. Fokus ligger i stället på att återge de personliga berättelserna för att skapa nyanser i förståelsen av, och synen på, behov och utmaningar kring tolktjänst.

5.3.1 Tolkbehov och hinder för döva och hörselskadade personer

Tjänstedesignföretaget Usify har för utredningens räkning genomfört totalt 14 intervjuer med både döva och hörselskadade personer om deras behov av tolktjänst, upplevda hinder och möjliga lösningar för att möta dessa hinder.[15] Åtta av de intervjuade är döva och sex personer är hörselskadade. Lika många kvinnor som män har intervjuats och de är bosatta i olika delar av Sverige. Åldersspannet på intervjudeltagarna är från 23 år till 70 år, de flesta är mellan 35 och 50 år. Medianåldern för samtliga intervjuade är 41,5 år, varav 38 år för de döva intervjuade och 62,5 år för de intervjuade med hörselskada. Av de döva som har intervjuats är en studerande, sex är yrkesverksamma, varav tre i hörande miljö och tre i döv miljö, och en av de intervjuade är pensionär. Av de intervjuade med hörselskada är en studerande, två är yrkesverksamma på deltid, mellan 50 och 75 procent, och tre är pensionärer.

De intervjudeltagare som är döva har främst berättat om och utgått från sina erfarenheter av teckenspråkstolkning. Några har också berättat utifrån sina erfarenheter av döva tolkar. De intervjudeltagare som är hörselskadade har främst utgått från sina erfarenheter av skrivtolkning, och i vissa fall även utifrån sina erfarenheter av tecken som stöd (TSS) eller teckenspråkstolkning.

[15] Usify, Behovsanalys tolktjänst, 2021-02-26.

Tolkbehov och upplevda hinder i nuvarande system för tolktjänst

Boka tolk – tillgänglighet och regelverk

Flera av de intervjuade upplever att bokningen av tolk är rörig och orättvis. Olika regelverk, budgetar och aktörer påverkar och det är energikrävande att boka tolk och att själv navigera sig fram i systemet. De intervjuade upplever att de behöver ha kontakt med en mängd olika aktörer beroende på vad för typ av situation som tolkningen gäller. Skillnaderna i regionernas definition av vardagstolkning och när beredskapstolkning erbjuds är exempel som bidrar till att systemet upplevs vara krångligt och utan samordning. Många intervjuade avstår därför från att boka tolk i vissa sammanhang.

De flesta intervjuade uppger att de vid bokning av tolk bara får en bekräftelse på att tolkcentralen har tagit emot förfrågan, men att det dröjer med besked om en tolk faktiskt är tillgänglig eller inte. Flera upplever att besked om tillgänglig tolk ges ganska sent inpå det bokade tillfället, vilket kan försvåra möjligheten att hitta andra alternativ och leda till att man måste ställa in den planerade aktiviteten. Det uppges också finnas problem med att när tolk bokas för döva barn som bor växelvis hos föräldrarna kan bekräftelsen inte skickas till båda föräldrarna, utan de måste dela upp bokningarna mellan sig så att bekräftelsen hamnar hos rätt förälder för just den veckan.

De flesta av de intervjuade uttrycker att de vill ha ett enkelt sätt att boka tolk på. Många bokar ofta tolk och vet vilken information som behöver finnas med i bokningen. De som kan boka via e-post uttrycker att det fungerar enkelt och snabbt och eventuella följdfrågor hanteras i samma tråd, vilket gör det lätt att följa historiken för bokningen. Det är också enkelt att skicka eventuellt material som tolkarna behöver för att kunna förbereda sig.

I en del regioner behöver tolkanvändaren logga in med BankID för tolkbokning, medan i andra regioner ligger formuläret öppet vilket innebär att användaren måste fylla i personuppgifter vid varje bokningstillfälle. Flera av de intervjuade vill få sin grundinformation sparad på en webbplats eller i en applikation för att underlätta och förenkla bokningen. Man ser också behov av en samlad överblick över vilka tolkbokningar som är aktuella och att det i en och samma bokning ska vara möjligt att boka tolk till flera tillfällen, t.ex. för årets alla arbetsplatsmöten.

Ett par av de intervjuade använder sig av möjligheten att ringa till tolkcentralen via Bildtelefoni.net för att boka tolk, men ett problem upplevs vara att tolkcentralen inte alltid svarar när den tjänsten används. Vissa använder då hellre andra kanaler för bokning.

Tolk i olika situationer

Tillgången till tolk i olika situationer varierar. Några av de intervjuade har vid flera tillfällen inte fått tolk för privata tillställningar, vilket upplevs som smärtsamt när man antingen tvingas ställa in aktiviteten eller använda penna och papper för kommunikation. En av de intervjuade har efter flera nekade tolkbeställningar slutat att boka tolk för privata situationer. Andra intervjuade berättar att det fungerar bra att få tolk förutom för kvällar och helger då tillgången på tolk är sämre. Det ges också exempel på att den som kan argumentera för sin sak får tolk i betydligt större utsträckning än andra.

Flera av de intervjuade menar att det är tolkanvändaren som själv ska få bestämma när det är viktigt att få tolk och vad som ska prioriteras, oavsett om det handlar om en spelkväll med vänner, ett Youtubeklipp eller en resa. En intervjuad uttrycker att det är en rättighet att man ska få tillgång till tolk när man behöver.

Tolk i arbetslivet

Flera av de intervjuade har synpunkter på att de måste vara inskrivna hos Arbetsförmedlingen för att få bidrag till tolk i arbetslivet. Ett av kriterierna för att få bidrag till tolk från Arbetsförmedlingen är nedsatt arbetsförmåga och man menar att behovet av tolk inte säger något om den enskildes kompetens.

Systemet med tolk i arbetslivet upplevs som krångligt och de bidrag som kan beviljas för tolk upplevs inte räcka till. Dessutom uppges den enskilde tolkanvändaren ofta få ta hand om oklarheter kring betalningsansvar. Vidare ges det exempel på att det kan ha betydelse för betalningsansvaret hur ett möte definieras och om den enskilde tolkanvändaren är aktiv eller inte vid ett möte.

Det uppges även finnas många tillfällen inom arbetslivet som inte berättigar till bidrag för tolk i arbetslivet, såsom inofficiella möten, fika och sociala tillställningar, eller vissa utbildningstillfällen. I dessa fall

kan arbetsgivaren själv stå för kostnaden men de intervjuade upplever det som ett stort problem att hänsyn behöver tas till arbetsgivarens ekonomi och att de som arbetstagare känner sig som en kostnad. Det kan även skapa oro för att söka nytt jobb och behöva nämna att man är i behov av tolk. En av de intervjuade med hörselskada uppger att hen troligen inte kommer våga nämna sitt behov av tolk när det blir dags att söka jobb efter studierna.

Tolk i sjukvården

Att vara inlagd på sjukhus kan skapa oro och det kan uppstå extra mycket stress om brister uppstår i kommunikationen med vårdpersonalen. Bland de intervjupersoner som är döva berättar flera om situationer då de själva eller närstående har varit inlagda på sjukhus och inte fått tillgång till tolk under ronderna. Skälet har uppgetts vara att tolk inte kan bokas då det inte går att ange en exakt tid för när läkaren kan komma till en viss patient, vilket kan innebära väntetid och en onödigt stor kostnad. Sjukvårdspersonal uppges då i stället använda sig av papper och penna för att kommunicera. Flera döva intervjupersoner menar att det skapar en osäkerhet och rädsla för missförstånd att inte få använda sitt första språk i en sådan situation.

Det finns även svårigheter med att få tolk vid akuta händelser. Tillgången på beredskapstolk skiljer sig åt mellan regionerna, vilket innebär att akuta situationer som kräver tolk hanteras på olika sätt. En region kan ha beredskapstolk, medan i en annan region görs hänvisning direkt till sjukhuset eller till ett särskilt telefonnummer. En person som rör sig i olika delar av landet behöver därför ha olika planer för tolk i akuta situationer beroende på var i landet denne befinner sig.

I gruppen hörselskadade tar flera av de intervjuade upp att de ibland kan klara sig utan tolk. Det handlar framför allt om en-till-en-situationer i lugn miljö. Att kunna genomföra t.ex. ett vårdbesök utan tolk kräver dock att den hörselskadade personen kan se ansiktet på den som talar och att det inte finns störande ljud runt omkring. En utmaning som flera hörselskadade personer nämner är om vårdpersonalen tittar in i datorn för att läsa journal eller liknande och samtidigt talar eftersom man då inte ser ansiktet på den som talar. En annan utmaning kan vara om vårdpersonalen har en dialekt eller brytning. Då kan det vara svårt att uppfatta vad som sägs, speciellt på telefon.

I en intervju framgår det att vissa regioner kan förskriva en applikation som tolkar tal till text och som kan användas som ett stöd i vardagen. Applikationen fungerar dock bäst om det är tyst runtomkring. Det finns också möjlighet att ha videosamtal genom 1177, men det är upp till varje vårdgivare att avgöra om de vill använda den funktionen eller inte, och det upplevs vara få vårdenheter som tillhandahåller den möjligheten.

Tolk i utbildning

Erfarenheterna av att få tolk till sin utbildning varierar mellan intervjudeltagarna, och den största skillnaden är mellan studerande på universitet och högskola och studerande på komvux och yrkeshögskola.

Universiteten och högskolorna ansvarar för att se till att tolk finns tillgänglig för de studerande som behöver det. Det upplevs dock som en utmaning att universitetet bara har ansvar för tolk i undervisningen. En av de intervjuade har skrivtolkning till föreläsningar och seminarier, men önskar teckenspråkstolkning till pauserna. Universitetet ansvarar dock inte för att tillhandahålla tolk till pauserna, vilket innebär att separat vardagstolkning från regionen behöver bokas till dessa tillfällen.

När det gäller komvux och yrkeshögskolan framträder en annan bild. Det framkommer i intervjuer av döva studerande att skolan inte vet hur de ska hantera en studerande som behöver teckenspråkstolk och att ansvaret för att ordna tolk till stora delar läggs på den enskilde studerande. I vissa fall har personalen tagit sitt ansvar och skött tolkbokning på ett bra sätt, men uppfattningen är att det är mycket personberoende. En annan utmaning kan vara grupparbeten som de studerande själva planerar. Det kan handla om svårigheter att få tillräcklig tid att planera in bokning av tolk. I de fall tolk inte deltar är digitala grupparbeten beroende av att de andra gruppmedlemmarna är villiga att anpassa sin kommunikation och skriver ner all diskussion som pågår i möteschatten. Om inte detta sker lämnas den studerande som är i behov av tolk utanför den diskussion som pågår. Det finns också utmaningar att få tolk i samband med praktikplats under studietiden och det krävs att kursledare eller annan personal kan hantera situationer där fråga om tolkbehov uppstår under praktik.

Tolkens roll

De flesta av de intervjuade tar upp både kvaliteten på tolkningen och behovet av att kunna önska en specifik tolk samt om tolkningen ska ske på plats eller på distans. Att tolken ska kunna flera metoder för tolkning för att vara mer flexibel tas också upp.

För de intervjuade som är döva finns det flera behov som uttrycks kring tolken. De utmaningar som finns handlar ofta om att tolken inte har teckenspråk som sitt första språk och att tolkens språk inte alltid är på en tillräckligt bra nivå för att det ska bli ett bra flyt i samtalet. Det kan märkas att tolkningens kvalitet försämras om tolken har gjort uppehåll, till exempel på grund av semester.

Även ämneskunskapen hos tolken har betydelse. I arbetslivet eller i utbildning behöver tolken vara insatt i ämnet för att kunna tolka på ett bra sätt. Om det finns en tolk som fungerar bra vill man gärna kunna anlita den tolken fler gånger till liknande situationer.

Att kunna välja tolk och behovet av kontinuitet tas också upp som en viktig aspekt vid känsliga situationer, såsom psykologbesök. Personkemin mellan tolk och tolkanvändare är viktig för att man som tolkanvändare ska kunna känna sig trygg med att tolkningen blir bra och att man förstår varandra på ett bra sätt. Även andra mindre känsliga situationer kan kräva kontinuitet i form av en tolk som är förberedd och har kännedom om tolkanvändarens bakgrundshistoria för att undvika upprepning och spara tid, till exempel vid sjukgymnastbesök.

Att kunna använda döva teckenspråkstolkar som komplement i vissa situationer tas också upp som en viktig aspekt. Flera exempel i intervjuerna handlar om när den döva tolkanvändaren har utländsk bakgrund eller har en språkdeprivation som gör att de har svårt att uttrycka sig på svenskt teckenspråk. Då kan de behöva använda en tolk som själv har teckenspråk som sitt första språk som relätolk. Ett par intervjupersoner tar upp att de själva behöver fungera som relätolkar om de följer med en anhörig till exempelvis ett läkarbesök.

Det ses som mycket viktigt att döva teckenspråkstolkar finns med i diskussionen om tolktjänst, men man upplever att frågan ofta möts av motstånd av beslutsfattare på tolkcentralerna där attityden är att det inte behövs eftersom det finns hörande tolkar. De intervjuade menar att trots efterfrågan är det inte säkert att de döva tolkar som utbildas får jobb. En döv tolk kan också bidra till att utveckla kvali-

teten på teckenspråket för de hörande tolkarna, till exempel genom småprat på fikaraster och i andra sammanhang.

Bland några av intervjupersonerna med hörselskada framkommer behovet av att kunna använda sig av olika tolkmetoder som tecken som stöd eller teckenspråkstolkning som komplement till hörslinga, alternativt att kunna växla mellan det och skrivtolkning vid behov. Att kunna be om olika kompetenser vid bokning skulle bidra till att man som tolkanvändare kan känna sig trygg inför tolktillfället.

Flera av de intervjuade är oroade för att det inte utbildas tillräckligt många tolkar för de behov som finns och att det är färre som söker till tolkutbildningarna och som fullföljer dessa utbildningar.

Återkommande hos de intervjuade är att man föredrar tolk på plats. Några som använder sig av skrivtolk menar att man har vant sig vid videosamtal under covid-19-pandemin och att det har fungerat bra. Men sammantaget ser de intervjuade att det finns flera fördelar med en tolk på plats. Det är enklare för tolken att fånga och förmedla samtalet när tolkningen sker på plats, både vid skrivtolkning och teckenspråkstolkning. Tolken kan då fånga upp det som händer i rummet och det som sägs mellan raderna, detta är inte minst viktigt då teckenspråket är ett visuellt och tredimensionellt språk. Tolk på distans ses därför som ett andrahandsval. Man upplever att tolkning på distans blir mer ansträngande, att det är platt och endimensionellt och att det blir svårare att få till ett flytande samtal och turtagning.

En tolk på plats fyller även en stöttande och avlastande funktion i tolksituationen. Det underlättar att ha en tolk med sig som kan hjälpa till om det uppstår krångel med tekniken eller för att förbereda den hörande som kan uppleva tolksituationen som främmande. Det känns även tryggt och rättssäkert med en person på plats i exempelvis sjukvården. Det kan också vara enklare att be en tolk på plats vända sig bort i samband med integritetskänsliga läkarundersökningar.

Ytterligare en aspekt som nämns av flera intervjuade är att man inte alltid kan lita på att tekniken fungerar vid tolkning på distans. För en person med hörselskada blir det problematiskt om skrivtolkningen ”laggar” eller om uppkopplingen inte håller för att se teckenspråkstolken tydligt i bild. För att kunna använda sig av tolk på distans behöver man dessutom känna sig någorlunda trygg med det digitala. För många kan det vara svårt att ens komma in i programmet. Man behöver även kunna hantera problem som uppstår under samtalet på

distans, t.ex. om bildrutan med tolken försvinner eller om teckenspråkstolken inte hamnar i fokus.

Tekniken kan också vara begränsande vid teckenspråkstolkning då det ofta blir svårt för den som använder teckenspråk att röra sig i rummet och använda båda händerna samtidigt.

Tekniska lösningar

Olika tekniska lösningar tas också upp under intervjuerna. Den pågående covid-19-pandemin har inneburit en ökad användning av digitala möten och de intervjuade tar upp vilka utmaningar och möjligheter som det har inneburit.

För att det ska vara möjligt att ha digitala möten krävs dels att tekniken finns på plats och fungerar, dels att personerna i mötet vet hur de ska använda tekniken. En intervjudeltagare menar att alla faktiskt inte har vare sig dator eller kunskap om hur ett digitalt möte går till, vilket har blivit särskilt utmanande under pandemin.

De tekniska lösningarna för möten måste också fungera. Här ser de intervjuade flera utmaningar. Att stänga av videofunktionen för att spara bandbredd fungerar inte som en åtgärd om en teckenspråkig person deltar i ett samtal. Det fungerar inte heller för en hörselskadad person som behöver kunna se personen som talar och ha synkroniserat ljud och bild för att kunna följa vad som sägs.

Det finns också utmaningar med vilka program som används för digitala möten. De flesta intervjuade uttrycker behov av att använda ett särskilt program som finns som gör det möjligt att flytta runt bildrutorna och fästa en viss person så att denne syns bra. Detta är en nödvändighet för att kunna följa med i samtalet och för att kunna fästa tolkarna så att de alltid är i bild. Det särskilda programmet har också stöd för att integrera skrivtolkning direkt vilket andra program saknar.

En annan aspekt som tas upp är att program som på något sätt automatiskt flyttar fokus till en person endast gör detta baserat på vem som talar, dvs. utifrån ljud. En av intervjudeltagarna nämner en tjänst som tillåter användaren att placera tolkens bild var som helst i rutan och även att ändra storlek på tolkens bild.

Det framkommer också önskemål om att kunna kontakta hälso- och sjukvården och myndigheter på annat sätt än via telefon. Om det fanns möjligheter till chat eller videosamtal skulle många ärenden kunna hanteras även utan tolk.

Under intervjuerna diskuteras även behov av lösningar som möjliggör automatisk tolkning. En applikation nämns som fungerar som stöd för personer med hörselskada genom att talet tolkas automatiskt till text. Applikationen kan användas både i telefonsamtal och i fysiska möten. Den ersätter inte en mänsklig tolk men kan vara ett bra komplement. Applikationen förskrivs som hjälpmedel i vissa regioner, dock inte i alla. Flera upplever också att det är ett bra stöd att allt fler videor i sociala medier textas automatiskt.

Som teckenspråkig upplevs det som mycket mer utmanande att skapa ett program som kan tolka automatiskt. En intervjuperson nämner en översättningstjänst mellan tal och teckenspråk som visade sig inte fungera i praktiken. Översättningen blev bara som upphackade ord, och kunde inte skapa riktiga meningar.

Artificiell intelligens tas också upp av några intervjuade men det finns frågetecken om hur det skulle fungera i verkligheten. Speciellt i sociala sammanhang med fler än två personer är det mycket annat som spelar in med mänskligt beteende, varför det känns långsökt att kunna skapa en robot som skulle kunna tolka allt samspel korrekt. En annan aspekt är frågan om vad som händer med all data när automatiska lösningar används. En tolk är en person som har tystnadsplikt, men om automatiska lösningar skulle användas måste det hanteras på ett säkert sätt och det måste finnas ett ansvar hos de som tillhandahåller lösningen.

Även bildtelefonin som erbjuds genom Post- och telestyrelsen tas upp. Flera av de intervjuade ser problem med kvaliteten i denna tjänst, till exempel vad avser tolkningens kvalitet. Det upplevs också vara problematiskt att använda bildtelefonitjänsten eftersom tjänsten ringer från dolt nummer och en del mottagare då inte svarar. Det kan också vara svårt att använda bildtelefoni via iPad på jobbet. Det kan fungera med bildtelefoni för enskilda samtal, men i samband med exempelvis fikaraster kan det bli svårt för teckenspråkstolken att höra vad som sägs om det är flera personer som talar samtidigt.

Brist på kunskap och representation i samhället

Det framkommer under flera intervjuer att det råder stor brist på kunskap i samhället när det kommer till både teckenspråkstolkning och skrivtolkning. De intervjuade upplever detta bland annat i kontakt med myndigheter. Myndighetsanställda vet inte hur och när man ska boka tolk och som tolkanvändare behöver man upprepade gånger förklara hur det går till. Eventuellt handläggarbyte innebär att man måste börja om i den processen.

Flera av de intervjuade med hörselskada upplever att teckenspråkstolkning syns mer i samhället, till exempel under Melodifestivalen eller presskonferenser. Skrivtolkning är dock fortfarande okänt för allmänheten. Det kan leda till bristande kunskap kring behov av skrivtolkning. Det är heller inte lika tydligt att man är i behov av tolk om man har en hörselskada, medan det märks tydligt om en döv person använder teckenspråk.

En återkommande kommentar från flera av de intervjuade som är döva är vikten av representation. Som exempel nämns behovet av att ha döva som anställda på fler nivåer, på tolkcentralen, på nationell nivå och inte minst om man ska utveckla en ny tjänst. Döva personers engagemang och kunskap ska inte ses som en fri resurs utan ska vara avlönade som andra tjänster.

Tankar och önskemål om framtidens tolktjänst

Hos de intervjuade personerna finns det ett tydligt uttalat behov av en enkel hantering kring bokning och uppföljning av tolkning. Man önskar en väg till bokning. Även om ansvaret för tolk skulle vara fortsatt delat mellan olika aktörer finns det en önskan om att bokningen ska vara gemensam så att tolkanvändaren endast har en bokningsprocedur att förhålla sig till. Man önskar också att kommunikationen kring en enskild bokning kan följas på ett enkelt och överskådligt sätt och att man kan ha en tydlig överblick över sina samlade bokningar. En idé till lösning som framförs under en intervju är att bokningssystemet görs om så det är möjligt att se tillgängliga tider för tolk. Då skulle tolkanvändaren kunna anpassa sin bokning redan från början till en tid då det finns tillgänglig tolk.

Det delade ansvaret för tolktjänsten som finns i dag upplevs som krångligt. Önskemålet är att individen inte ska behöva ta ställning till

från vilken budget som medlen ska tas för en tolksituation. Flera av de intervjuade menar att en samlad statlig finansiering skulle ge en mer enhetlig hantering.

Det finns också ett behov av att kunna påverka sin tolksituation. Det har stor betydelse för att man som tolkanvändare kan vara trygg i tolksituationen. Detta kan innebära att själv kunna bestämma vilka tolktillfällen som är prioriterade och vilken tolk man får. Det kan röra sig om en tolk med rätt språknivå eller ämneskunskap, en tolk som känner till kontexten sedan tidigare eller en tolk som behärskar fler tolkmetoder, till exempel tecken som stöd och skrivtolkning. Man önskar också få välja om tolkningen ska ske på distans eller på plats. En majoritet av de intervjuade föredrar tolk på plats och vill kunna välja det vid behov.

En annan önskan är att staten ska ta ansvar för att säkerställa att det faktiskt finns tillräckligt med tolkar och lärare för teckenspråk. Man önskar också att den utbildning som finns för döva tolkar ska permanentas.

I dag är den digitala miljön en stor del av kommunikationen, vilket har blivit märkbart inte minst under covid-19-pandemin. Utifrån intervjupersonernas erfarenhet av tolk på distans och videomöten framträder följande behov. Tekniken behöver kunna stödja att användaren själv kan påverka layout av bilder för att kunna få rätt förutsättningar att delta i ett digitalt möte. Vidare behöver utrustning och uppkoppling vara tillräckligt bra för att video ska kunna användas i ett möte även när flera personer deltar.

För en döv person blir det extra viktigt att kunna ha bra video och möjlighet att ha båda händerna fria för att kunna teckna. Video via mobiltelefon eller surfplatta kan fungera i kortare stunder, men skapar stora begränsningar för att kunna uttrycka sig på teckenspråk. Videomöten och tolk på distans ses därför främst som en nödlösning.

Det behövs även god förberedelse inför ett möte för att kontrollera att tekniken fungerar som den ska.

Det finns också många personer som inte har kunskap eller vilja att delta digitalt. Dessa personer behöver få stöd med det digitala och även ha möjlighet att använda sig av andra kanaler för kommunikation.

I intervjuerna lyfts även rättviseaspekter på olika nivå. De intervjuade pekar på behovet att få samma förutsättningar till utveckling i arbetslivet som hörande har. Många av de intervjuade upplever att de hindras i vidareutbildning och karriärutveckling på grund av begräns-

ningar i tolktjänsten. En annan rättviseaspekt är att möjligheten till att få tolk är olika beroende på var i landet man bor. En del upplever att tillgången till tolk beror på förmågan att argumentera. Ytterst handlar det om att tolkanvändarna ska få möjlighet till tolk vid de tillfällen där de har behov.

Det läggs även ett stort ansvar på den döva eller hörselskadade att förklara och ta hand om tolksituationen i mötet med hörande. Frågor som bör adresseras är vem som har ansvar för att boka tolk och att förstå och förklara hur tolkning går till samt vem som ansvarar för att lösa problem och krångel som uppstår kring tolksituationer.

5.3.2 Tolkbehov och hinder för personer med dövblindhet

I den fördjupade behovsanalys som Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor har genomfört för utredningens räkning intervjuades totalt 14 personer med dövblindhet, nio kvinnor och fem män, i åldrarna 19–75 år, med en medianålder på 48,5 år, från olika delar av Sverige.[16] Två av de intervjuade är pensionärer, åtta personer har någon form av anställning som varierar mellan 50 och 75 procent, tre av de intervjuade saknar sysselsättning och en är studerande.

Samtliga intervjuade har en nedsättning på både syn- och hörselsinnet av sådan grad att dessa båda sinnen inte kan kompensera för varandra. Graden och typen av dövblindhet varierar dock bland de intervjuade och därmed även kommunikationsformerna.

Tolkbehov och upplevda hinder i nuvarande system för tolktjänst

Behov av olika tolkmetoder

De intervjuade använder sig av en mängd olika tolkmetoder. De metoder som förekommer är taktil teckenspråkstolkning, visuellt anpassad teckenspråkstolkning (avståndstolkning), centraltolkning (samtidig tolkning till visuellt teckenspråk till flera tolkanvändare med synrester), skrivtolkning som tas emot antingen med anpassad svartskrift eller med punktskrift, tydligt tal i kombination med tekniska hjälpmedel, handalfabetering och skrift i hand samt socialhaptiska

[16] Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor, Dövblindtolkning – intervjuundersökning och behovsanalys, januari 2021.

signaler. Samtliga metoder kan behöva anpassas och i samma tolksituation kan man behöva växla mellan flera olika metoder. De intervjuade förklarar detta med att omgivningsfaktorerna har en avgörande betydelse, såsom ljud- och ljusförhållanden och antalet personer där man befinner sig samt tillgången till fungerande teknik. Exempel som ges är att man under ett möte vill kunna lyssna via en hörselslinga men att man under pauserna, när tekniken inte fungerar optimalt, i stället vill använda taktilt teckenspråk. Ett exempel är att man under en föreläsning använder skrivtolkning med anpassad text på skärm eller överförd till punktskriftsdisplay, och att man i pauserna önskar taltolkning via mikrofon eller via tecken som stöd.

En förklaring till variationen i tolkmetoder är att dövblindhet oftast har ett progredierande förlopp, vilket innebär att syn- och/eller hörselfunktionen försämras över tid och kräver nya strategier för kommunikation eller parallell användning av tidigare och nya strategier under en övergångsperiod.

Sammantaget menar de intervjuade att dövblindtolkning ställer stora krav på tolkarnas kompetens och flexibilitet samt förmåga att avläsa och anpassa sig till tolkanvändarens individuella behov. Alla intervjuade önskar få syntolkat vad som händer och sker i tolksituationen och hur det ser ut i omgivningen samt att man vid behov blir ledsagad. Detta är en oerhört viktig del i dövblindtolkningen för att man ska uppleva delaktighet och känna sig trygg i situationen. De flesta av de intervjuade lyfter också fram att socialhaptiska signaler är ett viktigt verktyg för att på ett smidigt sätt få syntolkning och högre kvalitet i tolksituationen. Detta behöver dock den enskilde få lära sig under sin rehabilitering och det behöver även erbjudas som en fortbildning för de tolkar som inte fått det i sin utbildning.

Distanstolkning

Drygt hälften av de intervjuade har provat distanstolkning, då det under covid-19-pandemin har blivit nödvändigt på grund av rekommendationer om fysisk distansering. Vissa av de intervjuade som kan ta emot teckenspråk visuellt tycker att det fungerar bra under korta stunder och i vissa situationer. Några av de intervjuade som har svenska som förstaspråk och tillräcklig synfunktion tycker att det fungerar förhållandevis bra med skrivtolkning på distans när inget

annat alternativ kan erbjudas. Även en intervjuad som är punktläsare har provat distanstolkning, men ser det som en nödlösning när annan tolkning inte är möjlig. För de som behöver läsa skriven text med hjälp av punktskriftsdisplay är distanstolkning heller inte en fullt tillgänglig tjänst i dag, vilket bl.a. beror på att tekniken ännu inte är fullt utvecklad och att olika system inte är kompatibla med varandra.

Samtliga intervjuade uppger att det blir svårt att förstå sammanhanget och känna sig delaktig vid distanstolkning, eftersom man inte får någon syntolkning eller några socialhaptiska signaler. De betonar att distanstolkning för personer med dövblindhet bör vara ett sista alternativ när inget annat är möjligt.

Boka tolk – tillgänglighet, kompetens och bemötande

De intervjuade menar att boka tolk innehåller flera olika aspekter, såsom tveksamheter kring att boka tolk till en situation som man inte tror blir beviljad, svårigheter med själva bokningsförfarandet och krångliga regelverk samt frågor om bemötande och bristande kunskaper om dövblindhet. Att boka tolk innebär även ett stort mått av planering, förberedelser och att ge information – uppgifter som upplevs falla på den enskilde tolkanvändaren.

Många regioner önskar att tolk bokas via tjänsten 1177.se. Tjänsten upplevs dock inte som tillgänglig, särskilt inte för de som helt saknar syn- och hörselrester och är beroende av att navigera med ett speciellt skärmläsarprogram och läsa all information i punktskrift. De flesta bokar därför i stället tolk via e-post eller SMS.

De intervjuade efterfrågar också snabbare och bättre återkoppling på om man beviljas tolk och i så fall vilken eller vilka tolkar. Att få ett mobilnummer till tolken för kontakt vid behov uppges skapa trygghet.

De intervjuade upplever att de oftast får tolk om de bokar i god tid och framför allt om det är till situationer som är prioriterade av tolkcentralen, som t.ex. läkarbesök. Flera uppger dock att det händer att de inte bokar tolk till sådant som de tror att de inte kommer att beviljas tolk till, såsom fritidsaktiviteter. Man försöker också undvika att boka tolk med kort varsel. De intervjuade väljer bort aktiviteter som de skulle vilja göra och flera beskriver att de saknar att kunna göra något spontant.

Tolkbrist är ofta anledningen till att man inte får tolk. Det kan även vara andra faktorer som påverkar. Ungefär en tredjedel av de intervjuade säger att det är svårare att få tolk i slutet av året samt till kvällar och helger.

Personkemi mellan tolk och tolkanvändare är viktig vid dövblindhet. Många intervjuade vill ibland kunna välja tolk för att kunna samarbeta nära med tolken och se till att tolkningen fungerar för att man ska kunna vara delaktig och känna sig trygg i situationen.

När man inte beviljas tolk hanterar man situationen på olika sätt. Flera väljer att avstå från att genomföra aktiviteten. I nödfall tar man till andra metoder, som att be den man ska prata med att skriva eller be någon vän, anhörig eller ledsagare/assistent att hjälpa till att tolka. Ingen av de intervjuade tycker att dessa lösningar känns bra eller säkra.

Flera uppger att de vid tolkbokningen ibland kan mötas av bristande kunskap om dövblindhet och om olika kommunikationsbehov. Det förekommer att behov och önskemål måste upprepas vid varje tolkbeställning, vilket känns krångligt och omständligt. Uppgifter som man önskar att tolkcentralen sparar som underlag till kommande beställningar kan vara önskade tolkmetoder, avstånd, färger och i vilken omfattning man önskar syntolkning och socialhaptiska signaler. När samordningen på tolkcentralen saknar kompetens om dövblindhet upplevs det ställa större krav på tolkanvändaren som själv måste ta ansvar för att förbereda tolken om det ska bli en bra tolkning.

Några intervjuade upplever att de måste argumentera starkt för att få tolk till situationer som inte är vanliga eller att det kan bli känsligt när man önskar få en specifik tolk då man inte vill uppfattas som krävande eller att man favoriserar en tolk före en annan. Det finns även en rädsla för att använda tolk för ofta, att man belastar regionen eller att man tar tolktimmar från någon annan som behöver tolk.

De intervjuade menar att ett stort problem med dövblindtolkning är att det är så få som behöver använda det. Det blir svårt att utveckla och behålla kvaliteten om man inte arbetar med dövblindtolkning regelbundet. Flera framhåller hur viktigt det är att bli rätt tolkad och att inte behöva känna sig osäker på hur man uppfattas av andra på grund av tolkens brister.

Regelverk

Samtliga intervjuade menar att det är otydligt var ansvaret för olika tolkuppdrag ligger, vem som ska boka tolken, vem som har betalningsansvaret och var man ska boka, vilket skapar osäkerhet och otrygghet. Det kan handla om olika situationer i arbetslivet eller i samband med en utbildning. Hos flera av de intervjuade finns en uttalad rädsla för att uppfattas som en ekonomisk belastning för arbetsgivaren som i sin tur kan leda till att man kanske inte får ha kvar sitt arbete. Detta får till följd att man ibland avstår från aktiviteter som man egentligen skulle vilja delta i.

Flera uppger att de ibland låter bli att boka tolk för att man av erfarenhet förutsätter att man ändå inte kommer att få tolk. Det kan vara till situationer som man upplever är lågt prioriterade av tolkcentralen, som olika aktiviteter av privat karaktär. De upplever en konflikt mellan vad tolkcentralen menar ingår i deras uppdrag och vad den enskilde önskar tolk till. De upplever att detta sänker livskvaliteten och att de inte kan leva sitt liv på ett sätt som de egentligen önskar. Samtliga menar att de vill kunna prioritera själva vad som är viktigt. Att få tolk handlar enligt de intervjuade om rätten att få vara delaktig och om mänskliga rättigheter.

De intervjuade upplever också att det finns en stor ojämlikhet i hur regelverket tolkas i landet och hur olika tolkuppdrag prioriteras. Även kvaliteten på tolkar varierar, vilket anses bero på tillgången till fortbildning och hur stor vana olika tolkar har av dövblindtolkning.

Många intervjuade tar upp gränsdragningsproblematiken mellan regionernas tolkservice och kommunernas ledsagarservice. De upplever att två insatser från två olika huvudmän ställer till problem för tolkanvändaren. De anser att det är orimligt att ha dubbla insatser i en och samma situation. Det är en stor nackdel för tolkanvändaren och oförsvarbart ur samhällsekonomisk synpunkt. Några av de intervjuade upplever att det har skett en förändring de sista åren som innebär att man numera kan nekas ledsagning till och från den plats där tolkuppdraget ska utföras, ibland med hänvisning till det kommunala ansvaret för ledsagning. Detta kan innebära att det blir omöjligt att genomföra aktiviteten för att man inte kan ta sig till platsen.

Tolk i olika situationer

De intervjuade bokar i princip tolk till alla situationer där kommunikation förekommer. Det är dock regelverket som styr vad man får tolk till. De flesta av de intervjuade upplever att sådant som kan betraktas som fritidsaktiviteter är lägst prioriterat och allra svårast är det att få tolk till en resa.

De som är helt beroende av taktilt teckenspråk för kommunikation är i behov av tolk i de flesta situationer där direktkommunikation sker. De som har hörselrester kvar beskriver ett större motstånd mot att boka tolk, framför allt till situationer av mer privat karaktär. Tolken upplevs då komma emellan och skapa distans till omgivningen. De uppger att de då antingen väljer att avstå helt från mötet eller att vara med men att de sänker anspråken på delaktighet. Flera beskriver detta som en process på väg mot acceptans av sin dövblindhet. Det uppges dock bli lättare att använda tolk när man väl har provat och upptäcker vilken skillnad det gör.

Tolk i arbetslivet

Tolk i arbetslivet uppges vara ett av de största problemen bland de intervjuade, både för de som har arbete och för de som söker arbete. Flera av de intervjuade menar att tolkkostnaderna som arbetsgivarna får ta när de anställer en person med dövblindhet gör det i stort sett omöjligt att få och behålla ett arbete. De som har en anställning uttrycker en oro för att de ska förlora sitt jobb om de önskar tolk till för många situationer. Några av de intervjuade som har arbete på den öppna arbetsmarknaden avstår från att använda tolk av rädsla för att uppfattas som en belastning på jobbet, att vara besvärlig för andra eller att bli för dyr. Nuvarande system upplevs som orättvist och skapar stora hinder på arbetsmarknaden.

Det anses också vara svårt att hålla koll på regelverket kring tolk i arbetslivet gällande vem som ska beställa och vem som ska bekosta vilken tolksituation. Det gör att flera av de intervjuade avstår helt eller är försiktiga när det gäller att be om tolk i situationer som är relaterade till arbetet. Flera intervjuade upplever detta som diskriminerande och något som skapar stor oro och osäkerhet.

Tolkens roll

Dövblindtolkning prioriteras mycket högt av de intervjuade och tolken är en nödvändig länk till andra människor. Kompetensen hos dövblindtolken beskrivs som en mycket viktig framgångsfaktor. En stor skillnad jämfört med annan tolkning är nödvändigheten av kroppskontakt mellan tolk och tolkanvändare som har dövblindhet, vilket kräver särskild kompetens men också en lyhördhet för tolkanvändarens behov och önskemål. Tolken och tolkanvändaren blir ofta ett sammansvetsat team. För en person med dövblindhet fyller tolken många fler funktioner än en tolk för döva eller hörselskadade personer. Tolken förmedlar inte endast språket och det som sägs, tolken blir också ögon och ett slags skydd och stöd mot omvärlden som kan minska den sårbarhet som dövblindhet medför och möjliggöra att en tolkanvändare med dövblindhet kan lägga sin energi på att vara delaktig i situationen.

Samtliga av de intervjuade betonar vikten av att en dövblindtolk verkligen behärskar alla delar i dövblindtolkningen, dvs. språktolkning, syntolkning och ledsagning. Det är också en stor fördel om tolken använder sig av socialhaptiska signaler både i syntolkningsmomentet och ledsagningsmomentet. När helheten fungerar upplever man delaktighet och trygghet i situationen, medan en icke-fungerande del innebär osäkerhet och ökad sårbarhet och man känner sig inte delaktig. Samtliga tar upp socialhaptiska signaler som en allt viktigare komponent i dövblindtolkning. Sådana signaler gör det möjligt att få veta hur människor reagerar på det som sägs, att få ta del av andras känslor och beteenden och vad som händer i rummet. Det är dock mycket stor variation i socialhaptisk kompetens hos tolkar och hur mycket man använder det i tolksituationen.

Några av de intervjuade menar att kvaliteten på tolkutbildningarna i landet varierar och att innehållet som handlar om dövblindtolkning behöver utvecklas och bli bättre. Framför allt önskar man att tolkarna ska bli bättre på att syntolka och ge socialhaptiska signaler. Kontinuitet, personkännedom och lokalkännedom är andra önskemål som förs fram om tolken.

De som använder sig av skrivtolkning upplever att skrivtolkar generellt är sämre på ledsagning, syntolkning och socialhaptiska signaler än vad teckenspråkstolkar är. De uppger att om skrivtolkning fungerade bättre skulle de gärna använda den mer. Det finns brister både

i kunskap om dövblindtolkning och i teknisk kompetens, såsom att anpassa texten på skärmen så att den blir tillgänglig för tolkanvändaren. Allra störst problem med skrivtolkning upplever de som behöver läsa skriven text med hjälp av punktskriftsdisplay. Många tolkcentraler har inte tillgång till en punktskriftsdisplay eller har inte utrustning som är kompatibel med en sådan. Detta innebär att tolkanvändaren själv får ta ansvar för att utrustningen fungerar i tolksituationen.

Tankar och önskemål om framtidens tolktjänst

De intervjuade anser att det är viktigt att tjänsten dövblindtolkning blir definierad och kvalitetssäkrad av samhället eftersom den innehåller så mycket mer än bara översättning och förmedling av det som sägs. Någon form av auktorisation motsvarande den som finns för teckenspråkstolkar efterfrågas. Förutom språktolkning handlar dövblindtolkning om att möjliggöra aktivitet och delaktighet för den enskilde och för det krävs också syntolkning, ledsagning och socialhaptiska signaler.

De intervjuade önskar även en samlad tolktjänst, en ingång för all tolkning oavsett vilken situation det gäller, vem som har ansvaret för att boka tolk eller vem som ska betala. Flera önskar ett samlat huvudmannaskap för tolktjänsten som sannolikt skulle främja kvalitet och kontinuitet. De intervjuade önskar en gemensam beställningsportal oavsett huvudman och att alla tolkbeställningar koordineras där. De intervjuade önskar komma bort från känslan att vara till besvär, att utgöra en kostnad eller att vara rädd för att inte kunna få eller behålla ett arbete på grund av att de är i behov av dövblindtolk i olika situationer.

En av de intervjuade skulle se det som en fördel om insatsen ledsagning, som i dag främst är en kommunal insats, kunde administreras från samma ställe som tolktjänsten. På så sätt skulle konflikten kring dessa båda insatser kanske kunna lösas. En annan av de intervjuade anser att ledsagning bör läggas ihop med dövblindtolkning för att inte personer med dövblindhet ska falla mellan stolarna.

Flera av de intervjuade önskar enhetliga regler och en jämlik tolktjänst över hela landet. De efterfrågar tydlig information om de olika tolkmetoder och tolktjänster som finns att tillgå i Sverige och vilka

regler som gäller. Det ska inte ha någon betydelse var man bor om man ska beviljas tolk till en viss aktivitet eller inte.

Att själv få ansvara för sina prioriteringar och att kunna leva ett liv som andra lyfts återkommande fram i intervjuerna. Ett önskemål är att det finns en pott med tolktimmar att använda som den enskilde själv prioriterar och disponerar. Potten ska dock inte inkludera tolk i arbetet, då det skulle slå för hårt mot de få som faktiskt har arbete.

Tolkning i arbetslivet tas upp som ett särskilt problemområde av flera av de intervjuade. Tjänsten borde organiseras på ett helt annat sätt än i dag, att utföra ett arbete borde ses som en rättighet och kostnaden för tolk borde inte belasta den enskilde arbetsgivaren. Det borde bli tydligt och klart vem som ansvarar och hur man bokar och det borde inte vara någon skillnad på olika situationer i arbetslivet, utan allt ska samlas till ett ställe.

De intervjuade efterfrågar även en kvalitetssäkring av utbildningarna till dövblindtolk. Även verksamma tolkar behöver fortbildning i dövblindtolkning.

Personer med dövblindhet är i olika grad även beroende av andra insatser från samhället, såsom ledsagning, färdtjänst, personlig assistans och insatser från hälso- och sjukvården. Ett förslag som förs fram vid intervjuerna är en personlig dövblindtolk som ett alternativ till tolk, ledsagare och personlig assistent. Det skulle innebära ökad livskvalitet för personer med dövblindhet och samhället skulle inte behöva bevilja dubbla insatser till en och samma person.

5.4 Särskilt om barns och ungas tolkbehov

För barn som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet kan tolktjänsten många gånger vara en förutsättning för att de ska kunna ta till vara sina rättigheter och vara delaktiga på lika villkor som andra barn. För barn som föds döva eller med en grav hörselnedsättning finns en möjlighet att operera in cochleaimplantat (CI). I dag opereras 95 procent av alla barn som föds döva eller med en grav hörselnedsättning med CI. Det innebär att de kan uppfatta tal i varierande grad. Många barn med CI har emellertid också behov av teckenspråk för kommunikation.[17]

[17] Information hämtad från SDR:s webbsida, www.sdr.org, 2020-10-27, under fliken Frågor och svar.

Döva och hörselskadade barns utveckling följs genom Registret för hörselnedsättning hos barn. Registret har funnits sedan slutet av 1990-talet och år 2014 öppnade det för registrering av CI-opererade barn. Registret har två spår, ett för barn med hörapparater och ett för barn med CI. Enligt registret är barn med hörselnedsättning en osynlig grupp i samhället och det saknas kunskap om deras språk- och kommunikationsutveckling. Under åren 2016–2019 genomfördes en omfattande revidering av registret. Arbetet utfördes av multiprofessionella grupper med audionomer, logopeder, hörselpedagoger och läkare.[18] Målsättningen med registret är att alla barn med hörselnedsättning ska följas avseende sin kommunikations- och språkutveckling vid givna åldrar. Registret ska även utvärdera tillgången till föräldrautbildning, tillgång till teckenspråksutbildning och tillgången till mikrofonsystem i skolan.[19]

I februari 2022 hade 5 748 barn (0–18 år) diagnostiserats med en permanent hörselnedsättning på minst ett öra och med en viss omfattning.[20] Vidare hade vid samma tid 1 287 barn (0–18 år) primäropererats med CI-implantat, dvs. operation av det första örat.[21] Cirka 579 barn (0–18 år) är tolkanvändare vid regionernas tolkcentraler.[22] I utredningens enkät till tolkcentralerna ställdes frågan om det är skillnad i prioritering beroende på vilken tolkmetod som önskas till uppdraget. Tre tolkcentraler svarade att de prioriterar barn före vuxna, bl.a. med hänsyn till barnkonventionen. Eftersom frågan ställdes öppet går det inte att säga något om hur andra tolkcentraler gör när det gäller just barn.

Vid utredningens workshop om barnperspektivet i tolktjänsten[23] framkom bl.a. att det behövs mer information och kunskap till både föräldrar och barn om tolktjänstverksamheten, att tolkcentralerna behöver ha kunskap om barnets särskilda behov redan vid tillsättningen av tolk och att barn behöver få öva på att använda tolk. Deltagarna på workshopen var eniga om att tolkcentralerna inte prioriterar det som unga behöver tolk till, nämligen fritidsaktiveter, vilket leder till att barn och unga hamnar ännu mer utanför socialt. När

[18] https://hnsb.registercentrum.se/ samt under fliken Om registret.
[19] Registret för hörselnedsättning hos barn (2020), s. 9 och 10.
[20] Uppgift hämtad från https://hnsb.registercentrum.se/, 2022-02-14.
[21] Uppgift hämtad från https://hnsb.registercentrum.se/, 2022-02-14.
[22] Tolkcentralernas svar på utredningens enkät daterad den 25 november 2020.
[23] Vid utredningens workshop om tolktjänsten ur ett barn- och ungdomsperspektiv den 18 mars 2021 deltog företrädare för Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, Sveriges Dövas Ungdomsförbund och Unga Hörselskadade.

det gäller barn med CI framkom bl.a. att hörselvården behöver informera om teckenspråk eftersom det kan vara mycket gynnsamt för barnets utveckling om barnet har både tillgång till talat språk och teckenspråk. Behovet av tolk för barn med CI kan variera, det kanske går bra utan tolk i skolan men inte vid aktiviteter där hörselmiljön är sämre. Detsamma kan även gälla hörselskadade barn som kan hamna mellan den hörande världen och den teckenspråkiga världen – de passar inte in någonstans. Även för dessa barn behöver informationen och tillgången till teckenspråk förbättras. På workshopen lyftes det t.ex. fram att det kan vara svårt att få tolk i grundskolan till utflykter eftersom de vanliga tolkarna oftast behöver vara kvar på skolan. De tolkar man ändå kan få har inte alltid barnkompetens, dvs. de förstår inte riktigt hur barn kommunicerar och uttrycker sig. Det framfördes också att det vore bra om tolkarna kunde specialisera sig utifrån just barnkompetens.

5.5 Uppdaterade behovsanalyser av tolkbehov, tolkanvändning och utveckling – intresseorganisationernas analyser

Utredningen har i uppdrag att göra en fördjupad analys av de förslag som lämnades i betänkandet En samlad tolktjänst från 2011[24] och i departementspromemorian om tolktjänst för vardagstolkning från 2016[25]. Problembeskrivningar och bedömningar som har gjorts tidigare bör enligt utredningens direktiv utgöra en grund för fortsatta överväganden om lämpliga åtgärder.

I betänkandet En samlad tolktjänst från 2011 beskriver Tolktjänstutredningen tolkanvändarnas bedömning av nuvarande och framtida behov ur ett tioårsperspektiv.[26] Beskrivningen utgår från en enkät till intresseorganisationerna, däribland Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Hörselskadades Riksförbund (HRF) och Förbundet Sveriges Dövblinda (FSDB). I sitt betänkande redogör Tolktjänstutredningen för organisationernas bedömningar och syn på olika frågor som har betydelse för tolktjänsten, innefattande tolkanvändning och tolkbehov, reglering och finansiering samt utveckling i ett tioårsperspektiv. Denna

[24] SOU 2011:83.
[25] Ds 2016:7.
[26] SOU 2011:83, s. 141 f.

utredning har bett SDR, HRF och FSDB att uppdatera den behovsbild som tecknades 2011 samt hur utvecklingen som intresseorganisationerna då beskrev ur ett tioårsperspektiv har sett ut. I det följande sammanfattas tidigare behovsunderlag från SDR, HRF och FSDB samt de uppdaterade behovsanalyser som de tre organisationerna har inkommit med till utredningen. Redovisningen följer samma struktur som finns i betänkandet En samlad tolktjänst.

Tolkanvändning, tolkbehov och mörkertal

År 2011 bedömer SDR att de allra flesta i gruppen barndomsdöva personer har behov av tolk, men att kunskapen om vilka möjligheter som finns varierar stort inom gruppen. Många äldre barndomsdöva personer upplever att systemet är krångligt, att informationen är svår att förstå och att tolkcentralerna är så restriktiva att det inte är lönt att efterfråga tolk. Tolkbehovet varierar också beroende på i vilken fas i livet personen befinner sig. Teckenspråkiga döva barn har enligt SDR ofta anhöriga som tolkar åt dem under skoltiden. När de sedan påbörjar högre studier eller får en anställning ökar tolkbehovet markant. SDR:s slutsats 2011 är att det faktiska behovet av fysiska tolkar för målgruppen barndomsdöva inte kommer att förändras så mycket under den närmaste tioårsperioden. Däremot kommer tolkanvändningen öka, främst på grund av ett generationsskifte där en yngre generation som har bättre kunskap och större medvetenhet om sina rättigheter blir alltmer dominerande. Efterfrågan på tolk inom fritid, rekreation och i arbetslivet kan öka om regelverket förändras, eftersom det enligt SDR finns ett uppdämt behov.

Vidare anger SDR i behovsanalysen från 2011 att de mest frekventa tolkanvändarna, exempelvis de som deltar i utbildning, använder tolk cirka 200 dagar på ett år. Förändringar på arbetsmarknaden med ökade kompetenskrav kan påverka tolkbehovet, liksom vilka bestämmelser som kommer att finnas i framtiden när det gäller tolk i arbetslivet. När det gäller s.k. mörkertal anser SDR att detta inte kan bedömas utan en särskild undersökning. Statistiken påverkas också av att systemet för avbokning inte fungerar tillfredsställande.

I den uppdaterade behovsanalysen till denna utredning menar SDR att ovanstående beskrivning fortsatt gäller.[27] SDR menar vidare att grundproblemet med tolktjänstens kroniska underfinansiering har förvärrats under de senaste tio åren. När den tidigare analysen gjordes 2011 var ett vanligt problem att tolkcentralernas medel förbrukades i början på året. Det var lättare att få tolk till samma aktivitet i början på året än i slutet på året. Enligt SDR försöker en del regioner numera lösa problemet genom att vara mycket restriktiva med tolkning även i början på året. SDR ger exempel på en stor region med många tolkanvändare som under en viss tid har begränsat fritidstolkning till en aktivitet per vecka och person och att det även har införts begränsningar i socialtolkning på arbetsplatsen till två gånger per månad för en del individer. SDR:s tolkning är att detta beror på att antalet tolkanvändare har ökat i den aktuella regionen. SDR menar att det visserligen är mycket positivt om antalet tolkanvändare ökar, men att det är ohållbart och oacceptabelt om inte resurserna till vardagstolkningen samtidigt ökar i motsvarande mån. Med hänvisning till Nysams nyckeltal om tolkcentralerna från 2019 pekar SDR också på att i vissa regioner ökar antalet utförda tolktimmar, liksom distanstolkningen. Samtidigt finns det exempel på regioner som utför färre uppdrag på grund av nedskärningar i budget. Bilden är således både positiv och negativ enligt SDR.

SDR:s generella bild av läget är att tolktjänstens förutsättningar har försämrats sedan 2011. Sammanfattningsvis ser SDR att regionerna har en ännu mer ansträngd ekonomi och hårdare besparingar. Statsbidraget på 75 miljoner kronor har varit konstant samtidigt som tolkcentralerna enligt SDR:s uppfattning inte har byggt ut eller utvecklat sin verksamhet. Även om det är positivt att exempelvis utveckla distanstolkning är det långt ifrån tillräckligt. I det stora hela anser SDR att verksamheten genom strama budgetar har tillåtits stagnera och förfalla.

När det gäller tolkbehov ser SDR i den uppdaterade behovsanalysen att fler tolkanvändare vill göra karriär och har en mer aktiv fritid. Tolkanvändarna har dock anpassat sitt beteende genom att de inte beställer tolk till uppdrag som de ändå känner till att tolkcentralen brukar neka. Arbetsmarknaden har också förändrats. De allt vanligare visstidsanställningarna drabbar arbetstagare med behov av tolkfinansiering extra hårt. SDR hänvisar till en undersökning från

[27] Sveriges Dövas Riksförbund, uppdaterad behovsanalys, inkommen till utredningen via e-post 2021-01-29.

IFAU[28] som visar att ledarskap, kreativitet och social förmåga är egenskaper som värderas allt högre på arbetsmarknaden. En möjlig slutsats av denna utveckling är enligt SDR att en fungerande tolktjänst i arbetslivet blir än mer avgörande för att döva och hörselskadade ska kunna försörja sig. Enligt SDR är få arbetsgivare beredda att lägga tid på tidskrävande utredningar och förhandlingar kring betalningsansvaret för tolk, än färre arbetsgivare är villiga att göra detta för en tillfällig anställning. Om tolkning i arbetslivet fortsättningsvis tillåts finansieras genom bidraget för personligt biträde (via Arbetsförmedlingen – utredningens anmärkning) och det är arbetsgivaren som ska söka stöd för tolkkostnader, riskerar de med korta anställningar att marginaliseras. Arbetstagare med tolkbehov som hoppar mellan tillfälliga anställningar riskerar att inte få den tidigare arbetsgivarens ansökan behandlad av Arbetsförmedlingen innan det är dags att byta arbetsplats. SDR tror också att de ökade sociala kraven på framtidens arbetsmarknad kommer att göra det mindre vanligt att döva personer fastnar i en anställning med monotona arbetsuppgifter för att arbetsgivaren inte hittade en tillfredsställande lösning på tolkningen. Om detta samtidigt leder till att döva inte alls får arbete är det enligt SDR ett stort problem.

När det gäller mörkertal konstaterar SDR att det fortsätter att vara ett stort problem att ingen aktör har det samlade ansvaret att föra statistik över samhällets tolkanvändning i offentlig och privat sektor. Även om en sådan statistik inte direkt visar några mörkertal kan den vara till stor hjälp. SDR menar också att en del tolkcentraler inte registrerar vissa tolkbeställningar som faller utanför tolkcentralens tolkning av begreppet vardagstolkning, vilket bidrar till mörkertalet. SDR anser att mycket talar för att det fortsatt finns ett stort mörkertal. Det är dock svårt att säga om mörkertalet har ökat eller minskat sedan 2011. SDR vill påpeka att Tolktjänstutredningen från 2011 påtalade behovet av att undersöka det dolda tolkbehovet för att även kunna prognostisera hur mycket resurser som skulle behöva avsättas för att möta det. SDR konstaterar att behovet av sådana fördjupade analyser kvarstår och ställer sig frågande till om problemen med tolktjänsten överhuvudtaget kommer att kunna lösas utan att sådana undersökningar genomförs.

I behovsanalysen från 2011 framför HRF att 600 000 personer i Sverige kan ha ett faktiskt behov av skrivtolkning vid minst något

[28] Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

enstaka tillfälle per år. HRF tror vidare att de mest frekventa tolkanvändarna använder tolk varje vardag. När det gäller mörkertal är det enligt HRF inte möjligt att ange en siffra. Organisationen pekar dock på ett antal faktorer som påverkar mörkertalet, såsom bristande information och därmed okunskap hos användarna om vilka möjligheter som finns att få tolk, en uppfattning att tolkbeställningen ändå kommer att nekas, en uppfattning att den tolkning som erbjuds inte motsvarar behovet och att kravet på inskrivning hos Arbetsförmedlingen gör att många avstår.

I den uppdaterade behovsanalysen till utredningen anger HRF att det finns 1,5 miljoner hörselskadade i Sverige enligt Statistiska centralbyråns (SCB) levnadsnivåundersökningar, varav hälften enligt HRF:s bedömning är i behov av hörapparat.[29] Enligt HRF:s beräkningar har i dag nästan 600 000 personer hörapparat. HRF menar att de som har behov av hörapparat också kan ha nytta av textstöd i många olika kommunikativa situationer, till exempel i samband med tv-tittande eller konsumtion av rörlig bild på webben. Det kan också handla om att använda Post- och telestyrelsens tjänst Texttelefoni.se vid telefonsamtal eller att använda olika automattextningstjänster vid möten eller distanskommunikation med mera. Vidare kan det handla om att använda tolktjänst i form av skrivtolkning i möten på plats och på distans. Behovet att textstöd eller tolktjänst varierar beroende på en mängd olika faktorer som till exempel hur den kommunikativa situationen ser ut, hur många som deltar, hur länge den varar, om det finns tillgång till hörhjälpmedel och visuellt stöd, om mötet är på plats eller på distans, och inte minst individens förmåga att höra och individens val av kommunikationsmetod.

En fundamental utgångspunkt enligt HRF är att tolkanvändare inte vill ha mer tolktjänst än de behöver. Människor vill vara självständiga och på egen hand klara av grundläggande kommunikation i vardagsliv, studier och arbete. För många hörselskadade är det enligt HRF ett stort, och kanske sista, steg att börja använda tolk när andra kommunikativa lösningar inte fungerar. Det beror dels på rörig tolktjänstorganisation, bristande information och därmed okunskap hos användaren om hur man får tillgång till tolk i olika situationer, dels på ett motstånd på grund av integritetsskäl eller en vilja att klara sig själv.

[29] Hörselskadades Riksförbund, uppdaterad behovsanalys, inkommen till utredningen via e-post 2021-01-22.

HRF bedömer att det är omöjligt att ange ett exakt behov av tolktjänst bland hörselskadade. Det bästa måttet på användningen är att titta på antalet personer som faktiskt använder tolktjänst hos regionernas tolkcentraler över tid. HRF:s bedömning är att det på det stora hela är samma användare som är registrerade som användare hos tolkcentralerna som också använder stöd till tolktjänst som Arbetsförmedlingen beviljar, tolktjänst inom utbildningsväsendet eller tolktjänst som används av myndigheter enligt skyldigheterna i förvaltningslagen.

Med hänvisning till Nysams nyckeltal för tolkcentralerna har enligt HRF antalet tolkanvändare ökat från cirka 6 200 personer år 2010 till cirka 8 200 personer år 2019. De senare årens statistik, där ökningen är som störst, är dock i högre grad beräknade siffror då färre regioner deltar i detta statistiksamarbete. HRF pekar också på att utvecklingen av antalet tolkanvändare har varit motsatt den som Statskontoret förutsåg i en rapport från 2015 om det framtida behovet av skriv- och teckenspråkstolkar. I stället för en minskning av antalet tolkanvändare med en femtedel på 50 år har antalet tolkanvändare snarare ökat med över en tiondel de senaste åren.

Vidare bedömer HRF att den mycket positiva utvecklingen av automattextning på svenska kommer att ha marginella effekter på behovet av skrivtolkning de närmaste åren. Även med teknikutveckling kommer automattextning enbart att vara ett komplement till skrivtolkning. Automattextning kan också vara ett redskap för skrivtolkar att använda i produktionen av text i en del tolksituationer.

Enligt HRF är det mycket svårt att prognostisera hur stort användandet av tolktjänst kommer att vara framöver, men ett rimligt antagande är att utvecklingen de närmaste tio åren kommer att se ut ungefär som de tio senaste åren, med undantag för det senaste året som är starkt hämmat av covid-19-pandemin.

I likhet med den tidigare behovsanalysen från 2011 menar FSDB i sin uppdaterade behovsanalys att alla personer med dövblindhet mer eller mindre har tolkbehov.[30] Inom gruppen finns många individuella förutsättningar som tolkar behöver ha kompetens om för att kunna utföra sitt arbete på bästa sätt. I dag använder främst personer med förvärvad dövblindhet tolk. FSDB uppskattar att cirka 250–500 personer med förvärvad dövblindhet använder tolk alltifrån

[30] Föreningen Sveriges Dövblinda, uppdaterad behovsanalys, inkommen till utredningen via e-post 2021-02-16.

någon enstaka gång till mer regelbundet. Den genomsnittliga tolkanvändaren beställer tolk 1–2 gånger per månad. FSDB betonar att det förekommer skillnader när det gäller tolkanvändning i landet, bl.a. utifrån var i landet man bor och samhällets utbud.

FSDB uppskattar att det finns ett mycket stort mörkertal avseende tolkanvändning och tolkbehov hos personer med dövblindhet. Skälet till det stora mörkertalet är enligt FSDB att de tolkbeställningar som görs av tolkanvändare med dövblindhet inte alltid registreras som dövblindtolkning då tolkanvändaren beställer teckenspråkstolkning eller skrivtolkning för att denne inte vill kännas vid sin dövblindhet, eller för att tolkanvändaren saknar kunskap om möjligheten att beställa dövblindtolk. Vissa tolkanvändare beställer heller inte tolk för alla sammanhang som de eventuellt skulle behöva eller vilja ha tolk för. Vidare avstår vissa tolkanvändare från att beställa tolk för att de sedan tidigare har nekats tolk av tolkcentralerna på liknande beställningar.

Utbudet av bl.a. föreningsaktiviteter eller andra fritidsintressen för personer med dövblindhet varierar i hela landet och tolkcentralerna erbjuder enligt FSDB tolk olika beroende på var i landet man bor. FSDB ger exempel på att personer med dövblindhet som själva inte är teckenspråkiga kanske endast får tolk i samband med att andra teckenspråkiga personer ska delta i samma aktivitet.

Bedömning av nuvarande reglering och organisering av tolktjänst

I behovsanalysen från 2011 pekar SDR på ett antal problem med reglering och organisering av tolktjänst. Enligt SDR är det svårt att avgöra vem som är betalningsansvarig och det görs olika bedömningar i olika delar av landet. Det är stora skillnader på prioriteringar och tolktillgänglighet beroende på vilken region som tolkanvändaren tillhör. SDR pekar vidare på att nyutbildade tolkar har sämre kompetens i teckenspråk än tidigare och att den språkliga utvecklingen har stagnerat, bl.a. som en följd av brister i fortbildning och kompetensutveckling av tolkar. Vidare innebär upphandlingsmodeller prispress som påverkar kvaliteten negativt.

I den uppdaterade behovsanalysen menar SDR att regelverket för tolktjänst och dess organisering i princip har varit oförändrat sedan 2011. SDR utvecklar i stället närmare sin syn på teckenspråkets

ställning och menar att dess juridiska ställning har stärkts genom att rätten till teckenspråk har skrivits in i förskolans läroplan. Samtidigt har teckenspråkets reella ställning försvagats på andra områden, vilket enligt SDR har direkt betydelse för hur starkt språkets ställning är i praktiken. SDR pekar på att det i dag finns färre möjligheter att lära sig teckenspråk, då två riksrekryterande utbildningar med svenskt teckenspråk för hörande som inriktning har lagts ned. I samband med minskningen av antalet tolkutbildningar har också antalet platser där man kan lära sig teckenspråk minskat. Inom högre utbildning är det bara Stockholms universitet som erbjuder teckenspråkskurser.

SDR anser vidare att en tillräcklig tillgång på kompetenta teckenspråkstolkar avgör vilka möjligheter som finns att använda teckenspråket i olika sammanhang, vilket indirekt påverkar språkets ställning. Ett stort problem de senaste åren är enligt SDR att många kompetenta tolkar har slutat. Sedan lång tid tillbaka har låga löner och små karriärmöjligheter varit ett stort problem. Utöver detta har många tolkar haft svårt att få en heltidstjänst. Vidare har upphandlingar gjort att det är ekonomiskt svårt att vara verksam som teckenspråkstolk eller tolkbolag.

I behovsanalysen från 2011 pekar HRF på problemen med en rörig organisation med oklarheter i betalningsansvar, rörig lagstiftning och nackdelen med att inte kunna överklaga beslut när tolk nekas. HRF anser att det föreligger en brist på tolkar och en brist på ekonomiska resurser. Detta gäller både teckenspråkstolkning, TSS-tolkning och skrivtolkning. Det råder även en föråldrad syn på tolkanvändaren som en passiv mottagare. Det finns också olikheter i landet, behov av fortbildning av tolkar, brister i tolkarnas grundutbildning och krånglig administration i samband med tolkbeställning.

HRF:s bedömning i den uppdaterade behovsanalysen är att de stora principiella problemen som framgår ovan av den tidigare analysen från 2011 fortfarande kvarstår. Den enskilde tolkanvändaren får enligt HRF ta ett oproportionerligt stort ansvar för att samordna sin egen tolktjänst.

HRF:s bild är att det i dag inte är någon större brist på tolkar, men att det finns risk för brist på sikt. Enligt HRF har antalet utbildningsplatser till skrivtolk på Södertörns folkhögskola utökats något sedan utbildningen gjordes om till distansutbildning 2018. Samtidigt pekar en rapport från 2020 om det minskade söktrycket till tecken-

språkstolk- och dövblindtolkutbildningarna att det kan finnas anledning till en viss oro för framtiden. HRF redogör för att prognosen redan för de närmaste tre åren är att antalet utexaminerade tolkar kommer att understiga behovet. (Utredningen utvecklar resultaten i denna kartläggning närmare i kapitel 12.) Enligt HRF har covid-19-pandemin därefter inneburit kraftigt minskade volymer inom tolktjänsten och HRF har också fått signaler om att en del skrivtolkar, främst frilanstolkar, lämnat yrket i spåret av pandemin eftersom efterfrågan minskat kraftigt under 2020.

FSDB anser i likhet med den tidigare behovsanalysen från 2011 att tolktjänstens reglering och organisering är till nackdel för tolkanvändaren och ger flera exempel: tolktjänst är inte en rättighet, regionerna bedömer liknande tolkuppdrag olika, oklarhet kring betalningsansvar, kvalitetsbrister inom dövblindtolkning, gränsdragningsproblem mellan kommuner och regioner när det gäller ledsagning, hörande ses inte som tolkanvändare och svårigheten att få tolk vid utlandsresor.

Vidare menar FSDB att regionernas prioriteringssystem inte heller överensstämmer med individuella behov, t.ex. då tolkanvändaren bedömer att det är viktigare att få tolk till sociala aktiviteter än till ett läkarbesök.

FSDB pekar också på att döva dövblindtolkar är efterfrågade av speciellt teckenspråkiga tolkanvändare med dövblindhet vid vissa tolkuppdrag, men det saknas en rutin hos tolkcentralerna när det gäller att anlita döva dövblindtolkar och samordna uppdrag för att göra det möjligt för döva dövblindtolkar att arbeta.

Covid-19-pandemin har påverkat alla regioners tolkcentraler och deras riktlinjer, vilket har påverkat tolkanvändarna negativt. Skillnaderna har ökat mellan regionerna genom att varje region har sina egna riktlinjer. Det finns enligt FSDB exempel där regioner har undantag för att utföra tolkning på plats som taktil teckenspråkstolkning. I andra regioner har det dock endast varit möjligt att få tolk på distans, vilket inte har fungerat för många personer med dövblindhet.

Regionernas riktlinjer har också snabbt förändrats och informationen till tolkanvändarna har varit bristfällig. Tolkanvändare har heller inte haft någon möjlighet att diskutera med tolkcentralen, t.ex. på ett brukarråd, då sådana aktiviteter har ställts in på grund av pandemin.

FSDB:s uppfattning är att tolkcentralerna har varit fyrkantiga när det gäller dövblindtolkning och de inte har velat medverka till lösningar under pandemin.

Förmedlingstjänster och distanstolkning

I behovsanalysen från 2011 pekar SDR på att utbyggnad av fiberoptik och 4G-nät sannolikt kommer att erbjuda goda möjligheter för teckenspråkiga döva, liksom utvecklingen av läsplattor och smartphones. SDR menar dock att det finns tekniska brister i den nuvarande bildtelefonitjänsten samt att brandväggar och mobiltelefoniförbud i vissa offentliga miljöer försvårar distanstolkning. Dessutom anser SDR att kvaliteten på viss teckenspråkstolkning via distans har brister. Stora förbättringar vad gäller teknik och tolkkompetens behövs för att distanstolkning i framtiden ska vara ett möjligt alternativ till tolk på plats.

Av SDR:s uppdaterade behovsanalys framgår att även om tekniken har förbättrats sedan 2011 finns det fortfarande en digital klyfta. Personer med funktionsnedsättning har generellt sett svårare att tillgodogöra sig teknik. Det är samtidigt tänkbart att pandemin har medfört att något fler döva som tidigare inte använde distanstolkning och förmedlingstjänster har börjat göra det. Det kvarstår fortfarande teknikproblem som orsakas av dålig signalstyrka på wifi eller mobilt bredband, brandväggar m.m. SDR uppfattar att distanstolkning i många fall fungerar dåligt för att tolka ett samtal mellan flera personer som befinner sig på samma plats som tolkanvändaren.

Ett annat problem som enligt SDR behöver lyftas fram när den ökade användningen av teknik diskuteras är att ansvaret för att ett möte ska bli tillgängligt vältras över på tolkanvändaren. Det är inte ovanligt att hörande kollegor antar att den döve är expert på sina hjälpmedel. Det kan enligt SDR vara mycket frustrerande när omgivningen antar att man vet hur man ska felsöka ett uppkommet problem bara för att man ofta använder hjälpmedel. Samtidigt är det arbetsgivaren eller en förening som har ett ansvar för att verksamheten är tillgänglig. Det är enligt SDR oacceptabelt när ökad teknikanvändning medför att omgivningen abdikerar från sitt ansvar att bidra till att tolkanvändaren inkluderas.

När det gäller automatiserad tolkning hänvisar SDR till ett gemensamt uttalande från World Federation of the Deaf och International Federation of Hard of Hearing People. SDR menar vidare att trots att utvecklingen av AI (artificiell intelligens) har gjort stora framsteg är automatiserad textning och teckenspråksavatarer fortfarande i sin linda. Mycket forskning återstår att göra och det krävs också verifier-

bara bevis på att automatiserad översättning uppnår en hög kvalitet innan det kan bli aktuellt att förlita sig på den. Mänsklig kommunikation är mångfacetterad och innehåller många icke verbala komponenter som till exempel tonfall och ironi som har betydelse för hur det som sägs ska tolkas. Enligt SDR är det långt kvar innan en mänsklig tolk kan ersättas av en AI-tolk. Enligt SDR är det därför olämpligt att dimensionera tolktjänsten utifrån förhoppningar om kommande teknologiska framsteg.

SDR konstaterar sammanfattningsvis att teknikutvecklingen går framåt vilket är positivt, men att den ökade teknikanvändningen medför nya sociala problem vilket är negativt. SDR anser att de sociala implikationerna av teknikanvändningen har glömts bort eller blir osynliga i dessa sammanhang. SDR anser också att det är olämpligt om tolktjänsten utformas baserat på förhoppningar om framtida teknologiska framsteg. SDR anser vidare att det alltid måste vara tolkanvändarens önskemål som styr om tolkning ska utföras på distans eller på plats.

I behovsanalysen från 2011 anser HRF att distanstolkning kan vara ett utmärkt komplement, men aldrig ersätta tolk på plats. Om distanstolkning ska fungera måste tolkarna få möjlighet att utveckla den särskilda kompetens som detta kräver. Riskerna med distanstolkning är bl.a. att samspelet i tolkningen kan bli lidande. När tolken inte är på plats är det större risk för missuppfattningar eller felaktig tolkning när tolken inte ser vad som sker i rummet och inte heller har fått möjlighet till personlig kontakt med tolkanvändaren och övriga deltagare. Detta kan göra att tolkningen tar längre tid och/eller upplevs som osmidig eller i värsta fall inte korrekt. Vid möten med fler än tre deltagare ställs höga krav både på tolken och på samtalsdeltagarna om distanstolkning ska användas. HRF är tveksam till att diskussioner fungerar utan tolk på plats. Vidare pekar HRF på att alla tolkanvändare inte klarar den nya tekniken. HRF vill lyfta fram de möjligheter distanstolkning kan innebära, bl.a. att den kan göra tolkningen mer lättillgänglig och vara ett alternativ vid akuta tolkbehov och fungera bra när det mer handlar om information än dialog. Vid tolkning i glesbygd och vid bilaterala möten kan distanstolkning vara en tillgång. Distanstolkning kan även vara ett bra alternativ när tolkningen kräver specialistkompetens, t.ex. yrkessvenska eller akademiskt språk, som inte finns att tillgå på orten.

I den uppdaterade behovsanalysen redogör HRF för en enkät till tolkcentralerna om skrivtolkning på distans och skrivtolkning av distansmöten från april 2020. Enligt enkäten har de allra flesta tolkcentralerna erfarenhet av distanstolkning av fysiska möten samtidigt som erfarenheten av att skrivtolka distansmöten är mer blandad. Det finns också en stor vilja att utveckla verksamheten med distanstolkning. Under covid-19-pandemin har det dock enligt HRF varit tydligt att det finns utmaningar med distanstolkningen. En utmaning är att det saknas samordning av skrivtolkning på distans, trots att just distanstolkning lämpar sig för samordning oavsett var uppdraget utförs eller var tolken befinner sig geografiskt. Genom samordning går det att få rätt tolkkompetens till rätt uppdrag i hela landet. Regionernas tolkcentraler, tolkbolag och enskilda frilanstolkar skapar egna lösningar och rutiner för hur tolkningen ska gå till och skapar egna lösningar för utbildning i nödvändiga programvaror m.m.

En annan utmaning enligt HRF är skrivtolkning av distansmöten. Eftersom det saknas samordning av utbildning är HRF:s erfarenhet att många tolkar har mycket varierad kompetensnivå vad gäller att hantera olika vanliga distansmötesplattformar. Problemet har till viss del förstärkts av att vissa tolkcentraler har fortsatt att endast erbjuda skrivtolkning av distansmöten i den plattform som de normalt erbjuder skrivtolkning på distans av fysiska möten.

En ytterligare utmaning enligt HRF har varit att vissa organisationer har it-system som av säkerhetsskäl inte stöder användandet av vissa vanliga plattformar. I början av pandemin gällde det även vissa tolkcentraler, vilket ledde till att tolkanvändare inte fick tolktjänst i de möten som de blev inbjudna till. Tolkcentralerna har dock numera avhjälpt de problemen.

Kompetensnivån hos användarna själva vad gäller distanstolkning och hur man hanterar olika mötesplattformar tillsammans med tolktjänst är också en utmaning enligt HRF, inte minst med tanke på att många hörselskadade är äldre.

Enligt HRF har covid-19-pandemin generellt lett till en positiv utveckling av distanstolkning. Tolkanvändare har tvingats att ta till sig nya sätt att kommunicera på och tolkcentralerna har visat god vilja att utveckla verksamheten. Problemet är att det har tagit oproportionerligt lång tid, vilket enligt HRF till stor del beror på tolktjänstens röriga organisation och brist på samordning.

HRF betonar att distanstolkning ska ses som ett komplement till och inte en ersättning för tolk på plats. Vissa tolkuppdrag är rent olämpliga att utföra på distans, både för tolkanvändaren och för tolkarna. För utveckling av distanstolkning måste arbetsmiljöaspekten för tolkarna respekteras.

HRF vill se en nationell tjänst för skrivtolkning på distans. En nationell tjänst skapar stora samordningsvinster vad gäller både kompetens om utförandet av tjänsten och tillgänglighet i hela landet. För tolkanvändare skapar det möjlighet att få rätt kompetens till rätt uppdrag. HRF vill även att det ska vara möjligt att förbeställa tolktjänst på distans, så att det är möjligt att ha rätt tolkkompetens vid olika uppdrag. HRF anser vidare att tolkanvändare ska ha inflytande över om tolk ska ges på plats eller på distans.

I behovsanalysen från 2011 anser FSDB att distanstolkning har för dålig kvalitet för att vara ett reellt alternativ för personer med dövblindhet. FSDB förordar en utveckling där distanstolkning kombineras med en möjlighet att kunna ringa upp för att få syntolkning.

FSDB anser i den uppdaterade behovsanalysen att Bildtelefoni.net har blivit bättre sedan 2011 och fungerar för dem som har tillräckliga synrester, men det finns personer, framför allt punktskriftsläsare, som inte kan ta del av bildtelefonitjänsten då det saknas en tekniskt fungerande lösning för användare som vill kommunicera utåt på teckenspråk och få svar i skriven text.

Vidare saknas möjligheten till distanstolkning upp till en timme för dem som använder Texttelefoni.se. Enligt FSDB borde det vara samma regler oavsett förmedlingstjänst. De som arbetar på Texttelefoni.se är inte utbildade skrivtolkar. Det ingår inte heller i tjänsten att skrivtolka. Det bästa vore om det fanns en förmedlingstjänst som både har bildtelefoni, texttelefoni, skrivtolkning och syntolkning. Detta skulle också möjliggöra att tillgodose individuella behov av olika kombinationer.

Digitala lösningar har blivit mer vanligt särskilt under covid-19-pandemin och det ställer krav på både tolkanvändare och tolkar vad avser exempelvis teknisk kompetens.

Skrivtolkning på distans har ökat som tolkmetod under pandemin men det finns utmaningar kvar att lösa när det gäller tillgängligheten. Enligt FSDB fungerar det inte tekniskt för tolkanvändare som läser punktskrift på punktdisplay, utan enbart i vissa system. Alla tolkcentraler eller andra aktörer har inte dessa system som standard. Alla

personer med dövblindhet klarar heller inte distanstolkning. Distanstolkning är endast vad som sägs och innefattar inte syntolkning och ledsagning. Dövblindtolkning kan endast ges när tolk och tolkanvändare befinner sig på samma plats.

Personkännedom och personlig relation till tolken

SDR menar i sin uppdaterade behovsanalys att den analys som gjordes 2011 avseende personkännedom och relation till tolken fortsatt gäller. Då framförde SDR att den äldre generationen oftare vill ha en personlig relation till tolken medan den yngre generationen inte har samma behov och att det är en organisationsfråga att samordning och prioritering görs rätt. Kompetens, lyhördhet och kontinuitet från tolksamordnarens sida är det som avgör snarare än den personliga relationen mellan tolk och tolkanvändare. I den uppdaterade behovsanalysen SDR kan dock inte uttala sig om möjligheterna till tolksamordning har förbättrats eller försämrats sedan 2011.

När det gäller tolkkompetensen uttrycker SDR i den uppdaterade behovsanalysen oro över hur upphandlingar har genomförts i vissa regioner. I flera fall har upphandlingar resulterat i prispress som har fått flera erfarna teckenspråkstolkar att sluta av ekonomiska skäl. SDR menar att utvecklingen är oroande och har påverkan på kvaliteten. När det gäller kontinuiteten är det enligt SDR kritiskt att ha rätt tolk till rätt uppdrag när det gäller vissa typer av uppdrag. En förlossning är ett exempel på en situation då det är mycket viktigt att tolkanvändare ges möjlighet att önska tolk och att detta tillgodoses så långt möjligt. Det finns dock variationer mellan regioner där vissa inte tillåter önskemål om tolk.

HRF menar i behovsanalysen från 2011 att tolken är en neutral utövare av tolkning. Tolkanvändaren och tolken bör ha en yrkesmässig relation. Däremot är det viktigt att tolkanvändarens behov av att känna förtroende för tolken respekteras. Det viktigaste är att tolkarna har den kompetens och de kunskaper som krävs för situationen. Personkännedom som t.ex. handlar om kunskap om hur tolkanvändaren vill ha tolkningen utförd eller om personens fysiska eller psykiska förutsättningar påverkar tolksituationen kan vara mycket viktigt. Ibland kan det ha en väsentlig påverkan på om tolkningen blir kvalificerad och relevant för situationen. För vissa återkommande tolk-

uppdrag är det enligt HRF mycket viktigt med kontinuitet, dvs. att samma tolkar återkommer så att de vet vad som hänt tidigare i samband med aktuell tolksituation. För vissa tolkuppdrag är personkemin mellan tolkanvändare och tolk mycket viktig. För en del tolkanvändare, särskilt äldre, kan det dock vara viktigt att en personlig relation med tolken har utvecklats för att känna trygghet och tillit. HRF menar att det måste vara möjligt att välja tolk. De tolkar man finner lämpliga för aktuellt tolkuppdrag kan vara anställda av olika organisationer. Att tolkarna kan vara anställda av olika organisationer ska inte hindra fördelningen av ”rätt tolk på rätt plats”. Det ska heller inte vara krångligt för en tolkanvändare att använda sig av tolkar från olika tolkbolag.

I den uppdaterade behovsanalysen vill HRF även understryka att det är en viktig kvalitetsfråga att tolkanvändaren kan ha inflytande över vilka tolkar som utför tolktjänstuppdraget.

I behovsanalysen från 2011 menar FSDB att det varierar mellan situationer – i vissa situationer kan personkännedom och en personlig relation med tolken vara viktig, i andra har det ingen större betydelse. I den uppdaterade behovsanalysen framför FSDB att personkännedom spelar en viktig roll i olika sammanhang och ur olika perspektiv. Tolkarna behöver personkännedom vad gäller tolkanvändaren och dennes specifika behov för att kunna göra en så bra tolkning som möjligt. Tolkarna behöver också personkännedom om tolkanvändarens bekantskapskrets för att kunna syntolka vem som är närvarande. När det gäller föreningsaktiviteter eller styrelsemöten med flera tolkanvändare med dövblindhet och flera tolkar behöver tolkarna också ha personkännedom om övriga tolkanvändare och övriga tolkar samt förmåga att samarbeta i grupp för att gruppdynamiken ska fungera på ett bra sätt utan att det stör aktiviteten.

Vid enskilda tolkuppdrag avgör ärendet och vad tolkanvändaren själv anser om det är viktigt med personkännedom. Om ärendet är något som gör att tolkanvändaren känner sig utsatt, t.ex. läkarbesök, kan det vara mycket viktigt att tolken är någon som tolkanvändaren har en relation till och känner sig trygg med. Det kan dock också vara så att tolkanvändaren i vissa fall önskar en tolk som denne inte har en relation till. Tolkcentralen tar enligt FSDB inte alltid hänsyn till att tolkanvändare önskar specifika tolkar. Det saknas förståelse för varför det kan vara viktigt att tolken har personkännedom. Tolkcentralens samordning behöver även ha personkännedom för att skicka

rätt tolk till rätt uppdrag. Ett problem är dock att tolkcentralen ofta har svårt att behålla personkännedom över tid eftersom det sker personalförändringar, speciellt bland dem som ska samordna tolkuppdrag. Vid större aktiviteter med många tolkanvändare med dövblindhet och tolkar på plats behövs dessutom samordnare med god personkännedom på plats för att stötta alla tolkar och lösa eventuella problem.

Tolkcentralen bör enligt FSDB ha bättre samordning mellan olika regioner både när det gäller att enskilda tolkanvändare ska få tolk i en annan region och när det gäller större aktiviteter.

Barns och ungdomars tolkbehov

När det gäller frågan om barns och ungdomars tolkbehov i behovsanalysen från 2011 saknas det enligt SDR nödvändig kompetens hos tolkarna. De tolkar som är bäst lämpade att klara uppdrag inom denna kategori är tolkar som har vuxit upp med teckenspråk. Denna kategori är emellertid liten eller saknas i nyrekryteringarna till yrket. När det gäller tolkning till döva barn anpassas inte språknivån till barnet utan tolken pratar ofta förbi barnet och vänder sig till den anhörige i stället. Enligt SDR saknas det barnspråksperspektiv i tolkutbildningen. Det saknas också information till barn och ungdomar om deras möjligheter att få tolk i olika situationer.

I den uppdaterade behovsanalysen framgår att SDR räknar med att teckenspråkiga döva och hörselskadade ungdomar vill vidareutbilda sig i större utsträckning än tidigare och förväntar sig att detta har ökat efterfrågan på specialiserade tolkar.

I behovsanalysen från 2011 pekar HRF på problemet med bristande barnperspektiv i tolkutbildningen samt brister i anpassningen till barns språkliga mognad i tolksituationen. Vidare lyfter HRF frågan om dövas och hörselskadades skolgång och understryker vikten av ett bra samspel mellan lärare och tolk om barnen går i en skola där tolk behövs för deras deltagande i undervisningen. HRF:s generella rekommendation är att hörselskadade och döva barn inte bör gå i en skola där det behövs tolkning för att de ska kunna vara delaktiga i undervisningen. HRF pekar också på behovet av ett tydligare fokus på tolkning till barn i tolkutbildningen.

I den uppdaterade behovsanalysen framför HRF att antalet elever i specialskolan har ökat varje år sedan 2013 från cirka 500 elever till

cirka 700 elever. Det innebär enligt HRF att det är fler och fler barn som går in i vuxenlivet med en tvåspråkig undervisningsbakgrund och därmed också är potentiella teckenspråkstolkanvändare.

FSDB menar i behovsanalysen från 2011 att barns och ungas tolkbehov behöver prioriteras. Även i den uppdaterade behovsanalysen pekar FSDB på att tolkanvändare som är barn eller ungdomar behöver få större möjligheter att få tolk till sociala aktiviteter. Tolkcentralen prioriterar inte barns tolkbehov av social karaktär. FSDB menar att barn och unga som får egen dövblindtolk i den utsträckning som de önskar, trots att de kanske skulle klara sig med centraltolk, är mer delaktiga, självsäkra och självständiga.

Skillnader mellan kvinnors och mäns tolkbehov

SDR menar i behovsanalysen från 2011 att man inte kan se några stora skillnader mellan kvinnors och mäns behov när det gäller tolktjänst. Det är fler kvinnor än män som arbetar som tolkar och SDR pekar på att i vissa känsliga situationer kan manliga tolkanvändare vilja ha en manlig tolk och att inte alla regioner har manliga tolkar. I den uppdaterade behovsanalysen framgår att SDR ser det som problematiskt att det inte finns samlad nationell statistik som även inkluderar skillnader mellan män och kvinnor.

HRF har inget att tillägga till behovsanalysen från 2011 när det gäller skillnaden mellan kvinnors och mäns tolkbehov. Då framförde HRF att det vore önskvärt med fler manliga tolkar eftersom det i vissa situationer kan upplevas som viktigt att ha samma kön som tolken. Generellt är dock personens livssituation, intressen och sysselsättning viktigare faktorer än könet när det gäller tolkanvändning. HRF konstaterar även att kvinnor är överrepresenterade bland de äldsta tolkanvändarna, eftersom kvinnor lever längre än män.

I behovsanalysen från 2011 menar FSDB att statistik från vissa regioner indikerar att män får tolk oftare på grund av att mäns beställningar ges högre prioritet, vilket inte är acceptabelt. I den uppdaterade behovsanalysen bedömer FSDB att det är fler kvinnor bland förbundets medlemmar som beställer och använder tolk. Enligt FSDB saknas det dock uppgifter om det finns generella skillnader mellan könen när det gäller dövblindtolkning.

Tolkbehov bland personer med annan etnisk bakgrund och nationella minoriteters tolkbehov

SDR anger i behovsanalysen från 2011 att döva personer som invandrat till Sverige har behov av anpassad tolkning när de är nyanlända. Exempelvis i kontakter med Migrationsverket är det viktigt att tolkarna har den kompetens som krävs för att anpassa tolkningen till brukarens teckenspråksnivå.

Till detta vill SDR i sin uppdaterade behovsanalys lägga till att döva tolkar är en stor tillgång, i synnerhet vid tolkning till döva nyanlända. SDR har förhoppningar om att den utbildning för döva tolkar som nu finns innebär att denna målgrupps behov bättre ska kunna mötas av tolktjänsten de kommande åren. Det förutsätter att tolktjänsten också ser vad denna yrkeskategori kan tillföra och anställer de döva tolkar som utbildas.

I behovsanalysen från 2011 konstaterar HRF att många hörselskadade kan behöva skrivtolkning på andra talade språk och föreslår utbildning av språktolkar i skrivtolkning. Enligt HRF behövs det även personer som kan fungera som stödtolkar till döva personer som inte behärskar svenskt teckenspråk. Detta gäller även för nationella minoriteter.

I den uppdaterade behovsanalysen menar HRF att ett vanligt förekommande behov är skrivtolkning från talad till skriven engelska i flera olika situationer i arbetslivet, på internationella konferenser och inte minst inom högre utbildning. Det saknas i dag en utbildning för det, även om det finns tolkar som behärskar skrivtolkning från talad till skriven engelska. Forskning visar att personer med annat modersmål har större utmaning att höra tal med bakgrundsljud. Det krävs ett bättre signal-i-brus-förhållande jämfört med hörselskadade med svenska som modersmål för att uppfatta tal. Det finns därför särskilda skäl att uppmärksamma den målgruppen när det gäller deras behov av tolktjänst. Skrivtolkning kan vara ett mycket bra stöd till talet för en person som är hörselskadad och håller på att lära sig svenska.

HRF pekar på att flera mindre undersökningar visar att andelen hörselskadade bland nyanlända är betydligt högre än i populationen i övrigt. Vidare visar Arbetsförmedlingens statistik över antalet inskrivna på myndigheten att 39 procent av de som är kodade som döva eller hörselskadade är födda i ett annat land.

FSDB framför i den uppdaterade behovsanalysen att det finns tolkbehov i de olika grupperna, men att man inte känner till om deras tolkbehov tillgodoses.

Tolktjänst i ett tioårsperspektiv – bedömning av några utvecklingstendenser

År 2011 bad Tolktjänstutredningen organisationerna att bedöma om och i så fall hur ett antal utvecklingstendenser kommer att påverka behovet av tolktjänst om tio år, dvs. 2021. De utvecklingstendenser som utredningen efterfrågade var den demografiska utvecklingen med en allt äldre befolkning, det ökade antalet barn och vuxna med cochleaimplantat (CI) samt livsstilsförändringar i form av ökad rörlighet, resande, internetanvändning etc. Organisationerna fick också möjlighet att själva peka på någon eller några andra utvecklingstendenser som bedöms särskilt viktiga. I det följande redogörs för den bedömning som SDR, HRF och FSDB gör 2011 samt den bedömning dessa organisationer gör nu tio år senare, i den uppdaterade behovsanalysen.

När det gäller den demografiska utvecklingen menar SDR i behovsanalysen från 2011 att den äldre generationen teckenspråkiga döva i glesbygd och i mindre orter minskar och då minskar sannolikt även tolkbehoven där. En yngre generation flyttar till storstäderna där utbudet för teckenspråkiga är större och det finns fler sociala nätverk. När det gäller frågan om CI ser SDR tendenser till att målgruppen teckenspråkiga förändras i framtiden. Cirka 95 procent av döva barn får CI. Detta innebär att behoven förändras. SDR menar att tolkbehovet kan komma att minska om 10–15 år när dessa barn blir vuxna. Samtidigt kan vuxna personer med CI komma att efterfråga möjligheten att kommunicera med teckenspråk vid större sammankomster, i vuxenutbildning, högskolestudier eller på arbetsplatsträffar. Därför är behovet svårt att förutse. SDR menar vidare att teckenspråkiga döva följer ungefär samma mönster när det gäller livsstilsförändringar som den övriga befolkningen i Sverige och i Europa. Det finns dock ett mycket begränsat utbud av gruppresor eller charterresor med guider för gruppen teckenspråkiga. Även möjligheten att resa i tjänsten eller i utbildningssyfte är mycket begränsad för teckenspråkiga döva. En viktig utvecklingstendens är vidare teckenspråkiga dövas ökade medvetenhet om att rollen som passiva mottagare av

information blir alltmer föråldrad. Fler och fler teckenspråkiga döva är enligt SDR produktiva sändare av information som föreläsare, yrkesarbetande i tjänstesektorn eller egenföretagare. Det finns också enligt SDR en större medvetenhet bland teckenspråkiga döva om deras rätt till delaktighet i samhället. SDR anser att staten bör ta det finansiella ansvaret för att det tillhandahålls tolktjänst kostnadsfritt för alla parter. Andra viktiga utvecklingstendenser som kan påverka tolkbehovet är enligt SDR framför allt den tekniska utvecklingen och internetanvändningen.

SDR konstaterar i den uppdaterade behovsanalysen att den tidigare bedömningen om att tolkbehoven inte skulle minska var korrekt. Snarare har behovet av tolkning ökat – behoven kommer sannolikt att vara på samma nivå eller öka ännu mer om tio år.

SDR menar vidare att man inte har kunnat se att tolkbehoven i glesbygd och i mindre kommuner har minskat. Andelen barn med hörselnedsättning och CI som går en integrerad skolgång har ökat och de är utspridda i kommunerna. Det är enligt SDR svårt att förutsäga vilket tolkbehov som de kommer att ha senare i livet, om det exempelvis är skrivtolkning eller teckenspråkstolkning. Fortsättningsvis är det också svårt att veta om de kommer att flytta till och bosätta sig i storstäder eller om de kommer bosätta sig på sin hemort. Enligt SDR kan man förvänta sig att döva följer samma livsmönster som hörande. Tidigare var det en trend att många ville flytta till större städer. Nu verkar det som att den trenden vänder där exempelvis utflyttningen från Stockholms kommun och län numera är större än inflyttningen.

En annan viktig utvecklingstendens är det minskade söktrycket till tolkutbildningarna. När antalet tolkutbildningar och utbildningsplatser minskades år 2016 var SDR:s förhoppning att antalet sökanden per utbildningsplats skulle öka. Tidigare var det ett problem att många tolkar som examinerades inte ansågs ha tillräckliga språkfärdigheter. Ett högre söktryck skulle i teorin leda till att tolkutbildningarna har ett större underlag att välja ut vilka som har bäst förutsättningar att bli bra tolkar samt ge en hög genomströmning. Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) redovisade i en rapport från 2016 att söktrycket till tolkutbildningarna sjunkit gradvis över en längre tid. SDR uppfattar samtidigt utifrån MYH:s statistik över ansökningar per utbildningsplats för åren 2016–2019 att nedläggningen av utbildningarna i sig verkar ha bidragit till att ytterligare sänka söktrycket till

tolkutbildningarna. SDR ser det som oroande att minskningen av antalet platser inte har ökat söktrycket och att tolkyrket fortsatt har tappat sin attraktionskraft.

En annan tendens enligt SDR är att fler regioner har valt att helt lägga utförandet av tolkningen på entreprenad. Det är en öppen fråga om det på sikt blir normen så att endast tolksamordningen bedrivs i egen regi. SDR menar att riskerna med en sådan utveckling behöver analyseras. SDR:s erfarenhet av regionernas upphandlingar är att fokus oftast ligger på prispress vilket drabbar tolkanvändarna genom försämrad kvalitet när tolkar inte får tillräckligt betalt för förberedelsetid eller att erfarna tolkar slutar på grund av bristande arbetsvillkor.

I behovsanalysen från 2011 framför HRF att eftersom andelen personer som hör dåligt är högre bland äldre och allt fler personer är aktiva kommer detta troligen leda till ett ökat tolkbehov, framför allt av skrivtolkning. Tolkning kan enligt HRF minska den isolering som många hörselskadade äldre hamnar i. En förutsättning för att dessa personer ska kunna använda tolk är dock att de känner till möjligheten. Informationsverksamhet är därför viktig. När det gäller frågan om CI menar HRF att i takt med att andelen barndomsdöva med CI ökar, kommer behovet av teckenspråkstolkning förändras och troligen minska. HRF menar vidare att en högre andel döva än tidigare har svenska som sitt förstaspråk och en del av dessa har då teckenspråk som ett andraspråk alternativt använder TSS som komplement till svenskan. Detta får konsekvenser för hur användaren vill ha tolkningen utförd. Det faktum att allt fler döva barn får CI har medfört att allt fler väljer en skola där barnet går integrerat med hörande. Detta kan påverka tolkanvändningen i båda riktningarna. Dessa barns tolkbehov kan öka därför att de umgås med icke-teckenspråkiga hörande eller minska därför att det inte ser tolk som ett alternativ vid kommunikation. HRF:s sammanfattande bedömning är att CI kommer att medföra att både barndomsdöva och vuxendöva kommer att beställa tolk i mindre utsträckning vid enskilda samtal mellan två i god ljudmiljö. I likhet med andra hörapparater klarar dock inte CI att sortera ljud. Därför kommer tolkning i miljöer med mycket störningsljud att behövas även i framtiden. Kraven på flexibilitet beroende på situation fortsätter sannolikt att öka i framtiden. Det är därför viktigt att tolkutbildningen anpassas efter tolkanvändarnas förändrade behov. HRF bedömer vidare att allt högre krav på kommunikation och informationsutbyte samt ständig kunskaps- och kompetens-

utveckling inte minst i arbetslivet innebär ett ökat tolkbehov. Gränserna mellan länder suddas ut allt mer. Vissa utbildningar erbjuder praktik och delkurser utomlands. Tjänsteresor, personaldagar och fortbildning utomlands är inte helt ovanligt. Att få tolktjänst även utomlands kan vara en förutsättning för vissa studenter och anställda. Valmöjligheter inom utbildning gör att tolkanvändande studenter i samma studiegrupp kanske inte alltid vill välja samma kurser. Detta påverkar samordningen av tolkning. Det finns även exempel där studenter tvingas välja samma kurs för att få tolk. Internetanvändningen kan enligt HRF minska behovet av tolk i flera sammanhang. Chatprogram, e-post m.m. kan fungera som kommunikationsverktyg. En bärbar dator kan i viss del ersätta en skrivtolk vid tvåpartssamtal, t.ex. vid läkarbesök. Kommande generationer äldre kommer att vara mer vana vid att använda internet som kommunikationsverktyg än tidigare, vilket kan göra att även de kan utnyttja dessa möjligheter.

I den uppdaterade behovsanalysen framför HRF att man förutspådde att den allmänna teknikutvecklingen och digitaliseringen av samhället på många sätt har underlättat vardagen för döva och hörselskadade. Allt fler tjänster kan lösas digitalt via e-tjänster eller kontakt via textkommunikation. HRF vill dock understryka att det i viktiga samhällsfunktioner som inom vården går utvecklingen av tillgängligheten långsamt för hörselskadade, trots att tekniken finns. Exempelvis saknar 1177.se chatt-funktion, vilket har varit påtagligt märkbart under covid-19-pandemin. Det går heller inte att boka vårdbesök i de allra flesta sammanhang utan att vara beroende av att kunna höra i telefon.

En annan positiv teknikutveckling är att automattextning på det svenska språket har utvecklats starkt de senaste fyra åren. Automattextning är ett bra komplement till skrivtolkning, men kan inte ersätta skrivtolkning. Det finns ett par svenska hjälpmedelstillverkare som har utvecklat hjälpmedel med inbyggda tal-till-text-funktioner för stöd i exempelvis små möten och telefonsamtal. Sveriges Television har nyligen börjat texta regionala sändningar på webben med hjälp av automattextning med viss korrigering i efterhand. Det finns också gratistjänster som kan användas online. Trots att utvecklingen har gått fort för automattextning på svenska ligger Sverige långt efter utvecklingen på större språk – framför allt engelska. Det gör att både kvaliteten på texten och tillgången till olika applikationer och tjänster på svenska är begränsade.

HRF:s bedömning är att utvecklingen av CI minskar behovet av tolktjänst, men endast till viss del. Det gäller framför allt de personer som får CI i vuxen ålder med lyckat resultat. För barndomshörselskadade och barn som får CI är det fortfarande många som är tolkanvändare i mer eller mindre stor utsträckning beroende på situation. Det finns dock ett ganska stort glapp mellan behov och faktisk tillgång till CI för vuxna. HRF hänvisar till uppgifter från det nationella kvalitetsregistret för grav hörselnedsättning för vuxna och menar att det är drygt 3 100 vuxna som har CI i Sverige och att cirka 20 000–25 000 personer kan ha nytta av CI. Cirka 200 vuxna per år får CI inopererat.

Enligt HRF har inte mycket förändrats inom utbildningstolkning de senaste tio åren. De relativt väl fungerande avstegen från ansvars- och finansieringsprincipen som finns inom högre utbildning med statliga anslag som kan sökas av utbildningsanordnare inom universitet och högskola samt folkhögskolor och anordnare av yrkesutbildningar tjänar väl sitt syfte. Dessa avsteg från ansvars- och finansieringsprincipen gäller dock inte för kommunal vuxenutbildning och privata utbildningar, vilket i praktiken ställer tolkanvändare helt utanför dessa utbildningar i stor utsträckning, vilket bland annat har uppmärksammats i en kommun med en stor andel tolkanvändare.

I behovsanalysen från 2011 anger FSDB att samtliga 2 000 personer med förvärvad dövblindhet har mer eller mindre behov av tolk, men att många av dem inte själva känner till möjligheten att få tolk eller avstår från att beställa tolk på grund av tidigare erfarenheter av att det är svårt att få tolk. FSDB menar vidare att äldre personer med kombinerad allvarlig grad av hörsel- och synnedsättning inte använder tolk i särskilt stor utsträckning, men att de kommer att göra det i framtiden. Personer med tidig eller medfödd dövblindhet har också behov av att använda tolk, men de allra flesta av dem kan inte ta del av dagens tolktjänst då tolkarna inte har tillräcklig utbildning och kompetens för att tillgodose deras speciella behov. Enligt FSDB kommer denna grupp också att använda tolk i framtiden.

När det gäller det ökade antalet barn och vuxna med CI bedömer FSDB att det inte minskar behovet av tolk. Livsstilsförändringar såsom ökad rörlighet och resande, individuella valmöjligheter, internetanvändning kommer enligt FSDB att öka behovet av tolk i fler situationer än tidigare.

I den uppdaterade behovsanalysen framför FSDB ett antal önskemål om den framtida tolktjänsten. FSDB vill se en kvalificerad och kompetent tolktjänst där tolkanvändare kan beställa tolk på samma plats oavsett vad för typ av tolkuppdrag det gäller. FSDB vill också se ett officiellt fastställande av vad som definierar dövblindtolkning. Vidare önskar FSDB att personer med medfödd dövblindhet kan beställa tolk och att det finns kompetens hos tolkar att bemöta den gruppen. FSDB vill även se en utveckling inom samtalsförmedlande tjänster så att tolkanvändare ska kunna vända sig till en och samma tjänst oavsett om det gäller bildtelefoni, texttelefoni eller syntolkning på distans. FSDB önskar vidare att antalet utbildade tolkar ökar, i stället för att minska. FSDB anser att individuella tolkbehov ska räknas som en rättighet, att tolkanvändare kan få tolk enligt sina önskemål samt att tolkanvändare ska få tolk oavsett vilken region de tillhör.

6 Mål och utgångspunkter för en långsiktig utveckling av tolktjänsten

6.1 Mål för en långsiktig utveckling av tolktjänsten

Tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet skiljer sig från annan tolktjänst och har många ansvariga aktörer

En offentligt finansierad tolktjänst är en grundläggande förutsättning för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska kunna vara samhällsmedborgare med lika rättigheter och skyldigheter som andra och ha ett fungerande och självständigt liv i ett samhälle med hörande människor. Tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet skiljer sig från den tolktjänst som finns för hörande personer med ett annat språk än svenska, i det att den är mer omfattande reglerad, bl.a. utifrån funktionshinderspolitiska utgångspunkter och konventionsåtaganden. Tolktjänsten har till skillnad från tolktjänst för hörande personer även en utpekad huvudman genom regionen som säkerställer stöd med bokning och samordning av tolk vid vardagstolkning. Dessa skillnader beror till stor del på att dövhet, hörselskada och dövblindhet ofta innebär ett livslångt kommunikationshinder som inte kan överbryggas genom att lära sig ett nytt talat språk. Tolktjänsten för denna målgrupp har således utvecklats utifrån ett annat perspektiv än tolktjänst för hörande personer. Tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet har dock vuxit fram utan en sammanhållen struktur, logik och målsättning för att möta dessa behov. Resultatet är ett svåröverblickbart system med olika regler där ansvar, styrning och finansiering utgår från olika aktörer och med olika mål.

Avsaknaden av ett samlat grepp över samhällets tolktjänst har bl.a. inneburit att tolktjänsten som system inte har kunnat förändras och utvecklas i takt med de samhällsförändringar som har skett. Den har heller inte utvecklats utifrån den mångfald av behov som finns hos de människor som använder den. Vidare har tolktjänsten som system varken personella eller finansiella förutsättningar att fullt ut möta varje enskild användares individuella behov.

Målet bör vara en likvärdig, kvalitativ, lätt tillgänglig och effektiv tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Utifrån de utmaningar som har identifierats av tidigare utredningar och som har bekräftats i utredningens samråd med olika aktörer och i de fördjupade behovsanalyserna har utredningen formulerat ett antal mål för en långsiktig utveckling av tolktjänsten. Målen tar sikte på att identifiera och föreslå genomförbara och tidsatta åtgärder som bidrar till att så långt som möjligt skapa en likvärdig, kvalitativ, lätt tillgänglig och effektiv tolktjänst som främjar dövas, hörselskadades och personer med dövblindhets jämlikhet i levnadsvillkor och fulla delaktighet i samhällslivet.

Genom tolktjänsten ska döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ha möjlighet att ge och ta emot information, påverka, kunna förmedla sina synpunkter och därmed kunna kommunicera på lika villkor som andra oavsett vilken tolkmetod som används. Tolktjänsten ska bygga på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Den enskilde ska så långt möjligt få inflytande över hur och till vilka situationer tjänsten tillhandahålls. För att vara långsiktigt hållbar och även fortsatt kunna vara kostnadsfri för den enskilde tolkanvändaren ska tolktjänsten vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet. Det innebär att regleringen av tolktjänst behöver bli tydligare och att ansvaret i olika avseenden behöver förändras eller förtydligas i fråga om olika aktörers ansvar för tolk. Vidare behöver tolktjänsten ta tillvara och utveckla den teknik som finns, t.ex. kring olika digitala lösningar. Tolktjänsten behöver även utföras och utvecklas mer i samverkan, dels mellan regioner för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig tolktjänst, dels mellan regioner och andra aktörer som bekostar tolktjänst. På så sätt kan tolktjänsten vara ett ändamålsenligt och effektivt verktyg för att i enlighet med det nationella funktionshinderspolitiska målet säkerställa jäm-

likhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

En övergripande målsättning för tolktjänsten bör enligt utredningen vara att de offentliga medel som finns i systemet så långt som möjligt ska erbjuda tolkanvändare – såväl kvinnor som män – i alla åldrar och livssituationer tolk på jämlika villkor med så hög kvalitet och tillgänglighet som möjligt. Detta förutsätter dock att det finns möjlighet att göra prioriteringar i enskilda fall. Att det finns möjlighet att göra prioriteringar handlar dels om etiska överväganden om att låta sådant som handlar om liv och hälsa alltid gå först, dels om att använda de tolkresurser som finns tillgängliga på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Utredningen presenterar i de följande kapitlen (kapitel 7–14) de åtgärder som utredningen menar krävs för en långsiktig utveckling av tolktjänsten. Åtgärderna bildar tillsammans den handlingsplan som redovisas i inledningen av betänkandet. I de följande avsnitten i detta kapitel redogör utredningen för sina utgångspunkter för utredningsarbetet samt för några grundläggande ställningstaganden kring tidigare lagda förslag.

6.2 Utgångspunkter för en långsiktig utveckling av tolktjänsten

Enligt direktiven är utredningens utgångspunkter för en handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten dövas, hörselskadades och personer med dövblindhets språkliga och medborgerliga rättigheter, det nationella målet för funktionshinderspolitiken och ansvars- och finansieringsprincipen. Dessa utgångspunkter redogörs närmare för nedan.

En långsiktig utveckling av tolktjänsten innebär att den behöver stabila utvecklingsmöjligheter. Detta innefattar frågor om organisering och finansiering av tolktjänsten, reglering av ansvaret för tolktjänst samt kompetensförsörjning av tolkar. Organiseringen av tolktjänsten behöver ta hänsyn till de behov som döva, hörselskadade och personer med dövblindhet har av en lätt tillgänglig och kvalitativ tjänst. Regleringen behöver vara så tydlig och förutsägbar som möjligt givet att tolktjänsten spänner över alla samhällsområden och i grunden kommer ur ett splittrat ansvar enligt ansvars- och finansieringsprin-

cipen. Vidare behöver finansieringen av tolktjänsten vara stabil och förutsägbar. För att över huvud taget kunna erbjuda en lätt tillgänglig och kvalitativ tolktjänst behöver även kompetensförsörjningen av tolkar utvecklas och säkerställas.

För att tolktjänsten ska kunna utvecklas långsiktigt krävs också ökad kunskap om åtgärder för att generellt förbättra tillgängligheten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Med förbättrade och mer effektiva åtgärder för ökad tillgänglighet minskar behoven av tolktjänst i vissa fall. På så vis kan t.ex. en förbättrad ljudmiljö, ett ökat utbud av teckenspråkig eller textad information eller tillgång till hörselslingor i vissa situationer och för vissa personer vara ett alternativ till tolkstöd.

Utifrån detta har utredningen fokuserat särskilt på att identifiera åtgärder som bidrar till att minska det splittrade ansvaret mellan olika aktörer och som bidrar till kostnadseffektivitet och tillvaratagande av tekniska lösningar i en digital tid och som sammantaget bidrar till en samhällsservice med goda förutsättningar att utvecklas över tid. Vidare har utredningen fokuserat på de särskilda behov som finns hos personer med dövblindhet, barn och unga samt omotiverade skillnader mellan kvinnor och män.

6.2.1 Språkliga och medborgerliga rättigheter och rätten till delaktighet

Tolktjänsten som samhällsservice för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet handlar både om språkliga och medborgerliga rättigheter.

Språket är av grundläggande betydelse för den enskildes möjligheter till social gemenskap och är en förutsättning för utbildning och kunskapsinhämtning samt delaktighet i samhällslivet och i demokratin.[1] Genom de nationella språkpolitiska målen jämställs svenskt teckenspråk med modersmål och med övriga språk som används i Sverige.[2] Enligt språklagen (2009:600) har det allmänna ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket (9 §). Vidare ansvarar det allmänna för att den som är döv eller hörselskadad eller som av andra skäl har behov av teckenspråk ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket

[1] Prop. 2008/09:153, s. 7.
[2] Prop. 2008/09:153, s. 24.

(14 och 15 §§). Teckenspråket är döva personers första språk och har utöver betydelsen för identitet och kulturell tillhörighet också betydelse för kommunikation med omvärlden.

Ur ett funktionshinderspolitiskt perspektiv är tolktjänsten en förutsättning för delaktighet och inflytande i samhället och för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska kunna åtnjuta sina medborgerliga fri- och rättigheter. I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning erkänns särskilt de specifika rättigheter som teckenspråkiga personer har att kunna utöva och använda teckenspråk i bl.a. offentliga sammanhang, i utbildning och i kulturliv.

Demokratipolitikens mål är en levande demokrati som är uthållig, kännetecknas av delaktighet och där möjligheterna till inflytande är jämlika.[3] Tolktjänsten är en samhällsservice som möjliggör för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta i de demokratiska beslutsprocesserna och att vara demokratiskt delaktiga.

Tolktjänsten är utifrån dessa grundläggande rättigheter många gånger en förutsättning för tillgång till samhällsinformation, service, tjänster och kommunikation på lika villkor.

6.2.2 Det nationella målet för funktionshinderspolitiken

Med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt syftar det nationella funktionshinderspolitiska målet till att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska särskilt bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet beaktas.[4]

Arbetet med att genomföra det funktionshinderspolitiska målet har fyra inriktningar – universell utformning, undanröja brister i tillgänglighet, individuella stöd och lösningar för individens självständighet och att förebygga och motverka diskriminering.

Tolktjänsten som samhällsservice till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet är enligt utredningens mening att betrakta som i första hand ett individuellt stöd och en individuell lösning. Detta då det i många situationer endast är en tolk som kan över-

[3] Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 1, bet. 2017/18:KU1, rskr. 2017/18:74.
[4] Prop. 2016/17:188, bet. 2017/18:SoU5, rskr. 2017/18:86.

brygga de kommunikativa hinder som en hörselnedsättning innebär i en värld av hörande personer. Detta är emellertid inte detsamma som när en tolk tolkar för en publik i samband med en konferens eller liknande publikt arrangemang. Då handlar det om att tillgängliggöra en verksamhet för ett flertal personer och tolken är då att se som ett verktyg för tillgänglighet.

Universell utformning innebär att redan från början utgå från människors mångfald när tjänster, verksamheter och service utformas för att säkerställa att så många som möjligt kan ta del av och använda det gemensamma samhällsutbudet. Inriktningen om universell utformning är därför enligt utredningen grundläggande för att stödja en långsiktig utveckling av tolktjänsten.

Att undanröja brister i tillgänglighet handlar om att identifiera och ta bort de hinder som kan finnas för personer med funktionsnedsättning att på jämlika villkor ta del av samhällsutbudet. Många av de hinder och den diskriminering som döva, hörselskadade och personer med dövblindhet upplever i sin vardag är åtgärdbara genom ökad kunskap, medvetenhet och innovation i offentliga verksamheter, på arbetsplatser, i fritids- och kulturverksamheter m.m.

Ett jämställdhets- och barnrättsperspektiv på tolktjänsten

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.[5] Arbetet med att genomföra det funktionshinderspolitiska målet ska bidra till ökad jämställdhet. Att utjämna skillnader i levnadsvillkor mellan flickor och kvinnor samt pojkar och män med funktionsnedsättning är enligt regeringen prioriterat.[6] En jämlik tillgång till tolktjänst är grundläggande för kvinnors och mäns lika möjligheter till kommunikation och delaktighet i samhällslivet.

Jämställdhet utgör genomgående ett perspektiv i utredningens analyser och samråd. Utredningen kan dock konstatera att avsaknaden av nationell samlad statistik avseende tolktjänst och tolkstöd från olika aktörer gör att det är svårt att uttala sig kring skillnader relaterade till kön. Det är dock rimligt att anta att skillnaden när det gäller tolktjänster mellan kvinnor och män som är döva, hörselskadade

[5] Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.
[6] Prop. 2016/17:188, s. 25.

eller har dövblindhet följer samma mönster som gäller för kvinnor och män i allmänhet. Tidigare undersökningar visar också att när funktionsnedsättning adderar till befintlig ojämställdhet fördjupas och vidgas jämställdhetsproblem väsentligt.[7]

En del i det nationella funktionshinderspolitiska målet är att barnrättsperspektivet ska beaktas. Sverige ratificerade FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, 1990 och konventionen gäller som lag i Sverige sedan januari 2020. Att säkerställa barns och ungas tillgång till tolktjänst på lika villkor är en viktig utgångspunkt för en långsiktig utveckling av tolktjänsten. Tolktjänsten möjliggör många gånger barns och ungas delaktighet i sammanhang som bl.a. bidrar till deras utveckling och självständighet, såsom fritids- och kulturaktiviteter. Det är grundläggande att tolktjänsten har ett barnrättsperspektiv i frågor som rör hur tolkningen utförs och tillhandahålls samt vilken kompetens tolken har. Att låta barn och unga själva komma till tals i frågor som rör tolktjänsten är därför en viktig del av utvecklingen av densamma.

Agenda 2030

Agenda 2030 beslutades av FN:s generalförsamling i september 2015. Agenda 2030 är en universell agenda för hur världens länder ska arbeta för hållbar utveckling under de närmaste åren. I agendan finns 17 globala mål som innefattar de tre dimensionerna av hållbarhet – social, ekonomisk och miljömässig. Varje mål har en rad delmål och en rad indikatorer som gör det möjligt att mäta framstegen.

Enligt utredningen har samhällsservicen tolktjänst en tydlig koppling till agendan och bidrar till att mål 4, 8 och 10 uppfylls. Mål 4 handlar om en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och att främja livslångt lärande för alla. Mål 8 handlar om anständiga arbetsvillkor och att uppnå full produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla kvinnor och män, inklusive ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Mål 10 handlar om minskad ojämlikhet genom att möjliggöra och verka för att alla människor oavsett ålder, kön, funktionsnedsättning, ras, etnicitet, ursprung, religion eller ekonomiskt eller annan ställning blir inkluderade i det sociala, ekonomiska och politiska livet.

[7] Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019).

6.2.3 Ansvars- och finansieringsprincipen

Alla sektorer i samhället måste så långt som möjligt utgå från den mångfald av behov som finns hos dem som berörs eller använder sig av deras verksamhet och tjänster. På så sätt blir samhället mer jämlikt och hållbart. För att säkerställa att detta sker formulerades i mitten av 1970-talet den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen. Ansvars- och finansieringsprincipen innebär att varje samhällsaktör som en del av sitt uppdrag behöver säkerställa att deras verksamhet även är tillgänglig för människor med funktionsnedsättning. Ansvars- och finansieringsprincipen är inte lagfäst, utan har kommit till uttryck i funktionshinderspolitiska betänkanden och propositioner.[8] Principen har en tvärsektoriell utgångspunkt och kan omfatta alltifrån åtgärder för fysisk tillgänglighet, information anpassad till olika gruppers behov, teknisk utrustning som möjliggör delaktighet samt textning och teckenspråk för kommunikation.

Enligt utredningen och i enlighet med den bedömning som gjordes av 1989 års handikapputredning gäller principen även åtgärder som rör tolkservice.[9] Tolkservice är en tjänst som typiskt sett kan tillgängliggöra verksamheter för personer som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet. Det har emellertid ansetts vara orimligt att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i varje kontakt med en verksamhetsanordnare ska behöva argumentera för att få en individanpassad tolktjänst. Det finns även situationer där det inte finns någon verksamhetsanordnare, t.ex. i privata sammanhang. Ansvars- och finansieringsprincipen har därför av olika skäl inte kunnat tillämpas fullt ut, utan det allmänna har i vissa fall sett behov av att göra avsteg från den.

Det system som samhället successivt har byggt upp kring tolktjänst och tolkstöd för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet genom bland Arbetsförmedlingens insatser om t.ex. bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning, hälso- och sjukvårdslagens (2017:30) bestämmelser om tolktjänst för vardagstolkning, bidrag för tolkstöd i universitets- och högskoleutbildning och rikstolktjänst för förtroendevalda i vissa organisationer innebär kompletterande lösningar till ansvars- och finansieringsprincipen i syfte att skapa en mer lättillgänglig och trygg service för målgruppen. Därutöver har principen kommit till uttryck i förvaltnings-

[8] Se bl.a. SOU 1991:97, prop. 1999/2000:79 och prop. 2016/17:188.
[9] SOU 1991:97, s. 16.

lagen (2017:900) när det gäller myndigheters skyldighet att använda tolk vid ärendehantering och i förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken som bl.a. innebär att statliga myndigheter särskilt ska verka för att deras verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

Trots att det finns svårigheter med att tillämpa ansvars- och finansieringsprincipen på en individanpassad tjänst som tolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet är principen enligt utredningen grundläggande för en långsiktig och hållbar utveckling av tolktjänsten och de begränsade resurser som finns. Såvitt utredningen kan erfara tar aktörer i viss omfattning ansvar för att bekosta tolk utifrån ansvars- och finansieringsprincipen, särskilt offentliga sådana. Det ska dock understrykas att det är oklart i vilken omfattning aktörer tar ansvar för tolktjänst utifrån ansvars- och finansieringsprincipen eftersom statistik och uppföljning på området saknas. Utredningen har bara i begränsad omfattning tagit in uppgifter från ett antal statliga myndigheter.[10]

Intresseorganisationerna har till utredningen lyft svårigheterna med att tillämpa ansvar- och finansieringsprincipen i fråga om tolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet, i synnerhet inom ideell verksamhet. De har också pekat på att ansvars- och finansieringsprincipen är betungande för många enskilda arbetsgivare. Ansvars- och finansieringsprincipen fungerar heller inte inom viss kommunal vuxenutbildning och i privata utbildningar, då det enligt intresseorganisationerna många gånger är betungande för utbildningsanordnaren att bekosta tolk för den enskilde tolkanvändaren.

Utredningen är medveten om de svårigheter som kan finnas med att tillämpa ansvars- och finansieringsprincipen inom alla sektorer men konstaterar samtidigt att principen gäller och att det sätt på vilket den kan åsidosättas är genom att föreslå kompletterande lösningar. I sammanhanget vill utredningen understryka den flexibilitet

[10] Utredningen ställde i april 2021 ett antal frågor om tolk till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet till ett urval förvaltningsmyndigheter. Dessa var Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Kronofogden, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Skatteverket, Trafikverket och Åklagarmyndigheten. Samtliga myndigheter utom en besvarade enkäten. Av svaren framgår att fem myndigheter bekostar tolk i samtliga situationer när enskilda kontaktar myndigheten. Två myndigheter uppger att de inte har fysiska besök inom den egna myndigheten, två myndigheter uppger att de bekostar tolk vid särskilda situationer och en myndighet uppger att de inte har några underlag men bedömer att frågor om tolkstöd inte har blivit aktuell vid myndigheten.

i tillämpningen som tolktjänst för vardagstolkning är avsedd att ha, där t.ex. situationer kopplade till föreningslivet och därmed ideell sektor innefattas.

Att införa kompletterande lösningar som gäller i alla samhällssektorer och i alla situationer är dock enligt utredningen varken ekonomiskt försvarbart eller gynnsamt för det totala tolkstödet till målgruppen, då det riskerar att innebära en urholkning av utbudet av tjänsten. I de fall där tolktjänstbehov uppstår som av något skäl inte bedöms kunna tillgodoses med vare sig befintliga kompletterande lösningar som t.ex. vardagstolkning eller med stöd av ansvars- och finansieringsprincipen har det allmänna i stället alltjämt ett ansvar för att ta ställning till om ytterligare kompletterande lösningar ska införas. Skälen för att införa sådana kompletterande lösningar kan vara att det rör ett viktigt område för målgruppen där den aktuella verksamheten inte bedöms ha förutsättningar att bära kostnaderna.

Förhållandevis omfattande kompletterande lösningar har som nämnts ovan införts för tolktjänst i olika sammanhang och utifrån olika perspektiv. Det allmänna har bl.a. bedömt att det är rimligt att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet har en instans att vända sig till för grundläggande tolktjänster i vardagen, vilket också framgår av förarbetena till nuvarande bestämmelse om vardagstolkning i hälso- och sjukvårdslagen.[11] Utredningen anser att den målsättningen ska upprätthållas och vidareutvecklas i enlighet med det som anfördes i 1989 års handikapputredning om att tolkcentralerna – för att underlätta för enskilda – även skulle kunna förmedla tolkar för andra situationer än vardagstolkning.[12] Det är vidare utredningens bedömning att det finns starka skäl för att föreslå ytterligare kompletterande lösningar till ansvars- och finansieringsprincipen genom ett utökat ansvar för regionerna avseende samordning av övrig tolktjänst och ett förstärkt tolkstöd i arbetslivet för Arbetsförmedlingen, vilket utvecklas närmare i kapitel 7 och 8.

[11] Prop. 1992/93:159.
[12] SOU 1991:97, s. 83.

6.3 Några grundläggande ställningstaganden kring tidigare lämnade förslag

Inom ramen för utredningens uppdrag att göra en fördjupad analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst[13] och departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning[14] ska utredningen enligt direktiven beakta förslag som rör regelstyrning och finansiering samt ansvarsfördelning mellan olika aktörer på området, målgruppen för tolktjänsten, tillhandahållande av tolktjänst inom områdena arbetsliv, utbildning, vård och omsorg samt fritid samt stödordningar inom bl.a. dessa områden, samordning av bokning av tolktjänst, tolktjänst genom tolk på plats eller genom distanstolkning samt utveckling och användning av tekniska hjälpmedel för ökad tillgång till tolkning. Utredningens bedömning är att en fördjupad analys i dessa frågor förutsätter ett antal grundläggande ställningstaganden och vägval i fråga om främst huvudmannaskapet för tolktjänsten samt regleringen av densamma – särskilt frågan om tolktjänsten ska regleras som en rättighet för den enskilde eller som en skyldighet för det allmänna. Dessa frågor är centrala för utredningens fortsatta och fördjupade analys kring förslag på åtgärder för en långsiktig utveckling av tolktjänsten då huvudmannaskap och reglering, och kopplat till detta även finansiering, utgör grunden och ramverket för av vem, när, på vilket sätt och till vem tolktjänsten ska tillhandahållas och utvecklas. I detta avsnitt redogör därför utredningen för sina ställningstaganden i fråga om huvudmannaskap och om reglering av tolktjänsten ska vara i form av en rättighets- eller skyldighetslag.

6.3.1 Ett samlat eller delat huvudmannaskap

En grundläggande fråga för utredningen är om förändringar i tolktjänstens organisation och ansvarsfördelning kan åstadkomma ett mer kvalitativt, ändamålsenligt och resurseffektivt system som har bättre förutsättningar att tillgodose de grundläggande tolkbehov som finns. Frågan tar sin utgångspunkt i att tolktjänsten är ett system där ansvaret för att anlita och finansiera tolk i samhället vilar på många olika myndigheter och huvudmän och styrs av många olika regelverk. Det bidrar till en otydlighet för såväl myndigheter och huvudmän som

[13] SOU 2011:83.
[14] Ds 2016:7.

för tolkanvändare. Ansvaret är i dag delat mellan regionerna och andra aktörer – både offentliga och privata – vilket får till följd att det för den enskilde tolkanvändaren ibland är både oförutsägbart och otydligt vem som ska tillhandahålla och bekosta tolk i olika situationer. Denna fråga är inte ny utan den har uppmärksammats även av tidigare utredningar.

Den lösning som Tolktjänstutredningen från 2011 föreslog för att tydliggöra ansvaret och göra systemet mer ändamålsenligt och enkelt för den enskilde var att samla ansvaret för regionernas vardagstolkning samt arbetslivstolkningen hos en aktör i form av en ny statlig tolktjänstmyndighet under ett gemensamt regelverk och med gemensam finansiering.[15] Enligt direktiven till denna utredning ingår emellertid inte att analysera förslag som avser inrättande av en ny statlig tolktjänstmyndighet. Utredningen har tolkat det så att den begränsningen omfattar förslag som innebär att en ny statlig myndighet bildas med ett samlat ansvar för att tillhandahålla tolktjänster i olika situationer för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet, dvs. ett sådant förslag som lämnades av Tolktjänstutredningen.

Inom ramen för utredningens uppdrag skulle frågan om att samla ansvaret för det som i dag är vardagstolkning hos en statlig aktör således innebära att överväga om ett sådant ansvar kan samlas hos en befintlig statlig myndighet. Fördelarna med ett samlat statligt huvudmannaskap är att styrningen av verksamheten förenklas och blir mer enhetlig, att likvärdigheten i verksamheten kan bli större och att en sådan verksamhet är enklare att följa upp och utvärdera. Ur den enskilde tolkanvändarens perspektiv skulle fördelen med ett samlat statligt huvudmannaskap vara att det blir enkelt och förutsägbart att endast ha en aktör att vända sig till för tolkstöd.

Utredningen ser dock även flera nackdelar med att samla huvudmannaskapet hos en befintlig statlig myndighet. En sådan lösning skulle bl.a. innebära en stor och sannolikt mycket dyr uppbyggnad av en ny verksamhet inom en befintlig myndighet. Mycket talar för att det också skulle behöva skapas en regional myndighetsstruktur i olika delar av landet utifrån olika geografiska förutsättningar och antalet tolkanvändare. Det finns därmed en stor risk att man skulle få ut mindre tolktjänst för investerade medel, i vart fall inledningsvis, då resurser för tolktjänst skulle behöva tas i anspråk för en sådan uppbyggnad.

[15] SOU 2011:83.

Enligt Tolktjänstutredningen från 2011 var det starkast vägande skälet för ett statligt huvudmannaskap att tolktjänst bör ses som en språk- och tillgänglighetsfråga och inte en hälso- och sjukvårdsfråga och att staten har bäst förutsättningar att tillgodose och utveckla det behovet.[16] Denna utredning menar dock att den omständigheten att tolktjänsten bör ses som en språk- och tillgänglighetsfråga inte i sig är avgörande för frågan om vilken aktör som har bäst förutsättningar att utveckla och tillgodose behoven. Snarare har tolktjänstens utvecklingsmöjligheter att göra med hur verksamheten regleras kopplat till krav på verksamheten och den aktuella huvudmannens faktiska förutsättningar att bedriva en kvalitativ och ändamålsenlig verksamhet. Att tolktjänsten inte längre ska ses som en hälso- och sjukvårdsfråga är därmed inte avgörande för frågans hemvist. Det kan i sammanhanget noteras att regionen även har andra ansvarsområden än hälso- och sjukvård, såsom kollektivtrafik och rådgivning och annat personligt stöd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

När det gäller likvärdighet i verksamheten kan det som utredningen nämnt ovan vara så att staten som huvudman visserligen har bättre förutsättningar för enhetlighet, av det enkla skälet att det rör sig om en och samma huvudman där enhetliga riktlinjer kan utformas. De flesta verksamheter som avser personlig service till enskilda personer såsom hälso- och sjukvård, hjälpmedel, bistånd och färdtjänst, hanteras emellertid på regional eller kommunal nivå.

Utredningen konstaterar vidare, i likhet med Tolktjänstutredningen, att det inte finns någon uppenbar befintlig myndighet som bedöms ha goda förutsättningar att inrymma tolktjänstens verksamhet. Tolktjänstutredningen analyserade och övervägde myndigheter som Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Specialpedagogiska skolmyndigheten och dåvarande Handisam.[17] Ingen av dessa myndigheter bedömdes emellertid som lämplig för tolktjänstens samlade verksamhet, vilket är slutsatser som denna utredning delar.

År 2016 fick Handisam delvis nya uppgifter och en ny instruktion och bytte samtidigt namn till Myndigheten för delaktighet (MFD). Utöver de överväganden som Tolktjänstutredningen gjorde om lämplig myndighet har därför denna utredning även övervägt om

[16] SOU 2011:83, s. 185.
[17] SOU 2011:83, s. 186 f.

MFD skulle kunna vara en lämplig huvudman för grundläggande tolktjänster för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

MFD är i likhet med tidigare Handisam en relativt liten sektorsövergripande kunskapsmyndighet med det huvudsakliga uppdraget att ta fram kunskap och stöd för att stödja andra statliga myndigheter, kommuner och regioner i tillgänglighetsarbetet samt att följa upp genomförandet av funktionshinderspolitiken. Att vara huvudman för all samlad tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet bedöms enligt utredningen vara en alltför operativ och regionalt utspridd verksamhet för att passa in i MFD:s struktur och grundläggande uppdrag. Ett sådant ansvar skulle dessutom dominera myndighetens samlade verksamhet och därmed riskera att ta resurser och fokus från grunduppdraget att erbjuda kunskap och stöd till offentliga aktörer om genomförandet av funktionshinderspolitiken inom samhällets alla områden som rör personer med funktionsnedsättning. Varken MFD:s nuvarande verksamhet eller tolktjänstverksamheten bedöms vara betjänta av en sådan utveckling.

Alldeles oavsett de skäl som har framförts ovan mot en statlig huvudman för den samlade tolktjänsten är utredningens sammantagna bedömning att det inte finns någon lämplig statlig myndighet inom vilken en samlad tolktjänstverksamhet kan byggas upp och utvecklas på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt.

Frågan om ett samlat huvudmannaskap för tolktjänsten måste också ses i ljuset av de problem och svårigheter som tolkanvändare upplever. Den samlade bild som utredningen har fått genom samråd med bl.a. intresseorganisationer, tolkföreträdare och företrädare för tolkcentraler och från de fördjupade behovsanalyserna är att det enskilt största problem som man som tolkanvändare upplever när det gäller ansvarsfördelning är svårigheten att få tolk i olika situationer i arbetslivet och vid vissa myndighetskontakter. De övriga hinder och problem man som enskild tolkanvändare möter handlar om tolkens kompetens, bemötande vid tolkbeställning och tolksituation och inte minst möjligheten att själv få välja när och till vad man behöver tolk. Av nationell patientenkät avseende tolk- och taltjänst 2021 som omfattar åtta regioners[18] tolktjänstverksamhet framkommer att de flesta tolkanvändare som har svarat på enkäten är förhållandevis nöjda med regionernas tolktjänstverksamhet. I enkäten har frågor ställts som

[18] Halland, Skåne, Stockholm, Sörmland, Västernorrland, Västmanland, Örebro samt Västra Götaland.

bl.a. rör helhetsintryck av tolktjänstverksamheten, information och kunskap, respekt och bemötande, kontinuitet och koordinering och tillgänglighet.[19] När det gäller frågor kopplade till respekt och bemötande var andelen positiva svar 90,5 procent. När det gäller den fråga som avsåg tillgänglighet var andelen positiva svar 86,5 procent. I fritextsvaren finns dock en hel del kommentarer om att det är krångligt att boka och att bokningssystemet inte är så användarvänligt.[20] Vidare har 82,1 procent instämt i påståendet att tolkcentralen har tagit hänsyn till tolkanvändarens behov angående hur tolkuppdraget skulle utföras. Utredningen har inga uppgifter om hur svaren fördelar sig utifrån ålder och kön.

Regionerna har i dag en struktur och ett system för att hantera i första hand vardagstolkning genom de 21 tolkcentraler som finns runt om i landet. Det finns ingen konkret omständighet som tyder på att regionerna inte är ändamålsenliga huvudmän för det uppdraget. Tvärtom visar den nationella patientenkäten som redogjorts för ovan att de flesta är nöjda med verksamheten. Inte heller den tidigare tolktjänstutredningens kartläggning ger anledning till en annan slutsats.[21] Tolktjänstutredningens förslag om ett samlat statligt huvudmannaskap föranleddes snarare av ett behov att förenkla för tolkanvändaren genom ett mer enhetligt och förenklat system och regelverk kring vardags- och arbetslivstolkning samt ett behov av att tydliggöra språk- och tillgänglighetsperspektivet, än av att det fanns konstaterade brister i den regionala tolktjänstverksamheten och dess ändamålsenlighet.

Behoven av tolktjänst kan vara mycket individuella både beträffande vilken tolkmetod som krävs och när och i vilken omfattning man önskar få tolkstöd. Det handlar om vilken funktionsnedsättning man har, var man bor, arbetar eller studerar, vilka aktiviteter man har på fritiden, hälsotillstånd och livssituation i övrigt. I utredningens fördjupade behovsanalyser är det tydligt att samspelet mellan tolk och tolkanvändare och kvaliteten på tolkningen är minst lika viktig för den enskilde tolkanvändaren som själva tillgången till tolk. Det är därför mycket betydelsefullt att den som förmedlar och samordnar en tolkbeställning så långt möjligt har kunskap om tolkanvändaren och dennes förutsättningar för att kunna möjliggöra en

[19] Enkäten har gått ut till 1 704 tolkanvändare och besvarats av 609.
[20] Sveriges Kommuner och Regioner, uppgifter lämnade i e-post till utredningen 2021-08-11.
[21] SOU 2011:83.

ändamålsenlig matchning mellan tolk och tolkanvändare. Av betydelse i sammanhanget är även att Sverige är ett till ytan stort land med mycket olika och varierande förutsättningar avseende befolkningens sammansättning, avstånd, kommunikationer och tillgång till samhällsservice m.m. Den tolkning som i dag utförs av regionernas 21 tolkcentraler handlar ytterst om att utifrån lokala förutsättningar och behov tillgodose tolkbehov i olika situationer i människors vardagliga liv. Av utredningens enkät till tolkcentralerna framgår att tio tolkcentraler har mellan 70 och 200 aktiva tolkanvändare, fyra tolkcentraler har mellan 200 och drygt 300 aktiva tolkanvändare och fyra tolkcentraler har mellan drygt 1 000 och 2 000 aktiva tolkanvändare.[22] Det innebär att de flesta tolkcentraler har god kännedom om de enskilda tolkanvändarnas behov och önskemål samtidigt som hänsyn kan tas till de lokala förutsättningar som råder inom regionen.

Att kunna tillgodose tolkbehov utifrån lokala förutsättningar och behov samt med god kännedom om enskilda tolkanvändare innebär att det också kan finnas anledning att överväga kommunerna som en lämplig huvudman för tolktjänstverksamheten. Kommunerna har i dag ett omfattande och långtgående ansvar för många olika situationer och verksamheter som rör människors liv. Förutom att kommunerna är många till antalet bedömer emellertid utredningen att kommunerna även generellt är alltför små både geografiskt och befolkningsmässigt för att kunna utveckla och tillhandahålla tolktjänst på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt till ett för hela landet begränsat antal tolkanvändare. Ett sådant organisatoriskt ansvar skulle således bli än mer splittrat än dagens system med 21 regioner. Utredningen instämmer härvid med 1989 års handikapputredning som bedömde att regionerna har både ett tillräckligt stort geografiskt och befolkningsmässigt underlag för att kunna utveckla och tillhandahålla tolktjänst.[23]

För en långsiktig och stabil utveckling av tolktjänsten menar utredningen att det är viktigt att både ta till vara och utveckla de strukturer och system som fungerar i dag och överväga förändringar där det finns stora hinder och problem. Utredningens samlade slutsats är därför att det finns flera fördelar med att behålla och utveckla dagens system med regionala tolkcentraler. Inte minst är detta vik-

[22] 18 av 21 tolkcentraler har svarat på utredningens fråga om det totala antalet tolkanvändare i regionen.
[23] SOU 1991:97, s. 84.

tigt för att kunna upprätthålla den möjlighet till individualisering och personkännedom samt geografiska närhet och lokala kännedom som tolktjänsten behöver för att kunna matcha den enskildes tolkbehov med en tolk som har rätt kompetens och som är tillgänglig. Dessutom finns det pågående utvecklingsarbete i regionerna som är viktig att ta tillvara och utveckla och som på sikt kan ge samordningsvinster och effektiva och ändamålsenliga lösningar i fråga om exempelvis bokning av tolk (se under avsnitt 6.3.2) och distanstolkning. Utredningen utvecklar i kapitel 7 hur regionernas ansvar för tolktjänst kan vidareutvecklas och förtydligas samt i avsnitt 10.4 vilka möjligheter som en utveckling av gemensamma digitala lösningar kan innebära för regionerna.

De ställningstaganden som utredningen redovisar i följande avsnitt samt i kommande kapitel 7–14 bygger på utredningens grundläggande ställningstagande om att huvudmannaskapet för tolktjänsten ska vara fortsatt delat mellan regionerna och andra aktörer.

6.3.2 Samordnad bokning och en ingång hänger nära samman med frågan om huvudmannaskap

En del av utredningens uppdrag är att överväga frågan om samordnad bokning av tolktjänst som en del i att förenkla för tolkanvändare. Utredningens slutsats om att ansvaret för samhällets tolktjänst även fortsatt bör vara ett delat ansvar mellan regionerna och andra aktörer innebär att förutsättningarna för en samordnad bokning av tolktjänst kan vara svår att åstadkomma. Den svenska förvaltningsstrukturen innebär ett uppdelat ansvar mellan stat, region och kommun och många förvaltningsmyndigheter med många olika kontaktvägar för samtliga invånare i Sverige. Det är således inget unikt för tolkanvändare att ha många olika myndighetskontakter, även om det bör framhållas att särskilt för personer med dövblindhet är det ofta en stor utmaning att orientera sig i kontakten med olika samhällsaktörer.

Utredningen noterar samtidigt att det pågår ett utvecklingsarbete i regionerna om samordnad bokning av tolk och en ingång. I departementspromemorian från 2016 gjordes bedömningen att regionerna har bäst förutsättningar att samordna sig i en gemensam it-baserad ingång för bokning och administration av tolktjänst, och att regionerna själva äger de verktyg som krävs för att utveckla en sådan in-

gång.[24] Statens roll borde vara att stödja regionerna i förarbete och utveckling av en sådan funktion. En förstudie om förutsättningarna för att i vissa delar skapa en nationellt samordnad tolktjänst genomfördes under 2016 av fyra regioner med statliga medel.[25] Förstudien utmynnade i ett antal rekommendationer för samarbete kring en gemensam it-plattform m.m.[26] Sedan 2015 pågår ett utvecklingsarbete mellan ett stort antal regioner kring ett gemensamt bokningssystem som har förutsättningar att på sikt fungera som ”en väg in” och underlätta bokning av tolk för såväl tolkanvändare som andra beställare av tolkuppdrag, exempelvis vårdgivare och arbetsgivare.[27] En del av de slutsatser som gjordes i förstudien utgör underlag för fortsatt utvecklingsarbete inom ramen för detta projekt. Frågor om ett nationellt register kring tolkars spetskompetens och en gemensam teknikutveckling finns med som delar i utvecklingsarbetet. För att kunna fungera som en ingång för bokning för alla tolkanvändare förutsätter emellertid detta system att samtliga regioner ansluter sig till samarbetet, vilket inte är fallet i dag.

När det gäller frågan om en samordnad bokning och en ingång är utredningens sammantagna bedömning att en renodling och ett tydliggörande av regionernas ansvar för tolktjänst för vardagstolkning, tillsammans med ett samlat statligt ansvar för bidrag till tolk i arbetslivet, bidrar till att förenkla beställnings- och betalningsvägarna för tolkbokningar (se kapitel 7 och 8). Utredningen menar också att förslaget om att respektive region ska utgöra navet för all tolktjänst för de tolkanvändare som bor i regionen genom att de får i uppdrag att hjälpa tolkanvändare att tillgodose sina behov av tolktjänst även när det inte är vardagstolkning, bidrar till en förenkling för tolkanvändaren vid bokning av tolktjänst. Utredningen utvecklar detta närmare i avsnitt 7.5.

[24] Ds 2016:7, s. 56 f.
[25] Regeringens beslut II:2, 2016-02-11, dnr 2015/08151/FST.
[26] Västra Götalandsregionen m.fl. (2017).
[27] Utvecklingsprojektet Boka tolk samordnas av tolkcentralen i region Örebro. Boka tolk är ett logistiksystem som samfinansieras och används som administrativt stöd av 17 regioner (gäller år 2021). Boka tolk erbjuder praktiska förutsättningar för att regionerna ska kunna samordna tolktjänsten i en gemensam, it-baserad ingång för beställning och administration samt för nyckeltalssamverkan. Uppgifter i promemoria från tolkcentralen i Örebro som inkom via e-post till utredningen 2021-03-26.

6.3.3 Rättighetslag eller skyldighetslag

En grundläggande fråga som har lyfts av framför allt intresseorganisationerna i olika sammanhang är om regleringen av samhällets tolktjänst ska utformas som en rättighet för den enskilde eller som en skyldighet för regionen.[28]

En rättighetslagstiftning innebär att den enskilde får möjlighet att – i sista hand genom talan i domstol – utkräva en definierad insats eller rättighet. En rättighet i tolktjänstsammanhang skulle kunna utformas på olika sätt, antingen som en rättighet att få tillstånd till tolktjänst eller som en rättighet att få tolk i en viss situation, eller både och. Det skulle också kunna utformas som en rätt till ett visst antal tolktimmar, en s.k. timbank.

En skyldighetslag innebär i sin tur en skyldighet för det allmänna att tillhandhålla en viss service, tjänst eller insats till den enskilde, i detta fall tolktjänst. I dessa fall görs ingen formell prövning av om personen har rätt att använda tjänsten i fråga. Den enskilde har inte heller någon individuell möjlighet att utkräva tjänsten vid ett visst tillfälle.

Regleringen av samhällets tolktjänst är i dag utformad som en skyldighet för främst regionerna genom bestämmelsen om vardagstolkning i hälso- och sjukvårdslagen. Även förvaltningsrättsliga och processuella regler innefattar en skyldighet för förvaltningsmyndigheter och domstolar att använda tolk i vissa situationer. I båda fallen får huvudmannen göra en behovsbedömning.

När det gäller regionens tolktjänst har det varken i denna eller tidigare utredningar framkommit att tillgången till tjänsten som sådan är föremål för begränsningar eller andra svårigheter för målgruppen i fråga. Såvitt utredningen kan erfara gör regionen inte någon särskild prövning av om en viss person får göra en tolkbokning. Det finns därför inte skäl att införa en ordning liknande den som gäller för färdtjänst där den centrala frågan som är kopplad till rättigheten är om den enskilde ska få tillstånd till färdtjänst eller inte. Att sedan få färdtjänst vid ett visst tillfälle är mer av en verkställighetsfråga som sällan blir föremål för domstolsprövning och som främst har att göra med tillgången till lediga bilar eller motsvarande. När det gäller regionens tolktjänst accepteras i normalfallet det faktum att en viss in-

[28] Uppdaterade behovsanalyser från intresseorganisationerna, samrådsmöten med intresseorganisationerna samt Skuggutredningen (2020).

divid har behov av tjänsten och de centrala frågorna blir i stället om det är regionen som är ansvarig för tolk vid det specifika tillfället, dvs. om det rör vardagstolkning, och om det finns en tolk att tillgå. Det saknas därför skäl att överväga en rättighetslag som innebär att själva tillgången till tjänsten som sådan regleras och görs överklagbar.

Den aspekt som har lyfts av främst intresseorganisationerna är i stället, som utredningen har uppfattat det, möjligheten att införa en rätt att överklaga ett enskilt besked om att tolk inte kan erbjudas för ett visst tillfälle.

En fördel med en rättighetslag är att den enskilde får möjlighet att få prövat om myndigheten har handlat i enlighet med befintlig reglering. Även om en prövning i domstol inte kan medföra att den enskilde får tolk vid det aktuella tillfället, eftersom det förmodligen har passerat när domstolen prövar målet, kan en sådan prövning ha principiell betydelse för den enskilde och också innebära en förändring av den ansvariga huvudmannens praxis.

En tolktjänstlag som utformas så att den enskilde har rätt till tolktjänst i vissa konkreta situationer rymmer emellertid enligt utredningen flera svårigheter. Förutsättningarna för att kunna tillhandahålla en ändamålsenlig och individanpassad tolktjänst i alla önskade situationer varierar mellan olika sektorer i samhället, och inte minst mellan regionerna. Tillgången till tolkar är det som ytterst avgör om och när den enskilde kan erbjudas tolktjänst till en viss situation. Det påverkas i sin tur av en mängd olika faktorer, såsom att det finns utbildade tolkar med rätt kompetens tillgängliga för det önskade tolktillfället, att det finns geografiska förutsättningar som medger att tolken kan närvara vid det önskade tolktillfället eller att det finns tekniska förutsättningar för tolken att medverka på distans. Tolktjänsten har en särskild utmaning genom att behovet många gånger inte kan tillgodoses med vilken tolk som helst utan kräver en tolk med rätt kompetens för att möta den enskildes behov. Med hänsyn till de begränsningar i resurser som tolktjänsten har, och även kommer att ha framöver, är det svårt att utforma, planera och dimensionera för ett system som kan säkerställa att rätt tolk alltid finns till en viss tidpunkt och på en viss plats.

Dessa omständigheter kan i sig innebära att en rättighetslag behöver utformas så att den begränsas till ett visst antal tolktimmar per tolkanvändare och år (timbank), precis som den finländska lagen om tolktjänst för personer med funktionsnedsättning har utformats. Även

om en sådan ordning har fördelar i att den är jämlik och förutsägbar kan den utifrån de resurser som finns i det svenska systemet, och som visserligen föreslås öka något i och med utredningens förslag (se avsnitt 7.12), innebära en relativt begränsad tjänst för den enskilda individen. Tolktjänstutredningen från 2011 fann att med befintliga resurser skulle en sådan timbank innebära att varje tolkanvändare skulle få mellan 25 och 30 timmar per år.[29] Även om resurserna skulle utökas något har denna utredning svårt att se att det finns förutsättningar för timbanker som innebär en godtagbar nivå för många aktiva tolkanvändare. Precis som Tolktjänstutredningen skriver skulle en sådan ordning förmodligen uppfattas som begränsande för en mycket stor grupp tolkanvändare.

Utredningen bedömer också att en tolktjänst som formuleras som en rättighet är svår att ha kostnadskontroll över. Erfarenheter från den finländska modellen med en rättighetslag visar att kostnaderna för den finländska tolktjänsten har fördubblats under den senaste tioårsperioden.[30] Detta indikerar dels att tolktjänsten kan ha varit underfinansierad från början i förhållande till de faktiska tolkbehoven, dels att det är svårt att förutse och styra kostnadsutvecklingen även med en timbank. En god kostnadskontroll av tillgängliga resurser menar utredningen är helt nödvändig för en långsiktig och stabil utveckling av tolktjänsten.

Ett förslag som också är relevant att belysa i sammanhanget är Tolktjänstutredningens förslag om valfrihetstimmar, som syftade till att ge tolkanvändare ett ökat inslag av självbestämmande som ett komplement till den traditionella ordningen med tolktjänst utifrån prioriteringar efter behov.[31] Valfrihetstimmar skulle enligt detta förslag erbjudas utan behovsprövning och med hög prioritet. Antalet valfrihetstimmar föreslogs vara olika för döva och hörselskadade personer respektive för personer med dövblindhet. Förslaget innebar att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, varje år skulle fastställa antalet valfrihetstimmar för respektive kategori. Enligt Tolktjänstutredningens kostnadsberäkningar framgår att t.ex. 10 respektive 20 valfrihetsstimmar per år för respektive kategori tolkanvändare skulle binda upp cirka 97 000 000 kronor av tolktjänstens resurser, förutsatt att alla tolkanvändare (då beräknat till 6 223 per-

[29] SOU 2011:83, s. 174 f.
[30] Uppgifter från den finska Folkpensionsanstaltens webbplats, www.kela.fi, 2021-09-01.
[31] SOU 2011:83, s. 242.

soner) nyttjar alla sina timmar. Tolktjänstutredningen tog inte ställning till vilka nivåer som vore lämpliga, men underströk att ju mer resurser som binds upp genom beslut om nivåer för valfrihetstimmar, desto mindre återstår för övriga tolkuppdrag, inklusive övriga uppdrag med hög prioritet.

Även om denna utredning ser att ett förslag med valfrihetstimmar bidrar till att öka tolkanvändarnas självbestämmande, finns det både organisatoriska och ekonomiska skäl mot att införa en sådan ordning. Organisatoriskt kan det bli problematiskt för regionen att hantera sitt uppdrag utifrån dels en skyldighet att erbjuda tolktjänst i t.ex. akuta situationer inom vården, dels en enskild tolkanvändares rätt att använda sina valfrihetstimmar. Därutöver bedöms valfrihetstimmar skapa en mindre flexibel tolktjänst där både det ekonomiska och det praktiska utrymmet för att erbjuda vardagstolkning minskar. Den andra sidan av det argumentet är förstås att tolktjänsten kan bli mer likvärdig genom att alla tolkanvändare tillförsäkras lika stora resurser. Ekonomiskt är det dock problematiskt att binda upp en så stor andel av tolktjänstens totala resurser till valfrihetstimmar.

Utredningen menar därför att lagstiftningen kring det allmännas ansvar för tolktjänst i vardagslivet även fortsättningsvis bör formuleras som en skyldighet för främst regionerna att erbjuda. Lagstiftningen bör enligt utredningen inte heller innehålla inslag av rättigheter genom t.ex. valfrihetstimmar. Det finns dock enligt utredningen anledning att noga överväga hur den enskilde på ett bättre sätt än i dag kan få inflytande över sina tolkbeställningar och de prioriteringar som görs. En del i detta är att öka förutsägbarheten och transparensen kring hur prioriteringar görs. Det finns också anledning att understryka vikten av en effektiv och ändamålsenlig klagomålshantering för att säkerställa att enskilda tolkanvändare får komma till tals och framföra synpunkter på den tolktjänst som erbjuds.

Även om utredningen således inte föreslår en rättighetslag är det utredningens bedömning att regionens tolktjänst med de samlade förslag som lämnas i kapitel 7 kommer att upplevas som mer tillgänglig och behovsanpassad eftersom fokus flyttas från arbetslivstolkning och myndighetstolkning till fritidsrelaterad tolkning och annan tolkning som den enskilde har behov av i sin vardag.

7 Regionens ansvar för tolktjänst förtydligas och förstärks

7.1 Behovet av en förtydligad, förstärkt och samordnad tolktjänst

I direktiven till utredningen anges att tolktjänsten behöver ges stabila utvecklingsmöjligheter så att den enskilde på ett bättre sätt än i dag ska kunna tillförsäkras jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället. Vidare anges att frågan om samordnad bokning av tolktjänster behöver behandlas.

Utredningen har i avsnitt 6.3.1 konstaterat att det finns flera fördelar med att behålla och utveckla dagens system med regionala tolkcentraler. Utredningen menar att en regional struktur är en förutsättning för att kunna upprätthålla den individualisering, geografiska närhet och lokalkännedom som tolktjänsten behöver för att kunna matcha den enskildes tolkbehov med en tolk som har rätt kompetens. Att ta om hand och utveckla regionernas etablerade verksamheter och upparbetade kompetens bedöms även som det mest kostnadseffektiva alternativet jämfört med att bygga upp en ny och liknande struktur med en annan huvudman. Av den nationella patientenkät avseende tolk- och taltjänst för 2021 som omfattar åtta regioners[1] tolktjänstverksamhet framkommer även att det stora flertalet tolkanvändare som svarat på enkäten är förhållandevis nöjda med regionernas tolktjänstverksamhet.

För att regionernas tolktjänstverksamhet ska ha förutsättningar att utvecklas långsiktigt behöver emellertid åtgärder vidtas. De grundläggande utmaningar som har lyfts i utredningens samråd med berörda intresseorganisationer och i de fördjupade behovsanalyserna handlar om det svåröverskådliga och otydliga regelverket som inne-

[1] Halland, Skåne, Stockholm, Sörmland, Västernorrland, Västmanland, Örebro samt Västra Götaland.

bär ett splittrat ansvar för tolk i olika sammanhang, innebörden av begreppet vardagstolkning och därtill hörande gränsdragningsproblem och svårigheten att få tolktjänst för fritidsaktiviteter och för andra sociala ändamål som föreningsliv etc. Ytterligare utmaningar som har lyfts är tolkanvändarnas bristande inflytande över sin egen tolktjänst samt att den enskilde tolkanvändaren många gånger får fungera som samordnare för sin egen tolktjänst och att tolksituationer ibland faller mellan olika aktörers ansvar. Förbundet Sveriges Dövblinda (FSDB) och personer med dövblindhet lyfter även problemen med att få en ändamålsenlig tolktjänst för de personer med dövblindhet som har behov av ledsagning i anslutning till tolktillfället.

Det finns således flera skäl som talar för att förtydliga, förstärka och samordna samhällsservicen tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Utredningen menar att det förslag som lämnas i detta kapitel om en ny lag om tolktjänst som bl.a. innebär att regionerna ska utgöra navet för all tolktjänst för målgruppen genom sitt samordningsansvar, att varken arbetslivstolkning eller ärenderelaterad myndighetstolkning ska vara regionens ansvar och att viss ledsagning ska ingå i tolktjänst för personer med dövblindhet tar om hand huvuddelen av de utmaningar som lyfts. Genom förslaget blir regleringen av regionens tolktjänst mer ändamålsenlig och ansvaret för tolktjänst i olika situationer tydliggörs. Den enskilde tolkanvändaren får vidare en väg in för samordningen av all tolktjänst och får ett ökat inflytande över hur tolktjänst för vardagstolkning utformas och genomförs vid det aktuella tolktillfället. För personer med dövblindhet innebär regleringen om att regionen ska ha ett utökat ansvar för ledsagning i anslutning till tolktillfället en mer ändamålsenlig och kvalitativ tjänst. Därutöver bedömer utredningen att förslaget innebär att resurser frigörs för tolktjänst i situationer på fritiden och i föreningslivet, vilket bedöms innebära en förbättring för de flesta tolkanvändare men kanske särskilt för barn och unga.

7.2 Förslag om en ny lag och allmänt om lagen

Utredningens förslag: En ny lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska ersätta nuvarande reglering i hälso- och sjukvårdslagen om tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Lagen kommer i likhet med hälso- och sjukvårdslagen att vara en skyldighetslag. I och med detta kommer tolktjänsten inte längre juridiskt höra samman med hälso- och sjukvården. Den nya lagen innebär både förtydliganden och ändringar i sak.

Den nya lagen innebär att hänvisningar i annan lag och förordning till bestämmelsen om tolktjänst för vardagstolkning i hälso- och sjukvårdslagen ska tas bort. Motsvarande hänvisningar till den nya lagen ska inte införas.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår att regionens ansvar för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska regleras i en ny lag som är skild från hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL. Skälen för det är flera och redogörs för nedan.

I och med att tolktjänsten ska regleras utanför HSL ska de hänvisningar som finns i andra författningar till HSL:s bestämmelse om tolktjänst för vardagstolkning tas bort. Några motsvarande hänvisningar till den nya lagen ska inte införas.

Från ett vårdperspektiv till ett språkperspektiv

Synen på döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som använder teckenspråket har under de senaste decennierna gått från ett vård- och omsorgsperspektiv till ett språk- och tillgänglighetsperspektiv.[2] Språkperspektivet har stärkts ytterligare genom införandet av språklagen (2009:600) där det svenska teckenspråket har fått en ställning som på många sätt motsvarar de nationella minoritetsspråkens ställning. Det ändrade synsättet och införandet av en språklag som ålägger det allmänna att skydda och främja teckenspråket

[2] Prop. 1999/2000:79.

medför att perspektivet på tolkanvändare har ändrats från objekt för språkträning till fullvärdiga medborgare med svenskt teckenspråk som förstaspråk. Döva, hörselskadade och personer med dövblindhet vill och ska inte betraktas som patienter med ett vård- och omsorgsbehov på grund av sitt tolkbehov, utan kan snarare jämföras med en språklig minoritet i behov av en kommunikationstjänst. Tolkning möjliggör momentan kommunikation dels mellan döva, hörselskadade eller personer med dövblindhet och hörande personer, dels mellan döva, hörselskadade och personer dövblindhet. Tolktjänst för vardagstolkning rör inte bara tolkning inom hälso- och sjukvården utan även t.ex. situationer på fritiden och i föreningslivet.

Mot denna bakgrund är det både missvisande och principiellt felaktigt att regionens ansvar för tolktjänst regleras i HSL.

En särskild lag ger bättre förutsättningar för att utveckla tolktjänsten

Regionens ansvar för tolktjänst behöver förändras och förtydligas. Enligt utredningen krävs detta för att tolktjänsten ska bli en mer förutsägbar och ändamålsenlig tjänst för målgruppen men även för att gränsdragningsproblem mot andra aktörers ansvar för tolk ska minimeras. De förändringar som föreslås rör begreppet vardagstolkning som ska avse färre situationer än i dag då arbetslivstolkning inte längre ska ingå (avsnitt 7.4 och kapitel 8). De rör även regionens samordningsansvar för övrig tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (avsnitt 7.5) samt ledsagning personer med dövblindhet (avsnitt 7.4.2). Därutöver kommer regionens ansvar att förtydligas genom särskilda bestämmelser om t.ex. prioritering av tolktjänst för vardagstolkning (avsnitt 7.4.3) och barnets bästa (avsnitt 7.6.1). Det kommer också förtydligas att ärenderelaterad tolkning vid myndigheter inte omfattas av regionens ansvar för vardagstolkning (avsnitt 7.4). Även dessa aspekter talar enligt utredningen för att tolktjänsten bör regleras i en särskild lag i stället för att tynga HSL som är en ramlag.

För en särskild lag talar också den omständigheten att tolktjänst, varken definitionsmässigt eller i praktiken, är hälso- och sjukvård. Med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador samt sjuktransporter och omhändertagande av avlidna (se 2 kap. 1 § HSL). Åtgärden att erbjuda

tolktjänst för en person med nedsatt hörsel och/eller syn kan inte anses ingå i definitionen (jfr den bedömning som gjordes i Ds 2016:7, s. 39). Att tolktjänsten ändå regleras i HSL skapar därmed en osäkerhet kring vilka övriga regler i HSL och anslutande författningar som är tillämpliga på tolktjänstens verksamhet. Inte heller i förarbetena till bestämmelsen om tolktjänst i HSL klargörs detta och det bedöms därför vara svårt att reda ut frågan. Tolktjänsten har inte heller i övrigt mycket gemensamt med hälso- och sjukvårdsverksamhet, utöver sambandet med främst hörselvården. Utöver den osäkerhet i rättstillämpningen som detta innebär anser utredningen att det är en fördel om HSL så långt möjligt endast reglerar hälso- och sjukvårdsfrågor.

Det finns inte heller något starkt skäl för att behålla och utveckla regleringen av tolktjänsten i HSL. När tolktjänsten skulle regleras i lag stod valet mellan att införa en skyldighet för huvudmännen genom en reglering i HSL eller en rättighet för den enskilde genom en reglering i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Enligt förarbetena var bristen på tolkar det avgörande motivet för valet att reglera tolktjänsten som ett ansvar för regionerna i HSL. Regeringen bedömde även att en skyldighetslag skapade förutsättningar för en fortsatt utveckling av tolktjänsten och en bättre anpassning av servicen till olika tolkanvändare.[3] Det redogjordes inte för några andra skäl för varför HSL var en lämplig lag för tolktjänst.

Den nya lagen ska vara en skyldighetslag

Utredningen redogör i avsnitt 6.3.3 för sina överväganden kring frågan om regionens tolktjänst bör regleras som en rättighetslag eller en skyldighetslag. Utredningens slutsats är att det finns flera fördelar med att behålla nuvarande ordning med en skyldighetslag i stället för att införa en rättighetslag. Det kan t.ex. vara svårt att utforma, planera och dimensionera för ett system som kan säkerställa att rätt tolk alltid finns till en viss tidpunkt på en viss plats. Det kan även vara svårt att utforma och dimensionera tolktjänstverksamheten utifrån förutsättningar och behov hos en mångfald av olika tolkanvändare. En tolktjänst som formuleras som en rättighet är vidare svår att ha kostnadskontroll över. En god kostnadskontroll av

[3] Prop. 1992/93:159, s. 155.

tillgängliga resurser är enligt utredningen nödvändig för en långsiktig och stabil utveckling av tolktjänsten.

Lagtekniska konsekvenser

Utredningens förslag om en ny lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet innebär att bestämmelsen om tolktjänst för vardagstolkning i HSL ska upphöra att gälla. Även hänvisningen i patientlagen (2014:821) till bestämmelsen om vardagstolkning i HSL ska därför tas bort och någon motsvarande hänvisning till den nya lagen ska inte införas. Detsamma gäller för hänvisning i förordning till bestämmelsen om vardagstolkning i HSL (se kapitel 8).

7.3 Inledande bestämmelser

Utredningens förslag: I den nya lagen ska det finnas en inledande bestämmelse som sammanfattar lagens tillämpningsområde.

Det ska även finnas en bestämmelse om att det som gäller för regioner även gäller för kommuner som inte ingår i en region.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen anser att det finns skäl att i en inledande bestämmelse på ett övergripande sätt informera om lagens tillämpningsområde. Skälet för det är att tydliggöra att lagen rör just regionens ansvar för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet och inte någon annan aktörs ansvar. Ansvaret för tolktjänst för målgruppen är splittrat på många aktörer och det kan därför finnas anledning att tydliggöra detta redan inledningsvis. Regionens ansvar innefattar tolktjänst för vardagstolkning och samordning av övrig tolktjänst.

Det finns även skäl att införa en bestämmelse som anger att lagens bestämmelser om regioner även gäller för sådana kommuner som inte ingår i en region. I dag gäller det enbart för Gotlands kommun.

7.4 Tolktjänst för vardagstolkning

Utredningen förslag: I den nya lagen ska det framgå att regionen ska erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen.

Det ska även framgå att regionen får erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som omfattas av en annan regions ansvar för tolktjänst, om regionerna kommer överens om det.

I den nya lagen ska begreppet vardagstolkning inskränkas till att inte längre omfatta tolktjänst i arbetslivet.

Utredningens bedömning: Begreppet vardagstolkning omfattar inte besök hos myndigheter där myndigheten enligt 13 § förvaltningslagen ska använda tolk.

Skälen för utredningen förslag och bedömning

Samma målgrupp som tidigare ska erbjudas tolktjänst för vardagstolkning

Tolktjänst för vardagstolkning erbjuds i dag till personer som benämns barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Det är också den målgrupp som anges i utredningens direktiv. I den nya lagen används i stället benämningen döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Det är dock endast en språklig ändring, i sak är det samma målgrupp som avses. Den nya lagen kommer således inte att innebära någon förändring av målgruppen. Regionen ska därför även fortsatt ha ansvar för tolktjänst åt döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Utredningen vill dock peka på att det inte enbart är döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som kan ha behov av tolk för sin kommunikation. Personer med grav språkstörning eller talskada eller personer med en kognitiv eller intellektuell funktionsnedsättning kan också ha behov av tolk, till exempel genom TSS-tolkning (tecken som stöd) eller taltjänst. Det har emellertid inte rymts i utredningens uppdrag att fördjupa sig i hur omfattningen av tolkbehoven ser ut bland dessa grupper. En indikation på att tolkbehoven och behovet av tvåspråkighet ökar hos personer med språkstörning

är det ökande antalet elever i specialskolan. Både antalet ansökningar till och antalet inskrivna elever i specialskolan har ökat mycket de senaste åren och ökningen är störst i gruppen elever med grav språkstörning.[4] Utredningen menar att det därför kan finnas anledning att göra en fördjupad analys av hur behovet av tolk ser ut i ovan nämnda grupper och överväga hur deras behov av tolk kan tillgodoses.

Eftersom tolkning många gånger innebär ömsesidig kommunikation som samtliga parter som kommunicerar har behov av kan även hörande personer ha behov av tolk. För att lyfta fram och tydliggöra det perspektivet gjorde Tolktjänstutredningen från 2011 en uppdelning i primära och sekundära tolkanvändare, vilka också definierades i den lag som då föreslogs.[5] Tolktjänstutredningen föreslog dock att ansvaret för tolktjänst enbart skulle gälla i förhållande till primära tolkanvändare. Utredningen instämmer i att det är viktigt att tydliggöra att även hörande personer kan ha behov av tolk och därmed vara tolkanvändare. Dock anser utredningen att det inte är ändamålsenligt att i lag definiera primära och sekundära tolkanvändare, eftersom en sådan uppdelning endast är symbolisk och därmed inte lämpar sig för lag.

Utredningen vill i detta sammanhang understryka att det är gentemot personer med funktionsnedsättning som det allmänna har ett funktionshinderspolitiskt och konventionsgrundat ansvar för att erbjuda tillgänglighetsskapande åtgärder och individuella stöd, vilket samhällsservicen tolktjänst är ett exempel på. Det ansvaret förtar dock inte det faktum att även hörande personer kan ha behov av tolk för att kunna kommunicera med personer från denna målgrupp. Samhället har emellertid inte motsvarande ansvar att erbjuda tolktjänst gentemot personer som behöver tolk av andra skäl än en funktionsnedsättning.

Regionen får erbjuda tolktjänst för vardagstolkning även för personer ur målgruppen som omfattas av en annan regions ansvar

Nuvarande reglering i hälso- och sjukvårdslagen, HSL innebär att regionen ska erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för personer som är bosatta i regionen eller som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och som stadigvarande vistas inom regionen. Även med utredningens förslag ska regionens skyldighet

[4] Specialpedagogiska skolmyndigheten (2021), s. 51–52.
[5] SOU 2011:83, s. 224.

omfatta den gruppen. Lagförslaget har emellertid en något enklare utformning genom att de som har skyddad folkbokföring anses ingå i de som är bosatta i regionen utan att det anges uttryckligen i lagen.

Det kan emellertid vara så att en tolkanvändare reser till en annan region och behöver tolktjänst där. I den situationen kan det vara både enklare och mer ekonomiskt att den region som tolkanvändaren befinner sig i tillhandahåller tolk. Redan i dag samverkar många regioner på detta sätt. För att tydliggöra att regionen får erbjuda tolktjänst för vardagstolkning även i dessa situationer och därmed underlätta för regionerna att samverka kring detta föreslår utredningen att det införs en särskild bestämmelse som innebär att den region som personen vistas i får erbjuda tolktjänst för vardagstolkning, om regionerna kommer överens om det. Detta är inte detsamma som avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725), KL, jfr det som anges i prop. 2017/18:151 s. 46. Dock innebär den föreslagna bestämmelsen ett undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § KL. En motsvarande bestämmelse för hälso- och sjukvården finns i 8 kap. 5 § HSL.

Den föreslagna regleringen omfattar även den situationen då tolkanvändaren befinner sig i sin egen region men erbjuds tolktjänst för vardagstolkning av en annan region. Det kan t.ex. handla om att den region som erbjuder tolktjänst har tolkar med en viss ämneskompetens eller att den av andra skäl har möjlighet att tillhandahålla tolkar till den specifika situationen. Även i detta fall behöver givetvis regionerna komma överens om detta.

Regionerna får i dessa situationer även komma överens om de ekonomiska konsekvenser som detta får. Det finns inget juridiskt hinder mot att den region som erbjuder tolktjänst tar ut ersättning från bosättningsregionen eller att berörda regioner på annat sätt reglerar detta. Regionerna är däremot bundna av självkostnadsprincipen, dvs. de får inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar de tjänster som de tillhandahåller (2 kap. 6 § KL).

Även om regionerna har möjlighet att komma överens om tolktjänst för vardagstolkning på detta sätt kan en region aldrig avhända sig det grundläggande ansvaret att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för sina regioninvånare. Det innebär att andra regioner kan hjälpa till men att bosättningsregionen alltid har det yttersta ansvaret för att tolktjänst erbjuds och uppfyller de kvalitetskriterier och övriga bestämmelser som gäller enligt lagen.

Begreppet vardagstolkning har utvecklats och förändrats över tid

Regionens nuvarande ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet avgränsas med utredningens förslag genom att färre situationer än tidigare ska anses som vardagstolkning. Att begreppet vardagstolkning förändras är emellertid inte nytt. Begreppet har vuxit fram successivt och kommit att omfatta tolktjänst i en rad olika situationer i vardagslivet. Socialstyrelsen gav redan 1969 exempel på situationer i det dagliga livet, där det kan finnas behov av s.k. vardagstolkning.[6] Socialstyrelsen nämner t.ex. tolk vid läkar- och tandläkarbesök, vid kontakter med myndigheter, vid olika ärenden till affär, apotek, bibliotek osv., vid fackliga möten och information på arbetsplatsen m.m. Viss verksamhet inom kyrkan, t.ex. dop, konfirmation, vigsel och begravning, innefattas också i vardagstolkningen.

Genom 1989 års handikapputrednings förslag vidgades begreppet vardagstolkning till att även omfatta vissa tolktjänster i arbetslivet samt i fritids-, rekreations- och föreningsverksamhet.[7] I den proposition som följde angav regeringen följande.[8] I begreppet vardagstolkning ligger också att bereda döva m.fl. medborgare motsvarande möjligheter som andra att få en meningsfull fritid och rekreation. Här kan t.ex. ingå tolk vid rekreationsresa för en döv- blind person och tolk vid föreningsverksamhet. Vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet ingår också i begreppet vardagstolkning. Med tanke på de varierande situationer som kan föreligga både efter enskildas behov och arbetslivets förändringar är det inte lämpligt att närmare precisera de tillfällen när tolktjänst kan behövas, utöver tillfällen som nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller på annan arbetsplats. Vidare angav regeringen att vardagstolkning också ska kunna tillhandahållas för personer som sysselsätts inom daglig verksamhet enligt den i samma proposition föreslagna lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Det anfördes även att det inte är möjligt eller önskvärt att i detalj precisera begreppet vardagstolkning utan att de exempel som angetts får tjäna som vägledning. I stället åligger det landstingen att i sin praktiska verksamhet tolka och tillämpa bestämmelsen om vardagstolkning på så sätt att döva och hörselskadade får sina grundläggande tolkbehov tillgodosedda.

[6] Socialstyrelsen (1969).
[7] SOU 1991:97, s. 84.
[8] Prop. 1992/93:159, s. 202.

Vidare anförde regeringen att syftet med vardagstolkning är att ge döva m.fl. grupper som är beroende av tolk i sin vardag möjligheter att ge och ta emot information, påverka, kunna förmedla sina synpunkter och därmed själva få inflytande över sina liv.[9]

Begreppet vardagstolkning har gett upphov till gränsdragningsproblem på främst två områden

Begreppet vardagstolkning har behandlats i tidigare utredningar. Utredningen Översyn av teckenspråkets ställning framhåller i sitt betänkande när det gäller vardagstolkning att det råder gränsdragningsproblem mellan vad som är vardagstolkning och vad som är tolkning som annan huvudman har ansvar för.[10] Dessa gränsdragningsproblem är särskilt tydliga då det gäller tolk i arbetslivet utöver vad som ingår i den vardagstolkning landstingen ska erbjuda. I betänkandet anges även att landstingen har olika principer om vad som faller inom begreppet vardagstolkning och att en enhetlig innebörd som förutsattes i propositionen ännu inte har utvecklats.[11]

Efter förslag från utredningen Översyn av teckenspråkets ställning fick Socialstyrelsen i uppdrag att dels kartlägga tillämpningen av vardagstolkningen, dels tydliggöra vad som ingår i den vardagstolkning som regionen ska erbjuda enligt HSL.[12] I sin uppdragsredovisning anför Socialstyrelsen att ansvaret för vardagstolkning när det gäller arbetslivet och vid myndighetskontakter är oklart i sig. Vidare anför Socialstyrelsen att ansvaret för tolkning vid kontakter med myndigheter åvilar både myndigheter enligt förvaltningslagen respektive ansvars- och finansieringsprincipen och regionerna enligt bestämmelsen om vardagstolkning och det som anges i förarbetena om att det kan avse besök hos försäkringskassa, socialtjänstens organ samt olika myndigheter.

Tolktjänstutredningen från 2011 och den interdepartementala arbetsgruppen inom Regeringskansliet har hanterat frågan om vardagstolkning på olika sätt.

Tolktjänstutredningen föreslog att begreppet vardagstolkning skulle upphöra att gälla och att tillämpas.[13] Utredningen konstaterade

[9] Prop. 1992/93:159, s. 201.
[10] SOU 2006:54, s. 347.
[11] SOU 2006:54, s. 230.
[12] Socialstyrelsen (2008).
[13] SOU 2011:83, s. 224–226.

att det är oklart vad som innefattas i vardagstolkning, framför allt när det gäller tolktjänst vid kontakter med myndigheter och i arbetslivet. Vidare menade Tolktjänstutredningen att eftersom delar av den tolktjänst som omfattas av vardagstolkning inte kommer att omfattas av den av utredningen föreslagna tolktjänstmyndighetens ansvarsområde finns det risk för begreppsförvirring och missförstånd om begreppet finns kvar. Slutligen ansåg Tolktjänstutredningen att begreppen borde förändras som ett led i att införa ett nytt regelverk. Tolktjänstutredningen föreslog i stället att den nya myndighetens ansvar skulle omfatta ett antal situationer som angavs i lagen. Eftersom betänkandet inte remitterades är det oklart hur utredningens förslag i denna del skulle ha tagits emot.

Den interdepartementala arbetsgruppen inom Regeringskansliet föreslog att begreppet vardagstolkning skulle behållas men att det skulle tydliggöras genom en uppräkning i lag av de typsituationer som omfattas av begreppet och genom förtydliganden i brödtexten.[14] Promemorians förslag i denna del fick emellertid kraftig kritik från remissinstanserna. De invändningar som framfördes var bl.a. att uppräkningen i lagen riskerar att begränsa utbudet av vardagstolkning ytterligare, att förslaget inte löser problemet med många huvudmän, att begreppet vardagstolkning fortfarande är oklart, att begreppet borde bytas ut mot en heltäckande definition av tolkning eller ändras till ”allt som hör livet till”.

Utredningen instämmer i de slutsatser som gjorts av tidigare utredningar att begreppet vardagstolkning inte har utvecklats som avsett och att det har gett upphov till gränsdragningsproblem. De områden som tidigare utredningar och myndigheter har pekat på som särskilt problematiska när det gäller gränsdragningsproblem är arbetslivstolkning och tolk vid myndighetskontakter. Den bilden har bekräftats genom de kontakter som utredningen har haft med bl.a. tolkcentraler och genom de fördjupade behovsanalyser som gjorts. Det finns förstås andra områden som också inneburit gränsdragningsproblem, men dessa är som utredningen tolkar det de mest problematiska områdena.

[14] Ds 2016:7, s. 41–44.

Begreppet vardagstolkning ska finnas kvar med vissa förändringar och förtydliganden

Utredningen kan konstatera att begreppet vardagstolkning är väl inarbetat och att innebörden av begreppet även tidigare har förändrats. Av praktiska skäl kan det därför finnas anledning att ha kvar begreppet. Det finns inte heller några formella hinder mot att behålla begreppet eftersom utredningen föreslår en ny lag om tolktjänst. Innebörden av en bestämmelse som anges i lag kan endast förändras genom ny lag, dvs. en lagändring. De invändningar som finns mot att behålla begreppet men förändra dess innebörd är att det kan ge upphov till begreppsförvirring och ytterligare gränsdragningsproblem.

Ett alternativ till att behålla begreppet vardagstolkning är att ange de situationer som omfattas av regionens ansvar i lag utan att koppla det till vardagstolkning. Ett sådant förslag lämnades av Tolktjänstutredningen 2011. Utredningen bedömer emellertid att det riskerar att ytterligare begränsa målgruppens tillgång till tolktjänst och ge upphov till nya gränsdragningsproblem som kan vara svåra att förutse i dagsläget.

Ett annat alternativ till att behålla begreppet vardagstolkning är att föreslå ett nytt begrepp med en ny innebörd. Fördelen med det skulle vara att markera att regionen får ett delvis förändrat ansvar. Nackdelen är emellertid att det kommer att ta tid att förankra ett nytt begrepp med en delvis ny innebörd bland de som erbjuder och använder tolktjänsten. Även det riskerar dessutom att ge upphov till gränsdragningsproblem som är svåra att förutse i dagsläget.

Ytterligare ett alternativ är att, så som den interdepartementala arbetsgruppen gjorde, behålla begreppet vardagstolkning men lyfta fram de områden som omfattas av begreppet i lagen och förtydliga i brödtexten för att på så sätt tydliggöra vilka områden som avses. Det förslaget fick emellertid kraftig kritik från remissinstanserna och bedöms därför inte som en framkomlig väg. Bland annat invändes att det tillvägagångssättet riskerade att ytterligare begränsa tillgången till tolktjänst.

Att föreslå en reglering som innebär att regionen har ansvar för tolktjänst i alla situationer då någon annan aktör inte har ansvar för tolk eller bekostar tolk har också övervägts. Det skulle innebära att regionen fick ett yttersta ansvar för all tolktjänst för målgruppen. Det bedöms emellertid inte heller vara en framkomlig väg eftersom

regleringarna av tolktjänst inom olika områden ser så olika ut, vilket kan förväntas leda till ett både oklart och otydligt ansvar för regionen med ännu större gränsdragningsproblem än i dag. Dessutom kan det medföra en övervältring av kostnader på regionen eftersom incitamenten för andra aktörer att ta sitt ansvar kan antas minska.

Utredningens bedömning är att det bästa alternativet när regionens ansvar förändras är att behålla och använda begreppet vardagstolkning i den nya lagen eftersom det är väl inarbetat och är avsett att utvecklas över tid. Begreppet syftar till att tillgodose målgruppens grundläggande tolkbehov utan att i detalj redogöra för alla de situationer som omfattas. Eftersom begreppet har funnits länge har det genom utredningar och i rapporter tydliggjorts vilka områden som har gett upphov till störst gränsdragningsproblem, vilka därmed kan hanteras.

Med utredningens förslag tydliggörs begreppet vardagstolkning genom att arbetslivstolkning lyfts bort och genom att ansvaret för tolk vid myndighetsbesök förtydligas. På övriga områden är ansvaret oförändrat. På det sättet får begreppet tydligare gränsdragning mot de områden som har gett upphov till störst problem samtidigt som innebörden av begreppet kan fortsätta att utvecklas i takt med samhällsutvecklingen och de behov som kan uppkomma framöver.

Förändringen och förtydligandet av begreppet vardagstolkning ska bara göras på de områden som har gett upphov till störst problem. På detta sätt bör de gränsdragningsproblem som uppmärksammats tidigare minimeras. Med en sådan förändring har regionens vardagstolkning dessutom förutsättningar att förstärkas och utvecklas på de områden som kvarstår, t.ex. tolktjänst för fritidsaktiviteter och i föreningslivet. Ansvaret förändras inte i dessa delar men förutsättningarna för att tillgodose de behov som finns av tolktjänst för dessa ändamål bör enligt utredningen öka. Det är t.ex. väsentligt att den ideella föreningsverksamheten är tillgänglig även för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet, både i egenskap av medlemmar och som ideellt arbetande förtroendevalda, vilket vardagstolkningen även sedan tidigare syftat till att underlätta.

Regionens tolktjänst för vardagstolkning bedöms med utredningens förslag få bättre förutsättningar att tillgodose den aktuella målgruppens behov av grundläggande tolktjänster i vardagslivet samtidigt som gränsdragningsproblemen minskar. Förslaget ger enligt utredningens bedömning förutsättningar för regionerna att utveckla en

flexibel och ändamålsenlig tolktjänst för grundläggande tolktjänster i vardagslivet.

Regionen ska erbjuda tolktjänst i färre situationer än tidigare

Utredningen har som ovan nämnts identifierat två områden där gränsdragningsproblemen när det gäller regionens ansvar för tolktjänst i förhållande till andra aktörers ansvar för att bekosta eller använda tolk är särskilt svåra och dessa är i arbetslivet och vid kontakter med myndigheter. Under utredningens arbete har även framkommit att tolkanvändare generellt anser att det är problematiskt att tolktjänst på fritiden och i föreningslivet nedprioriteras i förhållande till annan tolkning.

För att skapa ett tydligare regelverk med färre gränsdragningsproblem och för att förstärka tolktjänst för fritidsändamål föreslår utredningen vissa justeringar och förtydliganden i ansvarshänseende på dessa områden, vilka redogörs för nedan.

Arbetslivstolkning ska inte längre ingå i vardagstolkning

Utredningen föreslår att regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning inte längre ska omfatta situationer i arbetslivet. När det gäller det allmännas ansvar för tolk i arbetslivet föreslår utredningen att staten ska vara huvudman genom en särskild insats vid Arbetsförmedlingen (se kapitel 8). Arbetsförmedlingens bidrag ska kunna gå till tolkkostnader avseende de flesta situationer i arbetslivet, inklusive s.k. social tolkning. Regionen ska dock kunna erbjuda tolktjänst om regionen och den som bekostar tolkning, vilket är arbetsgivaren i den situationen, kommer överens om det (se avsnitt 7.5).

Det kan förstås finnas situationer där gränsdragningar fortsatt behöver göras. Enligt utredningen är det avgörande om situationer för vilken tolk behövs sker i en anställning eller motsvarande. För situationer som i dag är vardagstolkning och som inte sker i en anställning eller motsvarande är regionen fortsatt ansvarig för tolktjänst. Det kan t.ex. handla om när en enskild tar kontakt med en potentiell arbetsgivare för en anställningsintervju eller när en enskild uppsöker företagshälsovården. I det första fallet finns ingen anställning eller motsvarande och arbetsgivaren har därför inte möjlighet att få del av

den insats som gäller för arbetslivstolkning. I det andra fallet rör kontakten i huvudsak hälso- och sjukvård, vilket är en tydlig del av regionens ansvar för vardagstolkning. För dessa båda situationer ska regionen ha fortsatt ansvar för tolktjänst. Därutöver kan inte heller fackliga möten anses ske i tjänsten och det finns därför inget uppenbart arbetsgivaransvar för sådana. Fackliga möten är dessutom en uttrycklig del av vardagstolkningen i dag och utredningen anser därför att de även fortsatt ska vara det.

Det kan förstås finnas andra situationer där gränsdragningsfrågor uppkommer och som kommer att behöva lösas efter hand i det praktiska arbetet. Utredningen bedömer dock att utrymmet för gränsdragningsproblem på arbetslivsområdet på detta sätt blir betydligt mindre än tidigare och att tillämpningen av regelverket därför blir enklare för alla involverade parter. För ytterligare analys och överväganden när det gäller tolkstöd i arbetslivet hänvisas till kapitel 8.

Det förtydligas att ärenderelaterade besök hos myndigheter inte omfattas av begreppet vardagstolkning

När det gäller besök hos myndigheter är gränsdragningen i dag oklar mellan regionens ansvar för vardagstolkning och myndigheters ansvar för att använda tolk enligt 13 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Detta har förts fram till utredningen i olika sammanhang och har även framkommit i tidigare utredningar och rapporter. Bakgrunden till gränsdragningsproblemen kan vara att det i förarbetena till bestämmelsen om tolktjänst för vardagstolkning i HSL anges att vardagstolkning kan röra besök hos försäkringskassa, socialtjänstens organ samt olika myndigheter.[15] Även om det är oklart vilken typ av besök som avses i förarbetena är det uppenbart att den omständigheten att två aktörer kan bedömas vara ansvariga för tolk i samma situation inte är ändamålsenlig.

Utredningen bedömer emellertid att besök hos myndigheter som sker inom ramen för ärenden enligt 13 § FL inte omfattas av regionens ansvar för vardagstolkning i dag. För en sådan tolkning talar den omständigheten att myndigheters lagstadgade ansvar att använda tolk enligt förvaltningslagen omnämns i 1989 års handikapputredning som en situation då regionen kan förmedla tolkar i stället för att er-

[15] Prop. 1992/93:159, s. 202.

bjuda tolktjänst för vardagstolkning.[16] För en sådan tolkning talar också den omständigheten att regionens vardagstolkning inte omnämns i förarbetena till förvaltningslagen som ju är en subsidiär lag, dvs. dess bestämmelser gäller bara om det inte finns andra bestämmelser som reglerar samma sak. Förvaltningslagens bestämmelse hade möjligen inte behövts om vardagstolkning även omfattade besök hos myndigheter inom ramen för ärenden eller annan obligatorisk verksamhet för myndigheterna.

Regionens ansvar bör därför inte heller med den nya lagen omfatta tolkning som myndigheter har ett lagstadgat ansvar för enligt 13 § FL. Den närmare innebörden av förvaltningslagens räckvidd framgår av prop. 2016/17:180. Detsamma gäller förstås situationer som omfattas av domstolars och andra brottsbekämpande myndigheters ansvar för att använda tolk enligt 5 kap. 6 § rättegångsbalken och 50 § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:29) även om sådana situationer inte varit föremål för samma gränsdragningsproblem.

7.4.1 Delaktighet vid utformning och genomförande av tolktjänst

Utredningens förslag: I den nya lagen ska det finnas en bestämmelse som anger att tolktjänst för vardagstolkning så långt som möjligt ska utformas och genomföras i samråd med den enskilde.

Skälen för utredningens förslag

När regionen administrerar en tolkbeställning och planerar för ett tolkuppdrag behöver ett antal faktorer beaktas. Dessa faktorer har att göra med hur tolktjänsten vid ett aktuellt tolktillfälle utformas och genomförs och kan t.ex. handla om valet av tolkmetod, om tolkningen ska ske på plats eller på distans eller om valet av tolk.

En grundläggande utgångspunkt för regionens tolktjänst är den enskildes självbestämmande och integritet, dvs. att tolkanvändaren ska åtnjuta respekt och ha inflytande över tjänsten. För att tolktjänsten ska uppfylla sitt mål att vara en god tolktjänst ska den bygga på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet (se av-

[16] SOU 1991:97, s. 22 och 127.

snitt 7.6). Detta krav ska genomsyra hela verksamheten och ska således även gälla vid utformning och genomförande av tolktjänsten vid ett aktuellt tolktillfälle. För att tydliggöra detta föreslår utredningen att det införs en särskild bestämmelse om att tolktjänst för vardagstolkning så långt som möjligt ska utformas och genomföras i samråd med den enskilde. Bestämmelsen får emellertid inte tolkas så att regionen är bunden av den enskildes åsikt i frågan.

Valet av tolkmetod är förstås grundläggande för en kvalitativ och ändamålsenlig tolktjänst och det bör sällan finnas anledning att frångå den enskildes önskemål i detta hänseende. Med tolkmetod avses t.ex. teckenspråkstolkning, skrivtolkning, dövblindtolkning och TSS-tolkning. Vilken tolkmetod som en enskild har behov av kan vara högst individuellt. I vissa fall krävs en kombination av tolkmetoder för att den enskilde ska tillgodogöra sig tjänsten. Valet av tolkmetod ska vid behov ske i nära samråd med den enskilde eller dennes vårdnadshavare eller motsvarande.

Med tolkning på plats avses i detta sammanhang tolkning där samtliga parter (tolken och de övriga som kommunicerar) befinner sig på samma plats. Med distanstolkning avses tolkning där minst en part (av tolken och de övriga som kommunicerar) fysiskt befinner sig på annan plats och står i kontakt med de andra parterna genom en förbindelse med någon kombination av ljud, bild eller text.

Även vid valet av tolkning på plats eller distanstolkning är förstås den enskildes uppfattning och önskemål av stor betydelse och bör så långt som möjligt tillgodoses. Det gäller oavsett om den enskilde önskar att få tolk på plats eller distanstolkning. Många gånger kan regionen och den enskilde förväntas ha samma uppfattning i frågan om tolkningen ska ske på plats eller på distans. Det kan t.ex. vara så att den tolkmetod som den enskilde behöver inte fungerar när tolken och tolkanvändaren befinner sig på olika platser. Så är t.ex. fallet för personer med dövblindhet som behöver dövblindtolkning. Det kan också vara så att tolksituationen är så utmanande i sig att det krävs tolkning på plats för att tolken ska kunna göra ett bra arbete och att tolkningen därmed ska fungera ändamålsenligt. Så kan t.ex. vara fallet vid längre tolktillfällen eller vid tolktillfällen där flera personer samtalar. I detta sammanhang behöver regionen beakta att vissa tolkmetoder, såsom teckenspråkstolkning, är lättare att avläsa för både tolken och tolkanvändaren när dessa befinner sig på samma plats. Det kan också vara så att den enskilde befinner sig långt från när-

maste samhälle eller långt från den tolk som önskas och därför önskar att få distanstolkning.

I vissa situationer och för vissa tolkanvändare kan även valet av tolk ha betydelse för en kvalitativ och ändamålsenlig tolktjänst. Det kan förstås finnas en mängd skäl till att tolkanvändaren anser att valet av tolk har betydelse för den upplevda kvaliteten i tolktjänsten. Det kan t.ex. vara då tolkuppdraget avser ett särskilt fackområde eller då tolkuppdraget avser en känslig situation. I dessa fall kan det vara av stor betydelse för den enskilde tolkanvändaren att ha möjlighet att påverka valet av tolk. I den mån det inte finns några formella eller andra hinder mot att den enskilde får vara delaktig vid valet av tolk bör regionen även avseende denna aspekt så långt som möjligt tillgodose den enskilde tolkanvändarens önskemål.

Det kan dock finnas andra faktorer som påverkar hur tolktjänsten utformas, t.ex. att verksamheten ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet. I vissa situationer kanske det inte är ekonomiskt försvarbart att t.ex. välja tolkning på plats, om restiden för tolken är betydande och tolkuppdraget kort och av enkel karaktär. I den mån tolktjänsten kan utföras så att kraven på en god tolktjänst upprätthålls kanske det då bedöms som mest lämpligt att välja tolkning på distans. I en sådan situation kanske i stället den enskilde tolkanvändarens önskemål om en viss tolk kan tillgodoses.

Att tolktjänsten så långt som möjligt ska utformas och genomföras i samråd med den enskilde innebär att regionen ska ha en dialog med den enskilde i samband med tolkbeställning. Den dialogen ska förstås anpassas utifrån den aktuella situationen och den enskildes behov. För det fallet att regionen känner tolkanvändaren väl och känner till dennes behov kan behovet av samråd och dialog vara mindre än om det rör en ny och för regionen okänd tolkanvändare. Om tolkanvändaren t.ex. är ett barn kan dialogen behöva ske med vårdnadshavaren. I den mån den enskilde inte är tillgänglig för dialog är det upp till regionen att välja hur tolktjänsten ska utformas och genomföras.

En motsvarande bestämmelse för hälso- och sjukvården finns i 5 kap. 1 § patientlagen.

7.4.2 Viss ledsagning ska ingå i tolktjänst för personer med dövblindhet

Utredningens förslag: I den nya lagen ska det anges att viss ledsagning som behövs i anslutning till tolktillfället ingår i regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet.

Utredningens bedömning: Med ledsagning avses kvalificerat stöd vid orientering, förflyttning och samtidig syntolkning och tolkning av vad som sägs.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Dövblindhet är en funktionsnedsättning som medför särskilda svårigheter

Dövblindhet är en funktionsnedsättning som innebär en kombination av nedsatt syn och hörsel. Inte sällan är dövblindhet progredierande, dvs. att syn och hörsel försämras över tid. Hur kombinationen av syn- och hörselnedsättningen ser ut varierar mellan olika individer. Ett fåtal personer saknar både syn och hörsel, medan flertalet i varierande grad har syn- och/eller hörselrester. Kombinationen av syn- och hörselnedsättningen gör att möjligheterna att utnyttja eventuella syn- eller hörselrester försvåras. Detta medför att personer med dövblindhet inte utan vidare kan tillgodogöra sig åtgärder för personer som bara har en hörselnedsättning eller synnedsättning. Vilken tolkmetod som behövs kan bero på om personen är född med dövblindhet eller om dövblindheten har förvärvats senare i livet. I det senare fallet kan syn- och/eller hörselnedsättningen variera.

Personer med dövblindhet använder olika strategier och metoder för att kommunicera med andra människor och för att ta till sig information. Ibland kan dessa vara mycket personliga och individuella. Att vara dövblind innebär enligt de fördjupade behovsanalyserna ett ständigt strategiskt arbete för att hålla stress och oro på avstånd, vilket tar kraft både fysiskt och psykiskt.[17]

Personer med dövblindhet använder olika tolkmetoder för att kommunicera. Enligt FSDB:s definition av dövblindtolkning innebär den

[17] Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor, Dövblindtolkning – intervjuundersökning och behovsanalys, januari 2021, s. 3.

tolkmetoden förmedling av både syn- och hörselintryck som sker genom tre helt integrerade delmoment. Dessa delmoment är tolkning av vad som sägs, syntolkning och ledsagning. Ledsagning innebär enligt FSDB kvalificerat stöd vid orientering, förflyttning och samtidig syntolkning och tolkning av vad som sägs. Ofta ingår även socialhaptiska signaler, dvs. signaler som tas emot med känseln. Signalerna är till för att ge information om de icke-språkliga delarna av kommunikationen, det vill säga hur något sägs. De taktila signalerna ger också en uppfattning om vad som sker i rummet samtidigt som kommunikationen pågår.

Det finns ingen anledning att invända mot FSDB:s definition av dövblindtolkning. Enligt vad utredningen uppfattar råder det samstämmighet kring de olika moment som kan ingå i tolkningen för denna mycket heterogena målgrupp. Det som däremot är föremål för olika uppfattningar är i vilken utsträckning ledsagning ingår i den tolkmetod eller tolktjänst som personer med dövblindhet behöver.

Handikappinstitutet formulerade 1981 rekommendationer till landstingen avseende frågan om hur dövblindtolkning ska definieras.[18] Enligt institutet ska dövblindtolkningen ersätta två sinnen, syn och hörsel. Personen med dövblindhet ska genom dövblindtolken kunna upprätthålla förbindelsen med omgivningen. Tolken ska inte bara förmedla vad som sägs utan också fortlöpande beskriva omgivningen och vad som händer där. Avslutningsvis konstaterar institutet att tolken under tolkuppdraget ofta måste ge praktiskt stöd vid förflyttningar och under resor m.m. Ett tolkuppdrag måste därför ofta påbörjas och avslutas i den enskildes bostad.

När tolktjänsten reglerades i lag anförde 1989 års handikapputredning att en kvalificerad tolkservice omfattar många olika tolkmetoder vilka beror på om brukaren använder teckenspråket eller det svenska språket. Kommunikationssätten måste dessutom förvaltas med sådan kompetens att de kan anpassas och utvecklas efter enskildas behov i en mängd olika situationer.[19] Tolktjänsten ska således vara en flexibel och kvalitativ tjänst som innebär att samtliga för målgruppen ändamålsenliga och relevanta tolkmetoder kan erbjudas. Handikapputredningen gjorde därmed ingen avgränsning kring vad tolktjänsten skulle innefatta utan betonade flexibilitet utifrån behov. I praktiken har dock den tolktjänst som erbjuds personer med

[18] Rekommendationen beskrivs närmare i SOU 2011:83, s. 139.
[19] SOU 1991:97, s. 34.

dövblindhet sett olika ut och det råder delade meningar om i vilken utsträckning regionen är ansvarig för ledsagningsmomentet.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (SKL) redovisade 2004 en principiell uppfattning i en särskild skrivelse till landstingens tolkcentraler och kommunernas handikappomsorg.[20] SKL konstaterade att ledsagare och tolk har olika uppgifter, men att i vissa situationer kan dessa sammanfalla och tillgodoses av samma person. Vidare skriver SKL att den ur många aspekter mest lämpliga lösningen är att tolken även får ta rollen som ledsagare. I dessa situationer bör dock landstinget och den berörda kommunen samarbeta, vilket underlättar för den enskilde och bidrar till ett effektivt utnyttjande av de samlade resurserna och därför föreslogs att huvudmännen delar på kostnaden.

Regionerna tillgodoser inte alltid behovet av ledsagning inom ramen för dövblindtolkning

Av utredningens samråd med intresseorganisationerna och tolkcentralernas enkätsvar framgår att regionerna i viss utsträckning gör olika när det gäller omfattningen av den ledsagning som ingår i tolktjänsten. Samtliga regioner tillgodoser de behov av ledsagning som finns under själva tolktillfället. Endast ett fåtal regioner tillgodoser emellertid behoven av ledsagning till och från ett tolktillfälle eller mellan olika specifika tolktillfällen vid t.ex. ett heldagsarrangemang. Av utredningens fördjupade behovsanalyser framkommer i samtliga intervjuer med personer med dövblindhet att man önskar få syntolkat vad som händer och sker i tolksituationen och hur det ser ut i omgivningen samt att man vid behov blir ledsagad. Det uppges samstämmigt att detta är en oerhört viktig del i dövblindtolkningen för att man ska uppleva delaktighet och känna sig trygg i situationen.[21] Vidare berättar några av de intervjuade att de flesta tolkar också ledsagar under själva tolkuppdraget, men att det under de sista åren har skett en förändring som innebär att man numera kan nekas ledsagning till och från den plats där tolkuppdraget ska utföras. Detta kan innebära att det blir omöjligt att genomföra aktiviteten för att man inte kan ta sig till platsen. Många tar upp gränsdragningsproblematiken mellan

[20] Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2004).
[21] Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor, Dövblindtolkning – intervjuundersökning och behovsanalys, januari 2021, s. 7.

regionernas tolktjänst och kommunernas ledsagarservice. De upplever att två insatser från två olika huvudmän ställer till problem för tolkanvändaren. De anser att det är orimligt att ha dubbla insatser i en och samma situation. Enligt de intervjuade är det en stor nackdel för tolkanvändaren och oförsvarbart ur samhällsekonomisk synpunkt.[22]

Rättsläget är oklart men ledsagarservice enligt LSS och ledsagning som ett moment i dövblindtolkning har delvis olika syften

Av 7 § första stycket LSS följer att personer som tillhör lagens personkrets har rätt till insatser i form av särskilt stöd och särskild service enligt 9 § samma lag om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. En sådan insats är ledsagarservice (9 § 3 LSS). Ledsagarservice kan även vara en insats inom ramen för hemtjänst enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Samtidigt ingår som nämnts ovan viss ledsagning i den tolkmetod som regionen ska erbjuda enligt bestämmelsen om tolktjänst för vardagstolkning i HSL. Frågan är då om dessa insatser kan anses tillgodose samma behov och därmed vara överlappande i ansvarshänseende.

När det gäller insatsen ledsagarservice enligt LSS anges i förarbetena att ledsagarservicen syftar till att bryta den isolering som ofta blir följden av ett omfattande funktionshinder.[23] Enligt Högsta förvaltningsdomstolen talar övervägande skäl för att lagstiftarens avsikt har varit att insatsen ledsagarservice tar sikte på en tämligen begränsad insats, avsedd att ge funktionshindrade som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering.[24] Domstolen konstaterar även att förarbetena till bestämmelsen är mycket knapphändiga.

När det gäller tolktjänsten anges i 1989 års handikapputrednings betänkande att tolken är en helt nödvändig länk mellan den dövblinde och omvärlden och att det inte enbart gäller under den tid då det egentliga uppdraget utförs utan också t.ex. under resor till uppdragsstället och i olika praktiska situationer i anslutning till det egentliga ärendet.[25] I den efterföljande propositionen till betänkandet lämnas frågan om ledsagning okommenterad samtidigt som det anges att det

[22] Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor, Dövblindtolkning – intervjuundersökning och behovsanalys, januari 2021, s. 9.
[23] Prop. 1992/93:159, s. 74.
[24] HFD 2011 ref. 8.
[25] SOU 1991:97, s. 28.

för att kunna erbjuda en kvalificerad tolktjänst krävs tolkar som behärskar olika tolkmetoder utifrån tolkanvändarnas speciella behov.[26]

Utredningen bedömer att insatsen ledsagarservice inom ramen för LSS och SoL har ett delvis annat syfte än tolktjänsten, då ledsagarservice enligt de båda lagarna syftar till att bryta den enskildes isolering och inte till att utgöra länken mellan den som har dövblindhet och omvärlden i anslutning till en tjänst av kommunikativ karaktär. Högsta förvaltningsdomstolen har också slagit fast att det förhållandet att det enligt HSL ankommer på regionen att erbjuda vardagstolkning inte hindrar tillämpning av LSS.[27] I vart fall får man förstå praxis så att tolktjänst enligt HSL är någonting annat än en insats enligt LSS.

Det finns därför anledning att skilja på det kommunala ansvaret för ledsagarservice och regionens ansvar för dövblindtolkning som kan innehålla momentet ledsagning. Det rör sig visserligen om tjänster som har likheter i det att de innebär stöd vid förflyttning men stöden har som framgår ovan helt olika syften. Stödet vid förflyttning vid dövblindtolkning är dessutom kvalificerat genom att det innehåller momenten syntolkning och tolkning av vad som sägs. Ledsagning för personer med dövblindhet ingår som ett moment i utbildningen av dövblindtolkar.

Syftet med ledsagning i anslutning till ett tolktillfälle för personer med dövblindhet är att skapa förutsättningar för kommunikation vid tolktillfället. Ledsagningen är på det sättet en nödvändig del av tolktillfället. Utredningen bedömer att viss ledsagning i anslutning till ett tolktillfälle är ett ändamålsenligt och relevant moment i den tolkmetod som personer med dövblindhet många gånger har behov av.

Att personer med dövblindhet har behov av en tolkmetod som inkluderar ledsagning har identifierats även av tidigare utredningar

Både Tolktjänstutredningen och den interdepartementala arbetsgruppen föreslog att tolktjänst för personer med dövblindhet även skulle inkludera viss ledsagning och att detta ansvar skulle regleras i lag.[28] När det gäller omfattningen av ansvaret för ledsagning föreslogs i Tolktjänstutredningens betänkande från 2011 att ”den ledsag-

[26] Prop. 1992/93:159, s. 201.
[27] HFD 2018 ref. 44.
[28] SOU 2011:83 och Ds 2016:7.

ning som sker i anslutning till tolktjänsten" ska ingå i tolktjänst för personer med dövblindhet. I författningskommentaren anges att exempel på ledsagning som ska ingå i tolktjänst är den ledsagning som sker under en resa till och från den plats där tolktjänsten ska utföras. Ett annat exempel som anges är den ledsagning som sker under tidsperioder mellan återkommande specifika tolktillfällen vid exempelvis ett heldagsarrangemang. Slutligen anges i betänkandet att vid ledsagning behövs i normalfallet endast en tolk, medan själva tolkningen kan kräva partolkning.[29] I departementspromemorian från 2016 anges när det gäller omfattningen av den ledsagning som ska ingå i tolktjänst för personer med dövblindhet att det som avses är "ledsagning i direkt anslutning till tolktillfället". I författningskommentaren anges som exempel, i likhet med Tolktjänstutredningen, heldagsarrangemang där ledsagning ska ingå under tiden mellan olika tolktillfällen. Däremot anges, i motsats till Tolktjänstutredningen, att ledsagning inte ska ingå under en längre resa till och från en plats där tolkning ska utföras.[30]

Regionen ska ansvara för viss ledsagning i anslutning till tolktillfället

Utifrån vad som framkommit i tidigare utredningar och i de fördjupade behovsanalyserna är det uppenbart att det finns behov av att viss ledsagning i anslutning till själva tolktillfället ingår i tolktjänst för personer med dövblindhet. Det är också förenligt med de intentioner som 1989 års handikapputredning beskrev och som innebär en kvalitativ och ändamålsenlig tolktjänst. Inte heller kan det anses utgöra ett intrång i det ansvar som kommunen har för ledsagarservice som i första hand syftar till att bryta den enskildes isolering.

Utredningen föreslår därför att viss ledsagning i anslutning till själva tolktillfället ska ingå i tolktjänst för personer med dövblindhet. Med ledsagning avses kvalificerat stöd vid orientering, förflyttning och samtidig syntolkning och tolkning av vad som sägs. Sådan ledsagning är en del av en flexibel och kvalitativ tolkmetod för personer med dövblindhet. Ledsagningsmomentet ska utifrån definitionen av ledsagning kräva dövblindkompetens och kan inte utgöra det dominerande inslaget i uppdraget eftersom endast viss ledsagning ingår. Det innebär att för ett tolkuppdrag som avser deltagande vid ett möte

[29] SOU 2011:83, s. 296.
[30] Ds 2016:7, s. 75.

som planeras att pågå i en timme kan ingå som mest en timmes ytterligare ledsagning i anslutning till mötet, osv. För en person som ska resa längre bort till ett möte på en timme kan det innebära att en tolk med dövblindkompetens behöver bokas på plats dit resan ska ske och att tolken får ta sig an ledsagningsuppdraget i anslutning till den plats dit personen med dövblindhet ankommer. Ledsagning under längre resor, dvs. där resan är det dominerande inslaget, ingår därmed inte i regionens ansvar. Detta är dock inte detsamma som att ledsagning kan vara en integrerad del i en resa, t.ex. vid en guidad busstur.

För det fåtal personer som behöver viss ledsagning i anslutning till tolktillfället är detta en förutsättning för att tolkningen ska vara ändamålsenlig eller ens kunna genomföras. Det innebär även att risken för dubbelbemanning vid insatsen minskar. Med förslaget får personer med dövblindhet som behöver ledsagning med dövblindkompetens i samband med ett tolktillfälle tillgång till en mer samordnad och ändamålsenlig tolktjänst.

Utredningens förslag bedöms inte innebära någon inskränkning i det ansvar som kommunen har för insatsen ledsagarservice enligt LSS och SoL, som har ett annat syfte än det ledsagningsmoment som ingår i dövblindtolkningen.

7.4.3 Prioriteringar får göras utifrån nytta och behov

Utredningens förslag: I den nya lagen ska det finnas en bestämmelse om att regionen får ge företräde till den som har störst nytta och behov av tolktjänst för vardagstolkning.

Skälen för utredningens förslag

Nuvarande tolktjänst prioriteras utifrån samma grunder som hälso- och sjukvård

Dagens tolktjänst innebär att regionernas tolkcentraler inte har tillräckliga resurser för att kunna tillgodose alla tolkbeställningar som görs. I de situationer då tolkbeställningarna är fler än tillgången till tolkar får regionen prioritera bland de tolkbeställningar som har gjorts. Prioriteringarna görs såvitt utredningen känner till med stöd av de

allmänna riktlinjerna för svensk hälso- och sjukvård som också har lagfästs i HSL.

Den ordning som regionerna följer har utvecklats i propositionen Prioriteringar inom hälso- och sjukvården[31] och bygger på tre principer:

- Människovärdesprincipen: Alla människor har lika värde och samma rätt oberoende av personliga egenskaper och funktioner i samhället.
- Behovs- och solidaritetsprincipen: Resurserna bör fördelas efter behov.
- Kostnadseffektivitetsprincipen: Vid val mellan olika verksamheter eller åtgärder bör en rimlig relation mellan kostnader och effekt, mätt i förbättrad hälsa och förhöjd livskvalitet, eftersträvas.

Människovärdesprincipen och behovs- och solidaritetsprincipen kommer till uttryck i 3 kap. 1 § andra stycket HSL där det anges att vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet samt att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården.

Kostnadseffektivitetsprincipen kommer till uttryck i 4 kap. 1 § HSL enligt vilken offentligt finansierad hälso- och sjukvårdsverksamhet ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitetsprincipen är underordnad människovärdesprincipen och behovs- och solidaritetsprincipen, vilket framgår av nämnda förarbeten. Avsikten enligt dessa förarbeten är att riktlinjerna ska vara vägledande för dem som i olika sammanhang har att fatta beslut som rör prioriteringar i vården och vara utgångspunkt för vidare överväganden och diskussioner. Socialstyrelsen är den myndighet som tar fram nationella riktlinjer för prioriteringar i hälso- och sjukvården. Riktlinjerna är inte bindande.

En ny ordning för prioriteringar föreslås

Utgångspunkten för regionens tolktjänst är att den ska vara dimensionerad så att den kan tillgodose de behov som finns. Så länge en tolkbeställning som inryms i det som anses vara vardagstolkning inte krockar med någon annan tolkbeställning bör den enskilde i princip erbjudas tolktjänst. Majoriteten av de tolkbeställningar som görs bör

[31] Prop. 1996/97:60, s. 21.

således inte bli föremål för någon prioritering alls. För det talar den omständigheten att andelen beställda uppdrag där tolkcentralerna inte kunnat utföra tolkuppdraget på grund av tolkbrist varit i genomsnitt 4,3 procent under 2019.[32] Intresseorganisationerna understryker dock att tolkbehovet är större än tolkbristen då många avstår från att beställa tolk trots behov eftersom de inte tror sig få tolk till önskat tillfälle. Organisationerna menar även att tolkcentralerna i vissa fall tar principbeslut att man inte får tolktjänst i vissa situationer och att nekad tolktjänst vid sådana tillfällen inte registreras som brist.

Att dimensionera en tjänst som kräver ett stort mått av individuella anpassningar och särskilda tolkmetoder så att all tolkning alltid kan genomföras är inte realistiskt. Det kan också vara så att många tolkuppdrag hopar sig till vissa dagar och tidpunkter och att det därför är svårt att tillgodose allas behov. I de fall då tolkbeställningarna överstiger de tolkresurser som finns behöver det finnas en ordning för hur dessa situationer ska hanteras. En sådan ordning ska vara hanterbar för regionernas tolkcentraler som många gånger arbetar under tidspress och den ska även ha stöd hos tolkanvändarna. I utredningens fördjupade behovsanalyser framkommer att många av de intervjuade tolkanvändarna vill ha större möjligheter att själva prioritera i vilka situationer de får tolk. Många gånger upplever tolkanvändare att de skulle göra en annan prioritering av tolktjänst än vad tolkcentralen gör och att de saknar inflytande över vad de själva prioriterar som angeläget att få tolk till. De menar att allmänna uppfattningar om vad som är viktigt och prioriterat får gå före den enskildes önskan och uppfattning.

Även om utredningens förslag innebär att mer resurser ska avsättas för regionens tolktjänst (se avsnitt 7.12) kommer som nämnts ovan efterfrågan på tjänsten inte alltid att kunna tillgodoses. Det innebär att den som beställer och önskar tolk vid ett visst tillfälle inte alltid kommer att kunna få tolk. Det finns olika sätt att hantera sådana situationer.

Ett sätt att hantera den begränsade tolkkapaciteten är att regionen tillgodoser beställningarna i den ordning som de kommer in utan att prioritera mellan uppdragen. Det är det sätt som tycks ha gällt innan tolktjänsten reglerades i HSL. I 1989 års handikapputrednings betänkande anges i nulägesbeskrivningen att tolkuppdragen vanligtvis utförs i den ordning som beställningarna kommer, i enlighet med

[32] Tolkcentralernas svar på utredningens enkät daterad den 25 november 2020.

Handikappinstitutets rekommendation från 1981.[33] Vidare anförs att akut tolkning på sjukhus i vissa fall prioriteras. I betänkandet anges vidare att för att kunna utföra så många uppdrag som möjligt är det inte ovanligt att tolkcentralerna efter samråd med tolkbeställaren måste ändra tiden för beställda tolkningar. Kraven på ett effektivt utnyttjande av befintliga resurser ligger då enligt handikapputredningen bakom detta. Brukarna måste då acceptera att t.ex. uppgjorda besökstider hos läkare och tandläkare ibland måste ändras, eller att besökstider görs upp direkt mellan läkare, tandläkare och tolkcentral. Det senare är ett förhållande som 1989 års handikapputredning betraktar som otillfredsställande mot bakgrund av att självbestämmande och inflytande hävdas som tungt vägande och bärande principer för tolktjänsten.

Denna utredning konstaterar vidare att ett annat sätt är att, som i dag, prioritera tolktjänst utifrån vissa principer eller grunder. Vilka dessa grunder ska vara kan förstås se olika ut.

I princip samtliga intressenter som utredningen har haft kontakt med önskar en nationellt fastställd prioriteringsordning. Innebörden i det tolkas av utredningen som att grunden för prioriteringar ska vara densamma i alla regioner. Det har från inte minst intresseorganisationerna lyfts fram att frågan om nationell likvärdighet vid prioriteringar är viktig. Samtidigt har det vid samråd med intresseorganisationer och i de fördjupade behovsanalyserna framkommit att tolkanvändarna vill ha inflytande över hur prioriteringarna görs.

Av utredningens kontakter med främst regionens tolkcentraler framkommer att de är positiva till att ha fastställda objektiva grunder för prioritering. Skälen för det är att etiska överväganden kan behöva göras från tolkcentralens sida när det t.ex. gäller livsnödvändig hälso- och sjukvård. Det framkommer även att verksamheten är hårt belastad och att tydliga riktlinjer om vad som gäller behövs för att verksamheten ska kunna fungera effektivt.

Både Tolktjänstutredningens förslag från 2011 och departementspromemorians förslag från 2016 innebar att den myndighet som hade att erbjuda tolktjänst skulle få möjlighet att prioritera uppdragen utifrån nytta och behov för tolkanvändaren. Även kostnaden för tjänsten fick enligt dessa förslag beaktas vid prioriteringen.

Även denna utredning bedömer att det finns skäl för att ha en bestämmelse som anger på vilka grunder tolktjänsten får prioriteras. De grunder som är relevanta är enligt utredningen tolkanvändarens

[33] SOU 1991:97, s. 45.

nytta och behov av tjänsten. Att inte få prioritera utifrån dessa grunder riskerar att leda till orimliga etiska konsekvenser. Utan objektiva grunder för prioritering kan hänsyn inte tas till sådant som objektivt sett får anses viktigt, som t.ex. deltagande vid en begravning eller någon annan oåterkallelig händelse. Även akuta och livsavgörande situationer inom t.ex. vården behöver också kunna prioriteras.

Mot bakgrund av de skäl som redogjorts för ovan anser utredningen att det är motiverat att regionen har möjlighet att fortsatt prioritera uppdragen i den situation då inte alla beställningar kan tillgodoses. Grunden för prioriteringarna ska vara nationellt likvärdig, dvs. den ska fastställas i lag.

Närmare riktlinjer behöver utvecklas av regionerna gemensamt i samråd med intresseorganisationerna

Utredningen vill inledningsvis understryka att det främst är i situationer av tolkbrist, dvs. när inte allas behov av tolktjänst kan tillgodoses, som prioriteringar får göras. När en prioritering görs ställs således ofta olika personers behov av tolktjänst mot varandra.

Av utredningens fördjupade behovsanalyser och vid samråd med intresseorganisationerna har framkommit att det upplevs som otillfredsställande att en myndighet ska bestämma vilka tolkbehov som är viktiga och hur olika situationer ska prioriteras. Det framgår att enskilda tolkanvändare ibland skulle göra andra prioriteringar än vad regionen gör av olika tolksituationer. Samtidigt har de tolkcentraler som utredningen har haft kontakt med beskrivit hur verksamheten både av etiska och praktiska skäl kräver en fastställd prioriteringsordning. Utredningen har förståelse för de invändningar som lyfts mot att regionen har fastställda riktlinjer för prioriteringar eftersom det inskränker den enskildes självbestämmande men anser samtidigt att en likvärdig tolktjänst bör vila på objektiva grunder. En annan ordning skulle antingen innebära att tolkuppdragen utförs i den ordning som beställningarna kommer in utan beaktande av vad tolktillfället avser, eller ett system som utgår från varje tolkanvändares upplevda behov av tolk vilket kan leda till att den som argumenterar bäst ges företräde.

Utredningen har vidare förståelse för att riktlinjer kan behövas i en verksamhet som tolktjänsten där bokningar görs löpande och ofta behöver hanteras med kort varsel. Dock anser utredningen att dessa

riktlinjer behöver diskuteras och förankras med de som berörs av dem. Dessutom bör företräde ges till någon endast när det kan motiveras tydligt utifrån nytta och behov, i övriga fall bör beställningarna tas om hand och utföras i den ordning som de kommer in. Fastställda riktlinjer för prioriteringar bör med andra ord inte vara mer detaljerade än nödvändigt.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att regionerna kontinuerligt bör samverka med varandra i frågor om prioriteringar av tolktjänst för att nå en så bred samsyn som möjligt. Regionerna bör i samråd med berörda intresseorganisationer ta fram gemensamma riktlinjer för detta ändamål. Utredningen kan inte nog understryka vikten av att regionerna når en samsyn kring dessa frågor och att enskilda tolkanvändares självbestämmande värnas på detta sätt. Vid sådana samråd bör även frågor om barns och ungas behov av tolktjänst uppmärksammas och synpunkter från relevanta barn- och ungdomsorganisationer och föräldraorganisationer hämtas in. På så sätt skapas ökad transparens och legitimitet för regionens prioriteringar och ökad nationell likvärdighet samtidigt som tolkanvändare ges inflytande över prioriteringar på verksamhetsnivå. Dessa riktlinjer bör utvecklas och stämmas av löpande.

7.5 Samordning av övrig tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Utredningens förslag: Av den nya lagen ska framgå att regionen har ansvar för att vid behov hjälpa döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen att få sina övriga behov av tolktjänst tillgodosedda genom att samråda med den aktör som bekostar tolkning. Det ska även framgå att regionen, efter överenskommelse med den aktör som bekostar tolkning, får erbjuda sådan tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Skälen för utredningens förslag

Behovet av en mer samordnad tolktjänst

Samhällets tolktjänst är i dag splittrat på flera aktörer som i olika situationer har ansvar för tolktjänst eller för att anlita eller bekosta tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Det splittrade ansvaret innebär många gånger gränsdragningsproblem som tolkanvändarna själva kan behöva hantera genom att vända sig till olika aktörer för att reda ut ansvarsfrågan. Tolkanvändarna får i hög grad fungera som samordnare för sin egen tolkning. Det kan innebära att tolkanvändaren måste lägga tid och därmed resurser på att ha kontakt med flera aktörer för en och samma tolksituation i stället för att kunna vända sig till en aktör direkt. Ibland får även tolkarna agera för att reda ut vilken aktör som är ansvarig för betalning av tolkningen. Den nuvarande ordningen innebär en stor osäkerhet och frustration för främst tolkanvändare men även för tolkar och andra aktörer i systemet. Med nuvarande ordning finns det ingen särskilt utpekad aktör som har ansvar för att samordna och reda ut frågor om vilken aktör som bekostar tolktjänst för målgruppen.

Som redogjorts för i avsnitt 6.3.1 kommer det splittrade huvudmannaskapet i viss utsträckning att kvarstå även med utredningens förslag. Ambitionen är emellertid att det ska minska, t.ex. genom att tolktjänst i arbetslivet ska tillgodoses genom en särskild insats vid Arbetsförmedlingen (se kapitel 8) och genom att tydliggöra att ärenderelaterade myndighetskontakter inte är vardagstolkning. Trots detta bedömer utredningen att gränsdragningsproblemen inom tolktjänsten inte kommer att upphöra helt. Det ligger i sakens natur att gränsdragningsfrågor alltid kommer att finnas i och med att regionens ansvar för vardagstolkning omfattar så många olika delar av människors liv. Det finns således alltjämt behov av att vidta åtgärder för att det splittrade ansvaret hanteras på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt.

Även den tidigare tolktjänstutredningens förslag innebar att ansvaret för tolkning för målgruppen skulle vara fortsatt splittrat, om än i mindre omfattning än tidigare.[34] För att hantera detta föreslogs att den myndighet som skulle ha det primära ansvaret för tolktjänst, Tolktjänstmyndigheten, skulle få i uppdrag att hantera förfrågningar

[34] SOU 2011:83, s. 207–212.

om tolktjänst som inte omfattades av myndighetens ansvar. Myndigheten skulle då bistå med råd och stöd och informera om hur en tolkbeställning kunde göras direkt av tolkleverantören.

Utredningen bedömer, på ett liknande sätt som Tolktjänstutredningen från 2011 förde fram, att en aktör ska ha en samordnande funktion för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet dit man som tolkanvändare alltid kan vända sig. Som tolkanvändare ska det vara tydligt vart man vid behov vänder sig för frågor och stöd kring sin tolktjänst. På så sätt får tolkanvändaren en väg in till tolktjänst oavsett vilken tolksituation det rör sig om.

Regionen ska vara den aktör som samordnar tolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Regionerna kommer med utredningens förslag att ha ett lagstadgat ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (se avsnitt 7.4). Som framgår ovan finns det emellertid andra situationer där behov av tolk aktualiseras. Det gäller t.ex. vid kontakter med myndigheter inom ramen för ett ärende, i arbetslivet och på utbildningsområdet. I dessa sammanhang är det andra aktörer som har ansvar för att anlita eller bekosta tolk. I arbetslivet är det arbetsgivaren som bekostar tolk, även om finansieringen av tolk kan komma från Arbetsförmedlingen genom bidrag. Avgörande är att arbetsgivaren är den som utger betalning till tolkcentralen i det fall att tolktjänst tillhandahålls från tolkcentralen. I den mån det rör sig om ärenderelaterad myndighetstolkning är det myndigheten som bekostar tolktjänst och som har ett utge ersättning till tolkcentralen. För det fall att det rör sig om någon form av utbildningstolkning är det utbildningsanordnaren som bekostar tolktjänst, även om finansieringen av tolk kanske kommer från staten genom ett statsbidrag.

I vissa fall kanske tolkbehovet och administrationen av detsamma tillgodoses av den aktuella aktören, t.ex. en enskild myndighet som bokar och bekostar tolk utan att belasta den enskilda tolkanvändaren eller en arbetsgivare som bokar och bekostar tolk. I andra fall kan det vara upp till den enskilde tolkanvändaren att själv hantera frågan om tolktjänst. Det kan vara en situation där ansvarsfrågan, dvs. vem som ska bekosta tolk, är klarlagd men även en situation där ansvarsfrågan inte är det. I båda fallen kan det finnas behov för den enskilde

tolkanvändaren att på ett enkelt sätt få hjälp och stöd för att få sitt tolkbehov tillgodosett. Allra helst ska den enskilde tolkanvändaren kunna vända sig till samma instans oavsett vilken aktör som bekostar tolk. Såväl tidigare utredningar som de behovsanalyser och övriga underlag som utredningen har tagit del av visar tydligt på behovet av en instans att vända sig till för att kunna få stöd och hjälp med sitt tolkbehov.

Eftersom regionerna föreslås ha kvar ansvaret för tolktjänst för vardagstolkning som är ett brett ansvarsområde som rör grundläggande tolktjänster i vardagslivet för målgruppen, och då de har upparbetad kompetens på området och en värdefull regional förankring anser utredningen att de har bäst förutsättningar att vara en sådan ”sambandscentral” för all tolktjänst för målgruppen.

Det föreslagna ansvaret innebär att regionen vid behov ska erbjuda hjälp och stöd till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som vänder sig till tolkcentralen för tolkbehov som avser andra situationer än de som regionen har det primära ansvaret för. Regionen ska även kunna erbjuda tolktjänst i en sådan situation, om regionen och den aktör som bekostar tolkning kommer överens om det. En sådan överenskommelse bör i de flesta fall innebära att tolkcentralen får ersättning från den aktör som ska bekosta tolkningen. I vissa fall kan det dock röra sig om samarbeten där ersättning inte utges. Det är emellertid frågor som det är upp till regionen att bedöma. Om det t.ex. är en situation i arbetslivet är det arbetsgivaren som bekostar tolkningen, även om det görs med bidrag från Arbetsförmedlingen. Det är således till arbetsgivaren som tolkcentralens faktura ska skickas. Allt förutsatt att arbetsgivaren och tolkcentralen kommit överens om detta. Det kan ju även vara så att arbetsgivaren väljer att tillgodose tolkbehovet genom att köpa tjänsten av ett privat tolkbolag. Tolkcentralen har då inget ansvar för att följa upp och se till så att tolkning vid den specifika situationen verkligen sker.

Den enskilde tolkanvändaren ska genom utredningens förslag inte behöva ha överblick över alla regelverk som reglerar olika aktörers ansvar för tolk utan ska kunna vända sig till ”sin” tolkcentral för hjälp och stöd i samband med en tolksituation och, om möjligt, även få sitt behov av tolkning tillgodosett där.

För att regionen ska kunna fullgöra sitt ansvar att vägleda och reda ut ansvarsfrågor ska kunskapsstöd och vägledning finnas till-

gängligt hos den nationella funktionen för tolktjänstfrågor som utredningen föreslår ska inrättas (se kapitel 14).

Regionen får en utökad serviceskyldighet gentemot döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Regionen ska få ansvar för att vid behov hjälpa döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen att få sina övriga behov av tolkning tillgodosedda genom att samråda med den aktör som har ansvar för att anlita eller bekosta tolk. Den föreslagna bestämmelsen gäller utöver bestämmelserna i 6–8 §§ förvaltningslagen, FL, om service, tillgänglighet och samverkan och har utformats på ett liknande sätt som dessa i och med att ordet hjälpa tillämpas. I 6 § andra stycket FL anges att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. I förarbetena till bestämmelsen anges att det t.ex. kan innebära en skyldighet att hänvisa en enskild till rätt myndighet om den först har vänt sig till fel myndighet.[35] I 8 § andra stycket FL anges vidare att en myndighet i rimlig utsträckning ska hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. I förarbetena till den bestämmelsen anges att ett exempel på hjälp och stöd som inte är kopplat till ärendehandläggning kan vara att en myndighet besvarar en fråga genom att använda information som den på lämpligt sätt har inhämtat för ändamålet från någon annan myndighet, t.ex. genom ett telefonsamtal med en tjänsteman eller genom att besöka den andra myndighetens webbplats. Det anges vidare att kravet på att hjälpa den enskilde i den utsträckning som är rimlig innebär att en myndighet kan avstå från att själv inhämta informationen t.ex. om hjälp begärs i något avseende som inte rör myndighetens verksamhet eller om den saknar möjlighet att frigöra rimliga resurser för att vidta åtgärden.[36]

Den föreslagna bestämmelsen tar sikte på tolktjänst och de åtgärder som kan krävas från tolkcentralens sida för att den enskilde tolkanvändaren ska få tillgång till en kvalitativ och samordnad tjänst. Den skyldighet som föreslås går utöver vad som är möjligt att kräva

[35] Prop. 2017/18:180, s. 291.
[36] Prop. 2017/18:180, s. 293.

från en myndighet bara med stöd av bestämmelserna i förvaltningslagen, varför det finns skäl att införa en särskild bestämmelse om detta. Åtagandet innebär att tolkcentralen är skyldig att ta emot telefonsamtal och förfrågningar genom andra kontaktvägar från döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som har behov av tolk för ett visst tillfälle även i de fall då någon annan aktör bedöms ha ansvar för att anlita tolk eller bekosta tolk. Den andra aktören kan vara en myndighet, en arbetsgivare eller någon annan. Tolkcentralen ska vid sådana tillfällen ta kontakt med den aktör som bedöms vara ansvarig för att använda tolk eller bekosta tolk och samråda med denne för att om möjligt reda ut ansvarsfrågan och se till att den enskilde kan erbjudas tolkning. När det t.ex. gäller tolktjänst i arbetslivet är det arbetsgivaren som har ansvar för att bekosta tolk även om bidraget kommer från Arbetsförmedlingen. Det är således med arbetsgivaren som tolkcentralen i så fall har kontakt. Arbetsgivaren kan emellertid invända att denne inte har ansvar för att bekosta tolk eller välja att tillgodose behovet genom en annan instans, t.ex. ett privat tolkbolag.

Det finns ingen skyldighet för tolkcentralen att se till att tolkning verkligen erbjuds tolkanvändaren efter att denne tagit kontakt med tolkcentralen för att få hjälp. Tolkcentralen har dock en skyldighet att i en situation då tolkanvändaren vänt sig dit för att få hjälp med tolktjänst så långt som möjligt genom samråd söka klarhet i ansvarsfrågan i syfte att denne kan erbjudas tolkning.

I praktiken kan regionens serviceskyldighet i detta avseende även innebära att ta emot samtal och förfrågningar från den aktör som är ansvarig för tolkning för den enskilde tolkanvändarens räkning. Det som är avgörande är att det finns en tolkanvändare som ingår i den målgrupp som regionen har ansvar för, dvs. döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Frågor om informationshantering mellan myndigheter

Det ska understrykas att varken samverkansskyldigheten enligt förvaltningslagen eller den som föreslås i den nya lagen om tolktjänst innebär någon sådan uppgiftsskyldighet som enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen bryter sekretessen mellan myndigheter. Innan en samverkande myndighet lämnar uppgifter till en annan myn-

dighet måste den beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av nationell och EU-rättslig lagstiftning om behandling av personuppgifter, bl.a. dataskyddsförordningen.[37] Myndigheten måste också förvissa sig om att informationsutbytet är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess (jfr JO 2006/07 s. 270). Se närmare i avsnitt 7.10 och 7.11. Utredningen bedömer att bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt förhållandevis sällan bör förhindra att uppgifter om tolkbehov kan överlämnas från en offentlig aktör till en annan eftersom dessa uppgifter i de flesta fall borde vara kända för den aktör som uppgifterna lämnas till.

Regionen får möjlighet att erbjuda tolktjänst när andra aktörer har betalningsansvar för tolkningen

Om samrådet med den andra aktören utmynnar i att denne inte anser sig ha ansvar för att bekosta tolk i den aktuella situationen går frågan tillbaka till regionen som får överväga hur situationen ska hanteras. Kanske bedömer regionen att det ändå är vardagstolkning och erbjuder tolktjänst. Kanske ser regionen att ytterligare någon annan aktör kan ha ansvar för att bekosta tolk för det aktuella tillfället. Det kan också vara så att situationen inte omfattas av någon aktörs uttryckliga ansvar för att bekosta tolk. Det kan handla om en aktör som visserligen omfattas av ansvars- och finansieringsprincipen men som inte anser sig ha de ekonomiska möjligheterna att tillgodose tolkbehovet, t.ex. privata utbildningar som inte får statsbidrag för sin verksamhet. Detta bör som utredningen bedömer det trots allt utgöra en undantagssituation. Alternativet till att låta denna situation uppstå är att reglera regionens ansvar för tolktjänst på det sättet att all tolktjänst som en annan aktör väljer att inte tillgodose av ekonomiska eller andra skäl ska åligga regionen. Utredningen bedömer dock att en sådan ordning dels väsentligt försvårar möjligheterna att upprätthålla ansvars- och finansieringsprincipen, dels inte är rimlig av ekonomiska och organisatoriska skäl eftersom regionens ansvar då skulle bli oförutsägbart och väsentligt större (se avsnitt 7.4).

Om regionens samråd med den aktör som bedöms ha ansvar för att bekosta tolk utmynnar i att den aktören tar på sig det ansvaret

[37] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 maj 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

kan det finnas behov för den aktören att också få en tolk för tillfället. Regionen har då möjlighet att ingå en överenskommelse med den aktör som bekostar tolkningen att erbjuda tolktjänst, dvs. att se till att tolkning utförs. En befogenhet för regionen att erbjuda tolktjänst i sådana situationer ges med den bestämmelse som föreslås.

Möjligheten för regionen att erbjuda tolktjänst i sådana situationer, som alltså inte är vardagstolkning, gäller i förhållande till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen.

Utredningen har övervägt om regionen ska åläggas en skyldighet att erbjuda tolktjänst i sådana situationer eller om åtagandet ska vara frivilligt. Utredningen bedömer att det av olika skäl är svårt att ålägga regionen en skyldighet att erbjuda tolktjänst i sådana situationer. De främsta invändningarna är att den som bekostar tolktjänst kan vara förhindrad att köpa tolktjänst av regionen av olika skäl, t.ex. upphandlingsrättsliga. Om den betalningsansvariga aktören ändå insisterar på att få köpa tolktjänst av regionen försätts regionen i en svår sits, dels med en skyldighet att erbjuda tolktjänst, dels med vetskapen om att förfarandet inte är juridiskt hållbart. Andra skäl mot att införa en skyldighet för regionen att erbjuda tolktjänst i sådana situationer är den inskränkning som det innebär för det kommunala självstyret samt att det riskerar att tränga undan tillgången till vardagstolkning. Om regionen i stället har mandat att själv bestämma om det finns utrymme för att erbjuda tolktjänst i dessa situationer finns bättre möjligheter att anpassa detta så att de lagreglerade åtagandena kring vardagstolkning kan tillgodoses. Tolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet är dessutom en komplex tjänst i det att tolkmetoder och andra krav på kvalifikationer för det specifika tolkuppdraget kan variera och vara svårt att tillgodose i den specifika situationen. Utredningen bedömer att ändamålet med regleringen, att skapa en tydlig struktur för samordning av tolkning för målgruppen, tillgodoses även utan krav på att regionen har en skyldighet att erbjuda tolktjänst i de situationer då en annan aktör ska bekosta tolktjänst. Eftersom det föreslås att det ska vara frivilligt för regionen att erbjuda sådan tolktjänst ska den prioriteras efter tolktjänst för vardagstolkning som är obligatorisk verksamhet, dvs. den vardagstolkning som regionen är skyldig att tillhandhålla går före övrig tolktjänst för målgruppen. Någon särskild bestämmelse om det bedöms inte vara nödvändigt att införa.

Det finns inte något juridiskt hinder mot att regionen får möjlighet att tillhandahålla övrig tolkning för målgruppen

Regionen är enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen, HSL, skyldig att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen. Det innebär att tolktjänst för vardagstolkning för aktuell målgrupp inom regionen utgör regionens kärnverksamhet. När det gäller annan tolkning för målgruppen, kan regionen ha möjlighet att ägna sig åt sådan verksamhet med stöd av bestämmelserna i främst kommunallagen, KL.

Kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar (2 kap. 1 § KL). Regleringen ger uttryck för kommunernas och regionernas allmänna befogenheter och den s.k. lokaliseringsprincipen som geografiskt och sakligt avgränsar vad kommunerna och regionerna får göra. Det som avgör om en angelägenhet är av allmänt intresse är om det kan anses vara ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse. Denna fråga får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller regionen befattar sig med angelägenheten. Allmänintresset förutsätter inte att det finns ett stort behov. Kommunen eller regionen får ha hand om angelägenheten även om åtgärden bara kommer en mindre del av kommunens eller regionens område eller ett mindre antal av medlemmarna direkt till godo.[38]

Även om en verksamhet inte ingår i regionens allmänna befogenhet eller om den strider mot lokaliseringsprincipen kan undantag göras avseende försäljning av tillfällig överkapacitet (se RÅ 1993 ref. 12 II). Undantag kan också göras för verksamhet som har en naturlig anknytning till den verksamhet som kommuner eller regioner är skyldiga att utföra (se RÅ 1992 ref. 61). I målet var det fråga om verksamhet av begränsad omfattning som inte var avsedd att ge vinst.

Vidare får kommuner och regioner inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om (2 kap. 2 § KL). Bestämmelsens ordalydelse kan ge intryck av att kommuner och regioner är helt förhindrade att utföra sådana uppgifter. I rättstillämpningen har dock bestämmelsen getts en annan innebörd (se RÅ 1999 ref. 67). Av domstolens uttalande i målet följer att det finns viss möjlighet för kom-

[38] Prop. 2016/17:171, s. 299.

muner och regioner att bidra till uppgifter som handhas av staten. I lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter har flera undantag införts för att möjliggöra för kommuner och regioner att medfinansiera statlig verksamhet, bl.a. för sjöfart (se 2 kap. 1–3 §§). Mot bakgrund av att lagstiftaren ansett det nödvändigt med undantag i många fall finns det anledning att anta att möjligheten till medfinansiering utan direkt stöd i speciallagstiftning bör tolkas med viss restriktivitet.

På vissa verksamhetsområden sammanfaller regionernas befogenheter med framför allt kommunernas. I sådana fall utgör bestämmelsen inte något hinder mot att både regioner och kommuner tar sig an angelägenheterna, vilket t.ex. förekommer inom kultur- och fritidsområdet.

Vidare får regioner driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga tjänster åt medlemmarna (2 kap. 7 § KL).

Utredningen bedömer att tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet generellt är en tjänst av allmänt intresse. Det får anses finnas ett behov av tjänsten och det är skäligt att regionen, som har en etablerad verksamhet genom tolktjänst för vardagstolkning, även kan ägna sig åt viss annan tolktjänst åt målgruppen. Tolktjänst till denna målgrupp kan inte heller anses vara en sådan tjänst som enbart staten, en annan kommun eller en annan region får erbjuda. Det är dessutom en allmännyttig tjänst som regionen får ha hand om.

Sammanfattningsvis finns det enligt utredningen inte något hinder enligt bestämmelserna i kommunallagen för regionen att i viss utsträckning tillhandahålla tolktjänst även utanför det tillämpningsområde som bestämmelsen om vardagstolkning i HSL medger. Det vill säga även när andra aktörer än regionerna är ansvariga för att använda tolk.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att det inte finns något hinder mot att införa en bestämmelse som ger regionen rätt att utföra tolkning för målgruppen även när det inte är vardagstolkning. För att skapa större förutsägbarhet när det gäller regionernas kompetens att tillhandahålla sådan tolkning ska möjligheten emellertid regleras i lag.

Frågan om en samordnad tolktjänst är inte ny

Redan 1981 träffades en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet om att hjälpmedelsersättningen från och med 1982 skulle höjas och även omfatta tolktjänsten. Överenskommelsen förutsatte att landstingen successivt skulle bygga upp en samordnad tolktjänst för döva, dövblinda m.fl. samt svara för kostnaderna för denna.[39] Landstingen skulle svara för tillhandahållande av tolk oavsett om uppdraget omfattades av landstingens betalningsansvar.[40]

Behovet av en lättillgänglig och trygg tolktjänst identifierades även av 1989 års handikapputredning som föreslog att den enskilde tolkanvändaren skulle få en instans att vända sig till beträffande grundläggande behov av tolktjänst, s.k. vardagstolkning.[41] Utredningens lagförslag innebar att definitionen av hälso- och sjukvård i 1 § i dåvarande hälso- och sjukvårdslagen kompletterades med viss tolktjänst. Utredningen föreslog således att landstingen skulle få en skyldighet att organisera, finansiera och tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet och att de därutöver skulle tillhandahålla och förmedla tolkar till samma målgrupp för övrig tolkning. Behoven av tolk i andra situationer förutsattes bli tillgodosedda och finansierade av respektive anordnare av verksamheten enligt ansvars- och finansieringsprincipen. I specialmotiveringen till den föreslagna lagändringen anfördes att tolktjänsten också ska kunna förmedla tolkar till andra betalningsansvariga, såsom t.ex. myndigheter, vilkas betalningsansvar framgick av den tidigare 8 § förvaltningslagen (1986:223). Vidare anfördes att andra betalningsansvariga kunde vara landsting, rikstolktjänsten och andra utbildningsanordnare som högskolor, kommuner, folkhögskolor, studieförbund, arbetsmarknadsverket m.fl. Tolktjänsten angavs därvid ha ansvar för förmedlade tolkars kompetens.

I den proposition som följde på 1989 års handikapputrednings betänkande anfördes att förslaget om landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning överensstämde med utredningens förslag.[42] Förslaget till lagstiftning fick dock en annan utformning än den som utredningen föreslog och överensstämde i huvudsak med hur regleringen ser ut i dag. I övrigt anfördes att förslaget borde skapa förutsätt-

[39] Prop. 1980/81:187 bil. 2.
[40] SOU 1991:97, s. 44.
[41] SOU 1991:97, s. 16.
[42] Prop. 1992/93:159, s. 152–157.

ningar för en fortsatt utveckling av tolktjänsten och en bättre anpassning av servicen till olika tolkanvändares behov.

Utredningen kan således konstatera att regionernas tolktjänst ursprungligen hade ett uppdrag att sköta även andra betalningsansvariga aktörers tolktjänst och att även 1989 års handikapputredning föreslog en sådan ordning. Den lagstiftning som sedermera beslutades om och som trädde i kraft i januari 1994 fick emellertid en utformning som inte på ett tydligt sätt kan sägas innebära ett sådant ansvar. Otydligheten i lagstiftningen kan möjligen också förklara det faktum att regionerna gör olika i detta avseende, vilket framkommit i tolkcentralernas enkätsvar.[43] Av svaren på enkäten framgår att en majoritet av regionerna organiserar och förmedlar tolkar även i situationer där en annan aktör har ansvar för att anordna eller bekosta tolk medan vissa regioner enbart erbjuder tolktjänst i vardagstolkningssituationer och hänvisar övriga uppdrag till betalningsansvarig aktör.

7.5.1 Upphandlingsrättsliga och andra förutsättningar för att köpa tolktjänst av regionen

I detta avsnitt görs en juridisk analys av förutsättningarna för andra myndigheter att ta del av regionens tolktjänster efter överenskommelse med regionen. I avsnittet görs även en bedömning att valfrihetssystem kan utgöra ett relevant alternativ i sammanhanget. Analysen gäller situationen då den enskilde tolkanvändaren har vänt sig till regionens tolkcentral för att få stöd och hjälp med tolktjänst i en viss situation men det är en annan myndighet som har betalningsansvar för tolkningen. Den myndighet som har betalningsansvaret och regionen kan i dessa situationer välja att ingå en överenskommelse om att tolkcentralen ska tillhandahålla tolkning. Den här möjligheten behöver finnas för att den enskilde tolkanvändaren inte ska riskera att hamna mellan stolarna på det sätt som kan hända i dag. Det kan t.ex. handla om att myndigheten har ansvar för tolkning med stöd av 13 § FL, det kan handla om offentliga arbetsgivare som bekostar tolkning med egna medel eller med bidrag till tolk från Arbetsförmedlingen eller om en högskola som är ett sådant offentligt styrt organ som avses med upphandlande myndighet.[44]

[43] Tolkcentralernas svar på utredningens enkät daterad den 25 november 2020.
[44] 1 kap. 18 och 22 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Denna situation ger upphov till flera frågor av juridisk karaktär, som främst tar sikte på de som köper tjänster av regionen. Frågorna rör förutsättningarna för en myndighet att ingå en överenskommelse om att regionen ska tillhandahålla tolkning. Dessa aktörers anskaffning av tolktjänster från regionen påverkas bl.a. av det EU-rättsliga regelverket om offentlig upphandling. Enligt regelverket om offentlig upphandling behöver myndigheter (s.k. upphandlande myndigheter) beakta upphandlingslagstiftningen när tjänster ska införskaffas. Förutsättningarna för en upphandlande myndighet att ingå en överenskommelse om att regionen ska tillhandahålla tolk kan påverkas av beloppets storlek (direktupphandling, se nedan) men det kan även påverkas av hur regionen organiserar sin verksamhet (samarbetsavtal eller valfrihetssystem, se nedan).

Materian är komplicerad och de juridiska bedömningar som görs är just bedömningar som kan bli föremål för ytterligare analys i andra sammanhang och som ytterst avgörs av domstol. De möjligheter som lyfts fram kan emellertid vara intressanta för såväl de myndigheter som vill nyttja regionens tolktjänst som för regionerna som så långt det är möjligt bör verka för att tolktjänsten blir mer samordnad och därmed tillgänglig för målgruppen.

Myndigheters anskaffning av tolktjänster från regionen påverkas av EU-rättsligt regelverk om offentlig upphandling

Rättsligt kan en myndighet i princip utföra de uppgifter som myndigheten ansvarar för i egen regi eller köpa in tjänster från en extern leverantör.[45] Myndigheten kan även på annat sätt än genom ett köp se till att de uppgifter som myndigheten ansvarar för blir utförda. När en anskaffning eller ett överlämnande av uppgifter innefattar att offentliga medel betalas ut behöver myndigheten bl.a. beakta upphandlingslagstiftningen.

[45] 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen.

Svensk upphandlingslagstiftning bygger i stora delar på EU-rättsliga regler.[46] Lagstiftningen syftar till att upprätthålla EU:s principer om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster inom den inre marknaden. Lagstiftningen säkerställer att den offentliga upphandlingen öppnas för konkurrens. Eftersom de svenska reglerna baseras på EU-lagstiftning genomsyras de av flera grundläggande unionsrättsliga principer som följer av EUF-fördraget.[47] Regelverket för offentlig upphandling ska därför se till att de upphandlande myndigheterna lever upp till principerna om bl.a. likabehandling och icke-diskriminering.

Det finns inte något i upphandlingslagstiftningen som hindrar att regioner deltar i upphandlingar som leverantörer och lämnar anbud. Syftet med upphandlingsreglerna är bl.a. att offentliga inköp ska genomföras på ett förutsebart och rättssäkert sätt. Vilka avvägningar som bör göras i den enskilda upphandlingen är emellertid den upphandlande aktörens ansvar.

Enligt upphandlingslagstiftningen kan en myndighet vända sig direkt till en leverantör (vilket inkluderar regionen) i vissa situationer. De tillvägagångssätt som kan vara aktuella för de situationer som berörs av den här utredningen är om kontraktsbeloppet understiger beloppet för direktupphandling (beloppsgränsen redogörs för nedan). För de fall en myndighet har ett tolkbehov som överstiger aktuell beloppsgräns för den aktuella upphandlingen (direktupphandlingsgränsen) behöver myndigheten i normalfallet fylla behovet genom annonserade upphandlingar i enlighet med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU.

Utöver direktupphandling finns ett par andra möjligheter för myndigheter att ta del av regionens tolktjänst utan att använda sig av ett annonserat förfarande enligt LOU (se nedan).

Det är främst den part som utger ersättning som har ansvar för att en anskaffning är rättsligt säkerställd. Den aktören riskerar annars att anskaffningen kan bedömas som en otillåten direktupphandling med risk för att behöva betala upphandlingsskadeavgift (21 kap. 1 § LOU). Avtalet kan också komma att förklaras ogiltigt på grund av att annonseringsreglerna inte följts (20 kap. 13 § LOU).

[46] Direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet).
[47] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förutsättningarna för direktupphandling

En upphandlande myndighet kan direktupphandla när det som ska köpas har ett värde som understiger direktupphandlingsgränsen. En upphandlande myndighet kan också direktupphandla i vissa särskilda situationer som finns angivna i upphandlingslagarna. Det är framför allt direktupphandlingar när det som ska köpas understiger direktupphandlingsgränsen som är aktuella inom ramen för den här utredningen. En direktupphandling behöver inte annonseras och det finns inga krav i lagen för hur en direktupphandling ska gå till.

Direktupphandlingsgränsen är fastställd i upphandlingsreglerna och är 700 000 kronor per räkenskapsår (19 a kap. 2 § LOU). För sociala och andra särskilda tjänster är direktupphandlingsgränsen för närvarande cirka 7 800 000 kronor. Vilka tjänster som är sociala och andra särskilda tjänster anges i bilaga 2 till LOU.

Direktupphandling – tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska ingå i kategorin sociala tjänster och andra särskilda tjänster

Bedömningen av vilken typ av tjänst tolktjänsten för just teckenspråkstolkning är påverkar beloppsgränsen för direktupphandling. Common Procurement Vocabulary (CPV) är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande myndigheter och enheter för att beskriva föremålet för en upphandling. CPV-koderna är tänkta att underlätta för presumtiva anbudsgivare att hitta intressanta upphandlingar. Det ska dock noteras att hur en myndighet klassificerar en tjänst inte är avgörande för bedömningen vilken tjänst det handlar om. Frågan bedöms ytterst av EU-domstolen.

I CPV-systemet återfinns koden 79540000-1 för tolktjänster.[48] Vid en sökning bland aktuella upphandlingar av teckenspråkstolkar är det också den koden som upphandlande myndigheter tycks använda.[49] Koden 79540000-1 faller inte inom kategorin sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Det ska lyftas fram att de tjänster som kategoriseras som sociala och andra särskilda tjänster är sådana tjäns-

[48] Kommissionens förordning (EG) nr 213/2008 av den 28 november 2007 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG respektive 2004/18/EG om förfaranden vid offentlig upphandling, när det gäller revidering av CPV.
[49] Uppgift hämtad från Mercells annonsdatabas 2021-08-22.

ter som från ett EU-perspektiv är mindre reglerade och som medlemsstaterna bör få råda över själva i större utsträckning. Exempelvis hotelltjänster faller inom den kategorin.[50] Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om teckenspråkstolkning ska falla utanför kategorin sociala och andra särskilda tjänster. Det kan till och med vara så att koden 79540000-1 för tolktjänster i själva verket handlar om tolkning av talade språk och inte teckenspråkstolkning.

Enligt utredningen ligger det närmare till hands att anse att teckenspråkstolkning, i brist på en egen CPV-kod, ska falla inom koden för andra samhälleliga och personliga tjänster (98000000-3) inom kategorin sociala och andra särskilda tjänster. Utredningen anser att det är mer ändamålsenligt och i linje med avsikten med kategorin sociala och andra särskilda tjänster att upphandlande myndigheter använder den koden för teckenspråkstolkning. Som en följd av detta ska teckenspråkstolkning även upphandlas enligt reglerna om sociala och andra särskilda tjänster. Det ska lyftas fram att CPV-kodernas syfte bl.a. är att öka öppenheten i den offentliga upphandlingen genom att standardisera när en upphandling annonseras. Dessutom bör man aldrig se CPV som slutgiltig eftersom den kommer att utvecklas med användarnas föränderliga behov.

Utredningen konstaterar att trots att CPV-koden inte är avgörande för bedömningen av vilken typ av tjänst teckenspråkstolkning är innebär det tillämpningsproblem att det inte finns en särskild CPV-kod för just denna tjänst. CPV-koder bestäms dock på EU-nivå.

Samarbete mellan myndigheter

Det finns inte någon generell skyldighet för myndigheter att vända sig till marknaden när en tjänst ska införskaffas. Rätten att välja om man ska vända sig till marknaden eller inte har upprepade gånger slagits fast i EU-domstolens praxis.[51] En myndighet har alltid möjlighet att med egna medel utföra de uppgifter av allmänt intresse som åligger den, utan att behöva vända sig till någon utanför sin organi-

[50] I skäl 114 till LOU-direktivet anges att skälet till att särskilda bestämmelser införts för denna typ av tjänster är att de på grund av sin natur fortfarande har en begränsad gränsöverskridande dimension och att de tillhandahålls i ett särskilt sammanhang som varierar betydligt mellan medlemsstaterna på grund av olika kulturella traditioner. Detta anges också vara skälet till att ett högre tröskelvärde ska gälla för sådana tjänster än för andra.

[51] Se EU-domstolens domar i målen, C-26/03, Stadt Halle och RPL Lochau EU:C:2005:5, p. 48, C-324/07 Coditel Brabant, EU:C:2008:621, p. 48, och C-285/18 Irgita, EU:C:2019:829, p. 50 och 2 i domslutet.

sation.[52] Den möjligheten kan även utövas i samarbete med andra myndigheter.[53]

I LOU finns bestämmelser om undantag från upphandlingsplikten vid offentliga samarbetsavtal, s.k. Hamburgsamarbeten (3 kap. 17 och 18 §§). Undantaget, som har växt fram genom EU-domstolens praxis och sedan reglerats, innebär att två eller flera upphandlande myndigheter under vissa förutsättningar kan samarbeta på ett sådant sätt att avtalet inte omfattas av upphandlingsreglerna. De förutsättningar som måste vara uppfyllda är att:

1. upphandlingen syftar till att upprätta eller reglera formerna för ett samarbete mellan myndigheterna som ska säkerställa att de offentliga tjänster som myndigheterna ska utföra tillhandahålls för att uppnå myndigheternas gemensamma mål,
2. samarbetet styrs endast av överväganden som hänger samman med allmänintresset, och
3. myndigheterna på den öppna marknaden utövar mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet.

För att ett kontrakt ska kunna undantas från kravet på upphandling med stöd av bestämmelserna krävs att samtliga tre punkter är uppfyllda.

Ordet upphandling är till viss del missvisande eftersom det i första hand ska handla om ett samarbete och inte en upphandling i meningen en ren köp- och säljsituation. I skälen till LOU-direktivet anges att samarbetet, för att uppfylla villkoren för undantaget, bör grundas på ett samarbetskoncept. Det anges vidare att det inte krävs att alla deltagande myndigheter åtar sig att fullgöra de huvudsakliga avtalsförpliktelserna så länge det finns åtaganden om att bidra till ett fullgörande av den berörda offentliga tjänsten genom samarbete. Genomförandet av samarbetet, inbegripet ekonomiska överföringar mellan de deltagande upphandlande myndigheterna, bör dessutom endast styras av överväganden som sammanhänger med allmänintresset.[54]

[52] Det finns dock undantag. Exempelvis är det obligatoriskt inom primärvården att inrätta valfrihetssystem i enlighet med LOV. Det innebär i praktiken att regionerna måste vända sig till marknaden i något avseende.
[53] EU-domstolens dom i mål C-324/07 Coditel Brabant, EU:C:2008:621, p. 48 och 49.
[54] Skäl 33 i direktiv 2014/24/EU.

Valfrihetssystem kan användas i stället för offentlig upphandling

Utredningens bedömning: En överenskommelse mellan en myndighet som i en viss situation ansvarar för att använda tolk och en region omfattas inte av upphandlingsregelverket om överenskommelsen innebär att en enskild väljer utförare från ett av regionen inrättat valfrihetssystem för tolkar och att myndigheten står för kostnaden. En sådan överenskommelse utgör i stället en del av valfrihetssystemet.

Skälen för utredningens bedömning

Ett sätt för regionerna att tillhandahålla tolktjänster till andra myndigheter är att inrätta valfrihetssystem som regionen själv men också andra myndigheter kan använda sig av (se avsnitt 7.8). Regionen tecknar i sådana fall avtal med leverantörer om att ingå som utförare i systemet och andra myndigheter har då också möjlighet att använda utförarna i systemet efter överenskommelse med regionen. Regionens tolkar i egen regi kan vara en av utförarna i ett sådant system. Enligt utredningen finns det flera fördelar med ett valfrihetssystem för regionens tolktjänster. En fördel är att systemet är öppet för konkurrens löpande till skillnad från ramavtal där avtalstiden är begränsad till cykler på fyra år. Det innebär en större förutsägbarhet för de aktörer som verkar på marknaden. Det innebär också att tolkanvändaren får större inflytande över valet av tolk. En annan fördel är att regionen kan tillgodose andra myndigheters behov (även om behovet överstiger direktupphandlingsgränsen) med en större frihet och flexibilitet bl.a. i och med att upphandlingslagstiftningens krav på hur ramavtal får användas inte behöver tillämpas.

En utgångspunkt är att ett sådant valfrihetssystem är öppet för alla leverantörer som uppfyller ställda krav och att något urval inte görs av de upphandlande myndigheterna. Det är individen som har behov av tjänsten som väljer utförare och inte myndigheten.

En fråga som uppkommer är hur relationen mellan den myndighet som betalar och regionen som tillhandahåller valfrihetssystemet ser ut. Utgör överenskommelsen ett offentligt kontrakt som enligt huvudregeln ska upphandlas, eller är den undantagen upphandlingsreglerna då den utgör en del av valfrihetssystemet?

EU-domstolen har i flera fall konstaterat att när det inte görs något urval från den upphandlande myndighetens sida utgör det inte upphandling som omfattas av upphandlingsregelverket. I Falk Pharma, C-410/14, och Tirkkonen, C-9/17, fann EU-domstolen att de kontrakt som var aktuella inte reglerades av upphandlingsdirektiven. I de aktuella fallen tecknade de upphandlande myndigheterna kontrakt med samtliga leverantörer som uppfyllde ställda krav. Domstolen angav att syftet med upphandlingsreglerna var att undanröja risken för att nationella anbudsgivare ges företräde när upphandlande myndigheter tilldelar kontrakt. När något urval av anbudsgivare inte görs var det enligt domstolen därmed inte nödvändigt att den upphandlande myndighetens agerande reglerades i upphandlingsdirektiven. Detta kommer också till uttryck i skälen till LOU-direktivet och LUK-direktiven.

Den situation som är aktuell i den här utredningen har inte blivit rättsligt prövad. Det vill säga att en region inrättar ett valfrihetssystem som är öppet för leverantörer att ansluta sig till och att regionen och även andra myndigheter genom regionen har möjlighet att använda sig av de leverantörer som ingår i systemet. Utredningen anser dock att den huvudsakliga anledningen till att ett valfrihetssystem är just det och inte ett offentligt kontrakt som ska upphandlas är att det inte sker något urval från myndigheternas sida. Systemet är öppet för alla leverantörer som uppfyller kraven samt att det är den enskilde som väljer utförare och inte myndigheten. Detta kvarstår även om förfarandet går i två led, dvs. om ett valfrihetssystem inrättas av regionen och sedan används av regionen samt andra myndigheter. Bedömningen är därför att relationen mellan de myndigheter som vill använda sig av systemet och regionen inte utgör ett offentligt kontrakt som omfattas av upphandlingsregelverket.

7.5.2 Konkurrensrättsliga förutsättningar när regionen säljer tolktjänst

I och med att regionen får en utökad möjlighet att tillhandahålla tolktjänst som andra aktörer har betalningsansvar för kan det komma att påverka marknaden för tolktjänster. Denna situation ger upphov till flera frågor av juridisk karaktär kopplat till regionen. Utredningen vill även i anslutning till detta stycke vara tydlig med att dessa frågor

i många fall ytterst bedöms och avgörs av tillsynsmyndighet eller domstol.

När regionen utför tolktjänst som andra myndigheter bekostar kan regionen, beroende på sammanhang, komma att betraktas som en leverantör bland andra leverantörer. För att marknaden inte ska påverkas på ett negativt sätt av regionens närvaro på marknaden anser utredningen att det är viktigt att regionerna agerar så konkurrensneutralt som möjligt. Regionerna har nämligen andra förutsättningar än privata leverantörer när de verkar på en marknad. Detta bland annat eftersom regionerna inte kan gå i konkurs. Det finns också risk för att självkostnadsprincipen och möjligheterna att med skattemedel gynna en egen företagsverksamhet för att påverka prisbildningen, kan hota privata konkurrenter.

Konkurrensneutralitet, eller så likvärdiga förutsättningar som möjligt, bör därför eftersträvas när regionen tillhandahåller tolktjänster åt andra. Det kan t.ex. ske genom att regionerna:

– separerar verksamhet som de bedriver för att tillhandahålla tolktjänst åt andra myndigheter, exempelvis organisatoriskt såsom en utförar-/beställarmodell,
– bedriver verksamheten på affärsmässig grund, eller
– särredovisar den.

För att hantera snedvridning av konkurrens finns bestämmelser i konkurrenslagen (2008:579). Konkurrenslagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter (1 kap. 1 §). När regionerna agerar på en marknad i konkurrens med privata eller andra aktörer måste de beakta och följa konkurrenslagens bestämmelser för att deras medverkan ska ske på liknande villkor som gäller för övriga aktörer eller för att de inte ska störa marknaden negativt. De får därför inte ingå konkurrensbegränsande avtal enligt 2 kap. 1 § konkurrenslagen eller missbruka en dominerande ställning enligt 2 kap. 7 § samma lag.

De mest relevanta bestämmelserna i konkurrensreglerna för den här utredningen är dock reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, de s.k. KOS-reglerna.

När regionerna bedriver säljverksamhet som kan konkurrera med andra aktörers verksamhet ska regionerna beakta KOS-reglerna (3 kap.

27–32 §§).[55] Syftet med KOS-reglerna är att komma till rätta med konkurrenssnedvridningar som kan uppstå när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer, dvs. en sorts konfliktlösningsregler. Sådana snedvridningar beror på att staten, kommunen eller regionen kan bedriva verksamhet utan att verksamhetens existens riskeras. En avgörande skillnad i förhållande till privata aktörer är att staten, kommuner och regioner alltså inte kan försättas i konkurs. Därmed har de andra förutsättningar än privata företag.[56]

Enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen får staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur (se 1 kap. 5 § samma lag) tillämpa ett visst förfarande, om detta:

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Säljverksamheten behöver inte vara inriktad på att generera vinst för att den ska omfattas. Till säljverksamhet hör försäljning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt andra utbudsverksamheter som uthyrning.[57]

Regleringen är inriktad mot både konkurrensbegränsande förfaranden och vissa verksamheter.[58] Verksamhet får inte förbjudas om den är förenlig med lag. Däremot kan ett konkurrenssnedvridande förfarande i en sådan verksamhet förbjudas.[59]

Konkurrensverket har i en rapport utrett de tio första åren med KOS-reglerna. Enligt rapporten riktas klagomålen mest mot kommuner. Underprissättning upplevs som det största konkurrensproblemet. En orsak till det är att säljverksamhet i offentlig regi i regel inte syftar till vinstmaximering. Att kommuner som huvudregel enligt kommunallagen ska tillämpa självkostnadspriser kan enligt Konkurrensverket bidra till att låga priser upplevs vara ett stort kon-

[55] Prop. 2008/09:231, s. 11–14.
[56] Prop. 2008/09:231, s. 35.
[57] Prop. 2008/09:231, s. 34
[58] Prop. 2008/09:231, s. 33.
[59] Prop. 2008/09:231, s. 59.

kurrensproblem.[60] Vid Konkurrensverkets uppföljning av bestämmelserna framkom att vissa kommuner ändå tillämpar marknadspriser även när det saknas reglering som gör avsteg från självkostnadsprincipen. Det sker bl.a. i fråga om friskvård, camping, vandrarhem, kabel-TV, konferensverksamhet, bowlinghall, café, restaurang, tolktjänster, utbildning inom räddningstjänsten, kart- och mättjänster samt hantering av verksamhetsavfall. Av svaren till Konkurrensverket framgår att i ett antal fall tillämpar kommunerna marknadspriser i syfte att värna konkurrensen på marknaden.[61]

För att uppnå ett så stort mått av konkurrensneutralitet som möjligt bör enligt utredningen den offentliga verksamheten verka under liknande villkor som gäller de privata aktörerna på marknaden. I princip bör den verksamheten bedrivas på affärsmässiga grunder. Regionens tolktjänst är inte affärsmässigt inriktad. Det kan därför vara främmande att agera affärsmässigt. Historiskt har kraven på exempelvis kommunerna att uppträda affärsmässigt hört samman med traditionella näringar som energi och aktualiserats i samband med avregleringarna av sådana marknader på 1990-talet. Det förekommer dock krav på affärsmässighet även på områden som kanske inte skulle anses som traditionella konkurrensutsatta näringar som sjuktransporter och tidigare även för samhällsorientering. Sjuktransporter är regionernas ansvar och när det gäller samhällsorientering kunde en kommun ingå avtal med en annan kommun om att utföra uppgifter enligt den nu upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det är således inte vanligt men inte heller främmande att exempelvis kommuner får utföra uppgifter för andra mot affärsmässig ersättning inom en förvaltning utan att ha behövt bolagisera verksamheten.

Utredningen anser mot den bakgrunden att det är viktigt att regionerna när de tillhandahåller tolktjänst inte gör det på bekostnad av de privata tolkbolagen och att de så långt som möjligt beter sig affärsmässigt i relation till den privata tolktjänstmarknaden.

[60] Konkurrensverket (2020), s. 8, 53 och 54.
[61] Konkurrensverket (2020), s. 73.

7.6 Allmänna bestämmelser om verksamheten

Utredningens förslag: I lagen ska införas allmänna bestämmelser om verksamheten. Av dessa ska framgå att målet med verksamheten är en god tolktjänst som erbjuds på lika villkor för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

I lagen ska även anges att tolktjänsten särskilt ska vara av god kvalitet, ha god tillgänglighet och bygga på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Det ska även anges att verksamheten ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet och att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

Skälen för utredningens förslag

Målen för verksamheten

Utredningen anser att målen för regionens tolktjänstverksamhet ska framgå av lag. Det skapar förutsägbarhet och bidrar till att säkerställa en kvalitativ och ändamålsenlig tjänst som har förutsättningar att utvecklas. Att fastställa tydliga mål och krav för verksamheten är även en förutsättning för att på ett bra sätt kunna utvärdera och följa upp den.

En motsvarande bestämmelse för hälso- och sjukvården finns i 3 kap. 1 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen, HSL.

Kraven på verksamheten

Även kraven på verksamheten ska förtydligas och regleras. Dessa krav är generella och avser att på ett övergripande sätt fastställa indikatorer för kvalitet, tillgänglighet och den enskildes integritet och självbestämmande.

Att verksamheten ska vara av god kvalitet innebär bl.a. att de tolkar som används ska ha relevant utbildning utifrån de krav som ställs. Tolkarnas kompetens behöver utifrån områdets komplexitet löpande ses över och kan t.ex. kräva att regionen tillgodoser både generella och specifika behov av kompetensutveckling. Kravet på god kvalitet kan även innebära att bokning och samordning ska ha robusta och för verksamheten ändamålsenliga och uppdaterade system.

Att verksamheten ska vara lätt tillgänglig kan t.ex. innebära att bokningen är enkel att nå och hantera för den enskilde via telefon eller andra digitala medier och att tolkningsuppdraget administreras på ett för den enskilde enkelt och förutsägbart sätt.

Tillgänglighet innebär också att verksamheten ska ha god beredskap för akuta situationer vilket innebär att den enskilde ska ha tillgång till tolktjänsten när behoven uppstår, vilket kan vara på tider som ligger utanför ordinarie kontorstid.

Att verksamheten ska bygga på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet innebär ett förhållningssätt som behöver vara integrerat i hela tolktjänstverksamheten.

Att respektera den enskilde tolkanvändarens självbestämmande innebär att så långt det är möjligt försöka tillgodose den enskildes behov vid tolkbeställningar och andra kontakter med tolkcentralen. Det kan också innebära att på ett systematiskt sätt integrera tolkanvändarnas synpunkter och åsikter i utvecklingen av tolktjänstens verksamhet.

Att respektera den enskildes integritet kan handla om bemötandet från personalen på tolkcentralernas bokningsfunktion, om tolkarnas förhållningssätt mot tolkanvändarna och om de verksamhetsansvarigas kontakter med t.ex. företrädare för intresseorganisationerna. Att verksamheten bygger på ett respektfullt förhållningssätt är viktigt, inte minst eftersom tolkcentralerna har ett övertag i det att det är de som avgör om den enskilde ska få tolk till ett visst tillfälle eller inte. Det innebär även att på ett korrekt och lagligt sätt hantera uppgifter kring den enskildes person.

En motsvarande bestämmelse för hälso- och sjukvården finns i 5 kap. 1 § HSL.

Kostnadseffektivitet

Det är angeläget att resurserna inom tolktjänsten används på ett så effektivt sätt som möjligt. Att tolktjänsten till klart övervägande del är finansierad med allmänna medel innebär ett särskilt ansvar i detta hänseende. Allmänna medel är begränsade och ska användas på bästa möjliga sätt, vilket ska framgå av lag.

En motsvarande bestämmelse för hälso- och sjukvården finns i 4 kap. 1 § HSL.

Systematiskt kvalitetsarbete

För samtliga verksamheter inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och enligt LSS gäller Socialstyrelsens föreskrifter om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.[62] Föreskrifterna har såvitt gäller hälso- och sjukvården sin grund i regleringen i 5 kap. 4 § HSL, där det anges att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Med kvalitet avses enligt Socialstyrelsens föreskrifter att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter om hälso- och sjukvård, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade och beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter (2 kap. 1 § i aktuella föreskrifter). I den handbok som Socialstyrelsen har publicerat som stöd för tillämpning av föreskrifterna beskrivs kvalitetsdefinitionen som en ram som ska fyllas med det innehåll som finns i föreskrifter och beslut.[63] Vad som ska uppnås med hjälp av ledningssystemet och vilka krav och mål som ska uppfyllas är därmed specifikt för den aktuella verksamheten.

När tolktjänsten regleras i en lag som inte har någon koppling till hälso- och sjukvården är det viktigt att säkerställa att de krav som gäller för verksamheten i dag även kommer att gälla framöver. För att säkerställa detta ska det införas en särskild bestämmelse i den föreslagna lagen som anger att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

Med detta avses internt utvecklings- och kontrollarbete genom löpande uppföljning av verksamhetens mål i förhållande till den faktiska verksamheten. Det kan röra uppföljning av tolkbeställningar, av fastställda kvalitetskriterier för tolkar och av hantering av tolkanvändarnas och andra intressenters synpunkter på verksamheten. Syftet med ett systematiskt kvalitetsarbete är att på bästa sätt organisera och bedriva verksamheten. Ett systematiskt kvalitetsarbete kan mäta servicegrad, tolkanvändarnas upplevelse av tjänsten osv. Kvalitetsuppföljningen ska göras av ansvarig nämnd.

Som utredningen nämnt ovan finns motsvarande bestämmelse för hälso- och sjukvården i 5 kap. 4 § HSL. Socialstyrelsens föreskrifter ges såvitt utredningen kan bedöma med stöd av 8 kap. 2 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80). Även om dessa föreskrifter och

[62] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.
[63] Socialstyrelsen (2012).

allmänna råd är anpassade för hälso- och sjukvården kan de tjäna som vägledning vid utformning av eventuella verkställighetsföreskrifter för tolktjänsten. Regeringen kan utan särskild reglering i lag meddela verkställighetsföreskrifter.

7.6.1 Särskilda skyldigheter i fråga om barn

Utredningens förslag: I lagen ska införas en bestämmelse om att när tolktjänst erbjuds barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

Skälen för utredningens förslag

Barnkonventionen har blivit svensk lag

Sverige har sedan 1990 varit folkrättsligt bundet av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Det har inneburit att både statliga och kommunala myndigheter, liksom domstolarna, har varit skyldiga att så långt det är möjligt tolka svenska interna rättsregler på ett sådant sätt att de blir förenliga med barnkonventionen.

Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen inkorporerad i svensk rätt och gäller som svensk lag.[64] Inkorporeringen innebär enligt regeringen ett förtydligande av att rättstillämparna ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn och tolka svenska bestämmelser i förhållande till barnkonventionen utifrån sedvanliga tolkningsprinciper.[65]

För att barnets rättigheter ska få genomslag krävs enligt regeringen, utöver inkorporering av barnkonventionen, bl.a. fortsatt transformering av konventionen.[66] Transformering innebär att vid behov införa eller ändra svenska bestämmelser så att de överensstämmer med konventionens bestämmelser. Regeringen anger att i det fortsatta transformeringsarbetet bör särskilt fokus ligga på principen om barnets bästa som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser samt barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade.[67] Som ett stöd

[64] Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
[65] Prop. 2017/18:186, s. 76.
[66] Prop. 2017/18:186, s. 93.
[67] Prop. 2017/18:186, s. 92.

vid tolkning och tillämpning av barnkonventionen har regeringen tagit fram Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter.[68]

En särskild bestämmelse om barnets bästa föreslås

Utredningen kan konstatera att principen om barnets bästa redan gäller för tolktjänsten, precis som för all annan offentlig verksamhet. Samtidigt är det oklart vad den innebär för just tolktjänstverksamheten. Tolktjänsten fyller en viktig funktion för döva och hörselskadade barn och barn med dövblindhet i deras utveckling som självständiga individer och möjliggör delaktighet på lika villkor som andra barn i exempelvis förenings- och kulturliv, lek samt i fritidsaktiviteter.

Regionens skyldighet att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning och deras möjlighet att tillhandahålla tolktjänst även i andra situationer än vardagstolkning är uttömmande reglerad och dessa bestämmelser gäller även för barn. Syftet med en bestämmelse om barnets bästa är att tydliggöra ett barnperspektiv i tolktjänstverksamheten. Målet bör vara att skapa en verksamhet som utöver vuxna tolkanvändare även tillgodoser barns särskilda behov. Barns särskilda behov och förutsättningar ska vara en integrerad del av organiseringen av verksamheten och av de tjänster som erbjuds. Det kan t.ex. innebära att möjligheterna att beställa tolk anpassas för barn, så att inga onödiga hinder ställs upp som hindrar barn från att använda sig av tjänsten. Det kan också handla om att förmedla kunskap och information som är anpassad för barn om hur samspelet mellan tolk och tolkanvändare går till och i vilka situationer de kan använda sig av tolktjänst. Bestämmelsen innebär ett åtagande att ha tolkar med sådan kompetens att tolkningen för barnet blir ändamålsenlig, eftersom barn många gånger kommunicerar på ett annat sätt än vad vuxna gör. I detta bör även rymmas en medvetenhet om att barn kan behöva tillgång till alternativa kommunikationsstöd, till exempel barn med medfödd dövblindhet.

Avsikten med bestämmelsen om barnets bästa är att framhålla att företrädare för tolktjänstens verksamhet, även vid rent organisatoriska beslut, ska göra en bedömning av vilka konsekvenser besluten har för barn och vad som behövs för att barn ska erbjudas tolktjänst på ett sätt som är anpassat till barnet.

[68] Ds 2019:23.

Bestämmelsen bör utformas på samma sätt som bestämmelsen i HSL som anger att när hälso- och sjukvård ges till barn ska barnets bästa särskilt beaktas (jfr 5 kap. 6 § HSL).[69]

7.7 Ledning av verksamheten och avtalssamverkan

Utredningens förslag: I lagen ska även anges att ledningen av regionens tolktjänst ska utövas av en eller flera nämnder. För en sådan nämnd och för gemensam nämnd ska bestämmelserna i kommunallagen gälla.

Det ska framgå av lagen att en region med bibehållet huvudmannaskap får sluta avtal med en juridisk person eller enskild individ om att utföra uppgifter enligt denna lag. I lagen ska även framgår att bestämmelsen i kommunallagen om avtalssamverkan är tillämplig för tolktjänsten.

Utredningens bedömning: Bestämmelsen i kommunallagen om avtalssamverkan är väl lämpad för regionens tolktjänst.

Regionens tolktjänstverksamhet innefattar inte någon myndighetsutövning.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Regionens tolktjänst ska ledas av ansvarig nämnd

Organiseringen av regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning regleras inom ramen för hälso- och sjukvårdslagen, HSL, genom bestämmelsen i 7 kap. 1 § där det bl.a. anges att ledningen av hälso- och sjukvårdsverksamheten i regionen ska utövas av en eller flera nämnder.

Eftersom regionens ansvar för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet kommer att regleras i en särskild lag utan koppling till hälso- och sjukvårdslagen behöver frågan om ledningen av densamma regleras särskilt. Kraven på organisering av regionens uppgifter finns i kommunallagens bestämmelser om ansvarig nämnd. När regionen, som i detta fall, fått en lagreglerad uppgift att

[69] Se prop. 2016/17:43, s. 97–98.

sköta måste det finnas ett ansvarigt organ i form av en eller flera ansvariga nämnder. Men det är inte nödvändigt att inrätta en särskild nämnd för just tolktjänsten. Enligt lagen är det tillräckligt att det i regionen finns en eller flera nämnder, som svarar för att de författningsstadgade uppgifterna fullgörs.

Det är fullmäktiges uppgift att se till att uppgifterna sköts av en viss nämnd och att det finns regler för respektive nämnd.

I lagen ska förtydligas att bestämmelse om avtalssamverkan gäller för tolktjänsten

Sedan den 1 juli 2018 finns det möjlighet för en kommun eller en region att samverka genom att ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller en annan region (se 9 kap. 37 § kommunallagen, KL, s.k. avtalssamverkan). Sådan avtalssamverkan hindras inte av kravet på anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar, dvs. av lokaliseringsprincipen (2 kap. 1 § KL).

Utredningen bedömer att bestämmelsen i KL om avtalssamverkan är väl lämpad att tillämpas på regionernas tolktjänst även utöver sådana situationer som avses i den föreslagna 3 § andra stycket i den föreslagna lagen om tolktjänst (se avsnitt 7.4). Tolktjänsten är typiskt sett en sådan verksamhet där samverkan mellan främst regioner är lämpligt, både ur kostnadseffektivitetsskäl och för att möjliggöra en mer effektiv och ändamålsenlig tjänst. Det ska därför förtydligas i lagen att bestämmelsen i kommunallagen ska gälla för regionens tolktjänst.

Regionen har behov av att kunna använda privata utförare

Flera regioner tillgodoser i dag sina behov av tolkar genom t.ex. offentlig upphandling eller genom uppdrag till en enskild individ. Denna möjlighet finns i dag genom bestämmelsen i 15 kap. 1 § HSL som gäller de uppgifter som regionen ansvarar för enligt lagen, vilket inbegriper regionens ansvar för tolktjänst. Möjligheten bör enligt utredningen finnas kvar även när tolktjänsten regleras i en särskild lag. Det är t.ex. en förutsättning för att regionen ska kunna inrätta valfrihetssystem för tolktjänster, vilket utredningen föreslår i avsnitt 7.8.

Eftersom utredningen har föreslagit att regionens tolktjänstverksamhet ska ledas av en ansvarig nämnd krävs att möjligheten att överlämna uppgifter på detta sätt regleras särskilt (jfr 10 kap. 1 § KL). Det krävs således stöd i lag för att överlämna de uppgifter som regionen har ansvar för enligt lagen om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet till juridiska personer eller enskilda individer.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns behov av en bestämmelse som ger regionen fortsatt möjlighet att använda sig av privata utförare i viss utsträckning, särskilt när det gäller uppgifter som avser utförandet av själva tolkningen som i dag ofta överlämnas till privata tolkbolag genom t.ex. offentlig upphandling. Det kan även vara ändamålsenligt att lämna över andra uppgifter kopplade till tolktjänsten och som inte rör själva huvudmannaskapet, t.ex. it-support. Bestämmelsen ska nämligen inte innebära att regionen kan avhända sig själva huvudmannaskapet för tolktjänsten. Med huvudmannaskap avses regionens ansvar för att personer som omfattas av målgruppen får tillgång till en god tolktjänst. I det ligger även uppdraget att samordna och organisera tolktjänsten, och ytterst att bestämma vilka tolkuppdrag som ska genomföras och på vilket sätt. Det innebär att ett avtal med en juridisk person eller enskild individ om att t.ex. utföra tolkning inte medför att regionens huvudmannaskap för tolktjänsten övergår på den privata utföraren. Utredningens bedömning är att regionens tolktjänstverksamhet inte innefattar någon myndighetsutövning. Det görs såvitt utredningen kan erfara inte någon prövning av om en person som beställer tolk har en sådan funktionsnedsättning som medför att tolktjänst kan erbjudas. Det fattas inte heller några beslut för det fallet att tolktjänst inte kan erbjudas vid det tillfälle som bokningen avser. Det saknas därför anledning att särskilt reglera frågan om ett överlämnande av uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

7.8 Regionen ska få möjlighet att inrätta valfrihetssystem för tolktjänster

Utredningens förslag: I lagen ska det införas en bestämmelse som innebär att regionen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för utförande av tolktjänster åt döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Det ska även anges i lagen att regionen i sådant fall ska tillämpa lagen om valfrihetssystem.

Utredningens bedömning: De principer som lagen om valfrihetssystem vilar på passar väl för regionens tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Allmänt om valfrihetssystem

För vissa tjänster som är angivna i lag är valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) ett alternativ till offentlig upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Syftet med ett valfrihetssystem är enligt förarbetena att sätta brukaren i fokus, att förskjuta makt från politiker och tjänstemän till medborgare samt ökad valfrihet och ökat inflytande, fler utförare och större mångfald.[70] Ytterligare syften som anges är att förenkla regelverket och att underlätta för små företag att vara leverantörer till offentlig sektor. Ett brukarinflytande förutsattes vidare enligt förarbetena öka kvaliteten på tjänsterna.

Den stora skillnaden mellan ett valfrihetssystem enligt LOV och en traditionell offentlig upphandling enligt LOU är att det i ett valfrihetssystem inte finns någon konkurrenssituation mellan leverantörerna vid tidpunkten för ett tilldelningsbeslut. I ett valfrihetssystem enligt LOV får alla leverantörer som godkänts teckna kontrakt med den upphandlande myndigheten om de skickat in en ansökan och uppfyller kraven. Konkurrenssituationen mellan leverantörerna uppstår i stället efter att kontrakt har tecknats och den pågår löpande under hela avtalsperioden. Det är inte fråga om en priskonkurrens mellan leverantörerna, eftersom priset fastställs av den upphandlande

[70] Prop. 2008/09:29.

myndigheten redan i förfrågningsunderlaget. Valfrihetssystemet medför således att det uppstår en kvalitetskonkurrens i brukarledet. Den enskilda brukaren ges makt och möjlighet att bestämma vad som är god kvalitet genom att välja den utförare som han eller hon uppfattar tillhandahåller den bästa kvaliteten.

Valfrihetssystem passar väl för regionens tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Ett led i att öka valfriheten och inflytandet för tolkanvändarna är att de själva får möjlighet att bestämma vilken tolkleverantör som ska utföra tolkningen. Syftet med valfrihetssystemet är att göra utbudet av tolktjänster större och mer varierat, vilket bidrar till att tolkanvändarna får ett större urval av tolkleverantörer att välja mellan. Tolkanvändarna har genom valfrihetssystemet möjlighet att välja den tolkleverantör som de upplever passar dem bäst och utför den bästa tolkningen. Utredningen gör därför den bedömningen att tolkanvändarna med ett valfrihetssystem kan uppleva att kvaliteten på tolktjänsterna ökar genom ökat inflytande och självbestämmande.

Införande av valfrihetssystem innebär också att marknaden för tolkleverantörerna blir mer förutsägbar och kan bidra till att det blir fler utförare. Viktigt att lyfta fram är att de ställda kraven i såväl upphandling som valfrihetssystem i kombination med ersättningsmodell och en seriös och väl fungerande uppföljning är avgörande för kvaliteten på tolkningen som sådan. Vidare är det viktigt att ersättningen är tillräcklig både för tjänstens utförande och för att tillväxten av tolkar ska vara god.

Samma motiv som framförs i förarbetena till lagen om valfrihetssystem gäller sammanfattningsvis även för regionens utförande av tolktjänster enligt den föreslagna lagen.[71] De fördelar som valfrihetssystem kan ge såväl det allmänna som tolkanvändarna och särskilt mindre tolkleverantörer bör tas tillvara även inom regionens verksamhetsområde att utföra tolktjänster. Regionens uppdrag att utföra tolktjänster omfattar inte någon myndighetsutövning. Sådana tolktjänster kan därför enligt utredningens bedömning passa för valfrihetssystem.

[71] Prop. 2008/09:29.

Det finns inte något hinder för att valfrihetssystem kombineras med verksamhet i egen regi eller upphandlade alternativ.

Behovet av alternativ till offentliga upphandlingar

I dag tillgodoser regionerna behovet av tolkar för tolktjänstverksamheten genom att ha anställda tolkar, tolkar som arbetar på uppdrag och/eller genom tolkbolag som har upphandlats enligt LOU. Fördelningen i detta avseende ser olika ut i de olika regionerna, några har t.ex. endast upphandlade tolkbolag medan andra endast har anställda tolkar. Möjligheten att utforma verksamheten efter hur förutsättningarna ser ut i den aktuella regionen är förstås betydelsefull. Utredningen har emellertid fått indikationer på de problem som följer av en ökad andel offentliga upphandlingar av tolktjänster. I en kartläggning av hur arbetsgivare till tolkar ser på rekrytering, behov av och efterfrågan på tolkar i dag och i framtiden uppges att arbetssituationen med fler och fler offentliga upphandlingar skapar en otrygg arbetsmarknad för tolkar.[72] För tolkbolagen skapar de offentliga upphandlingarna en osäkerhet som gör att de inte vågar anställa fler tolkar.[73]

Vid utredningens samråd med företrädare för tolkarna har framförts att offentliga upphandlingar påverkar kontinuiteten för tolkbolagen negativt eftersom de endast kan förhålla sig till en period om fyra år (avtalsperioden). Det kan innebära osäkra anställningsförhållanden och dåliga förutsättningar att få tillgång till kompetensutveckling för de enskilda tolkarna. Vidare har lyfts att offentliga upphandlingar skapar en osäker marknad där tolkbolag som inte hamnar högt upp i rangordningen riskerar att slås ut eftersom de får för få uppdrag.

Dövas tidning rapporterade den 9 mars 2021 om uppsägning av 20 tolkar i ett av Stockholms största tolkbolag till följd av rangordningen i regionens senaste upphandling. Tolkbolaget ska nu endast använda sig av underleverantörer i stället för att ha egna anställda tolkar. Det i sin tur påverkar möjligheterna till fortbildning och kompetensutveckling.

[72] Fellingsbro folkhögskola (2020), s. 22.
[73] Fellingsbro folkhögskola (2020), s. 22.

Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet har uppmärksammat utredningen på att de begränsade avtalsperioderna vid offentliga upphandlingar innebär sämre förutsättningar för tolkbolagen att ta emot praktikanter från tolkutbildningarna, vilket är ett stort problem för tolkutbildningarna.

Utredningen bedömer mot den bakgrund som beskrivs ovan och utifrån att Tolktjänstutredningen från 2011 lämnade ett liknande förslag att det finns skäl att skapa förutsättningar för regionen att inrätta valfrihetssystem för tolktjänster.

Ökad kontinuitet och valfrihet med ett valfrihetssystem

Enligt utredningen finns det flera fördelar med ett valfrihetssystem för utförande av regionens tolktjänster. En fördel är att systemet löpande är öppet för konkurrens till skillnad från ramavtal där avtalstiden i regel är begränsad till cykler på fyra år. Det innebär en större säkerhet för de aktörer som verkar på marknaden i det att de kan få bättre förutsättningar för att anställa tolkar, att satsa på kompetensutveckling av tolkar och att ta emot praktikanter. Det innebär också att tolkanvändaren får större inflytande över valet av tolk, eftersom hen får välja något av de tolkbolag som ingår i valfrihetssystemet.

En utgångspunkt är att ett sådant valfrihetssystem är öppet för alla leverantörer som uppfyller ställda krav och att något urval inte görs av de upphandlande myndigheterna. Det är individen som har behov av tjänsten, dvs. tolkanvändaren, som väljer utförare.

Hur kan LOV bli tillämplig för tolktjänster?

Som nämnts ovan är LOV endast tillämplig för vissa tjänster. Dessa tjänster anges i 1 kap. 1 § LOV och är kopplade till olika CPV-koder (Common Procurement Vocabulary). Det rör sig främst om olika tjänster inom hälso- och sjukvårdsområdet och inom socialvården. Därutöver finns det vissa andra tjänster som också omfattas av LOV genom att det i lag hänvisas till LOV (t.ex. lagen [2010:536] om valfrihet hos Arbetsförmedlingen). CPV-koden för tolktjänster omfattas inte av LOV i dag. Om LOV ska bli tillämplig för vissa tolktjänster måste det därför regleras särskilt i lag. Det är inte nödvändigt med hänvisning till EU-rätten att i lagen ange vilken CPV-kod

som valfrihetssystemet ska tillämpas på. Utredningen anser att lagstiftningen blir mer tillgänglig genom att ange den tjänst som avses, tolktjänst, utan att referera till någon CPV-kod. Det kan inte heller förväntas leda till några uppenbara tillämpningsproblem.

En ytterligare fråga är om inrättandet av valfrihetssystem ska vara obligatoriskt eller frivilligt för regionerna. Utredningen anser att regionerna själva är de som bäst avgör om valfrihetssystem är möjligt och lämpligt att införa för tolktjänster och i så fall även i vilken omfattning. Tillhandahållande av valfrihetssystem för att utföra tolktjänster ska därför ske genom att regionen i den nya lagen om tolktjänst ges möjlighet att tillhandahålla valfrihetssystem för tolktjänster. När regionen tillhandahåller valfrihetssystem enligt den föreslagna lagen om tolktjänst ska regionen tillämpa LOV. Regionens tolkar i egen regi kan vara en av utförarna i ett sådant system.

Ett annat alternativ skulle vara att regionerna inrättar ett auktorisationssystem med samma principer som ett valfrihetssystem. Det innebär att det inte sker någon anbudsutvärdering från regionens sida utan de leverantörer som uppfyller kraven kommer med i systemet och att den enskilde sedan väljer utförare. Det finns inte några särskilda förfaranderegler för auktorisationssystem utan de allmänna förvaltningsrättsliga reglerna blir tillämpliga. En möjlighet skulle då kunna vara att särskilt lagstifta om auktorisationssystem för teckenspråkstolkar m.fl. på liknande sätt som nyligen föreslagits i regeringens promemoria Auktorisationssystem för elektronisk identifiering och för digital post.[74]

Utredningen gör emellertid bedömningen att LOV i det här sammanhanget fungerar väl och att det därför saknas skäl att lagstifta särskilt om auktorisationssystem för denna grupp av tolkar.

Utredningen konstaterar att LOV är lämplig att använda för regionernas inrättande av valfrihetssystem eftersom det ger regionerna tillgång till befintliga förfaranderegler för systemen. Dessutom tillhandahålls ett förfarande för bl.a. hur leverantörerna kan begära rättelse av beslut om de inte skulle godkännas m.m., vilket innebär en större rättssäkerhet för leverantörerna. En nackdel med LOV kan vara att reglerna är onödigt lika upphandlingsreglerna i LOU, trots att det numera är klargjort att det inte behöver vara på det sättet. Det medför att regionerna skulle kunna inrätta system på ett mycket flexiblare sätt om de inte behöver följa LOV. Utredningen bedömer

[74] Se regeringens hemsida (www.regeringen.se).

dock att fördelarna vad gäller förutsägbarhet och rättssäkerhet genom att tillämpa LOV överväger de nackdelar som finns i bl.a. begränsad flexibilitet.

Om valfrihetssystem inrättas ska lagen om valfrihetssystem tillämpas

I lagen om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet föreslås en bestämmelse om att när regionen tillhandahåller valfrihetssystem ska LOV tillämpas. Utredningen gör därför en kort sammanfattning av innehållet i LOV.[75]

I LOV slås det uttryckligen fast att de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna ska gälla när en myndighet tillämpar valfrihetssystem (1 kap. 2 §). Myndigheten ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Myndigheten ska också iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

En myndighet som beslutat att inrätta eller förändra ett valfrihetssystem ska löpande annonsera på en nationell webbplats (3 kap.). Förfrågningsunderlag ska tillsammans med annonsen finnas tillgängligt på webbplatsen. Den webbplats som avses drivs av Upphandlingsmyndigheten och benämns valfrihetswebben.

Myndigheten ska i ett förfrågningsunderlag ange de villkor som leverantören ska uppfylla för att bli godkänd (4 kap.). Av förfrågningsunderlaget ska den ekonomiska ersättningen till leverantören framgå. Ersättningen i ett valfrihetssystem ska vara enhetlig för de leverantörer som utför samma tjänst. Myndigheten har möjlighet att i förfrågningsunderlaget ange särskilda kontraktsvillkor i form av särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur kontraktet ska fullgöras. Det kan t.ex. röra sig om skyldighet för leverantören att ta uppdrag eller att ta emot alla som väljer leverantören och om skyldighet att medverka vid uppföljning av verksamheten.

Alla leverantörer som önskar delta i ett valfrihetssystem har rätt att ansöka (5 kap.). En leverantör får åberopa andra företags kapacitet. Bestämmelserna om s.k. anbudssekretess i 19 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen gäller inte vid ett ansökningsförfarande enligt LOV.

[75] Delar av detta avsnitt bygger på uppgifter i prop. 2008/09:29.

I LOV regleras under vilka omständigheter myndigheten får utesluta en sökande från att delta i valfrihetssystem (7 kap.). Dessa omständigheter är främst hänförliga till den sökandes ekonomiska problem och brott när det gäller yrkesutövningen.

Samtliga sökande som uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget och som inte uteslutits ska godkännas av myndigheten (8 kap.).

Myndigheten ska till enskilda lämna information om samtliga leverantörer som den tecknat kontrakt med (9 kap. 1 §). Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig. För den enskilde som inte väljer leverantör ska myndigheten tillhandahålla ett icke-valsalternativ (9 kap. 2 §). Myndigheten ska i förväg bestämma vad som gäller då den enskilde inte väljer leverantör. Rangordning av leverantörerna eller slumpvis utseende av leverantör är inte tillåtet. Icke-valsalternativet måste vara konkurrensneutralt och utförare kan t.ex. anvisas enligt en i förväg uppställd turordning eller efter närhetsprincipen. Det är också möjligt att den upphandlande myndigheten låter sin egen verksamhet utgöra alternativet.

I myndighetens skyldighet att tillhandahålla information ingår också att ge information om villkor för omval och hur omvalet går till, t.ex. uppsägningstider och vart den enskilde ska vända sig för att göra ett omval.

I LOV finns det också bestämmelser om rättsmedel (10 kap.). En leverantör som gör gällande att en myndighet brutit mot en bestämmelse i lagen får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.

En sökande kan begära skadestånd i allmän domstol om myndigheten inte följt bestämmelserna i LOV (10 kap. 5 §).

Konkurrensverket har tillsyn över valfrihetssystemen enligt LOV. Verket får inhämta de upplysningar som är nödvändiga för tillsynen från de upphandlande myndigheterna. Upplysningarna ska i första hand inhämtas genom ett skriftligt förfarande. Om det på grund av materialets omfång, brådska eller något annat förhållande är lämpligare, får upplysningarna i stället inhämtas genom besök hos den upphandlande myndigheten eller muntligen. Den upphandlande myndigheten är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär.

Det finns ingen anledning att införa särskilda regler om handläggning vid sidan av de som gäller enligt LOV

Förvaltningslagen är inte tillämplig vid handläggning av ärenden enligt LOV (1 kap. 3 § LOV). Även om förvaltningslagens regler inte är tillämpliga är grundläggande krav på rättssäkerhet ändå uppfyllda, t.ex. finns jävsbestämmelser för kommunala myndigheter i kommunallagen vilka även gäller för regioner. Eftersom leverantörer får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol ges också en möjlighet till domstolsprövning. Vidare ska 22 § förvaltningslagen tillämpas vid bedömningen av när en handling ska anses inkommen till den upphandlande myndigheten (4 kap. 5 § LOV).

En fråga som utredningen har att ta ställning till är om regionen, trots bestämmelsen i 1 kap. 3 § LOV, ska tillämpa förvaltningslagen vid tillhandahållandet av valfrihetssystem. Utredningen anser att det inte finns några bärande skäl som talar för det. Regionens tolktjänstverksamhet omfattas precis som t.ex. regionens hälso- och sjukvård av bestämmelserna i kommunallagen om t.ex. jäv. Det finns inte heller någon annan grund för att särbehandla regionens tolktjänstverksamhet från andra kommunala och regionala verksamheter i detta avseende. Förvaltningslagen ska därför inte tillämpas, utöver de undantag som anges i LOV, för regioner som tillhandahåller valfrihetssystem.

7.9 Om klagomålshantering och tillsyn

Utredningens förslag: I den nya lagen ska det införas en bestämmelse som anger att regionen har en skyldighet att ta emot klagomål och synpunkter på den egna verksamheten från döva, hörselskadade och personer med dövblindhet och deras närstående och att klagomålen snarast och på lämpligt sätt ska besvaras. Det ska även finnas en bestämmelse som anger att regionen ska ge den som klagat en förklaring till vad som har inträffat, och i förekommande fall, en beskrivning av vilka åtgärder som regionen avser att vidta för att en liknande händelse inte ska inträffa igen.

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av ytterligare tillsyn över verksamheten, utöver den som finns i dag genom Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern generellt, Kammarkollegiet såvitt avser auktoriserade tolkar och patientnämnderna respektive Inspektionen för vård och omsorg såvitt avser tolktjänst inom hälso- och sjukvården, tandvården etc. Utifrån att tolktjänsten är en samhällsservice för kommunikation är det mer ändamålsenligt att verksamheten följs upp samlat inom ramen för en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor (se kapitel 14).

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Regionens tolktjänstverksamhet omfattas i dag av regler om klagomålshantering

Enligt nuvarande regelverk omfattas tolktjänstverksamheten av bestämmelserna i patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, i tillämpliga delar. I PSL anges nämligen att med hälso- och sjukvård avses i denna lag verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen, HSL, vilket tolktjänsten gör. I PSL finns sedan den 1 januari 2018 bestämmelser om klagomålshantering (3 kap. 8 a och 8 b §§).[76] Även sedan tidigare har det funnit krav på vårdgivare att ha en organiserad klagomålshantering enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Inkomna rapporter, klagomål och synpunkter ska enligt föreskrifterna sammanställas och analyseras för att vårdgivaren ska kunna se mönster eller trender som indikerar brister i verksamhetens kvalitet. Kraven på att ha en klagomålshantering omfattar, såvitt utredningen kan bedöma, således även tolktjänstverksamheten enligt nu gällande regelverk.

Det finns fortsatt behov av regler om klagomålshantering

Av utredningens fördjupade behovsanalyser framkommer att flera av de intervjuade tolkanvändarna har synpunkter på regionens tolktjänstverksamhet. Det kan handla om att det är krångligt att boka tolk, att man får sen återkoppling på bokningen eller att tolken inte

[76] Prop. 2016/17:122, bet. 2016/17:SoU16, rskr. 2016/17:259.

hanterar tolksituationen på ett bra sätt. Det har även framkommit viss kritik och synpunkter på regionens tolktjänst i de samråd som utredningen har haft med intresseorganisationerna. Det bedöms därför finnas behov av att även fortsatt kunna framföra synpunkter och klagomål till tolkcentralerna. Eftersom det redan finns en sådan möjlighet i dag bedömer utredningen att det inte innebär en tillkommande administrativ börda för regionerna. Möjligheten att få återkoppling från tolkanvändare och deras närstående är enligt utredningen en förutsättning för att kunna utveckla verksamheten och även fortsatt kunna erbjuda en kvalitativ tolktjänst. Att ha en organiserad klagomålshantering kan bidra till regionens systematiska kvalitets- och utvecklingsarbete.

Utredningen föreslår således att regionen även med den nya lagen om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska ha en skyldighet att ta emot klagomål och synpunkter från döva, hörselskadade och personer med dövblindhet och deras närstående. Enskilda tolkanvändare och deras närstående ska således även fortsatt ha möjlighet att lämna synpunkter och klagomål på den aktuella tolkcentralens verksamhet både i det enskilda fallet och mer allmänt med anledning av erfarenheter av verksamheten som tolkanvändare eller närstående.

Regionen ska vidare precis som i dag vara skyldig att snarast besvara klagomål från tolkanvändare och deras närstående. Klagomålen ska besvaras på lämpligt sätt. Vad som är ett lämpligt sätt måste avgöras från fall till fall. Vid bedömningen bör hänsyn tas både till klagomålets art och till tolkanvändarens eller den närståendes förmåga att tillgodogöra sig informationen. Vissa typer av klagomål hanteras bäst och enklast genom ett skriftligt svar, medan andra fordrar en telefonkontakt eller ett personligt möte. Fokus bör ligga på att snabbt lösa eventuella oklarheter och missförstånd och på att besvara de frågor som har ställts. Regionen bedömer själv vilka åtgärder som behöver vidtas för att kunna besvara klagomålet och dra slutsatser för det egna kvalitetsarbetet.

Regionen ska även på samma sätt som i dag vara skyldig att ge den som klagat en förklaring till vad som inträffat, och i förekommande fall en beskrivning av vilka åtgärder som regionen avser att vidta för att en liknande händelse inte ska inträffa igen.

Som tolkanvändare kan man fortsatt vända sig till patientnämnderna om tolktjänsten utförs i samband med hälso- och sjukvård

Patientnämndernas verksamhet regleras i lagen (2017:372) om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården. Nämndens ansvar omfattar hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen, vilket regionens tolktjänstverksamhet i sig inte kan anses vara (se avsnitt 7.2 och 1 § lagen om stöd vid klagomål mot hälso- och sjukvården). En annan sak är att vardagstolkning kan utföras när tolkanvändaren är patient under t.ex. ett läkarbesök, vilket förstås är en hälso- och sjukvårdssituation som omfattas av nämndens ansvar. Patientnämnderna ska bl.a. hjälpa till med information, främja kontakterna mellan patient och vårdpersonal och rapportera iakttagelser och avvikelser av betydelse för patienterna till vårdgivarna. Nämnderna ska även göra Inspektionen för vård och omsorg uppmärksam på förhållanden som omfattas av myndighetens tillsyn.

Utredningen bedömer att den nya lagen om tolktjänst för vardagstolkning inte innebär någon förändring av det ansvar som patientnämnden har när det gäller regionens tolktjänstverksamhet. Enligt utredningens mening har patientnämnderna inte heller i dag något ansvar för själva tolktjänstverksamheten eftersom den i sig inte kan definieras som hälso- och sjukvård, trots att den regleras i HSL. Utredningen bedömer att det inte heller finns skäl att utöka ansvaret för patientnämnderna till att omfatta stöd vid klagomål över tolktjänstens verksamhet. Det skulle innebära att tolktjänstens verksamhet regleras in i en struktur som gäller för hälso- och sjukvården. Det är enligt utredningen inte förenligt med utredningens förslag som syftar till att tolktjänsten inte längre ska höra samman med hälso- och sjukvården. Däremot finns det förstås alltjämt en möjlighet att som patient i hälso- och sjukvården vända sig till nämnden för att få stöd och råd i samband med klagomål över vården, oavsett om vårdbesöket skett med tolk eller inte.

Regionens tolktjänstverksamhet står i dag under viss tillsyn

Enligt nuvarande regelverk står tolktjänstens verksamhet under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som även har att pröva klagomål mot verksamheten. Det framgår av 1 kap. 2 § PSL där det anges att med hälso- och sjukvård avses verksamhet som om-

fattas av hälso- och sjukvårdslagen. Ansvaret regleras i 7 kapitlet i samma lag.

Enligt uppgift från IVO har myndigheten endast fått in ett fåtal tips och klagomål som har koppling till tolktjänster för den aktuella målgruppen inom hälso- och sjukvården. Mot bakgrund av detta har IVO inte kunnat prioritera tillsynen av tolktjänst inom hälso- och sjukvården. Utifrån vad myndigheten har kunnat få fram efter en sökning i sina register har endast ett klagomål lämnats på tolktjänster utanför vårdsituationer.[77]

Eftersom regionernas tolkcentraler är förvaltningsmyndigheter står de även under tillsyn av Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK).

JO granskar myndigheter och tjänstemän ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, både på enskildas och på eget initiativ.[78] I tillsynsarbetet kontrollerar JO att myndigheterna handlägger sina ärenden och i övrigt utför sina uppgifter enligt gällande författningar.

JK har tillsyn över kommunala myndigheter och andra myndigheter som inte är statliga och deras tjänstemän.[79] Syftet med JK:s tillsyn är att kontrollera att lagar och andra författningar efterlevs. JK:s tillsyn är främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten.

Såvitt framkommit har varken JO eller JK behandlat någon anmälan som avser regionernas tolktjänst. Inte heller har det såvitt framkommit utförts någon inspektion av dessa tillsynsorgan vid någon tolkcentral.

Kammarkollegiet utövar tillsyn över auktoriserade teckenspråkstolkar. Den som är missnöjd med en auktoriserad tolk kan anmäla detta till kollegiet. Om det finns anledning till det, kan kollegiet vidta disciplinära åtgärder, antingen genom att ge tolken en varning eller genom att återkalla tolkens auktorisation.

[77] Inspektionen för vård och omsorg, skrivelse skickad till utredningen via e-post 2021-09-03.
[78] 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.
[79] 3 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

Någon ytterligare tillsynsverksamhet ska inte införas för tolktjänsten som i stället bör följas upp på nationell nivå

Med utredningens förslag om en ny lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet kommer tolktjänstverksamheten inte längre att stå under formell tillsyn av IVO eftersom verksamheten inte längre regleras i HSL. Med utredningens förslag kommer tolktjänstverksamheten dock fortfarande stå under tillsyn av JO och JK och de auktoriserade tolkarna kommer att stå under tillsyn av Kammarkollegiet. Precis som när det gäller patientnämnderna kommer förstås IVO fortsatt att ha ansvar för den tolktjänst som sker inom hälso- och sjukvården. Det vill säga när tolkanvändare har att göra med hälso- och sjukvården som patienter eller närstående kommer de fortsatt att kunna vända sig till IVO med klagomål.

När det gäller frågan om att inrätta ett nytt regelsystem för tillsyn av tolktjänstens verksamhet kan det vara värt att påminna om regeringens syn på frågan generellt. I regeringens skrivelse om tillsyn anför regeringen följande.[80] Inför utveckling och översyn av regelverk för tillsyn, är det enligt regeringen väsentligt att också överväga andra styrinstrument för att uppnå samhällsmålen. Det är inte alltid som tillsyn är den mest lämpliga eller effektiva formen av styrning. Om regelsystem inte upprätthålls effektivt, kan det orsaka kostnader för enskilda och för samhället. Tillsynsarbetet är också i sig kostnadskrävande och kan orsaka störningar och påfrestningar för berörda verksamheter. Ekonomiska incitament, information eller utvärdering är exempel på andra styrformer som enligt regeringen kan leda till att reglering får genomslag och därför bör övervägas i stället för tillsyn.

Utredningens bedömning är att det i nuläget inte finns behov av ytterligare tillsyn av tolktjänstverksamheten utöver de allmänna tillsynsverktyg som redogjorts för ovan. Varken Tolktjänstutredningen från 2011 eller den interdepartementala arbetsgruppen föreslog någon särskild tillsyn för tolktjänsten utöver den som redan finns. Och även med deras förslag skulle den tillsyn som IVO ansvarar för i dag upphöra. Det är uppenbart att de tillsynsverktyg som finns för tolktjänsten i dag genom bl.a. IVO bara har använts i mycket begränsad omfattning. IVO har informerat utredningen om att bara ett klagomål inkommit till myndigheten som avser tolktjänst i andra situationer än i hälso- och sjukvården och att myndigheten med hänsyn till

[80] Skr. 2009/10:79, s. 14.

sitt omfattande ansvarsområde inte har kunnat prioritera tillsyn av tolktjänstverksamheten. Dessa omständigheter tillsammans med det faktum att sådan riskbaserad tillsyn som IVO har att prioritera inte är ändamålsenlig för tolktjänstens verksamhet innebär enligt utredningen att IVO inte fortsatt bör ha ansvar för tillsyn över tolktjänstverksamheten. Tolktjänstverksamhet innebär inte – som t.ex. hälso- och sjukvården – några uppenbara risker för människors liv och hälsa utan är en kommunikationstjänst där frågor om kvalitet och tillgänglighet är i fokus. Även om tillgänglighet till själva tolktjänsten är en mätbar parameter framstår tillsyn av densamma som ett trubbigt verktyg. När det gäller kvaliteten i verksamheten kan samma invändningar göras som när det gäller tillgängligheten, dvs. att tillsyn inte framstår som ett ändamålsenligt verktyg. Ett bättre sätt att arbeta för en god tillgänglighet och god kvalitet är enligt utredningen att skapa förutsättningar för nationell uppföljning av tolktjänstverksamheten (se kapitel 14). Sådan uppföljning bör endast göras på aggregerad nivå, dvs. inte på individnivå.

När det gäller klagomål och synpunkter på själva tolkningen och tolkarnas kompetens omfattas auktoriserade tolkar av Kammarkollegiets tillsyn. Utredningen noterar i sammanhanget att förslag som innebär att även utbildade tolkar i talade språk ska omfattas av Kammarkollegiets tillsyn har lämnats i betänkandet Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk.[81]

Enligt utredningen är det angeläget att förslagen i nämnda betänkande följs upp så att regelverken beträffande tillsynen över tolkar i talade språk överensstämmer med det som gäller för tolkar i teckenspråk etc.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte finns några starka skäl som i dagsläget talar för att ytterligare tillsyn ska införas för tolktjänstverksamheten. I stället anser utredningen att tolktjänstverksamheten löpande bör följas upp på nationell nivå. Utredningen lämnar därför i kapitel 14 förslag om att en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor inrättas med uppgift att bl.a. följa upp tolktjänstverksamheten.

[81] SOU 2018:83.

7.10 Om sekretess och tystnadsplikt

Handlingsoffentligheten innebär att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF). Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det krävs med hänsyn till vissa i TF uppräknade ändamål. Begränsningen ska anges noga i en särskild lag eller i en lag som den särskilda lagen hänvisar till (2 kap. 2 § TF). Även yttrandefriheten som regleras i 2 kap. regeringsformen (RF) får bara begränsas genom lag och för särskilt angivna ändamål (2 kap. 23 § RF). Uppräkningen av tillåtna inskränkningsändamål motsvarar i stort, men inte fullt ut, uppräkningen av sekretessgrunder i 2 kap. 2 § TF.

En lag som på olika områden begränsar handlingsoffentligheten och yttrandefriheten är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I förarbetena till den tidigare sekretesslagen angavs att i centrum för lagstiftaren står den ofta svåra avvägningen mellan offentlighetsintresset och intresset av sekretess kring ömtåliga uppgifter.[82] Vidare anfördes att det är viktigt att inte åstadkomma mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt.[83] Sekretess innebär såväl handlingssekretess som tystnadsplikt (enligt 3 kap. 1 § OSL). Principen i OSL är att sekretessreglerna ska gälla såväl i förhållande till enskilda som i förhållande till andra myndigheter.

Om någon begär ut en uppgift som förekommer i en allmän handling, t.ex. en e-post som avser en bokningsförfrågan gällande tolktjänst, måste myndigheten först överväga om uppgiften omfattas av någon sekretessregel. Om det inte finns någon sekretessregel som gäller för den aktuella typen av uppgifter eller i den aktuella typen av verksamhet ska uppgifterna lämnas ut. Det ska noteras att vissa sekretessregler gäller i alla offentliga verksamheter. Myndigheten får i det läget inte ställa frågor till sökanden om vad han eller hon tänker använda uppgifterna till. Om det däremot finns en tillämplig sekretessregel kan det vara befogat att ställa frågor. Många sekretessregler är utformade så att uppgiften är hemlig om det finns skäl att anta att någon enskild, t.ex. en enskild tolkanvändare eller en tolk, lider men om uppgiften lämnas ut. För att göra den bedömningen kan man be-

[82] Prop. 1979/80:2, Del A, s. 65.
[83] Prop. 1979/80:2, Del A, s. 63.

höva fråga sökanden vad han eller hon tänker använda uppgiften till. Om sökanden uppger ett harmlöst syfte kan uppgiften lämnas ut. Framstår det i stället som skadligt kan uppgiften sekretessbeläggas.

Sekretessbestämmelser som är tillämpliga i den administrativa verksamheten

Regionernas organisering av sina respektive tolktjänstverksamheter skiljer sig något åt. Samtliga regioner har emellertid en tolkcentral med en administrativ verksamhet som hanterar bl.a. bokningar, klagomålshantering, personal- och uppdragsadministration och andra uppgifter av administrativ karaktär som rör tolktjänsten, utöver själva tolkningen som utförs av tolkar. Eftersom den administrativa verksamheten sköts av en myndighet, regionens tolkcentral, är de allmänna handlingar som förvaras där offentliga enligt 2 kap. TF. Offentligheten kan emellertid som nämnts ovan begränsas genom särskilda regler om sekretess.

För de olika administrativa delarna av tolkcentralernas verksamhet kan olika bestämmelser om sekretess vara tillämpliga beroende på vem uppgiften rör (tolkanvändare, personal eller annan) och vad uppgiften rör (bokning, personaladministrativt ärende, upphandling eller annat).

Inledningsvis kan konstateras att ansvaret för regionens tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i dag regleras i hälso- och sjukvårdslagen, HSL. Som redogjorts för i avsnitt 7.2 är dock tolktjänsten som verksamhet inte att definiera som hälso- och sjukvård. Sekretessbestämmelsen i 25 kap. 1 § OSL som gäller för uppgifter inom hälso- och sjukvården, är således enligt utredningens bedömning inte tillämplig för tolktjänstens administrativa verksamhet, varken med nuvarande reglering av tolktjänsten i HSL eller med den nya lag som föreslås. Definitionen av hälso- och sjukvård i OSL är nämligen densamma som i HSL. Det finns däremot andra bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som kan tillämpas i regionens administrativa verksamhet. Den redogörelse som görs nedan är inte avsedd att vara heltäckande.

Sekretesskydd vid bokning av tolktjänst

För att få tillgång till regionens tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet görs en bokning vid regionens tolkcentral. Bokningen kan göras muntligen eller skriftligen. I båda fallen gör tolkcentralen en notering kring de uppgifter som behövs. För bokningen kan regionen behöva uppgifter om namn, adress, telefonnummer, e-postadress, tid och plats för tolkuppdraget, ändamål med tolkuppdraget och den tolkmetod som önskas. Om tolkanvändaren är okänd eller om det finns flera personer med samma namn kan även personnummer behövas. Eftersom regionens tolktjänst bygger på en skyldighetslagstiftning görs ingen formell ansökan om att få rätt till tolktjänst. Av det skälet lämnas inte heller några intyg eller andra uppgifter in som rör den enskilde som t.ex. styrker en funktionsnedsättning.

Utgångspunkten är således att det inte är några särskilt integritetskänsliga eller i övrigt skyddsvärda uppgifter som hanteras vid regionens bokningar av tolktjänst. Inte heller personnummer räknas som skyddsvärda uppgifter vid tillämpning av offentlighetsprincipen. Riksdagen har dock nyligen ställt sig bakom en motion som innebär att personnummer inte ska vara en offentlig handling och har tillkännagett detta för regeringen.[84] Det är oklart vad detta kan få för konsekvenser för tolktjänstverksamheten men frågan bör förstås följas av regionerna för att säkerställa att sekretesskyddet när det gäller personnummer hanteras korrekt. Eftersom det är uppenbart att den som bokar och erbjuds tolktjänst har en funktionsnedsättning kopplad till hörseln och/eller synen kan inte en uppgift om hörsel- och/eller synförmåga anses vara en typiskt känslig uppgift i detta sammanhang. Som nämnts ovan hanteras emellertid inte några uppgifter om den enskildes funktionsnedsättning vid tolkcentralens administration av en bokning av tolktjänst.

För uppgifter som lämnas vid en tolkbeställning kan emellertid sekretess föreligga för adress eller annan motsvarande uppgift om tolkbeställningen avser en person som lever under hot. I 21 kap. 3 § OSL regleras skyddet för förföljda personer. Bestämmelsen gäller inom hela den offentliga förvaltningen. I paragrafen anges att sekretess gäller för uppgift om adress, telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt

[84] Bet. 2020/21:SkU22.

med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, dvs. det gäller en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. Sekretessbestämmelsen är enbart avsedd att ge skydd i de fall den enskilde är förföljd. Det kan t.ex. vara så att den enskilde tolkanvändaren har en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen eller att det av annan särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för något allvarligt men om uppgiften röjs. Om förutsättningarna i denna bestämmelse är uppfyllda torde enligt utredningen även uppgift om var och när själva tolktillfället äger rum kunna sekretessbeläggas eftersom de uppgifterna skulle kunna innebära ett sätt att komma i kontakt med den enskilde.

I den mån det förekommer andra känsliga uppgifter i samband med bokning av ett tolkuppdrag som rör en enskilds personliga förhållanden behöver tolkcentralen bedöma om någon av de andra bestämmelserna i 21 kap. OSL är tillämplig. Bestämmelserna i 21 kap. OSL gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Där finns t.ex. en bestämmelse som avser uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv (21 kap. 1 § OSL). Bestämmelsen beskrivs närmare nedan under rubriken Sekretesskydd i klagomålshantering. Samma avvägningar kring sekretess som ska göras när en sådan uppgift förekommer i klagomålshantering ska förstås göras om den förekommer i samband med bokning.

Sekretesskydd i klagomålshantering

Regionens tolktjänst ska som nämnts tidigare utifrån nuvarande regelverket i HSL ha en organiserad klagomålshantering (se avsnitt 7.9). Med den bedömning som utredningen gör att tolktjänsten i dag inte kan definieras som hälso- och sjukvård gäller inte de bestämmelser om sekretess som gäller för hälso- och sjukvårdens klagomålshantering i tolktjänstens klagomålshantering. Utredningens förslag om en ny lag om tolktjänst kommer således inte innebära någon förändring när det gäller sekretesskyddet i samband med klagomålshantering. Det finns emellertid sekretessbestämmelser som är tillämpliga i all offent-

lig verksamhet. Dessa bestämmelser gäller redan i dag för motsvarande verksamhet och de kommer även fortsatt att vara tillämpliga för regionens klagomålshantering.

När det gäller uppgifter som kan förekomma vid klagomålshanteringen gäller på motsvarande sätt som vid bokning av tolkning ett skydd för uppgifter som kan röja personer som är förföljda (21 kap. 3 § OSL).

I klagomålshanteringen kan även förekomma andra uppgifter än de som vanligen bedöms förekomma vid bokning av tolktjänst. Det kan t.ex. förekomma uppgifter om en enskild persons hälsa eller sexualliv. I 21 kap. 1 § OSL regleras sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift. Bestämmelsen gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer och innebär att offentlighet är huvudregeln, och att ett utlämnande kan bara nekas om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften lämnas ut. Av förarbetena till bestämmelsen anges bl.a. att även mindre känsliga uppgifter än de som nämns i paragrafen kan komma att sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen beroende på omständigheterna i det enskilda fallet samt att prövningen kan falla olika ut beroende på om den enskilde är underårig eller vuxen.[85] Vidare anges att även faktorer som i vilken verksamhet uppgiften finns samt av vem eller under vilka förhållanden uppgiften begärs utlämnad kan få betydelse för skadebedömningen och att prövningen kan falla olika ut beroende på den enskildes egen inställning. Den enskilde kan t.ex. själv ha berättat i media att han eller hon har bytt kön. I ett sådant fall kan uppgiften knappast anses vara så känslig att den kan sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen.[86]

En uppgift om att den enskilde har nedsatt hörsel och/eller syn bör i normalfallet inte betraktas som en känslig uppgift eftersom det är en förutsättning för att erbjudas tolktjänst. I vissa fall beroende på omständigheterna kan dock även en sådan uppgift betraktas som känslig för den enskilde. Övriga uppgifter om hälsa och sexualliv i samband med tolktjänstverksamhet bör regelmässigt betraktas som känsliga uppgifter och kan därmed sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen.

[85] Prop. 2005/06:161, s. 97–98.
[86] Prop. 2005/06:161, s. 97–98.

Sekretesskydd för övrig administrativ verksamhet

När det gäller den föreslagna bestämmelsen om att regionen får inrätta valfrihetssystem för tolktjänster kan i sammanhanget nämnas att bestämmelserna om s.k. anbudssekretess i 19 kap. 3 § andra stycket OSL inte gäller vid ett ansökningsförfarande enligt LOV, vilket framgår av 19 kap. 3 a § OSL. Anbudssekretess gäller således enbart vid offentliga upphandlingar enligt LOU och skälen för det har med konkurrensfrågor att göra.[87] Eftersom det inte föreligger någon konkurrens mellan sökande inför godkännandebeslut enligt LOV finns inte skäl att ha absolut sekretess i detta skede.[88] Däremot gäller även vid LOV-förfaranden de vanliga bestämmelserna om sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, som även är tillämpliga för LOU-upphandlingar efter tilldelningsbeslutet (se 31 kap. 16 § OSL).

I den mån det är fråga om personaladministrativ verksamhet, dvs. uppgifter om tolkcentralens personal, finns sekretesskydd för vissa uppgifter i 39 kap. OSL.

I övrigt torde många uppgifter i den administrativa verksamheten vara av sådan karaktär att de kan lämnas ut.

Tolkars tystnadsplikt och sekretesskydd vid tolkningen

När det gäller tystnadsplikten för tolkar och sekretesskyddet av uppgifter vid själva tolkningen ser detta olika ut beroende på inom vilken verksamhet tolkningen sker och om tolken är auktoriserad.

När det gäller tolkning som sker inom någon myndighets verksamhet för vilken sekretess gäller blir samma sekretessregler tillämpliga för tolken som för myndighetens personal i övrigt. Enligt 2 kap. 1 § OSL följer nämligen att ett förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt OSL, eller lag eller förordning som OSL hänvisar till, också gäller för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten. Av förarbetena till OSL framgår att lagen är tillämplig på, såvitt nu är av intresse, personer som har uppdrag hos en myndighet och som har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i dess verksamhet. Som

[87] Prop. 2008/09:29, s. 111.
[88] Prop. 2008/09:29, s. 111.

exempel på sådana uppdragstagare nämns bl.a. tolkar.[89] Det innebär att den som medverkar som tolk vid t.ex. ett läkarbesök omfattas av den sekretess som gäller inom hälso- och sjukvården (se 25 kap. 1 § OSL). Även för övriga tolkuppdrag vid myndigheter som omfattas av specifika sekretessregler gäller att tolken omfattas av den sekretess som gäller för den aktuella verksamheten. I 26 § OSL finns t.ex. regler om sekretess inom socialtjänstens verksamhet.

I detta sammanhang ska nämnas att det finns bestämmelser i 10 kap. 18 a–24 §§ OSL om när sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till polismyndigheten och vissa andra brottsbekämpande myndigheter när det gäller förhindrande eller misstanke om olika typer av brott. För de tolkar som omfattas av tystnadsplikt enligt någon av de bestämmelser som anges i nämnda bestämmelser och som får kännedom om att ett sådant brott som också anges i nämnda bestämmelser planeras eller har begåtts kan det innebära att de kan anmäla detta till den myndighet som också anges i nämnda bestämmelser, utan hinder av tystnadsplikten. Eftersom bestämmelserna är så pass detaljerade och specifika finns det skäl att närmare studera dessa vid den händelse att en sådan situation uppstår. Dessa bestämmelser innebär dock ingen skyldighet att anmäla brott.

När det gäller tolksituationer som sker vid privata vårdinrättningar torde även bestämmelsen om tystnadsplikt i 6 kap. 16 § patientsäkerhetslagen bli tillämplig beträffande tolken. I paragrafen anges att den som, utan att höra till hälso- och sjukvårdspersonalen, till följd av anställning eller uppdrag eller på annan liknande grund deltar eller har deltagit i enskilt bedriven hälso- och sjukvård får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Vid tolkning i situationer och sammanhang som inte sker vid myndigheter och därmed inte omfattas av specifika bestämmelser om sekretess enligt OSL kan vidare lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare vara tillämplig. Lagen gäller dock endast för auktoriserade tolkar. I lagen anges att den som fullgör eller har fullgjort uppdrag som tolk eller översättare inte obehörigen får röja vad han eller hon under uppdraget har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om yrkeshemlighet, affärsförhållande

[89] Se prop. 1979/80:2 Del A, s. 127 f. Jfr även prop. 1979/80:80, s. 72.

eller förhållande av betydelse för landets försvar. Detta gäller även den som är eller har varit anställd som tolk eller översättare.

En konsekvens av gällande regelverk om tystnadsplikt för tolkar är bl.a. att tolkar som inte är auktoriserade, till skillnad från auktoriserade tolkar, i vissa situationer inte omfattas av någon lagstadgad tystnadsplikt trots att de utför uppdrag av samma eller likartad karaktär som de auktoriserade tolkarna. För tolkar som inte är auktoriserade får tystnadsplikten, vid tolkning i denna typ av situationer, lösas genom avtal eller motsvarande. Situationen kan t.ex. lösas genom att regionen ser till att samtliga tolkar som används i verksamheten och som inte är auktoriserade omfattas av avtal om tystnadsplikt.

7.10.1 Upplysningsbestämmelse om sekretess ska införas

Utredningen förslag: I den nya lagen ska det införas en bestämmelse som upplyser om att regionen inte får lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt.

Utredningens bedömning: I och med den nya lagen bör det inte införas nya bestämmelser om sekretess för tolktjänstens administrativa verksamhet eftersom det inte regelmässigt hanteras några typiskt sett skyddsvärda uppgifter där och de befintliga bestämmelserna om sekretess tillgodoser de behov som finns.

I och med den nya lagen bör det inte heller införas nya bestämmelser om tystnadsplikt för tolkar eftersom sådana bestämmelser bör vara generella och omfatta alla sorters yrkesverksamma tolkar och inte bara teckenspråks-, dövblind-, och skrivtolkar. Nuvarande ordning där tystnadsplikten för de tolkar som inte omfattas av lagstadgad tystnadsplikt kan säkerställas genom avtal kan accepteras under en övergångstid men frågan bör på sikt ses över. Eftersom riksdagen har gett regeringen till känna att regelverket för tystnadsplikt för tolkar ska ses över och frågan bereds vid Regeringskansliet stannar utredningen vid att konstatera att frågan är viktig och att den bör följas upp.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Det bedöms inte finnas behov av en särskild sekretessbestämmelse för tolktjänstverksamheten

Den omständigheten att regionens tolktjänst kommer att regleras i en ny särskild lag utan koppling till hälso- och sjukvårdslagen innebär som nämnts ovan inte någon förändring när det gäller sekretess och tystnadsplikt. Samma bestämmelser som gäller i dag för verksamheten och för själva tolkningen kommer som utredningen bedömer det vara tillämpliga även i fortsättningen. Som utredningen nämnt ovan finns t.ex. ett generellt sekretesskydd för uppgifter om enskilds hälsa och sexualliv oavsett i vilken verksamhet uppgifterna finns. Även när det gäller personaladministrativ verksamhet finns tillämpliga bestämmelser om sekretess. Som redogjorts för ovan finns även andra bestämmelser om sekretess som gäller i tolktjänstverksamheten. Utredningen ser inte att det finns några uppenbara behov av kompletterande bestämmelser om sekretess utöver dessa. Bedömningen är således att befintlig reglering av sekretess tillgodoser behoven av integritet och skydd för känsliga och i övrigt skyddsvärda uppgifter som finns.

Frågan om tystnadsplikt för yrkesverksamma tolkar ska ses över

Som nämnts ovan kan det finnas teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar som utför tolkning åt regionernas tolkcentraler och som beroende på var tolkningen äger rum inte omfattas av någon lagstadgad tystnadsplikt. Även om en sådan situation kan lösas genom avtal om tystnadsplikt är situationen inte långsiktigt hållbar. Frågan om denna lucka i lagen när det gäller tystnadsplikt för tolkar, som gäller för alla yrkesverksamma tolkar och inte bara de som är i fråga i detta betänkande, har för ett antal år sedan lyfts i ett tillkännagivande från riksdagen. Genom detta har riksdagen gett regeringen tillkänna att den bör se över regelverket när det gäller tystnadsplikt för tolkar.[90] Konstitutionsutskottet skriver i betänkandet att en utvidgning av en straffsanktionerad tystnadsplikt för tolkar innefattar en rad komplexa ställningstaganden som kräver noggranna överväganden, inte minst när det gäller privatpersoner som tolkar åt exempelvis vänner eller

[90] Bet. 2017/18:KU38.

familjemedlemmar i olika sammanhang.[91] Utskottet noterar i sammanhanget även att präster och andra företrädare för trossamfund inte omfattas av någon lagstadgad tystnadsplikt.

Utredningen ser att det kan finnas behov av att utvidga tystnadsplikten även för yrkesverksamma tolkar som inte är auktoriserade och även i situationer som inte omfattas av OSL eller speciallagstiftning (som t.ex. patientsäkerhetslagen), även om tystnadsplikten kan lösas genom avtal. Det är emellertid, precis som Konstitutionsutskottet anför, en fråga som innebär komplexa frågeställningar och som kräver noggranna överväganden, varför det bedöms svårt att närmare gå in på den frågan inom ramen för detta betänkande. Frågan har heller inte lyfts särskilt i utredningsdirektiven. Vidare finns det enligt utredningen skäl att hantera frågan om tystnadsplikt för tolkar enhetligt för samtliga sorter av yrkesverksamma tolkar, dvs. även för tolkar i talade språk m.fl. Utredningen noterar att tillkännagivandet från riksdagen inte är slutbehandlat och att frågan om utvidgad tystnadsplikt för tolkar bereds vid Arbetsmarknadsdepartementet.[92] Utredningen bedömer därför att det är mest ändamålsenligt att inte lämna några specifika förslag om tystnadsplikt för tolkar inom ramen för regionens tolktjänstverksamhet, utan att frågan bör hanteras i samband med den översyn av regelverket som kan förväntas ske utifrån riksdagens tillkännagivande.

En upplysningsbestämmelse om att uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt inte får lämnas ska införas

Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som redogörs för ovan kan hindra regionens tolkcentraler från att lämna ut uppgifter till andra aktörer men även till enskilda tolkanvändare och deras närstående. För regionens del är det främst bestämmelser i OSL som avses. Även bestämmelserna i lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare kan vara tillämpliga. I den lagen anges att den som fullgör eller har fullgjort uppdrag som tolk eller översättare inte obehörigen får röja vad han eller hon under uppdraget har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om yrkeshemlighet, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar. Detta gäller även den som är eller har varit anställd som tolk eller översättare.

[91] Bet. 2017/18:KU38, s. 49.
[92] Skr. 2020/21:75, s. 318–319.

I detta sammanhang bör nämnas att en enskild kan häva sekretesskyddet som gäller till skydd för honom eller henne genom samtycke (se 12 kap. 2 § OSL). Sekretess hindrar exempelvis inte heller att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (se 10 kap. 2 § OSL). Den bestämmelsen ska dock tillämpas restriktivt, och avsikten är inte att man av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen med stöd av den bestämmelsen.[93]

Utredningen föreslår en bestämmelse som upplyser om att bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt kan hindra regionen från att lämna ut information, t.ex. inom ramen för sitt samordningsansvar, vid en upphandling, i ett valfrihetssystem eller i anslutning till ett klagomålsärende (prop. 2016/17:122).

En liknande upplysningsbestämmelse för hälso- och sjukvården finns i 3 kap. 8 c § patientsäkerhetslagen.

7.11 Inga behov av att reglera behandlingen av personuppgifter i den nya lagen

Utredningens bedömning: Den nya lagen om tolktjänst bedöms inte medföra behov av reglering av behandling av personuppgifter.

En region är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker med stöd av lagen om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Skälen för utredningens bedömning

Behandling av personuppgifter

För att hantera beställningar av tolktjänst kan regionens tolkcentral behöva registrera uppgifter om namn, personnummer, adress och kanske telefonnummer eller e-postadress avseende den person som har behov av tolk. Även uppgift om relevant tolkmetod och tolksätt samt tid och plats för uppdraget kan behöva registreras. Även annan hantering av dessa uppgifter kan behövas för t.ex. kvalitetsutveckling och statistikuppföljning. I princip all sådan registrering sker så-

[93] Prop. 1979/80:2, Del A, s. 465.

vitt utredningen kunnat erfara med tekniska hjälpmedel. Däremot registreras inte, såvitt utredningen fått information om, uppgift om en tolkanvändares funktionsnedsättning, vilket skulle kunna anses motsvara en uppgift om hälsa. De uppgifter som regionen således bedöms behandla är de som benämns personuppgifter, till skillnad från uppgift om hälsa som benämns känsliga personuppgifter. I dataskyddsförordningen omnämns de som särskilda kategorier av personuppgifter, medan man i svensk rätt har valt att behålla begreppet känsliga personuppgifter.[94]

Tolkcentralernas hantering av personuppgifter bedöms i dag främst ske med stöd av bestämmelserna i patientdatalagen (2008:355) som omfattar verksamhet som avses i hälso- och sjukvårdslagen (se 1 kap. 3 §). Enligt uppgift från en tolkcentral hanteras emellertid inte tolkanvändarnas uppgifter på samma sätt som patientdata, vilket enligt utredningen får anses rimligt eftersom tolkanvändarna inte är patienter och det inte förs journaler etc.

Med utredningens förslag kommer tolktjänsten att regleras i en egen lag utan koppling till hälso- och sjukvårdslagen. I och med det kommer patientdatalagen inte längre att vara tillämplig på den personuppgiftsbehandling som behöver göras. Det behöver därför säkerställas att det finns rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig och bedömas om det behövs någon kompletterande lagstiftning.

Dataskyddsförordningen utgör den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU och är i alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna.[95] Förordningen kompletteras genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen är subsidiär, det vill säga den gäller om det inte finns avvikande bestämmelser i någon annan lag eller förordning (se 1 kap. 6 §).

För att behandling av personuppgifter ska vara laglig enligt det EU-rättsliga regelverket måste den ha stöd i någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

En sådan grund är att den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (artikel 6.1 a). En annan grund som aktualiseras när det gäller tolk-

[94] Prop. 2017/18:105, s. 75.
[95] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

tjänstens verksamhet är allmänt intresse (artikel 6.1 e). Regionens tolktjänstverksamhet sker inom ramen för deras befogenhet och är utan tvekan av allmänt intresse. Det är därmed en rättslig grund som kan tillämpas av tolkcentralerna. När det gäller denna grund gäller även att syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra uppgiften. I dagsläget bör det mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, i stället för att behandla uppgifterna manuellt.[96]

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon eller några av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, finns även andra krav för behandling av personuppgifter. Principerna för behandling av personuppgifter, dvs. de allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling, anges i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Artiklarna 5 och 6 i dataskyddsförordningen är grundläggande och kumulativa. Dels måste någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 vara tillämplig, dels måste samtliga principer i artikel 5.1 följas.

Personuppgifter ska enligt artikel 5.1 (a) dataskyddsförordningen behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Vidare anges i artikel 5.1 (b) att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. I samma artikel anges även att ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 inte ska anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen (ändamålsbegränsning).

Kravet i EU:s dataskyddsförordning på att den grund för behandling som avses i artikel 6.1 (c) och (e) ska vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten innebär inte ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse, som ska ha stöd i rättsordningen.[97]

[96] Prop. 2017/18:105, s. 46 f.
[97] Prop. 2017/18:105, s. 48.

Oavsett om själva behandlingen av personuppgifter regleras eller inte är det alltid den personuppgiftsansvarige som ansvarar för, och ska kunna visa att principerna i artikel 5 efterlevs (se artikel 5.2).

Utredningens bedömning är att tolkcentralens administrativa verksamhet inte hanterar uppgifter om hälsa eller andra uppgifter som kan betraktas som känsliga personuppgifter. Med känsliga personuppgifter avses t.ex. uppgifter om hälsa (se artikel 9.1 dataskyddsförordningen). I artikel 9 dataskyddsförordningen finns ett förbud att behandla särskilda kategorier av personuppgifter (känsliga personuppgifter) samt undantag från detta förbud. Vissa av dessa undantag kräver komplettering i nationell rätt. Eftersom utredningen bedömer att några känsliga personuppgifter inte kommer att behandlas vid tolkcentralens administrativa verksamhet behöver det inte heller övervägas om det krävs kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att den nya lagen om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet inte medför behov av någon särskild reglering av behandling av personuppgifter utöver den som finns i EU:s dataskyddsförordning och i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

7.12 Statsbidraget till regionerna ska räknas upp

Utredningens förslag: Statsbidraget till regionerna för tolktjänst för vardagstolkning ska från och med år 2024 höjas med 41 070 000 kronor, från 74 350 000 kronor till 115 420 000 kronor. Statsbidraget ska alltjämt vara riktat till regionens tolktjänstverksamhet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet och fördelas utifrån den fördelningsmodell som infördes 2008.

Fördelningen av statsbidraget ska senast år 2028 ses över av den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor för att bedöma om det finns behov av att öka träffsäkerheten utifrån regionernas olika förutsättningar att tillhandahålla tolktjänst och för att stimulera regiongemensam utveckling och samverkan samt ökad kostnadseffektivitet avseende regionernas ansvar för tolktjänst.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund till statens finansiering och nuvarande fördelningsmodell

Bakgrunden till statens finansiering av tolktjänsten är att riksdagen 1994 beslutade om ett statsbidrag till regionerna, för att täcka deras merutgifter då begreppet vardagstolkning hade utvidgats.[98] Syftet med bidraget var enligt förarbetena att ge sjukvårdshuvudmännen möjligheter att fortsätta att utveckla tolktjänsten, så att den bättre svarar mot brukarnas behov.[99] Statsbidraget skulle betalas ut under en uppbyggnadsperiod på fem år. År 1994 var bidraget 15 miljoner kronor och ökade sedan med 15 miljoner kronor per år de följande fyra åren. Staten har sedan fortsatt att betala ut bidraget, även efter de fem år som angavs i propositionen. Sedan 1998 har statsbidraget varit cirka 75 miljoner kronor per år.[100]

Utbetalningen görs sedan 2008 (under en övergångsperiod fram till 2010) enligt en särskild fördelningsnyckel som utgår från regionernas kostnader för tolktjänsten år 2005.[101] Fördelningsmodellen har som utgångspunkt att statsbidraget i genomsnitt ska finansiera 40 procent av kostnaderna för tolktjänsten.[102] Tidigare fördelades bidraget efter invånarantal, men region Örebro fick en extra tilldelning eftersom de har många tolkanvändare på grund av att Riksgymnasiet för döva och hörselskadade är placerat där.

Hur finansieringen av tolktjänsten ser ut i dag

Regionerna finansierar tolktjänst för vardagstolkning genom statsbidrag, egna medel och sålda tjänster. Utifrån svaren på utredningens enkät till tolkcentralerna avsatte regionerna under 2019 sammanlagt 182 262 044 kronor av egna medel för finansiering av tolktjänsten. Därutöver sker en viss försäljning av tolktjänster, främst till andra myndigheter och regioner. Av enkätsvaren framgår att finansieringen från den källan under samma år var 39 467 820 kronor. Statsbidraget för 2019 uppgick till 74 341 000 kronor. Regionernas sammanlagda finansiering av tolktjänsten uppgick för 2019 således till 296 070 864 kro-

[98] Prop. 1992/93:159.
[99] Prop. 1992/93:159.
[100] Socialstyrelsen (2011), s. 8.
[101] Socialstyrelsen (2011), s. 17.
[102] Fördelningsmodellen redogörs för i SOU 2006:54.

nor. Eftersom delsummorna som avser egenfinansiering av tolktjänst och försäljning av tolktjänst baseras på utredningens enkätsvar som endast inkluderar 19 av 21 regioner är emellertid den totala summan av regionernas finansiering av tolktjänst för vardagstolkning något högre. Utredningen utgår då från att egenfinansieringen av de två regioner som inte besvarat enkäten i vart fall uppgick till 3 305 000 kronor för 2019, eftersom det var deras redovisade egenfinansiering år 2007.[103]

Utifrån dessa uppgifter och antaganden utgår utredningen från att regionernas sammanlagda finansiering av tolktjänsten för 2019 uppgick till cirka 300 000 000 kronor. Nettokostnaden för tolktjänsten, dvs. utan sålda tjänster, vilka uppgick till cirka 40 000 000 kronor, blir då cirka 260 000 000 kronor för 2019. Samtidigt uppgick tolkcentralernas totala nettokostnader år 2010 till 216 792 840 kronor.[104] Kostnaderna har därmed under dessa nio år ökat med cirka 43 000 000 kronor.

Statsbidraget ska räknas upp för att svara mot kraven på en förstärkt tolktjänst

Statsbidraget till regionerna för medfinansiering av tolktjänst för vardagstolkning har inte förändrats sedan det permanentades 1998 samtidigt som regionernas kostnader för tolktjänst för vardagstolkning har ökat. För närvarande finansierar statsbidraget i genomsnitt 30 procent av regionernas nettokostnader för tolktjänst, men fördelningen ser förstås olika ut i olika regioner (se avsnitt 5.1). Statsbidraget till regionerna för 2021 var 74 350 000 kronor.[105]

De förändringar som utredningen föreslår i avsnitt 7.5 innebär ett utökat åtagande för regionerna vad gäller samordning av övrig tolktjänst för målgruppen vilket bedöms leda till ökade kostnader. Det är inte möjligt att i detalj beräkna kostnaderna för detta ökade åtagande men givet antagandena innefattande kostnader för i genomsnitt två heltidsanställda per region samt kostnader för kommunikation, informationsinsatser m.m. uppskattar utredningen kostnaden till i genomsnitt 2 000 000 kronor per region och år eller totalt 42 000 000 kronor per år. Vidare innebär den förändring som utred-

[103] Socialstyrelsen (2011), s. 18.
[104] SOU 2011:83, s. 82.
[105] Socialstyrelsens regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 4:2.

ningen föreslår i avsnitt 7.4.2 ett utökat åtagande för regionerna vad gäller ledsagning för personer med dövblindhet. Utredningen har i avsnitt 15.6.3 uppskattat det till en ökad kostnad för regionerna med cirka 10 000 000 kronor per år. Uppskattade kostnadsökningar för regionerna summerar i och med detta till 52 000 000 kronor per år.

Samtidigt flyttas ansvaret för tolktjänst i arbetslivet över till Arbetsförmedlingen vilket enligt utredningen leder till minskade kostnader för regionerna. Baserat på antagandena i avsnitt 15.7.1 att regionernas kostnader för tolk i arbetslivet utgör cirka 19,5 procent av nettokostnaderna uppskattar utredningen att regionernas kostnader minskar med cirka 50 000 000 kronor per år.

Utredningens bedömning är således att förslagen sammantaget innebär något ökade kostnader för regionerna och konstaterar samtidigt att nuvarande statsbidrag endast kompenserar för 30 procent av regionernas kostnader för tolktjänst. Mot denna bakgrund och då statsbidraget har varit detsamma sedan 1998 föreslår utredningen att bidraget räknas upp. Ett uppräknat statsbidrag ger förutsättningar för regionerna att göra den kapacitetsförstärkning av tolktjänsten som utredningen menar behövs för att tjänsten ska kunna svara mot de behov som finns. Detta gäller inte minst möjligheten att svara mot behovet av tolk i fritidssituationer och andra situationer av privat karaktär. Tidigare utredningar och intresseorganisationerna har pekat på att det finns ett stort mörkertal i antalet tolkbeställningar på det området. Utredningens förslag till ny lag om tolktjänst kommer att innebära ökade möjligheter för regionerna att tillhandahålla tolk i dessa situationer, varför beställningarna torde öka.

Vidare ger ett uppräknat statsbidrag förutsättningar för en stärkt kompetensförsörjning av tolkar och bättre förutsättningar att rekrytera och behålla tolkar, innefattande specialiserade tolkar och tolkar med annan särskild kompetens.

Uppräkningen av statsbidraget bör göras utifrån kostnadsutvecklingen enligt löne- och prisförändringen för regioner exklusive läkemedelskostnader (LPI och LPIK) och utgå från år 2005 som även utgör basåret för fördelningsmodellen till regionerna.

En uppräkning enligt LPIK innebär att statsbidraget år 2020 skulle ha uppgått till cirka 114 500 000 kronor. Baserat på Sveriges Kommuner och Regioners prognos för LPIK för år 2021 skulle kostnaderna uppgå till cirka 115 400 000 kronor.

Utredningen föreslår således att statsbidraget till regionerna för vardagstolkning räknas upp med 41 070 000 kronor, från 74 350 000 kronor till 115 420 000 kronor från och med året för ikraftträdande av den lag om tolktjänst som föreslås, vilket är 2024. Det innebär att statsbidraget genom uppräkningen skulle kompensera för i genomsnitt cirka 40 procent av regionens nettokostnad för tolktjänsten, vilket är i linje med den fördelningsmodell som infördes 2008 (se ovan).

Utredningen bedömer att regionernas kostnader givet ovan beräkningar och förslag sammantaget minskar med cirka 39 000 000 kronor. Skattningarna redovisas i tabell 15.1 i avsnitt 15.6.3 där även övriga ekonomiska konsekvenser för regionerna redovisas.

En översyn av fördelningen av statsbidraget ska göras efter en tid

Utöver en uppräkning av statsbidraget anser utredningen att det några år efter den nya lagen om tolktjänsts införande ska göras en översyn av fördelningen av statsbidraget. Skälen för detta är flera. Regionerna ser olika ut avseende bl.a. geografi och demografi, vilket påverkar deras förutsättningar att genomföra sitt uppdrag att erbjuda tolktjänst. Exempelvis kan det utökade samordningsansvaret enligt den nya lagen påverka regionerna olika. Det kan därför finnas anledning att följa upp om, och i så fall hur, träffsäkerheten i bidragsgivningen kan öka till regionerna utifrån antalet tolkanvändare, användarmönster och tolkbehov. Vidare kan det finnas anledning att se över om det bör ställas villkor i statsbidraget för att främja fortsatt utveckling och samverkan mellan regionerna samt bidra till ökad kostnadseffektivitet för tolktjänsten. Utredningen har bl.a. i avsnitt 10.4 pekat på att statsbidraget skulle kunna användas som ett verktyg att stimulera digital samverkan och utveckling i regionerna. Detta ligger i linje med statsbidragets ursprungliga syfte att stimulera utveckling. Det kan också finnas anledning att överväga om det även bör ställas villkor i statsbidraget om samordnade bokningsmöjligheter.

Utredningen anser därför att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor som utredningen föreslår ska inrättas (se avsnitt 14.2) ska få i uppdrag göra en översyn av statsbidraget utifrån ovan nämnda aspekter. Innan en sådan översyn görs kan det dock vara lämpligt att avvakta redovisningen av den ovan nämnda förstudien om en regiongemensam distanstolkningstjänst samt att ett nationellt

system för uppföljning av tolktjänsten har kommit på plats som ökar möjligheten till ett samlat underlag om tolktjänsten och dess utveckling (se närmare avsnitt 14.2). Med hänsyn till detta anser utredningen att en översyn av statsbidraget ska göras senast år 2028, vilket torde vara ett rimligt tidsperspektiv för genomförande av nyss nämnda åtgärder.

8 Ett samlat och förstärkt tolkstöd i arbetslivet

8.1 Behovet av att samla och stärka tolkstödet i arbetslivet

I utredningens direktiv anges att åtgärder behöver vidtas för att skapa bättre möjligheter för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta på lika villkor i arbetslivet.

Delaktighet i arbetslivet är en grundläggande förutsättning för människors självständighet och försörjning och har även stor betydelse för hälsa, välbefinnande och livsmöjligheter. Den bild som framkommit under utredningens arbete är att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet generellt sett både har sämre möjligheter att komma in på arbetsmarknaden och att utvecklas och avancera i arbetslivet. Enskilda tolkanvändare och berörda intresseorganisationer ger uttryck för att de förekommer både direkt och indirekt diskriminering i arbetslivet. Upplevelsen av att betraktas som en ekonomisk börda av arbetsgivaren och avsaknaden av lika möjligheter till löne- och karriärutveckling kan nämnas som exempel. Enskilda individer upplever att de är helt utestängda från arbetsmarknaden på grund av det egna tolkbehovet. Många gånger är tillgången till ett fungerande kommunikativt tolkstöd det som krävs för att kunna delta på likvärdiga villkor i arbetslivet. Ett välfungerande och ändamålsenligt tolkstöd i arbetslivet är därför ett viktigt medel för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska kunna få, behålla och utvecklas i sitt arbete. Det är även viktigt för att samhället ska kunna ta tillvara de resurser och den kompetens som dessa personer besitter. Att inte göra det skulle innebära betydande förluster för samhället.

Den bild av dagens samlade tolkstöd i arbetslivet, som framträder i utredningens fördjupade behovsanalyser (se närmare avsnitt 5.3) och i de samråd och kontakter som utredningen har haft med berörda intresseorganisationer och enskilda tolkanvändare, är ett system som varken upplevs som välfungerande eller ändamålsenligt. Systemet upplevs snarare som krångligt mot bakgrund av det splittrade ansvaret för tolktjänst mellan regioner, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen. Många gånger uppstår situationer där tolkanvändaren själv måste hantera oklarheter kring vilken aktör som ska stå för kostnaden för en viss situation i arbetslivet.

Det framkommer även att tolktjänsten inte motsvarar de faktiska behov som finns i arbetslivet. Det handlar dels om att gruppen som behöver tolktjänst i arbetslivet är större än tidigare, dels om att det samlade tolkstödet är för begränsat. Såvitt utredningen kan bedöma har det totala tolkbehovet vuxit över tid till följd av att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i högre utsträckning än tidigare genomgår eftergymnasial utbildning och att allt fler är yrkesverksamma inom fler områden och på arbetsplatser där merparten medarbetare är hörande. Dagens arbetsmarknad innebär också att det i majoriteten av förekommande yrken finns stora eller mycket stora krav på informationsutbyte och kommunikation som en del i yrkesutövandet. I en rapport från 2021 redogör Arbetsförmedlingen för att en stor del av arbetskraften kommer att behöva kompetensutveckla sig i syfte att behålla sin ställning på arbetsmarknaden samt att sociala kompetenser blir allt viktigare i arbetslivet.[1] Digitala kommunikationsmetoder eller hjälpmedel kommer aldrig fullt ut kunna möta de behov av tolk som finns för döva och hörselskadade personer. Dessa ska snarare fungera och betraktas som ett komplement till tolk.

Det är vidare problematiskt att arbetsgivarens juridiska ansvar för att anpassa arbetsmiljön genom att tillhandahålla tolk är oklart. Varken tillämpliga författningar, förarbetsuttalanden eller praxis ger någon tydlig vägledning kring detta. Det finns bara ett relevant avgörande från domstol som rör just tolkkostnader och där bedömdes arbetsgivaren inte ha ansvar för de förväntade tolkkostnaderna (AD 2017 nr 51). I målet prövades frågan om en högskola hade brutit mot diskrimineringslagen genom att neka en döv arbetssökande anställning som lektor, med hänvisning till att de åtgärder för tillgänglighet, främst tolktjänster, som behövdes för att hen skulle komma i

[1] Arbetsförmedlingen (2021).

en jämförbar situation med en person utan funktionsnedsättning var för kostsamma och belastande för att vara skäliga. För tjänsten fanns krav på sammanlagt 450 timmars muntlig kommunikation per år. I målet bedömdes de sammanlagda tolkkostnaderna uppgå till mellan 740 000 kronor och 1 173 900 kronor per år. Arbetsdomstolen prövade först skäligheten av det lägre beloppet och kom fram till att det inte var skäligt att kräva att en arbetsgivare ska svara för åtgärder för tillgänglighet av aktuellt slag till en årlig kostnad om drygt 500 000 kronor (domstolen exkluderade då den del av kostnaderna som skulle ersättas med lönebidrag).

Målet togs senare upp av FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Kommittén anförde i sitt beslut att arbetsgivaren skulle ha haft en bättre dialog med den sökande om vilka åtgärder som skulle behövas för att hen skulle kunna få tjänsten. Eftersom det inte hade skett menade kommittén att Sverige inte levt upp till sina förpliktelser enligt artikel 5 och 27 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Sverige uppmanades av kommittén att bl.a. vidta åtgärder för att förhindra liknande situationer i framtiden.

Enligt utredningen visar beslutet från FN-kommittén bl.a. att det behövs bättre kunskap och verktyg för att möta de utmaningar och behov som en inkluderande arbetsmarknad innebär. Beträffande döva m.fl. handlar det inte bara om ett välfungerande tolkstöd från det allmänna utan även om att skapa förutsättningar för en kunskapsbaserad dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare kring andra former av anpassningar och kommunikativa stöd. Här behöver såväl arbetsgivare som arbetstagare vara flexibla och kreativa för att skapa bästa möjliga förutsättningar för delaktighet.

Det finns således flera skäl som talar för behovet av att både samla och stärka det allmännas tolkstöd i arbetslivet och med detta skapa bättre möjligheter för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta i arbetslivet på lika villkor som andra och minska risken för diskriminering och utanförskap.

8.2 En ny insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Utredningens förslag: Det allmännas stöd till tolk i arbetslivet ska samlas hos Arbetsförmedlingen inom ramen för en särskild insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Insatsen innebär att Arbetsförmedlingen får lämna ekonomiskt bidrag för kostnader för tolk åt döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som behöver tolkstöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete eller att utvecklas i sitt arbete som anställd, företagare eller fri yrkesutövare. Bidrag får lämnas till arbetsgivaren eller den som har kostnader för tolk med högst 10 prisbasbelopp per person och år. Vid deltidsarbete ska bidraget minskas i förhållande till arbetstiden. Med prisbasbelopp avses prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Insatsen ska regleras i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Nuvarande bestämmelse som avser ekonomiskt bidrag för kostnader för tolk åt personer med hörselnedsättning som tar del av en utbildning som anställd med högst 150 000 kronor per år ska upphöra att gälla. Även bestämmelsen om att bidrag inte får lämnas för insatser som en region ska svara för ska upphöra att gälla.

Utredningens bedömning: För att säkerställa att insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet uppfyller sitt ändamål bör den följas upp och utvärderas av Arbetsförmedlingen tre år efter dess införande.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Det allmännas tolkstöd i arbetslivet behöver samlas hos en aktör

Tolktjänst i arbetslivet beskrivs av regionernas tolkcentraler som det område där de har störst problem med gränsdragning mellan vad som innefattas i regionernas ansvar för vardagstolkning och vad som är arbetsgivarens respektive Arbetsförmedlingens ansvar. Mycket tid och resurser läggs enligt tolkcentralerna på att reda ut dessa oklar-

heter. Bilden av ett otydligt system bekräftas av tolkanvändarna i de fördjupade behovsanalyser som utredningen har genomfört (se avsnitt 5.3). Tolkanvändarna ger även uttryck för att de ofta själva får ägna tid åt oklarheter gällande ansvarsfrågor. Sammantaget skapar detta en oförutsägbarhet och otrygghet hos enskilda tolkanvändare och försvårar för dem att på lika villkor som andra delta i olika situationer i arbetslivet.

Det splittrade ansvaret för tolkstöd i arbetslivet har även lyfts fram tidigare och förslag på förändringar har lämnats. 1989 års handikapputredning menade att situationen skulle underlättas genom att landstingen (numera regionerna) skulle överta ansvaret från Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS (numera Arbetsförmedlingen) gällande tolk vid nyanställning, introduktion och utbildning inom företag eller på annan arbetsplats.[2] I propositionen som följde anförde regeringen att fanns anledning att precisera, förenkla och samordna hanteringen av tolk i arbetslivet som i vissa fall tillhandahölls av AMS och i andra fall av landstingen.[3] Det förslag som lämnades innebar att landstingens ansvar för vardagstolkning också skulle omfatta tolk i arbetslivet, vid nyanställning, introduktion och utbildning inom företag eller på annan arbetsplats.

Även Arbetsförmedlingen bedömde i en rapport från 2008 om arbetsmarknadspolitikens stöd till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att alla former av tolkstöd bör lämnas samlat från en instans och med klara regler om vad som gäller i hela landet.[4]

Vidare bedömde Socialstyrelsen i en rapport från samma år om begreppet vardagstolkning att landstingens ansvar när det gäller vardagstolkning i arbetslivet är oklart och att det är svårt att tydliggöra detta när inte heller arbetsgivarens ansvar är klarlagt.[5]

Tolktjänstutredningen från 2011 föreslog att huvudansvaret för tolktjänsten skulle samlas hos en statlig aktör i form av en ny tolktjänstmyndighet.[6] Enligt Tolktjänstutredningens förslag skulle tolktjänstmyndigheten ta över regionernas ansvar för vardagstolkning i arbetslivet. Tolktjänstutredningen föreslog även att ansvaret för att ge tolkstöd vid utbildning inom en arbetsplats skulle läggas på den nya myndigheten och att Arbetsförmedlingens bestämmelse om bidrag

[2] SOU 1991:97, s. 84 f.
[3] Prop. 1992/93:159, s. 156 och 202.
[4] Arbetsförmedlingen (2008).
[5] Socialstyrelsen (2008).
[6] SOU 2011:83, s. 199 f. och 231 f.

till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning skulle upphöra att gälla. Tolktjänstutredningen motiverade förslaget med att regelverket tydliggjordes genom att endast en aktör svarar för tolktjänst i en viss given situation. Slutligen föreslog Tolktjänstutredningen att Arbetsförmedlingen även i fortsättningen skulle besluta om stöd till personligt biträde, dock inte sådant stöd som avser tolkkostnader. Eftersom betänkandet inte har remitterats finns inga remissyttranden att redovisa avseende förslaget.

I departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning föreslogs dels en ny lag om vardagstolkning i syfte att tydliggöra regionernas ansvar för tolk i arbetslivet, dels ett informationsuppdrag till Myndigheten för delaktighet för att tydliggöra olika aktörers ansvar att tillhandahålla tolk i arbetslivet.[7] I promemorian lämnades dock inga förslag som syftade till att tydliggöra andra huvudmäns ansvar för tolk i arbetslivet. De remissinstanser som yttrade sig över promemorian var överlag negativa och ansåg att förslagen inte löser det splittrade ansvaret för tolk. De specifika synpunkter som fördes fram i remissyttrandena avseende just tolkstöd i arbetslivet var bl.a. att bidrag till personligt biträde egentligen inte avser tolkkostnader och att det inte är rimligt att ansvaret går över på regionen när Arbetsförmedlingens medel för tolk är slut.

Utredningen kan konstatera att problemen med ett splittrat ansvar för tolkstödet i arbetslivet har lyfts tidigare i många sammanhang men att det sedan regionens ansvar för tolktjänst lagreglerades 1994 inte har skett några strukturella förändringar på området. Det är för utredningen uppenbart att frågan alltjämt är central och kräver en lösning. De utmaningar som Sverige har ställts inför med en lågkonjunktur i kombination med de ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga konsekvenser som följer av covid-19-pandemin visar också tydligt på behovet av en mer flexibel arbetsmarknad där det ställs ökade krav på omställning och omskolning för att kunna möta de snabba förändringar som sker och kan ske på arbetsmarknaden. Samtidigt riskerar utanförskapet att öka för människor som redan står långt från arbetsmarknaden. Det är därför angeläget att alla som har möjlighet ska kunna arbeta eller omskola sig både nu och i framtiden. För en del döva, hörselskadade och personer med dövblindhet krävs ett omfattande och långsiktigt tolkstöd för att de ska kunna delta på lika villkor som andra. Alternativet – att hamna i utanförskap – är en-

[7] Ds 2016:7.

ligt utredningen betydligt sämre, både ur individens perspektiv och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Det är mot denna bakgrund som utredningen bedömer att det ekonomiska ansvaret för det allmännas tolkstöd i arbetslivet ska samlas hos en offentlig aktör. En sådan ordning ökar tydligheten och förutsägbarheten i ansvarsfrågan och minskar den administrativa bördan för såväl tolkanvändare, arbetsgivare som den aktör som tillhandahåller stödet vilket i sin tur ger potential för en mer kostnadseffektiv tjänst.

8.2.1 Arbetsförmedlingen ska ansvara för finansieringen av det allmännas tolkstöd i arbetslivet

I utredningens uppdrag ingår inte att analysera förslag som avser inrättande av en ny statlig tolktjänstmyndighet. Utredningen har tolkat det så att förslag som innebär att en ny myndighet bildas med ett samlat ansvar för att tillhandahålla tolktjänster i olika situationer för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet inte ska analyseras (se avsnitt 6.3.1). Utredningen bedömer däremot att förslag som avser att en ny eller befintlig statlig myndighet får ett större ansvar för någon del av tolkstödet till målgruppen är förenligt med direktiven. Ett sådant område är arbetslivet och arbetslivstolkning, som också lyfts fram i direktiven som ett särskilt prioriterat område där åtgärder behöver vidtas.

Mot den bakgrunden har utredningen övervägt om det finns någon befintlig myndighet, statlig eller kommunal/regional, som kan ges ett samlat ansvar för finansieringen av tolkstöd i arbetslivet för målgruppen.

Arbetsförmedlingen är en statlig myndighet som bl.a. har i uppdrag att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.[8] Myndigheten har även sektorsansvar för funktionshinderfrågorna inom arbetsmarknadspolitiken.[9] Arbetsförmedlingen hanterar redan i dag flera insatser som rör olika former av stöd i arbetslivet för personer med funktionsnedsättning. Stöden ges inte sällan inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program. De arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den

[8] 2 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
[9] 5 § förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen.

enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete.[10] Stöden kan vara både kortsiktiga och långsiktiga. Lönebidrag för trygghet är t.ex. ett stöd som kan lämnas under obegränsad tid genom beslut om förlängning.[11] Att insatserna även kan syfta till att en person ska ges förutsättningar att behålla ett arbete innebär enligt utredningen att även personer som redan har en anställning omfattas. Bestämmelser om programmen finns t.ex. i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Inom ramen för nyss nämnda förordning har Arbetsförmedlingen en särskild insats som riktar sig till personer med hörselnedsättning som avser bidrag till kostnader för tolk vid utbildning. Målgruppen personer med hörselnedsättning får även utifrån Arbetsförmedlingens praxis bidrag till tolk genom insatsen personligt biträde. Båda dessa insatser regleras i ovan nämnda förordning och de är inte begränsade till att endast omfatta personer som precis har fått en anställning. För att bedöma förutsättningarna för personer som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet att få tillgång till adekvata anpassningar i arbetslivet har Arbetsförmedlingen särskild kompetens i form av dövkonsulenter.

Arbetsförmedlingen är vidare en nationell aktör med goda förutsättningar att skapa och upprätthålla likvärdighet över landet avseende tillämpning av de föreskrifter som kommer att reglera tolkbidraget. Myndigheten har även goda möjligheter att följa upp och utvärdera insatsen och den har en upparbetad struktur för administration och utbetalning av bidrag till tolk eftersom den redan i dag administrerar en liknande insats, bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning. Arbetsförmedlingen kan även skapa sig en samlad bild av tolkanvändarens behov i arbetslivet eftersom myndigheten beslutar och administrerar andra stödåtgärder som fortsatt kan vara aktuella för målgruppen som komplement till insatsen bidrag till tolk. Därutöver har myndigheten genom sina lokalkontor och upparbetade kontaktvägar förutsättningar att ha goda kontakter med arbetsgivare och bedöms även ha förmåga att nå ut med information både till målgruppen för insatsen och till arbetsgivare.

[10] 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[11] Ds 2016:14, s. 20.

Mot denna bakgrund är utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen har goda förutsättningar att ha det samlade ansvaret för det allmännas bidrag till tolk i arbetslivet. Det finns ingen annan statlig myndighet med motsvarande kapacitet och uppdrag och utredningen gör därför ingen vidare analys av om någon annan statlig aktör är lämplig för uppdraget.

När det gäller frågan om det allmännas ansvar för tolk i arbetslivet i stället borde samlas hos regionerna konstaterar utredningen att 1989 års handikapputredning förordade detta i sitt förslag om att ge regionerna ett lagstadgat ansvar för vardagstolkning i arbetslivet.[12] Den ambitionen är således grunden för nuvarande lagstiftning i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), även om regeringen i den därpå följande propositionen inte klargjorde räckvidden av detta ansvar.[13] Utredningen kan konstatera att regionernas tolktjänst inte har tagit den roll som central aktör på arbetslivsområdet som 1989 års handikapputredning hade förhoppningar om. Enligt utredningen beror detta sannolikt på otydlighet i den ovan nämnda propositionen kring ansvarets räckvidd i kombination med ekonomiska faktorer och regionernas möjlighet att bära det samlade ansvaret för tolkstöd i arbetslivet inom befintliga medel. Det är också ett faktum att regionerna behöver prioritera den tolktjänst som de tillhandahåller och att andra områden såsom tolk i hälso- och sjukvård ofta prioriteras före tolk i arbetslivet.

Det finns också stora svårigheter förknippade med den förstärkning av medel från stat till regioner som skulle krävas för att samla ansvaret för tolk i arbetslivet hos regionerna, bl.a. vad avser en likvärdig fördelning av medel mellan regionerna och uppskattade kostnader.

Under åren 2018–2020 kunde regionerna söka statsbidrag för tolkstöd i arbetslivet. Den tillfälliga stimulanssatsningen omfattade årligen 15 miljoner kronor.

Resultatet av den tillfälliga stimulanssatsningen är diskutabel eftersom endast 14 av 21 regioner har valt att söka medel under åren.[14] Under den tidsbegränsade satsningen ökade dock efterfrågan av statsbidraget för varje år. Statsbidraget uppges ha haft en positiv påverkan på målgruppens möjligheter att delta i arbetslivet och gett ökade möjligheter att kunna utföra mer kvalificerade arbetsuppgifter. Ut-

[12] SOU 1991:97.
[13] Prop. 1992/93:159.
[14] Socialstyrelsen (2021).

nyttjandet av statsbidraget under 2020 har dock påverkats negativt av covid-19-pandemin eftersom flertalet regioner uppger att de på grund av pandemin sett en minskad efterfrågan av tolktjänster i arbetslivet. Av de regioner som mottog medel för 2020 förblev därför 17 procent oförbrukade. Sammantaget har utnyttjandet av bidraget varit lågt. Endast 39 procent av de sammanlagda medlen har utnyttjats. Det är svårt att dra säkra slutsatser av en tillfällig stimulanssatsning som sammanföll med pandemiutbrottet.

Utredningens slutsats är att det finns utmaningar med ett regionalt ansvar i detta avseende som gör att regionerna inte lämpar sig lika väl som en statlig aktör för att ha det samlade ansvaret för tolk i arbetslivet. Ett utökat tolkstöd i arbetslivet är därtill kostsamt och behöver därför dels ökad finansiering, dels bättre förutsägbarhet och kostnadskontroll än vad som är möjligt inom ramen för en regional årlig budget. Därutöver hanteras övriga arbetsmarknadspolitiska insatser för t.ex. personer med funktionsnedsättning av staten, i vilka bidrag till tolk i arbetslivet kan anses ingå.[15]

8.2.2 Arbetsförmedlingens nuvarande insatser som kan gå till tolk är inte tillräckliga

I förhållande till de behov av tolk i arbetslivet som finns kan utredningen konstatera att Arbetsförmedlingens nuvarande insatser om bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och bidrag för personligt biträde inte är tillräckligt omfattande för att kunna kompensera för de kommunikationshinder som dövhet eller hörselnedsättning innebär i arbetslivet för målgruppen. Insatserna är heller inte tillräckliga för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska kunna stärka sina möjligheter att få, behålla eller utvecklas i ett arbete. Vidare är de heller inte tillräckligt flexibla för att möta den enskildes behov av att tillsammans med arbetsgivaren kunna välja vilka situationer i arbetslivet som kräver tolk.

I det följande redogörs för nuvarande insatser som är avsedda för tolkkostnader respektive som inte är avsedda för tolkkostnader men som ändå går till det samt insatser som inte är avsedda för tolkkostnader och inte heller går till tolkkostnader men där det finns indikationer på att de i vissa fall ändå går till det.

[15] SOU 2020:41, s. 140.

Bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning

Insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning regleras i 7 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Bidraget har i dag ett relativt högt maxbelopp om 150 000 kronor per år och anställd men användningsområdet är begränsat till att endast avse viss utbildning och gäller endast för personer som är anställda. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd kan bidraget gå till utbildning, kurs, seminarium, konferens, studiebesök eller liknande som arbetsgivaren anser är nödvändig för den anställde. Utbildningen kan äga rum både inom och utom landet.[16] Det är också ett krav att utbildningen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad.[17] Som anställd räknas enligt Arbetsförmedlingen även egna företagare med aktiebolag men inte egna företagare med annan bolagsform.[18] Bidraget kan bara betalas ut om inte regionen ansvarar för insatsen enligt deras ansvar för tolktjänst för vardagstolkning i hälso- och sjukvårdslagen (se 8 § samma förordning).

Insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning har enligt utredningen ett för snävt användningsområde och riktar sig till en för snäv krets (enbart anställda, även om egenföretagare med aktiebolag inkluderas) för att vara ändamålsenlig för målgruppens behov i arbetslivet. Av Arbetsförmedlingens uppgifter framkommer att ytterst få personer nyttjar bidragets fulla belopp.[19]

Bidrag för personligt biträde

Insatsen bidrag för personligt biträde regleras i 9 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Bidraget är avsett att täcka kostnaderna för ett personligt biträde som hjälper en person att utföra återkommande arbetsmoment eller hantera återkommande arbetssituationer som personen inte klarar på egen hand. Det är således inte avsett för att täcka tolkkostnader. Enligt Arbetsförmedlingens praxis används

[16] Arbetsförmedlingen, handläggarstöd, Af-2021/00307759.
[17] Arbetsförmedlingen, handläggarstöd, Af-2021/00307759.
[18] Arbetsförmedlingen, handläggarstöd, Af-2021/00307759.
[19] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-05-25.

det emellertid för tolkkostnader.[20] En fördel för den enskilde tolkanvändaren är att detta stöd i praktiken kan avse kostnader för tolk i det löpande arbetet. Enligt intresseorganisationerna är emellertid beloppen för låga för att tillgodose faktiska tolkbehov. Stödet uppgår till 60 000 kronor per år och anställd samt till 120 000 kronor per år för företagare med en funktionsnedsättning som medför stora kommunikationssvårigheter.

Utredningen kan konstatera att insatsen bidrag för personligt biträde visserligen riktar sig till en bred personkrets men att bidragsbeloppet är för lågt för att täcka de tolkkostnader som kan uppstå. Till detta kommer att bidraget egentligen inte är avsett för tolkkostnader. Det innebär en osäkerhet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att bidraget inte är avsett för tolkkostnader eftersom Arbetsförmedlingens tillämpning av bestämmelsen kan variera över tid. Att insatsen egentligen är avsedd för andra ändamål än tolkkostnader innebär även att den enskilde personen som behöver tolk kommer att ha sämre förutsättning att få det stöd som insatsen egentligen är avsedd för och som det också kan finnas behov av, eftersom hela stödbeloppet riskerar att endast gå till tolkkostnader. Vidare är det svårt att följa upp hur stora medel som avsätts för just tolkkostnader när insatsen även går till sådant som inte avser det.

Lönebidrag och skyddat arbete

Insatserna lönebidrag och skyddat arbete får beslutas för anställningar där arbetet är lämpligt utformat efter personens behov och kan bidra till att den anställde utvecklas eller förbättrar sin arbetsförmåga (18 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga). Storleken på de bidrag för lönekostnader som lämnas ska fastställas med hänsyn dels till graden av nedsättning i arbetsförmåga i förhållande till den aktuella anställningen, dels till hur stor del av arbetsgivarens lönekostnad som är bidragsgrundande (19 § samma förordning). Lönestöden utgör en ekonomisk kompensation till arbetsgivare för lönekostnader och ska motsvara nedsättningen i arbetsförmågan hos den anställde.[21] Enligt Arbetsförmedlingen är lönebidragen inte av-

[20] Arbetsförmedlingen, handläggarstöd, Af-2020/00348444.
[21] Ds 2016:14, s. 14.

sedda för att kompensera för tolkkostnader.[22] Utredningen har inte heller funnit något stöd för att de skulle vara avsedda för tolkkostnader. Det finns dock indikationer på att lönebidragen i viss utsträckning används för det (se AD 2017 nr 51).

8.2.3 En mer ändamålsenlig insats ska införas

Den nya insatsen ska kunna gå till alla situationer i arbetslivet

Eftersom utredningen anser att Arbetsförmedlingen ska vara den offentliga aktör som har det samlade ansvaret för tolk i arbetslivet för den aktuella målgruppen föreslår utredningen att en ny insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska införas. Insatsen ska utformas med de nuvarande bestämmelserna om bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och bidrag för personligt biträde som förebilder. Förslaget innebär att bestämmelsen om insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning ska upphöra att gälla i den del som gäller bidrag till tolk. Förslaget innebär också att bestämmelsen om bidrag för personligt biträde ska finnas kvar men att den endast bör användas för de ändamål som den egentligen är avsedd för, dvs. inte för tolkkostnader.

Syftet med den nya insatsen ska vara att kompensera för dövas, hörselskadades och personer med dövblindhets nedsättning i arbetsförmågan avseende muntlig kommunikation och att stärka deras möjligheter att få, behålla eller utvecklas i ett arbete. För att uppnå det syftet ska insatsen, utöver de situationer som Arbetsförmedlingen svarar för i dag, även omfatta de situationer i arbetslivet som i dag ryms i regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen. Det innebär sammantaget att samtliga situationer där det allmänna i dag ansvarar för tolk även fortsatt ska omfattas av det allmännas ansvar för tolk inom ramen för den nya insatsen.

Utredningen anser således att bidrag för tolk ska kunna lämnas för samtliga i ett modernt arbetsliv förekommande situationer där muntlig kommunikation krävs, såsom interna och externa möten, arbetsplatsträffar och medarbetar- och lönesamtal, sociala sammanhang på arbetsplatsen, utbildning och fortbildning, seminarier, konferen-

[22] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-02-11.

ser inklusive planeringsdagar, studiebesök, för att utföra återkommande arbetsmoment eller hantera återkommande arbetssituationer och i vissa grundläggande situationer som exempelvis nyanställning och introduktion till anställning. Det ska inte göras någon skillnad på situationer där den enskilde är en av flera medarbetare, har arbetsledande funktioner eller befinner sig i en självständig roll som t.ex. egenföretagare. För att det ska vara ett ändamålsenligt och effektivt stöd och för att värna tolkanvändarens självbestämmande och integritet bör fokus vid beviljande av bidrag till tolk vara att det finns ett behov av tolk inom ramen för den aktuella situationen.

Det kan dock finnas situationer som inte kan anses ske i arbetslivet, t.ex. om en enskild tar kontakt med en potentiell arbetsgivare för en anställningsintervju. I det fallet finns det inget anställningsförhållande eller motsvarande och det kan därför inte omfattas av Arbetsförmedlingens bidrag till tolk i arbetslivet som förutsätter att insatsen ges inom ramen för en tjänst. Inte heller kan kontakter med företagshälsovården typiskt sett anses omfattas av situationer i arbetslivet. Sådana situationer utgör i stället hälso- och sjukvård och omfattas därmed av regionens ansvar för tolktjänst. Detsamma gäller om en enskild anställd engagerar sig fackligt på arbetsplatsen och behöver delta på fackliga möten. Även detta sker utanför tjänsten och för detta är därför regionen, i likhet med vad som gäller i dag, fortsatt ansvarig. För sådana och liknande situationer ska regionen således ha ett fortsatt ansvar för tolktjänst för vardagstolkning (se avsnitt 7.4).

Utredningen bedömer att ett förordningsstyrt tolkbidrag blir mer förutsägbart och långsiktigt jämfört med t.ex. det tillfälliga statsbidrag för tolkstöd i arbetslivet som funnits för regionerna att söka under åren 2018–2020.

Närmare om personkretsen och om tolkmetoder

Den personkrets av döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som ska kunna få insatsen och därmed ta del av tolkstöd ska innefatta både anställda, egna företagare och fria yrkesutövare.

Dock ser förutsättningarna för att kunna ta del av bidraget olika ut beroende på om personen har en lönebidragsanställning eller skyddat arbete, och också beroende på hos vilken arbetsgivare dessa anställ-

ningar är. När det gäller personer som samtidigt har en anställning med lönebidrag gäller att de kan kombineras med den nya insatsen bidrag till tolk. För personer med lönebidrag i Samhall Aktiebolag (Samhall) gäller att endast lönebidrag för utveckling i anställning kan kombineras med bidrag till tolk.

Personer som har skyddat arbete hos Samhall kan inte samtidigt beviljas insatsen bidrag till tolk (jfr 39 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga). Samhall omfattas av förordningen (2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som i viss utsträckning kompenserar för merkostnader inom Samhall. Det är dock för utredningen oklart i vilken utsträckning Samhall kompenseras för merkostnader som avser tolkstöd. Utredningen föreslår emellertid ingen förändring i den ordning som gäller i dag och som innebär att de som har skyddad anställning vid Samhall inte omfattas av de särskilda insatserna i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Frågan kan emellertid behöva analyseras ytterligare och bör därför följas upp inom ramen för den uppföljning som utredningen föreslår (se avsnitt 8.2.7).

Personer som har insatsen skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare kan med utredningens förslag även få del av insatsen bidrag till tolk (jfr 42 § samma förordning).

Att insatsen endast riktar sig till den person som är döv, hörselskadad eller har dövblindhet kan vara svårförståeligt för t.ex. en hörande person som arbetar på en arbetsplats som består av enbart, eller en majoritet av, döva personer, eftersom det då är den hörande som har behov av tolk för att kunna kommunicera med sina kollegor. Möjligheten att få del av denna och andra insatser i aktuell förordning grundar sig dock på det allmännas särskilda ansvar för personer med funktionsnedsättning, utifrån bl.a. konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 27). I konventionen anges bl.a. att konventionsstaterna ska främja möjligheter till anställning och befordran för personer med funktionsnedsättning genom hjälp med att bl.a. erhålla och bibehålla en anställning. Något motsvarande ansvar för det allmänna gäller inte i förhållande till personer som inte har en funktionsnedsättning. Den utgångspunkten för det allmännas ansvar för tolk åt döva, hörselskadade och personer med dövblindhet har ingenting att göra med att tolkning i sig är

en ömsesidig tjänst som både hörande och den som har en funktionsnedsättning kan ha behov av. Det finns emellertid enligt utredningen inte några bärande skäl i övrigt för att utvidga insatsen till att gälla även för personer som inte är döva, hörselskadade eller har dövblindhet, dvs. för dem som inte har en funktionsnedsättning. Möjligheterna att få det allmännas tolkstöd på en arbetsplats med enbart, eller en majoritet av, döva personer får således hanteras utifrån den utgångspunkten, dvs. att insatsen endast kan anvisas en person som är döv, hörselskadad eller har dövblindhet.

De tolkmetoder som kan förekomma inom ramen för insatsen bör sällan bli föremål för några särskilda överväganden men kan ändå kommenteras. Det rör sig förstås om teckenspråkstolkning, skrivtolkning, TSS-tolkning (tecken som stöd) och dövblindtolkning men lämnar även utrymme för andra tolkmetoder vid behov. Vad som ska ingå i insatsen bör ta sin utgångspunkt i de behov av olika tolkmetoder som döva, hörselskadade och personer med dövblindhet har i arbetslivet. Att ledsagning kan ingå som ett moment i tolkning för personer med dövblindhet innebär rimligen att det kan omfattas av insatsen. Det är emellertid upp till den enskilde arbetsgivaren och tolkanvändaren att avgöra vilken tolkmetod som krävs i detta avseende.

Insatsen ska vara förutsägbar, likvärdig och innebära ett mått av självbestämmande för den enskilde

Med dagens splittrade ansvar för tolk i arbetslivet mellan regioner, arbetsgivare och Arbetsförmedlingen är det svårt för tolkanvändare och arbetsgivare att på förhand veta hur omfattande det allmännas ansvar för tolk är. Det faktiska utfallet kan också skilja sig åt mellan olika tolkanvändare eftersom regionerna till viss del erbjuder tolktjänst i arbetslivet i olika omfattning och då Arbetsförmedlingen också i viss utsträckning kan hantera de nuvarande stöden olika. Det skapar osäkerhet för både arbetstagare och arbetsgivare och försämrar möjligheterna för människor att planera sin framtid och möjligheterna att delta och utvecklas i arbetslivet. Det gör också att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet har sämre möjligheter än andra att vara konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

Att införa en särskild insats som syftar till att möjliggöra kommunikation och delaktighet i arbetslivet genom tolkstöd bedöms enligt utredningen medföra ökad likvärdighet, förutsägbarhet och

trygghet för både den enskilde tolkanvändaren och arbetsgivaren. Ett mer omfattande och förutsägbart tolkstöd i arbetslivet kan även enligt utredningen öka incitamenten för arbetsgivare att anställa en person som är i behov av tolk. Att stödet omfattar alla situationer i arbetslivet kan också innebära en ökad grad av självbestämmande för den enskilde tolkanvändaren. Här är det viktigt att understryka att planeringen av användningen av tolkbidraget bör ske i samråd mellan tolkanvändaren och arbetsgivaren för att syftet med stödet ska uppnås. Ytterst har arbetsgivaren ett ansvar för att leda och fördela arbetet, vilket kan påverka till vilka situationer bidraget används.[23]

Vidare ökar självbestämmandet genom att tolkanvändaren tillsammans med arbetsgivaren får bestämma av vem eller på vilket sätt tolk ska tillhandahållas. Tolkanvändaren kan välja att fortsatt vända sig till regionens tolkcentral för att beställa tolk eller till ett privat tolkbolag, som båda i sin tur fakturerar arbetsgivaren (se avsnitt 7.5). Det är också möjligt att arbetsgivaren, särskilt om det finns flera döva anställda på arbetsplatsen, anställer en tolk och således använder bidraget för att täcka dennes lönekostnad.

För Arbetsförmedlingen bör ett samlat ansvar för tolk i arbetslivet innebära en ökad grad av tydlighet och en större möjlighet att följa upp och utvärdera situationen i arbetslivet för målgruppen döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Ett alternativt förslag som utredningen också har övervägt är att nuvarande ansvarsfördelning för tolk i arbetslivet bibehålls men att Arbetsförmedlingen får ansvar för en ny och förstärkt insats om bidrag till tolk som har ett bredare ändamål än insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning. Fördelen med ett sådant förslag är att förändringen som sådan är mindre ingripande för berörda myndigheter och att det kan vara mindre kostsamt för det allmänna, i vart fall i det korta perspektivet. Ett sådant förslag skulle emellertid inte skapa den tydliga ansvarsfördelning som utredningen menar krävs för tolktjänsten, särskilt inom arbetslivet, och som också har lyfts fram av samtliga berörda intressenter. Det skulle inte heller innebära att regionens utrymme för att erbjuda vardagstolkning i privata sammanhang, t.ex. för fritidsändamål eller i föreningslivet, utökas vilket såväl tolkanvändare som intresseorganisationerna menar behövs för att de ska kunna delta på

[23] Arbetsgivarens arbetsledningsrätt (arbetsgivarprerogativet) utgör en s.k. allmän rättsgrundsats (se AD 1932 nr 100 och AD 1934 nr 179).

jämlika villkor i samhällslivet. Utredningen menar därför ett sådant alternativ inte löser tolktjänstens centrala utmaningar och inte heller bidrar till att skapa förutsättningar för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta på lika villkor i arbetslivet, vilket tydligt lyfts fram i direktiven som en målsättning med utredningens arbete.

Arbetsförmedlingens övriga insatser kan komplettera insatsen om bidrag till tolk

Med en ny och tydligt avgränsad bestämmelse om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i arbetslivet kan Arbetsförmedlingens övriga insatser renodlas till det som de är avsedda för. Tolk kan inte kompensera för alla situationer i arbetslivet, utan andra strategier och lösningar kan krävas för att arbetssituationen ska fungera. För detta kan andra stöd från Arbetsförmedlingen som inte avser tolk behövas. De insatser som främst bör bli aktuella är sådana som regleras i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Men även andra insatser och stöd kan förstås behövas.

Bidrag för personligt biträde kan fungera som ett komplement till insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i stället för att som i dag användas både till tolkinsatser i arbetslivet och till stöd i arbetslivet i form av hjälp vid återkommande arbetssituationer eller arbetsuppgifter. Även lönebidrag kan i vissa fall komplettera insatsen bidrag till tolk. Lönebidraget täcker ofta den tid som behöver avsättas för alternativa kommunikationsformer som tar mer tid och kräver mer resurser av arbetsgivaren. Arbetsförmedlingens dövkonsulenter kan spela en viktig roll att bedöma och planera hur stöden för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska utformas.

När det gäller personer som är anställda vid Samhall finns vissa särskilda bestämmelser om hur olika insatser kan kombineras. En person med skyddat arbete hos Samhall får som nämnts ovan inte samtidigt tillgodogöra sig en annan insats enligt förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (39 §). Motsvarande begränsning finns inte när det gäller andra lönesubventionerade anställningar i Samhall. De anställningar som kan vara aktuella i dagsläget är lönebidrag för utveckling i anställning enligt 25–27 §§ (jfr 29 och 33 §§). I förordningen

(2018:1528) om statlig ersättning till Samhall Aktiebolag för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse finns bestämmelser om ekonomiskt stöd för insatserna lönebidrag och skyddat arbete när de ges hos Samhall Aktiebolag. Där finns t.ex. bestämmelser som personalmerkostnader (8 §).

8.2.4 Bidragets storlek

Arbetsgivarens ansvar för tolkkostnader i arbetslivet är oklart

Att anställa en person som är döv, hörselskadad eller som har dövblindhet kan innebära att mångfalden på arbetsplatsen ökar och därmed även förståelsen för andra perspektiv och livshållningar. Det innebär förstås även att den särskilda kompetens som den anställde har kan tas tillvara. Att anställa en person med en funktionsnedsättning innebär även att ta ansvar för de eventuella anpassningar som tjänsten kräver. För döva, hörselskadade och personer med dövblindhet kan det innebära att arbetsgivaren får hantera frågor om hur den generella kommunikationen på arbetsplatsen kan utvecklas och anpassas för att alla ska kunna vara delaktiga. Det kan också handla om frågor som rör olika kommunikativa stöd för den enskilda individen. De kommunikativa stöden medför både administration kring att få tillgång till dessa och kring de konkreta tolkbokningarna. Att därutöver ha ett stort ekonomiskt ansvar för tolkkostnader kan för vissa arbetsgivare innebära en oskäligt tung belastning. Tolktjänst i arbetslivet är både en i jämförelse med andra stödinsatser kostsam tjänst och en komplex tjänst då den kräver att tolken behärskar en specifik tolkmetod och många gånger även har rätt ämneskompetens. Det är därför varken rimligt eller troligt att en genomsnittlig arbetsgivare har ekonomiska och personella resurser att hantera detta fullt ut. Rättsligt är det vidare oklart i vilken utsträckning en arbetsgivare är ansvarig för tolkkostnader. Frågan har bara behandlats i en dom och den avser en tjänst som krävde omfattande kommunikation och som därmed skulle innebära att arbetsgivaren fick bära tolkkostnader om i vart fall 500 000 kronor per år, vilket inte ansågs skäligt ens för en statlig arbetsgivare med en stor budget för personalkostnader (AD 2017 nr 51 som redogörs för i avsnitt 8.1). Kraven på en liten privat/ideell arbetsgivare torde mot bakgrund av Arbetsdomstolens överväganden i domen vara ännu mindre.

Mot bakgrund av vad som nu redogjorts för anser utredningen att det inte är skäligt att lägga ett alltför stort ansvar för tolkkostnader på arbetsgivaren. Dock är det både rimligt och sannolikt att arbetsgivaren har ett visst ansvar för tolkkostnader.

Behoven av tolk i arbetslivet tillgodoses inte genom det allmännas tolktjänst

Av utredningens fördjupade behovsanalyser framgår att situationen i arbetslivet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som behöver tolk kan vara svår. Det är tungt att känna sig som en belastning för arbetsgivaren på grund av behovet av tolk och tolkbehovet kan utgöra ett hinder för arbetsgivares villighet att anställa. Regionens tolktjänst och Arbetsförmedlingens insatser motsvarar inte heller de faktiska behov av tolk som finns. Av de underlag som utredningen har tagit del av framgår att behoven av kommunikativa förmågor och omställning i arbetslivet också har ökat över tid.[24] Behovet av någon form av kommunikativt stöd i arbetslivet är således av olika skäl större i dag än tidigare. Döva, hörselskadade och personer med dövblindhet riskerar att ställas utanför arbetslivet eller hamna efter i löne- och karriärutveckling om inte detta behov tillgodoses i större utsträckning än i dag.

Det är utredningens målsättning att det allmännas tolkstöd i arbetslivet i och med den föreslagna insatsen bättre ska motsvara de behov som finns, både genom att vara större än i dag och mer samordnat. Enligt utredningen behöver det allmännas tolkstöd vara tillräckligt stort för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska kunna delta på lika villkor i arbetslivet. Döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska genom insatsen kunna få, behålla och utvecklats i sitt arbete. 1989 års handikapputredning bedömde att det var rimligt att det i vardagstolkning ingick 20 timmar per månad och person för grundläggande tolktjänster i arbetslivet, dvs. cirka en timme per dag.[25] Utifrån vad utredningen har erfarit gällde detta fram till dess att Socialstyrelsen 2008 klargjorde att någon sådan reglering inte finns i hälso- och sjukvårdslagen.[26]

[24] Arbetsförmedlingen (2021).
[25] SOU 1991:97, s. 84.
[26] Socialstyrelsen (2008), s. 15.

Det allmännas tolkstöd i arbetslivet i dag

För att kunna föreslå ett tolkbidrag som innebär en förstärkning av det allmännas tolkstöd behöver utredningen analysera hur stora resurser som avsätts i dag.

I dag ansvarar regionen för viss tolktjänst i arbetslivet enligt bestämmelsen om vardagstolkning i hälso- och sjukvårdslagen. Ansvaret preciseras i förarbetena där det anges att det omfattar tolktjänst vid möten med arbetsgivaren, vid anställningsintervjuer, vid fackliga möten och i vissa grundläggande situationer i arbetslivet så som vid nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller på annan arbetsplats.[27] I förarbetena anges även att det med tanke på de varierande situationer som kan föreligga efter både enskildas behov och arbetslivets förändringar inte är lämpligt att närmare precisera de tillfällen när tolktjänst kan behövas.[28]

Det är svårt att bedöma hur stora kostnader regionerna maximalt avsätter för tolktjänst i arbetslivet för en enskild tolkanvändare. Utredningen har i kapitel 15 bedömt att regionen totalt avsätter cirka 50 miljoner kronor för tolktjänst i arbetslivet och att cirka 4 400 av regionens aktiva tolkanvändare är i arbetsför ålder (19–64 år). Endast en del av denna grupp bedöms dock vara i sysselsättning. Om man utgår från ett medeltal av gruppen döva respektive gruppen hörselskadade (se avsnitt 8.2.8) skulle sysselsättningsgraden vara 64,6 procent. Det skulle i sig innebära att cirka 2 800 av de 4 400 aktiva tolkanvändarna i arbetsför ålder verkligen är i sysselsättning. Om regionens totala kostnad för tolktjänst i arbetslivet fördelas på dessa 2 800 personer innebär det cirka 17 500 kronor per person och år (50 miljoner dividerat med 2 800). Det skulle alltså vara den snittkostnad per person som en region avsätter för tolktjänst i arbetslivet.

Den maximala kostnad som regionen avsätter för tolktjänst i arbetslivet för en enskild tolkanvändare är förstås betydligt högre än den uppskattade snittkostnaden som redovisats ovan. För att göra en ungefärlig uppskattning av hur stor den kostnaden kan vara kan information hämtas från t.ex. region Stockholms information på deras webbplats om till vilka situationer i arbetslivet som tolktjänst kan erbjudas.[29] Givet detta uppskattar utredningen att en tolkanvändare som nyttjar regionens tolktjänst fullt ut i arbetslivet får tolk-

[27] Prop. 1992/93:159, s. 155–157 och 202.
[28] Prop. 1992/93:159, s. 202.
[29] Information hämtad från Region Stockholms webbplats 2022-02-08.

tjänst motsvarande en kostnad om mellan 50 000 och 100 000 kronor per år. Det är emellertid mycket svårt att bedöma hur stor den gruppen tolkanvändare är.

Arbetsförmedlingen har å sin sida ansvar för ett par särskilda insatser som får användas till tolkkostnader. Det är bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och bidrag för personligt biträde. Det förstnämnda bidraget kan gå till utbildning, kurs, seminarium, konferens, studiebesök eller liknande som arbetsgivaren anser är nödvändig för den anställde. Utbildningen kan äga rum både inom och utom landet.[30] Bidrag för personligt biträde avser stöd att utföra återkommande arbetsmoment eller hantera återkommande arbetssituationer. Sammanlagt kan bidrag för dessa insatser lämnas med 210 000 kronor per år och person (150 000 kronor för bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och 60 000 kronor per år för bidrag till personligt biträde). En egenföretagare med stora kommunikationssvårigheter kan få bidrag med upp till 120 000 kronor per år för personligt biträde och får endast bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning om hen har ett aktiebolag (ytterligare 150 000 kronor), dvs. i de fallen med sammanlagt 270 000 kronor per år och person.[31]

Utredningen anser att lönebidrag inte bör räknas in i summeringen av de belopp som i dag går till tolkkostnader i arbetslivet eftersom bidraget inte är avsett för det och enligt Arbetsförmedlingen inte heller används för det. Lönebidrag avser att kompensera arbetsgivaren för den anställdes nedsatta arbetsförmåga.

Utredningens uppskattning är mot denna bakgrund att det allmänna i dag kan avsätta upp till mellan 260 000 och 310 000 kronor per år och individ för arbetslivstolkning. För egenföretagare med stora kommunikationssvårigheter blir motsvarande belopp mellan 320 000 och 370 000 kronor.

[30] Arbetsförmedlingen, handläggarstöd, Af-2021/00307759.
[31] Arbetsförmedlingen, handläggarstöd, Af-2021/00307759.

Hur stort bidraget bör vara i den insats som föreslås

Som framgår ovan är det svårt att med säkerhet bestämma hur många timmar tolktjänst eller hur stort ekonomiskt värde som det allmänna står för i dag för en enskild tolkanvändare inom ramen för de olika tolkstöden i arbetslivet. Svårigheten ligger särskilt i att bedöma värdet av den tolktjänst som regionen står för i arbetslivet eftersom det inte motsvaras av något takbelopp eller liknande. Även om vissa regioner redovisar för vilka situationer som de erbjuder tolktjänst ser det olika ut i landet. De siffor som utredningen räknar på i den delen bör därför användas med försiktighet vid beräkningarna av det nya tolkstödet. Utredningen anser att större vikt snarare bör läggas vid hur behoven av grundläggande tolktjänst i arbetslivet ser ut för en enskild tolkanvändare. En ansats för en sådan behovsbedömning är att bedöma hur mycket tolktjänst som är rimligt att använda under t.ex. en månad. 1989 års handikapputredning bedömde att 20 timmar per person och månad var en rimlig nivå för grundläggande tolktjänst i arbetslivet. Denna nivå gällde sedan som praxis i regionerna fram till i vart fall år 2008.[32] Utredningen anser att 20 timmar per månad även fortsatt utgör en rimlig nivå för grundläggande tolktjänst i arbetslivet, dvs. sådant som hör arbetet och den allmänna arbetssituationen till. Mot det kan invändas att de kommunikativa inslagen i arbetslivet har ökat sedan handikapputredningen lämnade sina förslag 1994. Samtidigt innebär arbetslivet i dag att man har en helt annan tillgång till digitala verktyg än tidigare vilket innebär att tolkbehovet i sig inte behöver vara större men att man kanske använder tolk i andra situationer där digitala verktyg inte kan användas eller inte är ändamålsenliga. Utredningen anser således att nivån alltjämt är rimlig. Dessutom finns specifika digitala tolkstöd att använda i vissa situationer genom t.ex. Post- och telestyrelsens obokade distanstolkning inom ramen för Bildtelefoni.net (se närmare nedan och i kapitel 10).

Utredningens uppskattning om 20 timmar arbetslivstolkning i månaden, alltså i genomsnitt en timme per dag, skulle utifrån 225 aktiva arbetsdagar per år innebära 225 tolktimmar per person och år.[33] Beräkningen utifrån 225 arbetsdagar görs utifrån en person som har fem veckors semester per år.[34] För utbildning och fortbildning anser

[32] Socialstyrelsen (2008), s. 40.
[33] Arbetsgivarverket.se (bruttoårsarbetstid 2021).
[34] Arbetsgivarverket.se (bruttoårsarbetstid 2021).

utredningen att det är rimligt att utgå från 40 timmar per person och år. Av Statistiska centralbyråns statistik framgår att en anställd person i genomsnitt ägnade elva timmar åt kurser år 2015.[35] Av Arbetsförmedlingens statistik som avser användning av bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning framgår att den genomsnittliga användningen under 2019 var 30 981 kronor per person och år och under 2020 var den 14 902 kronor per person och år. Med en genomsnittlig tolkkostnad på 2 000 kronor per tolktimme för utbildningstolkning skulle det motsvara tolkning under 15,5 timmar år 2019 respektive 7,5 timmar år 2020. Utredningen anser emellertid att det är viktigt att ta höjd för att det finns personer i målgruppen döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som har klart större behov av utbildning än så. Dessa bedöms dock inte vara många. Av Arbetsförmedlingens uppgifter framgår att cirka tio personer per år utnyttjar hela bidraget om 150 000 kronor per år för utbildningstolkning.[36] Arbetsförmedlingen har inte kunnat lämna mer detaljerade uppgifter om hur bidragsbeloppet fördelar sig på övriga personer som fått stödet.[37]

Sammanlagt bedömer utredningen således att cirka 265 timmar per person och år är en rimlig nivå för grundläggande tolktjänst i arbetslivet. Utredningen har bedömt att timkostnaden för *en* tolk är 1 000 kronor och att timkostnaden för *två* tolkar således är 2 000 kronor. Timkostnaden på 1 000 kronor är ett genomsnitt som baseras på underlag från Arbetsförmedlingen och Talför (tolkcentralernas arbetsledarförening).[38] Eftersom det saknas säkra uppgifter om hur ofta det krävs två tolkar vid arbetslivstolkning, utöver utbildningstolkning i arbetslivet som alltid kräver två tolkar, har utredningen gjort ett antagande att det krävs två tolkar i 80 procent av fallen. En s.k. brukartimme för vanlig arbetslivstolkning bedöms då ligga på 1 800 kronor. Med en genomsnittlig timkostnad för tolk på 1 800 kronor per timme för vanlig arbetslivstolkning (om 225 timmar) och 2 000 kronor för utbildningstolkning (om 40 timmar) blir det sammanlaga beloppet 485 000 kronor per person och år.

[35] Statistiska centralbyrån (2018), s. 7.
[36] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-05-25.
[37] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-10-14.
[38] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-05-25 och Talför, uppgift i e-post till utredningen 2021-10-05.

Tolkbidraget ska indexeras men endast utges på en nivå

En fråga som har lyfts till utredningen är om det föreslagna bidragsbeloppet bör indexeras. De skäl som talar för en indexering av bidraget är att värdet annars riskerar att urholkas över tid. Mot bakgrund av att den föreslagna insatsen ska regleras i en befintlig förordning där motsvarande bidrag inte är indexerade, finns det även skäl som talar mot en indexering eftersom det inte blir enhetligt i förordningen. Utredningen bedömer emellertid att skälen som talar för en indexering av bidragsbeloppet väger tyngre än skälen mot en indexering. Exempelvis är tolkstöd personalberoende vilket medför ökade lönekostnader för tolk och därmed ökad timkostnad. En rimlig utgångspunkt för indexering är prisbasbeloppet (enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken). Prisbasbeloppet räknas fram på grundval av ändringarna i det allmänna prisläget. Beräkningarna görs med utgångspunkt i förändringen av konsumentprisindex och fastställs för helt kalenderår. Med 2022 års prisbasbelopp (48 300 kronor) som utgångspunkt ska bidraget fastställas till 10 prisbasbelopp per år och person. Det ger för 2022 en bidragsnivå på 483 000 kronor per person och år, vilket bedöms tillgodose behoven av cirka 265 timmars tolkning per person och år.

Utredningen har även övervägt att ha två olika nivåer för tolkbidrag i arbetslivet där den högre nivån kan gälla för personer med mycket stora kommunikationssvårigheter eller kommunikationsbehov, vilket t.ex. kan vara fallet för döva och personer med dövblindhet eller för personer vars tjänst kräver mycket kommunikation. Det skulle kunna vara en fördel att ha olika nivåer av bidragsbeloppet för att kunna tillgodose olika individers behov eftersom behoven bedöms skilja sig åt relativt mycket. Samtidigt innebär en sådan ordning en inneboende risk att leda till bristande enhetlighet och rättssäkerhet. Det kan också medföra att personer som är sämre på att föra fram sina behov förfördelas. Utredningen bedömer därför att det i vart fall inledningsvis endast ska finnas ett bidragsbelopp att förhålla sig till och att det beloppet ska ta höjd även för de behov av tolk som personer med stora kommunikationshinder eller kommunikationsbehov har. Frågan om två nivåer av bidrag bör emellertid följas upp inom ramen för den uppföljning som föreslås ett antal år efter att insatsen har införts.

Utredningen är medveten om att det finns situationer där det totala tolkbehovet överstiger 265 timmar per år, vilket t.ex. var fallet i Arbetsdomstolens dom AD 2017 nr 51, där den aktuella tjänsten krävde 450 timmars muntlig kommunikation. I målet förblev det dock oklart vilka andra åtgärder som arbetsgivaren hade vidtagit för att arbetstagaren skulle kunna få tjänsten. Det hade såvitt utredningen kan bedöma kunnat handla om anpassningar av tjänsten, t.ex. genom mindre undervisning eller genom att bedriva undervisningen på ett annat sätt än genom fysiska föreläsningar. Om anpassningar hade gjorts är det inte osannolikt att tolkbehovet hade bedömts som något mindre. Utredningen bedömer emellertid att tolkbehov som, efter anpassningar och andra vidtagna åtgärder, ändå överstiger det maximala bidragsbeloppet är upp till den enskilde arbetsgivaren att hantera. Vad arbetsgivarens rättsliga ansvar grundar sig på och vilka faktorer som påverkar ansvarets omfattning redogörs för i avsnitt 4.5.6.

Utredningen vill också peka på den möjlighet till kompletterande digitalt stöd i arbetslivet som Post- och telestyrelsens tjänst för obokad distanstolkning inom ramen för Bildtelefoni.net innebär. Tjänsten kan användas för kortare spontana samtal eller avstämningar som inte kräver förberedelsetid för tolken. Sådan distanstolkning påbörjad en vardag mellan kl. 8 och kl. 17 får pågå i högst 60 minuter. Övrig tid får sådan distanstolkning högst pågå i 30 minuter.

Storleken på bidraget ska anpassas efter omfattningen av tjänsten, vilket tydliggörs genom att bidraget ska minskas i förhållande till arbetstiden vid deltidsarbete. För en person som arbetar deltid kan bidraget således utgå med ett belopp som motsvarar omfattningen av tjänsten, t.ex. 5 prisbasbelopp om tjänsten motsvarar 50 procent av en heltid. För en person som har två eller flera anställningar eller arbeten innebär även det att bidraget anpassas efter omfattningen av dessa. Om den ena tjänsten omfattar 50 procent av heltid och den andra tjänsten också omfattar 50 procent av heltid kan personen sammanlagt få bidrag med 10 prisbasbelopp.

8.2.5 Andra bestämmelser som gäller för insatsen

Det allmännas ansvar för tolk i arbetslivet föreslås utformas som en särskild insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet med ett visst belopp per år och enskild. Den enskilde

tolkanvändaren kan således som inskriven på Arbetsförmedlingen anvisas insatsen och arbetsgivaren eller den som har kostnader för tolk kan få bidrag till tolkkostnader. Eftersom insatsen regleras i en befintlig förordning (förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga) gäller även förordningens allmänna bestämmelser, i tillämpliga delar. Förordningens allmänna bestämmelser handlar t.ex. om de generella förutsättningarna för bidraget och hur bidraget betalas ut och även om återkrav av bidrag och omprövning av beslut.

En förutsättning för att få bidrag enligt nämnda förordning är att den enskilde har nedsatt arbetsförmåga (1 §). Arbetsförmedlingen bedömer arbetsförmågan utifrån individens egenskaper, i relation till en specifik arbetsuppgift och i samspel med arbetsmiljön.[39] Definitionen av arbetsförmåga utgår från att en funktionsnedsättning kan uppkomma i en situation men inte i en annan.[40] Den utredning om arbetsförmåga som Arbetsförmedlingen gör ska således bara utföras i syfte att klargöra hur funktionsnedsättningen påverkar förmågan i ett specifikt arbete. En ytterligare förutsättning är att insatsen som sådan är arbetsmarknadspolitiskt motiverad (9 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten). Det betyder att stöd får ges endast om det framstår som lämpligt både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

Vidare finns bestämmelser om vem som kan ta emot bidrag och hur bidragen lämnas. I 43 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga anges att bidrag till arbetsgivare endast får lämnas till arbetsgivare som vid beslutstillfället är registrerade hos Skatteverket. I 44 § anges vidare att bidrag inte får lämnas till arbetsgivare som har näringsförbud, skatteskulder som lämnats till Kronofogdemyndigheten för indrivning eller en betalningsanmärkning som inte är obetydlig.

I 45 § anges att bidragen betalas ut månadsvis i efterskott eller på det sätt som Arbetsförmedlingen bestämmer. Regleringen är således flexibel i det att Arbetsförmedlingen har möjlighet att vid behov närmare bestämma hur utbetalning av bidrag för tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska gå till.

[39] SOU 2012:31, s. 119.
[40] International Classification of Function, Disability and Health (ICF).

Förordningen innehåller även bestämmelser av hur bidrag får användas. I 47 § anges att bidrag ska användas på föreskrivet sätt och att den som tar emot ekonomiskt bidrag ska ge Arbetsförmedlingen tillfälle att granska verksamheten och lämna de uppgifter som behövs för granskningen. I 48 § anges att bidrag inte får lämnas till någon som får ett annat ekonomiskt bidrag från det allmänna för samma insats, om inte något annat särskilt föreskrivs. I 49 § anges att en stödmottagare är skyldig att omgående anmäla förändringar som kan påverka rätten till bidrag eller bidragets storlek. Vidare anges att Arbetsförmedlingens beslut om rätt till bidrag ska innehålla en upplysning om denna skyldighet. Av bestämmelsen framgår även att ett beslut ska omprövas vid ändrade förhållanden. Detta gäller både sådana ändrade förhållanden som anmäls av arbetsgivaren och sådana som kommer till Arbetsförmedlingens kännedom på annat sätt. Vidare anges i bestämmelsen att stödmottagaren ska samråda med Arbetsförmedlingen innan denne vidtar en åtgärd som innebär en kostnad. Om detta inte sker får bidrag lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Regler om omprövning och överklagande

Även de regler som gäller för omprövning och överklagande av nuvarande insatser enligt förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kommer att gälla för den nya insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

När det gäller den föreslagna insatsen får den enskilde, precis som för nuvarande insatser, antingen ett positivt beslut om att anvisas insatsen eller ett negativt beslut om att inte anvisas insatsen. En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program (t.ex. en insats) innebär att Arbetsförmedlingen har tagit beslut om den enskildes deltagande i programmet.

Om den enskilde får ett negativt beslut om att inte anvisas insatsen kan denne enligt 57 § ovan nämnda förordning begära att beslutet ska omprövas. Vid en omprövning får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel. Om myndigheten vidhåller sitt negativa beslut kan beslutet dock inte överklagas eftersom förordningen i det avseendet innehåller ett överklagandeförbud, jfr 58 §. Den ordningen

gäller för samtliga insatser som regleras i förordningen och således även för den insats som föreslås. Utredningen bedömer att överklagandeförbudet inte står i strid med artikel 6 och rätten till domstolsprövning i Europakonventionen (jfr Europadomstolens mål Mendel v. Sweden[41]). I målet Mendel v. Sweden görs skillnad på att nekas en insats och på att få en redan beviljad insats återkallad.

Samma synsätt bör därför enligt utredningen gälla för arbetsgivaren som kan sägas vara part när det gäller utbetalning av själva bidraget till tolk. I likhet med det som anges ovan om skillnaden mellan att nekas en insats och att få en insats återkallad bedömer utredningen att det inte föreligger någon rättighet för en arbetsgivare eller motsvarande att beviljas bidrag till tolk. Även i övrigt saknas anledning att göra någon annan bedömning av rätten till domstolsprövning för arbetsgivare än den som gäller för döva, hörselskadade eller personer med dövblindhet.

Vid dessa förhållanden bedömer utredningen att det inte ska införas någon rätt att överklaga beslut att inte anvisas en insats om bidrag till tolk (för arbetstagaren) eller ett beslut att inte få utbetalt bidrag för tolk (för arbetsgivaren).

Även om utredningen gör denna bedömning och således inte föreslår någon annan ordning än den som gäller övriga insatser i förordningen såsom t.ex. bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning är detta frågor som ytterst är upp till rättstillämpningen att bedöma.

Det förhåller sig däremot annorlunda med överklaganderätten för det fallet att en anvisning till en insats enligt förordningen skulle återkallas av Arbetsförmedlingen. I en sådan situation kan den enskilde tolkanvändaren också i första hand begära omprövning av beslutet. Om beslutet alltjämt är negativt kan det beslutet däremot överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 58 § förordningen. Den förordningsgrundade rätten att överklaga beslut om återkallelse av en anvisning enligt förordningen infördes efter domen i målet Mendel v. Sweden. Men eftersom det saknas bestämmelser om att Arbetsförmedlingen kan återkalla en anvisning som gjorts med stöd av förordningen är detta endast en teoretisk situation.

[41] Application no. 28426/06.

Regler om bidragsbrott och underrättelseskyldighet

Sedan den 1 januari 2020 omfattar bidragsbrottslagen (2007:612) även sådana stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde (ekonomiskt stöd), se 1 § andra stycket bidragsbrottslagen. Enligt förarbetena omfattar den nya bestämmelsen t.ex. Arbetsförmedlingens olika former av lönesubventioner och annat ekonomiskt stöd till arbetsgivare som avser anställning.[42] Det innebär enligt utredningen att den föreslagna bestämmelsen om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet omfattas av bidragsbrottslagen.

Bidragsbrottslagen innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållanden som han eller hon är skyldig att anmäla enligt lag eller förordning, och på så sätt orsakar fara för att en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd felaktigt betalas ut, felaktigt tillgodoräknas, betalas ut med ett för högt belopp eller tillgodoräknas med ett för högt belopp, kan dömas för bidragsbrott till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader (2 §). Om brottet är grovt kan dömas för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst sex år (3 §). Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i 2 §, kan dömas för vårdslöst bidragsbrott till böter eller fängelse i högst ett år (4 §). Om gärningen med hänsyn till beloppet, risken för slutlig ekonomisk skada och övriga omständigheter är mindre allvarlig, döms inte till ansvar (4 §). Den som före utbetalning eller tillgodoräknande av en ekonomisk förmån eller ett ekonomiskt stöd frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att ett korrekt beslut om förmånen eller stödet kan fattas, döms inte till ansvar enligt 2–4 §§ (5 §).

I förarbetena till lagändringen som infördes 2020 anges att när det gäller att fastställa vem som är straffrättsligt ansvarig för ett bidragsbrott som rör ett ekonomiskt stöd, eller vem som frivilligt kan tillbakaträda från ett sådant brott, får ledning hämtas ur allmänna principer om företagaransvar.[43] Typiskt sett anges att ekono-

[42] Prop. 2018/19:132, s. 21 f.
[43] Prop. 2018/19:132, s. 26.

miska stöd kan lämnas till företag, ideella organisationer och andra juridiska personer i egenskap av t.ex. arbetsgivare.

Om bidragsbrottslagen är tillämplig ska inte samtidigt bedrägeribestämmelserna i brottsbalken tillämpas, eftersom bidragsbrottslagen som speciallag har företräde framför brottsbalken.[44]

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen gäller samma ekonomiska förmåner som bidragsbrottslagen, förutom pensioner, dvs. den är även tillämplig för den föreslagna insatsen om bidrag till tolk. Skyldigheten innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet (3 § angiven lag). Underrättelseskyldighet enligt lagen gäller för Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna (2 § angiven lag). Underrättelseskyldigheten avser inte bara felaktiga utbetalningar på grund av brott, utan även oavsiktliga fel begångna av antingen den enskilde eller den utbetalande aktören. Underrättelseskyldigheten är sekretessbrytande enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

8.2.6 Närmare om hur Arbetsförmedlingens administrativa process kan utformas

Behovet av en effektiv men samtidigt säker administrativ process

En ansökan om insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet behöver, precis som de nuvarande insatserna bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och personligt biträde, administreras på ett sätt som säkerställer rättssäkerhet, enhetlighet och effektivitet för den enskilde och som samtidigt minimerar riskerna för felaktiga utbetalningar.

Det rättsliga stödet för handläggningen av den föreslagna insatsen finns i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och de eventuella föreskrifter som meddelas med stöd av denna (se avsnitt 8.2.5). För insatserna bidrag till litteratur och tolk för personer med syn-

[44] Prop. 2006/07:80, s. 80.

eller hörselnedsättning och bidrag för personligt biträde finns i dag även mer konkreta handläggarstöd som redogör för de olika momenten kring ansökan om insatsen och under det att insatsen pågår. Utredningen kan konstatera att den föreslagna insatsen har inslag som påminner om båda dessa stöd. Det bedöms därför finnas behov av att skapa ett ändamålsenligt handläggarstöd även specifikt för denna insats. Där behöver det säkerställas att stödet administreras på ett säkert sätt för att minimera riskerna för felaktiga utbetalningar samtidigt som processen för den enskilda tolkanvändaren och för arbetsgivaren är enkel och smidig. Det behöver t.ex. säkerställas att bidraget betalas ut i nära anslutning till att kostnaden hos arbetsgivaren uppstår för att förhindra en situation där arbetsgivaren avstår från att boka tolk av ekonomiska skäl. Utredningen bedömer att det för detta bidrag kan vara lämpligt att kunna göra en ansökan som avser flera tolktillfällen under en lite längre period. På så sätt effektiviseras administrationen för både arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen. Arbetsgivaren behöver då inte ansöka om bidrag till tolk vid varje separat tolktillfälle och Arbetsförmedlingen behöver inte avsätta tid för att fatta ett beslut vid varje separat tolktillfälle. Bestämmelser om hur bidrag lämnas finns i 45–46 §§ ovan nämnda förordning och där ges även möjlighet för Arbetsförmedlingen att bestämma annorlunda (se avsnitt 8.2.5).

Arbetsförmedlingen behöver som nämnts tidigare därtill arbeta på ett sätt som minimerar riskerna för felaktiga utbetalningar. Att Arbetsförmedlingen redan vid ansökan arbetar för att identifiera risk för missbruk, så kallad riskprofilering, bedöms som avgörande för att risken för felaktiga utbetalningar minimeras. Det behöver t.ex. göras arbetsgivarkontroller (43–44 §§ nämnda förordning som redogörs för i avsnitt 8.2.5) men det kan även finnas skäl att göra arbetsplatsbesök och att vidta andra åtgärder för att säkerställa att förutsättningarna för insatsen är uppfyllda. Utredningen erinrar här om bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, såsom Arbetsförmedlingen.

Samtidigt finns vissa invändningar mot Arbetsförmedlingens nuvarande administrativa rutiner. Såväl tolkanvändarna som berörda intresseorganisationer har gett uttryck för att de upplever det som problematiskt och missvisande att de behöver vara inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen för att kunna få ta del av insatser som bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller

hörselnedsättning, även om de redan har en anställning. Utredningen anser att just kravet på att vara inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen för att få del av särskilda insatser, trots att man redan har ett arbete, framstår som missvisande. Möjligen finns det redan i dag andra inskrivningsgrunder som underlättar för den enskilde och förenklar administrationen i samband med ansökan om att anvisas insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. I annat fall bör möjligheten till en förenklad inskrivning ses över av Arbetsförmedlingen. I departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning anges att Arbetsförmedlingen i dialog med tolkanvändarorganisationerna ska upprätta en plan för hur en förenklad administration kan gå till.[45] Detta arbete bör enligt utredningen fortsatt utvecklas men måste anpassas utifrån de förutsättningar som kan bli resultatet av utredningens förslag. Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen pågår ett utvecklingsarbete där det görs en översyn över vilka moment under den arbetssökandes inskrivning som är irrelevanta för dennes ärende (gällande bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning). Syftet med registreringen av så kallade funktionshinderkoder är, såvitt framkommit, att individen ska få rätt stöd så tidigt som möjligt och att de särskilda insatser och program som är reserverade för målgruppen ska kunna användas.[46] Den pågående översynen rör primärt frågor om meriter, körkort och bokning av bedömningssamtal, men också möjligheter till val om personen önskar vara inskriven till en viss tid, eller tills denne meddelar annat.

Utredningen bedömer att en särskild insats för bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet bör innebära en anpassad administrativ process vid Arbetsförmedlingen jämfört med i dag som balanserar kravet på en tydlig och effektiv administration för den enskilde och myndighetens krav på säkra utbetalningar. Även om en förutsättning för att få del av stödet är att det finns ett faktiskt tolkbehov utifrån en bedömning av personens funktionsnedsättning i förhållande till kommunikationsbehoven i den aktuella tjänsten, bör processen för att ansöka om stöd kunna effektiviseras och bli mer ändamålsenlig. Eftersom insatsen avser att kompensera för grundläggande tolktjänster i arbetslivet bör bedömningen kunna rikta in sig på personens funktionsnedsättning, individuella förut-

[45] Ds 2016:7.
[46] SOU 2012:31, s. 190.

sättningar och den aktuella tjänstens kommunikativa inslag snarare än vilken typ av situation i arbetslivet som avses. Därutöver behöver förstås hanteringen av utbetalningar till arbetsgivaren ske med beaktande av att bidraget kan röra stora belopp och att det därmed finns risker för felaktiga utbetalningar.

Arbetsförmedlingens arbete med att säkerställa effektiva och systematiska men samtidigt säkra rutiner kring administrationen av den nya insatsen behöver vara en integrerad del av insatsens genomförande. Eftersom den föreslagna insatsen syftar till en förenklad och mer ändamålsenlig tillgång till tolk i arbetslivet för såväl enskilda arbetstagare som arbetsgivare behöver dessa rutiner vara så tydliga och enkla som möjligt. Insatsen kan på så sätt även bidra till att öka arbetsgivares villighet att anställa personer som är i behov av tolk. Arbetsförmedlingens handläggning och administration för utbetalning av bidraget får därför inte förfela syftet med detsamma.

8.2.7 Uppföljning och utvärdering av den nya insatsen

Det saknas tillförlitlig och uppdaterad statistik över hur många döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som befinner sig i arbetskraften (se närmare i avsnitt 8.2.8). Det saknas också underlag som visar omfattningen av de tolkbehov som enskilda tolkanvändare har i arbetslivet. Behovet av mer detaljerade kvantitativa uppgifter om nyttjandet av tolktjänst och behoven av tolktjänst är avgörande för att skapa förutsättningar för en långsiktig och stabil utveckling av tolktjänsten. Utredningen återkommer till detta i kapitel 14. Uppskattningen av hur många personer som kan förväntas använda den nya insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet är därför behäftad med ett stort mått av osäkerhet.

För att säkerställa att den nya insatsen svarar mot de grundläggande behov av tolk i arbetslivet som döva, hörselskadade och personer med dövblindhet har och för att kunna göra en mer kvalitativ bedömning av insatsens ekonomiska konsekvenser bör därför insatsen följas upp och utvärderas tre år efter dess införande.

Uppföljningen ska innefatta en analys av om insatsen träffar rätt typ av tjänster eller om ytterligare kategorier bör inkluderas (t.ex. personer med skyddat arbete vid Samhall, personer som genomgår arbetslivsinriktad rehabilitering eller praktisk arbetslivsorientering).

Uppföljningen ska också svara på frågor om bidragets nivå är ändamålsenligt för samtliga grupper av tolkanvändare eller om det finns behov av en högre nivå för personer med mycket stora kommunikativa svårigheter eller behov, t.ex. för personer med dövblindhet. I det sammanhanget bör det belysas om, och i så fall i vilken omfattning, personer utestängs från tjänster som motsvarar deras kompetens på grund av tolkbehov.

Uppföljningen ska även ha ett tydligt jämställdhetsperspektiv, som belyser kvinnors och mäns tillgång till insatsen och som särskilt svarar på frågan om det finns några omotiverade skillnader mellan kvinnor och män.

Även frågor om den administrativa processen vid Arbetsförmedlingen behöver utvärderas för att bedöma om insatsen lett till en enklare administration av tolkstödet i arbetslivet, såväl för myndigheten som för arbetsgivare och tolkanvändare och samtidigt svarar mot de krav på säkra betalningar som finns.

Arbetsförmedlingen bör vara den aktör som gör uppföljningen efter samråd med berörda intresseorganisationer och arbetsgivare.

8.2.8 Statistik om arbetslivet och de olika stöden

Den officiella och mer omfattande statistik som finns gällande dövas, hörselskadades och personer med dövblindhets situation på arbetsmarknaden är från Statistiska centralbyrån (SCB) och avser fjärde kvartalet 2008.[47] Därefter har såvitt utredningen känner till inga motsvarande studier gjorts. Enligt SCB:s uppräkningar fanns det i Sverige under 2008 cirka 13 000 döva personer och cirka 29 000 hörselskadade personer med nedsatt arbetsförmåga.[48] Det bör påpekas att antalet personer i respektive kategori beror på hur den tillfrågade personen själv har valt att definiera sin eventuella funktionsnedsättning. Bland döva som uppgett att de har nedsatt arbetsförmåga var 56,5 procent i sysselsättning, dvs. drygt 7 340 personer. Motsvarande siffra för hörselskadade var 72,7 procent eller drygt 21 000 personer.[49]

[47] Arbetsförmedlingen (2021).
[48] Statistiska centralbyrån (2009).
[49] Statistiska centralbyrån (2009).

Personer inskrivna vid Arbetsförmedlingen och i olika insatser

När det gäller statistik kring antalet inskrivna på Arbetsförmedlingen finns mer aktuella uppgifter. I målgruppen inskriven på Arbetsförmedlingen omfattas b.la. arbetssökande och ombytessökande eller den som får del av en insats från Arbetsförmedlingen som anställd, företagare eller fri yrkesutövare.[50] Arbetsförmedlingens uppgifter baseras på koder för olika funktionsnedsättningar, vilka är frivilliga för den enskilde att omfattas av, varför underlagen inte helt behöver överensstämma med de faktiska förhållandena. I december 2020 var sammanlagt 5 082 personer från dessa målgrupper inskrivna på Arbetsförmedlingen, varav 1 606 barndomsdöva och/eller teckenspråkiga, 3 206 hörselskadade och 270 personer med dövblindhet.[51] Av dessa var 2 316 kvinnor och 2 766 män.

Under 2020 använde 275 personer sammanlagt 4 098 234 kronor av bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning enligt 7 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (summan innefattar även bidrag till litteratur för personer med en synnedsättning varför fördelningen däremellan är oklar).[52] Av dessa var 157 kvinnor och 118 män. Det innebär att varje person i genomsnitt använde sig av 14 902 kronor. Under 2019 användes bidraget av 208 personer, varav 130 kvinnor och 78 män och det sammanlagda bidragsbeloppet uppgick då till 6 443 962 kronor.[53] Det innebär att varje person i genomsnitt använde sig av 30 981 kronor. Under 2018 var det sammanlagda bidragsbeloppet 5 478 976 kronor. För 2018 saknas uppgift om antalet stödmottagare.[54] Enligt Arbetsförmedlingens uppgifter har maximalt tio personer per år sedan 2018 nyttjat hela beloppet om 150 000 kronor.[55]

I januari 2021 hade 958 personer med Arbetsförmedlingens registreringskoder för barndomsdöv och/eller teckenspråkig, hörselskada eller synnedsättning beslut om insatsen personligt biträde enligt 9 § förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, varav 457 kvinnor och

[50] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-05-25.
[51] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen post 2021-05-26.
[52] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2020-12-21 och 2021-02-11.
[53] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2020-12-21 och 2021-02-11.
[54] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2020-12-21 och 2021-02-11.
[55] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-05-25.

501 män.[56] Under 2020 har sammanlagt 59 851 368 kronor betalats ut för insatsen personligt biträde till personer med Arbetsförmedlingens registreringskoder för barndomsdöv och/eller teckenspråkig, hörselskada eller synnedsättning.[57] Hur stor andel av detta som har avsett tolkkostnader redovisas inte. En indikation på hur fördelningen skulle kunna se ut utifrån kod kan emellertid hämtas från mer detaljerad data som anger att 29 133 969 kronor avser de som bara är registrerade med koden barndomsdöv och/eller teckenspråkig.[58]

År 2020 var sammanlagt 2 041 personer (siffran utgör ett årsgenomsnitt) med Arbetsförmedlingens koder för barndomsdöv och/eller teckenspråkig, hörselskada eller dövblindhet inom någon form av lönebidragsanställning, varav 830 kvinnor och 1 212 män.[59] Insatsen regleras i 24–36 §§ förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

[56] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-02-11.
[57] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-04-14.
[58] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-04-14.
[59] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-05-28.

9 Ett samlat tolkstöd i utbildning för vuxna

9.1 Tolk i utbildning

Av utredningens direktiv framgår att tolktjänsten behöver ges stabila utvecklingsmöjligheter så att den enskilde på ett bättre sätt än i dag ska kunna tillförsäkras jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället. Utbildning nämns särskilt som ett område där åtgärder behöver vidtas för att skapa bättre möjligheter för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta på lika villkor. I detta kapitel redovisar utredningen hur möjligheterna till tolk i utbildning ser ut i dag samt utredningens överväganden om åtgärder för att förbättra möjligheterna till tolk i utbildning. Utredningens överväganden och förslag om tolk i utbildning begränsar sig till att omfatta tolk i utbildning för vuxna, dvs. den kommunala vuxenutbildningen samt övrig vuxenutbildning.

När det gäller tolk i skolformer för barn och unga i skolväsendet kan utredningen konstatera att det saknas nationella uppgifter över användning av och tillgång till tolk, varför det inte går att uttala sig om i vilken omfattning barn och unga får tolk. Den samlade slutsatsen från Tolktjänstutredningen 2011 var att tolkanvändning och behov av tolktjänst vid utbildning för barn och unga bör kartläggas och analyseras ytterligare.[1] Utredningen kan konstatera att det inte har genomförts någon sådan kartläggning. Utredningen noterar samtidigt att varken intresseorganisationerna eller enskilda tolkanvändare har lyft frågor till utredningen som specifikt rör barns och ungas tillgång till tolk i skolformerna för barn och unga i skolväsendet. Intresseorganisationernas bedömning är att det redan finns en struktur med en långtgående rätt till särskilt stöd och möjlighet till skolgång

[1] SOU 2011:83, s. 259.

i teckenspråkig miljö för teckenspråkiga barn. Enligt organisationerna finns det en risk att eventuella nya bestämmelser om tolk i de skolformer som i dag omfattas av särskilt stöd och undervisning i teckenspråkiga miljöer skulle kunna signalera att tolk är ett möjligt substitut för en teckenspråkig skolmiljö och undervisning.[2] Mot denna bakgrund har utredningen valt att inte fördjupa analysen av barns och ungas tillgång till tolk i skolformerna för barn och unga i skolväsendet. Utredningen vill dock peka på behovet av att följa situationen för barn och unga med funktionsnedsättning och deras behov av stöd i de olika skolformerna. Myndigheten för delaktighet och Specialpedagogiska skolmyndigheten lämnade i september 2020 en gemensam skrivelse till regeringen om behovet och vikten av statistik om barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning.[3] Avsaknaden av sådan statistik innebär enligt skrivelsen att utbildningssystemet inte har information om hur barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får sina behov tillgodosedda. I skrivelsen pekar myndigheterna på att statistiken behövs för att utvärdera hur utbildningspolitiska beslut påverkar dessa grupper, för att bidra till skolutveckling och för att kunna följa upp Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner inom området för mänskliga rättigheter.

I kapitel 7 behandlar utredningen frågor som rör regionernas ansvar för bl.a. tolktjänst för vardagstolkning. Detta ansvar kan t.ex. aktualiseras när det gäller barns och ungas behov av tolk i samband med aktiviteter som ligger utanför den ordinarie undervisningen i skolan. Det kan också aktualiseras vid t.ex. föräldrars möten med skolan som inte omfattas av bestämmelsen om tolk i 13 § förvaltningslagen (2017:900). Utredningens bedömning är att regionernas utrymme att tillhandahålla tolk i sådana situationer bör öka i och med de förslag som utredningen lämnar om regionernas ansvar för vardagstolkning och förslagen om tolkstöd i arbetslivet. Se närmare avsnitt 7.4 och kapitel 8.

9.2 Tolk i utbildning för vuxna

Skolväsendet för vuxna omfattar skolformen kommunal vuxenutbildning (komvux) som består av kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, kom-

[2] Skuggutredningen (2020), s. 19.
[3] Skrivelse till Utbildnings- respektive Socialdepartementet från Myndigheten för delaktighet och Specialpedagogiska skolmyndigheten daterad 2020-09-25.

munal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå, kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå samt kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Övrig vuxenutbildning omfattar yrkeshögskola, högskola och universitet, folkhögskola och studieförbund samt arbetsmarknadsutbildning och privata utbildningar. Regleringen kring specifika stödinsatser, såsom tolk, och ansvaret för finansiering skiljer sig åt mellan de olika utbildningsformerna. Nedan ges en beskrivning av hur ansvar och finansiering av tolk ser ut för det olika utbildningsformerna samt utmaningar och problem avseende tolk som har framkommit i utredningens arbete.

9.2.1 Tolk i den kommunala vuxenutbildningen

I 20 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om komvux. För komvux gäller de allmänna bestämmelserna om stöd och anpassningar i 3 kap. 2 § och 5 § skollagen men inte bestämmelserna i 3 kap. 7–12 §§ skollagen, som bl.a. avser särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Av skollagen framgår att utgångspunkten för utbildningen av en enskild elev ska vara elevens behov och förutsättningar (20 kap. 2 §). Elevens hemkommun ansvarar för att en individuell studieplan finns för varje elev (20 kap. 8 §). I 2 kap. 14 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning anges att nödvändiga anpassningar av kursplanen får göras för döva eller hörselskadade elever.

Det är hemkommunen som ansvarar för att den som har rätt till komvux på grundläggande eller gymnasial nivå och önskar delta i den får göra det (20 kap. 10 och 16 §§ skollagen). Av skollagen följer även att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att nå kunskapskrav och kravnivåer ska ges stöd som syftar till att så långt möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (3 kap. 2 §). Vidare gäller att elever skyndsamt ska ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om det kan befaras att de inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller (3 kap. 5 §). För elever som på grund av dövhet, hörselskada eller dövblindhet är i behov av tolk för att kunna studera på komvux torde detta innebära att det är hemkommunen som ska se till att eleven ges stöd t.ex. i form av extra

anpassningar med utgångspunkt från elevens utbildning i dess helhet (3 kap. 5 § andra stycket).

Utöver det som anges ovan finns det inga specifika bestämmelser som reglerar kommunens ansvar för att tillhandahålla tolk i utbildningsverksamheten. Med stöd av ansvars- och finansieringsprincipen är kommunen emellertid ansvarig för att göra sin vuxenutbildning tillgänglig för alla elever.[4] Kostnader för anpassningsåtgärder för elever med funktionsnedsättning ska således bekostas inom ramen för den ordinarie verksamheten. Ytterst kan bristande tillgång till stöd bli en fråga om diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567), se närmare i avsnitt 4.5.7.

Av Skolverkets statistik framgår att totalt studerade 400 000 elever inom komvux på grundläggande eller gymnasial nivå samt i sfi under 2020.[5] Det motsvarar ungefär sju procent av befolkningen i åldern 20–64 år. Antalet ökade med 13 000 från 2019 vilket är en ökning med drygt tre procent. Den största skolformsdelen är komvux på gymnasial nivå där totalt 243 000 elever studerade under 2020, en ökning med tolv procent jämfört med 2019. Elevantalet i komvux på grundläggande nivå har i stället minskat med en procent sedan 2019 och uppgick till 75 000 under 2020. Inom sfi var det 137 000 elever som studerade 2020, vilket är en minskning med drygt tio procent jämfört med 2019. Antalet elever som läste yrkeskurser i komvux på gymnasial nivå ökade med tio procent 2020 jämfört med 2019. Andelen elever som läst yrkeskurser om minst 400 poäng ökade med fyra procent 2020 jämfört med 2019.

Det saknas uppgifter om hur många av det totala antalet elever som studerade på komvux 2020 som var i behov av tolk för sin utbildning. Utredningen har i kapitel 15 bedömt att antalet tolkanvändare i åldern 19–64 år är cirka 4 400 personer. Om motsvarande andel av befolkningen som studerar på komvux, sju procent, antas gälla även för tolkanvändare i samma åldersgrupp uppskattas antalet elever som studerar på komvux 2020 och som är tolkanvändare vara cirka 300 elever. Dessa siffror är dock enbart antaganden.

[4] SOU 2011:83, s. 90.
[5] Skolverket (2021), s. 9 f.

Hur behovet av tolk tillgodoses i komvux

Av utredningens samråd med intresseorganisationerna framgår att det utbildningsområde där det finns störst svårigheter att få tillgång till tolk är komvux. Frågan lyfts även av organisationerna i deras egen rapport om tolktjänst.[6] Den tidigare tolktjänstutredningens bedömning var att kommuner erbjuder tolk i mycket begränsad omfattning till tolkanvändare som vill studera inom komvux.[7]

Eftersom det saknas en samlad nationell bild av hur många elever i komvux som har behov av tolk har utredningen ställt ett antal frågor om tolkbehov och möjlighet att tillgodose dessa till verksamhetsansvariga för komvux i de tre storstadskommunerna Malmö, Göteborg och Stockholm samt till verksamhetsansvarig för komvux i Örebro.[8] Urvalet gjordes utifrån att dessa kommuner har många tolkanvändare. Avsikten med utredningens frågor till ett begränsat antal kommuner med många tolkanvändare var att få en uppfattning om tolkbehoven i komvux och hur dessa kan tillgodoses. Av svaren framgår att behoven av tolk varierar mycket från år till år. Om kommunen har elever som läser en yrkesutbildning blir kostnaden för tolk högre, medan kostnaden blir lägre om elever i behov av tolk läser enstaka teoretiska kurser. Samtliga tre storstadskommuner uppger att de erbjuder tolk för alla som har behov av det. En kommun uppger att de även har teckenspråkig personal inom komvux som särskild utbildning och att tolkbehovet inom vissa ämnen kan täckas inom ramen för den undervisning i sfi och vissa kurser inom grundläggande nivå för hörselskadade och döva elever som finns i en angränsande kommun. Ett par kommuner uppger att det finns en struktur för att hantera behov av tolk och en kommun anger att någon brist på detta område inte har speglats av de elevenkäter eller uppföljningar som har gjorts.

En kommun redogör även för tolkbehovet i sina särskilda undervisningsgrupper i sfi för döva, hörselskadade eller blinda personer. För elever med hörselnedsättning inom de lägre sfi-kurserna finns det stora behov av tolkning på modersmål. Tolkbehovet för dessa elever minskar ju högre upp i kurserna som eleverna befinner sig. Elever med hörselnedsättning och som studerar på grundläggande eller gymnasial nivå använder sig inte i särskilt stor utsträckning av

[6] Skuggutredningen, s. 93 f.
[7] SOU 2011:83, s. 260.
[8] Uppgifter lämnade i e-post till utredningen i maj 2021.

språktolk eller handledning på modersmål. Många döva elever på sfi-nivå har emellertid inte med sig något språk alls eller har endast med sig teckenspråk från sitt hemland. Eleverna erbjuds extra stöd för att utveckla sitt teckenspråk samtidigt som de lär sig svenska. På grundläggande och gymnasial nivå kan tolkbehovet vara väldigt varierande beroende på om läraren är teckenspråkig eller inte. I de fall läraren inte är teckenspråkig är teckenspråkstolk ett måste för att eleven ska kunna ta till sig undervisningen och det behövs ofta två tolkar på lektionerna.

En kommun som i förhållande till sin befolkning har ett mycket stort antal tolkanvändare som är bosatta i kommunen uppger att den ser ett ökat antal elever på komvux med dövhet och hörselnedsättning. En anledning är att antalet elever på riksgymnasiet för döva och hörselskadade som går ut gymnasiet utan examen ökar. År 2020 hade kommunen totalt tolv elever i behov av tolk som var inskrivna på komvux och som tillsammans läste 21 kurser eller utbildningar på både grundläggande och/eller gymnasial nivå samt som särskild utbildning på gymnasial nivå. Inom komvux på grundläggande nivå och på de allmänna teoretiska kurserna på gymnasial nivå och som särskild utbildning uppger kommunen att den kan tillgodose behoven av tolk. När det gäller tolkbehoven inom de yrkesutbildningar som erbjuds anser dock kommunen att den inte kan tillgodose behoven på grund av höga tolkkostnader. Enligt kommunen sökte åtta elever i behov av tolk olika kurser inom yrkesutbildningen inför 2021. Samtliga elever önskade gå olika yrkesutbildningar där kraven på tolk blir cirka 30 timmar i veckan under ett års tid, vilket enligt kommunen motsvarar en sammanlagd kostnad på cirka 7–10 miljoner kronor. Kommunen uppger att den har fattat ett tjänstemannabeslut om att inte tillgodose tolkbehov generellt på yrkesutbildningarna inom komvux om det är färre än fyra sökande med tolkbehov till en utbildning. Utöver det erbjuder kommunen tolk på en utbildning per år. Utbudet av en sådan utbildning med tolk varierar varje år.

Den aktuella kommunen hänvisar samtidigt till ett beslut från Skolväsendets överklagandenämnd. I februari 2021 återförvisade överklagandenämnden ett ärende till kommunen för förnyad prövning av om en sökande är behörig att antas till en viss yrkesutbildning inom komvux.[9] Ärendet gällde ett överklagande av kommunens beslut att neka en döv sökande plats på en sammanhållen yrkesutbildning. En-

[9] Skolväsendets överklagandenämnd, beslut 2021-02-11, dnr 2020:2107.

ligt kommunen kunde sökanden inte tas emot då denne saknade förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen enligt 20 kap. 20 § skollagen. Utbildningen bedrivs inte med tolkstöd i sin ordinarie form och kommunen menade att utan tolk har eleven inte förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Den sökande anförde i sin överklagan att beslutet är diskriminerande och kränkande då den sökande på grund av sin dövhet berövas möjligheten att gå den sökta utbildningen. Överklagandenämnden menade att det inte hade framkommit att den sökande på grund av andra omständigheter än sin funktionsnedsättning inte skulle ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Kommunen hade således avslagit den sökandes ansökan om mottagande till den aktuella utbildningen enbart på grund av att de anpassningar som behövdes inte kunde erbjudas. Den sökande ansågs enligt överklagandenämnden vara i behov av anpassningsåtgärder för att kunna tillgodogöra sig den sökta utbildningen på samma villkor som andra. Överklagandenämnden ansåg att tolkstöd visserligen är en kostsam åtgärd, men att kommunen inte hade övervägt om det fanns andra, mindre kostsamma åtgärder som skulle kunna vidtas för att den sökande skulle kunna utöva sin rätt till utbildning. Kommunen hade därför inte säkerställt den sökandes rätt till utbildning på samma villkor som andra personer i enlighet med artikel 14 i Europakonventionen[10] i förening med artikel 2 i första tilläggsprotokollet, varför överklagandenämnden upphävde och återförvisade kommunens beslut för ny prövning av sökandes behörighet till den aktuella utbildningen.

Med anledning av överklagandenämndens beslut har kommunen under hösten 2021 beslutat att ta emot alla elever i behov av tolk till samtliga yrkesutbildningar inom komvux och kommunen överväger olika finansieringslösningar för att kunna finansiera kostnaden för tolk.[11]

Det saknas en heltäckande bild av möjligheten till tolk i komvux

Utredningens frågor till de fyra kommunerna säger ingenting konkret om hur möjligheten till tolk inom komvux ser ut i landets övriga kommuner. Utredningen har heller inte haft möjlighet att göra en sådan kartläggning. En slutsats som ändå kan dras av de inkomna

[10] Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.
[11] Uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-09-16.

svaren och utredningens kontakter med berörda utbildningshuvudmän är att kommunerna verkar kunna tillgodose kostnaderna för tolk inom komvux på grundläggande nivå och på de allmänna teoretiska kurserna på gymnasial nivå och som särskild utbildning. Kostnaderna för tolk uppges dock kunna bli höga vissa år när det är fråga om tolk i yrkesutbildningar, och för en av kommunerna blev kostnaden så hög att den införde begränsningar avseende vilka utbildningar tolk kunde beviljas för.

Utredningens bedömning är att för den enskilde som söker en yrkesutbildning inom komvux och som är i behov av tolk för sin utbildning innebär hemkommunens finansieringsansvar ett stort mått av osäkerhet och oförutsägbarhet eftersom det i viss mån görs olika från år till år. För hemkommunen är det också svårt att planera och dimensionera resurserna för tolk då den kommunala budgeten för kommande år fastställs under hösten föregående år. Detta kan skapa problem i förhållande till den antagning som löpande äger rum till komvux efterföljande år och vilka resurser som då behöver avsättas för tolk. I praktiken innebär detta att enskilda individer i behov av tolk inte kan delta i utbildning inom komvux om det inte finns medel avsatta för det i kommunens budget.

9.2.2 Tolk i övrig vuxenutbildning

Folkbildningen

Folkbildningen består av folkhögskolor och studieförbund. Folkbildningsrådet beslutar med stöd av förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen om vilka studieförbund, folkhögskolor och studerandeorganisationer inom folkhögskolan som ska få statsbidrag. Under 2020 fick tio studieförbund och 155 folkhögskolor statsbidrag med stöd av förordningen.[12]

Folkbildningsrådet avsätter årligen en viss del av statsbidraget till folkhögskolorna som förstärkningsbidrag för förstärkta insatser för deltagare med funktionsnedsättning. Förstärkningsbidraget avser merkostnader för utökad lärartäthet vid pedagogiska insatser för deltagare med funktionsnedsättning. Folkhögskolan ska finansiera merkostnader inom det ordinarie verksamhetsbidraget till folkhögskolan motsvarande 300 000 kronor per kalenderår, dokumentera

[12] Folkbildningsrådet (2021 a), s. 20.

hur folkhögskolan har konstaterat att deltagaren har en funktionsnedsättning, upprätta en handlingsplan för förstärkningsbidraget, och informera deltagare som utgör grund för förstärkningsbidrag om att de har rätt till stöd i studiesituationen och till inflytande över planeringen av detta stöd.[13] Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) handlägger bidraget medan Folkbildningsrådet beslutar och betalar ut bidraget.

Folkbildningsrådet har under 2020 fördelat 164 819 000 kronor till folkhögskolorna i förstärkningsbidrag.[14] Det saknas uppgifter om hur stor del av detta som avser tolkkostnader.[15]

Folkhögskolorna kan även söka särskilt utbildningsstöd enligt förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. Stödet söks från SPSM och avser deltagare med funktionsnedsättning i allmän och särskild kurs. Bidraget kan bland annat gå till löner för stödpersoner och merkostnader för tolk för studerande som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet. Bidraget får omfatta de insatser som inte annan part tillgodoser, till exempel kommun eller Försäkringskassan.[16] SPSM har under 2020 fördelat 192 679 000 kronor till folkhögskolorna i särskilt utbildningsstöd.[17] Av dessa medel fördelades 12 710 939 kronor till insatsen tolk.[18]

Folkbildningsrådet har inte nåtts av några signaler om att kostnaderna för tolk för döva och hörselskadade är ett problem för folkhögskolan.[19] Det finns däremot signaler om att en del folkhögskolor lägger ner de mest resurskrävande utbildningarna för att satsa på annan verksamhet, vilket bland annat beror på att statsbidraget inte täcker kostnaden för dessa verksamheter. Vidare har resursbehoven i alla kurser ökat då det i dag enligt Folkbildningsrådet krävs mer resurser för att exempelvis driva en allmän kurs än vad som var fallet för ett antal år sedan då snittdeltagaren var mindre resurskrävande. Det förstärkningsbidrag som folkhögskolorna kan söka räcker inte för annat än de grundläggande behoven.

Folkbildningsrådet avsätter årligen en del av statsbidraget till studieförbunden som tillgänglighetsbidrag. Tillgänglighetsbidraget är uppdelat i ett fast och ett rörligt bidrag. Varje studieförbund får för

[13] Folkbildningsrådet (2020), s. 37.
[14] Folkbildningsrådet (2021 a), s. 19.
[15] Folkbildningsrådet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-02-26.
[16] Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020), s. 2.
[17] Specialpedagogiska skolmyndigheten (2021), s. 39.
[18] Specialpedagogiska skolmyndigheten, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-03-18.
[19] Folkbildningsrådet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-04-29.

närvarande 1 000 000 kronor i fast bidrag varje år som stöd för att utveckla sin verksamhet så att den blir tillgänglig för deltagare med funktionsnedsättning som behöver särskilt stöd. Den rörliga delen av tillgänglighetsbidraget syftar till att täcka studieförbundens extra kostnader för deltagare med funktionsnedsättning och baseras på studieförbundens tidigare verksamhet. Den rörliga delen avser enbart pedagogiskt stöd, till exempel anpassat studiematerial, teknisk pedagogisk utrustning eller andra pedagogiska resurser, för att möjliggöra för enskild deltagare med funktionsnedsättning att delta.[20]

Folkbildningsrådet har under 2020 fördelat tillgänglighetsbidrag om 142 368 000 kronor till studieförbunden.[21] Av dessa medel har 6 procent, eller 8 542 080 kronor, gått till studiecirklar där döva och hörselskadade har medverkat.[22]

I vissa fall kan studieförbundsaktiviteter räknas som fritidssysselsättning som regionerna ansvarar för enligt bestämmelserna om tolktjänst för vardagstolkning i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).[23] Av utredningens enkät till tolkcentralerna framgår att många regioner erbjuder tolktjänst till studieförbundsaktiviteter i de fall kursen inte finns med i en kurskatalog och i de fall inte statsbidrag utgår för aktiviteten. Utredningens intryck från samråd och intervjuer med tolkanvändare är att fritidsaktiviteter, såsom kvällskurser, många gånger upplevs vara lågt prioriterade av tolkcentralerna och att tolk inte alltid kan beviljas till dessa aktiviteter.

Universitet och högskolor

Det finns drygt 50 högskolor, universitet och enskilda utbildningsanordnare som erbjuder akademisk utbildning i Sverige.[24] I högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100) finns allmänna bestämmelser om universitet och högskolor under statligt huvudmannaskap. Författningarna saknar bestämmelser om särskilt stöd eller motsvarande.

Stockholms universitet har ett särskilt åtagande att fördela ett gemensamt bidrag till teckenspråkstolkning och skrivtolkning vid

[20] Folkbildningsrådet (2021 b), s. 13.
[21] Folkbildningsrådet (2021 a), s. 21.
[22] Folkbildningsrådet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-03-02.
[23] Prop. 1992/93:159 s. 156.
[24] Uppgift från Universitetskanslersämbetets webbplats, https://www.uka.se/fakta-om-hogskolan.html.

universitet, högskolor och enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina. Universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina får hos Stockholms universitet ansöka om bidrag för sådant särskilt (riktat) pedagogiskt stöd, inklusive teckenspråkstolkning, för studenter som upplever funktionshinder i studiesituationen för de kostnader som överstiger 0,3 procent av anslaget för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. I mån av behov ska universitetet fördela de nationella medel som anvisas för detta ändamål genom utbetalning till berört lärosäte. Universitetet ska besluta om hur arbetet ska organiseras.[25] Behov av stöd upp till 0,3 procent av grundanslaget ska således täckas av respektive utbildningsanordnare.

De anvisade medlen för riktade pedagogiska stödåtgärder för 2020 var sammanlagt 36 134 000 kronor. Samtidigt uppgick de totala kostnaderna för dessa insatser till 85 139 000 kronor, varav kostnaderna för utbildningstolkning uppgick till 38 908 000 kronor.[26] Sedan 2009 har lärosätena genom de anvisade medlen haft full kostnadstäckning för pedagogiska stödåtgärder.[27]

Antalet studenter med utbildningstolkning ökade 2020 jämfört med de två tidigare åren – från 117 studenter år 2018 och 2019 till 146 studenter år 2020.[28]

Universitet och högskolor erbjuder teckenspråkstolkning, skrivtolkning och tolkning för studenter med dövblindhet i alla utbildningsrelaterade sammanhang, såsom föreläsningar, seminarier, grupparbeten, exkursioner, laborationer, verksamhetsförlagd utbildning, studiebesök och viss studierelaterad studentkårsverksamhet. De primära tolkspråken är svenskt teckenspråk, svenska och engelska. Organisationen av utbildningstolkning skiljer sig emellertid åt mellan lärosätena. Det är endast Stockholms universitet som har anställda utbildningstolkar som organiseras i en sektion för utbildningstolkning. Därutöver upphandlar Stockholms universitet kompletterande tolkresurser. Övriga lärosäten upphandlar all utbildningstolkning.[29]

[25] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Stockholms universitet.
[26] Stockholms universitet (2021), s. 36.
[27] Telefonsamtal med samordnare vid Stockholms universitet 2021-03-12.
[28] Stockholms universitet (2021), s. 33.
[29] Uppgifter i skrivelse till utredningen från en samrådsgrupp med representanter från Göteborgs universitet, Örebro universitet, Umeå universitet och Stockholms universitet, daterad 2021-05-07.

Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolan ger kvalificerade eftergymnasiala yrkesutbildningar som utformas efter arbetslivets behov och som drivs av privata och offentliga utbildningsanordnare. Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) beslutar om en utbildning får ingå i yrkeshögskolan samt utövar tillsyn och beslutar om statsbidrag eller särskilda medel.

För utbildningar inom yrkeshögskolan får statsbidrag lämnas till kommuner, regioner eller enskilda fysiska eller juridiska personer och särskilda medel får lämnas till universitet eller högskolor som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (5 kap. 2 § förordningen [2009:130] om yrkeshögskolan). Statsbidrag respektive särskilda medel får enligt samma bestämmelse även lämnas till dessa aktörer för kostnader för bl.a. särskilt pedagogiskt stöd till studerande med funktionsnedsättning. Enligt 2 kap. 3 § förordningen om yrkeshögskolan ska den ansvariga utbildningsanordnaren se till att de studerande som behöver särskilt pedagogiskt stöd i utbildningen får sådant stöd. Exempel på särskilt pedagogiskt stöd kan vara teckenspråkstolk, anteckningsstöd, alternativ examination, inläsning av litteratur eller utökad lärartid om det krävs för att den studerande ska nå utbildningens mål.

Enskilda utbildningsanordnare kan även få statligt stöd för sina utbildningar enligt förordningen (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar. MYH beslutar om statsbidrag enligt förordningen och får lämna extra statsbidrag för nödvändiga stödinsatser för studerande med funktionsnedsättning som har antagits till en utbildning som bidrag lämnas för enligt förordningen.

Det totala statsbidrag för särskilt pedagogiskt stöd som betalades ut av MYH år 2020 till utbildningsanordnare enligt ovan var 15 700 000 kronor. År 2020 inkom det totalt 501 ansökningar om pedagogiskt stöd och antalet ansökningar som beviljades var 476.[30] Utredningen har dock inga uppgifter om hur stor del av dessa ansökningar som avser tolk.

[30] Myndigheten för yrkeshögskolan (2021), s. 26.

Arbetsmarknadsutbildning

En person som är arbetssökande har möjlighet att ta del av ett arbetsmarknadspolitiskt program genom Arbetsförmedlingen. Det kan till exempel innebära att personen går en arbetsmarknadsutbildning, vilket är en kort yrkesinriktad utbildning som är anpassad utifrån arbetsmarknadens behov. Arbetsmarknadsutbildningar upphandlas av Arbetsförmedlingen från olika utbildningsanordnare. Upphandlade utbildningar ska generellt vara tillgängliga för arbetssökande med funktionsnedsättning.[31]

För att kunna ta del av en arbetsmarknadsutbildning kan en arbetssökande efter individuell bedömning få stöd från Arbetsförmedlingen i form av särskilda anpassningar, såsom teckenspråkstolkning eller annan tolkning. För detta ändamål har Arbetsförmedlingen upphandlat en tolktjänstfunktion som innefattar tolkning på plats avseende teckenspråkstolkning, dövblindtolkning och tecken som stöd. Denna tjänst är uppdelad i tio leveransområden i landet. Vidare erbjuds skrivtolkning på plats i hela landet samt teckenspråkstolkning och skrivtolkning på distans i hela landet.[32]

Privata utbildningar

Det finns även eftergymnasiala utbildningar som bedrivs i privat regi utan offentliga eller statliga bidrag. Det kan vara olika yrkesutbildningar, såsom frisör- och massörutbildningar, eller teoretiska utbildningar, såsom reklam- och ledarskapsutbildningar. Utbildningarna kan leda till att den antagna studenten får en utbildning som leder till arbete eller till fortbildning inom den enskildes nuvarande sysselsättning. Utbildningarna finansieras genom att den studerande betalar en avgift eller genom att exempelvis ett företag beställer en skräddarsydd kurs. Dessa utbildningar berättigar inte till särskilt pedagogiskt stöd för studerande med funktionsnedsättning. Utbildningarna omfattas inte heller av regionernas ansvar för tolktjänst för vardagstolkning. Eventuella tolkkostnader måste antingen bekostas av utbildningsanordnaren eller av den enskilde tolkanvändaren. Utredningen har inga uppgifter om hur behoven av tolk ser ut inom dessa utbildningar och i vilken utsträckning de i så fall tillgodoses.

[31] Specialpedagogiska skolmyndigheten (2018), s. 24.
[32] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2020-12-15.

9.3 Översyn om ett samlat tolkstöd i utbildning för vuxna

Utredningens förslag: Förutsättningarna för att samla resurserna för tolkstöd i utbildning för vuxna ska ses över i särskild ordning. I översynen ska ingå att närmare analysera omfattningen av tolkbehoven i utbildning för vuxna och mot bakgrund av den analysen föreslå hur en samlad resurs för tolkstöd i utbildning för vuxna kan regleras, organiseras och finansieras. Syftet med att samla resurserna för tolkstöd är att säkerställa tillgången till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet inom samtliga utbildningar för vuxna. Utgångspunkten för en sådan samlad resurs är den enskildes behov av utbildning och möjlighet till ett livslångt lärande på lika villkor som andra.

Skälen för utredningens förslag

Tillgången till tolk varierar mellan olika utbildningar för vuxna

Utredningen kan konstatera att tillgången till tolk i olika former av vuxenutbildning varierar. I de fall det finns särskilda medel avsatta för tolk förefaller det som att de flesta tolkanvändare får sina behov tillgodosedda. Detta är särskilt fallet för de som studerar på universitet och högskolor där utredningens bild är att de studenter som är i behov av tolk för sin utbildning också får det. Utredningen har heller inte fått signaler om att tolkbehoven inte kan tillgodoses inom ramen för folkbildningen eller yrkeshögskolan. Denna bild delas av intresseorganisationerna som menar att det i dag finns goda möjligheter till tolk inom ovanstående utbildningsformer.[33]

Inom arbetsmarknadsutbildningen tillhandahåller Arbetsförmedlingen efter individuell prövning en upphandlad tolktjänstfunktion till den som behöver tolk för att kunna ta del av en sådan utbildning.

Tillgången till tolk ser dock annorlunda ut inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och inom privata utbildningar. När det gäller komvux har intresseorganisationerna gett exempel på flera fall där enskilda sökande till komvux antingen har nekats plats på en sökt utbildning på grund av sitt tolkbehov eller har fått ta del av ett be-

[33] Skuggutredningen (2020), s. 27.

gränsat utbud av utbildningar till vilka resurser för tolk särskilt har samlats. Utredningens iakttagelse är att det främst verkar vara inom yrkesutbildningarna inom komvux som dessa begränsningar finns, medan tolk förefaller kunna erbjudas i de teoretiska ämnena på grundläggande och gymnasial nivå. Utredningen vill dock framhålla att det inte finns en samlad bild av omfattningen av tolkbehoven samt om och hur de tillgodoses inom de olika delarna av komvux runt om i landet. Detta var också en av Tolktjänstutredningens slutsatser i betänkandet En samlad tolktjänst, varför den föreslog att en närmare kartläggning skulle göras av behov och tillgång till tolk inom samtliga de utbildningar som omfattas av skollagen, dvs. även komvux.[34]

När det gäller tillgång till tolk i privata utbildningar kan utredningen även här konstatera att det saknas en samlad bild av hur tolkbehoven ser ut och i vilken utsträckning de kan tillgodoses av enskilda utbildningsanordnare. Eftersom tolk generellt sett är en kostsam och individanpassad tjänst är det rimligt att anta att många enskilda utbildningsanordnare inte tillhandahåller tolk. Enligt utredningen torde det också finnas ett mörkertal då tolkanvändare avstår från att söka dessa utbildningar i avsaknad av tolk.

Komvux spelar en viktig roll för den enskildes lärande och omställningsbehov och för att tillgodose arbetsmarknadens behov

Komvux har under de senaste åren kommit att spela en allt viktigare roll för att möta vuxna människors behov av utbildning i olika skeden av livet och för att bidra till arbetslivets behov av kompetens. Under den senaste tioårsperioden har det bland annat genomförts ett kunskapslyft med många statligt finansierade utbildningsplatser inom komvux. Vidare har det införts en rätt för vuxna med behörighet till komvux att få gå sådan utbildning för att uppnå behörighet till universitets- och högskolestudier. Utbildning i svenska för invandrare (sfi) och särskild utbildning för vuxna (särvux), som riktar sig till vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada, har upphört som egna skolformer och inkluderats i komvux.

Den 1 juli 2020 förstärktes komvux anknytning till arbetsmarknadens behov ytterligare genom att det infördes två nya mål för komvux i 20 kap. 2 § första stycket skollagen som innebär att kom-

[34] SOU 2011:83, s. 259.

vux ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och att den ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet.[35] Utöver dessa nya mål gäller sedan tidigare att komvux ska stödja och stimulera vuxna i sitt lärande och ge vuxna möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin personliga utveckling. Skälen för de nya målen är enligt regeringen att vuxenutbildningen bl.a. spelar en avgörande roll för att förändra den matchningsproblematik som finns på arbetsmarknaden som innebär att det råder stor brist på arbetskraft med rätt kompetens samtidigt som det finns många arbetslösa.[36] Arbetsmarknaden kräver dessutom nya kvalifikationer, vilket kräver att komvux måste kunna erbjuda utbildning som efterfrågas på arbetsmarknaden. Vidare behövs en bättre överensstämmelse med arbetsmarknadsutbildningens syften, vilket innebär att de nya målen bidrar till att Arbetsförmedlingen och komvux får ett tydligt gemensamt uppdrag för kompetensförsörjning.[37]

Den 1 juli 2021 infördes även en ny prioriteringsregel i 20 kap. 2 § andra stycket skollagen som innebär att den som har störst behov av komvux på gymnasial nivå eller som särskild utbildning på gymnasial nivå ska prioriteras.[38] Komvux har förändrats från att främst vara en utbildning för de som behöver komplettera utbildning från svensk grund- eller gymnasieskola till att i större utsträckning vara en utbildning för nyanlända och andra utrikesfödda personer som har behov av utbildning. Komvux har även fått en viktigare roll i att ge möjlighet till karriärväxling för exempelvis den som redan har en gymnasieexamen men som är i behov av att läsa en yrkesutbildning för att byta yrke. Detta innebär att inte bara de med minst utbildning utan även bl.a. arbetslösa och vuxna i behov av yrkesväxling ska prioriteras vid urval till utbildningen.[39]

Komvux spelar således en viktig roll för enskilda individers möjlighet till utbildning under olika skeden i livet, för att bidra till kompetensförsörjningen till arbetslivet och för samhällsutvecklingen. I dagsläget är det fler som studerar inom komvux än inom gymnasieskolan. Totalt läste 400 000 elever i komvux under 2020, vilket

[35] Prop. 2019/20:105, bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300.
[36] Prop. 2019/20:105, s. 46.
[37] Prop. 2019/20:105, s. 66 f.
[38] Prop. 2019/20:105, bet. 2019/20:UbU22, rskr. 2019/20:300.
[39] Prop. 2019/20:105, s. 46.

motsvarar sju procent av befolkningen mellan 20 och 64 år.[40] Av alla elever i årskurs 3 i gymnasieskolan läsåret 2017/18 gick 11,9 procent över till komvux följande läsår. De som inte har fått en examen från gymnasieskolan studerar i större utsträckning än andra i komvux.[41]

Mycket talar också för att många personer kommer att behöva omskola sig eller komplettera sin utbildning de kommande åren, inte minst på grund av följderna av covid-19-pandemin och det stora behovet av omställning i olika branscher. Detta är en viktig anledning till att komvux fortsatt byggs ut för att möta den kris som följt på pandemin.[42]

Komvux ska vara en möjlig utbildning för alla som är behöriga till den. Att det inte finns någon specifik reglering eller finansieringslösning gällande tolk innebär dock att det utifrån ansvars- och finansieringsprincipen ytterst är upp till varje kommun att avgöra om den har förutsättningar att anpassa verksamheten genom att tillhandahålla tolk till en viss utbildning. Tolk är i många fall mycket kostsamt. I praktiken kan detta innebära att hemkommunens ekonomiska förutsättningar att bekosta tolk är avgörande för om en enskild tolkanvändare ska kunna studera på komvux. Detta kan inte anses vara i linje med de utbildningspolitiska och funktionshinderspolitiska mål som riksdagen har beslutat om och som innebär att människor med funktionsnedsättning ska kunna delta i utbildning på lika villkor som andra i ordinarie undervisning. Att människor riskerar att utestängas från komvux på grund av att deras tolkbehov inte kan tillgodoses av ekonomiska skäl är därför enligt utredningen bekymmersamt och oacceptabelt.

Frågan om tolk i vuxenutbildningen är inte ny

Både utredningen Översyn av teckenspråkets ställning[43] och Tolktjänstutredningen[44] från 2011 kunde konstatera att tillgången till tolk i komvux syntes vara mycket begränsad och att det är kommunens ekonomiska förutsättningar som avgör tillgången till tolk snarare än tolkanvändarens faktiska behov.

En grundlig genomgång av tillgången till tolk i utbildning för vuxna gjordes för cirka tjugo år sedan av Kunskapslyftskommittén i be-

[40] Skolverket (2021), s. 9.
[41] Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 16, s. 82.
[42] Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 16, s. 125.
[43] SOU 2006:54.
[44] SOU 2011:83.

tänkandet Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet.[45] Kommittén menade att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som behöver utbildningstolk för att kunna delta i vuxenutbildning har en särskilt utsatt position eftersom tolk är mycket kostsamt. Förutsättningarna att erhålla utbildningstolkning ser olika ut beroende på vilken utbildningsform man väljer att studera inom, vilket enligt kommittén beror på att staten avsatt särskilda medel som anordnare kan utnyttja för att finansiera tolkinsatser inom vissa utbildningsformer medan anordnare inom andra utbildningsformer förutsätts finansiera tolkinsatserna själva.[46]

Med utgångspunkt i att människor med funktionsnedsättning ska ha lika möjligheter och samma rätt till en högkvalitativ utbildning som övriga medborgare samt att det är den studerandes intresse och inte utbildningsform eller tillgång till särskilt stöd som ska styra den studerandes val av utbildning ansåg kommittén att staten bör ta ett större ansvar för att finansiera utbildningstolkning. Ett statligt initiativ för att stärka den studerandes ställning borde inriktas mot att åstadkomma ett system där människor som behöver utbildningstolkning har samma möjligheter att studera oavsett var man bor och oavsett vilken offentligt finansierad vuxenutbildningsform man väljer att studera inom. Kunskapslyftskommittén föreslog att staten bör finansiera de kostnader som uppstår för att genomföra utbildningstolkning inom den offentligt finansierade vuxenutbildningen samt att kostnaderna för att erbjuda utbildningstolk i samband med vuxenutbildning finansieras via ett samlat anslag hos en huvudman. De ökade kostnaderna skulle finansieras via en omfördelning av de medel som satsas på vuxenutbildningen. Anslaget till kommunerna borde minska i motsvarande omfattning som stödet till utbildningstolkning. Förslaget innebar enligt kommittén att kommunkollektivet skulle fråntas finansieringsansvaret för utbildningstolkning. Frågan om hur införandet av en samlad finansiering av kostnaderna för utbildningstolkning borde organiseras skulle enligt kommittén utredas i särskild ordning.

Kunskapslyftskommitténs förslag om en samlad utbildningstolk togs emot positivt av de flesta remissinstanser som kommenterade förslaget, däribland Socialstyrelsen, dåvarande Sisus (Statens institut för särskilt utbildningsstöd), Skolverket, Folkbildningsrådet, Tolk-

[45] SOU 2000:28.
[46] SOU 2000:28, s. 28 f.

och översättarinstitutet[47] samt intresseorganisationerna för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Dåvarande Högskoleverket avstyrkte förslaget till centralisering av tolkresurser med hänvisning till att det ställs speciella krav på tolkar inom högskolan och att det inte finns en generell utbytbarhet mellan teckenspråkstolkar i allmänhet och i högskolan. Även Stockholms universitet motsatte sig förslaget och såg en risk för ökad byråkrati och bristande flexibilitet och menade att det kunde bli svårt att förutse behovet av tolk samt svårt att fördela resurserna rättvist.

I den efterföljande propositionen anförde regeringen att studerande som behöver utbildningstolk har betydande svårigheter att få tolkinsatsen finansierad då utbildningstolkning är förknippad med stora kostnader för utbildningsanordnaren.[48] Det nuvarande systemet för att finansiera utbildningstolkning inom vuxenutbildningen innebar enligt regeringen i regel att finansieringsansvaret ligger på utbildningsanordnaren. Med hänvisning till ansvars- och finansieringsprincipen menade regeringen att de medel som avsätts för vuxenutbildningen i princip ska täcka kostnader även för studerande med funktionsnedsättning och att varje utbildningsanordnare därför bör tillhandahålla det tolkstöd som behövs.

Inga ytterligare åtgärder vidtogs därför avseende en samlad utbildningstolk.

Förutsättningarna för att samla resurserna för tolkstöd i utbildning för vuxna bör ses över i särskild ordning

När det gäller komvux kan det nuvarande systemet innebära att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet utestängs från utbildning och livschanser på grund av de ekonomiska förutsättningarna hos den enskilda kommunen eftersom ansvars- och finansieringsprincipen inte alltid fungerar i praktiken. Detsamma gäller utbildning hos privata utbildningsanordnare där det inte finns någon möjlighet att få bidrag till tolk. Även diskrimineringslagens bestämmelser om bristande tillgänglighet beaktar utbildningsanordnares ekonomiska och praktiska förutsättningar att vidta åtgärder för tillgänglighet, vilket kan vara problematiskt eftersom tolk är en tämligen kostsam

[47] Sedan den 1 januari 2013 är Tolk- och översättarinstitutet en del av Institutionen för svenska och flerspråkighet vid Stockholms universitet.
[48] Prop. 2000/01:72, s. 79 f.

åtgärd. Utredningen menar att flera av de aspekter som Kunskapslyftskommittén lyfte fram äger giltighet än i dag. Ansvars- och finansieringsprincipen är i dessa fall inte tillräcklig för att säkerställa att den enskilde får tolk i utbildning. Tolkstöd är en kostsam tjänst som staten borde vara med och finansiera för att säkerställa alla människors möjlighet till utbildning på lika villkor. Det är den enskildes behov av utbildning som ska vara utgångspunkten för tillgång till tolk i utbildning snarare än en utbildningsanordnares förutsättningar och ekonomiska förmåga att tillhandahålla tolk. Detta är en rimlig slutsats utifrån de mål som gäller för både utbildnings- och funktionshinderspolitiken om full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning och utbildning på lika villkor som andra. Det är också en rimlig slutsats utifrån målsättningen att tolktjänsten ska vara en likvärdig, kvalitativ, lätt tillgänglig och effektiv samhällsservice för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (se avsnitt 6.1). De förslag som utredningen lämnar om regionernas förtydligade och förstärkta ansvar för tolktjänsten (kapitel 7) och ett samlat tolkstöd i arbetslivet (kapitel 8) syftar till att minska det splittrade regelverket och huvudmannaskapet för tolk och skapa en enkel, förutsägbar och ändamålsenlig tolktjänst för den enskilde. Detta bör enligt utredningen även innefatta utbildningsområdet.

Utredningen har i detta sammanhang övervägt om ett särskilt statsbidrag skulle kunna vara en ändamålsenlig lösning för att finansiera tolk i den kommunala vuxenutbildningen, med motsvarande minskning av det generella statsbidraget till kommunerna. Utredningens bedömning är dock att det är svårt att förutse kostnaderna för ett sådant bidrag då det kan variera mellan åren och mellan olika kommuner. Dessutom sker utbildning och antagning inom komvux kontinuerligt året om, ofta med kursstarter många gånger per år, vilket gör det svårt att förutsäga när en viss utbildning efterfrågas och vilka behov de sökande har. Vidare kan en sådan statsbidragslösning träffa kommuner olika genom att vissa kommuner aldrig kommer att ha kostnader för tolk samtidigt som andra kan ha mycket höga kostnader. Ett statsbidrag löser heller inte frågan om tolk vid vissa privata utbildningar som inte berättigar till statsbidrag, att jämföra med de utbildningar som kan få statsbidrag via yrkeshögskolan.

Utredningen anser i stället att det i likhet med tidigare förslag från Kunskapslyftskommittén närmare bör övervägas om det finns förutsättningar att samla samhällets resurser för tolkstöd i utbildning för

vuxna och hur detta i så fall ska göras. Att samla resurserna för sådant tolkstöd kan bidra till ökad samordning och en effektivare användning av tolkresurserna. Frågan är emellertid alltför komplicerad och sammansatt för denna utredning att hantera då den rör många olika utbildningsanordnare, finansieringskällor och regelverk. Vidare saknas det en samlad analys av hur omfattningen av behoven av tolk i komvux och i privata utbildningar ser ut. Utredningen anser därför att frågan bör ses över i särskild ordning och att en närmare analys bör göras av omfattningen av tolkbehoven. Mot bakgrund av den analysen bör förslag lämnas om och i så fall hur en samlad resurs för tolkstöd i utbildning för vuxna kan regleras, organiseras och finansieras.

Syftet med att samla resurserna för tolkstöd är att säkerställa tillgången till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet inom samtliga utbildningar för vuxna. Detta innebär enligt utredningen att även en möjlighet för den enskilde att få tolk i utbildningar som anordnas av privata utbildningsanordnare bör övervägas. Tolktjänstutredningen från 2011 hade i uppdrag att se över om det var nödvändigt att reglera rätten till tolktjänst inom områden som i dag inte omfattas, t.ex. privata utbildningar.[49] Tolktjänstutredningen lämnade dock inget förslag i denna del utan pekade på behovet av en närmare kartläggning och behovsanalys.

Kunskapslyftskommittén föreslog visserligen att en samlad resurs för utbildningstolk även kunde avse privata utbildningsanordnare, under förutsättning att den utbildning de erbjöd finansierades via statsbidrag. Denna avgränsning kom dock att kritiseras av några remissinstanser. Utredningen tar inte ställning i denna del utan menar att det bör ingå i den föreslagna översynen om en samlad resurs för utbildningstolk att göra en närmare behovsanalys och förnyad avvägning med utgångspunkt i den enskildes behov av utbildning på lika villkor som andra.

Utifrån utgångspunkten att det är den enskildes behov av utbildning som ska vara avgörande för tillgången till tolk, och inte vilken utbildningsanordnare som kan tillgodose tolkbehovet, bör det även ingå att överväga om resurser för tolkstöd i utbildning kan kopplas till den enskilde tolkanvändaren i stället för till utbildningsanordnaren. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att närmare analysera om befintliga system, exempelvis för administration, utbetalning och kontroll av studiestöd, kan vara av värde för en samlad resurs för tolk i utbildning för vuxna.

[49] Dir. 2010:87, s. 17.

10 Distanstolkning som en del i en förstärkt tolktjänst

10.1 Tolkning i en digital tid

I utredningens direktiv anges att utredningen ska överväga såväl tolkning på plats som distanstolkning som en del i att etablera stabila utvecklingsmöjligheter för en tolktjänst som möter tolkanvändarens behov och stärker rätten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta på lika villkor i utbildning och arbetsliv.

Tolkning kan tillhandahållas på plats eller på distans. Distanstolkning är ett sätt att på digital väg tillhandahålla tolk som kommunikationsstöd. Vid distanstolkning befinner sig minst en part på annan plats och står i kontakt med de andra parterna genom en förbindelse med någon kombination av ljud, bild eller text. Distanstolkning sker i dag i främst två sammanhang. Dels i form av obokad distanstolkning med teckenspråkstolk som närmast är att likna vid ett spontant telefonsamtal där tolken inte förbereder sig. Dels i form av bokad distanstolkning med teckenspråkstolk eller skrivtolk som förbereds på liknande sätt som vid tolkning på plats där tolk och tolkanvändare kan ha kontakt i förväg. Distanstolkning har mot bakgrund av den starka digitala utvecklingen i samhället och de tekniska innovationer som görs en stor potential att fylla en viktig funktion som ett komplement till tolkning på plats. I rätt situation och med rätt teknik kan distanstolkning också öka både tillgången till och utbudet av tolk.

I detta kapitel redogör utredningen för sina överväganden och förslag om hur en utveckling av distanstolkning kan bidra till en förstärkt tolktjänst. I avsnitt 7.4.1 redogör utredningen för vilka överväganden som kan behöva göras när man bestämmer om tolkningen ska ske genom tolk på plats eller genom distanstolkning. Utredningens förslag i denna del innebär att valet av tolksätt ska göras i samråd med tolkanvändaren.

10.2 Den obokade distanstolkningen med teckenspråkstolk ska långsiktigt säkerställas

Utredningens förslag: Det ska på lämpligt sätt i Post- och telestyrelsens förordning med instruktion eller i annat lämpligt styrdokument framgå att obokad distanstolkning med teckenspråkstolk i Bildtelefoni.net är en del av Post- och telestyrelsens uppdrag och medel för tjänstens långsiktiga finansiering ska säkerställas.

Skälen för utredningens förslag

Samtalsförmedlande tjänster och obokad distanstolkning med teckenspråkstolk

Utöver den bokade distanstolkning med teckenspråkstolk eller skrivtolk som de flesta regioner tillhandahåller i dag erbjuder Post- och telestyrelsen (PTS) i viss utsträckning obokad distanstolkning med teckenspråkstolk inom ramen för sin samtalsförmedlande tjänst Bildtelefoni.net. Den samtalsförmedlande tjänsten Bildtelefoni.net är en samhällsomfattande tjänst som myndigheten tillhandahåller med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Enligt lagen ska PTS tillhandahålla tjänster som ger personer med funktionsnedsättning tillgång till telefoni på likvärdiga villkor som andra i samhället. Enligt förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen har PTS även i uppgift främja tillgången till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer, inbegripet att se till att samhällsomfattande tjänster finns tillgängliga.

Som en del i sitt ansvar upphandlar PTS löpande tre olika samtalsförmedlande tjänster: Texttelefoni.se, Bildtelefoni.net och Teletal, varav de två förstnämnda tjänsterna huvudsakligen riktar sig till personer med hörselnedsättning och dövhet. Obokad distanstolkning med teckenspråkstolk erbjuds endast inom ramen för Bildtelefoni.net och den tjänsten beskrivs därför närmare nedan.

Bildtelefoni.net är en samtalsförmedlande tjänst som förmedlar telefonsamtal mellan personer som hör och talar och personer som är döva, hörselskadade, talskadade eller som har dövblindhet och använder teckenspråk. Samtalet sker genom att en tolk förmedlar samtalet från tal till teckenspråk och från teckenspråk till tal. Förmedling

av samtal är tolkning där minst två parter befinner sig på olika platser och står i kontakt med de andra parterna genom två eller flera förbindelser, med någon kombination av ljud, bild eller text. I dessa fall befinner sig i normalfallet den uppringande personen på ett ställe, tolken på ett annat ställe och den uppringda personen på ett tredje ställe. För förmedling av samtal behövs en kopplingsfunktionalitet. För att överföra teckenspråket vid förmedling av samtal används bildtelefoner, oftast i form av en dator, surfplatta eller smartphone, med särskild programvara. Bildtelefonisamtal behovsprövas inte och kräver ingen förbokning. På samma sätt som ett telefonsamtal går det att ringa ett samtal i stunden när behov uppstår.[1] Tjänsten är öppen dygnet runt och är kostnadsfri för den enskilde. Samtalen förmedlas av utbildade teckenspråkstolkar.

Utöver förmedling av bildtelefonisamtal har PTS i upphandlingen av Bildtelefoni.net valt att inkludera en funktion som avser obokad distanstolkning med teckenspråkstolk av spontana möten eller samtal. Genom denna funktion är det möjligt att få obokad distanstolkning med teckenspråkstolk upp till 30 minuter dygnet runt och upp till 60 minuter på vardagar mellan kl. 8 och 17. Dessa obokade distanstolkningssamtal ska motsvara behoven av att få spontana och oplanerade samtal och möten teckenspråkstolkade på samma sätt som när man ringer. Däremot ingår inte distanstolkning som kräver tolkförberedelser i den distanstolkning som PTS tillhandahåller genom Bildtelefoni.net. I detta innefattas enligt PTS planerade möten som har något av följande kännetecken: dagordning och utsedd mötesledare, dokumentation som har skickats ut inför mötet eller att uppdraget kräver att tolken är förberedd.[2]

Användningen av Bildtelefoni.net har ökat kraftigt under senare år. För 2021 uppgick antalet samtalsminuter till drygt 157 400 minuter per månad, till en fakturerad kostnad av knappt 64 845 000 kronor.[3] För de två tidigare åren uppgick det genomsnittliga antalet samtalsminuter per månad till drygt 146 000 minuter år 2020 att jämföra med knappt 124 000 minuter år 2019. Sammantaget en ökning med cirka 27 procent mellan åren 2019 och 2021. De totala fakturerade kostnaderna för Bildtelefoni.net var 60 183 000 kronor år 2020 och 48 691 000 kronor år 2019.[4] I Bildtelefoni.net var under 2020 cirka

[1] Post- och telestyrelsen, promemoria till utredningen daterad 2021-02-22.
[2] Post- och telestyrelsen, promemoria till utredningen daterad 2021-02-22.
[3] Post- och telestyrelsen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2022-02-10.
[4] Post- och telestyrelsen (2021), s. 47.

8,4 procent av samtalsminuterna spontan, obokad distanstolkning.[5] För 2021 var den obokade distanstolkningen cirka 6,7 procent av det totala antalet samtalsminuter.[6]

För närvarande bereds genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation (omarbetning) som antogs den 11 december 2018. Regeringen beslutade om lagrådsremiss den 3 november 2021. Lagrådet yttrade sig över remissen den 14 januari 2022 och enligt regeringens propositionsförteckning ska proposition lämnas till regeringen senast den 1 mars 2022. Direktivet har således inte implementerats i svensk rätt, men det kommer att innebära ändringar i lagen om elektronisk kommunikation som delvis breddar och ökar kraven på de samtalsförmedlande tjänster som PTS är ålagd att tillhandahålla. Den bedömning som PTS gör och har förmedlat till utredningen är dock att kommande ändringar med anledning av direktivet inte kommer att förändra myndighetens ansvar avseende distanstolkning.

Behovet av att säkerställa obokad distanstolkning med teckenspråkstolk

Sedan den 1 september 2021 gäller ett nytt avtal för driften av Bildtelefoni.net och enligt detta avtal finns det möjlighet för PTS att ta bort den obokade distanstolkningsfunktion som ingår i tjänsten. Skälet till detta är att Bildtelefoni.net främst är en tjänst för att säkra likvärdig telefoni. Samtalsvolymen i Bildtelefoni.net har som framgår ovan ökat markant mellan åren 2019 och 2020, med en fortsatt ökning 2021. Om det anslag som PTS erhåller för Bildtelefoni.net inte räcker för att upprätthålla den distanstolkning som ingår i den upphandlade tjänsten kan möjligheten till distanstolkning i Bildtelefoni.net således komma att begränsas eller helt tas bort.[7]

PTS har i uppdrag att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster till personer med funktionsnedsättning i samma utsträckning och på likvärdiga villkor som andra slutanvändare och att tillgodose de behov som personer med funktionsnedsättning har av särskilda sådana

[5] Post- och telestyrelsen, promemoria till utredningen daterad 2021-12-01.
[6] Post- och telestyrelsen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2022-02-13.
[7] Post- och telestyrelsen, promemoria till utredningen daterad 2021-02-22.

tjänster.[8] Detta innefattar telefoni och samtalsförmedlande tjänster. Det framgår dock inte av PTS nuvarande uppdrag att myndigheten ska erbjuda oplanerad distanstolkning med teckenspråkstolk. Samtidigt finns det en europeisk standard för samtalsförmedlande tjänster av vilken framgår att det är önskvärt att samtalsförmedlande tjänster erbjuder distanstolkning i ad hoc-situationer (ad hoc betyder här och nu).[9] Enligt standarden är det lämpligt att samtalsförmedlande tjänster, såsom Bildtelefoni.net, ska erbjuda distanstolkning i ad hoc-situationer upp till 30 minuter. Dessa situationer är därför att likna vid telefonsituationer.[10] Med stöd av denna standard och eftersom det finns både teknik och personal på plats kan därför Bildtelefoni.net även erbjuda spontan distanstolkning.

Enligt utredningen fyller den obokade distanstolkningen med teckenspråkstolk som PTS tillhandahåller inom ramen för Bildtelefoni.net en mycket viktig funktion som ett komplement till regionernas tolktjänst. Tjänstens stora betydelse har även framförts i många av de möten och samtal som utredningen har haft med tolkanvändare, intresseorganisationer och företrädare för regioner och andra verksamheter. Inte minst lyfts ofta fram att den obokade distanstolkningen med teckenspråkstolk är värdefull för kortare avstämningar och spontana möten i arbetslivet. Mot bakgrund av att obokad distanstolkning redan är en tjänst som PTS har valt att erbjuda inom ramen för Bildtelefoni.net och att det även enligt gällande standard för samtalsförmedlande tjänster bör ingå distanstolkning i ad hoc-situationer anser utredningen att det är angeläget att det på lämpligt sätt fastställs i myndighetens förordning med instruktion eller i annat lämpligt styrdokument att obokad distanstolkning med teckenspråkstolk i Bildtelefoni.net är en del av PTS uppdrag. För att säkerställa att PTS även fortsättningsvis kan erbjuda obokad distanstolkning med teckenspråkstolk är det nödvändigt att säkerställa att PTS har en långsiktig finansiering av en sådan tjänst då den är både personalintensiv och teknikberoende (se närmare utredningens bedömning i konsekvensbeskrivningen i avsnitt 15.7). På så sätt kan den obokade

[8] 5 kap. 1 § första stycket 6 lagen om elektronisk kommunikation samt 4 § 1 och 8 § förordningen med instruktion för Post- och telestyrelsen.
[9] Se standarden ETSI ES 202 975 V2.1.1 (2015-09), rubrik 6.19 Remote interpreting i Requirements for relay services: ”The relay service should support remote interpreting (face-to-face meeting, with the communications assistant connected remotely) in calls lasting up to 30 minutes. NOTE: Remote interpreting with a limited duration in ad hoc-situations has interpreting needs similar to those of relay service usage”.
[10] Post- och telestyrelsen, promemoria daterad 2021-05-04.

distanstolkningen med teckenspråkstolk även fortsättningsvis utgöra ett viktigt komplement till tolktjänsten och vara en del av den långsiktiga utvecklingen av densamma.

10.3 Det kan även finnas behov av obokad distanstolkning med skrivtolk

Utredningens förslag: Post- och telestyrelsen ska analysera behovet av en obokad distanstolkningsfunktion med skrivtolk och möjligheterna att tillhandahålla en sådan funktion på nationell nivå. I uppdraget ingår att göra en konsekvensbeskrivning och kostnadsberäkning samt att lämna förslag på hur en sådan funktion på lämpligt sätt kan utföras, regleras och finansieras.

Skälen för utredningens förslag

Hörselskadades Riksförbund och Förbundet Sveriges Dövblinda har till utredningen framfört att det bör finnas tillgång till obokad distanstolkning med skrivtolk. I dag saknas en nationell funktion som kan erbjuda skrivtolk på distans för spontana möten och samtal. En sådan funktion är viktig för personer som inte behärskar teckenspråk eller i de fall då Bildtelefoni.net inte är lämpligt eller inte går att använda i den situation där tolkning behövs. Det kan exempelvis handla om att en hörselskadad person deltar i ett digitalt möte på distans där det uppstår behov av att få stöd i kommunikationen genom skrivtolkning eller att en person med dövblindhet som har synrester behöver skrivtolk för att kunna delta i ett spontant möte.

Utredningen har fört en diskussion med PTS om det finns förutsättningar att via den befintliga samtalsförmedlande tjänsten Texttelefoni.se erbjuda obokad distanstolkning med skrivtolk. Texttelefoni.se drivs på uppdrag av PTS av en upphandlad aktör och förmedlar telefonsamtal mellan personer som hör och talar och personer som är döva, hörselskadade, har tal- eller språkproblematik eller har dövblindhet och som använder text i telefonsamtalet. Tjänsten innebär att ett samtal förmedlas i båda riktningar, dvs. från tal till text och från text till tal. Personen som använder text i samtalet ringer med en texttelefon, en mobilapp eller via en webbapp. Motparten i samtalet använder en

vanlig telefon eller mobiltelefon. Samtalen via Texttelefoni.se är kostnadsfria för den enskilde och tjänsten är tillgänglig dygnet runt. Samtalen behöver varken behovsprövas eller förbokas.

Förmedling av telefonsamtal i Texttelefoni.se hanteras av förmedlare. Det finns inga krav på att den som förmedlar texttelefonsamtal ska vara utbildad skrivtolk och det ingår heller inte i tjänsten att skrivtolka. De krav som har ställts på förmedlare i upphandlingen av tjänsten omfattar krav på bemötande, skrivhastighet, språkkunskap och kunskap om målgruppen. Tjänsten handlar om att förmedla ett röstbaserat telefonsamtal som huvudsakligen sker mellan två personer. Dessa samtal skiljer sig därför ofta från distansmötessituationer som kan vara mer komplexa till såväl innehåll som sammanhang samt även ha flera deltagare. Vid distanstolkning kan den som förmedlar vad som sägs även behöva facilitera så att det blir en fungerande tolksituation under mötet. För att kunna hantera sådana distansmöten med kvalitet behövs därför utbildade skrivtolkar.

Utöver frågan om behovet av tolkkompetens finns även andra aspekter som närmare bör övervägas i samband med frågan om möjligheten till en obokad distanstolkningsfunktion med skrivtolk. Några sådana är tekniska möjligheter och kvaliteten på tjänsten, behovet av obokad skrivtolk på distans och kostnader för en sådan funktion. Såvitt utredningen har förstått finns det inga större tekniska hinder att tillhandahålla obokad distanstolkning med skrivtolk inom ramen för nuvarande system, även om det finns begränsningar med de plattformar och program som används. Samtidigt kan det vara så att en sådan funktion inte nödvändigtvis behöver kopplas till en befintlig samtalsförmedlande tjänst. Det kan finnas nya tekniska lösningar och funktioner som kan vara intressanta att närmare analysera inom området för elektronisk kommunikation som kan vara mer kostnadseffektiva och ändamålsenliga. Även om det finns tekniska möjligheter att erbjuda obokad skrivtolkning på distans är det heller inte känt i vilken utsträckning skrivtolkning kan utföras med kvalitet utan tolkförberedelser. Att distanstolkningen kan utföras spontant utan förberedelse för tolken skulle vara den yttre ramen för PTS ansvar att erbjuda obokad distanstolkning. Vidare saknas kunskap om hur stort behovet av obokad distanstolkning med skrivtolk faktiskt är samt vilka konsekvenser en sådan funktion skulle få för exempelvis texttelefonin. Användningen av texttelefontjänsten har minskat under senare år vilket kan antas bero på att det finns alternativa sätt att

kontakta myndigheter och företag, såsom e-post, chatt m.m.[11] Det saknas också kunskap om vilka kostnader en sådan skrivtolkfunktion skulle innebära antingen som en fristående funktion eller som en del av en befintlig tjänst.

Mot denna bakgrund anser utredningen att PTS ska få i uppdrag att närmare analysera möjligheten att tillhandahålla en nationell obokad distanstolkningsfunktion med skrivtolk. PTS har inom ramen för sina samtalsförmedlande tjänster god kännedom om målgruppen och användarmönster och har också möjlighet att göra användarundersökningar. I uppdraget bör därför ingå att analysera behovet av en sådan funktion och kvalitetsaspekter av densamma, exempelvis i form av användarundersökningar och tester, och att göra en konsekvensbeskrivning och kostnadsberäkning samt att föreslå hur en sådan funktion bör finansieras och på lämpligt sätt utföras och regleras. Arbetet bör göras i samråd med berörda intresseorganisationer och andra intressenter, såsom regioner och den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor (se avsnitt 14.2) och företrädare för tolkprofessionen. För att kunna omhänderta slutsatser och resultat som eventuellt kan komma att röra Texttelefoni.se bör arbetet genomföras i god tid innan nuvarande avtal för denna tjänst löper ut den 31 augusti 2024.

10.4 Förutsättningar för fördjupad samverkan mellan regioner om distanstolkning

Utredningens förslag: Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor ska i samråd med Post- och telestyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, intresserade regioner samt Inera göra en förstudie om hur utvecklingen av en regiongemensam distanstolkningsfunktion kan organiseras, regleras och finansieras. Förstudien ska belysa de tekniska, ekonomiska, juridiska och praktiska förutsättningarna för att utveckla en gemensam funktion för regional distanstolkning. Förstudien ska även beskriva en implementeringsprocess och hur tjänsten långsiktigt kan finansieras.

[11] Post- och telestyrelsen (2021), s. 47.

Utredningens bedömning: Att tillhandahålla en tillgänglig, säker och effektiv distanstolkning med hög teknisk och innehållsmässig kvalitet är resurskrävande och tekniskt utmanande för enskilda regioner. Att utveckla en distanstolkningsfunktion som flera regioner kan använda sig av är därför både ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Statens roll bör vara att stimulera utvecklingen av en sådan funktion. Utvecklingsarbetet bör ske i flera steg och innefatta en förstudie samt en process för implementering och finansiering.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Allmänt om tolkning på plats och distanstolkning

Tolktjänst för döva, hörselskadade eller personer med dövblindhet sker genom tolkning på plats eller genom distanstolkning. Vilket sätt som är lämpligast styrs av tolkanvändarens egna önskemål och behov men också av den specifika situationen och den tolkmetod som används. Av utredningens fördjupade behovsanalyser framgår att många tolkanvändare föredrar tolkning på plats när det är möjligt. Det innebär ofta bättre möjlighet till förberedelse och interaktion än vad som är möjligt när tolken närvarar via en digital plattform. För många tolkanvändare är dock distanstolkning en acceptabel möjlighet när det av olika skäl inte är önskvärt eller praktiskt att tolkning tillhandahålls på plats. Det kan handla om tolkning i vissa privata och integritetskänsliga situationer samt vid kortare och enklare interaktioner och möten med kollegor, myndigheter och liknande. Personer med dövblindhet har dock ofta stora svårigheter att utnyttja tolkning som erbjuds på distans. För tolkanvändare med dövblindhet är tolkning på plats ofta en förutsättning och en nödvändighet för att kommunikationen ska fungera, inte minst i de fall som tolkanvändaren behöver tolkning som innefattar både taktil tolkning och socialhaptiska signaler. Detta hindrar dock inte att en person med dövblindhet kan delta på ett möte på distans så länge det finns en tolk på plats som både kan förmedla syn- och hörselintryck under det digitala mötet.

Villkoren för den distanstolkning som tolkcentralerna tillhandahåller motsvarar dem som finns för tolkning på plats, det vill säga den ska normalt sett förbokas och omfattar även viss förberedelsetid för

tolken, exempelvis i form av inläsning av eventuellt material, uppkoppling mot en digital plattform och andra tekniska moment.[12]

Regionernas distanstolkning har olika förutsättningar och skiljer sig åt

I dag erbjuder regionerna i olika utsträckning tolkning på distans utifrån olika digitala plattformar och teknisk utrustning. Före covid-19-pandemin erbjöd vissa regioner främst skrivtolkning på distans, men pandemin har drivit på en snabb ökning av tolkning på distans, både i form av skrivtolkning, teckenspråkstolkning och i viss mån även dövblindtolkning. En del regioner har sedan pandemins början gått från att inte utföra någon distanstolkning alls till att tio procent av tolkuppdragen utfördes på distans 2020.[13] Flera tolkcentraler svarar i utredningens enkät att de ser att ökningen kommer att bestå även efter pandemin. Distanstolkningen är dock på många håll fortfarande omogen och i början av sin utveckling. I enkätsvaren lyfts bl.a. problem med att det används många olika program med olika funktioner. Ett program kan vara bra för skrivtolkning, medan ett annat passar bättre för teckenspråkstolkning. Programmen är heller inte kompatibla med olika plattformar och det kan exempelvis vara svårt för en tolk som arbetar utanför tolkcentralens system att utföra distanstolkningsuppdrag. Några tolkcentraler pekar också på att det finns en okunskap kring teknik inom olika verksamheter, exempelvis inom hälso- och sjukvården, vilket försvårar möjligheten att använda distanstolkning.

Mot bakgrund av att behovet av tolkning på distans har ökat under covid-19-pandemin har Talför (tolkcentralernas arbetsledarförening) inventerat vilka olika digitala plattformar och verktyg som tolkcentralerna använder för tolkning på distans.[14] Syftet med inventeringen var att undersöka vilka möjligheter och hinder det kan finnas för att implementera ett likartat digitalt arbetssätt i regionernas tolk-

[12] Några regioner uppger i utredningens enkät daterad den 25 november 2020 att de har digitala plattformar och/eller erbjuder läsplattor för att möjliggöra både förbokad och obokad, akut distanstolkning inom hälso- och sjukvårdens verksamheter, till exempel på vårdcentraler och akutmottagningar.

[13] Utredningen ställde ett antal frågor om distanstolkning i sin enkät till tolkcentralerna, bl.a. hur stor andel av tolkuppdragen som har utförts digitalt under de senaste åren, om investeringar har gjorts eller planeras kring digitala plattformar och andra tekniska lösningar, om samverkan sker med andra regioner kring digitala lösningar samt hur efterfrågan och prognos ser ut för distanstolkning.

[14] Talför, rapport till Arbetsutskottet för chefsnätverket inom regionerna för funktionshinderområdet, daterad 2021-02-08.

verksamheter för att gemensamt kunna utveckla den digitala tolkningen. Inventeringen visar, i likhet med utredningens enkät, att tolkcentralerna hanterar ett mycket stort antal olika plattformar i arbetet. Tolkningen utförs med hjälp av olika utrustning och på olika tekniska plattformar. Tolkcentralerna är styrda till att använda de patientsäkra plattformar som finns i respektive region och som används för vårdutövande. Dessa är i många fall inte anpassade för användning av tolk. Inventeringen visar att under covid-19-pandemin har flertalet plattformar på marknaden ändå använts för att kunna minska smittspridning och lösa ett tolkbehov.

En slutsats som Talför gör av inventeringen är att det vore värdefullt att samarbeta mot en gemensam plattform som skulle kunna ansluta till alla andra plattformar som finns på marknaden. Detta för att tolktjänsten ska kunna se så lika ut som möjligt i de olika plattformarna och för att underlätta tolkens arbetsmiljö.[15]

Behovet av en nationellt samordnad distanstolkningstjänst

I och med den allmänna digitaliseringen i samhället är det enligt utredningen rimligt att förvänta sig att samtliga regioner inom en snar framtid ska kunna erbjuda tolktjänst både i form av tolkning på plats och på distans. Rätt använd vid rätt tillfälle och med rätt teknik är tolkning på distans ett viktigt alternativ och komplement till tolkning på plats för döva och hörselskadade personer och i vissa fall för personer med dövblindhet. Den digitala utvecklingen och tekniska innovationer har potential att öka möjligheten till tolk i olika situationer och även öka kvaliteten i distanstolkningen. Tolkning på distans kan också vara ett effektivt sätt att säkerställa tillgång till tolk med kort framförhållning samt för personer som bor i områden där det är både svårt och ineffektivt för tolkar att resa för att kunna delta vid kortare uppdrag. Distanstolkning kan också öka tillgången till tolkar med mer specifik ämneskompetens eller med flerspråkig kompetens. Därutöver fyller distanstolkning en viktig roll vid de alltmer vanligt förekommande digitala mötena på distans.

För att distanstolkning ska fungera effektivt, vara säker och hålla en hög teknisk och innehållsmässig kvalitet behöver den dock enligt ut-

[15] Talför, rapport till Arbetsutskottet för chefsnätverket inom regionerna för funktionshinderområdet, daterad 2021-02-08, s. 6.

redningen samordnas och utvecklas. Distanstolkning är en relativt teknisk och resurskrävande verksamhet för varje enskild region att bygga upp och utveckla. Att nationellt samordna denna verksamhet och tekniskt säkerställa att den kan samnyttjas av regioner i hela landet är därför en mer stabil och kostnadseffektiv lösning som bör eftersträvas.

Den obokade teckenspråkstolkning på distans som PTS erbjuder inom ramen för Bildtelefoni.net (se ovan under avsnitt 10.2) fyller en viktig funktion inte minst genom sin enkla och höga tillgänglighet dygnet runt. Användningen av tjänsten har kontinuerligt och stadigt ökat under många år, med en kraftig ökning under covid-19-pandemin. Utredningen har övervägt om den obokade distanstolkningstjänsten inom Bildtelefoni.net skulle kunna vara utgångspunkten för en samordnad, nationell distanstolkningstjänst som även kan erbjuda förbokad distanstolkning. Det finns dock flera aspekter som talar mot en sådan utveckling av PTS nuvarande tjänst. Den distanstolkningstjänst som PTS erbjuder inom ramen för Bildtelefoni.net sker på ett öppet och standardiserat sätt. Den plattform som används är inte kompatibel med andra vanligt förekommande digitala tjänster, som ofta är proprietära (leverantörsspecifika) och inte medger att man kan ringa in och delta via bildtelefon. Den plattform som används är heller inte möjlig att ansluta till ett bokningsbart system. Vidare finns det vissa begränsningar i möjligheten att använda bildtelefonitjänsten för de användare som vill kommunicera utåt på teckenspråk och få svar i skriven text, framför allt i punktskrift.[16] Anledningen är brister i de enskilda användarnas bildtelefoner och möjligheten att bläddra fram och tillbaka i mottagen text, vilket gör att de går miste om tidigare text när ny text fylls på under ett samtal.[17] Denna brist påverkar främst möjligheten för personer med dövblindhet att fullt ut använda tjänsten.[18]

För att motsvara de faktiska behov som finns av en nationell bokningsbar distanstolkning och de tekniska krav som behöver ställas på en sådan tjänst skulle således nuvarande tjänst som PTS erbjuder behöva förändras och byggas om på flera sätt. Detta skulle enligt uppgift från PTS kräva stora investeringar som inte ryms inom befintligt anslag och dessutom kräva att PTS får ett uttalat ansvar för att tillhandahålla en sådan bokningsbar tjänst – ett ansvar som myndig-

[16] FSDB, uppdaterad behovsanalys, 2021-02-16.
[17] Post- och telestyrelsen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-12-01.
[18] FSDB, uppdaterad behovsanalys, 2021-02-16.

heten inte har i dag och som skulle gå utanför den obokade distanstolkning som PTS ska kunna erbjuda i ad hoc-situationer (se ovan under avsnitt 10.2).

Ett annat tungt vägande skäl mot en statligt organiserad distanstolkningstjänst är enligt utredningen att en sådan tjänst skulle byggas parallellt med regionernas ansvar och tolkcentralernas verksamhet. En sådan utveckling skulle i sin tur kunna förhindra möjliga synergieffekter som en gemensam användning av distanstolkningsresurser kan ge i regionerna samt även kunna innebära att mångfalden i erfarenhet och kompetens som tolkcentralerna och deras tolkar i dag har av tolkning i olika situationer förloras.

Utredningen menar därför att en långsiktig utveckling av tolktjänsten bör innefatta att stimulera en utveckling av en nationell distanstolkningsfunktion på regional nivå. Redan i dag har det tagits initiativ och utvecklats lösningar mellan regioner som borde kunna tjäna som grund även för en nationellt samordnad distanstolkningstjänst. Exempelvis har Inera[19] utvecklat gemensamma lösningar, gemensam mjuk infrastruktur och andra stöd för digitalisering i regionerna. Inera ansvarar för ett 40-tal regiongemensamma tjänster och projekt, bland annat 1177 Vårdguiden, UMO (Ungdomsmottagningen på nätet) och Journal via nätet. Inera har också ansvar för tjänsten Digitalt möte, en tjänst som utvecklats för enkla och säkra videomöten. För att använda tjänsten Digitalt möte krävs endast tillgång till internet och en dator, surfplatta eller mobiltelefon. Tjänsten uppfyller också de säkerhetskrav som regioner och kommuner ställer på möten där känsliga personuppgifter hanteras. På marknaden finns också flera andra tjänster som uppfyller säkerhetskrav för digitala vårdmöten och som därmed håller en tillräckligt hög sekretessnivå.

Vad en gemensam distanstolkningstjänst skulle kunna innebära

Enligt utredningen skulle liknande tjänster som beskrivs ovan vara möjliga att samordna och nyttja även för en regiongemensam distanstolkning. Utöver detta behöver också tolkcentralerna kunna hantera ett stort urval ordinarie plattformar och digitala tjänster som tolkanvändare använder för kommunikation i sin vardag. Flera av

[19] Inera är ett aktiebolag ägt av kommuner och regioner som bl.a. arbetar för en gemensam digital infrastruktur och arkitektur.

regionerna är i dag på väg in i nya journal- och verksamhetssystem. Vägvalen för dessa är flera. Samtliga regioner har dock en mångfald av aktörer och digitala system vilket innebär att det kommer att finnas behov av samexistens av parallella system. De upphandlingar som görs av regionerna i dessa syften är också dimensionerade för att kunna ansluta andra externa plattformar och system. Utredningens bedömning är därför att det sannolikt inte skulle vara tekniskt komplicerat för regionerna att hitta lösningar som gör det möjligt för samtliga regioner att på sikt kunna ansluta sig till ett nationellt gemensamt system för bokning, bemanning och teknisk plattform för tolkning på distans. Ett sådant system skulle också gemensamt kunna erhålla licenser, support och expertis på en rad parallella digitala verktyg. Detta skulle kunna vara ett stöd till både tolkcentralerna, andra aktörer som behöver tolk och för de enskilda tolkarna i en faktisk tolksituation. En gemensam resurs kan också omvärldsbevaka, uppdatera och utveckla utifrån nya tekniska landvinningar och bidra till att hålla hög säkerhet i de gemensamma systemen samt kunskap i säkerhetsförutsättningar i andra digitala verktyg och plattformar.

Ett initiativ till att undersöka möjligheterna till en ökad samordning av regionernas distanstolkning har redan tagits i samband med Talförs inventering av distanstolkningen (se ovan). Utredningen ser att staten kan spela en roll i att stimulera och stödja utvecklingen av en sådan funktion. Om en gemensam distanstolkningsfunktion inrättas bör staten även tillhandahålla resurser för att upprätthålla och löpande utveckla verksamheten, exempelvis inom ramen för det statsbidrag som utgår till regionerna för tolktjänsten. Som en del i handlingsplanen för en långsiktig utveckling av tolktjänsten föreslår därför utredningen att ett utvecklingsarbete för en samordnad distanstolkningstjänst ska stimuleras genom att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor som utredningen föreslår ska inrättas (se avsnitt 14.2) får i uppdrag att i samråd med Post- och telestyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, intresserade regioner samt Inera göra en förstudie om hur utvecklingen av en regiongemensam distanstolkningsfunktion kan organiseras, regleras och finansieras. Arbetet ska bedrivas i dialog med berörda intresseorganisationer samt företrädare för tolkprofessionen. Förstudien bör ta sin utgångspunkt i att ur ett tolkanvändarperspektiv skapa en stabil och enkel helhetslösning för distanstolkning. För personer med dövblindhet är tolk på plats ofta en nödvändighet för en fungerande kommunikation. En

samordning av olika digitala tjänster kan dock i vissa fall ytterligare stärka stödet till personer med dövblindhet. I förstudien bör därför ingå att överväga om och hur en samordning av dessa tjänster kan ske. Förstudien ska sammantaget belysa de tekniska, ekonomiska, juridiska och praktiska förutsättningarna för att utveckla en gemensam funktion för regional distanstolkning. I detta bör ingå att beskriva hur en distanstolkningstjänst kan göras kompatibel med de digitala tjänster och system som redan finns och används i regionerna. Förstudien ska även beskriva hur en process för att organisera, finansiera och implementera tjänsten bör se ut. Den bör också beskriva andra möjligheter med en sådan gemensam funktion, exempelvis att föra gemensam statistik eller att hålla ett gemensamt register över tolkar med olika ämneskompetenser eller andra särskilda kompetenser.

11 Tekniska lösningar och innovationer som ett komplement till tolktjänst

11.1 Språkteknologiska lösningar och innovationer är en del i en långsiktig utveckling av tolktjänsten

I utredningens direktiv anges att utredningen ska överväga tekniska lösningar och innovationer som en del i att etablera stabila utvecklingsmöjligheter för en tolktjänst som möter den enskildes behov och stärker rätten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta på jämlika villkor i samhället.

Utredningen kan konstatera att området teknik och innovation är brett. Utredningen har därför valt att avgränsa uppdraget i denna del till området språkteknologi som har en direkt och logisk koppling till möjligheten att genom innovation och teknikutveckling stärka tolktjänstutbudet för tolkanvändare. Detta utvecklas närmare nedan i avsnitt 11.2.

Utredningens avgränsning av det teknologiska området

Det finns flera områden inom tekniska lösningar och tekniska innovationer som kopplar an till målgruppen tolkanvändare. Dessa kan grupperas enligt följande.

Samarbetsteknologi handlar om digitala system för samarbete och samskapande, till exempel digitala mötesplattformer som Zoom och Teams.

Hörselteknologi handlar om tekniska lösningar för hörapparater och hörimplantat samt kringutrustning.

Språkteknologi handlar om hur människans språk är uppbyggt och hur en dator kan programmeras för att hantera mänskligt språk. Målet är att förenkla och förbättra kommunikationen mellan människor och mellan människor och datorer. En del av detta är talteknologi som handlar om teknologi för att interagera med datorer genom talat språk.

Användningen av samarbetsteknologi har med covid-19-pandemin tagit ett stort utvecklingssteg och har starka kopplingar till frågan om distanstolkning, vilken närmare redogörs för i avsnitt 10.4.

Hörselteknologi avser personliga hjälpmedel av olika slag. Området är centralt för målgruppens förutsättningar att ta del av tekniska lösningar men saknar direkt koppling till utredningens uppdrag om en förstärkt tolktjänst, varför detta område inte kommenteras närmare av utredningen.

Med språkteknologi kan tal omvandlas till text och tvärtom. Översättningar kan göras från ett språk till ett annat. Genom språkteknologi kan information och tjänster via teknik göras tillgängliga för flera och området har stor utvecklingspotential.[1] Språkteknologi har därmed en direkt koppling till tolktjänsten och hur man med tekniska lösningar och tekniska innovationer kan stärka tolktjänstutbudet.

Teknologi som stödjer automatiserad konvertering från talat språk till text är redan i dag i bruk, och fungerar väl för stora språk som exempelvis engelska. Ett svenskt exempel är Sveriges Television som numera har automatiserad omvandling av tal till text för lokala nyhetssändningar. Utvecklingen av språkteknologi som stöder översättning från tal till teckenspråk är dock fortfarande i sin linda. På sikt kommer sannolikt dock översättningar kunna göras från talat och skrivet språk till teckenspråk om strukturerade satsningar görs inom området. Språkteknologi kan på sikt på så sätt skapa helt nya möjligheter till ökad tillgänglighet, delaktighet och inkludering för alla.[2]

I sammanhanget ska dock understrykas att tekniska teckenspråkstolkslösningar aldrig kan ersätta tolkning av en fysisk tolk, utan ska ses som ett komplement som rätt använd i rätt situation utökar utbudet av tolktjänst för användaren.

Mot bakgrund av språkteknologins starka koppling till en förstärkt tolktjänst väljer utredningen att i det följande avgränsa frågan om tekniska lösningar och tekniska innovationer till detta område.

[1] Institutet för språk och folkminnen, underlag till utredningen i e-post 2021-09-23.
[2] Institutet för språk och folkminnen, underlag till utredningen i e-post 2021-09-23.

Närmare om språkteknologi

Olika satsningar har gjorts på forskning och utveckling av språkteknologi för det talade och skrivna svenska språket genom åren och Sverige har kommit relativt långt på området. Resultaten får dock betraktas som fragmentariska och därmed svåra att strukturerat vidareutveckla, underhålla och överblicka. Dessutom är tillgängligheten och spridningen av nya teknologiska lösningar baserade på artificiell intelligens, AI, begränsad. Detsamma gäller tillgång och användning av olika resurser och data om text, tal, video etc. Det finns stora datamängder som inte används alls för forskning och utveckling. Det som hämmar arbetet är oklarheter kring integritet och personskydd (GDPR), upphovsrätt och andra juridiska aspekter.[3]

För att systematisera det språkteknologiska arbetet kring det talade och skrivna svenska språket krävs offentliga eller branschgemensamma initiativ för att driva på utvecklingen. Detta är också viktigt för att säkerställa att även det svenska språket kan användas som grund för olika AI-lösningar och inte långsiktigt ersätts av det engelska språket.[4]

Många områden inom språkteknologi har stor betydelse för en ökad tillgänglighet, till exempel automatiserad taligenkänning som bland annat möjliggör realtidskonvertering av tal till text – en teknik som används kommersiellt med framgång.[5]

Efterfrågan på den här typen av innovationslösningar är ökande även inom den offentliga sektorn. Inte minst mot bakgrund av att en allt större andel av befolkningen på grund av hög ålder lever med en hörselskada. Den absoluta merparten av utbudet av denna typ av teknologi finns i dag baserat på det engelska språket och andra stora världsspråk. Exempelvis är applikationer som är populära för realtidstranskribering inte tillgängliga på svenska.

Vid Kungliga tekniska högskolan och Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet bedrivs forskning för att utveckla taligenkänningssystem som möjliggör för en skrivtolk att diktera till mjukvara det som precis har sagts, att jämföra med dagens ”manuella lösning” där tolken lyssnar och sedan för hand skriver ned det som sagts. En sådan innovation skulle exempelvis kunna leda till att fler kan utbildas till skrivtolkar på kortare tid.[6]

[3] Institutet för språk och folkminnen (2021).
[4] Institutet för språk och folkminnen, underlag till utredningen i e-post 2021-09-23.
[5] Myndigheten för delaktighet (2020 b).
[6] Myndigheten för delaktighet (2020 b).

För det svenska teckenspråket har hittills lite gjorts inom det språkteknologiska området. Det finns tidig teknik som gör det möjligt att omvandla olika nationella teckenspråk till text och tal eller omvandla tal till olika nationella teckenspråk, så kallat Speech to Sign Language Interpreter System, SSLIS. Verktyg för detta finns dock ännu inte tillgängliga för allmänt bruk.[7] En nyckel för en fortsatt svensk utveckling inom språkteknologi såväl vad gäller talad och skriven svenska som svenskt teckenspråk är att språken är väl dokumenterade och tillgängliga för teknikutveckling. Särskilt vad gäller det svenska teckenspråket behöver det i snabbare takt kartläggas, dokumenteras och omvandlas till data.

I dag är ansvaret för detta otydligt men återfinns bland annat inom ramen för Institutet för språk- och folkminnens språkpolitiska uppdrag samt som en del av den forskning som bedrivs på Stockholms universitet.

Då produktutveckling kring språkteknologi i dag nästan uteslutande sker via kommersiella initiativ finns ett uppenbart behov av att även det offentliga behöver vara pådrivande för att även mindre kommersiellt lönsamma användningsområden, som kan främja delaktighet och tillgänglighet, på ett strukturerat sätt prioriteras och utvecklas.

11.2 Insatser för att stärka och främja språkteknologisk utveckling och innovation

Utredningens förslag: Institutet för språk och folkminnen ska i samarbete med Stockholms universitet öka genomförandetakten i att kartlägga, systematisera och dokumentera det svenska teckenspråket för att tillgängliggöra språket som data. Arbetet ska ske i samråd med berörda intresseorganisationer och andra berörda aktörer.

Verket för innovationssystem ska under en femårsperiod leda och samordna befintliga och tillkommande aktörer inom området språkteknologi. Arbetet ska främja utveckling och innovation av satsningar som särskilt främjar användningen av språkteknologi och artificiell intelligens för att öka delaktigheten i samhället för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet samt personer med andra kommunikativa utmaningar.

Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor ska i samarbete med Institutet för språk och folkminnen löpande följa detta arbete.

[7] Myndigheten för delaktighet (2020 b).

Skälen för utredningens förslag

Behovet av att tillgängliggöra det svenska teckenspråket som data

Teckenspråket är ett eget språk med annan språklogik och syntax än talade språk. Teckenspråket utvecklas dock parallellt med att det nationella talade språket utvecklas. Detta omfattar exempelvis begreppsbildning, referenser och andra moderniseringar som naturligt sker i ett språk som används. Att ett språk utvecklas är förutsättningen för att det ska leva och bli användbart för nya generationer. Teckenspråkiga personer finns i allt högre grad representerade i olika samhälls- och professionella roller. Detta genererar hela tiden nya behov av systematiserade begrepp på olika områden som inte tidigare har funnits. Samhällsområden som är under snabb utveckling, till exempelvis digitaliseringsområdet, genererar också snabbt och löpande nya begrepp.

Teckenspråket utvecklas generiskt av dem som använder språket. Genom översättningar till teckenspråk som kontinuerligt sker exempelvis inom offentliga myndigheter skapas löpande också begrepp och synonymer som utvecklar teckenspråket inom olika specifika sektorer. För att systematisera denna utveckling krävs dock ett aktivt dokumentations- och standardiseringsarbete. Det kräver också att nya begrepp och andra språkliga förändringar löpande publiceras i lexikon och i form av språkteknologiska data. Detta är en förutsättning för kompetensutveckling av tolkar, för att säkerställa tolkningens utveckling, men också för andra relevanta kvalitativa översättningar. Det är också en demokrati- och rättssäkerhetsfråga för den enskilde tolkanvändaren att begrepp och tolklösningar inom grundläggande samhällsverksamheter såsom rättsväsendet, socialtjänst och hälso- och sjukvård finns standardiserade och dokumenterade för att undvika missförstånd och felaktig information. Utöver dessa aspekter är en systematisering och dokumentation av teckenspråkiga begrepp också en förutsättning för att kunna bygga olika språkteknologiska lösningar utifrån artificiell intelligens.

Utredningen anser att en del i att förstärka tolktjänsten och dess långsiktiga utveckling är att stärka förutsättningarna för språkteknologisk utveckling inom teckenspråksområdet. I dag har Institutet för språk och folkminnen (Isof) ansvar för vård av det svenska teckenspråket. Stockholms universitet bedriver också forskning inom teckenspråkets utveckling. Såväl Isof som Stockholms universitet dokumen-

terar också löpande teckenspråkets utveckling utifrån sina respektive uppdrag. Utredningen anser att detta arbete behöver intensifieras och utvidgas och anser därför att Isof i samarbete med Stockholms universitet ska få i uppdrag att öka genomförandetakten i kartläggning, systematisering och dokumentation av det svenska teckenspråket i syfte att tillgängliggöra språket som data. En viktig aktör att samarbeta med är även Kungliga tekniska högskolan som arbetar med talteknologisk utveckling. Arbetet bör i övrigt ske i samråd med berörda intresseorganisationer för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet samt andra berörda aktörer, såsom företrädare för tolkprofessionen.

Behovet av samlade innovationssatsningar

Dagens snabba teknikutveckling i kombination med den stora utvecklingspotential som språkteknologi innefattar förstärker behovet av styrning och samordning av innovations- och utvecklingsinsatser som görs med tolkanvändare som målgrupp.

Flertalet offentliga aktörer är aktiva inom området med såväl forsknings- som innovationsinsatser. Flertalet av dessa arbetar inom området tal till text och text till tal. Exempel på dessa aktörer är bl.a. Nationella språkbanken som är en e-infrastruktur för forskning i språkteknologi, språkvetenskap och andra ämnesområden baserad på språkliga data. RISE NLU är en expertgrupp med erfarenhet av tillämpad forskning inom språkteknologi med fokus på algoritmer för språklig AI. AI Sweden är Sveriges nationella center för artificiell intelligens och driver bland annat det av Verket för innovationssystem (Vinnova) finansierade projektet Swedish Language Data Lab. Intressenter i Swedish Data Lab är bl.a. Språkbanken och Sveriges Kommuner och Regioner. Andra relevanta offentliga aktörer är Kungliga biblioteket med KB-labb, Myndigheten för tillgängliga medier, Sveriges Television, tekniska högskolor och universitet samt finansiärer som Post- och telestyrelsen, Vinnova eller Vetenskapsrådet. Aktörer inom den privata sektorn är stiftelser som utlyser medel för forskning och innovation samt internationella och svenska techbolag.[8] Genom att stärka samarbete och samverkan mellan dessa aktörer finns enligt utredningen en stor potential till synergieffekter vilka

[8] Myndigheten för delaktighet (2021 a).

skulle gynna såväl tolkanvändare som den nationella utvecklingen inom det svenska språkteknologiska området.

Utredningen anser att det behövs ytterligare och mer samordnade insatser för att genom innovation och teknikutveckling stärka tolktjänstutbudet. Detta gäller både området automatiserad textning, text till tal, tal och text till teckenspråk. Vinnova föreslås därför få ett särskilt uppdrag att under en femårsperiod leda och samordna befintliga och tillkommande aktörer i samlade innovationssatsningar på området. I kapitel 14 har utredningen närmare utvecklat sina skäl för en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor. Utredningen anser att denna funktion ska få i uppdrag att i samarbete med Isof löpande följa det samlade innovationsarbetet på området.

12 Åtgärder för att stärka tolkprofessionen

12.1 Behovet av en stark tolkprofession

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska identifiera och analysera problem och hinder som finns för att tolktjänsten ska utvecklas på ett framgångsrikt sätt. Att det finns utbildade tolkar och att dessa har goda förutsättningar att verka och utvecklas i sin profession är grundläggande för en väl fungerande och kvalitativ tolktjänst. Frågan är emellertid bred och tangerar områden som utredningen varken har kapacitet eller mandat att hantera, t.ex. utbudet av tolkutbildningar och deras innehåll samt tolkarnas löner och arbetsvillkor. Utredningen noterar också att frågor som rör tolkarna inte har lyfts fram i utredningens direktiv.

I Tolktjänstutredningens betänkande En samlad tolktjänst[1] identifierades frågor om tolkyrkets villkor och förutsättningar som strategiskt viktiga för målsättningen att skapa förutsättningar för en väl fungerande tolktjänst av god kvalitet.[2] De frågor som lyftes rörde brister i utbildningarna, de begränsade möjligheterna till fortbildning och kompetensutveckling och tolkarnas ekonomiska och arbetsmiljömässiga villkor. Därutöver identifierades den ojämna könsfördelningen bland tolkar och det angavs att en mer jämställd yrkeskår borde eftersträvas. Några förslag till åtgärder lämnades inte.[3]

Tolkyrket och dess villkor behandlades inte i departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning.[4]

Utredningens fördjupade behovsanalyser och samråd med intresseorganisationerna pekar på vissa brister både när det gäller den fak-

[1] SOU 2011:83.
[2] SOU 2011:83, s. 168 f.
[3] SOU 2011:83, s. 168 f.
[4] Ds 2016:7.

tiska tillgången till tolkar och kvaliteten i den tolkning som utförs. Samråden med företrädare för tolkarna och med övriga intressenter pekar också på ett antal utmaningar som rör tolkyrket.

Några av de utmaningar som finns kopplade till behovet av en stark tolkprofession och som utredningen kommer att belysa närmare är:

– Få sökande och många avhopp från folkhögskolans teckenspråks- och dövblindtolkutbildning.
– Indikationer på att behovet av döva teckenspråkstolkar ökar samtidigt som kunskapsläget är bristfälligt.
– Bristfällig tillgång till fortbildning och kompetensutveckling för utbildade teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar.
– Osäker arbetsmarknad till följd av oförutsägbara upphandlingar (se avsnitt 7.8).

I detta kapitel lyfts också frågor kopplade till att utredaren enligt direktiven vid genomförandet av uppdraget ska informera sig om och i den utsträckning det behövs ta hänsyn till relevanta delar av betänkandet Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83) samt remissinstansernas synpunkter.

12.2 Förnyad analys av behoven av tolkar och utbildningar

Utredningens förslag: Det framtida behovet av teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar ska följas upp av lämplig myndighet inom en femårsperiod. Uppföljningen innefattar även behoven av döva teckenspråkstolkar och tolklärare. Uppföljningen ska innefatta en analys av hur befintliga utbildningar tillgodoser dessa behov och vilka eventuella förändringar som krävs för att säkerställa en stark och kompetent tolkprofession. Uppföljningen ska även innefatta frågan om tolkutbildningarnas finansiering.

Utredningens bedömning: Den kvalitetsgranskning som görs av Myndigheten för yrkeshögskolan av utbildningarna till teckenspråks- och dövblindtolk samt skrivtolk vid folkhögskola visar att det pågår ett utvecklingsarbete kring frågan om rekrytering till och genomströmning av studerande och att utbildningarna håller hög kvalitet. Det är ännu för tidigt för att utvärdera resultaten av kvalitetsgranskningen. Vidare genomfördes för några år sedan en organisatorisk förändring som innebar en minskning av antalet folkhögskolor som erbjuder utbildning till teckenspråks- och dövblindtolk. Effekterna av den organisatoriska förändringen bör inväntas. Ytterligare ett skäl till att avvakta en uppföljning är att det ännu inte har beslutats om kandidatprogrammet vid Stockholms universitet i teckenspråk och tolkning ska bli en yrkesexamen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

En uppföljning av behovet av tolkar och utbildningar bör göras på sikt

Det finns oroväckande signaler om att den framtida kompetensförsörjningen av teckenspråks- och dövblindtolkar är hotad (se närmare nedan). Innan det går att bedöma om det finns skäl att vidta åtgärder med anledning av detta anser utredningen att det framtida behovet av teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar ska följas upp av lämplig myndighet. En sådan uppföljning ska även innefatta behoven av döva teckenspråkstolkar och tolklärare. Den ska också innefatta en analys av hur befintliga utbildningar tillgodoser behoven av teckenspråks- och dövblindtolkar och vilka eventuella förändringar som krävs för att säkerställa en stark och kompetent tolkprofession. Uppföljningen ska även innefatta frågan om hur utbildningarna bör finansieras.

Det finns dock skäl att avvakta med en sådan uppföljning. Sedan 2017 erbjuder färre folkhögskolor teckenspråkstolk- och dövblindtolkutbildning. Det är ett resultat av Statskontorets rapport från 2015 där bedömningen var att färre folkhögskolor kunde göra det lättare att kraftsamla resurserna och insatserna.[5] Dessutom menade Statskontoret att det fanns anledning att tro att söktrycket skulle öka om utbildningsplatserna minskade och koncentrerades till färre folkhög-

[5] Statskontoret (2015), s. 83.

skolor. Man menade också att folkhögskolorna då skulle få ett större elevunderlag för att kunna anta de mest motiverade och mest kvalificerade deltagarna. De preliminära effekterna av de förändringar som gjorts visar dock att söktrycket till utbildningarna är fortsatt lågt och att avhoppen från utbildningarna är fortsatt många. I princip samma utveckling kan också ses vid Stockholms universitets kandidatprogram i teckenspråk och tolkning (se närmare nedan).

Utredningen anser att effekten av den förändring som påbörjades 2017 bör inväntas ytterligare innan en uppföljning görs. Även effekterna av den kvalitetsgranskning som görs av Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) tillsammans med folkhögskolorna bör enligt utredningen inväntas, då utredningen kan konstatera att granskningen har utvecklats och bedöms som ändamålsenlig i sin nuvarande utformning (se närmare nedan). Dessutom bör en uppföljning inkludera kandidatprogrammet i teckenspråk och tolkning som finns vid Stockholms universitet. Universitetets ansökan om att kandidatprogrammet i stället ska bli en yrkesexamen bereds för närvarande vid Regeringskansliet och utfallet av den bör också inväntas innan en uppföljning och analys av behoven av tolkar och utbildningar av tolkar görs.

Det finns indikationer på att tillgången till utbildade teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar minskar

Tillgången till utbildade teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar är en utmaning för framtiden. Den slutsatsen kan dras utifrån de rapporter och övriga underlag som utredningen har tagit del av och genom de samråd som utredningen har haft med berörda aktörer. Antalet tolkanvändare och utförda tolktimmar i regionernas tolktjänst har successivt ökat under åren 2015–2019.[6] Samtidigt har folkhögskoleutbildningen haft problem med både rekryteringen av deltagare och med att få studenterna att fullfölja utbildningen.

I en rapport från Fellingsbro folkhögskola från 2020 anges att prognosen för de närmaste tre åren av antalet utexaminerade teckenspråks- och dövblindtolkar ger anledning till oro för en framtida möjlig tolkbrist.[7] I rapporten redovisas en kartläggning av hur arbetsgivare till tolkar ser på rekrytering, behov av och efterfrågan på tolkar

[6] Nysam (2020), s. 4.
[7] Fellingsbro folkhögskola (2020), s. 22.

i dag och i framtiden. Kartläggningen bygger på intervjuer med företrädare för tretton regioners tolkcentraler och sju privata tolkbolag. Av kartläggningen framgår att flera arbetsgivare som har haft utannonserade tjänster upplever att söktrycket har gått ner något och att ett par arbetsplatser har fått annonsera efter tolkar flera gånger. Vidare framgår att arbetsgivare har ett fortsatt behov av att anställa tolkar (avseende år 2019) och att de ser att behovet av utbildade tolkar kommer att vara konstant eller öka inom överskådlig tid.

En samrådsgrupp för utbildningstolkning inom universiteten anger i en skrivelse till utredningen att det på senare år har dykt upp signaler om svårigheter och anbudsbrist för flera lärosäten vid upphandling av utbildningstolkning.[8] Det har handlat om en total brist på anbud, få eller enstaka anbud, anbud som inte motsvarar kvalitetskraven eller leverantörer som inte kan erbjuda alla efterfrågade former av tolkning, exempelvis skrivtolkning eller tolkning mellan engelska och svenskt teckenspråk.

Av MYH:s statistiska årsrapport 2021 framgår bl.a. följande. Mellan åren 2015 och 2019 minskade antalet beviljade platser på teckenspråkstolk- och dövblindtolkutbildning årligen, från 132 platser med start 2015 till 51 platser med start 2019. Den minskande trenden bröts 2020 då antalet beviljade platser för utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk ökade till 56. År 2020 ökade antalet ansökningar per plats för första gången på flera år till 1,9 ansökningar per plats. Sammanlagt var det 46 deltagare som påbörjade utbildningen 2020. Liksom tidigare år var könsfördelningen bland de deltagare som påbörjade utbildningen ojämn då nio av tio var kvinnor. Under 2020 var 18 procent av platserna outnyttjade vid utbildningarnas start. Sedan 2015 har andelen outnyttjade platser vid start vid flera tillfällen varit 50 procent eller däröver. Allra högst var andelen 2018 då 63 procent av platserna var outnyttjade vid utbildningarnas start. Det var 16 deltagare som slutförde utbildningen med godkänt resultat 2020, vilket motsvarar en fjärdedel av det antal som påbörjade utbildningen vid utbildningarnas start. De utbildningar som avslutades 2020 påbörjades 2016. Under 2016 minskade antalet deltagare som påbörjade utbildningen jämfört med året innan. Andelen som slutförde utbildningen med godkänt resultat var också något lägre än de flesta tidigare år. Både ett minskat antal deltagare på utbildningen

[8] Göteborgs universitet, Örebro universitet, Umeå universitet och Stockholms universitet, skrivelse till utredningen daterad 2021-05-07.

och en lägre andel som slutförde utbildningen med godkänt resultat bidrog därmed till att antalet som slutförde utbildningen var lägre 2020 än tidigare år. Under perioden 2013–2020 har det sammanlagda antalet studerande som slutfört utbildningen med godkänt resultat motsvarat mindre än en tredjedel av de som påbörjade utbildningen.

När det gäller skrivtolkar har antalet utbildningsplatser utökats något sedan den utbildning som bedrivs gjordes om till distansutbildning 2018. Allt fler som utbildar sig till skrivtolk väljer dock att arbeta med s.k. undertextning i stället för skrivtolkning.[9] Den skrivtolkutbildning som startade 2020 hade enligt MYH:s statistiska årsrapport 2021 cirka 2,9 ansökningar per plats, vilket var oförändrat jämfört med föregående år. Under 2020 påbörjade 17 deltagare skrivtolkutbildningen. Totalt slutförde drygt 30 deltagare utbildningen med godkänt resultat under perioden 2018–2020, vilket motsvarade tre fjärdedelar av det antal som påbörjade utbildningen.

När det gäller de åtgärder som har vidtagits för att öka genomströmningen i teckenspråkstolk- och dövblindtolkutbildningen samt skrivtolkutbildningen vid folkhögskolorna framgår följande av MYH:s årsredovisning för 2020.[10] MYH har under 2020 genomfört annonskampanjer på SJ-tågen och i riksmedia för att informera om tolkutbildning och om de karriärmöjligheter som utbildningarna ger. MYH har också genomfört informationsinsatser genom annonser riktade till vägledare samt informerat om tolkutbildningarna på mässor för fackliga representanter och för gymnasieelever och studenter. Antalet besökare på myndighetens webbplats för tolkutbildningar, blitolk.nu, har minskat med ungefär 10 procent, från ungefär 91 000 unika besökare 2019 till knappt 83 000 unika besökare 2020.

Även om MYH bedömer att utbildningarnas genomförande generellt håller hög kvalitet innebär den låga genomströmningen inom teckenspråkstolk- och dövblindtolkutbildningarna enligt MYH att det finns ett fortsatt behov för myndigheten och för utbildningsanordnarna att hitta vägar för att öka genomströmningen.[11]

Rapporten från Fellingsbro folkhögskola lyfter flera aspekter som kan påverka attraktiviteten för tolkyrket negativt.[12] En är att både utbildningen och arbetssituationen är krävande samtidigt som ingångslönerna är låga och möjligheterna till löneutveckling och karriär-

[9] Föreningen för Skriv- och TSS-tolkar, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-03-29.
[10] Myndigheten för yrkeshögskolan (2021), s. 46 och 49 f.
[11] Myndigheten för yrkeshögskolan (2021), s. 49.
[12] Fellingsbro folkhögskola (2020), s. 8.

utveckling är små. En annan är att ”klimatet” är hårdare i dag och att dagens mer utbildade tolkanvändare ställer högre krav på tolkars sakkunskap inom olika ämnesområden och prestationer i övrigt. Ytterligare en aspekt kan vara att man önskar studera nära sin hemort. I dag är tolkutbildningarna koncentrerade till mellersta Sverige. Vidare nämns att konkurrensen är hårdare i dag mellan olika utbildningar då utbildningsutbudet är större och många vill gå en kortare utbildning som ger en högre lön. Även MYH har i en rapport från 2016 lyft vissa aspekter som bedöms påverka yrkets attraktivitet.[13] MYH konstaterar att teckenspråkstolk- och dövblindtolkutbildning och yrkeskåren har svårt att marknadsföra sig jämfört med andra yrkesroller. En vikande trend av antal sökande under de senaste åren har medfört svårigheter att få sökande som har tillräckligt goda förutsättningar att genomgå utbildningen med goda resultat.

Antalet yrkesverksamma tolkar

Det finns ingen officiell siffra över hur många verksamma teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar som finns i Sverige. Den senaste uppskattningen gjordes av Statskontoret 2015. Statskontoret kom fram till att det då fanns 426 teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar anställda vid tolkcentraler, tolkbolag och vid Stockholms universitet. Därutöver kom Statskontoret fram till att bolagen och tolkcentralerna anlitade cirka 75 frilansande tolkar som hade fått utbildningsbevis sedan 2012 och framåt, vilket summerade till 501 tolkar.[14]

Utredningen bedömer att antalet teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar inte har förändrats i någon större omfattning sedan 2015. De 19 tolkcentraler som har besvarat utredningens enkät har uppgett att de har sammanlagt 230 årsarbetande anställda tolkar. Region Stockholm har uppgett att de inte har några anställda tolkar utan endast upphandlade tolkar, varav 220 är teckenspråkstolkar och 60 är skriv- och TSS-tolkar. Region Sörmland har uppgett att de har 78 upphandlade tolkar. Utredningen noterar dock att de tolkar som verkar på den privata marknaden i Mälardalen kan anlitas av flera regioner samtidigt. Några regioner har uppgett att de anlitar tolkbolag och timanställda tolkar i mindre omfattning. Antalet tol-

[13] Myndigheten för yrkeshögskolan (2016), s. 13.
[14] Statskontoret (2015).

kar som anlitas på det sättet uppgår till cirka 30 tolkar. Vidare har Stockholms universitet 21 anställda teckenspråks- respektive skrivtolkar.[15] Sammanlagt skulle detta innebära att det finns drygt 600 teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar i Sverige. Med beaktande av att flera av dessa endast arbetar deltid bedöms det motsvara omkring 500 heltidsarbetande teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar. Givet utredningens uppskattning att det finns cirka 8 200 tolkanvändare i Sverige innebär det att det på varje heltidsarbetande tolk går cirka 16 tolkanvändare.

Tidigare rapport har kommit fram till att tolkutbildningen är överdimensionerad

Regeringen gav i februari 2015 Statskontoret i uppdrag att se över teckenspråkstolkutbildningen vid folkhögskolorna. Statskontoret skulle bland annat föreslå hur den framtida dimensioneringen och finansieringen av utbildningen skulle utformas med hänsyn till samhällets och brukarnas behov samt till den tekniska utvecklingen. Statskontoret fick också i uppdrag att jämföra de olika teckenspråkstolkutbildningarna och överväga om det fanns behov av ökad statlig styrning.

I korthet kom Statskontoret fram till följande slutsatser.[16] Utbildningen till teckenspråkstolk är överdimensionerad. Det utbildas för många tolkar i förhållande till arbetsmarknadens behov. Behoven av tolk kommer att minska på grund av att nästan alla nyfödda döva får cochleaimplantat som möjliggör hörsel. Nyutbildade tolkar får arbete, men inte i den omfattning de skulle vilja. Många tolkar arbetar deltid och en minoritet har fast anställning. Yrkesverksamma tolkar har i genomsnitt cirka 65 procent av en heltidstjänstgöring. Utbildningen är också överdimensionerad i förhållande till intresset för den. Det är för få personer som söker till tolkutbildning i förhållande till antalet platser. Söktrycket till tolkutbildningarna är lägre än för andra folkhögskoleutbildningar och söktrycket har under de senaste åren dessutom minskat. Fler än hälften av de som söker till utbildningen blir antagna. Mot denna bakgrund lämnade Statskontoret följande förslag:

[15] Uppgift hämtad från Stockholms universitets webbplats 2021-12-08.
[16] Statskontoret (2015).

– Antalet platser på utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk ska minska.
– Färre folkhögskolor ska bedriva teckenspråkstolkutbildning.
– Antalet platser på utbildningen till skrivtolk ska öka.
– MYH får ensamt ansvar för att finansiera tolkutbildningarna.
– Stockholms universitet får i uppdrag att erbjuda fortbildning för både lärare på teckenspråkstolkutbildningen och för yrkesverksamma tolkar.

Utbildningsplatserna har koncentrerats till färre folkhögskolor

Efter Statskontorets rapport fick MYH i uppdrag att redovisa en plan för hur antalet utbildningsplatser inom teckenspråkstolkutbildningen skulle minskas och anpassas till det minskade statsbidraget för teckenspråkstolkutbildning. Myndigheten skulle även föreslå hur många utbildningsplatser som den framtida skrivtolkutbildningen borde omfatta.

MYH föreslog att antalet utbildningar vid folkhögskolorna skulle minska från sju till tre från och med hösten 2017 eftersom det framtida anslaget bedömdes räcka till 75 utbildningsplatser, dvs. 25 för varje utbildningsanordnare.[17] MYH bedömde att en minskning av antal utbildningsplatser och skolor kunde skapa ett mervärde och utveckla kvaliteten i utbildningarna. MYH genomförde arbetet i dialog med centrala aktörer på tolkområdet. För att få ett så stort rekryteringsunderlag som möjligt uppgav samtliga som MYH hade intervjuat att det är viktigt att utbildningarna finns där det finns ett stort befolkningsunderlag. Brukarorganisationerna uppgav att geografisk spridning varit viktigt men bedömdes ha mindre betydelse i dag.

Folkbildningsanslaget skulle enligt MYH:s förslag föras över från Folkbildningsrådet till MYH och alla statsbidrag skulle därmed utgå från en och samma myndighet. MYH föreslog även att utbildningen till skrivtolk från och med höstterminen 2018 skulle lyftas in i yrkeshögskolan efter anpassning till yrkeshögskolans regelverk. Enligt MYH bedömdes efterfrågan på skrivtolkar öka.

[17] Myndigheten för yrkeshögskolan (2016) och Statskontoret (2015).

Utredningen kan konstatera att MYH:s förslag om att minska antalet utbildningsplatser och koncentrera utbildningen till tre folkhögskolor har förverkligats. Förslagen om att finansieringen till folkhögskolorna skulle utgå enbart från MYH samt att skrivtolkutbildningen skulle bli en yrkesutbildning har dock inte realiserats.

Utbudet av utbildningar har förändrats och antalet utbildningsplatser har minskat

Utbildning till teckenspråks- och dövblindtolk finns som en fyraårig särskild kurs vid folkhögskola. Sedan höstterminen 2017 bedrivs utbildning vid Fellingsbro folkhögskola, Västanviks folkhögskola och Södertörns folkhögskola. Samtliga dessa tre folkhögskolor har 20 beviljade platser vardera med start 2021, dvs. sammanlagt 60 beviljade platser.[18] År 2015 fanns det 132 beviljade platser på de då sju folkhögskolorna. Utbildningsomgången vid Södertörns folkhögskola med start höstterminen 2021 har dock ställts in på grund av för få ansökningar.[19]

Vid Södertörns folkhögskola finns även en ettårig distansutbildning i skrivtolkning med 15 beviljade platser med start 2021 samt en ettårig distansutbildning på halvtid i TSS-tolkning. Utbildningen i skrivtolkning tillkom 2009 på Tolk- och översättarinstitutets (TÖI) initiativ som ett led i att fullfölja uppdraget att tillgodose tillgången på utbildade skrivtolkar.[20] År 2015 hade skrivtolkutbildningen 14 beviljade platser.[21]

Västanviks folkhögskola anordnar en ettårig teckenspråklärarutbildning med åtta beviljade platser med start 2021. Samma folkhögskola anordnar även under åren 2020–2022 en tolkutbildning för döva personer.[22] Utbildningen är en tvåårig distansutbildning på halvfart med tio beviljade platser med start 2020.[23]

TÖI vid Stockholms universitet erbjuder sedan 2013 ett kandidatprogram om 180 högskolepoäng i teckenspråk och tolkning. Programmet hade sammanlagt 70 registrerade deltagare 2020.[24] Ett genomgånget kandidatprogram leder enligt universitetet mot yrkesverksamhet

[18] Uppgift hämtad från Myndigheten för yrkeshögskolans webbplats 2021-12-08.
[19] Myndigheten för yrkeshögskolan, beslut, dnr MYH 2021/3603, 2021-06-29.
[20] Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet (2010).
[21] Myndigheten för yrkeshögskolan (2016), s. 11.
[22] Uppgift hämtad från Västanviks folkhögskolas webbplats 2021-12-08.
[23] Uppgift hämtad från Myndigheten för yrkeshögskolans webbplats 2021-12-08.
[24] Stockholms universitet (2021), s. 110.

som tolk. Universitet har i en skrivelse till regeringen ansökt om att utbildningen ska bli en yrkesexamen i teckenspråks- och dövblindtolkning.[25] Denna ansökan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.[26]

Kvaliteten i folkhögskolornas tolkutbildning granskas och god kvalitet är en förutsättning för statsbidrag

MYH ska främja utvecklingen av och kvaliteten i de utbildningar som statsbidrag lämnas för enligt förordningen (2012:140) om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.[27] Statsbidrag får lämnas under förutsättning att utbildningarna bedöms hålla hög kvalitet (2 §). MYH har även tillsyn över dessa utbildningar och granskar kvaliteten i utbildningarna och utbildningsanordnarens eget kvalitetsarbete.[28] Med utgångspunkt i övergripande kvalitetskriterier har MYH utformat specifika kvalitetskriterier och indikatorer för kvalitetsgranskning av tolkutbildningar inom folkbildningen. Kvalitetskriterierna är, tillsammans med indikatorer, en grund för bedömning om de enskilda utbildningarna men också om utbildningssystemet som helhet håller hög kvalitet.[29] MYH har under 2019 även tagit fram ett självvärderingsverktyg avsett att stödja utbildningsanordnarnas systematiska kvalitetsarbete.[30]

MYH genomförde 2018 fördjupade kvalitetsgranskningar av Västanviks folkhögskola och Fellingsbro folkhögskola avseende utbildning till teckenspråks- och dövblindtolk. Kvalitetsgranskningarna följdes sedan upp under 2021. Motsvarande fördjupad kvalitetsgranskning har gjorts 2018 av utbildningen till skrivtolk vid Södertörns folkhögskola med uppföljning 2021. Den fördjupade kvalitetsgranskning för Södertörns folkhögskolas utbildning till teckenspråks- och dövblindtolk som skulle ha skett under 2021 ställdes in på grund av att utbildningen med start i augusti 2021 har ställts in.

Utredningen kan konstatera att en utvecklingsfråga som lyfts vid de fördjupade kvalitetsgranskningarna för Västanviks folkhögskola och Fellingsbro folkhögskola är behovet av att hitta flera effektiva sätt att rekrytera deltagare. En förklaringsmodell till det låga sök-

[25] Stockholms universitet, dnr SU FV-3.2.5-3655-17, 2018-01-25.
[26] Regeringskansliet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2022-02-09.
[27] Förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.
[28] Förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan.
[29] Uppgift hämtad från Myndigheten för yrkeshögskolans webbplats 2021-12-08.
[30] Myndigheten för yrkeshögskolan (2021), s. 27.

trycket som lyfts av båda folkhögskolorna och som kommer från både deltagare, lärare och rektorer är låg lönebild och dåliga förutsättning i yrkesrollen i förhållande till utbildningens längd.

Enligt utredningens bedömning är den kvalitetsgranskning som görs av MYH ändamålsenlig och kan förväntas ge effekt för t.ex. rekryteringen av deltagare framåt. Flera faktorer bedöms dock påverka söktrycket till utbildningen och de mest utmärkande handlar om tolkarnas villkor och lön efter avslutad utbildning i förhållande till den långa utbildningen.

Tolk- och översättarinstitutets kandidatprogram ser en ökning av antalet studenter men har fortsatt problem att fylla platserna

Kandidatprogrammet i teckenspråk och tolkning vid Tolk- och översättarinstitutet (TÖI) på Stockholms universitet har anslagna medel för maximalt 77 helårsstudenter.[31] Programmet har dock aldrig nått maxkapacitet i det avseendet utan har haft stora svårigheter att fylla platserna, trots att det är öppet för sen anmälan fram till terminsstart och trots samarbetet med Institutionen för lingvistik som kan fånga upp teckenspråksstudenter till programmet.[32] Programmet hade 46 studenter under 2019 (motsvarande 33 helårsstudenter), 61 studenter under 2020 (motsvarande 38,5 helårsstudenter) och 62 studenter under 2021 (motsvarande 44 helårsstudenter).[33] I TÖI:s verksamhetsberättelse för 2020 konstateras att antalet studenter på kandidatprogrammet i teckenspråk och tolkning har ökat, mycket tack vare ett närmare samarbete med Institutionen för lingvistik.[34]

Det är dock tydligt att många av studenterna avbryter programmet i förtid. Av de 18 studenter som påbörjade programmet hösten 2019 var det bara 5 studenter kvar hösten 2021, dvs. termin fem av sex.[35] Av de 33 studenter som påbörjade programmet hösten 2020 var det bara 21 studenter kvar hösten 2021, dvs. termin tre av sex.[36] Som en del i TÖI:s arbete med att stärka utbildningen har dövblindkompetens lagts till inom programmet från och med 2020, och ut-

[31] Tolk- och översättarinstitutet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-12-07.
[32] Tolk- och översättarinstitutet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-12-06.
[33] Tolk- och översättarinstitutet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-12-08.
[34] Tolk- och översättarinstitutet (2021), s. 10.
[35] Tolk- och översättarinstitutet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-12-08.
[36] Tolk- och översättarinstitutet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-12-08.

bildningens praktikperiod har förlängts. Flera av programmets delkurser ges också som fristående kurser.[37]

I januari 2018 ansökte Stockholms universitet hos regeringen om att utbildningen ska bli en yrkesexamen som teckenspråks- och dövblindtolk.[38] Ansökan bereds för närvarande i Regeringskansliet.[39]

Utredningen kan således konstatera att kandidatprogrammet i teckenspråk och tolkning vid TÖI har svårigheter att fylla sina platser och att många avbryter utbildningen samtidigt som det sammanlagda antalet studenter har ökat något sedan 2019. Utredningen kan också konstatera att TÖI har vidtagit vissa åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Hur utbildningarna finansieras

Tolkutbildningarna vid folkhögskolorna finansieras i dag genom statsbidrag från Folkbildningsrådet (folkbildningsanslag[40]) och ett kompletterande statsbidrag från MYH (tilläggsbidrag[41]).

Folkbildningsrådet följer årligen upp verksamhet som folkhögskolor och studieförbund genomför med stöd av folkbildningsanslaget. En förutsättning för att få tilläggsbidrag från MYH är att folkhögskolan har beviljats folkbildningsanslag från Folkbildningsrådet samt att utbildningen bedöms hålla hög kvalitet.

Kandidatutbildningen i teckenspråk och tolkning vid TÖI på Stockholms universitet tillförs särskilda medel för tolk- och översättarutbildning via de årliga regleringsbreven.[42]

Uppföljningen ska även inkludera frågan om behovet av döva teckenspråkstolkar

Döva teckenspråkstolkar har alltid funnits men tidigare har de i princip alltid varit ideellt arbetande. Med stöd från Allmänna arvsfonden bedrev Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) ett projekt med utbild-

[37] Tolk- och översättarinstitutet (2021), s. 14.
[38] Stockholms universitet, anhållan, dnr SU FV-3.2.5-3655-17, 2018-01-25.
[39] Regeringskansliet, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2022-02-09.
[40] Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.
[41] Förordning om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk.
[42] Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Stockholms universitet, anlag 2:65 Särskilda medel till universitet och högskolor (Ramanslag), anslagspost 9 Tolk- och översättarutbildning (ram).

ning av döva tolkar och översättare mellan åren 2015 och 2017.[43] Västanviks folkhögskola bedriver sedan 2020 en tvåårig utbildning för döva teckenspråkstolkar med statsbidrag från MYH. Det är emellertid oklart hur arbetsmarknaden ser ut för döva teckenspråkstolkar och därmed även hur behoven av utbildning av dessa ser ut. Som nämns nedan har TÖI vid Stockholms universitet gjort en mindre kartläggning av den svenska arbetsmarknaden för döva teckenspråkstolkar.

Döva teckenspråkstolkar, eller tolkstödjare som de ibland kallas, kan fungera som en länk mellan döva personer som av någon anledning inte fullt ut behärskar svenskt teckenspråk och hörande teckenspråkstolkar. Att personer inte fullt ut behärskar svenskt teckenspråk kan bero på att de har ett utländskt teckenspråk eller saknar ett teckenspråk eller har en funktionsnedsättning som påverkar förmågan att kommunicera. De döva teckenspråkstolkarna har goda förutsättningar att förstå även andra tecken än de som finns i det svenska teckenspråket och kan sedan överföra informationen till den hörande teckenspråkstolken. Döva teckenspråkstolkar gör även en form av kulturtolkning som är viktig för den ömsesidiga förståelsen i samtalet mellan hörande och icke-hörande personer. Döva teckenspråkstolkar arbetar således främst i team med hörande tolkar.

Döva teckenspråkstolkar är även efterfrågade av teckenspråkiga tolkanvändare med dövblindhet vid vissa tolkuppdrag, men regionernas tolkcentraler har enligt Förbundet Sveriges Dövblinda ingen upparbetad rutin när det gäller att anlita döva tolkar och samordna uppdrag för att göra det möjligt för dessa tolkar att arbeta.[44]

I Storbritannien har döva teckenspråkstolkar möjlighet att med sin specifika kompetens ingå i det register som förs av den nationella tillsynsmyndigheten för brittiska teckenspråkstolkar, skrivtolkar och tolkar för dövblinda personer m.m. I Storbritannien anses det finnas behov av döva teckenspråkstolkar i samarbetet med döva personer med specifika eller komplexa språkbehov, såsom inlärningssvårigheter, psykisk ohälsa, idiosynkratisk eller icke-standardiserad teckenspråksanvändning eller begränsad språkutveckling.

Det finns som utredningen har uppfattat det indikationer på att behoven av döva teckenspråkstolkar har ökat under senare år. SDR har framfört att många nyanlända döva personer kommer till Sverige

[43] Sveriges Dövas Riksförbund (2017).
[44] Föreningen Sveriges Dövblinda, uppdaterad behovsanalys, inkommen till utredningen via e-post 2021-02-16.

utan kunskap i något lands teckenspråk och även utan läs- och skrivkunnighet.[45] Det gör att de ofta har helt andra referensramar än personer som har vuxit upp i Sverige. Eftersom många individer i denna grupp inte har fått utveckla sina språkfärdigheter förrän de kommer till Sverige, är de också vana vid att främst göra sig förstådda genom att improvisera med sitt kroppsspråk. Denna situation kan vara väldigt svår att hantera för en hörande tolk som har tränats i att tolka mellan svenskt teckenspråk och det svenska språket – två språk med en etablerad och bestämd struktur, grammatik och ordförråd. Att tolka för nyanlända döva lägger en ytterligare dimension på den språkbarriär som redan finns vid tolkningen mellan svenskt teckenspråk som visuellt språk och svenska som talat språk. Enligt SDR kommer döva teckenspråkstolkar att ha en viktig roll i framtidens tolktjänst, särskilt vid tolkning till nyanlända döva men även vid internationella konferenser och liknande där deltagarna använder olika länders teckenspråk.

I utredningens fördjupade behovsanalyser (se avsnitt 5.3.1) framkommer vidare att döva och hörselskadade tolkanvändare uppger att det är viktigt att döva teckenspråkstolkar finns med i diskussionen om tolktjänst, men att man upplever att frågan ofta möts av motstånd av beslutsfattare på tolkcentralerna där attityden är att det inte behövs döva tolkar eftersom det finns hörande tolkar. De intervjuade menar också att trots efterfrågan är det inte säkert att de döva tolkar som utbildas får jobb. Det framhålls bl.a. att en döv tolk kan bidra till att utveckla kvaliteten på teckenspråket för de hörande tolkarna, till exempel genom småprat på fikaraster och i andra sammanhang.

Mot den bakgrund som beskrivs ovan anser utredningen att det är angeläget att få en bild av hur behoven av döva teckenspråkstolkar ser ut inom olika samhällsområden för att kunna bedöma behoven av att ytterligare åtgärder vidtas, som t.ex. en permanent utbildning av döva teckenspråkstolkar. En förutsättning för en sådan behovsanalys är att kartlägga arbetsmarknaden för sådana tolkar. Enligt uppgift från TÖI vid Stockholms universitet har institutet genomfört en mindre kartläggning av den svenska arbetsmarknaden för döva teckenspråkstolkar.[46] Det är utredningens uppfattning att resultaten från kartläggningen bör tjäna som underlag vid den framtida uppföljning som ska göras vad gäller behoven av utbildning av döva teckenspråkstolkar.

[45] Sveriges Dövas Riksförbund, enkätsvar till MYH 2020/6704, lämnat till utredningen via e-post 2021-04-21.
[46] Tolk- och översättarinstitutet, uppgift lämnad till utredningen i e-post 2021-12-07.

Kort om hur teckenspråkstolkutbildningar m.fl. vuxit fram i Sverige

För att ge en förståelse för utmaningarna för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkutbildningarna ges här en beskrivning av hur de har utvecklats och förändrats under den relativt korta tid som de har funnits.

Den första formella tolkutbildningen genomfördes 1969 i Skolöverstyrelsens (SÖ) regi.[47] Från 1975 anordnades även särskilda utbildningar för tolkar för dövblinda personer. År 1978 presenterade SÖ en plan för utbildning av teckenspråkstolkar, dövblindtolkar, tolkar för vuxendöva, teckenspråklärare och tolkutbildare. Teckenspråkstolkutbildningen skulle omfatta ett läsår, dövblindtolkutbildningen sex veckor inklusive ett antal påbyggnadsveckor. SÖ införde även en förberedande utbildning i teckenspråk för att bredda rekryteringsbasen för teckenspråkstolkutbildningen. De studerande som sökte sig till tolkutbildningen var till en början i huvudsak hörande som lärt sig teckenspråk av sina döva föräldrar. För att kunna utöka utbildningsvolymen var det nödvändigt att även göra utbildningen tillgänglig för personer som inte vuxit upp i teckenspråkig miljö. Det blev emellertid allt svårare att rekrytera hörande fullt teckenspråkiga personer som ville utbilda sig till tolkar. För att fortsatt tolkutbildning skulle kunna komma till stånd infördes därför i mitten av 1970-talet, och med stöd från samma statsbidrag, nybörjarutbildning i teckenspråk. Dessa kurser utvecklades från kortkurser till en tvåårig linje som benämndes förberedande tolkutbildning eller teckenspråkslinje och som i stort sett uteslutande utgjorde basen för rekrytering till tolkutbildningen. För att komma in på den förberedande tolkutbildningen/teckenspråkslinjen ställdes krav på förkunskaper i teckenspråk, något som många skaffade sig genom studier, och med studiestöd, på gymnasial nivå. Utbildning till tolk innebar alltså minst fyra års studier. Det fanns en strävan att sprida tolkservicen över hela landet. Riksdagen hade 1981 uttalat sitt erkännande av teckenspråket som dövas förstaspråk och världens första professur i teckenspråk inrättades 1990 vid Stockholms universitet.

1989 års handikapputredning konstaterade att det rådde stor brist på tolkar och ett av deras förslag var därför en fördubbling av anslaget till tolkutbildning och teckenspråksutbildning, vilket också blev riksdagens beslut.

[47] Uppgifterna i detta stycke baseras i stor utsträckning på Lemhagen, Almqvist (2013).

Riksdagen fattade beslut om att SÖ skulle avvecklas den 30 juni 1991.[48] I propositionen föreslogs att anslag för SÖ i stället skulle föras över till dåvarande Nämnden för vårdartjänst med uppdrag att administrera olika typer av statsbidrag för stöd till funktionshindrade. Detta var ett förslag man vände sig mot inom Sveriges Teckenspråkstolkars Förening (STTF). Vid en uppvaktning i riksdagens utbildningsutskott fick STTF gehör för att utbildning av teckenspråkstolkar i stället borde organiseras på samma sätt som utbildning av tolkar i talade språk, varpå anslaget inom folkbildningen till utbildning av tolkar för funktionshindrade överfördes till TÖI. Som mest har elva folkhögskolor bedrivit utbildning inom området.

År 2011 aviserade TÖI att institutets särskilda avdelning för extra statsbidrag till tolkutbildningarna på folkhögskola skulle läggas ner. Statsbidraget skulle omfördelas och en del skulle läggas under MYH och en betydande del av bidraget skulle gå till finansiering av en akademiserad tolkutbildning på Stockholms universitet. Beskedet innebar ett minskat anslag till folkhögskolorna, varpå antalet skolor som skulle få bedriva tolkutbildning skulle minskas från sju till högst tre. I januari 2017 kom beslutet från MYH att Fellingsbro folkhögskola i Örebro, Södertörns folkhögskola i Stockholm och Västanviks folkhögskola i Leksand fick fortsätta bedriva utbildningen.[49]

12.3 En plan för kontinuerlig och systematisk fortbildning och kompetensutveckling av tolkar

Utredningens förslag: Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor ska i samverkan med berörda utbildningsanordnare och arbetsgivare samt företrädare för tolkprofessionen och berörda intresseorganisationer utveckla och sammanställa en plan för kontinuerlig och systematisk fortbildning och kompetensutveckling för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt föreslå hur sådan fortbildning och kompetensutveckling kan finansieras.

[48] Prop. 1990/91:82.
[49] Fellingsbro folkhögskola (2020).

Skälen för utredningens förslag

Döva, hörselskadade och personer med dövblindhet är i dag mer aktiva i samhällslivet än tidigare. De utbildar sig i större utsträckning, arbetar inom fler samhällsområden och deltar mer i förenings- och kulturlivet. Detta ställer delvis nya och större krav på teckenspråks-, och dövblind- och skrivtolkars kompetens. Grundutbildningen vid folkhögskolorna är visserligen omfattande med sina fyra år men teckenspråket är under ständig utveckling och variationen i uppdragen kan vara stor. Samtidigt har få tolkar specialistkompetenser. Det finns t.ex. endast två auktoriserade rättstolkar i teckenspråk och åtta auktoriserade sjukvårdstolkar i teckenspråk.[50] Tolkanvändarna har i de fördjupade behovsanalyserna och genom sina intresseorganisationer pekat på att det ibland brister i tolkarnas kompetens vid mer krävande tolkuppdrag, till exempel i situationer som kräver en särskild ämneskompetens hos tolken. Ibland kan ett uppdrag inte genomföras på grund av att tolken inte har erforderlig kompetens. Vid utredningens workshop om barn- och ungdomsperspektivet i tolktjänsten framkom också behov av särskild kompetens för att kunna tolka för barn och unga och att tolken har kompetens att möta barn och unga utifrån deras ålder och förutsättningar och det sammanhang som barn och unga befinner sig i. Företrädare för tolkarna efterfrågar i sin tur bättre möjligheter till fortbildning och kompetensutveckling för att möta dessa behov. De menar att behoven av fortbildning inte tillgodoses i dag och att det krävs ytterligare åtgärder.

Behovet av kompetensutveckling bekräftas i en undersökning om teckenspråkstolkars villkor och psykosociala arbetsmiljö som fackförbundet DIK har utfört och som har gått ut till 472 teckenspråkstolkar och besvarats av 205 av dessa.[51] Av undersökningen framgår att 34 procent av tolkarna har rätt till kompetensutveckling varje år, att 40 procent har rätt till kompetensutveckling, men inte varje år, och att 21 procent inte har rätt till någon kompetensutveckling alls. Många som har besvarat undersökningen saknar en samordnad och kvalitetsgranskad vidareutbildning inom yrket. Enligt DIK kräver en kvalitativ tolktjänst att tolkar i högre utsträckning kan vidareutbilda sig och specialisera sig. DIK noterar att det i dag inte finns någon instans som har ansvar för tolkars kompetensutveckling. Minst en

[50] Uppgifter hämtade från Kammarkollegiets webbplats 2021-12-21.
[51] DIK (2018), s. 13.

folkhögskola eller ett universitet borde enligt DIK erbjuda relevant fortbildning för teckenspråkstolkar.

Även Statskontoret bedömde 2015 att utbudet av fortbildning av tolkar inte tillfredsställer behoven.[52] Enligt Statskontoret fanns ett behov av att fortbilda yrkesverksamma tolkar, till exempel inom tolkning mellan svenskt teckenspråk och engelska, bildtelefoni, dövblindtolkning, skrivtolkning och TSS-tolkning, sakkunskap inom olika områden, till exempel juridik och tolkning i samband med konferens.

Det finns således en efterfrågan på mer fortbildning och kompetensutveckling för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar och ett behov av ökad samordning av befintliga utbildningar för att möta de delvis nya och ökande kraven som ställs på tolkarna. Mot bakgrund av den befarade tolkbristen finns det starka skäl att tillvarata och vidareutveckla den grundkompetens som finns hos redan yrkesverksamma tolkar.

Utredningen konstaterar att det i dag finns ett något utökat utbud av fortbildning och kompetensutveckling för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar än när Statskontoret gjorde sin kartläggning. TÖI erbjuder sedan 2020 vissa delar inom kandidatprogrammet som fristående kurser, däribland två kurser i dövblindtolkning och en teoretisk introduktionskurs till tolkning. Därtill finns fortbildningskurser i exempelvis taktilt teckenspråk och socialhaptisk kommunikation. Sedan våren 2021 erbjuds också en handledarutbildning för teckenspråkstolkar på distans. Vid Södertörns folkhögskola finns en ettårig distansutbildning på halvtid i TSS-tolkning. Vid Fellingsbro folkhögskola finns en ettårig utbildning till rättstolk för teckenspråks- och dövblindtolkar som omfattar sju seminarier. Där finns även en sju dagar lång kurs om tolkning inom psykiatrin för teckenspråks- och dövblindtolkar och en 14 dagars handledarkurs för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt en tre dagar lång fördjupningskurs i samma ämne. Fellingsbro folkhögskola anordnar även vid behov uppdragsutbildningar för yrkesverksamma tolkar. Enligt Statskontorets rapport från 2015 anordnas vidareutbildningar även av tolkarnas egen intresseförening STTF och vissa arbetsgivare, men de är få och inte regelbundet återkommande.

Utredningen konstaterar att det i grunden är ett ansvar för arbetsgivaren att arbetstagaren har relevant och uppdaterad kompetens. När det gäller regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning är

[52] Statskontoret (2015).

detta en del i att regionen ska erbjuda en god tolktjänst av god kvalitet. Detta tydliggörs i utredningens förslag till lag om tolktjänst men gäller redan i dag för verksamhet som regleras i hälso- och sjukvårdslagen. Samtidigt är det ett faktum att teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar är en liten och tämligen splittrad yrkeskår både utifrån var de är verksamma i landet och hur deras anställningsförhållanden ser ut. Dessutom kan behoven av viss specifik kompetens vara så pass begränsad och sällan efterfrågad att det inte är rimligt att tänka sig att en arbetsgivare kan tillgodose behoven. Av olika skäl är därför förutsättningarna för att arbetsgivarna ska kunna tillhandahålla kvalificerad fortbildning och kompetensutveckling begränsade.

De områden för fortbildning och kompetensutveckling som Statskontoret lyfte i sin rapport från 2015 är i princip desamma som utredningen har identifierat, även om vissa områden som nämnts ovan redan är föremål för utbildningsinsatser. De områden som utredningen bedömer alltjämt är relevanta är t.ex. bildtelefoni och sakkunskap inom olika ämnesområden, till exempel juridik, politik, vård- och omsorg och då t.ex. tolkning i känsliga situationer kring våldsutsatthet eller annan utsatthet och tolkning för barn. Uppräkningen är inte uttömmande och det är av stor vikt att en kartläggning görs av utbud och efterfrågan i nära samverkan mellan myndigheter, utbildningsanordnare, arbetsgivare, tolkprofessionen och intresseorganisationer för tolkanvändare. När det gäller efterfrågade utbildningar har företrädare för tolkprofessionen fört fram att de behöver vara lätt tillgängliga och flexibla så att de går att kombinera med arbetet som tolk.[53] Vidare har även framförts att digitala fortbildningar är efterfrågade, främst av tillgänglighetsskäl för att möjliggöra för så många som möjligt att kunna delta i kombination med arbetet som tolk. Det behövs således, utöver de kurser som ges i t.ex. TSS-tolkning och dövblindtolkning, mer av löpande fortbildning och kompetensutveckling för utbildade teckenspråks- och dövblindtolkar samt skrivtolkar utifrån de delvis nya och mer komplexa krav som ställs på tolkar i dag. De insatser som erbjuds behöver vara uppdaterade och anpassade utifrån de behov som finns, vilka kan variera över tid, och de behöver även vara lätt tillgängliga för att tolkarna ska ha möjlighet att tillgodogöra sig utbildningsinsatserna. Det finns även ett behov av att skapa en överblick över de fortbildningar och kompetensutvecklingsinsatser som erbjuds i dag av olika utbildningsaktörer.

[53] Uppgifter lämnade vid samrådsmöte med Tolkledarna och STTF 2020-12-03.

Statskontoret bedömde 2015 att Stockholms universitet i flertalet fall borde kunna vara en lämplig utförare av sådan fortbildning. Såvitt framgår av utredningens efterforskning har emellertid inte något uppdrag getts till vare sig Stockholms universitet eller någon annan utbildningsanordnare för att utföra sådan fortbildning. Utredningen bedömer samtidigt att ett sådant uppdrag av styrningsskäl bör gå till en statlig förvaltningsmyndighet i stället för till en utbildningsanordnare.

Utredningen bedömer att frågor om vilka utbildningar som det finns behov av, vilka utbildningsaktörer som bör utföra dem och hur de ska finansieras behöver utredas ytterligare. När det gäller frågan om finansieringen finns det möjligheter för folkhögskolorna att söka och få statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk även för kortare kurser för vidareutbildning, fördjupning och komplettering inom olika specialområden. För 2020 utbetalades 604 000 kronor för sådana kurser vid folkhögskolorna, vilket motsvarar 4,6 procent av det totala belopp som utbetalades med stöd av förordningen.[54] Eftersom förordningen om statsbidrag är begränsad till folkhögskolor behöver frågan om finansiering av fortbildningen och kompetensutvecklingsinsatserna ses över, inklusive frågan om ytterligare statliga medel behöver tillföras.

Utredningen anser att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor som föreslås inrättas (se avsnitt 14.2) ska få ett uppdrag att – i samverkan med berörda utbildningsanordnare, arbetsgivare i form av regioner och privata tolkbolag och företrädare för tolkprofessionen och berörda intresseorganisationer – ta fram ett sådant underlag. En del av detta uppdrag ska enligt utredningen vara att skapa en överblick över befintliga fortbildningar och kompetensutvecklingsinsatser som är lätt tillgänglig för de som berörs. Att denna funktion ges ett samlande ansvar för en sammanställning över fortbildning och kompetensutveckling för yrkeskåren bedöms bidra till att bibehålla och utveckla tolkarnas yrkesskicklighet. Det bedöms även bidra till att tolkprofessionen och yrkets attraktivitet förstärks.

[54] Myndigheten för yrkeshögskolan (2021), s. 45.

12.4 Behov av enhetliga förfaranden och regleringar för tolkar i talade språk och teckenspråkstolkar

Utredningens förslag: En översyn ska göras för att säkerställa att administrativa förfaranden och regleringar för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar respektive tolkar i talade språk så långt som möjligt är enhetliga.

Utredningens bedömning: När det är ändamålsenligt bör administrativa förfaranden och regleringar för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar vara desamma som för tolkar i talade språk.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Tolkyrket består av olika typer av tolkar. Den vanligaste tolkgruppen är tolkar i talade språk, som också kan benämnas språktolkar eller kontakttolkar. Språktolk är en vanlig benämning på den som översätter muntligt mellan enskilda individer och representanter för myndigheter och organisationer.[55] Men det finns även konferenstolkar som också är tolkar i talade språk, dock inte i situationer där det är en enskild som behöver hjälp med sina myndighetskontakter.[56] Utredningen kommer i det följande att benämna samtliga dessa grupper av tolkar för tolkar i talade språk. En mindre vanlig tolkgrupp är teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar som vanligtvis tolkar mellan teckenspråk och talat språk eller mellan talat språk och skrivet språk. Den gruppen inbegriper även TSS-tolkar som tolkar mellan talat språk och tecken som stöd.

Även om myndigheters ansvar för att organisera och finansiera tolktjänst för personer som behöver teckenspråkstolk respektive tolkar i talade språk skiljer sig åt vilket även lyfts fram i avsnitt 6.1 har andra frågor som rör teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar respektive tolkar i talade språk tydliga beröringspunkter. Nuvarande administrativa förfaranden och regler för dessa tolkar är i stort sett desamma. Det gäller t.ex. auktorisation av tolkar, registrering av utbildade tolkar och tillsyn över auktoriserade tolkar.

[55] Dir. 2017:104.
[56] AIIC, remissvar på SOU 2018:83.

I betänkandet Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83) har det gjorts en bred översyn av samhällets behov av och tillgång till tolkar samt den offentliga sektorns användning av tolkar. Målsättningen har varit att finna ett flexibelt, rättssäkert och effektivt system för samhällets nuvarande och framtida behov av tolktjänster i talade språk. Uppdraget har inte omfattat teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar. I uppdraget har dock ingått att genomgående ta hänsyn till utbildningsvägar och tillsynsfunktioner på området för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt redovisa hur utredningens författningsförslag påverkar nämnda system och funktioner.

I nämnda betänkande lämnas bl.a. förslag på en ny tolklag som innehåller bestämmelser om anlitande av tolk i talade språk hos myndigheter under riksdagen och regeringen (statliga myndigheter). Lagen omfattar inte teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkar och inte heller översättare. Lagen innehåller bestämmelser om registrering av tolkar, auktorisation av tolkar och tillsyn över tolkar, god tolksed och tolkars opartiskhet. Dessa bestämmelser föreslås gälla för alla tolkar i talade språk som ingår i Kammarkollegiets tolkregister, oavsett om tolken har auktorisation eller inte. Vidare innehåller lagen förslag på bestämmelser om registrering och tillsyn över tolkförmedlingar som förmedlar tolktjänster till offentlig sektor. Bestämmelserna föreslås gälla såväl tolkförmedlingar med offentlig som privat huvudman. Bestämmelserna föreslås gälla vid förmedling av tolktjänster till hela den offentliga sektorn, såväl till staten som till kommuner och regioner. I betänkandet lämnas även förslag om ett förbud mot att använda barn som tolkar. Förslaget ska enligt den utredningen införas genom nya bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900), rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291), med utgångspunkt i barnkonventionen. Undantag föreslås gälla för viss enkel informationsgivning som inte kan anstå, vid fara för dödsfall, allvarlig sjukdom eller skada, samt om det annars föreligger synnerliga skäl. I betänkandet anges att barnperspektivet även ska upprätthållas vid teckenspråk, vilket enligt den nämnda utredningen talar för en generell reglering i förvaltningslagen, rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.

Denna utredning kan konstatera att flera av de förslag som lämnas i ovan nämnda betänkande påverkar förfaranden och regler för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar.

Förslagen innebär i vissa avseenden att de förfaranden och regleringar som gäller i dag för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar kommer att gälla även framöver samtidigt som motsvarande förfaranden och regleringar för tolkar i talade språk kommer att förändras. Det gäller t.ex. att Kammarkollegiet fortsatt ska ansvara för utformningen av auktorisationsprov för teckenspråkstolkar samtidigt som motsvarande prov för tolkar i talade språk ska utformas av TÖI. En annan konsekvens av utredningens förslag är att teckenspråkstolkar, skrivtolkar och dövblindtolkar som anges som utbildade i Kammarkollegiets register inte heller fortsatt kommer att stå under tillsyn av Kammarkollegiet, till skillnad från tolkar i talade språk som kommer att göra det.

I andra avseenden innebär lämnade förslag konsekvenser och konkreta förändringar för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar, som enligt denna utrednings bedömning inte tycks vara avsedda eftersom de inte närmare har motiverats eller kommenterats i betänkandet. Ett sådant exempel är förslaget om en ändring i förordningen (1985:613) om auktorisation av teckenspråkstolkar och översättare som innebär att även dövblindtolkar och skrivtolkar ska kunna auktoriseras. Ett annat exempel är förslaget om att de domstolar som tillämpar förvaltningsprocesslagen, dvs. allmänna förvaltningsdomstolar, om det är möjligt ska förordna en tolk som är auktoriserad även då det gäller teckenspråkstolkar. Som lagförslaget är formulerat är det svårt att göra en annan tolkning av innebörden i detta förslag. Motsvarande krav införs emellertid inte i förhållande till de allmänna domstolarna som tillämpar rättegångsbalken. I det förändringsförslag som avser rättegångsbalken är det tydligt att det kravet endast gäller för tolkar i talade språk.

En förändring som dock bedöms vara avsedd eftersom den kommenteras i betänkandet är förbudet mot att använda barn som tolkar. Samtidigt har Upphandlingsmyndigheten i sitt remissvar invänt att förslaget inte är helt tydligt i den delen. Upphandlingsmyndigheten har anfört att avsaknaden av en generell definition av begreppet tolk innebär en tillämpningssvårighet bl.a. vad gäller utredningens förslag om ett förbud mot barntolkar och huruvida detta förbud även omfattar teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkning eller om förbudet endast träffar tolkning i talade språk.

I remissbehandlingen av betänkandet har bl.a. Kammarkollegiet haft synpunkter när det gäller konsekvenserna för teckenspråks-,

dövblind- och skrivtolkar. Kollegiet anför t.ex. att den föreslagna tolklagen även bör omfatta teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar och för fram att det inte är ändamålsenligt att ha en särreglering för dessa tolkar. Kammarkollegiet anser att förslaget att flytta över ansvaret för framtagning och bedömning av auktorisationsprov i talade språk från kollegiet till TÖI är positivt men att det även bör gälla för tolkning i teckenspråk. Kollegiet anser också att det inte är motiverat, varken ekonomiskt eller praktiskt, att ha olika auktorisationsförfaranden för tolkar i teckenspråk och för tolkar i talade språk. Även TÖI har i sitt remissvar påpekat att det är en rimlig vision att samla ansvaret för framtagandet av samtliga auktorisationsprov på ett och samma ställe även om tidplan och finansiering måste utredas närmare. Kammarkollegiet anför vidare att förslagen i betänkandet att auktorisera dövblind- och skrivtolkar skulle innebära en nyordning jämfört med dagens process och att om det finns ett behov av att införa auktorisation för dövblind- eller skrivtolkar borde saken utredas på nytt. Denna utredning kan i sammanhanget konstatera att Kammarkollegiet i en rapport från 2001 påtalat svårigheterna med att testa dessa tolkmetoder inom ramen för ett auktorisationsprov.[57]

Samtidigt tillstyrker Hörselskadades Riksförbund (HRF) i sitt remissvar förslaget som innebär att även skrivtolkar ska kunna auktoriseras. Att kunna auktorisera sig som skrivtolk är enligt HFR viktigt för att både säkra kompetens och för att höja yrkets status.

Även Folkbildningsrådet har i sitt remissvar anfört att det är önskvärt med enhetlig reglering för alla tolkar, oavsett om tolkspråket är ett talat språk eller teckenspråk.

Betänkandet Att förstå och bli förstådd bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Det är således i dagsläget oklart i vilken utsträckning förslagen kommer att genomföras och vilka konsekvenserna därmed blir för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar.

Med hänsyn till de uppenbara likheter som finns mellan tolkar i talade språk respektive teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar bedömer utredningen att administrativa förfaranden och regler för dessa tolkgrupper när det är ändamålsenligt bör vara enhetliga. Utredningen anser därför att en översyn ska göras för att säkerställa detta.

[57] Kammarkollegiet (2001).

13 Åtgärder för ökad jämställdhet och ett ökat barnperspektiv i frågor som rör tolktjänst

13.1 Skillnader mellan kvinnor och män när det gäller tolktjänster

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen belysa om det finns omotiverade skillnader mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning när det gäller tolktjänster.

Utredningen har därför genomgående under arbetets gång ställt frågor och analyserat data utifrån eventuella skillnader mellan kvinnor och män. När det gäller regionens tolktjänst för vardagstolkning utgör kvinnor en majoritet av tolktjänstanvändarna (se avsnitt 5.1.1). Varför fler kvinnor än män nyttjar regionens tolktjänst finns det inga tydliga analyser av. Utredningen erfar att förklaringen rimligen finns att hämta i mer generella beteendeskillnader mellan kvinnor och män. Exempelvis är kvinnor överlag mer aktiva i sociala sammanhang, kultur och liknande aktiviteter än vad män är. Generellt tar kvinnor och män också ansvar för olika delar av familjelivet, vilket kan förklara att kvinnor är mer aktiva i aktiviteter kring sina barn. Regionens tolktjänst speglar rimligen också i någon del de skillnader som finns mellan äldre kvinnor och män där kvinnor lever längre än män, bor kvar i eget boende högre upp i åldrarna med mindre stöd än män samt är mer socialt aktiva än män. När det gäller Arbetsförmedlingens insatser som kan gå till tolkstöd i arbetslivet är könsfördelningen relativt jämn. Fler kvinnor har beviljats insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och något fler män har beviljats insatsen personligt biträde (se avsnitt 8.2.8).

Avsaknaden av nationell samlad statistik avseende tolktjänst och tolkstöd från olika aktörer gör att det är svårt att uttala sig kring

skillnader relaterade till kön. Andra undersökningar om ekonomisk välfärd och arbetsmarknadsdeltagande för kvinnor med funktionsnedsättning har visat på omotiverade skillnader. Den data som ligger till grund för detta går dock inte att bryta ner på gruppen kvinnor och män som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet. Det går därför inte att säga om denna grupp avviker från generella mönster vad gäller kvinnor och män med funktionsnedsättning. Mer generellt kan man konstatera att kvinnor med funktionsnedsättning har sämre ekonomiska förutsättningar och en svagare förankring på arbetsmarknaden än män i motsvarande grupp. De olika stödinsatser som riktar sig till målgruppen personer med funktionsnedsättning inom såväl arbetsmarknadspolitiken som socialpolitiken träffar också kvinnor och män olika. Detta kan både handla om insatsernas omfattning och innehåll och om tillgång till insatser. Kvinnor med funktionsnedsättning arbetar i högre grad deltid och har oftare tillfälliga anställningar än män. Det saknas statistik kring lön och karriärmöjligheter, men genom kvalitativa underlag framstår det som att kvinnor med funktionsnedsättning också tjänar mindre än män i gruppen personer med funktionsnedsättning och har färre karriärmöjligheter. Detta trots att det är väsentligt fler kvinnor med funktionsnedsättning som genomgår högre utbildning än män i samma grupp.[1]

Utredningens sammantagna bedömning är att skillnaden när det gäller tolktjänster mellan kvinnor och män som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet följer samma mönster som gäller för kvinnor och män i allmänhet. Det är också tydligt att när funktionsnedsättning adderar till befintlig ojämställdhet fördjupas och vidgas jämställdhetsproblem väsentligt.

[1] Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019).

13.1.1 Ökad jämlikhet och träffsäkerhet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen ska kartlägga och analysera skillnader i tillgång och träffsäkerhet i olika arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder riktade till kvinnor och män som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och har nedsatt arbetsförmåga. Kartläggningen ska också synliggöra de olika förutsättningar som finns bland döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Arbetsförmedlingen ska mot bakgrund av analysen föreslå lämpliga åtgärder för att skapa ökad jämlikhet och träffsäkerhet i de arbetsmarknadspolitiska stödåtgärderna för denna målgrupp.

Skälen för utredningens förslag

Mot bakgrund av vad som framgår i avsnittet ovan anser utredningen att de skillnader som finns mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning vad avser möjligheten till sysselsättning och försörjning är särskilt allvarliga. Det är därför anmärkningsvärt att de stödsystem som ska underlätta arbetsmarknadsdeltagande för personer med funktionsnedsättning inte träffar jämlikt. Arbetsförmedlingen har inte gjort någon jämställdhetsanalys på de stödinsatser som myndigheten ansvarar för vilket innebär att det saknas strukturerad kunskap om vad skillnaderna beror på. Utredningens uppdrag har inte heller omfattat att göra sådana analyser.

Ett av utredningens grundläggande förslag för en mer sammanhållen och tydlig tolktjänst är att utveckla och förstärka arbetslivstolkningen. I uppföljningen av denna nya reform anser utredningen att det är viktigt att det i uppföljningen finns ett tydligt uttryckt jämställdhetsperspektiv, vilket framgår av avsnitt 8.2.7. Detta rör mäns och kvinnors tillgång till tolktjänst specifikt, men behöver även omfatta hur andra arbetsmarknadsstöd bidrar till att öka förankringen på arbetsmarknaden för kvinnor och män som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet. Utredningen har också i andra delar av betänkandet understrukit det stora behovet av att utveckla uppföljning och statistik kring tolktjänsten i dess helhet. I detta arbete ser utredningen det som nödvändigt att det även omfattar flera delar i mål-

gruppens differentierade förutsättningar, inte minst relaterade till kön. Utredningen anser också att det är viktigt att analysera de bakomliggande faktorerna till skillnader i kön. Syftet är att kunna vidta åtgärder om skillnaderna bedöms vara omotiverade.

Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen ska få i uppdrag att kartlägga och analysera skillnader i tillgång till och träffsäkerhet i olika arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder riktade till kvinnor och män som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och har nedsatt arbetsförmåga. Kartläggningen ska också synliggöra de olika förutsättningar som finns bland kvinnor och män som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet. Arbetsförmedlingen ska mot bakgrund av analysen föreslå lämpliga åtgärder för att skapa ökad jämlikhet och träffsäkerhet i de arbetsmarknadspolitiska stödåtgärderna för denna målgrupp.

13.1.2 Tillgång till tolktjänst i känsliga situationer – särskilt vid våldsutsatthet

Av utredningens direktiv framgår även att utredningen ska analysera om förslagen påverkar möjligheten att i möten med myndigheter eller andra berörda på ett tryggt sätt kunna berätta om känsliga situationer, t.ex. våldsutsatthet.

Förekomsten av och omfattningen av våld och övergrepp mot kvinnor som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet finns inte kartlagd. Den återfinns heller inte i statistik på området. Detta gäller även data om våld mot kvinnor och flickor med funktionsnedsättning. De studier som har gjorts i Sverige och internationellt inom området, fastställer dock tydligt att förekomsten av våld och övergrepp mot kvinnor och flickor med funktionsnedsättning är minst lika vanligt förekommande som i andra grupper. Det finns indikationer på att våld och övergrepp till och med kan vara mer vanligt förekommande i denna grupp och ha en annan, och än mer, kränkande karaktär. Mycket tyder också på att kvinnor med funktionsnedsättning har ännu svårare än andra grupper att få stöd i utsatta situationer.

Risken för att utsättas för våld är större för kvinnor med funktionsnedsättning än för kvinnor utan funktionsnedsättning.[2] Sårbarheten för våld varierar med typen och graden av funktionsnedsätt-

[2] Myndigheten för delaktighet (2017), s. 19.

ning. Många kvinnor med funktionsnedsättning är beroende av andra människor i sitt dagliga liv. I vissa fall kan dessa personer vara de som utsätter kvinnan för våld. Exempelvis kan det handla om kvinnans partner eller en annan anhörig eller om en person som har till uppgift att hjälpa kvinnan. I våld riktat mot kvinnor med funktionsnedsättning kan förövaren särskilt utnyttja det faktum att kvinnan har en funktionsnedsättning, bl.a. genom att neka henne hjälp med det hon har behov av som vård, medicin eller kommunikationsstöd.

För att få en bild av situationen kring våldsutsatthet för utredningens målgrupp har utredningen ställt frågor till olika intressenter som utredningen har träffat. Frågor har bland annat ställts till Nationell kvinnojour och stöd på teckenspråk (NKJT) som är en förening med kvinnor med egen erfarenhet av dövhet, hörselskada eller dövblindhet som arbetar med att ge stöd till döva, hörselskadade och kvinnor med dövblindhet samt icke-binära personer och unga flickor från 15 år som har upplevt våld och förtryck. Kvinnorna i NKJT:s målgrupp får stöd och hjälp direkt på svenskt teckenspråk, taktilt teckenspråk och internationella tecken samt på skriven svenska.

NKJT beskriver utifrån sin erfarenhet av praktiskt stöd till målgruppen en mycket stor utsatthet för döva kvinnor och deras barn när de utsätts för våld och övergrepp. Enligt NKJT är den grundläggande frågan att varken hälso- och sjukvården, socialtjänsten eller de olika skydds- och stödverksamheter som drivs av kommuner eller frivilligsektorn i dag har kompetens, resurser eller rutiner för att på ett effektivt sätt ge dessa kvinnor stöd. Detta leder till allvarliga konsekvenser för individen och en risk för rättsosäkerhet i anslutning till de brott, vårdnadstvister eller barnavårdsärenden som kan följa av situationen. Brister i tolktjänstens funktion i en akut, komplex och mycket integritetskänslig situation är krävande och skapar en stor utsatthet och rättsosäkerhet för kvinnan och eventuella barn. NKJT:s erfarenhet visar att kvinnor och barn i situationer av våld och övergrepp behöver ha tillgång till en tolk med hög kompetens och lång erfarenhet, att kvinnan och/eller barnet som tolkanvändare ska kunna få begränsa sig till några få utvalda tolkar och att behovet av tolk följer behovet av stöd och inte vad som eventuellt ryms inom en budget för stöd och andra insatser. Dock säkerställer tolktjänstens nuvarande utbud och fördelningen av kostnadsansvar sällan detta.

Ytterligare en aspekt som Sveriges Dövas Riksförbund har lyft fram vad gäller tolkbehov i situationer med våldsutsatthet är att

kvinnans kontakt med tolkcentralen kan upplevas betungande i en redan utsatt situation.[3] När en kvinna har bestämt sig för att göra en polisanmälan eller för att söka vård måste hon först kontakta tolkcentralen och förklara situationen. Om det i dessa fall saknas kunskap och kompetens i att möta kvinnan i den situation hon befinner sig i kan det leda till att hon avstår från att anmäla eller att söka vård för att undvika ytterligare belastning.

För att förstå frågan om det våld och de övergrepp som kan riktas mot kvinnor som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet är det enligt utredningen också viktigt att förstå att deras funktionsnedsättning dessutom innebär kommunikativa barriärer som rent fysiskt och praktiskt försvårar och ibland omöjliggör kommunikation med den hörande omgivningen, bl.a. socialtjänst, polis eller hälso- och sjukvård. Detta komplicerar och förstärker utsattheten ytterligare för dessa kvinnor i en situation av våld och övergrepp. Teckenspråkiga personer utgör en språklig minoritet, vilket innebär att en teckenspråkig person ofta har en stark identitet och ett socialt och kulturellt fäste i en teckenspråkig kontext. Om våld och övergrepp uppträder inom denna kulturella grupp och därför kräver att kvinnan av trygghetsskäl behöver bryta med gruppen, så riskerar hon att hamna i en isolering och ett utanförskap som är jämförbart med mekanismer som kan uppträda i anslutning till hedersrelaterat våld. Det är också viktigt att konstatera att döva, hörselskadade och kvinnor med dövblindhet som utsätts som individer har olika förutsättningar och att utsattheten kan uppstå utifrån en varierande kontext i kombination med funktionsnedsättningen.

13.1.3 Ökat nationellt stöd till våldsutsatta kvinnor med dövhet, hörselskada eller dövblindhet

Utredningens förslag: En lämplig myndighet ska utreda om och i så fall hur kompetensen och stödet till våldsutsatta döva och hörselskadade kvinnor och kvinnor med dövblindhet kan stärkas och organiseras nationellt.

[3] Utredningens samrådsmöte med Sveriges Dövas Riksförbund, 2020-10-22.

Skälen för utredningens förslag

Utifrån utredningens samlade bild av tolktjänsten är det rimligt att anta att i en situation av våld och övergrepp kan tolktjänstens nuvarande funktion och ansvarsfördelning utgöra ett allvarligt hinder för ett ändamålsenligt och kontinuerligt stöd till kvinnor som befinner sig i en utsatt situation. Tolktjänstanvändare är också en förhållandevis begränsad målgrupp i flertalet kommuners samlade verksamhet. Det kan därför vara svårt för kommunerna att planera för de klienter med tolkbehov som kan aktualiseras i kommunen och som kan behöva omfattande stöd, kompetens och resurser. Samtidigt är det viktigt att understryka att kommunen ska tillhandahålla ett rättssäkert och jämlikt stöd till alla kommuninvånare. Till kommunens uppgifter hör enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Kommunen ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Kommunen har även en skyldighet enligt 13 § förvaltningslagen (2017:900) att använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt (se avsnitt 4.5.2). Bestämmelsen är tillämplig inom ramen för ärenden, men de behöver inte utmynna i ett beslut. Många gånger torde kommunens hantering av våldsutsatta kvinnor ske inom ramen för ett ärende. Det kan t.ex. vara så att kommunen inleder en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL eller att de fattar ett beslut enligt 4 kap. 1 § SoL. I den mån kommunens hantering av en brottsutsatt kvinna sker inom ramen för ett ärende har således kommunen ansvar för att använda tolk. Generellt sett måste ärenden relaterade till våldsutsatthet vara av stor vikt för den enskilde och således är utrymmet för att inte använda tolk ytterst begränsat. De tolkbehov som finns i sådana situationer bör därför enligt utredningens mening tillgodoses av kommunen.

Utredningen menar att det är uppenbart att kvinnor som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet är i en mycket sårbar och utsatt situation när de blir offer för våld och övergrepp. Det finns därför ett behov av att stärka kunskapen om hur ett effektivt stöd kan ges men också att säkerställa att de får detta stöd i en fungerande kommunikativ miljö. Utredningen anser därför att det kan finnas skäl att överväga om en nationellt samordnad resurs skulle kunna vara ett

komplement för att säkerställa detta. En sådan resurs har givetvis många utmaningar då stöd i allmänhet i något led behöver ske i den lokala kontext som en kvinna ska leva i och fungera. Utredningen anser dock att frågan borde undersökas och utredas närmare, varför en lämplig myndighet föreslås få i uppdrag att utreda om och i så fall hur kompetensen och stödet till våldsutsatta döva och hörselskadade kvinnor och kvinnor med dövblindhet kan stärkas och organiseras nationellt. Ett sådant uppdrag kan exempelvis vara lämpligt för någon av de länsstyrelser som har en samordnande roll i frågor som rör mäns våld mot kvinnor.

13.2 Barns och ungas behov av tolktjänst

För barn och unga som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet är tolktjänsten många gånger en förutsättning för att de ska kunna ta till vara sina rättigheter och vara delaktiga på lika villkor som andra barn och unga i exempelvis förenings- och kulturliv, lek samt i fritidsaktiviteter. Det saknas i dag statistik om och uppföljning av barns och ungas behov av tolktjänst. Utredningen noterar att det görs ett förtjänstfullt arbete inom ramen för Registret för hörselnedsättning hos barn[4] för att få ökad kunskap om barn med hörselnedsättning, med eller utan cochleaimplantat (CI), och deras språk- och kommunikationsutveckling. Beroende på hur registret utvecklas kan mer kunskap även förväntas framöver om barn med CI, då uppgifter planeras att inhämtas om t.ex. deras tillgång till teckenspråksutbildning och om tillgången till föräldrautbildning.[5] Sådan samlad kunskap om både språkutveckling och kommunikation generellt men även om tillgången till teckenspråksutbildning är viktig för att kunna bedöma och analysera barns behov av tolktjänster i framtiden. Den är också viktig för att kunna utveckla tolktjänster så att döva och hörselskadade barn och barn med dövblindhet kan vara delaktiga på lika villkor som andra barn. Det kan t.ex. handla om att anpassa

[4] Syftet med Registret för hörselnedsättning hos barn är att förbättra kvaliteten på habiliteringen för barn med hörselnedsättningar i hela Sverige. Det gäller både barn som får hörapparat och barn som får cochleaimplantat, CI. Målet med habiliteringen är bland annat att barnen ska få en lika god språkutveckling som hörande barn. Registret följer även hörselskadade barns teckenspråksutveckling.
[5] Telefonsamtal med verksamhetsföreträdare för Registret för hörselnedsättning hos barn 2021-08-20.

tolktjänsten så att den svarar upp mot de behov som barn och unga med CI har.

Även om tolkanvändare som är barn inte är en homogen grupp bedömer utredningen att det krävs vissa strukturella förändringar för att möta barns behov av tolktjänst. En sådan är att utöka utrymmet för tolktjänst i situationer på fritiden genom att renodla regionens tolktjänst (se avsnitt 7.4), vilket bedöms ge ökade möjligheter för barn i behov av tolk att vara delaktiga på lika villkor som andra barn. Även den särskilda bestämmelsen om att barnets bästa särskilt ska beaktas när tolktjänst erbjuds barn bedöms innebära ett ökat fokus på barnets särskilda behov inom tolktjänsten (se avsnitt 7.6.1). En annan förändring som behövs är en ökad medvetenhet och kompetens om barns och ungas särskilda behov av tolktjänst. Som en del i detta bör kunskapen om barns och ungas egna erfarenheter och behov av tolktjänst öka, vilket utredningen utvecklar i avsnittet nedan.

13.2.1 Ökad kunskap om barns och ungas erfarenheter och behov av tolktjänst

Utredningens förslag: Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor ska i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten göra en fördjupad analys av barns och ungas behov och erfarenheter av tolk i förenings- och kulturliv, lek samt i fritidsaktiviteter. Analysen ska göras efter samråd med berörda intresseorganisationer, innefattande barn- och ungdomsorganisationer och föräldraorganisationer, samt med Svenska Dövidrottsförbundet. Mot bakgrund av analysen ska ett kunskapsunderlag tas fram och vid behov ska förslag på åtgärder lämnas för att stärka barnperspektivet i tolktjänstverksamheten.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen anser att det behövs ökad medvetenhet och kunskap om barns och ungas förutsättningar och behov i tolktjänstverksamheten. Barns rätt till utveckling, fritid, lek och rekreation som är anpassad till barnets ålder samt barnets rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet slås fast i barnkonventionen (artikel 6

och 31). Vidare ska barnets aktiva deltagande i samhället möjliggöras för barn med funktionsnedsättning (artikel 23).

Att sociala relationer, fritidsaktiviteter och känsla av sammanhang är viktiga för alla människors hälsa och välmående är väl belagt i olika undersökningar. För barn och unga är fritiden en särskilt viktig arena som är identitetsskapande och utvecklar individens självständighet. Idrottsaktiviteter fyller även en hälsofrämjande funktion för barns välmående och hälsa över tid. I en kartläggning framgår dock att en närstående ofta behöver vara med som stöd till barn och unga med funktionsnedsättning i generella aktiviteter i större utsträckning och högre upp i åldrarna än vad som är fallet för andra barn och unga.[6] Att barnet är beroende av en närstående påverkar barnets förutsättningar och de positiva effekterna av att kunna frigöra sig och skapa en egen identitet på fritiden. Det kan också hindra barnets sociala inkludering i en grupp. Att närståendes engagemang blir avgörande för att kunna ha en aktiv fritid avspeglas också hos de barn som behöver fritidshjälpmedel.

Att föräldrar många gånger får fungera som tolkar åt sina barn vid olika fritidsaktiviteter lyfts också fram av Riksförbundet för döva, hörselskadade och barn med språkstörning vid utredningens workshop med ungdoms- och föräldraorganisationer om barnperspektivet i tolktjänsten.

I utredningens samråd med intresseorganisationer och fördjupade behovsanalyser framgår att möjligheten till tolk på fritiden upplevs vara lågt prioriterad av tolkcentralerna. Av tolkcentralernas svar på utredningens enkät framgår att ett par tolkcentraler med hänvisning till barnkonventionen prioriterar tolkuppdrag som avser barn högre än motsvarande uppdrag som avser vuxna.[7] Det går dock inte att utifrån enkäten dra någon slutsats om hur tolkuppdrag som avser barn och unga generellt prioriteras. Av utredningens workshop om barnperspektivet i tolktjänsten framgår vidare att det för barn och unga är viktigt att tolken har en god barnkompetens och en förståelse för hur barn och unga kommunicerar vad avser språkbruk, vokabulär etc.

Barn har rätt att komma till tals i alla frågor som rör dem och deras åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till deras ålder och mognad (artikel 12 i barnkonventionen). Utredningen anser därför

[6] Myndigheten för delaktighet (2020 a).
[7] Tolkcentralernas svar på utredningens enkät daterad den 25 november 2020.

att en handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten även bör rymma åtgärder för att inhämta barns och ungas eget perspektiv på tolktjänsten. Utredningen anser att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor som utredningen föreslår ska inrättas (se avsnitt 14.2) ska få i uppdrag att i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) göra en fördjupad analys av barns och ungas behov och erfarenheter av tolk i förenings- och kulturliv, lek samt i fritidsaktiviteter. Analysen ska även belysa eventuella skillnader mellan flickors och pojkars behov av och tillgång till tolk.

Som huvudman för landets specialskolor har SPSM goda förutsättningar till en rekryteringsbas av barn och unga för en sådan undersökning. Samråd bör även ske med landets båda riksgymnasier för döva och hörselskadade för att inhämta de lite äldre ungdomarnas erfarenheter och syn på tolk. Analysen bör ske i nära dialog och samråd med berörda intresseorganisationer, innefattande barn- och ungdomsorganisationer och föräldraorganisationer, samt med Svenska Dövidrottsförbundet. Dessa aktörer har viktig erfarenhet och kunskap som bör tas tillvara i analysarbetet, inte minst vad avser behov och förutsättningar hos barn och unga som även kan ha andra funktionsnedsättningar, exempelvis kognitiva eller intellektuella, samt erfarenheter av tolkbehov inom barn- och ungdomsidrotten. Mot bakgrund av analysen ska ett kunskapsunderlag tas fram och vid behov ska förslag på åtgärder lämnas för att stärka barnperspektivet i tolktjänstverksamheten.

14 En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor

14.1 Behovet av samordning, uppföljning och information i frågor som rör tolktjänst

I utredningens uppdrag ingår att identifiera och analysera vilka framgångsfaktorer, problem och hinder som finns för att tolktjänsten ska utvecklas på ett framgångsrikt sätt. Avsaknaden av en samlad nationell överblick av tolktjänsten och dess utveckling försvårar i dag väsentligt möjligheten till löpande uppföljning och långsiktig utveckling av tolktjänsten i sina olika delar. Det saknas främst en resurs som kan samordna statistikinsamling och annan data om tolktjänsten samt ge samlad information till ansvariga aktörer om hur tolktjänsten fungerar. Även med utredningens förslag kommer ansvaret för tolktjänst och finansieringen av densamma fortsatt att vara uppdelad på flera aktörer såsom regioner, statliga och kommunala myndigheter, arbetsgivare och andra aktörer.

Även Tolktjänstutredningen från 2011 pekade i sitt betänkande på behovet av nationell statistikförsörjning och uppföljning samt ett långsiktigt kvalitetsutvecklingsarbete på tolktjänstområdet och menade att den nya statliga tolktjänstmyndighet som föreslogs kunde fylla en sådan funktion.[1] Utredningen delar den tidigare tolktjänstutredningens bild av att tolktjänsten som system behöver en sammanhållande resurs för uppföljning och kvalitetsutveckling. Utredningen har också i sitt arbete kunnat konstatera att avsaknaden av en sammanhållande aktör med överblick över området har varit en stor utmaning under utredningsarbetet. Det saknas också i allt väsentligt i dag nationell statistik om exempelvis tolktjänstens kostnader, utvecklingen av antalet tolkanvändare, deras behov av tolk i olika situationer samt tolkanvändning inom olika samhällsområden. Detta gör det svårt att bedöma

[1] SOU 2011:83, s. 203 f.

såväl träffsäkerhet, kostnadseffektivitet, kvalitet som utvecklingsbehov samlat. I utredningsarbetet har därför behovet av en funktion som kan bistå regioner och andra huvudmän med en samlad statistikförsörjning och även initiera datainsamling inom områden där underlag saknas blivit tydlig. I det ligger att följa upp verksamhetens kvalitet utifrån regionens ansvar för klagomålshantering på aggregerad nivå (se avsnitt 7.9). Utredningen ser också att det kan behövas samlad information om regelverket för att tillhandahålla tolkstöd i olika situationer och om finansieringen av sådant tolkstöd. Det finns också behov av en aktör som kan samordna processer och frågor som inte har en naturlig hemvist hos en annan aktör.

I det följande utvecklar utredningen sina överväganden om uppgifter för en nationell resurs för samordning av tolktjänstfrågor och vilken huvudman som är bäst lämpad att inneha en sådan roll.

14.2 En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor ska inrättas

Utredningens förslag: En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet inrättas. Uppgiften för den nationella funktionen ska vara att tillhandahålla information samt sammanställa statistik och annan data för en samlad nationell uppföljning av tolktjänsten och dess målgrupp samt vid behov samordna utvecklingsinsatser som rör tolktjänsten och dess målgrupp. I uppgiften ingår även att i övrigt samordna eller hantera frågor som rör tolktjänst och som inte har en naturlig hemvist hos någon annan aktör, såsom att samordna en plan för en strategisk kompetensutveckling av tolkar, att upphandla tolkservice för förtroendevalda i vissa organisationer samt att betala ut statsbidrag till regionerna för tolktjänst. I uppgiften ska även ingå att ta fram ett nationellt system för uppföljning av tolktjänsten samt vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar för ett sådant system. Arbetet ska ske i samråd med regioner och berörda intresseorganisationer samt andra berörda aktörer.

Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor ska senast år 2028 följa upp åtgärderna i handlingsplanen för en långsiktig utveckling av tolktjänsten.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen har i avsnittet ovan pekat på behovet av en sammanhållande resurs för långsiktig uppföljning och kvalitetsutveckling av tolktjänsten. Utifrån detta är utredningens samlade bedömning att det behövs en funktion på nationell nivå som ansvarar för samordning av statistik och datainsamling, uppföljning och samlad information till olika aktörer inom tolktjänsten. Det behövs även en funktion som vid behov samordnar utvecklingsinsatser och andra frågor som rör tolktjänst och som saknar en naturlig hemvist hos en annan aktör. Målet med en sådan funktion är att säkerställa en nationell uppföljning samt samlad överblick över tolktjänsten och dess målgrupper och därmed främja en långsiktig, kvalitativ och stabil utveckling av tolktjänsten. En sådan funktion bör enligt utredningen även ha förutsättningar att ta emot uppdrag från regeringen i frågor som rör tolktjänst och hur tillgängligheten i samhället kan öka för tolktjänstens målgrupp. Funktionen bör också i övrigt ha förutsättningar att kunna samordna eventuella utvecklingsbehov som identifieras och hålla samman dessa på nationell nivå. Det kan också finnas behov av en aktör som på nationell nivå bistår med att facilitera samråd mellan olika berörda aktörer exempelvis genom att strukturera och dokumentera sådana samråd.

Det bör i sammanhanget understrykas att en sådan nationell funktion inte på något sätt ska ansvara för att tillhandahålla eller finansiera tolktjänst till enskilda tolkanvändare. Den huvudsakliga uppgiften handlar snarare om att löpande kunna följa utvecklingen av tjänsten, samla och sammanställa data och annan information samt genom informationsinsatser och eventuellt andra utvecklingsinsatser bidra till att öka medvetenhet och kunskap om hur delaktigheten i samhället kan öka och förstärkas för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Utredningen återkommer nedan i avsnitt 14.3 om vem som bör vara huvudman för en sådan funktion.

Uppgifter för en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor

Information och annat stödmaterial

En uppgift för en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor är att ta fram, sammanställa och tillhandahålla information till regioner, kommunala och statliga myndigheter och i förekommande fall arbetsgivare och andra aktörer som är ansvariga för att bekosta eller tillhandahålla tolk i olika situationer. Det handlar främst om att tillhandahålla information om den föreslagna nya lagen om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet samt annan information av relevans, exempelvis i vilka situationer olika aktörer ansvarar för att tillhandahålla eller använda tolk och var närmare information om regelverk och ytterligare vägledning finns. En sådan information kan bidra till att öka likvärdigheten i tillämpningen av gällande bestämmelser om tolktjänst mellan regioner samt mellan regioner och andra ansvariga aktörer för tolk. Vidare kan ingå att tillhandahålla information och goda exempel till kommunala och statliga myndigheter och arbetsgivare om vad tolkbehov innebär och hur det kan tillgodoses. I det kan också ingå att informera om vikten av att i verksamheter som har kostnader för tolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet redovisa dessa på ett sätt som gör att de kan särskiljas från kostnaderna för annan tolkning eller andra stöd (se nedan om behovet av statistik över tolkanvändningen). Informationsinsatser som uppmärksammar offentliga huvudmäns ansvar för tolk kan även bidra till en ökad tillämpning av förvaltningslagens (2017:900) bestämmelse om tolk till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet samt ett ökat ansvarstagande utifrån ansvars- och finansieringsprincipen och i förekommande fall förordningen (2001:526) om statliga myndigheters ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken. Detta kan i sin tur minska gränsdragningsproblem i förhållande till regionernas ansvar för tolktjänst och bidra till en ökad förutsägbarhet och ökad tillgång till tolk för den enskilde tolkanvändaren i olika situationer.

Uppgiften att tillhandahålla information och goda exempel kan också innefatta att i samarbete med ansvariga myndigheter och andra aktörer, såsom intresseorganisationerna, ta fram information och stödmaterial om hur en verksamhet kan organiseras och planeras fysiskt, digitalt och praktiskt för att minska eller komplettera be-

hovet av tolk i olika situationer och göra verksamheten tillgänglig för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Det kan också handla om att samla kunskap om och erbjuda information om behov och förutsättningar hos tolktjänstens målgrupp att kunna ge och få information och att kunna kommunicera på lika villkor som andra. Det kan innefatta frågor om teckenspråkig information eller andra tillgänglighetsskapande åtgärder och digitala lösningar som kan bidra till att minska behovet av tolk i vissa fall eller möjliggöra kommunikation i de fall tolk inte finns tillgänglig. Ett sådant arbete sker lämpligen i samarbete med de aktörer som på olika sätt har ett ansvar i frågor om exempelvis arbetsmiljö, digitalisering och digital offentlig service samt det svenska teckenspråket.

Utredningen ser det som naturligt att uppgiften att tillhandahålla ovanstående information och stödmaterial främst erbjuds på digital väg och genom användning av olika digitala kanaler. Det är kostnadseffektivt och lätt tillgängligt för berörda målgrupper och ger möjlighet att samtidigt nå många olika målgrupper och till att hålla informationen uppdaterad.

Uppföljning och statistik

En annan viktig uppgift för en samordnande nationell funktion är att ansvara för en samlad nationell uppföljning av tolktjänsten, innefattande insamling av statistik, och sammanställning av aktuell forskning inom området. I dag saknas nationell statistik över tolkanvändningen i Sverige. Tillgången till sådan statistik är en förutsättning för att kunna arbeta med kvalitetsutveckling av tolktjänsten. Frågor som är viktiga att få samlad kunskap om och att följa upp är exempelvis utvecklingen av antalet tolkanvändare över tid uppdelat på tolkformer och tolkmetoder, kön och ålder, omfattningen av tolkbehoven och inom vilka områden de är som störst samt hur behoven förändras över tid, utvecklingen av tolkbeställningar, skäl till avbokningar och inte utförda tolkuppdrag. Hur barns och ungas behov av tolk tillgodoses och förändras är en annan viktig aspekt samt eventuella skillnader i tolkanvändning mellan kvinnor och män och flickor och pojkar. Distanstolkning och andra tekniska lösningar är också en viktig aspekt som är angelägen att följa upp i förhållande till utbud av och tillgång till tolk samt kvalitetsaspekter. Vidare kan en samlad uppföljning på

aggregerad nivå av klagomål på regionernas tolktjänst vara en viktig del i kvalitetsutvecklingen av densamma. Omfattningen av tolkbehov och kostnader hos kommunala och statliga myndigheter är också angeläget att få en samlad uppfattning om i syfte att följa utvecklingen. Ytterligare en viktig aspekt är att följa utvecklingen av behovet av utbildnings- och arbetslivstolkning genom att samla och sammanställa uppgifter från ansvariga aktörer. Det kan också finnas behov av att identifiera data och initiera datainsamling om tolkanvändning och tolkbehov inom andra samhällsområden där sådan kunskap saknas.

Behovet av ett uppföljningssystem för tolktjänsten

Den begränsade statistik som finns i dag om tolktjänsten i regionerna är inte inhämtad och redovisad utifrån gemensamma riktlinjer och principer vilket försvårar jämförelser mellan olika regioner. År 2010 påbörjades ett samarbete mellan ett flertal regioner och företaget Nysam för att sammanställa ett antal grundläggande nyckeltal rörande tolktjänsten och några rapporter har publicerats sedan dess.[2] Enligt uppgifter till utredningen har detta samarbete numera upphört.

För att en uppföljning av tolktjänsten ska vara ändamålsenlig och effektiv och bidra till kvalitetsutveckling av densamma anser utredningen att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor ska få i uppdrag att ta fram ett uppföljningssystem för tolktjänsten. En lämplig utgångspunkt kan vara att vidareutveckla den statistik som en del regioner har tagit fram inom ramen för sin nyckeltalssamverkan. Vidare kan regionernas klagomålshantering innehålla viktiga indikatorer för uppföljning och utvärdering som också bör ingå i ett sådant system. Det är också värdefullt att utveckla statistik om tolktjänsten inom andra områden, exempelvis arbetsliv och utbildning, rättsväsende och socialtjänst. I uppdraget bör även ingå att föreslå eventuella författningsändringar som kan behövas för att en sådan nationell funktion ska kunna ta del av och hantera uppgifter från olika huvudmän. Arbetet bör bedrivas i samråd med regioner, intresseorganisationer och andra berörda aktörer och myndigheter, såsom Arbetsförmedlingen och olika utbildningsanordnare samt företrädare för tolkprofessionen.

[2] Se exempelvis den senast publicerade rapporten Nysam (2020).

Övriga uppgifter för en samordnande funktion

En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor kan också vara ett naturligt nav som mottagare av uppdrag som regeringen ser behov av att ge inom tolktjänstområdet och som kan kräva fördjupad analys, samordning eller att förslag lämnas i en viss fråga. Utredningen ser att det kan finnas ett mervärde i att även andra frågor som rör tolktjänst och frågor kopplade till tolktjänstens målgrupp samlas hos en sådan nationell funktion, inte minst frågor som saknar en naturlig hemvist hos en annan aktör. På så sätt får den samordnande funktionen en bättre överblick och kunskap om frågor som rör tolktjänsten och som kan vara värdefull när tolktjänsten följs upp och som kan bidra till kvalitetsutvecklingen av densamma. Utredningen ser bl.a. att en fråga som bör samordnas av en nationell funktion rör kompetensutvecklingsinsatser riktade till tolkprofessionen inom området. Förslag om detta lämnas i kapitel 12 samt utvecklas närmare nedan. Ytterligare frågor som det kan vara ändamålsenligt att lägga på en samordningsfunktion är mer operativa frågor som rör utbetalning av statsbidrag till regionerna samt upphandling av tjänster som har koppling till tolktjänsten, se närmare nedan.

Samordnat utbud av strategisk kompetensutveckling för tolkar

Utredningen har i kapitel 12 pekat på behovet av strategiska kompetensutvecklingsinsatser som en del i att säkerställa den långsiktiga kompetensförsörjningen av tolkar. Denna fråga rör många olika aktörer, såväl arbetsgivare, utbildningsanordnare som tolkprofessionen, och saknar därför en naturlig sammanhållande aktör. Det är därför lämpligt om den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor får till uppgift att samordna arbetet med en plan för strategisk kompetensutveckling av tolkar. Arbetet föreslås ske i samverkan med berörda utbildningsanordnare och arbetsgivare samt företrädare för tolkprofessionen och intresseorganisationerna och innefatta att utveckla och sammanställa en plan för kontinuerlig och systematisk fortbildning och kompetensutveckling för teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar samt att föreslå hur sådan fortbildning och kompetensutveckling kan finansieras (se avsnitt 12.3).

Utbetalning av statsbidraget till regionerna för tolktjänst

I dag har Socialstyrelsen i uppgift att administrera och utbetala det årliga statsbidraget till regionerna för tolktjänst samt att upphandla tolkservice för förtroendevalda i vissa organisationer. Utredningens förslag om en ny lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (se kapitel 7) innebär att lagstiftningen ska utgå från ett språk- och tillgänglighetsperspektiv i stället för ett patientperspektiv enligt nuvarande reglering i hälso- och sjukvårdslagen. Utredningen ser därför inte att Socialstyrelsen på samma sätt som tidigare har en naturlig roll i frågor som rör tolktjänst i och med att tolktjänst inte längre ska ses som en hälso- och sjukvårdsfråga.

Vidare har utredningen i avsnitt 10.4 föreslagit att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor som föreslås inrättas även ska få i uppdrag att samordna arbetet med en förstudie om förutsättningar för en regiongemensam distanstolkningsfunktion. En viktig del i detta arbete är hur en sådan gemensam distanstolkningsfunktion ska finansieras och utredningen ser att det statsbidrag som i dag utbetalas till regionerna kan fylla en viktig roll i kommande finansiering av en regiongemensam distanstolkning. Hur detta ska göras och vilka villkor som bör ställas i samband med finansiering är dock en fråga för förstudien. I anslutning till denna förstudie kan det enligt utredningen också finnas andra aspekter som rör statsbidraget och dess fördelningsnyckel som bör ses över, bland annat frågan om och hur träffsäkerheten i bidragsgivningen kan öka till regionerna utifrån antalet tolkanvändare och behoven bland olika tolkanvändare samt om det bör ställas andra villkor i statsbidraget för att främja utveckling och samverkan samt bidra till kostnadseffektivitet. Utredningen ser sammantaget att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor är en naturlig aktör för ett sådant arbete och anser därför att en denna funktion även ska få till uppgift att betala ut statsbidraget till regionerna avseende tolktjänst samt göra en översyn av statsbidraget och dess fördelningsnyckel (se avsnitt 7.12).

Upphandling av tolkservice till förtroendevalda i vissa organisationer

Utöver utbetalning av ovan nämnda statsbidrag har Socialstyrelsen även till uppgift att utse en aktör med nationellt ansvar att tillhandahålla tolkservice för förtroendevalda i vissa organisationer, rikstolk-

tjänsten. Det är Stiftelsen Rikstolktjänst som efter Socialstyrelsens upphandling har uppdraget att tillhandahålla tolkservice åt förtroendevalda i det intressepolitiska arbetet på riksnivå i organisationer för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.[3] Socialstyrelsen har sedan 2012 genomfört tre upphandlingar och har vid samtliga tillfällen ingått avtal med Stiftelsen Rikstolktjänst. Nuvarande avtal löper till och med den 10 januari 2024.

Utredningen anser att det även i dessa frågor finns ett mervärde i att en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor får till uppgift att upphandla denna aktör. På så sätt kan en sådan funktion samlat följa utvecklingen kring frågor som rör tolktjänst och som kan vara relevanta för uppgiften som samordnande funktion för tolktjänstfrågor. En sådan uppgift kan bidra till ökad kunskap om intresseorganisationernas och de förtroendevaldas förutsättningar att driva intressepolitiskt arbete, vilket kan vara värdefullt i den samlade uppföljningen av samhällets tolktjänst.

Att samla denna fråga hos en nationell funktion kan också bidra till en bättre överblick och ge underlag för eventuella behov av förändringar för ökad likvärdighet och tillgång till tolktjänst för samtliga tolktjänstens målgrupper.

Uppföljning av handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten

Den handlingsplan med förslag till åtgärder för en långsiktig utveckling av tolktjänsten som utredningen redovisar i detta betänkande, kapitel 7–14, föreslås följas upp en tid efter åtgärdernas planerade genomförande. Den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor är en lämplig aktör för en sådan uppföljning som föreslås ske senast år 2028.

[3] Redovisning av Stiftelsen rikstolktjänsts och Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågors verksamhet 2020, Socialstyrelsen 2021-04-06, dnr 6456/2020, 6444/2020.

14.3 Huvudmannaskap för en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor

Utredningens bedömning: Tolktjänsten fyller en viktig funktion för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska kunna delta i samhällslivet och kommunicera på lika villkor som andra. Tolktjänsten är både en språkpolitisk och funktionshinderspolitisk fråga. Det finns flera skäl som talar för att Myndigheten för delaktighet, som är en kunskapsmyndighet inom funktionshinderområdet, är lämplig att inneha uppgiften som en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor. De närmare förutsättningarna för och konsekvenserna av att inordna en sådan funktion i Myndigheten för delaktighet bör dock närmare analyseras.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har ovan utvecklat skälen för en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor och uppgifter för en sådan funktion. En sådan resurs ska både tillhandahålla information och visst stödmaterial till berörda aktörer och ansvara för en samlad nationell uppföljning för att främja en långsiktig utveckling av tolktjänsten.

När det gäller huvudmannaskapet för en sådan funktion har utredningen övervägt olika alternativ. Utredningen ser inte att uppbyggnaden av en helt ny, fristående funktion för samordning av tolktjänstfrågor vare sig är ett kostnadseffektivt eller ändamålsenligt alternativ, utan ser i stället att det finns mervärden och synergier i att inordna en sådan funktion inom befintlig verksamhet. Utredningen har med detta som utgångspunkt övervägt om en sådan resurs bör vara ett regionalt eller statligt ansvar samt inom vilken befintlig verksamhet en sådan funktion kan inordnas.

Utredningen har i första hand övervägt om en funktion för samordning av tolktjänstfrågor bör ligga på en region, exempelvis genom att staten genom villkor i det årliga statsbidrag som betalas ut till regionerna för tolktjänst skulle kunna stimulera utveckling av en sådan funktion som samtliga regioner bidrar till att samfinansiera. Ett regionalt huvudmannaskap kan ses som naturligt och lämpligt då tolktjänsten huvudsakligen är ett regionalt ansvar som med utredningens förslag ytterligare kommer att utvecklas (se kapitel 7). Det

finns dock vissa begränsningar med en regional aktör som huvudman för en sådan nationellt samordnande funktion. Ett av huvudsyftena med en nationell funktion är att göra en samlad uppföljning av tolktjänsten, samla data och annan statistik från olika huvudmän och aktörer inom olika samhällsområden samt inneha en samlad överblick över tolktjänsten och dess målgrupp. Vidare finns det ett mervärde i att en nationell funktion vid behov kan samordna utvecklingsarbete i olika frågor som rör tolktjänst, tolkprofessionen eller målgruppens behov och förutsättningar att kunna kommunicera på lika villkor som andra, till exempel genom olika kunskapshöjande eller tillgänglighetsskapande åtgärder som kan fungera som ett komplement till tolktjänst i vissa fall. Utredningen anser också att det finns ett ytterligare mervärde i att en nationell funktion ska kunna bidra i samordning av kompetensutveckling för tolkar i nära samarbete med tolkutbildningsanordnarna samt operativt hantera vissa frågor kopplade till tolktjänsten. Samtliga dessa uppgifter förutsätter både ekonomiska och personella resurser samt mandat, kunskap och kapacitet att samarbeta med och stödja samtliga aktörer för tolktjänsten, att inhämta nödvändiga uppgifter om tolktjänsten, dess användare och olika aktörer samt att vid behov främja utveckling av frågor som rör tolktjänsten. Det förutsätter i sin tur en långsiktig, sammanhållen finansiering och enhetlig styrning av verksamheten, vilket utredningen bedömer är svårt att åstadkomma på regional nivå. Det förutsätter också en möjlighet för regeringen att vid behov kunna ge uppdrag till en sådan funktion – en möjlighet som saknas med ett huvudmannaskap som består av självstyrande regioner.

Utredningen har vidare övervägt om Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor i Sverige AB, Nkcdb[4], skulle kunna vara lämplig att fungera även som en nationell funktion för samordning av frågor om tolktjänst. Socialstyrelsen har regeringens uppdrag[5] att upphandla en aktör med uppgiften att ha nationellt ansvar för expertstöd för dövblindfrågor och har sedan den 1 januari 2013 upphandlat och tecknat avtal med Nkcdb med uppgift att vara en sådan nationell aktör. Nuvarande avtal löper fram till och med den 31 december 2022. Verksamheten är statsbidragsfinansierad. För budgetåret 2021

[4] Nkcdb är ett helägt dotterbolag till Mo Gård AB, som är ett stiftelseägt idéburet kunskapsföretag som arbetar med kompetens- och stödinsatser i frågor som rör människor med kombinerade funktionsnedsättningar, till exempel personer med dövblindhet.
[5] Regeringens beslut II:1, 2012-08-09, dnr S2012/5379/FST (delvis).

har Socialstyrelsen betalat ut cirka 13 miljoner kronor till Nkcdb för verksamheten.[6]

Nkcdb har till uppgift att ge expertstöd till regionerna i deras arbete med att organisera stödet till personer med dövblindhet och även att ge expertstöd till andra ansvariga huvudmän, att samla, utveckla och sprida information om dövblindhet, att verka för systematisk metodutveckling inom dövblindområdet, att stödja relevanta aktörer i framtagandet av kurser och utbildningar på dövblindområdet samt att upprätta samarbetsformer för fördjupad brukarsamverkan, särskilt vad gäller identifiering och utveckling av teknik och tjänster inom information och kommunikation för personer med dövblindhet.

De frågor som Nkcdb arbetar med har i vissa avseenden samhörighet med och koppling till de uppgifter som utredningen anser att en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor bör ha. Nkcdb har vidare ett upparbetat samarbete med regionerna i frågor som rör dövblindhet och äger en unik kunskap och kompetens om en av tolktjänstens målgruppers förutsättningar och behov. Detta talar för att Nkcdb skulle kunna ha förutsättningar att även vara en nationell samordningsresurs för tolktjänstfrågor. Utredningens slutsats är dock att den organisations- och finansieringsform samt den begränsade möjlighet till styrning som i dag gäller för Nkcdb inte tillåter att ytterligare utöka verksamheten med uppgifter som inbegriper nationell samordning och uppföljning av tolktjänsten och dess målgrupp. Regeringen kan inte lägga nya uppgifter på eller styra en aktör som är en från staten självständig juridisk person, i detta fall ett aktiebolag. Ett alternativ till Nkcdb skulle visserligen kunna vara att regeringen ger en myndighet i uppdrag att även upphandla en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor. Även med detta alternativ skulle dock regeringens möjlighet till styrning vara begränsad liksom möjligheten att ge uppdrag till den upphandlade aktören. Det kan också vara svårt att bygga upp långsiktiga system för uppföljning hos en aktör som ska upphandlas med viss regelbundenhet och det kan också finnas juridiska hinder för en sådan aktör att hantera data och annan information.

Utredningen har därför övervägt om det finns förutsättningar hos en statlig myndighet att inneha uppgiften som en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor. I dag finns det ingen statlig

[6] Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende anslag 4:2 Vissa statsbidrag inom funktionshinderområdet, anslagspost 8 Övrig verksamhet, punkten 2.

myndighet som har till ansvar att samlat följa tolktjänstens utveckling eller att ge samlad information till tolktjänstens aktörer. Socialstyrelsen ansvarar visserligen för att ta fram föreskrifter, kunskapsstöd och statistik samt göra uppföljningar och utvärderingar inom hälso- och sjukvårdens och den sociala omsorgens områden. Socialstyrelsen administrerar även utbetalningen av statsbidraget till regionernas tolktjänst och statsbidraget till rikstolktjänsten för förtroendevalda i vissa organisationer som genomför intressepolitiskt arbete på riksnivå för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Med utredningens förslag till åtgärder för en förstärkt tolktjänst tydliggörs emellertid att tolktjänsten inte är en hälso- och sjukvårdsfråga utan ett kommunikationsstöd för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska kunna delta på jämlika villkor i samhället. En funktion för samordning av tolktjänstfrågor hör med utredningens förslag därför inte längre till de områden som Socialstyrelsen ansvarar för.

Utredningen har vidare övervägt andra myndigheter som på något sätt arbetar med frågor som rör tolktjänstens målgrupp och därvid övervägt om någon av myndigheterna Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Institutet för språk och folkminnen (Isof), Myndigheten för tillgängliga medier (MTM) eller Myndigheten för delaktighet (MFD) skulle kunna vara lämplig att ha uppgiften som en nationell samordnande resurs för tolktjänstfrågor. SPSM har stor kunskap om dövas, hörselskadades och personer med dövblindhets förutsättningar och behov av tolk och om teckenspråk. Samtidigt är SPSM en uttalad utbildningsmyndighet som enbart verkar inom utbildningsområdet med frågor som rör specialpedagogiskt stöd och som huvudman för specialskolan. Detta talar därför mot SPSM som lämplig att inneha uppgiften som en nationell resurs för tolktjänstfrågor. Liknande skäl kan anföras mot MTM som arbetar med produktion och distribution av tillgänglig litteratur, tidningar och annan samhällsinformation för personer med funktionsnedsättning, innefattande teckenspråkig litteratur. Enligt utredningen är MTM:s ansvarsområde både specifikt och begränsat och har få beröringspunkter med dövas, hörselskadades och personer med dövblindhets behov av tolktjänst och utvecklingen av tolktjänst. Isof är en statlig myndighet med uppdraget att samla in, bygga upp och sprida kunskap om språk och kultur i Sverige. I detta ingår att ansvara för språkvården av det svenska teckenspråket och att bl.a. arbeta med språkteknologiska frågor. Isofs arbete utgår

från ett språkpolitiskt perspektiv, vilket visserligen hänger samman med en viktig funktion hos tolktjänsten. Isof har dock ingen närmare kunskap om behov och förutsättningar för delaktighet och tillgång till tolktjänst för den berörda målgruppen. Utredningen har slutligen övervägt MFD som en lämplig myndighet att inneha funktionen som nationell resurs för samordning av tolktjänstfrågor. Utredningen ser att det finns flera skäl som talar för MFD som lämplig för en sådan uppgift, vilka utvecklas i det följande.

MFD är en sektorsövergripande kunskapsmyndighet inom funktionshinderområdet. Myndigheten har ett brett uppdrag som syftar till att stödja genomförandet av det nationella funktionshinderspolitiska målet och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Myndighetens huvudsakliga arbete handlar om att sprida och utveckla kunskap om funktionshinderspolitiken och om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten erbjuder även stöd till statliga myndigheter, regioner och kommuner i deras arbete för ett effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken samt i förekommande fall till privata aktörer i deras egenskap av arbetsgivare. Det kan handla om att ta fram stödmaterial, checklistor och andra verktyg för att arbeta med tillgänglighet samt om olika kunskapshöjande aktiviteter. Myndigheten följer också upp utvecklingen av funktionshinderspolitiken samt utvecklingen av levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning genom att sammanställa statistik och annan data inom exempelvis arbetsmarknads- och utbildningsområdet, genomföra egna undersökningar och skriva tematiska rapporter. Utgångspunkten för myndighetens arbete är aktiv involvering av organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning samt personer med egen funktionsnedsättning. Myndigheten har som stöd i sitt arbete bl.a. ett funktionshindersråd som består av ett antal funktionshinderorganisationer och en webbundersökningspanel med personer med funktionsnedsättning som regelbundet svarar på frågor om funktionshinder i samhället. Myndigheten arbetar även för att integrera ett barnrätts- och jämställdhetsperspektiv i verksamheten.[7] Samtliga dessa aspekter av myndighetens verksamhet talar enligt utredningen för att MFD även skulle kunna ansvara för samordning av tolktjänstfrågor.

[7] Förordning (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet och myndighetens årsredovisning för 2020.

Ett skäl som kan anföras mot att MFD ska vara en samordnande nationell resurs för tolktjänstfrågor är att myndigheten inte har till uppgift att operativt ansvara för frågor som rör en särskild målgrupp av personer med funktionsnedsättning. Myndigheten följer dock upp levnadsvillkoren för personer med funktionsnedsättning och bedriver sedan något år tillbaka ett utvecklingsarbete kring att utveckla statistiken så att det bättre går att följa utvecklingen av levnadsvillkoren inom olika områden uppdelat på ålder, kön och olika typer av funktionsnedsättning. Vidare har regeringen aviserat att myndigheten ska överta ansvaret för tilldelning och återtagande av ledarhundar till personer med grav synnedsättning från Synskadades Riksförbund (SRF), vilket kommer att innebära ett nytt verksamhetsområde för myndigheten som innebär uppgifter av mer operativ karaktär riktad till en specifik målgrupp.[8] Myndigheten har redan i dag till uppgift att upphandla ledarhundar. Ett förberedelsearbete avseende övertagande av ledarhundsverksamheten från SRF pågår på myndigheten.[9] Det finns ännu ingen tidpunkt beslutad om när övertagandet ska ske.

Sammantaget kan MFD sägas ha en mycket god och bred kunskap och förståelse om tillgänglighet och hinder för delaktighet för personer med funktionsnedsättning, innefattande döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Myndigheten arbetar utifrån ett rättighetsperspektiv för full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten har således både förståelse för och kunskap om rättighets-, tillgänglighets- och språkperspektivet i frågor som rör tolktjänstens målgrupper. Myndigheten har även etablerade relationer med både statliga myndigheter, kommuner och regioner och en etablerad dialog med funktionshindersrörelsen, innefattande intresseorganisationer för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Dessa aspekter och fördelar med MFD har även lyfts fram av intresseorganisationerna i samband med deras resonemang och överväganden om vilken statlig myndighet som vore bäst lämpad att vara en tolktjänstmyndighet utifrån tidigare förslag från tolktjänstutredningen från 2011.[10] Även om utredningen inte föreslår att MFD ska vara en nationell tolktjänstmyndighet menar utredningen att dessa skäl även är giltiga för uppgiften som en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor.

[8] Prop. 2017/18:01, utgiftsområde 9, s. 146.
[9] Myndigheten för delaktighet (2019).
[10] Skuggutredningen (2020), s. 33 f.

Utredningens slutsats är därför att MFD bedöms ha goda förutsättningar att vara en nationell funktion för samordning inom tolktjänstområdet. Det har dock inte varit möjligt för utredningen att inom ramen för utredningsarbetet närmare bedöma vilka förutsättningar som krävs i form av exempelvis personella och ekonomiska resurser av att inrätta en sådan funktion i MFD. Det har heller inte varit möjligt att bedöma konsekvenserna av att inrätta en sådan funktion i MFD och hur det kan påverka myndighetens övriga uppgifter. Sådana analyser behöver därför göras inför fortsatta överväganden om att ge Myndigheten för delaktighet i uppgift att vara nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor.

15 Konsekvenser av utredningens förslag

15.1 Utredningens uppdrag att redovisa konsekvenser

Av direktiven till utredningen framgår att utredningen ska analysera de ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna av författningsförslagen. Analysen ska visa på hur förslagen påverkar målgruppen, dvs. döva, hörselskadade och personer med dövblindhet samt aktörer som statliga myndigheter, kommuner och regioner. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Konsekvenser för den ekonomiska självstyrelsen samt ekonomiska konsekvenser för stat, regioner och kommuner ska beskrivas och beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. De förslag som lämnas ska föregås av en analys av de samhällsekonomiska effekter som tar hänsyn till och beskriver de effekter som uppstår vid omfördelning av ansvar och kostnader mellan stat, kommuner och individer. Utredningen ska även redovisa hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredningen ska även belysa om det finns omotiverade skillnader mellan män och kvinnor med funktionsnedsättning när det gäller tolktjänster. I det ingår att även analysera om förslagen påverkar möjligheten att i möten med myndigheter eller andra berörda på ett tryggt sätt kunna berätta om känsliga situationer, t.ex. våldsutsatthet.

Av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) följer att utredningen även ska bedöma vissa övriga konsekvenser av utredningens förslag. Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (jämför 15 a § kommittéförordningen).

15.1.1 Närmare om de förslag som analyseras och disposition

Eftersom utredningen redovisar en handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten omfattar vissa konsekvensbeskrivningar utredningens samlade förslag, dvs. effekten av samtliga förslag som lämnas i handlingsplanen. De förslag som annars främst analyseras är de som redogörs för i kapitel 7 som bl.a. innefattar en ny lag om tolktjänst och de som redogörs för i kapitel 8 som utgörs av en förordningsstyrd insats i form av ett bidrag för tolkkostnader som ska administreras av Arbetsförmedlingen. Sammanfattningsvis handlar dessa två kapitel om det allmännas ansvar för tolktjänst i vardagssituationer och i arbetslivet. Utredningen redovisar även de kostnadsmässiga konsekvenserna av övriga förslag. Utredningen vill understryka att det finns stora tolkbehov även på utbildningsområdet som inte omfattas av denna konsekvensbeskrivning eftersom utredningen har bedömt att frågan behöver utredas vidare (se kapitel 9).

Kapitlet är disponerat så att förslagen samlas under rubriker som tar sikte på konsekvenserna för specifika aktörer. Därutöver samlas konsekvenserna av de olika förslagen ur vissa specifika aspekter under andra rubriker. Inledningsvis redogörs för bakgrund och syfte med utredningens förslag (avsnitt 15.2). Därefter redogörs för förutsättningar för beräkningar och konsekvenser (avsnitt 15.3). Efter det följer konsekvenser för enskilda (avsnitt 15.4), konsekvenser för kommunerna (avsnitt 15.5), konsekvenser för regionerna (avsnitt 15.6), konsekvenser för staten (avsnitt 15.7) och samhällsekonomiska konsekvenser (avsnitt 15.8). Därefter redogörs för konsekvenserna för små företag och företagande i allmänhet vilket inbegriper frågor om marknad och konkurrens samt för vårdgivare inom hälso- och sjukvården och tandvården (avsnitt 15.9). Vidare redogörs i samma avsnitt för konsekvenserna för sysselsättning och offentlig service, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för domstolarna, för Sveriges internationella åtaganden och för EU-rätten. Eftersom det statistiska underlaget är begränsat och analyserna därmed är behäftade med osäkerhet redogörs slutligen för vissa känslighetsberäkningar (avsnitt 15.10).

15.2 Bakgrund och syfte med utredningens förslag

Som utredningen har pekat på i kapitel 6 tillgodoser dagens system för tolktjänst inte fullt ut de behov av kommunikativt stöd som finns hos döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Den samlade bild som framkommit både i denna utredning och i tidigare utredningar är att systemet för tolktjänst är splittrat och därmed svåröverskådligt för både enskilda tolkanvändare och aktörer med ansvar att finansiera tolk. Tolktjänsten har många olika regleringar och olika ansvariga aktörer beroende på situation och vem som beställer tolk. Inte sällan får tolkanvändaren själv agera samordnare genom att vända sig till olika aktörer för att reda ut ansvarsfrågan. Tolktjänst för vardagstolkning som regionen har ansvar för prioriteras enligt regionens prioriteringsordning för hälso- och sjukvården vilket innebär att tolkning inom vården i princip alltid prioriteras först. För låg prioritet och för lite resurser läggs enligt tolkanvändarna på tolkning i situationer som rör den enskilde tolkanvändarens privata liv, fritidsintressen och föreningsliv. Systemet för arbetslivstolkning lyfts fram som det område där gränsdragningsproblemen mellan olika ansvariga aktörer är störst. Det har även framkommit att behoven av tolkstöd i arbetslivet inte tillgodoses eftersom stöden är för begränsade både beloppsmässigt och i sitt användningsområde.

Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar tolktjänst påverkas även av utbildnings- och arbetssituationen samt framtidsutsikterna för tolkarna. Dagens utbildningar vid folkhögskolorna och inom högskolan har svårt att rekrytera studenter och många studenter avslutar studierna i förtid. Arbetssituationen för färdigutbildade tolkar är förhållandevis svår med oregelbundna arbetstider, alltmer kvalificerade och därmed krävande tolksituationer, låga ingångslöner i förhållande till den långa utbildningen och stor osäkerhet för den egna försörjningen genom att flera regioner nästan uteslutande upphandlar tolkbolag.

Utgångspunkten för utredningens samlade förslag är således att åtgärder behöver vidtas för att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska få sina grundläggande tolkbehov tillgodosedda på ett likvärdigt sätt av en kvalitativ, lätt tillgänglig och effektiv tolktjänst.

15.2.1 Syftet med utredningens förslag

Syftet med förslaget om en ny lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (kapitel 7) är att ge regionerna bättre förutsättningar än i dag att tillgodose målgruppens behov av grundläggande tolktjänster i vardagen (vardagstolkning) samtidigt som gränsdragningsproblemen i förhållande till andra aktörers ansvar för tolkstöd minskar. Syftet är även att skapa en väg in för enskilda tolkanvändare genom att regionen får ansvar för att hjälpa tolkanvändare som vänder sig till regionen att i möjligaste mån få sina tolkbehov tillgodosedda, även när det inte är vardagstolkning. Hjälpen ska ges genom att regionen ska samråda med den aktör som ska bekosta tolkning. Att regionen även får erbjuda tolktjänst i en sådan situation skapar enligt utredningen en ökad samordning i det ovan nämnda splittrade ansvaret för tolktjänst och bidrar till en mer samordnad och ändamålsenlig tolktjänst.

Förslaget om att regionen får inrätta valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) i avsnitt 7.8 syftar till att skapa ett alternativ för regionen till att anställa tolkar eller att upphandla tolkar enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Förslaget syftar också till att ge enskilda tolkanvändare ökad egenmakt och större inflytande över sin tolktjänst genom att de kan välja utförare.

Förslaget om en ny insats om bidrag till tolk i arbetslivet som ska administreras av Arbetsförmedlingen (kapitel 8) ersätter regionens ansvar för vardagstolkning i arbetslivet och Arbetsförmedlingens insats bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning i den del det avser tolk. Förslaget om en ny insats om bidrag till tolk i arbetslivet innebär en ökad tydlighet eftersom det allmännas tolkstöd i arbetslivet endast kommer att utgå från en offentlig aktör. Förslaget innebär även ökad förutsägbarhet eftersom beloppet är fastställt på förhand och lika för alla. Det innebär även ökat självbestämmande för den enskilde tolkanvändaren eftersom tolkstödet kan gå till alla situationer i arbetslivet. Med förslaget införs en tydlig gräns mellan det allmännas ansvar för tolkstöd i arbetslivet och arbetsgivarens ansvar för motsvarande stöd. Syftet med förslaget är att stärka jämlika villkor i arbetslivet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet och förbättra den enskildes förutsättningar att få, behålla och utvecklas i ett arbete.

Utredningen föreslår vidare att en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor inrättas (kapitel 14). I kapitlet redogör utredningen för behovet av en sådan nationell funktion som ansvarar för samordning av statistik och datainsamling, uppföljning samt information till olika aktörer inom tolktjänsten. En sådan resurs kan också fylla funktionen som mottagare av uppdrag som regeringen ser behov av att ge inom tolktjänstområdet och som kan kräva fördjupad analys, samordning eller att förslag lämnas i en viss fråga. Syftet med en nationell samordnande funktion är att säkerställa en nationell uppföljning och att främja en långsiktig och stabil utveckling av tolktjänsten.

Syftet med de samlade förslag som lämnas i handlingsplanen och som även innefattar andra åtgärder för att stärka tolktjänsten (se kapitel 10, 11, 12 och 13) är att skapa ett system som är bättre anpassat för att tillgodose dövas, hörselskadades och personer med dövblindhets behov av tolktjänst. Förslagen om regionens ansvar för tolktjänst och Arbetsförmedlingens ansvar för bidrag till tolk i arbetslivet bedöms sammantaget innebära ett tydligare regelverk med ökat utrymme för tolktjänst i det privata livet, i situationer som är fritidsrelaterade och i föreningsliv samt i arbetslivet. Förslagen bedöms även innebära ökade möjligheter för enskilda tolkanvändare att få hjälp och stöd med sitt samlade tolkbehov.

Syftet med utredningens samlade förslag är således att genom en samordnad och ändamålsenlig tolktjänst öka möjligheterna till jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

15.2.2 Alternativa lösningar

När det gäller utredningens förslag att reglera regionens ansvar för tolktjänst i en särskild lag (kapitel 7) har även andra lösningar övervägts. En alternativ lösning till utredningens förslag är att regionens ansvar alltjämt regleras i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, och att de författningsändringar som föreslås görs i HSL. I avsnitt 7.2 argumenterar utredningen om varför detta inte bedöms vara ett lämpligt alternativ. Ett skäl är att det inte är ändamålsenligt att tolktjänsten utgår från ett patientperspektiv. Ett annat skäl är att de

regleringar som utredningen menar krävs för att förtydliga och samordna tolktjänsten inte är lämpliga att införa i en ramlag som HSL.

Ett alternativ som också har övervägts i stället för förslaget att Arbetsförmedlingen ska få ansvar det allmännas tolkstöd i arbetslivet (kapitel 8) är att ansvaret i stället läggs på regionen. Det skulle innebära en ännu mer samlad tolktjänst där tolksituationer på fritiden, i föreningslivet, i hälso- och sjukvården och i arbetslivet samlas hos en huvudman. Utredningens bedömning är dock att det finns utmaningar med en sådan ordning. Ett förstärkt tolkstöd i arbetslivet är resurskrävande och behöver dels ökad finansiering, dels bättre förutsägbarhet och kostnadskontroll än vad som bedöms möjligt inom ramen för regionens tolktjänst. Regionens tolktjänst erbjuds i mån av tillgång på tolk och är därmed mindre förutsägbart för den enskilde tolkanvändaren. Regionens tolktjänst har med sin utformning ingen övre gräns för hur mycket tolkning som kan erbjudas en viss person, eftersom tjänsten erbjuds utifrån behov. Arbetslivstolkning inom regionen blir därför svårare än motsvarande bidrag till kostnader för tolk hos Arbetsförmedlingen att ha kostnadskontroll över. Därutöver hanteras övriga arbetsmarknadspolitiska insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga av staten, inom vilka tolkstöd i arbetslivet kan anses ingå. I avsnitt 8.2.1 redogör utredningen mer utförligt för varför regionerna inte bedöms lämpa sig lika väl som en statlig aktör för att ha det samlade ansvaret för tolkstöd i arbetslivet.

Ett annat alternativ som utredningen har övervägt och som redogörs för i avsnitt 8.2.3 är att nuvarande ansvarsfördelning för tolkstöd i arbetslivet bibehålls men att Arbetsförmedlingen får ett förstärkt ansvar genom en ny och mer ändamålsenlig insats för tolkstöd i arbetslivet. Utredningen bedömer dock sammanfattningsvis att detta alternativ inte löser de utmaningar som identifierats för tolktjänsten och som rör den otydliga ansvarsfördelningen för arbetslivstolkning och behovet av ökad tillgång till tolktjänst på fritiden och i föreningslivet.

I avsnitt 14.3 redogör utredningen för varför en statlig myndighet har bäst förutsättningar att inneha ett nationellt ansvar för samordning av tolktjänstfrågor samt varför det bör övervägas att ge Myndigheten för delaktighet denna uppgift. Utredningen har även övervägt ett regionalt huvudmannaskap för ett sådant samordningsansvar som ett alternativ till ett statligt huvudmannaskap. Ett regionalt huvudmannaskap kan ses som naturligt och lämpligt då tolk-

tjänsten huvudsakligen är ett regionalt ansvar som med utredningens förslag ytterligare kommer att utvecklas. Utredningen samlade bedömning är emellertid att en regional huvudman framför allt saknar ekonomiska och personella resurser samt det nationella mandat som behövs för en sådan funktion. Vidare innebär ett regionalt huvudmannaskap begränsade möjligheter till statlig styrning av verksamheten. Utredningen har även övervägt andra alternativ, däribland andra statliga myndigheter, vilket redogörs för närmare i avsnitt 14.3.

Utredningen föreslår även att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor får till uppgift att utbetala statsbidraget till regionerna för tolktjänst samt upphandla tolkservice för förtroendevalda i vissa organisationer (rikstolktjänst). Uppgifter som i dag utförs av Socialstyrelsen. I avsnitt 15.7.1 redovisas en uppskattning av kostnaderna för staten att inrätta en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor samt kostnader för att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att denna funktion inrättas i Myndigheten för delaktighet.

15.2.3 Effekter om inga förändringar görs

Utredningen har i betänkandet redogjort för de mest utmärkande problemen och utmaningarna med nuvarande tolktjänstsystem. Sammanfattningsvis handlar utmaningarna om det svåröverblickbara och splittrade regelverket med flera ansvariga aktörer, om att behoven av tolktjänst på fritiden inte får tillräckligt utrymme och om att den enskilde tolkanvändaren får samordna sin egen tolktjänst. Ytterst kan tolkbehov som inte tillgodoses i t.ex. arbetslivet hindra den enskilde från att få, behålla och utvecklas i arbete. Utredningen konstaterar vidare att det saknas kunskap om hur behovet av tolk tillgodoses inom vissa delar av utbildning för vuxna varför det behöver göras en översyn av hur behov och tillgång till tolk ser ut bland olika utbildningsanordnare och det behöver utredas om det finns förutsättningar att samla samhällets resurser för tolkstöd i utbildning för vuxna.

Baserat på det ovan anförda är utredningens bedömning att om inga förändringar görs kommer systemet för tolktjänst alltjämt vara svåröverblickbart och splittrat och konsekvenserna av detta kommer fortsatt att få hanteras av de enskilda tolkanvändarna. Dessutom kommer döva, hörselskadade och personer med dövblindhet även fram-

över ha svårigheter att få sina grundläggande behov av tolktjänst tillgodosedda på centrala områden som rör den enskildes liv, såsom på fritiden och i arbetslivet. Ett oförändrat system innebär vidare en fortsatt begränsad möjlighet för det allmänna att erbjuda en resurseffektiv tolktjänst av god kvalitet, vilket riskerar att vara särskilt tydligt för arbetslivstolkning där ansvaret i dag är både splittrat och uppdelat på många olika tjänster och insatser.

15.3 Förutsättningar för beräkningar och konsekvensanalyser

Det saknas tillförlitlig statistik om antalet personer som tillhör målgruppen för utredningens uppdrag. Det gäller såväl det totala antalet döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som hur många av dessa som är i behov av eller använder tolktjänst i vardagslivet, i utbildningsväsendet och i arbetslivet. Det saknas vidare en sammanhållen och tillförlitlig statistik kring såväl regioners som myndigheters kostnader för tolktjänst till målgruppen.

De underlag som ligger till grund för utredningens beräkningar och konsekvensanalyser baseras således på ett antal olika källor med varierande grad av tillförlitlighet. Utredningen har även genomfört en strukturerad insamling av uppgifter från regionernas tolkcentraler genom en enkät. Av landets totalt 21 tolkcentraler var det 19 som återkom med svar. På grund av ett relativt stort partiellt svarsbortfall ger underlaget dock endast begränsad information kring regionernas tolktjänst. Utredningen har därför behövt komplettera underlagen för beräkningarna och analyserna med antaganden om bl.a. målgruppens storlek, sammansättning, behov och nyttjande av tolktjänst. Dessa antaganden har baserats på tidigare utredningar och analyser och på dialoger med intresseorganisationer, myndigheter, kommuner, regioner och experter.

Den stora brist på statistik och annan data som råder inom tolktjänstområdet gör att det heller inte går att göra hållbara effektivitetsberäkningar kring digitaliseringens påverkan på kostnaderna i systemet. Det bör dock vara rimligt att anta att digitaliseringen har liknande potential och risker för tolktjänsten och dess användare som den har i relation till andra samhällstjänster. Utredningen har särskilt i kapitel 7, 10 och 11 redogjort för digitaliseringens möjlig-

heter och vissa utmaningar samt hur den kan komplettera utbudet av och tillgången till tolk i vissa situationer. Digitaliseringen spelar därmed en viktig roll genom att öka möjligheten till kommunikation och utbudet av information i olika sammanhang. Några exempel på situationer där tolkning på distans genom digitala kanaler kan vara ett särskilt viktigt kompletterande stöd är när de geografiska avstånden mellan tolk och tolkanvändare inte är rimliga i relation till tolksituationens omfattning, när det finns behov av specialiserad tolkkompetens eller när tidsplanering med tolk är svår att göra, exempelvis i samband med läkarrond. Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar också att den digitala tolkningen har spelat en avgörande roll för att möjliggöra kommunikation och information under en tid då fysisk tolkning inte har varit möjlig på grund av behovet av social distansering. För att tolkning på digital väg ska kunna tillhandahållas med kvalitet och ge rimliga förutsättningar för både tolk och tolkanvändare krävs dock fortsatt utveckling och innovation av tekniska lösningar, vilket i sin tur kommer att kräva resurser. Det kräver också att integritetsskyddande åtgärder kan säkerställas. Det kräver vidare kunskap och kompetens kring användning av olika tekniska lösningar liksom samverkan mellan olika huvudmän och aktörer. Distanstolkning och eventuell annan digital tolkning och utveckling av olika kommunikationslösningar kan dock aldrig fullt ut ersätta tolk på plats utan utgör ett viktigt komplement. I många situationer behövs en tolk på plats för att säkerställa en kvalitativ kommunikation och ett fungerande samspel mellan tolk och tolkanvändare. Teckenspråket är ett tredimensionellt språk och innefattar således mer än översättning av det talade språket. För många personer med dövblindhet är tolken dessutom nödvändig att ha på plats för att säkerställa samspel och kommunikation, exempelvis genom att med haptiska signaler kunna komplettera det som sägs med tilläggsinformation om det som händer i omgivningen eller genom ledsagning.

15.4 Konsekvenser för enskilda

15.4.1 Döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Som redogörs för i kapitel 7 och 8 är utredningens bedömning att effekten av förslagen innebär att tolktjänsten som samhällsservice kommer att vara tydligare reglerad med färre gränsdragningsproblem

samt bättre samordnad och därmed mer ändamålsenlig och förutsägbar för döva och hörselskadade personer och personer med dövblindhet. Med den nya lagen om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet förtydligas målen för och kraven på verksamheten, vilket kan antas leda till en mer förutsägbar tolktjänst. Förslagen innebär även att de samlade resurserna som det allmänna avsätter till tolktjänst ökar, vilket bedöms innebära förbättrade möjligheter att få tillgång till tjänsten. Nedan redogörs för de förslag som bedöms innebära störst förändringar för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Utredningens förslag om att begreppet vardagstolkning förändras och förtydligas (avsnitt 7.4) bedöms innebära att resurser frigörs för tolktjänst i situationer på fritiden och i föreningslivet eftersom ansvaret för tolktjänst i arbetslivet lyfts bort från regionerna. Även förtydligandet att ärenderelaterad tolkning vid myndigheter inte är vardagstolkning kan i viss mån förväntas bidra till en sådan utveckling eftersom vissa regioner tycks ha utfört sådan tolkning. Detta bör enligt utredningen leda till att fler personer kommer att kunna erbjudas tolktjänst i situationer som tidigare prioriterades bort till förmån för t.ex. tolkning i arbetslivet.

Utredningens förslag om att regionen ska utgöra navet för all tolktjänst för den enskilde (avsnitt 7.5) innebär en mer samordnad och ändamålsenlig tolktjänst för den enskilde. Förslaget innebär att den enskilde inte själv behöver samordna sin egen tolktjänst genom att reda ut vilken aktör som är betalningsansvarig för ett enskilt tolkuppdrag. Det bedöms innebära mindre administration för den enskilde. Att den enskilde alltid kan vända sig till ”sin” tolkcentral för att få hjälp och stöd med sin tolktjänst, oavsett vilken aktör som har ansvar för eller är betalningsansvarig för den, bedöms även öka förutsägbarheten för den enskilde.

Utredningens förslag om att viss ledsagning ska ingå i tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet (avsnitt 7.4.2) bedöms innebära en mer samordnad och kvalitativ tjänst för personer med dövblindhet som har behov av ledsagning. Förslaget innebär att personer med dövblindhet som har behov av ledsagning i anslutning till tolktillfället inte behöver ansöka om eller använda sin beviljade ledsagarservice från kommunen för detta. Även om den ledsagning som ingår från regionens sida är begränsad och inte får utgöra det dominerande inslaget i tolktjänsten bedöms förslaget innebära en klar

förbättring för personer med dövblindhet genom ökad tydlighet och att de erbjuds en mer sammanhållen tolktjänst.

Utredningens förslag om att regionen får inrätta valfrihetssystem enligt LOV (avsnitt 7.8) kan, om regionen väljer att inrätta ett sådant system, innebära ökad valfrihet och ökat inflytande för den enskilde tolkanvändaren då denne får välja utförare/tolkbolag. Det bedöms inte medföra några negativa konsekvenser för den tolkanvändare som inte vill göra ett aktivt val eftersom regionen alltid är skyldig att tillhandahålla ett s.k. ickevals-alternativ.

Utredningens förslag om en särskild insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (kapitel 8) innebär ett samlat och förstärkt tolkstöd i arbetslivet. Förslaget bedöms innebära ökad tydlighet, förutsägbarhet och trygghet för den enskilde. Att insatsen är förutsägbar bedöms i sin tur förbättra den enskildes möjligheter till framförhållning och långsiktig planering av utbildning och karriär. Förslaget innebär även en förstärkning av de allmänna medel som i dag får gå till tolkstöd i arbetslivet, varför den enskilde bör kunna får mer tolkstöd och därmed bättre förutsättningar att få eller behålla ett arbete eller att utvecklas i sitt arbete som anställd, företagare eller fri yrkesutövare. Eftersom bidraget räknas upp varje år med prisbasbeloppet har det förutsättningar att även vara ändamålsenligt över tid. Bidraget kan även gå till fler situationer i arbetslivet än vad som är möjligt i dag då både regionens tolktjänst och insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med hörsel- eller synnedsättning är begränsade till vissa situationer i arbetslivet. Det bedöms medföra att den enskildes självbestämmande ökar. Vidare kan förslaget, då fler i målgruppen kan förväntas ta del av insatsen och det dessutom innebär en förstärkning av stödet, bidra till ett ökat deltagande i arbetslivet samt ett minskat behov av bidrag och transfereringar från det allmänna. Givet bristen på tillförlitlig statistik är det dock inte möjligt att beräkna de effekter som ovanstående förslag bedöms få. Det är därför av avgörande vikt att insatsen följs, vilket föreslås i kapitel 8.

15.4.2 Barn och unga

Utredningens förslag om en bestämmelse om att barnets bästa ska beaktas särskilt när tolktjänst erbjuds till barn (avsnitt 7.6.1) som införs i den nya lagen om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet bedöms innebära ett stärkt barnrättsperspektiv i tolktjänsten. Förslaget bedöms få effekter på verksamhetsnivå som sammantaget innebär en bättre tolktjänst för barn. Vidare bedöms utredningens förslag om att vardagstolkning inte ska omfatta arbetslivstolkning och tolk vid ärenderelaterade myndighetskontakter få positiva effekter för barn eftersom möjligheterna att tillgodose behov av tolktjänst i situationer på fritiden och i föreningslivet blir större.

Därutöver bedöms utredningens förslag om ett samlat och förstärkt tolkstöd i arbetslivet (kapitel 8) vara positivt för barns och ungas förutsättningar att planera sin framtid för att så småningom delta i arbetslivet, eftersom stödet är förstärkt och förutsägbart samtidigt som det räknas upp med prisbasbeloppet och därmed bedöms ha förutsättningar att följa med i kostnadsutvecklingen.

Vidare bedöms de effekter som beskrivits i föregående avsnitt också få positiva konsekvenser för barn vars föräldrar tillhör målgruppen för utredningens förslag eftersom föräldrarnas förutsättningar att delta på jämlika villkor i samhällslivet indirekt även påverkar barnens villkor.

Därutöver bedöms förslaget om att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten ska göra en fördjupad analys av barns och ungas behov och erfarenheter av tolk i förenings- och kulturliv, lek samt i fritidsaktiviteter (avsnitt 13.2.1) bidra till en ökad medvetenhet och kunskap om barns och ungas förutsättningar och behov i tolktjänstverksamheten.

15.4.3 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Enligt direktiven ska utredningen belysa om det finns omotiverade skillnader mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning när det gäller tolktjänster. Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Som konstateras i avsnitt 15.3 saknas tillförlitlig statistik för samtliga tolktjänstens delar vilket också gör att det är svårt att

uttala sig kring rådande skillnader mellan kvinnor och män. Uppgifter som utredningen har tagit del av från regionernas tolkcentraler antyder att kvinnor utgör en majoritet av målgruppen tolktjänstanvändare. Detsamma gäller för Arbetsförmedlingens insats bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning (se avsnitt 8.2.8). Däremot tar något fler män del av Arbetsförmedlingens insats bidrag för personligt biträde (se avsnitt 8.2.8), som enligt Arbetsförmedlingens praxis kan användas för att kompensera för tolkkostnader. Det är emellertid oklart hur stor andel av de medel som utgår för denna insats som går till att kompensera för tolkkostnader, varför statistiken om denna insats får bedömas med försiktighet. Sammantaget visar ändå den statistik som finns att förslagen kommer att nå fler kvinnor än män i målgruppen.

Eftersom det statistiska underlaget för tolktjänst i arbetslivet är bristfälligt då det inte samlar eller ger en bild av det totala tolkstöd som samhället bidrar med föreslår utredningen i avsnitt 8.2.7 att förslaget också följs upp utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Utredningen ska även analysera om förslagen påverkar möjligheten att i möten med myndigheter eller andra berörda på ett tryggt sätt kunna berätta om känsliga situationer, t.ex. våldsutsatthet.

Utredningens förslag i kapitel 7 och 8 om regionens ansvar för vardagstolkning och för samordning av övrig tolkning genom en ny lag om tolktjänst och Arbetsförmedlingens förordningsstyrda ansvar för bidrag till tolk i arbetslivet innebär sammantaget en tydligare, mer ändamålsenlig och effektiv tolktjänst för målgruppen döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Förslaget om en ny lag om tolktjänst innebär i sig ingen förändring av ansvaret när det gäller s.k. myndighetstolkning utan enbart ett förtydligande att sådan tolkning som myndigheten är ansvarig för enligt 13 § förvaltningslagen (2017:900) inte är regionens ansvar för vardagstolkning. Tillsammans med förslaget om en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor, som kommer att utgöra navet för informationsinhämtning för t.ex. myndigheter och andra aktörer som har ansvar för tolk i olika situationer, kan det leda till att fler myndigheter tar sitt ansvar att använda tolk i känsliga situationer. I den mån tolkningen sker inom ramen för socialtjänstens eller polisens försorg omfattas tolkarna både under nuvarande förhållanden och med utredningens förslag av tystnadsplikt.

Utredningen pekar vidare i avsnitt 13.1.1 på behovet av att kartlägga och analysera de skillnader mellan kvinnor och män i tillgång till och träffsäkerhet i olika arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder riktade till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och har nedsatt arbetsförmåga. De skillnader som finns mellan kvinnor och män med funktionsnedsättning vad avser möjligheten till sysselsättning och försörjning ser utredningen som särskilt allvarliga. Utredningens förslag att Arbetsförmedlingen ska kartlägga och analysera skillnader i detta hänseende bedöms öka kunskapen på området och därmed skapa förutsättningar för ändamålsenliga åtgärder.

Förslaget om att en lämplig myndighet ska utreda om och hur kompetensen och stödet till våldsutsatta döva och hörselskadade kvinnor och kvinnor med dövblindhet kan stärkas och organiseras nationellt (avsnitt 13.1.2) bedöms innebära bättre kunskap och därmed ge förutsättningar för förändring och förbättring för denna grupp.

Förslaget om en plan för kontinuerlig och systematisk fortbildning och kompetensutveckling av tolkar (avsnitt 12.3) kan förväntas leda till fler tolkar som är specialiserade i att hantera svåra eller känsliga tolksituationer.

Utredningens samlade förslag bedöms bidra till att öka förutsättningarna för enskilda att i möten med myndigheter eller andra berörda på ett tryggt sätt kunna berätta om känsliga situationer.

15.5 Konsekvenser för kommunerna

15.5.1 Administrativa konsekvenser

Utredningens förslag om att regionerna ska utgöra navet för all tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (avsnitt 7.5) dit enskilda tolkanvändare alltid kan vända sig för att få hjälp med sitt tolkbehov kan förväntas avlasta kommunerna från viss administration. Detta eftersom döva, hörselskadade och personer med dövblindhet kan vända sig till regionerna i stället för till den aktuella kommunala myndigheten när de behöver tolk. Samtidigt innebär förslaget att regionerna i sin tur kan vända sig till den kommunala myndigheten för att reda ut frågan om tolkstöd för den enskilde. Sammantaget bedöms förslaget om regionens serviceskyldig-

het gentemot enskilda tolkanvändare inte innebära några mätbara effekter för kommunernas administrativa verksamhet.

När det gäller förslaget (avsnitt 7.5) om att regionerna får erbjuda tolktjänst även när en annan aktör bekostar den (t.ex. en kommun som är ansvarig för att använda tolk enligt 13 § förvaltningslagen) kan det underlätta för kommuner som har små behov av tolk för målgruppen och därför har behov av hjälp med att tillhandahålla tjänsten. Dessa kommuner kan efter överenskommelse med regionen och mot betalning få hjälp med organisering och tillhandahållande av den tolktjänst som de behöver för målgruppen. Eftersom det är frivilligt för både regionerna och kommunerna att ingå sådana överenskommelser är det oklart om och i så fall hur stor nytta förslaget medför för kommunerna.

Utredningens förslag om en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor (kapitel 14) kan leda till att stödet för kommunerna kring tolktjänstfrågor förbättras, eftersom informationen om tolktjänst för målgruppen samlas på en plats.

När det gäller konsekvenser för kommunen i egenskap av vårdgivare hänvisas till avsnitt 15.9.2.

15.5.2 Den kommunala självstyrelsen

Utredningen lämnar inga förslag som innebär någon förändring av kommunernas ansvar för tolkstöd för döva, hörselskadade eller personer med dövblindhet. Utredningens bedömning är därför att förslagen inte har någon påverkan på den kommunala självstyrelsen.

15.5.3 Ekonomiska konsekvenser

Som redogörs för i avsnitt 7.4 bedömer utredningen att begreppet vardagstolkning inte omfattar sådana besök hos myndigheter där myndigheten enligt 13 § förvaltningslagen ska använda tolk, eftersom det hade inneburit en dubbelreglering av ansvaret. I och med den nya lagen om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet förtydligas att sådan ärenderelaterad tolkning inte heller framöver ska innefattas i det som är vardagstolkning. Även om utredningens förslag således inte innebär någon förändring av kommunernas ansvar för att använda och bekosta tolk kan den nya lagen

i praktiken innebära att de faktiska kostnaderna för tolkning vid kommunala myndigheter ökar eftersom regionerna i viss utsträckning tar ansvar för denna typ av tolksituationer i dag.

Regionerna har i statistikunderlag till Nysam AB redovisat en kategori tolkuppdrag som ”samhällsservicerelaterade”. Till samhällsservicerelaterade uppdrag räknas bl.a. kontakter med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, socialtjänsten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Kriminalvården, besök vid medborgarkontor, rikstolktjänst, juridisk rådgivning, samtal med god man, bankärenden, utvecklingssamtal, föräldramöten och sociala aktiviteter i skolan, akuta händelser som inte är hälso- och sjukvård, exempelvis låssmed, rörmokare, snickare m.m. Regionernas kostnader för samhällsservicerelaterade tolkuppdrag kan utifrån Nysams underlag för 2019 uppskattas till 14 procent av regionernas nettokostnader eller till cirka 36 000 000 kronor. Det är enligt utredningen rimligt att anta att en viss del av dessa kostnader kan härledas till sådana tolkuppdrag som det med utredningens förslag blir tydligare att det är kommunernas ansvar att bekosta. I den mån regionerna i dag bekostar tolktjänst i sådana situationer då kommunerna i enlighet med förvaltningslagen ska använda tolk, kan kommuners tolkkostnader i viss utsträckning komma att påverkas av utredningens förslag. Skälet för det är att utredningens förslag innebär ett tydliggörande av regionens respektive andra myndigheters ansvar vilket kan påverka tillämpningen av aktuella bestämmelser. Eftersom de kommunala myndigheternas ansvar för tolk inte förändras bedömer utredningen att det inte finns skäl för att närmare redovisa de eventuella ekonomiska konsekvenserna av detta.

Utredningens förslag om att viss ledsagning i anslutning till tolktillfället ska ingå i tolktjänst för personer med dövblindhet (avsnitt 7.4.2) bedöms inte innebära någon inskränkning i det kommunala ansvaret för ledsagarservice enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), LSS, eller socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eftersom den insatsen har ett annat syfte än tolktjänsten. Enligt tolkcentralernas enkätsvar framgår också att alla regioner tar ansvar för ledsagning inom ramen för den tolktjänst som erbjuds för personer med dövblindhet, dock i något olika omfattning. En klar majoritet av regionerna beskriver att ledsagning ingår även i anslutning till tolktillfället och endast ett fåtal regioner uppger att sådan ledsagning inte ingår. Vidare anför ett fåtal regioner att de har en överenskommelse med kommunerna om att dela på kostnaderna för led-

sagning. Såvitt utredningen kan erfara bör en sådan överenskommelse endast gälla för de tolkanvändare som också är beviljade insatsen ledsagarservice inom ramen för LSS eller SoL. Enligt tolkcentralernas svar på utredningens enkät har 13 regioner anfört att de inte vet hur många av deras tolkanvändare med dövblindhet som också har insatsen ledsagarservice från kommunen. Vidare uppger två regioner att ingen av deras tolkanvändare med dövblindhet har insatsen och ytterligare två regioner uppger att ungefär hälften av deras tolkanvändare med dövblindhet har insatsen ledsagarservice. De två sistnämnda regionerna uppger att tre tolkanvändare respektive 10–15 procent av deras tolkanvändare med dövblindhet har insatsen ledsagarservice från kommunen. Vid dessa förhållanden bedömer utredningen att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget att regionerna ska få ett visst utökat ansvar för ledsagning för personer med dövblindhet för kommunerna är försumbara. I den mån det blir några konsekvenser för kommunerna till följd av utredningens förslag om tolktjänst för personer med dövblindhet bör de emellertid innebära en marginell minskning av kostnaderna.

15.6 Konsekvenser för regionerna

Förslaget om att regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning ska regleras i en särskild lag (kapitel 7) syftar till att förtydliga och förstärka det ansvar som regionen har enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen, HSL. Även med den nya lagen ska ledningen över verksamheten utövas av en nämnd, i enlighet med bestämmelserna om nämnder i kommunallagen (2017:725). Den nya lagens bestämmelse om tolktjänst för vardagstolkning är, liksom nuvarande bestämmelse i HSL, utformad som en skyldighet för regionen och inte som en rättighet för den enskilde. Det innebär att regionen på samma sätt som i dag kan anpassa verksamheten utifrån förutsättningarna inom den egna regionen. Samtidigt innebär de uttryckliga kraven på verksamheten som föreslås en ökad tydlighet i förhållande till nuvarande förhållanden där de allmänna bestämmelserna om hälso- och sjukvårdsverksamhet tillämpas i olika utsträckning.

15.6.1 Administrativa konsekvenser

Förslagen i kapitel 7 kan förväntas få delvis olika administrativa konsekvenser för regionerna.

När det gäller förslaget om att begreppet vardagstolkning ska förändras och förtydligas (avsnitt 7.4) kan det förväntas leda till mindre administration för tolkcentralerna eftersom arbetslivstolkning inte längre ska ingå i vardagstolkning och det tydliggörs vilka myndighetsbesök som inte är vardagstolkning. Att det görs förändringar och förtydliganden på dessa områden kan förväntas minska tolkcentralernas administrativa börda eftersom de har lyfts fram som de mest problematiska områdena när det kommer till administration kring tolkbokningar kopplat till gränsdragningsproblem.

Förslaget om samordning av övrig tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (avsnitt 7.5) kan däremot förväntas leda till viss ökad administration för tolkcentralerna eftersom de får ett uttryckligt uppdrag att hjälpa och stödja enskilda tolkanvändare med deras tolkbehov, dvs. även när andra aktörer är ekonomiskt ansvariga för tolkningen. Dock är ju gränsdragningarna tydligare med utredningens förslag, vilket förbättrar förutsättningarna för uppdraget jämfört med om nuvarande förhållanden kring ansvaret för tolktjänst skulle kvarstå. Det ska dock understrykas att tolkcentralerna i egenskap av förvaltningsmyndigheter redan i dag har en tämligen långtgående serviceskyldighet enligt förvaltningslagens bestämmelser och att många tolkcentraler redan i dag tar ett stort ansvar i detta hänseende.

När det gäller konsekvenser för regionen i egenskap av vårdgivare hänvisas till avsnitt 15.9.2.

15.6.2 Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Utredningen bedömer att förslaget om att viss ledsagning ska ingå i tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet (avsnitt 7.4.2) innebär ett nytt åliggande för regionerna och därmed

en inskränkning i deras självstyrelse. Utredningen bedömer dock att det rör sig om en begränsad inskränkning. Ändamålet med förslaget är att regionerna ska få ett visst utökat ansvar för ledsagning för personer med dövblindhet i syfte att dessa personer ska få en mer samordnad och ändamålsenlig tolktjänst. Samtidigt är syftet att tydliggöra gränsdragningen mellan regioner och kommuner och att undvika onödig dubbelbemanning. Med hänsyn till de negativa effekter som den nuvarande ordningen kan innebära för både enskilda och verksamheterna får den begränsade inskränkningen som serviceskyldigheten innebär anses vara proportionerlig.

Utredningen bedömer att förslaget om samordning av övrig tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (avsnitt 7.5), i den del det avser serviceskyldigheten, också innebär ett nytt åliggande för regionerna och därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Utredningen bedömer dock att det rör sig om en begränsad inskränkning. Ändamålet med förslaget är att regionerna ska få en utökad serviceskyldighet gentemot döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i syfte att de ska få en mer samordnad och förutsägbar tolktjänst. Med hänsyn till de negativa effekter som det splittrade ansvaret för tolktjänst har för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet får den inskränkning som förslaget medför anses vara proportionerlig.

Utredningen kan inte se att några av de övriga förslagen innebär någon påvisbar inskränkning av den kommunala självstyrelsen för regionerna.

15.6.3 Ekonomiska konsekvenser

Att det införs en ny lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (kapitel 7) bedöms endast få begränsade ekonomiska konsekvenser för regionerna eftersom det i stor utsträckning finns motsvarande krav i dag. Av de skäl som redogörs för i avsnitt 7.12 föreslår utredningen att statsbidraget till regionerna räknas upp med 41 070 000 kronor från 2024 (se tabell 15.1). Statsbidraget ska tills vidare, på samma sätt som i dag, utges utifrån den fördelningsnyckel som infördes 2008[1] och som tar sikte på regionernas faktiska kostnader för tolktjänsten. Utredningen ser dessutom att

[1] Fördelningsmodellen redogörs för i SOU 2006:54, s. 245.

det mot bakgrund av föreslagna förändringar och regionernas förutsättningar kan finnas skäl att efter en tid se över statsbidragets fördelning (se avsnitt 7.12).

Eftersom den föreslagna lagen innebär att begreppet vardagstolkning förändras och förtydligas bedöms förslaget öka tydligheten kring vad som ingår i regionens ansvar för vardagstolkning och därmed minska gränsdragningsproblemen om bland annat betalningsansvar i förhållande till andra huvudmän och aktörer. En ökad tydlighet bör enligt utredningen bidra till en mer kostnadseffektiv och förutsägbar tolktjänst, vilket kan förväntas leda till minskade kostnader för regionerna.

Den materiella förändringen av begreppet vardagstolkning – att arbetslivstolkning tas bort och att ansvaret för myndighetstolkning förtydligas – bedöms innebära att regionen får ett mer begränsat ansvar för vardagstolkning än vad som gäller i dag. Det borde i sig också innebära en kostnadsminskning för regionen. Utredningen har gjort bedömningen att regionernas avsätter cirka 50 000 000 kronor för tolktjänst i arbetslivet (se avsnitt 8.2.4).

Utredningen lämnar även ett förslag om att regionen ska utgöra navet för all tolktjänst för målgruppen döva, hörselskadade och personer med dövblindhet (avsnitt 7.5) genom att man alltid ska kunna vända sig till sin tolkcentral för att få hjälp med samordning av sin tolktjänst, dvs. även när det inte rör vardagstolkning. Förslaget innebär ett utökat ansvar för regionen och bedöms innebära ökade kostnader då fler personer bedöms behövas i det administrativa arbetet. Utredningen bedömer att förslaget medför ökade kostnader motsvarande i genomsnitt cirka två årsarbetskrafter per region eller totalt cirka 42 000 000 kronor (se tabell 15.1). Utredningens förslag om att regionen i sådana situationer får erbjuda tolktjänst mot betalning av den aktör som bekostar tolkningen bedöms inte innebära några kostnader för regionen eftersom regionen får ta ut ersättning för tjänsten motsvarande kostnaden för densamma.

Även förslaget om att regionen ska få ansvar för viss ledsagning i anslutning till tolktillfället för personer med dövblindhet (avsnitt 7.4.2) innebär ett utökat åtagande för regionen. Förslaget avser endast vardagstolkning och bedöms medföra en ökad kostnad för regionerna.

Eftersom det saknas statistik kring användningen av ledsagning i anslutning till vardagstolkning baseras utredningens uppskattning av kostnaderna på uppgifter från Förbundet Sveriges Dövblinda (FSDB),

se avsnitt 5.5. Enligt FSDB använder mellan 250 och 500 personer med dövblindhet tolk alltifrån någon enstaka gång till mer regelbundet. FSBD uppskattar att mellan 25 och 50 personer av dessa använder tolk mellan två och tio gånger per vecka. Uppgifter saknas kring hur användningen är fördelad samt i vilken grad det i dessa timmar även innefattas ledsagning. Utredningens bedömning är dock att det är relativt få som använder ledsagning tio gånger per vecka och relativt fler som använder ledsagning mer sällan. Utredningens uppskattning kring tillkommande kostnader av förslaget för regionerna baseras därför på följande antaganden. För det första görs antagandet att 30 personer i genomsnitt använder ledsagning fem gånger per vecka samt att 300 personer i genomsnitt använder ledsagning två gånger per månad vilket summerar till totalt 15 000 gånger per år. För det andra antas att en tredjedel av dessa tillfällen redan inbegriper att ledsagning erbjuds av regionerna och att deras ansvar således endast kan antas öka med cirka 10 000 tillfällen. Vid ett antagande om att varje tillfälle i genomsnitt medför en timmes ledsagning och med ett antagande om en timkostnad på 1 000 kronor är uppskattningen att förslaget medför 10 000 000 kronor i ökad kostnad för regionerna. På grund av osäkerheten i beräkningsunderlaget redovisas i avsnitt 15.10 känslighetsberäkningar av kostnaderna baserat på antaganden om högre respektive lägre antal användare.

Förslaget om att regionen ska få möjlighet att inrätta valfrihetssystem för tolktjänster (avsnitt 7.8) bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för regionen. Inte heller övriga förslag bedöms medföra några ekonomiska konsekvenser för regionerna.

I tabellen nedan redogörs för förslagens effekter på regionernas kostnader.

Tabell 15.1 Effekter på regionernas kostnader

Beloppen återges i miljoner kronor

	2024	2025	2026	2027
Utökat ansvar för samordning av tolktjänst	42	42	42	42
Höjt statsbidrag	–41	–41	–41	–41
Kostnad för ledsagning	10	10	10	10
Borttaget ansvar för tolktjänst i arbetslivet	–50	–50	–50	–50
Totalt	**–39**	**–39**	**–39**	**–39**

15.7 Konsekvenser för staten

I detta avsnitt redogörs för förslagens effekter på kostnader och intäkter för staten. Utredningens förslag om att Arbetsförmedlingen ska ha ansvar för det allmännas ekonomiska stöd till tolk i arbetslivet samt förslaget om regionernas tolktjänst medför såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska konsekvenser. Som beskrivs i kapitel 7 och 8 innebär de två förslagen sammantaget en omfördelning av ansvar för tolkstöd i arbetslivet, från regionerna till Arbetsförmedlingen, samtidigt som utredningens bedömning är att regionernas ansvar för vardagstolkning förtydligas och förstärks.

Utredningens förslag i kapitel 14 om att inrätta en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor medför kostnader för staten. Utredningen anser att Myndigheten för delaktighet är mest lämpad att vara huvudman för en sådan funktion. Utredningen bedömer dock att förutsättningarna för och konsekvenserna av att inordna en sådan funktion i Myndigheten för delaktighet närmare bör analyseras, varför det i avsnittet nedan endast redovisas en uppskattning av de kostnadsmässiga konsekvenserna för staten.

I kapitel 10 redogör utredningen för sina överväganden och förslag om hur en utveckling av distanstolkning kan bidra till en förstärkt tolktjänst. Utredningen föreslår därför att det på lämpligt sätt i Post- och telestyrelsens förordning med instruktion ska framgå att obokad distanstolkning med teckenspråkstolk i Bildtelefoni.net är en del av myndighetens uppdrag och att medel för tjänstens långsiktiga finansiering ska säkerställas. Utredningen föreslår vidare att Post- och telestyrelsen får i uppdrag att analysera behovet av en obokad distanstolkningsfunktion med skrivtolk och möjligheterna att tillhandahålla en sådan funktion på nationell nivå. Vidare föreslås att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor i samråd med Post- och telestyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, intresserade regioner samt Inera genomför en förstudie om hur utvecklingen av en regiongemensam distanstolkningsfunktion kan organiseras, regleras och finansieras. Dessa förslag innebär vissa kostnader för staten.

I kapitel 11 pekar utredningen på behovet av insatser för att stärka och främja språkteknologisk utveckling och innovation inom teckenspråksområdet genom uppdrag till Institutet för språk och folkminnen

och (Verket för innovationssystem) Vinnova. Dessa uppdrag bedöms medföra kostnader för staten.

Utredningen pekar vidare i kapitel 13 på behovet av ytterligare kartläggning och analys kring målgruppen ur ett jämställdhetsperspektiv samt ur ett barnperspektiv och föreslår att konkreta uppdrag ges till lämplig myndighet respektive den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor. Dessa uppdrag bedöms medföra kostnader för staten.

15.7.1 Ekonomiska konsekvenser

Både regionerna och Arbetsförmedlingen avsätter i dag medel för tolk i arbetslivet för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. När det gäller regionernas tolktjänst i arbetslivet är det svårt att uppskatta både hur många personer som nyttjar den och hur stora medel som avsätts sammanlagt för ändamålet. Utifrån den information som utredningen har fått i de enkätsvar som inkommit från regionernas tolkcentraler är cirka 17 procent av regionernas samlade tolktjänst arbetsplatsrelaterad.[2] Den andelen är lägre än den som återges i Nysams rapport för 2019 där 22 procent av utförda tolkuppdrag uppges vara arbetsplatsrelaterade.

Av tolkcentralernas enkätsvar framgår att de under 2019 utförde 187 000 tolktimmar (se avsnitt 5.1.2). Av Nysams rapport framgår att tolkcentralerna under 2019 utförde 222 769 tolktimmar. Av rapporten framgår även att tolkcentralernas nettokostnad för tolktjänsten för 2019 var 258 732 442 kronor. Nettokostnaden är exklusive sålda tjänster. Även utifrån utredningens enkätsvar hamnar regionernas sammanlagda nettokostnader för tolktjänsten för 2019 på omkring 260 000 000 kronor.

Vid en beräkning utifrån att 17 procent av tolkcentralernas nettokostnad för tolktjänst är arbetsplatsrelaterade avsätter tolkcentralerna 44 200 000 kronor, beräknat utifrån enkätsvaren. Vid en beräkning utifrån att 22 procent av nettokostnaden är arbetsplatsrelaterade avsätter tolkcentralerna 57 200 000 kronor till arbetslivstolkning. Utredningen bedömer att det är rimligt att utgå ifrån att regionernas tolkcentraler för närvarande avsätter 19,5 procent (vilket är snittet mellan 17 och 22) eller cirka 50 000 000 kronor sammanlagt för arbets-

[2] Svaret baseras på elva regioner och utgör både median- och medeltal.

livstolkning. Det varierar förstås hur mycket respektive region avsätter för tolktjänst i arbetslivet utifrån antalet tolkanvändare och deras ålder, förvärvsarbete och behov.

Arbetsförmedlingen bedöms för närvarande avsätta cirka 63 049 602 kronor för de insatser som kan finansiera tolkkostnader i arbetslivet (bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och bidrag för personligt biträde).[3] Det är dock oklart hur stor andel av detta som går till just tolkkostnader, utöver de 4 098 234 kronor som avsattes 2020 för bidrag till tolk för utbildning där hela beloppet går till tolkkostnader. Utredningens antagande är att Arbetsförmedlingen avsätter cirka 50 000 000 kronor för tolkkostnader inom ramen för sina olika insatser som kan gå till bidrag för kostnader för tolk åt döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Sammanlagt bedöms det allmänna i dag avsätta cirka 100 000 000 kronor för olika tolkstöd i arbetslivet.

Hur många personer som kan aktualiseras för den nya insatsen hos Arbetsförmedlingen

Antalet personer som kan bedömas vara i behov av tolk i arbetslivet och som således kan vara aktuella för den nya insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet kan inte med säkerhet fastställas eftersom det saknas statistiska underlag som beskriver omfattningen av behoven av tolk i arbetslivet. Utredningen får således göra en uppskattning av antalet utifrån de underlag som finns. En utgångspunkt för en sådan uppskattning kan vara att utgå från dels det antal personer som tagit del av Arbetsförmedlingens insatser som får användas till tolkkostnader, dels regionernas aktiva tolkanvändare i arbetsför ålder (efter hänsyn tagen till sysselsättningsgrad). I uppskattningen bör även beaktas antalet inskrivna personer vid Arbetsförmedlingen som har någon av de koder som indikerar att de kan vara i behov av tolkstöd.[4]

Enligt Arbetsförmedlingen hade 958 personer som är registrerade som barndomsdöva och/eller teckenspråkiga, hörselskadade eller med en synnedsättning insatsen bidrag för personligt biträde i januari 2021.[5]

[3] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-04-14.
[4] Barndomsdöva och/eller teckenspråkig, hörselskadade personer och personer med synnedsättning.
[5] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-02-11.

Antalet personer som fick insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning var under 2020 sammanlagt 275.[6] Samtidigt var 5 082 personer som är barndomsdöva och/eller teckenspråkiga, personer med hörselnedsättning eller synnedsättning inskrivna på Arbetsförmedlingen i december 2020.[7] Samtliga av de sist nämnda bedöms dock inte ha behov av tolk eftersom många i gruppen med hörselnedsättning, vilka utgör 3 206, inte har sådana behov. Andelen tolkanvändare som nyttjar vardagstolkning i åldersgruppen 19–64 år var under 2019 enligt tolkcentralernas enkätsvar cirka 54 procent av samtliga aktiva tolkanvändare (som bedöms uppgå till 8 200 personer), se avsnitt 5.1. Det skulle innebära att 4 400 personer av regionernas samtliga tolkanvändare är i det åldersintervallet. Det går inte att utläsa ur enkätsvaren hur många av dessa personer som använder sig av tolk i arbetslivet. Inte heller går det att uppskatta hur många av dessa som skulle ha ett utökat behov av tolk i arbetslivet. När 1989 års handikapputredning lämnade sina förslag 1991 räknade man med att 500 personer hade behov av tolk i arbetslivet i skiftande grad.[8] Detta är emellertid en uppskattning som är gjord för över trettio år sedan och betydligt fler i målgruppen bedöms delta i arbetslivet i dag. Tolktjänstutredningen från 2011 gjorde inte någon bedömning av hur många personer som kunde tänkas vara i behov av tolk i arbetslivet.[9]

Eftersom det är svårt att uppskatta hur många som kommer att bli aktuella för den nya insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet gör utredningen följande antaganden som de ekonomiska konsekvenserna baserar sig på. Utredningen uppskattar att antalet personer som kan bli aktuella för den nya insatsen är mellan 1 500 och 3 000 personer. Det lägre intervallet innebär ett antal i nivå med de individer som i dag har insatserna bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning (275 personer) och bidrag för personligt biträde (958 personer). Uppskattningen innebär samtidigt ett lägre antal än tolkcentralernas samtliga aktiva tolkanvändare som är i åldersspannet 19–64 år (4 400 personer). Emellertid bedöms inte samtliga av dessa finnas på arbetsmarknaden. Enligt Statistiska centralbyråns (SCB) senaste uppgifter om sysselsättningen i målgruppen, som visserligen är från 2008, är sysselsätt-

[6] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-02-11.
[7] Arbetsförmedlingen, uppgift lämnad i e-post till utredningen 2021-05-26.
[8] SOU 1991:97, s. 87.
[9] SOU 2011:83.

ningsgraden 56,5 procent bland döva och 72,7 procent bland hörselskadade. Eftersom andelen hörselskadade som är tolkanvändare får antas vara förhållandevis låg är det främst sysselsättningsgraden bland döva som är relevant i sammanhanget.

Antagandet om 3 000 personer utgår också från att den föreslagna insatsen har ett bredare ändamål och syfte än insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning och att den därmed bör vara relevant för fler personer. Samtidigt innebär den föreslagna insatsen att även personer som tidigare endast har nyttjat regionens tolktjänst i arbetslivet också kan förväntas aktualiseras för denna insats. Antagandet har även tagit höjd för att fler personer kan komma att använda sig av den nya insatsen bidrag för tolk i arbetslivet än de som tidigare använt sig av olika tolkstöd i arbetslivet eftersom tillgången till stödet förenklas då det utgår från en aktör inom ramen för endast en insats.

En grov skattning som tar höjd för samtliga dessa antaganden skulle kunna uppskattas till genomsnittet av sysselsättningsgraden bland döva, hörselskadade och aktiva tolkanvändare (4 400 personer) vilket är 64,6 procent. Detta skulle motsvara cirka 2 800 personer och bör ligga i det övre spannet av de som kan antas ha behov av stödet. Sammanfattningsvis landar utredningen i att mellan 1 500 och 3 000 personer är ett rimligt antal att utgå från.

Hur stora är behoven av bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet?

Bland de 1 500–3 000 personer som kan antas ta del av insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet kommer det att finnas varierande behov av tolk. Behoven av tolk kan antas variera från små, ganska små, medelstora till stora beroende på om personen är döv, hörselskadad eller har dövblindhet samt om personens arbete kräver stora utbildningsinsatser och/eller mycket muntlig kommunikation.

Utredningen antar att en relativt stor andel av de personer som bedöms vara aktuella för insatsen har relativt små behov av tolk. Det antagandet görs utifrån att en majoritet av målgruppen endast bedöms ta del av tolktjänst för vardagstolkning. Vidare har endast omkring tio personer per år tagit del av den maximala summan för bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning om

150 000 kronor och sammanlagt har endast 275 personer tagit del av insatsen under 2020 (se avsnitt 8.2.8). Detta indikerar enligt utredningen att behoven av kostsamma utbildningsinsatser i arbetslivet inte är särskilt stora och att antalet individer som har behov av utbildningsinsatser (fortbildning) inte är särskilt många.

De antaganden som utredningen gör om hur behoven av bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ser ut baseras, som nämnts ovan, på hur många personer som bedöms ta del av de olika tolkstöd som finns i dag. Utifrån dessa uppgifter, och med beaktande av att det kan finnas mörkertal när det gäller behoven av tolk, bedömer utredningen att det stora flertalet har små (43 procent) eller ganska små (35 procent) behov av tolk. Ett färre antal, baserat på främst uppgifter om hur många personer som tar del av Arbetsförmedlingens insatser i dag, bedöms ha medelstora (15 procent) eller stora (7 procent) behov av tolk i arbetslivet.

Vad gäller genomsnittskostnaderna för tolkbidraget för grupper med olika behov antas det att gruppen med stora behov nyttjar fullt bidrag, det vill säga 483 000 kronor per år. Vad gäller genomsnittskostnaderna för övriga grupper har antagits att de är 100 000 kronor per år för gruppen med små behov, 200 000 kronor för gruppen med ganska små behov och 300 000 kronor per år för gruppen med medelstora behov. I bedömningarna av såväl graden av behov som genomsnittskostnader per år vägs även in antagande om att fler personer kan komma att använda sig av den nya insatsen bidrag för tolk i arbetslivet än de som tidigare använt sig av olika tolkstöd i arbetslivet.

I tabell 15.2 redovisas beräkningar på hur stora kostnaderna för insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet blir utifrån ovanstående antaganden. Beräkningarna utgår från antagandet att 2 250 personer antas aktualiseras för stödet, vilket är ett genomsnitt av ovan antagna max- respektive minimivärde i intervallet (1 500–3 000 personer). På grund av osäkerheten i skattningarna redovisas i avsnitt 15.10 känslighetsberäkningar av kostnaderna givet antaganden om högre respektive lägre antal användare, fördelning av behov samt genomsnittskostnader.

Tabell 15.2 Beräkning utifrån att 2 250 personer använder tolkbidraget i arbetslivet, fullt implementerat

Beloppen återges i kronor

Antagande om behov	Fördelning av behov	Antal	Snittkostnad	Totalkostnad
Små	43 %	968	100 000	96 750 000
Ganska små	35 %	788	200 000	157 500 000
Medelstora	15 %	338	300 000	101 250 000
Stora	7 %	158	483 000	76 072 500
	100 %	**2 250**		**431 572 500**

Utredningens bedömning är att kostnaderna för förslaget om insatsen bidrag till tolk i arbetslivet fullt implementerat uppgår till cirka 432 000 000 kronor per år från år 2025. Vidare bedömer utredningen att kostnaderna under första året för implementering, dvs. år 2024, uppgår till cirka 75 procent av kostnaderna för ett fullt implementerat bidrag, dvs. cirka 324 000 000 kronor. En anledning är att en implementering av en så omfattande insats tar tid och inte kan antas vara fullt utbyggd och fungerande redan det första året.

Förslagens påverkan på Arbetsförmedlingen

Förslaget om en ny insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i arbetslivet bedöms påverka Arbetsförmedlingens handläggning och administration. Osäkerheten är dock stor kring hur många som i dag använder Arbetsförmedlingens tjänster för tolkstöd samt hur många som kan förväntas använda tolkbidraget som en effekt av förslaget. Utredningens uppskattning av de administrativa kostnaderna för Arbetsförmedlingen till följd av förslaget som presenteras i tabell 15.3 ska därför tolkas med försiktighet.

I tabellen redovisas en uppskattning av de tillkommande administrativa kostnaderna för Arbetsförmedlingen för handläggningen av tolktjänst i arbetslivet baserat på aktuella genomsnittliga kostnader för handläggning av ett ärende. Antalet beslut per år baseras på antagandet att 2 250 personer genererar fyra, fem alternativt sex beslut per år. Utredningens bedömning är att ett rimligt antagande är att handläggningen genererar fem beslut per person och år dvs. cirka 11 250 beslut. I avsnitt 15.10 redovisas känslighetberäkningar vid ett högre respektive lägre antal personer som tar del av bidraget.

Utöver de tillkommande administrativa årliga kostnaderna som redovisas i tabell 15.3 och som uppstår från och med implementeringen av förslaget år 2024 bedömer utredningen att det även uppstår kostnader år 2023 i form av administrativa förberedelser, utveckling av it-system och informationsinsatser. Utredningen uppskattar att dessa kostnader uppgår till cirka 3 000 000 kronor under 2023.

Tabell 15.3 Beräkning av administrativa kostnader för Arbetsförmedlingen*

Beloppen återges i kronor

Antal beslut per år	Total tid per år	Heltidstjänster	Lönekostnad per år
9 000	7 500	4,5	3 600 000
11 250	9 375	5,6	4 500 000
13 500	11 250	6,7	5 400 000

* Beräkningarna baseras på uppgifter lämnade via e-post från Arbetsförmedlingen 2021-08-19.
Ett beslut beräknas ta 50 minuter att handlägga samt beräknas på en heltidslön inkl. sociala avgifter och overhead-kostnader om 800 000 kronor. Beräkningarna baseras vidare på att 2 250 personer tar del av bidraget för tolk i arbetslivet.

Förslaget i avsnitt 13.1.1 om att Arbetsförmedlingen ska kartlägga och analysera skillnader i tillgång och träffsäkerhet i olika arbetsmarknadspolitiska stödåtgärder riktade till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och har nedsatt arbetsförmåga bedöms inte påverka statens kostnader. Mot bakgrund av analysen ska Arbetsförmedlingen föreslå lämpliga åtgärder för att skapa ökad jämlikhet och träffsäkerhet i de arbetsmarknadspolitiska stödåtgärderna för denna målgrupp. Utredningen bedömer att en sådan analys ryms inom ram för Arbetsförmedlingens sektorsansvar för funktionshinderspolitiken och därför bör finansieras inom befintligt förvaltningsanslag.

En nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor

Förslaget i avsnitt 14.2 om att inrätta en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet bedöms påverka statens kostnader. De uppgifter som föreslås ingå i en sådan funktion omfattar tillhandahållande av information samt sammanställning av statistik och annan data för en samlad nationell uppföljning av tolktjänsten och dess målgrupp samt

att vid behov samordna utvecklingsinsatser som rör tolktjänsten och dess målgrupp.

I uppgiften föreslås även ingå att i övrigt samordna eller hantera frågor som rör tolktjänst och som inte har en naturlig hemvist hos någon annan aktör. I uppgiften ska även ingå att ta fram ett nationellt system för uppföljning av tolktjänsten samt vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar för ett sådant system, att samordna arbetet med en plan för strategisk kompetensutveckling av tolkar, att utbetala statsbidraget till regionerna för tolktjänst samt att upphandla tolkservice för förtroendevalda i vissa organisationer.

Utredningen menar att det finns flera skäl som talar för att uppgiften som en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor inrättas i Myndigheten för delaktighet men att förutsättningarna för och konsekvenserna av detta först bör analyseras. Detta medför att det inte är möjligt att i detalj uppskatta kostnadseffekterna för staten. Utredningen har dock gjort en uppskattning av kostnaderna för de uppgifter som föreslås, vilka redovisas i tabell 15.4. I tabellen redovisas även kostnaderna för att analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av att Myndigheten för delaktighet får uppdraget som en nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor.

Kostnaderna för förslaget år 2024 om inrättande av en funktion för samordning av tolktjänstfrågor hänförs till uppdraget att förbereda funktionens inrättande. Kostnaderna kan i huvudsak kopplas till löner (inklusive sociala avgifter och overhead-kostnader) för tre årsarbetskrafter. Vidare bedöms det under 2024 uppstå kostnader för resor och kommunikation. Kostnaderna för den nationella samordningsfunktionen från 2025 hänförs i huvudsak till löner för drygt tre årsarbetskrafter (inklusive sociala avgifter och overhead-kostnader).

Vad gäller upphandling av tolkservice till förtroendevalda i vissa organisationer uppskattar utredningen kostnaden för myndigheten till 125 000 kronor per år för upphandling och därtill kopplad administration och uppföljning. Förslaget att ge den nationella samordningsfunktionen ansvar för utbetalning av statsbidraget till regionerna bedömer utredningen medför kostnader på 250 000 kronor per år. Kostnaderna för upphandling och utbetalning av statsbidraget baseras på de medel som Socialstyrelsen har tilldelats för uppdragen.

Tabell 15.4 Kostnader för nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Beloppen återges i miljoner kronor

	2023	2024	2025	2026	2027
Funktion för samordning av tolktjänstfrågor*	0	3	3	3	3
Upphandling tolkservice till förtroendevalda	0	0,125	0,125	0,125	0,125
Utbetalning av statsbidrag till regionerna	0	0,250	0,250	0,250	0,250
Analys av MFD som nationell aktör	1	0	0	0	0
Totalt avrundat	**1**	**3,5**	**3,5**	**3,5**	**3,5**

På grund av osäkerheten i beräkningarna uppskattas kostnaderna för 2025, 2026 respektive 2027 till 2024 års nivå.

* Med antagande om en genomsnittlig heltidslön för handläggare i staten enl. SCB och inkl. sociala avgifter och overhead-kostnader på cirka 860 000 kronor.

Post- och telestyrelsen

Utredningens förslag i avsnitt 10.2 om att det i Post- och telestyrelsens förordning med instruktion eller i annat lämpligt styrdokument ska framgå att obokad distanstolkning med teckenspråkstolk i Bildtelefoni.net är en del av myndighetens uppdrag och att medel för tjänstens långsiktiga finansiering ska säkerställas innebär att särskilda medel för dels nuvarande uppdrag för Bildtelefoni.net, dels obokad distanstolkning med teckenspråkstolk bör öronmärkas i befintligt anslag.[10] Vidare innebär det att anslaget i denna del löpande behöver räknas upp då tjänsten både är personalintensiv och teknikberoende. Utvecklingen de senaste åren visar att användningen av tjänsten har ökat, med en kraftig ökning under covid-19-pandemin. Utredningen har emellertid inte underlag att bedöma om denna ökade kostnad kan rymmas inom befintligt anslag eller om ett tillskott behövs för att säkerställa långsiktig finansiering av dels nuvarande uppdrag för Bildtelefoni.net, dels obokad distanstolkning med teckenspråkstolk.

I avsnitt 10.3 föreslås att Post- och telestyrelsen ges i uppdrag att analysera behovet av en obokad distanstolkningsfunktion med skrivtolk och möjligheterna att tillhandahålla en sådan funktion på nationell nivå. I uppdraget ska även ingå att göra en konsekvensbeskrivning och kostnadsberäkning samt att lämna förslag på hur en sådan funktion på lämpligt sätt kan utföras, regleras och finansieras. Utredningen bedömer att kostnaderna av förslaget uppgår till cirka 1 000 000 kronor år 2023.

[10] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Post- och telestyrelsen, utgiftsområde 22, anslag 2.2, ap.1 Ersättning för särskilda tjänster för personer med funktionsnedsättning.

Konkurrensverket

Lagförslaget om att regionerna får inrätta valfrihetssystem enligt LOV (avsnitt 7.8) innebär vissa tillkommande uppgifter för Konkurrensverket i verkets egenskap av tillsynsmyndighet. Samtidigt kan förslaget förväntas innebära att regionerna använder sig av LOU i mindre omfattning, vilket får bedömas minska verkets börda. Utredningen bedömer sammanfattningsvis att förslaget om att regionerna får inrätta valfrihetssystem enligt LOV inte mer än marginellt bör innebära sådana tillkommande uppgifter som medför ökade kostnader för verket. De kostnader som kan uppstå bedöms i så fall kunna hanteras inom verkets befintliga anslag.

Övriga uppdrag

Utredningen föreslår i kapitel 10 att den föreslagna nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor i samråd med Post- och telestyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner, intresserade regioner samt Inera ska göra en förstudie om hur utvecklingen av en regiongemensam distanstolkningsfunktion kan organiseras, regleras och finansieras. Utredningen uppskattar att kostnaden för uppdraget uppgår till cirka 1 000 000 kronor under 2025 (se tabell 15.5, kolumn Nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor).

Utredningen föreslår i kapitel 11 att Institutet för språk och folkminnen (Isof) i samarbete med berörda aktörer ska öka genomförandetakten i att kartlägga, systematisera och dokumentera det svenska teckenspråket för att tillgängliggöra språket som data. Vidare föreslås att Vinnova under en femårsperiod leder och samordnar befintliga och tillkommande aktörer inom området språkteknologi. Utredningen bedömer att kostnaderna för dessa uppdrag ryms inom ram för såväl Isofs som Vinnovas anslag.

Utredningen föreslår i kapitel 13 att en lämplig myndighet ges i uppdrag att utreda om och hur kompetensen och stödet till våldsutsatta döva och hörselskadade kvinnor och kvinnor med dövblindhet kan stärkas och organiseras nationellt. Utredningen uppskattar att kostnaden för uppdraget uppgår till cirka 1 000 000 kronor under 2024.

Vidare föreslår utredningen i kapitel 13 att den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor i samarbete med Special-

pedagogiska skolmyndigheten får i uppdrag att göra en fördjupad analys av barns och ungas behov och erfarenheter av tolk i förenings- och kulturliv, lek samt i fritidsaktiviteter samt vid behov föreslå åtgärder för att stärka barnperspektivet i tolktjänstverksamheten. Utredningen uppskattar att kostnaden för uppdraget uppgår till cirka 1 000 000 kronor under 2024.

15.7.2 Sammantagna utgifter och finansiering

Den sammantagna effekten på statens budget baseras på de skattningar som redovisats i anslutning till respektive föreslag ovan och redovisas i tabell 15.5.

Vad gäller förslaget om insatsen bidrag till tolk i arbetslivet gör utredningen följande överväganden. Inom Arbetsförmedlingens ramanslag 1.4 Lönebidrag och Samhall m.m., utgiftsområde 14, anges att anslagsposten får användas för bidrag enligt förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, inom vilken den föreslagna insatsen ska regleras.[11] Utredningen noterar att för ramanslag 1:4 har bemyndiganderamen utnyttjats i lägre omfattning de senaste åren, samt att beloppen som inte utnyttjats har varit betydande, med undantag för något enstaka år. Bemyndiganderamen för ramanslag 1:4 är cirka 14 miljarder kronor årligen och beloppen som ej utnyttjas har under ett antal år uppgått till mellan 0,8 och 1,2 miljarder kronor. Samtidigt som utredningen noterar att bemyndiganderamen inte har utnyttjats fullt ut under ett antal år bedömer utredningen att risken för undanträngning av befintliga uppdrag och åtaganden bör undvikas. Arbetsförmedlingen bör därför tillföras medel motsvarande kostnaderna för förslaget om insatsen bidrag till tolk i arbetslivet. Detta innebär att Arbetsförmedlingen bör tillföras medel om cirka 324 000 000 kronor år 2024 och cirka 432 000 000 kronor per år från 2025.

Vad gäller kostnaden för administration av insatsen bidrag för tolk i arbetslivet anser utredningen att detta är en tillkommande kostnad för Arbetsförmedlingen. De administrativa kostnaderna för Arbetsförmedlingen att under 2023 förbereda insatsen uppskattar utredningen till 3 000 000 kronor. Utredningen har dock inte kunnat

[11] Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen, Villkor för anslag 1:4 Lönebidrag och Samhall m.m., ap.1 Lönebidrag m.m.

bedöma om och hur förslaget medför behov av förberedelser för och utveckling av Arbetsförmedlingens it-system varför dessa inte ingår i uppskattningen av de administrativa kostnaderna för 2023. Även förslaget om ett höjt statsbidrag till regionerna medför en ökad kostnad för staten. Även de ovan redovisade kostnaderna för den nationella funktionen för samordning av tolktjänstfrågor, samt de analysuppdrag som utredningen föreslår, innebär en ökad kostnad för staten.

Sammantaget medför utredningens förslag en ökad kostnad för staten med cirka 5 000 000 kronor 2023, cirka 378 000 000 kronor 2024 och cirka 483 000 000 per år från 2025. Utredningen har undersökt möjliga källor till finansiering av de ökade kostnaderna av förslagen men inte funnit några sådana. Utredningen har främst undersökt möjligheten till omfördelning inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, särskilt anslag 4:2 Vissa statsbidrag inom funktionshinderområdet samt omfördelning inom utgiftsområde 14 Arbetsliv och arbetsmarknad, anslagspost 1.4 Lönebidrag och Samhall m.m. Utredningen har dock inte underlag att bedöma i vilken mån omprioriteringar kan ske inom dessa anslag och har även avseende anslaget 1.4 ovan pekat på risken för undanträngningseffekter. Utredningen föreslår därför att medel motsvarande de kostnader som framgår nedan i tabell 15.5 tillförs utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg samt utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv enligt fördelning i tabell 15.6, nedan.

Tabell 15.5 Effekter på statens budget

Beloppen återges i miljoner kronor

	2023	2024	2025	2026	2027
Bidrag tolk i arbetslivet	0	324	432	432	432
Arbetsförmedlingens administration*	3	4,5	4,5	4,5	4,5
Statsbidrag till regionerna	0	41	41	41	41
Nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor	1	3,5	4,5	3,5	3,5
Post- och telestyrelsen**	1	0	0	0	0
Uppdrag jämlikhet, jämställdhet och barnperspektiv	0	3	0	0	0
Utveckling och innovation kring språkteknologi och teckenspråk	0	0	0	0	0
Totalt	**5**	**376**	**482**	**481**	**481**

* Exklusive kostnader för it-system. ** Exklusive kostnader för driften av Bildtelefoni.net.

Tabell 15.6 Förslag till finansiering

Beloppen återges i miljoner kronor

	2023	2024	2025	2026	2027
Bidrag tolk i arbetslivet	0	324	432	432	432
Arbetsförmedlingens administration*	3	4,5	4,5	4,5	4,5
Utgiftsområde 14	**3**	**328,5**	**436,5**	**436,5**	**436,5**
Statsbidrag till regionerna	0	41	41	41	41
Nationell funktion för samordning av tolktjänstfrågor	1	3,5	4,5	3,5	3,5
Post- och telestyrelsen	1	0	0	0	0
Uppdrag jämlikhet, jämställdhet och barnperspektiv	0	3	0	0	0
Utveckling och innovation kring språkteknologi och teckenspråk	0	0	0	0	0
Utgiftsområde 9	**2**	**47,5**	**45,5**	**44,5**	**44,5**

15.8 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget om att tolkstödet i arbetslivet förstärks och samlas hos Arbetsförmedlingen (kapitel 8) kommer tillsammans med förslaget om regionens tolktjänst (kapitel 7) att öka statens kostnader för tolktjänst.

Utredningen bedömer att nyttan av förslagen för individen kan hänföras till att målgruppen erbjuds en mer samordnad, förutsägbar och ändamålsenlig tolktjänst särskilt vad gäller arbetslivet men även för situationer på fritiden. Utredningen bedömer vidare att förslagen kommer att öka möjligheterna för målgruppen att få del av tolktjänster och att detta i sin tur bidrar till en samhällsekonomisk nytta i form av ett potentiellt ökat arbetsutbud vilket kan antas minska behov av utbetalningar från statliga och kommunala system till målgruppen.

Utredningens bedömning är att förslagen sammantaget bidrar till ett tydliggörande, för såväl utförare som användare, av ansvaret för tolktjänst. Detta menar utredningen kommer att bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig tolktjänst. Bedömningen är även att förslagen kommer att bidra till en mer kostnadseffektiv tolktjänst då problemen med gränsdragningar mellan olika aktörers ansvar minskar.

Med hänsyn till de brister som konstaterats inom dagens tolktjänst samt utredningens bedömning av de positiva effekterna som förslagen kan förväntas ha på individuell och samhällsekonomisk nivå, bedömer utredningen att nyttan av förslagen klart överväger kostnaderna. I den samlade bedömningen ska också beaktas att förslagen kan

motiveras utifrån en ökad delaktighet, i såväl vardagsliv som arbetsliv, och en ökad livskvalitet för målgruppen. Givet bristen på tillförlitlig statistik kring målgruppens omfattning, behov och nuvarande nyttjande av tolktjänst är det dock inte möjligt att värdera relationen mellan kostnader och nytta i monetära termer.

15.9 Konsekvenser i övrigt

Utredningens samlade förslag innebär även konsekvenser i andra avseenden än vad som tidigare berörts. Redovisningen nedan anknyter till utpekade områden i kommittéförordningen som inte tidigare redogjorts för och till det som anges i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver redogörs även kort för konsekvenserna för vårdgivare.

15.9.1 Små företag och företagande i allmänhet

Som nämnts ovan innebär förslaget om en ny insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i arbetslivet (kapitel 8) ökad koncentration och tydlighet i ansvarshänseende i och med att det allmännas tolkstöd i arbetslivet endast utgår från en offentlig aktör. Förslaget innebär även ökad förutsägbarhet eftersom bidragsbeloppet är fastställt på förhand och gäller lika för alla. Utredningens bedömning är att förslaget också bidrar till en tydlig gräns mellan det allmännas ansvar för tolkstöd i arbetslivet och arbetsgivarens ansvar för motsvarande stöd. Detta menar utredningen bidrar till att minska de administrativa kostnaderna för de företag som har anställda eller som kommer att anställa personer med behov av tolk. Detsamma gäller företagare och fria yrkesutövare vilka också innefattas i förslaget om en ny insats om bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet i arbetslivet. Eftersom det totala antalet tolkanvändare är relativt litet bedömer utredningen att effekterna på nationell nivå är begränsade även vad gäller konkurrensförhållanden för berörda företag som har anställda som har behov av tolkstöd. Effekterna kan dock vara stora för enskilda företag och förslagen bedöms särskilt gynna små företag för vilka tolktjänst kan utgöra en stor kostnad och administrativ börda.

När det gäller påverkan och konsekvenser för tolkbolag gör utredningen följande antaganden och bedömningar. Utredningens bedömning i avsnitt 12.2 är att det finns cirka 600 teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar i Sverige, vilka bedöms motsvara cirka 500 helårsarbetande tolkar. Det finns dock inga tillförlitliga uppgifter om hur många av dessa tolkar som är anställda vid tolkbolag och inte heller hur många bolag det finns. Det finns således inte heller någon samlad statistik kring i vilken bolagsform dessa tolkar verkar. De sammantagna förslagen bedöms bidra till en ökad efterfrågan på tolktjänster och utredningen ser en viss risk att det kan finnas geografiska områden där förslagen kan leda till brist på tolkkapacitet. I avsnitt 7.7 redogörs för regionernas möjligheter att samverka med varandra genom s.k. avtalssamverken för att t.ex. tillhandahålla tolktjänst. Att regionerna genom avtalssamverkan kan använda varandras resurser vid distanstolkning, bedöms kunna bidra till att minska en sådan bristsituation.

I den mån regionerna inrättar valfrihetssystem enligt LOV är det utredningens bedömning att små företag har likvärdiga förutsättningar som större företag att delta som utförare. Vissa administrativa kostnader kan uppstå för de företag som väljer att ingå i ett valfrihetssystem. Att kvantifiera dessa kostnader i nuläget är inte möjligt. De administrativa kostnaderna för företagen blir dock mindre med LOV i jämförelse med vad de kan förväntas bli om regionen i stället tillämpar LOU. Med LOV behöver företagen inte räkna på ett pris eller lägga stora resurser på att lägga anbud som sedan inte leder till ett kontrakt. Det räcker att företaget kan kvalificera sig, dvs. att det uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Detta är särskilt betydelsefullt för små företag som har begränsade resurser för att lägga anbud. En tillämpning av LOV kan öppna upp nya marknader att konkurrera på, vilket bör leda till tillväxt av både nya och redan etablerade företag. Genom den ökade konkurrenssituationen bör i förlängningen systemet också kunna leda till högre kvalitet på de tjänster som utförs.

När det gäller konsekvenser för privata företag i egenskap av vårdgivare hänvisas till avsnitt 15.9.2.

Marknadsförutsättningar och konkurrens

Att regionerna får ett samordningsansvar och en utökad möjlighet att tillhandahålla tolktjänst åt andra aktörer (avsnitt 7.5) kan komma att påverka marknaden för tolktjänster. Detta eftersom regionerna,

i större utsträckning än tidigare, kan komma att köpa in eller producera mer tolktjänster än tidigare. Det kan regionen göra antingen genom att utöka den egna verksamheten med fler anställda tolkar, genom att upphandla tolkbolag och/eller genom att inrätta valfrihetssystem. Förslaget kan således innebära att inköpen av tolkars tjänster koncentreras till regionerna mer än i dag. Det leder i sådana fall till en ökad inköpssamordning som i sin tur leder till att det blir färre köpare av tolkars tjänster på marknaden.

Hur marknaden påverkas av en ökad inköpssamordning beror dock i stor utsträckning på hur regionerna agerar. Utredningen anser att det är viktigt att regionerna ser och tar sitt ansvar för hur marknaden utvecklas i detta hänseende på både kort och lång sikt. Att inrätta valfrihetssystem och att dela upp kontrakt vid upphandlingar är två sätt som kan motverka negativa effekter av en ökad inköpssamordning.

Det är även viktigt att regionerna tar ett ansvar för marknadens utveckling i sin roll som utförare av tolktjänst åt andra aktörer. Det är inte helt nytt eftersom regionerna redan i dag utför tolktjänst, även om det främst är för eget behov vid vardagstolkning. Men om regionen skulle utföra tolktjänst åt andra aktörer, som t.ex. myndigheter, i större utsträckning än i dag är det viktigt att det inte sker på bekostnad av att marknaden för de privata leverantörerna försämras. Regionen har som offentlig aktör en särskild ställning på marknaden. Förutom att de inte kan gå i konkurs finns det risk för att självkostnadsprincipen och möjligheterna att med skattemedel gynna en egen företagsverksamhet för att påverka prisbildningen, kan hota privata konkurrenter.

Det ska poängteras att det inte finns några indikationer på att regionerna skulle utöka sin egen tolkverksamhet genom att anställa fler tolkar som en följd av förslagen. Regionerna kan i stället hantera sitt utökade uppdrag genom att inrätta valfrihetssystem och därigenom inkludera den privata marknaden för att utföra tolktjänster. Det ska också poängteras att regionens ansvar för att samordna tolktjänsten och den utökade möjligheten att tillhandahålla tjänsten inte är ett problem för konkurrensen i sig. Det kan även tilläggas att regionerna alltid måste förhålla sig till konkurrens-, statsstöds- och upphandlingsregler när det förekommer privata aktörer som kan utföra tjänster inom ett område som både regioner och privata aktörer verkar inom.

15.9.2 Vårdgivare inom hälso- och sjukvården och tandvården

Med vårdgivare avses i detta sammanhang statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet (jfr 2 kap. 3 § hälso- och sjukvårdslagen, HSL). Det som avses är således inte regionerna när de bedriver tolktjänstverksamhet, även om regionens tolktjänstverksamhet regleras i HSL. Med vårdgivare avses i detta sammanhang även de som bedriver tandvårdsverksamhet.

Utredningens förslag i kapitel 7 om en ny lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet innebär att tolktjänsten som verksamhetsgren inte längre ska vara en del av hälso- och sjukvården. Regionerna ska emellertid fortsatt ha ansvar för tolktjänst för vardagstolkning, i vilket fortsatt ska ingå tolkning när det utförs hälso- och sjukvård och tandvård. Denna ordning kommer således inte att förändras i och med utredningens förslag. Hälso- och sjukvården och tandvården är därmed fortsatt undantagen från ansvars- och finansieringsprincipen som innebär att varje verksamhet ska bära sina kostnader även för tillgänglighetsskapande åtgärder. Att tolktjänsten kommer att regleras i en annan lag än hälso- och sjukvårdslagen får enligt utredningens bedömning inga konsekvenser för vårdgivarna, varken administrativa eller ekonomiska.

Den omständigheten att vårdgivare inom hälso- och sjukvården även har ett ansvar för att anpassa informationen till mottagarens språkliga bakgrund och andra individuella förutsättningar enligt 3 kap. 6 § patientlagen (2014:821) påverkas inte av det förhållandet att tolktjänsten regleras i en särskild lag. Det innebär enligt utredningen att vårdgivarnas ansvar enligt patientlagen är detsamma oavsett om tolktjänsten regleras i HSL eller i en särskild lag. Patientlagen omfattar enligt 1 kap. 3 § inte vårdgivare inom tandvården.

15.9.3 Sysselsättning och offentlig service

Utredningens förslag i kapitel 7 innebär att regionerna fortsatt ska ha ansvar för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Det innebär att regionerna även fortsatt kan förväntas organisera sina verksamheter med en tolkcentral i varje region, vilket innebär att de finns representerade på 21 platser i landet. Eftersom tolkanvändarna finns i alla delar av landet bidrar det enligt utred-

ningen till en tillgänglig tolktjänst. Med undantag för förmedlingstjänster och distanstolkning utövas tolkyrket av naturliga skäl på de platser där tolkanvändarna befinner sig, vilket är i alla delar av landet. Utredningens förslag att regionerna fortsatt ska ha ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för målgruppen bidrar således enligt utredningen till fortsatt god offentlig service i hela landet.

Den samordningsfunktion som utredningen föreslår att regionerna ska ansvara för (avsnitt 7.5) bedöms vidare innebära en förstärkning av den offentliga servicen i landet genom att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet alltid ska kunna vända sig till ”sin” tolkcentral för att få hjälp och stöd kring sitt tolkbehov, även när någon annan aktör är ansvarig. Förslaget innebär således enligt utredningen en tydlig förbättring av den offentliga servicen för målgruppen.

Utredningen bedömer att förslaget i kapitel 8 har positiva effekter på målgruppens deltagande på arbetsmarknaden och därmed även på sysselsättningen.

15.9.4 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslaget i kapitel 8 innebär att arbetsgivare som har anställda som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet kan få del av ett bidrag till tolk i arbetslivet. Även egna företagare och fria yrkesutövare som är döva, hörselskadade eller har dövblindhet kan få del av bidraget. Välfärdsbrottsutredningens kartläggning visar att Arbetsförmedlingens stöd är brottsutsatta samt att företag och ideella föreningar används som brottsverktyg.[12] Utredningen bedömer att det finns risk för felaktiga utbetalningar och brottsliga handlingar även när det gäller det föreslagna tolkbidraget i arbetslivet.

Eftersom insatsen om bidrag till tolk är reglerat i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är de regler som gäller för befintliga insatser enligt förordningen tillämpliga även för denna insats (se avsnitt 8.2.5). Eftersom Arbetsförmedlingen redan i dag arbetar med insatser och stöd till arbetsgivare kan de förväntas ha både erfarenhet och kompetens på området, vilket bedöms vara fördelaktigt för hanteringen av risker för felaktiga utbetalningar för det nu föreslagna

[12] SOU 2017:37, s. 201–207.

bidraget. Utredningen kan även konstatera att bidraget omfattas av bestämmelserna i bidragsbrottslagen (2007:612) och lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I förhållande till bedrägeribestämmelserna i brottsbalken ger bidragsbrottslagen ett utökat straffrättsligt skydd för välfärdsförmånerna. Ett bidragsbrott kan vara fullbordat redan när felaktiga uppgifter har lämnats, eller ändrade förhållanden inte har anmälts, till skillnad från ett bedrägeri, som också förutsätter att en förmögenhetsöverföring har skett för att brottet ska vara fullbordat. Bidragsbrott kan vidare, till skillnad från bedrägeri, begås av grov oaktsamhet. Att den föreslagna insatsen om bidrag till tolk i arbetslivet omfattas av dessa regelverk bedöms innebära att riskerna för ekonomisk brottslighet minskar något.

Enligt utredningens bedömning innebär detta sammantaget att riskerna för brottslighet kopplat till den föreslagna insatsen om bidrag till tolk i arbetslivet är hanterbara. Utredningen kan inte se att förslaget medför några särskilda konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

Utredningen bedömer att övriga förslag inte medför några särskilda konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

15.9.5 Domstolarna

Förslaget i avsnitt 7.8 om att regionen ska få möjlighet att inrätta valfrihetssystem för tolktjänster innebär att företag kan begära rättelse av beslut om de inte skulle godkännas m.m. som leverantör i valfrihetssystemet. När det gäller konsekvenser för domstolarnas verksamhet kan lagförslaget förväntas medföra endast ett fåtal ansökningar om rättelse enligt LOV. Förslaget motiverar inte någon ökad resurstilldelning till domstolsväsendet.

De allmänna bestämmelserna i förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga innebär att en enskild person har rätt att överklaga ett beslut om återkallelse av en anvisning av en insats, vilket t.ex. skulle kunna avse insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet, till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 8.2.5). Utredningen bedömer emellertid att förslaget inte kan förväntas med-

föra några konsekvenser för domstolarna eftersom det samtidigt saknas bestämmelser som innebär att Arbetsförmedlingen kan återkalla en anvisning som görs med stöd av nämnd förordning.

15.9.6 Sveriges internationella åtaganden

Enligt direktiven ska utredaren redovisa hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. De konventioner som utredningen har haft som utgångspunkt vid genomförande av uppdraget är främst konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konventionen om barnets rättigheter.

Utredningen bedömer att förslagen i kapitel 7 om regionens ansvar för vardagstolkning bl.a. innebär förbättrade möjligheter för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att vara delaktiga i kulturlivet, i rekreations- och fritidsverksamhet och idrott (artikel 30 konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning). Förslagen i kapitel 7 bedöms t.ex. innebära förbättrade möjligheter för barns aktiva deltagande i samhället och möjligheter till rekreation vilket bidrar till deras individuella utveckling (artikel 23 konventionen om barnets rättigheter). Sammantaget bedöms förslagen i kapitel 7 innebära en förbättrad måluppfyllelse för Sveriges centrala konventionsåtaganden på området.

När det gäller förslaget i kapitel 8 om ett bidrag till tolk i arbetslivet bedömer utredningen att det ökar dövas, hörselskadades och personer med dövblindhets möjligheter att delta i arbetslivet på lika villkor som andra och främjar förverkligandet av rätten till arbete (artikel 27 konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning). Sammantaget bedöms även detta förslag bidra till att Sverige uppfyller målen med denna konvention.

Utredningen handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet bedöms sammantaget vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden.

15.9.7 EU-rätten

Förslaget i kapitel 8 innebär att arbetsgivare kan få bidrag för tolkkostnader som avser anställda. Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget[13] är statligt stöd som utgångspunkt förbjudet. Det finns emellertid undantag och ett sådant är om stödet omfattas av en gruppundantagsförordning.

Stöd i form av lönesubventioner respektive för att kompensera för merkostnader vid anställning av personer med funktionsnedsättning omfattas av en sådan allmän gruppundantagsförordning (artikel 41 respektive 42 i Kommissionens förordning [EG] nr 800/2008). Generella förutsättningar för detta är att stödet inte betalas ut som en klumpsumma och att det är tillgängligt för alla arbetsgivare som anställer en person med nedsatt arbetsförmåga.[14]

Utredningen bedömer att det föreslagna tolkbidraget är ett stöd för att kompensera för merkostnader vid anställning av personer med nedsatt arbetsförmåga och att det därmed omfattas av ovan nämnda gruppundantag. De stödberättigade kostnaderna för tolk kan i detta fall jämställas med kostnader för att anställa personal som endast ägnar sig åt att hjälpa arbetstagare med funktionshinder (artikel 42). Stödet riktar sig till alla arbetsgivare som anställer en person med nedsatt arbetsförmåga och är avsett är betalas ut månadsvis, dvs. inte som en klumpsumma. Mot denna bakgrund är utredningens bedömning att stödet är förenligt med EU:s statsstödsregler.

Förslagen förväntas inte heller i övrigt medföra några konsekvenser som påverkar Sveriges åtaganden inom EU.

15.10 Känslighetsberäkningar

Eftersom det statistiska underlaget när det gäller tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet är begränsat och analyserna därmed är behäftade med osäkerhet redogörs nedan för vissa känslighetsberäkningar för att belysa vad olika utfall kan få för ekonomiska konsekvenser.

[13] Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
[14] SOU 2012:31, s. 287 f.

Tabell 15.7 Känslighetsberäkningar för insatsen bidrag till tolk i arbetslivet, med antagande om antal användare, fördelning av behov och genomsnittskostnader

Beloppen återges i kronor

Behov	Antagande		
	Låg	Medel	Hög
Antagande om antal användare av tolkbidrag			
Antal	1 500	2 250	3 000
Antagande om fördelning av behov			
Små	50 %	43 %	40 %
Ganska små	35 %	35 %	30 %
Medelstora	10 %	15 %	20 %
Stora	5 %	7 %	10 %
	100 %	100 %	100 %
Antal efter fördelning			
Små	750	968	1 200
Ganska små	525	788	900
Medelstora	150	338	600
Stora	75	158	300
Antagande om genomsnittskostnader			
Små	80 000	100 000	120 000
Ganska små	180 000	200 000	220 000
Medelstora	280 000	300 000	320 000
Stora	483 000	483 000	483 000
Kostnad efter behov och antal	**Låg**	**Medel**	**Hög**
Små	60 000 000	96 750 000	144 000 000
Ganska små	94 500 000	157 500 000	198 000 000
Medelstora	42 000 000	101 250 000	192 000 000
Stora	36 225 000	76 072 500	144 900 000
Totalkostnad	**232 725 000**	**431 572 500**	**678 900 000**

Observera att antal efter fördelning är avrundat till närmaste heltal i tabellen, medan kostnad efter behov och antal beräknats utifrån den exakta siffran.

Tabell 15.8 Känslighetsberäkningar av kostnader för ledsagning

Beloppen återges i kronor

Antal personer med behov av ledsagning	Antal ledsag-ningstillfällen per vecka	Antal ledsag-ningstillfällen per månad	Antal ledsag-ningstillfällen per år	Antal ledsagnings-tillfällen per år som ej tillgodoses*	Kostnad per år
Låg					
25	5		6 500	4 300	
250		2	6 000	4 000	
					8 300 000
Medel					
30	5		7 800	5 200	
300		2	7 200	4 800	
					10 000 000
Hög					
50	5		13 000	8 700	
500		2	12 000	8 000	
					16 700 000

* Det antas att en tredjedel av samtliga ledsagningstillfällen tillgodoses i dag.

Tabell 15.9 Känslighetsberäkning av administrativa kostnader för Arbetsförmedlingen, antagande om att 1 500 personer tar del av insatsen bidrag för tolk i arbetslivet

Beloppen återges i kronor

Antal beslut per år	Total tid per år	Heltidstjänster	Lönekostnad per år
6 000	5 000	3,0	2 400 000
7 500	6 250	3,7	2 500 000
9 000	7 500	4,5	3 600 000

Enligt Arbetsförmedlingen bygger sifforna på att ett beslut beräknas ta 50 minuter att handlägga samt att en heltidslön inkl. sociala avgifter och overhead-kostnader beräknas till 800 000 kronor.

Tabell 15.10 Känslighetsberäkning av administrativa kostnader för Arbetsförmedlingen, antagande om att 3 000 personer tar del av insatsen bidrag till tolk i arbetslivet

Beloppen återges i kronor

Antal beslut per år	Total tid per år	Heltidstjänster	Lönekostnad per år
12 000	10 000	6,0	4 800 000
15 000	12 500	7,5	5 600 000
18 000	15 000	9,0	7 200 000

Enligt Arbetsförmedlingen bygger sifforna på att ett beslut beräknas ta 50 minuter att handlägga samt att en heltidslön inkl. sociala avgifter och overhead-kostnader beräknas till 800 000 kronor.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2024.

I förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga införs en övergångsbestämmelse med innebörden att för ansökningar om insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning som görs vid Arbetsförmedlingen före den 1 januari 2024 och som avser bidrag till tolk gäller 7 och 8 §§ i den äldre lydelsen.

Skälen för utredningens förslag

Ikraftträdandebestämmelser

De författningsförslag som lämnas är alla en del av en förändrad struktur för tolktjänsten och bör därför träda i kraft vid samma tidpunkt. Lagförslaget som innebär att regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning inte längre ska avse arbetslivstolkning hänger t.ex. samman med den nya insatsen bidrag till tolk för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet vid Arbetsförmedlingen som avser just arbetslivstolkning. De övriga lagändringarna är följdändringar utifrån att tolktjänst för vardagstolkning inte längre ska regleras i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Det är angeläget att förslagen träder i kraft så snart som möjligt. Samtidigt tar det viss tid att bereda lagförslag och det krävs även viss förberedelsetid för de myndigheter som kommer att få nya åtaganden i och med förslagen. Utredningen föreslår därför att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Övergångsbestämmelser

De personer som har ansökt om att få del av insatsen bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning enligt 7 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – i den del det avser bidrag till tolk – bör ha rätt att få ansökan prövad enligt de förutsättningar som gällde vid tiden för ansökan. Utredningen bedömer därför att det behövs en särskild övergångsbestämmelse med innebörden att för ansökningar som gjorts före den 1 januari 2024 ska 7 och 8 §§ förordningen om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga gälla i den äldre lydelsen.

Utredningen bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser avseende de övriga författningsförslagen.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet

Inledande bestämmelser

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om regionens ansvar för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Bestämmelsen avser att informera om att lagen innehåller bestämmelser om det ansvar som regionen har för tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Regionens ansvar för tolktjänst innefattar både tolktjänst för vardagstolkning (3 §) och samordning av övrig tolktjänst (7 §).

Tolktjänst är en kommunikationstjänst som syftar till att säkerställa kommunikation dels mellan döva, hörselskadade, personer med dövblindhet och hörande personer, dels mellan döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

2 §

Det som sägs i denna lag om regioner gäller också kommuner som inte ingår i en region.

I paragrafen anges vad som gäller för kommuner som inte ingår i en region.

Vissa kommuner ingår inte i någon region utan har själva hand om de uppgifter som annars ligger på regionen. Paragrafen innebär att det som är föreskrivet för regioner även gäller dessa kommuner. Det är i dag fråga om Gotlands kommun.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Tolktjänst för vardagstolkning

3 §

En region ska erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen.

En region får erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som omfattas av en annan regions ansvar för tolktjänst, om regionerna kommer överens om det.

I paragrafen regleras regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning.

Av *första stycket* framgår att regionen ska erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen. Den målgrupp som omfattas av denna bestämmelse avser att vara densamma som den som omfattas av nuvarande bestämmelse i 8 kap. 7 § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL.

Var en person är bosatt följer av bestämmelser i folkbokföringslagen (1991:481). Med bosatt avses i denna lag även den som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen och som stadigvarande vistas inom regionen. Även i denna del är ansvarets räckvidd avsett att vara detsamma som enligt nuvarande reglering som framgår av 8 kap. 1 § HSL.

Regionen ska enligt bestämmelsen organisera, finansiera och tillhandahålla tolkar som utför vardagstolkning för målgruppen.

Begreppet vardagstolkning har samma innebörd som tidigare med undantag för arbetslivstolkning som inte längre ingår i begreppet. Arbetslivstolkning ska i stället bekostas av Arbetsförmedlingen genom ett bidrag till arbetsgivaren upp till ett visst belopp, varefter arbetsgivarens eget betalningsansvar aktualiseras. Några gränsdragningssituationer ska emellertid lyftas för att undvika tillämpningsproblem. Situationen när en enskild går på en anställningsintervju

hos en potentiell arbetsgivare anses inte som arbetslivstolkning eftersom det inte sker inom ramen för en anställning. En sådan situation ska därför alltjämt anses som vardagstolkning. Även fackliga aktiviteter och fackliga möten är fortsatt att betrakta som vardagstolkning eftersom sådana aktiviteter inte görs på uppdrag av arbetsgivaren. En ytterligare situation som kan uppmärksammas är när en enskild behöver uppsöka företagshälsovården. Även om det är en tjänst som erbjuds inom ramen för anställningen ska den fortsatt betraktas som vardagstolkning eftersom det är hälso- och sjukvård, vilket omfattas av regionens ansvar för vardagstolkning. I den mån andra situationer uppmärksammas där samma typ av principiella resonemang kan föras får det förutsättas att det hanteras av regionen på ett för den enskilde ändamålsenligt sätt.

När det gäller besök hos myndigheter förtydligas i och med den nya lagen att vardagstolkning inte omfattar sådana besök som avser när myndigheten ska använda och bekosta tolk enligt 13 § förvaltningslagen (2017:900). En närmare redogörelse för bestämmelsens räckvidd finns i prop. 2016/17:180.

Utöver det som angetts ovan om arbetslivstolkning och besök hos myndigheter är avsikten med lagen att innebörden av begreppet vardagstolkning ska vara densamma som när det infördes i HSL. Förarbetena till bestämmelsen om vardagstolkning finns i prop. 1992/93:159 s. 155–157 och 201–203. I förarbetena anges bl.a. att syftet med vardagstolkning är att ge döva m.fl. grupper som är beroende av tolk i sin vardag möjligheter att ge och ta emot information, påverka, kunna förmedla sina synpunkter och därmed själva få inflytande över sina liv. Vidare anges att vardagstolkning berör en mängd situationer i vardagslivet som det inte är möjligt eller önskvärt att noga precisera och att de områden som ändå anges är tänkta att tjäna som vägledning.

Kriteriet för att nyttja regionens tolktjänst är att personen som är döv, hörselskadad eller har dövblindhet anser sig ha behov av tolk. Det behovet kan göras gällande antingen av den enskilde själv eller av t.ex. en vårdgivare inför ett vårdtillfälle. Nyttjande av tolktjänst behöver inte föregås av någon bedömning av om den enskilde tolkanvändaren har en funktionsnedsättning med ingivande av läkarintyg eller motsvarande.

I *andra stycket* tydliggörs att regionen även får erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med döv-

blindhet som är bosatta i en annan region, om regionerna kommer överens om det. I detta stycke regleras regionens frivilliga möjlighet att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning. Det kan t.ex. vara ändamålsenligt att regionerna samarbetar på detta sätt när en enskild befinner sig på resa i en annan region (vistelseregionen). Den region som den enskilde är bosatt i (bosättningsregionen) har dock kvar grundansvaret för att erbjuda tolktjänst, dvs. det är den regionen som är ytterst ansvarig för tolktjänsten och som finansierar tolktjänsten.

Bestämmelsen innebär ett undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) i den meningen att den utsträcker regionens ansvar till medlemmar i andra regioner. Det rör sig dock inte om samverkan, vilket regleras i 12 § (jfr prop. 2017/18:151 s. 46).

En överenskommelse mellan två regioner att vistelseregionen tillhandahåller tolktjänst bör i normalfallet innebära att bosättningsregionen utger ersättning till vistelseregionen. Det är emellertid upp till regionerna att bestämma hur sådana mellanhavanden ska hanteras, med beaktande av de allmänna bestämmelserna i 2 kap. kommunallagen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

4 §

Tolktjänst för vardagstolkning ska så långt som möjligt utformas och genomföras i samråd med den enskilde.

I paragrafen regleras den enskildes delaktighet i hur tolktjänsten ska utformas och genomföras.

Enligt bestämmelsen ska den enskildes önskemål om utformning och genomförande av tolktjänsten beaktas och så långt som möjligt tillgodoses. Bestämmelsen tar sikte på ett aktuellt tolktillfälle. Det kan handla om vilken tolkmetod som väljs men också om tolkningen ska ske på plats eller på distans. Det kan även handla om andra omständigheter, t.ex. valet av tolk.

Tolkning möjliggör momentan kommunikation dels mellan döva, hörselskadade eller dövblinda personer och hörande personer, dels mellan döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. De olika tolkmetoder som används vid tolkning enligt denna lag är t.ex. teckenspråkstolkning, dövblindtolkning, TSS-tolkning och skrivtolkning. Tolkningen kan också innebära att en kombination av olika tolk-

metoder används. I vilken utsträckning ledsagning ingår i dövblindtolkning regleras i 5 §.

Bestämmelsen om delaktighet omfattar också frågan om tolkningen ska ske på plats eller genom distanstolkning. Med tolkning på plats avses i detta sammanhang tolkning där samtliga parter befinner sig på samma plats. Med distanstolkning avses tolkning där minst en part befinner sig på annan plats och står i kontakt med de andra parterna genom en förbindelse med någon kombination av ljud, bild eller text. Distanstolkning kan alltså innebära att tolken och personen som är döv, hörselskadad eller har dövblindhet befinner sig på samma plats och kommunicerar digitalt med en person som befinner sig på en annan plats.

Syftet med bestämmelsen är att så långt det är möjligt ge den enskilde inflytande över hur tolktjänsten utformas och genomförs vid det aktuella tolktillfället. Bestämmelsen får emellertid inte tolkas så att regionen är bunden av den enskildes åsikt i frågan.

Regionen ska vid utformning och genomförande av tjänsten beakta de allmänna bestämmelserna om verksamheten som finns i 8–10 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

5 §

I tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet ingår viss ledsagning i anslutning till tolktillfället.

I paragrafen anges i vilken omfattning ledsagning ingår i regionens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet.

Tolktjänst för personer med dövblindhet kan innefatta tolkning av vad som sägs, syntolkning och ledsagning. Alla dessa moment ingår i vad som benämns dövblindtolkning. Tolkning av vad som sägs sker ofta genom taktil tolkning. Syntolkning innebär att ge information om hur omgivningen ser ut och vad som händer. Ledsagning innebär i detta sammanhang kvalificerat stöd vid orientering, förflyttning och samtidig syntolkning och tolkning av vad som sägs. Det innebär att den ledsagning som avses i princip förutsätts kräva dövblindtolkkompetens. Alla dessa moment ingår ofta vid själva tolktillfället för en person med dövblindhet.

För vissa personer med dövblindhet är ledsagning med dövblindkompetens även i anslutning till ett tolktillfälle en förutsättning för att de ska kunna vara med vid tolktillfället och tillgodogöra sig den kommunikativa tjänsten. Ledsagningsmomentet kan med hänsyn till att tolktjänst är en kommunikationstjänst inte vara det dominerande inslaget i tolktjänstuppdraget. Det tydliggörs i paragrafen genom att det anges att viss ledsagning ingår. Det innebär t.ex. att för ett tolkuppdrag som avser deltagande vid ett möte som planeras att pågå i en timme kan ingå som mest en timmes ytterligare ledsagning i anslutning till mötet. För en person som ska resa längre bort för ett kortare möte kan det innebära att en tolk med dövblindkompetens behöver bokas på plats där mötet ska vara och att tolken får ta sig an ledsagningsuppdraget på den plats dit personen med dövblindhet ankommer, för att om behov finns ledsaga denne till mötet. Det kan t.ex. handla om ledsagning för att kunna ta sig till eller från en färdtjänstbil i samband med ett möte eller för att kunna ta sig gående till eller från hemmet för ett möte eller för att kunna förflytta sig mellan olika programpunkter vid ett heldagsarrangemang. Enligt denna bestämmelse svarar regionen för viss ledsagning i anslutning till sådana och andra tolktillfällen.

Ledsagning som går utöver detta ingår inte i regionens ansvar.

Det kan även vara så att förflyttningen och därmed ledsagningen är en integrerad del av själva tolktillfället, vilket t.ex. kan vara fallet vid en guidad bussresa som sker för turiständamål. Sådan ledsagning är då en del av själva tolktillfället och ska då ingå med stöd av den allmänna bestämmelsen om tolktjänst för vardagstolkning i 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

6 §

Regionen får ge företräde till den som har störst nytta och behov av tolktjänst för vardagstolkning.

I paragrafen anges när och på vilka grunder regionen får ge företräde till tolktjänst för vardagstolkning.

Bestämmelsen är endast tillämplig för sådan tolktjänst som regionen är skyldig att erbjuda, dvs. tolktjänst för vardagstolkning för personer som är bosatta i regionen. Den tolktjänst som regionen får erbjuda på frivillig basis enligt 3 § andra stycket och enligt 7 § andra

stycket ska alltid prioriteras efter sådan tolktjänst som regionen är skyldig att erbjuda.

Frågan om att ge företräde till viss tolktjänst utifrån nytta och behov aktualiseras främst när tolkbeställningarna är fler än de tolkar som finns att tillgå vid en viss tidpunkt. I sådana situationer får regionen prioritera mellan beställningarna. Regionen har då att avgöra vilken nytta och vilket behov som typiskt sett finns av tolktjänst i en viss situation för en person som är döv, hörselskadad eller har dövblindhet. Nyttan och behovet av tolktjänst kan förstås vara högst individuellt men prioriteringar ska göras utifrån objektiva grunder. Vid en prioritering bör beaktas att behoven av tolktjänst kan se olika ut för olika grupper av tolkanvändare. Även om bestämmelsen endast är avsedd att tjäna som utgångspunkt för regionens närmare överväganden om prioriteringar kan några exempel anges. Några situationer där nytta och behov typiskt sett får anses stort är oåterkalleliga större händelser som inte kan bokas om till något annat tillfälle samt viktiga situationer för den enskildes liv och hälsa där kommunikationen är central. Vidare kan behoven av tolktjänst för barn och unga i vissa fall vara annorlunda än för vuxna utifrån att man värderar saker olika i olika åldrar. Detsamma kan förstås gälla även för andra grupper. Även om utgångspunkten är att den person som beställer tolktjänst har både nytta och behov av tjänsten behöver det i situationer när inte alla tolkbeställningar kan tillgodoses finnas en ordning för prioriteringar som vilar på objektiva grunder. Att tolktjänsten prioriteras utifrån samma grunder och att dessa är objektiva är en förutsättning för en god och likvärdig tolktjänst.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Samordning av övrig tolktjänst

7 §

En region ska vid behov hjälpa döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen att få sina behov av tolktjänst tillgodosedda även i andra situationer än som avses i 3 § första stycket genom att samråda med den aktör som bekostar tolkning.

En region får, efter överenskommelse med den aktör som bekostar tolkning som avses i första stycket, erbjuda tolktjänst.

I paragrafen finns bestämmelser om regionens ansvar för samordning av tolktjänst som inte avser vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Med samordning av tolktjänst avses dels en serviceskyldighet gentemot döva, hörselskadade och personer med dövblindhet, dels en möjlighet för regionen att under vissa förutsättningar tillhandahålla tolkning i situationer som inte är vardagstolkning. Bestämmelserna syftar till att underlätta för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att få stöd med att samordna sin tolkning och att få sina behov av tolkning tillgodosedda även i situationer som inte är vardagstolkning.

I *första stycket* regleras regionens serviceskyldighet gentemot döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som är bosatta i regionen. Bestämmelsen innebär att personer ur målgruppen alltid kan vända sig till ”sin” tolkcentral för att få hjälp med att få sina tolkbehov tillgodosedda. Regionen har en skyldighet att i sådana situationer samråda med den aktör som bedöms ha ansvar för att bekosta tolkning för att försöka reda ut ansvarsfrågan. När det t.ex. gäller arbetslivstolkning kan en enskild tolkanvändare välja att vända sig till tolkcentralen för att få denna hjälp. Tolkcentralen har då en skyldighet att vända sig till arbetsgivaren, som är den som bekostar tolktjänst i arbetslivet med eller utan bidrag från Arbetsförmedlingen, för att utröna om denne anser sig ha ansvar för tolksituationen. Denna skyldighet sträcker sig således till att försöka utröna ansvarsfrågan och försöka se till att den enskilde får sina tolkbehov tillgodosedda. Tolkcentralen har inte mandat att bestämma vilken aktör som har ansvar för tolktjänst eller att bestämma att tolktjänst ska erbjudas av en annan aktör utan har just ett samrådsansvar. Ett sådant samråd kan givetvis utmynna i att regionen anser sig ha ansvar för tolktjänst för vardagstolkning.

Bestämmelsen innebär en utvidgning av det ansvar som alla myndigheter har för att hjälpa enskilda som vänder sig till myndigheten att tillvarata sina intressen enligt 6–8 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL. Medan bestämmelsen i 6 § andra stycket FL t.ex. innebär att myndigheten ska hänvisa den enskilde till rätt myndighet, innebär denna bestämmelse att regionen ska ta kontakt med rätt myndighet eller övrig aktör för samråd. Inte heller bestämmelsen i 8 § andra stycket FL att en myndighet i rimlig utsträckning ska hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra

myndigheter innebär en skyldighet att vända sig till en annan myndighet eller aktör för att samråda.

Regionen har kvar sitt grundläggande ansvar för service och samverkan enligt 6–8 §§ FL. Bestämmelserna i FL gäller i förhållande till enskilda och inte bara i förhållande till döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Med enskilda avses både privatpersoner och t.ex. företag eller ideella föreningar (se prop. 2016/17:180 s. 333).

I *andra stycket* finns en bestämmelse som ger regionen möjlighet att efter överenskommelse med den aktör som bekostar tolkning även utföra tolkningen, även när det inte är vardagstolkning. Överenskommelse kan t.ex. ingås i samband med att regionen samråder med aktören om dennes betalningsansvar och om hur situationen på bästa sätt kan lösas. Aktören är i fallet med arbetslivstolkning i regel arbetsgivaren. Överenskommelsen kan innebära att regionen utför tolktjänst mot ersättning, jfr 2 kap. 5 § kommunallagen (2017:725). Ersättningen ska enligt bestämmelserna i kommunallagen innebära självkostnadspris (jfr 2 kap. 6 § kommunallagen).

Den aktör som bekostar tolkning kan t.ex. vara myndigheter som har betalningsansvar enligt 13 § FL, arbetsgivare eller folkhögskolor. Att bekosta tolkning ska särskiljas från att finansiera tolkning. Bekostar tolkning gör den aktör som i det här fallet ska faktureras för tjänsten. Finansieringen kan i grunden komma från en annan aktör, t.ex. från staten som statsbidrag.

Möjligheten att erbjuda tolktjänst i dessa situationer är frivillig för regionen. Av det följer att tolktjänst som erbjuds med stöd av denna bestämmelse ska prioriteras efter tolktjänst för vardagstolkning (jfr 6 §).

De aktörer som köper tolktjänst av regionen inom ramen för denna bestämmelse, och som omfattas av upphandlingslagstiftningen, t.ex. myndigheter, måste även ta ställning till vad bestämmelserna i den lagstiftningen innebär. I sammanhanget kan nämnas att även regionen kan vara leverantör i en upphandling eller utförare i ett valfrihetssystem. För ytterligare analys i detta hänseende hänvisas till avsnitt 7.5.1.

Vid kommunikation mellan regionen och en annan myndighet måste offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser iakttas, se 16 § för en upplysning om detta. Vid kommunikation mellan regionen och en privat aktör behöver tillämpliga bestämmelser om tystnadsplikt beaktas. Om någon uppgift omfattas av sekretess eller

tystnadsplikt kan det innebära att den inte kan lämnas ut eller att den enskildes samtycke krävs.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Allmänna bestämmelser om verksamheten

8 §

Målet med verksamhet enligt denna lag är en god tolktjänst som erbjuds på lika villkor för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

I paragrafen anges målen för verksamheten.

I bestämmelsen anges att målet med verksamheten är en god tolktjänst som erbjuds på lika villkor för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

Vad som särskilt avses med en god tolktjänst regleras i 9 §.

Att tolktjänsten ska erbjudas på lika villkor innebär att samma förutsättningar ska gälla för alla döva, hörselskadade och personer med dövblindhet som har behov av tolktjänst att också få det. Tillgången till tolktjänst får inte påverkas av sådana faktorer som ålder, kön, förmåga att ta initiativ, utbildning, nationalitet, kulturella olikheter eller en annan funktionsnedsättning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

9 §

Verksamhet enligt denna lag ska bedrivas så att kraven på en god tolktjänst uppfylls. Det innebär att tolktjänsten särskilt ska

1. vara av god kvalitet,

2. ha god tillgänglighet, och

3. bygga på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet.

Verksamheten ska vara organiserad så att den främjar kostnadseffektivitet.

Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

I paragrafen regleras kraven på tolktjänsten och hur verksamheten ska organiseras och utvecklas.

I *första stycket punkten 1* anges att verksamheten ska vara av god kvalitet. Det innebär t.ex. att de tolkar som används ska ha adekvat utbildning och att de ska behärska de tolkmetoder som efterfrågas. Det innebär även att bokning och samordning av tolkning ska ha robusta och för verksamheten ändamålsenliga system.

I *första stycket punkten 2* anges att verksamheten ska ha god tillgänglighet. Det kan handla om tillgängligheten till bokningen av tolktjänst för vardagstolkning och att få hjälp med övriga behov av tolkning.

God tillgänglighet innebär att bokning av tolktjänst är utformad på ett sådant sätt att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet på ett enkelt sätt kan nå och administrera den. Det kan även innebära att den enskilde får tillgång till uppföljning av bokningen så att denne kan få återkoppling på vad som händer med bokningen och kan förutse och planera sina aktiviteter.

Det är även en förutsättning att regionen har god tillgänglighet till den servicefunktion som innebär att vid behov hjälpa döva, hörselskadade och personer med dövblindhet att utöver vardagstolkning få sina övriga behov av tolkning tillgodosedda. Det förutsätts att regionen avsätter tillräckliga resurser för att ta emot och hantera sådana förfrågningar.

God tillgänglighet innebär även att regionen behöver ha beredskap för tolkbehov som regionen har ansvar för och som uppstår utanför kontorstid. Det kan t.ex. handla om akuta situationer inom hälso- och sjukvården. Sådan beredskap kan t.ex. samordnas mellan flera regioner för att ta till vara på den tolkkapacitet som finns.

I *första stycket punkten 3* anges att verksamheten ska bygga på respekt för den enskildes självbestämmande och integritet. Det innebär ett förhållningssätt som behöver vara integrerat i hela tolktjänstverksamheten, hos tolkcentralens personal och hos tolkarna. Det kan också innebära att på ett systematiskt sätt integrera tolkanvändarnas synpunkter och åsikter i planeringen och genomförandet av tolktjänstens verksamhet. Det innebär även att hantera uppgifter som rör den enskildes person på ett lagligt och korrekt sätt.

I *andra stycket* regleras kostnadseffektivitet som ett verksamhetsmål. Det är angeläget att resurserna inom tolktjänsten används på ett så effektivt sätt som möjligt. Att tolktjänsten till klart övervägande

del är finansierad med allmänna medel är ett skäl till bestämmelsen. Allmänna medel är begränsade och ska användas på bästa möjliga sätt.

I *tredje stycket* anges att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Med kvalitet avses att verksamheten uppfyller de krav och mål som gäller enligt lagar och andra föreskrifter Det kan handla om att genom internt utvecklings- och kontrollarbete följa upp att verksamheten uppfyller de krav som gäller enligt denna lag och andra föreskrifter som kan gälla. Det kan röra uppföljning av tolkbeställningar, av fastställda kvalitetskriterier för tolkar och av hantering av tolkanvändarnas och andra intressenters klagomål och synpunkter på verksamheten. Syftet med kvalitetsutveckling och säkring av kvalitet är att på bästa sätt organisera och bedriva verksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

10 §

När tolktjänst erbjuds barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

I paragrafen regleras vad som gäller när tolktjänst erbjuds barn.

Paragrafen motsvarar kravet i artikel 3 i barnkonventionen och omfattar personer som är under 18 år.

Bestämmelsen, som anger att barnets bästa särskilt ska beaktas när tolktjänst erbjuds barn, är avsedd att vara vägledande för regionen både på organisationsnivå och på verksamhetsnivå. Det kan innefatta överväganden kring hur verksamheten ska organiseras och hur tolkningen ska utformas. Det kan t.ex. innebära att ha rutiner för och information om tolkbeställningar som är anpassade för barn så att inga onödiga hinder ställs upp som gör det svårare för barn att använda sig av tjänsten. Det kan även handla om att ge barn kunskap och information anpassad till deras ålder och mognad om när och hur de kan använda sig av regionens tolktjänst. När det gäller hur tolkningen utformas kan bestämmelsen innebära att ha tolkar med sådan kompetens att tolktjänsten för barnet blir ändamålsenlig.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

Ledningen av verksamheten och avtalssamverkan

11 §

Ledningen av regionens verksamhet enligt denna lag ska utövas av en eller flera nämnder. För en sådan nämnd och för gemensam nämnd gäller det som föreskrivs i kommunallagen (2017:725).

I paragrafen finns bestämmelser om hur ledningen av tolktjänsten ska utövas.

När regionen, som i detta fall, fått en lagreglerad uppgift att sköta måste det finnas ett ansvarigt organ i form av en eller flera ansvariga nämnder utifrån kommunallagens (2017:725) krav på ansvarig nämnd. Det är dock inte nödvändigt att inrätta en särskild nämnd för just tolktjänsten, utan det är tillräckligt att det i regionen finns en eller flera nämnder, som svarar för att de författningsstadgade uppgifterna fullgörs.

Det är fullmäktiges uppgift att se till att uppgifterna sköts av en viss nämnd och att det finns regler för respektive nämnd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

12 §

Utöver avtalssamverkan enligt 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) får en region med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med en juridisk person eller enskild individ om att utföra uppgifter enligt denna lag.

I paragrafen finns bestämmelser som innebär att vissa av regionens uppgifter får utföras av andra.

I paragrafens första mening införs en hänvisning till 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725), KL. Hänvisningen innebär att regionen när det gäller tolktjänsten har en sådan möjlighet till kommunal avtalssamverkan och extern delegering på området som regleras i 9 kap. 37 § KL. Vid avtalssamverkan är det endast utförandet av en uppgift som överlåts till en annan kommun eller en annan region. Det övergripande ansvaret för uppgiften lämnas inte över utan åligger alltjämt den överlåtande kommunen eller regionen. Genom undantaget från lokaliseringsprincipen är det t.ex. möjligt för en region att bygga upp en överskottskapacitet för att tillgodose en annan regions

behov. För en närmare beskrivning av bestämmelsens innebörd hänvisas till prop. 2017/18:151, s. 58 och 59.

Eftersom avtalssamverkan mellan regioner och kommuner regleras i 9 kap. 37 § KL, till vilken en hänvisning görs i lagen, behöver avtalssamverkan med övriga aktörer preciseras närmare i bestämmelsen. Det som då kommer i fråga är regionens möjligheter att ingå avtal med juridiska personer eller med en enskild individ. Med juridisk person avses sådana sammanslutningar som aktiebolag, handelsbolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser.

Regionens huvudmannaskap för tolktjänst är i likhet med vad som gäller enligt 9 kap. 37 § KL inte möjligt att överlåta enligt denna bestämmelse. Det som däremot kan överlåtas är enskilda uppgifter enligt lagen, t.ex. tolkars uppgift att tolka under ett tolkuppdrag eller datateknikers uppdrag att utföra it-service.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Valfrihetssystem

13 §

Regionen får besluta att tillhandahålla valfrihetssystem för tolktjänster för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Med valfrihetssystem enligt denna lag avses ett förfarande med löpande annonsering efter leverantörer till ett system där den enskilde som ska nyttja en tjänst har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten bland samtliga leverantörer som uppfyller de krav som regionen ställt och som regionen godkänt och tecknat kontrakt med.

Paragrafen innebär att regionen får tillhandahålla valfrihetssystem för utförande av tolktjänster för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

De tjänster som regionen kan tillhandahålla med valfrihetssystem får utgöras av utförande av tolktjänster enligt lagen och är således inte begränsade till tjänster inom hälsovård och socialtjänster som omfattas av viss CPV-kod på det sätt som gäller enligt 1 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV.

Med utförande av tolktjänster avses t.ex. att en tolk tillhandahåller tolkning vid ett visst tolktillfälle eller andra mindre omfattande tjänster. Ytterst begränsas överlämnandet av bestämmelsen i

12 § om avtalssamverkan, där det anges att huvudmannaskapet för tolktjänst alltjämt ska kvarstå på regionen.

För tillämpning av paragrafen förutsätts inte att verksamheten först är föremål för upphandling. För att förtydliga skillnaderna mellan valfrihetssystem och upphandlingsförfaranden, som också kan innehålla ett visst utrymme för enskilda att påverka vilken leverantör som ska få utföra tjänsten, anges i lagen ytterligare aspekter som kännetecknar ett valfrihetssystem. Ett valfrihetssystem annonseras löpande, vilket gör det möjligt för leverantörer att ansluta sig till systemet så länge systemet tillämpas. Övriga rekvisit förtydligar att det är den enskilde som väljer bland samtliga leverantörer som godkänts. Med samtliga leverantörer avses både fysiska och juridiska personer, såväl privata och ideella som offentliga.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.8.

14 §

När regionen tillhandahåller valfrihetssystem enligt denna lag ska lagen (2008:962) om valfrihetssystem tillämpas. I stället för det som sägs i 2 kap. 3 § första meningen och 6 § lagen om valfrihetssystem ska med

1. leverantör avses den som på marknaden tillhandahåller tjänster som nämns i 13 §, och

2. tjänst avses sådan tjänst som nämns i 13 §.

Paragrafen innebär att regionen ska tillämpa lagen om valfrihetssystem (2008:962), LOV, med de justeringar som anges, om regionen väljer att inrätta LOV för tolktjänster.

Begreppen leverantör och tjänst får vid regionens tillämpning av lagen delvis en annan innebörd än den som framgår av definitionerna i 2 kap. LOV. Även vid regionens tillämpning av lagen ska emellertid med leverantör avses också en grupp av leverantörer.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.8.

Klagomålshantering

15 §

Regionen ska från döva, hörselskadade och personer med dövblindhet och deras närstående ta emot klagomål och synpunkter på den egna verksamheten. Klagomålen ska snarast och på lämpligt sätt besvaras.

Regionen ska ge den som klagat en förklaring till vad som har inträffat och, i förekommande fall, en beskrivning av vilka åtgärder som regionen avser att vidta för att en liknande händelse inte ska inträffa igen.

I paragrafen regleras regionens ansvar för klagomålshantering.

I *första stycket* regleras skyldigheten att ta emot klagomål och synpunkter från döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Skyldigheten är generell och ger tolkanvändarna och deras närstående möjlighet att lämna synpunkter på den aktuella regionens verksamhet både i det enskilda fallet och mer allmänt utifrån erfarenheter av verksamheten som tolkanvändare eller närstående.

Regionens tolkcentral har en skyldighet att snarast besvara klagomål från tolkanvändare och deras närstående. Klagomålen ska besvaras på lämpligt sätt. Vad som är ett lämpligt sätt måste avgöras från fall till fall. Vid bedömningen bör hänsyn tas både till klagomålets art och till tolkanvändarens eller den närståendes förmåga att tillgodogöra sig informationen. Vissa typer av klagomål hanteras bäst och enklast genom ett skriftligt svar, medan andra fordrar en telefonkontakt eller ett personligt möte. Synpunkter ska tas emot för att ta tillvara erfarenheter och kunskap som kan utveckla tolktjänsten.

I *andra stycket* anges att regionen ska ge den som klagat en förklaring till det som inträffat och, i förekommande fall, en beskrivning av vilka åtgärder som ska vidtas för att en liknande händelse inte ska inträffa igen. Detta gäller både när regionen har begått ett misstag eller handlat felaktigt, och i situationer där den som klagar beskriver upplevelser eller lämnar synpunkter som kan ge skäl till förändringar utan att något formellt fel har begåtts.

Övervägandena finns i avsnitt 7.9.

Upplysning om sekretess och tystnadsplikt

16 §

Uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden får inte lämnas ut om bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt hindrar detta.

I paragrafen finns en upplysningsbestämmelse om sekretess och tystnadsplikt.

Genom bestämmelsen påminns om att bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt kan påverka regionens möjlighet att lämna ut uppgifter i tolktjänstverksamheten. De bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt som avses är sådana som kan gälla i olika typer av verksamheter och som därför kan vara svårt att ha överblick över, t.ex. 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, om uppgifter om hälsa och sexualliv och 39 kap. 1 § OSL om personaladministrativ verksamhet. Det finns ingen särskild sekretessbestämmelse som gäller för just tolktjänstverksamhet. I sammanhanget ska nämnas att den enskilde genom samtycke kan häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne enligt vad som följer av 12 kap. 2 § OSL. För enskild verksamhet gäller bestämmelserna i lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare som gäller för auktoriserade tolkar. För tolkar som inte är auktoriserade kan motsvarande tystnadsplikt gälla enligt avtal som ingåtts.

Övervägandena finns i avsnitt 7.10.1.

Ikraftträdandebestämmelse

Av bestämmelsen följer att lagen träder i kraft den 1 januari 2024.

Övervägandena finns i kapitel 16.

17.2 Förslaget till lag om ändring i patientlagen (2014:821)

1 kap.

9 §

Bestämmelser om habilitering, rehabilitering och hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning finns i 8 kap. 7 § och 12 kap. 5 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

I paragrafen hänvisas till bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL.

Eftersom regleringen avseende tolktjänst för vardagstolkning i HSL ska upphöra att gälla ska aktuell hänvisning tas bort. En hänvisning till lagen (2023:000) om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet görs inte eftersom tolktjänsten inte längre är en del av hälso- och sjukvården.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Ikraftträdandebestämmelse

Av bestämmelsen följer att lagen träder i kraft den 1 januari 2024.

Övervägandena finns i kapitel 16.

17.3 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

8 kap.

7 §

Regionen ska erbjuda dem som avses i 1 §

1. habilitering och rehabilitering, och

2. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning.

Regionens ansvar omfattar dock inte insatser enligt första stycket som en kommun inom regionen ansvarar för enligt 12 kap. 5 §. Regionens ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.

Regionen ska, i samverkan med patienten, upprätta en individuell plan när insatser som avses i första stycket erbjuds. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå.

Eftersom tolktjänst för vardagstolkning inte längre ska vara reglerad i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) utan i lagen (2023:000) om tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska bestämmelsen i den delen upphöra.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Ikraftträdandebestämmelse

Av bestämmelsen följer att lagen träder i kraft den 1 januari 2024.

Övervägandena finns i kapitel 16.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Isabella Hagnell Westermark, expert

Inledning

Tolktjänstutredningen har haft till uppgift att identifiera och analysera vilka framgångsfaktorer, problem och hinder som finns för att tolktjänsten ska utvecklas på ett framgångsrikt sätt och redovisa de åtgärder som krävs för en nationellt samordnad förändring av tolktjänsten och vilka utmaningar som finns i en handlingsplan, samt en tidsplan för denna. Jag instämmer i stora delar av utredningens problembeskrivning och den föreslagna handlingsplanen, dvs. förslagen i betänkandet utgör enligt min uppfattning små steg i rätt riktning och har länge varit efterfrågade. Det är därför viktigt att handlingsplanen och förslagen i den bereds vidare. Det är även viktigt att den fortsatta beredningen sker i nära dialog med organisationer som företräder tolkanvändare.

Mina invändningar är framför allt att de åtgärder som föreslås inte är tillräckliga för att komma tillrätta med några av de centrala problemen med dagens tolktjänst, i synnerhet den del som rör regionens tolktjänst, dvs. vardagstolkningen. Det finns enligt min uppfattning en trolig risk att några av förslagen kan komma att konservera några av de problem som finns i dagsläget vad gäller vardagstolkningen.

Jag vill även påpeka att självbestämmande för personer med funktionsnedsättning är en central princip för jämlikhet och inkludering, vilket också är en princip i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det är därför beklagligt att viktiga delar av förslaget saknar inslag av självbestämmande. Detta kan jämföras med lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som är en rättighetslag som sätter individens behov i centrum. Utredningen har dock utifrån ekonomiska skäl förordat

en skyldighetslag. En skyldighetslag kan emellertid utformas så att individernas behov sätts i centrum.

I följande text redogör jag för min uppfattning om vad som krävs för en mer ändamålsenlig tolktjänst.

Ansvars- och finansieringsprincipen är ingen rättsprincip

Ansvars- och finansieringsprincipen är en funktionshinderpolitisk princip som ska vägleda lagstiftaren. I samma serie av handikapputredningar som utredningen hänvisar till framgår att ansvars- och finansieringsprincipen inte bör ses som isolerad för sig. Dess innebörd kommer helt eller delvis till uttryck i regleringar på olika områden. Det faktum att ansvars- och finansieringsprincipen är ett politiskt verktyg framkommer även i en budgetproposition under rubriken ”Politisk inriktning”.

Ansvars- och finansieringsprincipen har emellertid med tiden blivit så viktig att den har införlivats direkt i regionernas beslutsfattande, utan stöd i lag, för att ge andra aktörer ett omfattande betalningsansvar. Även vid situationer som omfattas av vardagstolkningen skjuter tolkcentraler över kostnadsansvaret till andra aktörer med stöd av ansvars- och finansieringsprincipen, samtidigt som tolkanvändare saknar möjligheter att hävda sin rätt till tolk gentemot dessa aktörer. Det förekommer att tolkanvändare står utan tolk för att ingen vill ta på sig kostnadsansvaret. Avsaknad av möjlighet till domstolsprövning har bidragit till denna utveckling. En sådan tillämpning av ansvars- och finansieringsprincipen förekommer inte vid andra individuella insatser så som personlig assistans, ledsagning eller färdtjänst. I dag regleras till exempel frågan om byggnaders tillgänglighet i plan- och bygglagen (2010:900) samtidigt som insatsen personlig assistans regleras som en individuell insats som bekostas av kommunen eller staten. Ansvars- och finansieringsprincipen bör tillämpas på ett enhetligt sätt för alla individuella insatser inom funktionshinderområdet, således även vardagstolkning. Andra aktörer än regionerna ska inte, utan lagstöd, ha kostnadsansvaret för situationer som omfattas av vardagstolkningsbegreppet.

I situationer som inte omfattas av vardagstolkningsbegreppet uppstår vidare frågan om undantag från ansvars- och finansieringsprincipen. En viktig fråga som därför måste redas ut är om principen

måste följas även när kostnaden för en tillgänglighetsåtgärd är löpande och juridiskt sett anses som en oskäligt dyr anpassningsåtgärd. Tolktjänst är typiskt sett en sådan åtgärd. Detta har utredningen inte berört närmare.

Under nästan hela arbetsprocessen anslöt utredningen sig till en tolkning av ansvars- och finansieringsprincipen som innebar att offentliga aktörer har ett särskilt ansvar för att genomföra de funktionshinderspolitiska målen. Detta kommer till uttryck i till exempel förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för funktionshinderpolitikens genomförande. Utredningen har dock en månad innan utredningens överlämnande vänt i frågan. Utredningens nuvarande tolkning är att även privata verksamhetsanordnare har ett ansvar för tolkkostnader enligt ansvars- och finansieringsprincipen. Detta har inte heller problematiserats i tillräcklig grad eller förankrats.

Sammantaget är utredningens tolkning av ansvars- och finansieringsprincipen alltför långtgående och trubbig samt riskerar att motverka målen för funktionshinderpolitiken.

Regionernas ansvar

”En väg in”

Som en konsekvens av tolkcentralernas tillämpning av ansvars- och finansieringsprincipen har tolksystemet blivit mer splittrat och med följd att tolkanvändarna har många aktörer att navigera mellan. Tolkanvändare har därför varit tvungna att vända sig till sina lokala eller nationella intresseorganisationer för att få hjälp att navigera i systemet, vilket inte kan ses annat än som ett stort misslyckande. I direktiven utgår regeringen från hur tolktjänstutredningen från år 2011 beskrev att tolktjänsten är svår att förstå, har många olika regelverk och för många nyckelaktörer. Regeringen har även särskilt uttalat i direktiven att denna utredning bör titta närmare på förslagen från tidigare utredningar om samordnad bokning av tolktjänster. Tolktjänstutredningen 2011 föreslog en enda statlig huvudman för majoriteten av offentligt finansierade tolktjänster. Huvudmannen skulle också utveckla en portal som andra betalningsansvariga kan ansluta sig till, så att klargörandet av betalningsansvaret blir en fråga mellan huvudmannen och de andra betalningsansvariga. Senare föreslog Socialdepartementet i en departementsskrivelse att staten skulle stödja utvecklingen av en gemensam portal. I promemorian betonades

behovet av en förstudie. Det behövs mer kraftfulla förslag för att påskynda utvecklingen, utan att förlora viktiga värden som säkerhet, användbarhet och effektivitet. Utredningens förslag tillåter fortsatt dagens splittrade system där endast vissa regioner samordnar beställningar med andra regioner. Det leder varken till ökad effektivitet eller likvärdighet över landet.

Utförande av tolktjänst på andras uppdrag

Utredningen föreslår att det ska vara en frivillig uppgift för tolkcentraler att agera som utförare av tolktjänster som betalas av andra aktörer. Detta kan varken anses vara tillräckligt eller ändamålsenligt. Med dessa förslag kommer bristande likvärdighet över landet och godtyckligheten sannolikt att kvarstå. Ett förslag som skulle närma sig en mer samordnad tolktjänst och öka likvärdigheten är att det ska vara obligatoriskt för tolkcentraler att agera som utförare när andra betalningsansvariga begär det. Utredningens invändningar mot detta förslag är att det skulle vara oproportionerligt i förhållande till det regionala självstyret och att regionerna inte skulle kunna klara att dimensionera sitt utbud av tolkar. Utredningen föreslår inte någon form av en samlad ingång för tolkning. Det krävs emellertid kraftfulla reformer av nuvarande system. Det slutliga målet måste vara en effektiv tolktjänst. Det finns många effektivitetsvinster med att göra det obligatoriskt för regionerna att på begäran även ta på sig utföraransvaret, framför allt ur ett kostnadsperspektiv. Det gäller i synnerhet tolktjänst i arbetslivet, se avsnittet nedan Tolktjänst i arbetslivet. I ett första skede skulle man kunna införa obligatoriskt utföraransvar för tolktjänst i arbetslivet. Fördelarna med att ha en tolkcentral som samordnar och utför tolkningsuppdrag är flera. De har lång erfarenhet, känner till tolkbranschen mycket väl och har logistiken för att hitta rätt tolk för rätt uppdrag. Regionerna bör i sådant fall kompenseras med ett ökat statsbidrag.

Regionernas möjlighet att prioritera mellan tolkuppdrag

Utredningen föreslår att regionerna fortsatt ska ha möjlighet att prioritera bland tolkuppdrag vid tolkbrist, det vill säga när det inte finns tillräckligt med antal tolkar tillgängliga. Jag ansluter mig till

uppfattningen att det kan vara nödvändigt att i vissa fall prioritera bland tolkuppdrag vid tolkbrist.

I dagsläget sker dock inte prioritering bara vid tolkbrist, som utredningen beskriver, utan det förekommer att tolkcentralerna på förhand fattar principbeslut om att man inte får tolk till vissa situationer på grund av ekonomiska skäl. Denna situation kommer mycket troligt att kvarstå med de förslag som finns och därför behövs ett förtydligande om att tolkcentralerna enbart får prioritera vid tolkbrist.

Den enskildes situation behöver också tas hänsyn till i större utsträckning än i dag även vid prioriteringar på grund av tolkbrist. Den föreslagna regleringen är inte tillräcklig för att möta detta. Det är därför beklagligt att utredningen inte tillräckligt ingående har tittat på frågan om valfrihetstimmar, som var ett av förslagen som utredningen skulle titta på enligt direktiven. Det var inte förrän i slutskedet som utredningen redovisade flera principskäl för varför detta inte är intressant. Tolktjänsten är trots allt en tjänst som syftar till att öka självständighet och självbestämmande. Då borde det också finnas inslag i utredningens förslag som förverkligar detta.

Påtvingad distanstolkning

Utredningen föreslår att tolktjänsten ska ha som mål att utförandet så långt som möjligt ska utformas och genomföras i samråd med den enskilde tolkanvändaren. Det framförs dock att kostnadseffektivitet är ett skäl som gör att tolkcentralen får välja att genomföra uppdraget som distanstolkning. Detta förslag är problematiskt eftersom det inte innehåller tillräckligt tydliga avgränsningar och lämnar ett väldigt stort utrymme för tolkcentralen att avgöra frågan om distanstolkning. I utredningens behovsanalys finns en tydlig beskrivning av vilka problem som kan uppstå när distanstolkning används. Med utredningens förslag finns i praktiken inget som hindrar regioner att helt göra distanstolkning till norm av kostnadsskäl. Vissa regioner är i dag redan av uppfattningen att om tolkanvändare nekar till distanstolkning för att de i stället önskar fysisk tolk på plats ska det räknas som avbokning och inte tolkbrist. Det innebär att det egentliga tolkbehovet inte syns i statistiken. En ytterligare förvärrande omständighet är att det i betänkandet inte ens föreslås att det ska finnas en tillsynsfunktion. I detta förslag har utredningen ännu en gång inte

tagit hänsyn till tolkanvändarnas självbestämmande. Tolkning på plats måste vara utgångspunkten och distanstolkning ett komplement.

Överklagandemöjlighet och tillsynsmyndighet

Utredningen har inte föreslagit införande av en möjlighet att överklaga. Utan möjlighet att överklaga eller tillgång till tillsynsfunktion är tolkanvändarna helt utlämnade till tolkcentralens skönsmässiga bedömning av vad som avses med vardagstolkning.

Med utredningens förslag ska tolkcentralerna även fortsättningsvis själva bedöma om de eller en annan aktör har kostnadsansvar för en specifik tolksituation. En mycket trolig konsekvens av detta är att tolkcentraler väljer att hänvisa till andra aktörer vad gäller kostnadsansvar, även för situationer som enligt gällande lagstiftning omfattas av vardagstolkningen. Tolkanvändare saknar i sin tur rättslig möjlighet att hävda sin rätt till tolk gentemot andra aktörer. Detta är mycket vanligt förekommande i dag. Det är även uppenbart att sådana rådgivande bedömningar inte kan vara enhetliga i hela landet och därmed inte heller rättsligt konsekventa. Det skulle varken vara rättvist eller rättssäkert om samma ärende skulle behandlas olika beroende på vilken region som utfärdar rekommendationen.

Utredningen anser även att tolkcentraler inte ska vara föremål för någon särskild tillsyn. Det finns emellertid många väldokumenterade problem med tolktjänsten som visar varför det finns ett starkt behov av en tillsynsmyndighet. En tillsynsmyndighet skulle spela en viktig roll om dess tillsyn skulle kunna bidra till ökad likvärdighet i landet. Som oberoende organ kan tillsynsmyndigheten också identifiera svagheter i systemet. Om ett enskilt fall är ovanligt och faller mellan stolarna kan ett tillsynsbeslut ge vägledning om hur liknande fall ska hanteras i framtiden.

Sekretess och personuppgiftsbestämmelser

Utredningen menar att det enligt nuvarande regler inte finns någon sekretess för tolkbokningar. Bara vid en konkret hotbild mot individen gäller sekretess, det vill säga en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga gäller. Tolk beställs emellertid till integritetskänsliga situationer och detta möjliggör att man genom uppgifter i

bokningen får fram uppgifter till tolktillfället och även kartläggning av individer som använder tolk. Vidare kan det även minska benägenheten att skicka in förberedelsematerial till tolken om man vet att materialet skulle kunna begäras ut av någon annan. Utredningen borde ha föreslagit någon form av sekretessbestämmelse för uppgifter som kan förekomma i en tolkbeställning. Utredningen menar också att det faktum att en person förekommer i tolkcentralens bokningssystem i sig inte utgör en integritetskänslig information. Mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 6 november 2003 i målet C-101/01 samt Integritetsskyddsmyndighetens tillsynsbeslut mot DHR 2008-10-15 instämmer jag inte i utredningens bedömning.

Tolktjänst i arbetslivet

Förslaget om att Arbetsförmedlingen ska ta över hela myndighetsansvaret för tolktjänst inom arbetslivet från tolkcentralerna innebär en förbättring och det är även positivt att utredningen har landat i att beloppet för bidraget ska indexeras. Det är även bra att det föreslås en pott som kan användas fritt till alla möjliga situationer i arbetslivet. Dessa förslag har varit mycket efterlängtade.

Den föreslagna beloppsnivån som utredningen presenterar tar emellertid inte tillräckligt i beaktande målgruppernas varierande behov av tolktjänst i arbetslivet beroende på vilka kommunikationskrav som finns i yrket.

I direktiven har regeringen särskilt adresserat att åtgärder behöver vidtas för att skapa bättre möjligheter för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta på lika villkor i utbildning och i arbetslivet. I riksdagsmotionen (motion 2018/19:186) som har legat till grund för direktiven och som samtliga riksdagspartier har ställt sig bakom, beskrivs konsekvenserna av dagens tolksystem. Det förekommer att tolkanvändare inte kan utföra sitt jobb, går miste om anställningar och karriärmöjligheter, eller till och med trängs ut från arbetsmarknaden. I motionen konstateras även att diskrimineringsskyddet är bristfälligt i och med Arbetsdomstolens avgörande 2017 nr 51.

I Arbetsdomstolens avgörande 2017 nr 51 fastställdes att beloppet 740 000 kronor (eller 520 000 kronor efter att lönebidrag har räknats bort) inte är en rimlig kostnad för en arbetsgivare som vill anställa

en tolkanvändare. Eftersom det i målet var fråga om en resursstark arbetsgivare i form av en statlig myndighet, kan det konstateras att diskrimineringsskyddet är ännu mer begränsat när det kommer till arbetsgivare med mindre resurser, såsom ideella organisationer och småföretagare. Det är förvisso positivt att utredningen väljer att gå fram med förslag som innebär en förbättring för delar ur målgrupperna. Samtidigt beklagar jag att delar av målgrupperna med ett större tolkbehov hamnar i samma situation som förut, utan att det finns en tillfredsställande lösning i sikte för dem.

Utredningen utgår från att 20 timmar per månad är tillräckligt för tolktjänst i arbetslivet och grundar detta på resonemangen i SOU 1991:97. Dock uttalas det i denna utredning att det är fråga om just grundläggande tolktjänst i arbetslivet. Tolkanvändare förväntas interagera mer i dagens arbetsliv. Produkter och tjänster som produceras blir dessutom mer komplexa och kräver ofta samverkan och kommunikation mellan olika yrkesgrupper. Precis som utredningen har konstaterat blir allt fler från tolktjänstens målgrupper välutbildade och vill söka sig ut till nya yrken jämfört med på 1990-talet. Sådana yrken ställer oftast högre krav på kommunikation. Men detta har inte utredningen tagit hänsyn till i utformandet av förslaget. Utredningen utgår även från ett felaktigt antagande att ökad tillgång till digitala verktyg kan antas innebära ett minskat tolkbehov. Samtidigt konstaterar utredningen att det föreslagna grundstödet i flera fall är otillräckligt. I vaga ordalag konstateras dock enbart att det är arbetsgivarnas ansvar att finansiera det extra behovet av tolkar och utredningen föreslår inga lösningar för hur detta kan lösas eller hur arbetsgivare som inte har tillräckliga medel kan få ihop det.

Från politiskt håll har även vikten av omställning och kompetensutveckling betonats starkt. Så sent som under år 2017 höjdes beloppet från 50 000 kronor till 150 000 kronor för bidrag till litteratur och tolk. Detta motsvarar cirka 75 tolktimmar per år. I sina uträkningar för grundstödet har utredningen i stället utgått från 40 timmar per år. Som underlag för denna uträkning utgår utredningen från att endast en liten grupp använder sig av hela beloppet om 150 000 kronor per år. Det finns dock inget underlag på hur stora behoven är i övrigt. Det är beklagligt att utredningen väljer att gå fram med förslag på detta bristfälliga underlag, som försämrar möjligheterna till kompetensutveckling och omställning inom arbetet.

I sammanhanget vill jag understryka att våra nordiska grannländer har fattat politiska beslut om full inkludering på arbetsmarknaden för tolkanvändare. I Danmark erbjuds tolktjänst till tjugo timmar i veckan och i Norge samt Finland är det i princip fri tolktjänst i just arbetslivet. Utredningen borde därför i sina överväganden ha tittat på hur de nordiska länderna har hanterat frågan om tolktjänst i arbetslivet.

Ett förslag som bättre skulle kunna tillmötesgå behoven för tolkanvändare med yrken som har höga kommunikationskrav eller kräver omställning och som samtidigt tar hänsyn till att behoven för de olika målgrupperna för tolktjänst kan variera, är att ytterligare en bidragsnivå införs för yrken med höga kommunikationskrav. Utredningen bedömde dock att detta förslag kunde leda till bristande enhetlighet och rättssäkerhet. Jag menar att en sådan ordning inte nödvändigtvis blir rättsosäker. I dagsläget administrerar Arbetsförmedlingen redan beslut om och utbetalningar av lönebidrag med olika beloppsnivåer beroende på behov. Det är dock positivt att frågan om två bidragsnivåer ska följas upp inom ramen för den uppföljning som ska göras efter ett antal år.

En annan farhåga är att tolkanvändare och arbetsgivare åläggs ytterligare administrationsbörda där de behöver förhandla med tolkbolag, teckna avtal och samordna sina beställningar själva. Det finns till exempel grupper som tidigare bara beställt tolk till arbetsplatsträffar hos tolkcentralen. För dem kommer bördan helt uppenbart att öka. Ett förslag som troligen skulle kunna underlätta för dessa tolkanvändare är att göra utföraransvaret obligatoriskt för regionerna, se mer om detta under avsnittet ovan, Utförande av tolktjänst på andras uppdrag.

Avslutningsvis vill jag än en gång poängtera vikten av att utredningens förslag tas vidare och bereds med beaktande av det jag har fört fram i det här yttrandet. Att låta dagens dysfunktionella tolksystem fortsätta existera utan reformer är inte heller ett alternativ.

Referenser

Offentligt tryck

Dir. 2003:69. *Översyn av teckenspråkets ställning.*

Dir. 2010:87. *Tolktjänst för döva och hörselskadade.*

Dir. 2017:133. *Översyn av styrningen inom funktionshinderspolitiken.*

Dir. 2020:79. *Förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet.*

Dir. 2021:112. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet (S 2020:11).*

Ds 2014:29. *Förtydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket.*

Ds 2016:7. *Tolktjänst för vardagstolkning.*

Ds 2016:14. *Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.*

Ds 2019:23. *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

Prop. 1968:41. *Angående vissa frågor om hjälpmedel för handikappade.*

Prop. 1973:90. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Prop. 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag m.m.*

Prop. 1979/80:80. *Om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen.*

Prop. 1985/86:80. *Om ny förvaltningslag.*

Prop. 1990/91:82. *Om folkbildning.*

Prop. 1990/91:140. *Arbetsmiljö och rehabilitering.*

Prop. 1992/93:159. *Om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

Prop. 1996/97:60. *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården.*

Prop. 1999/2000:79. *Från patient till medborgare.*

Prop. 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet.*

Prop. 2005/06:161. *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.*

Prop. 2006/07:80. *Bidragsbrottslag.*

Prop. 2007/08:95. *Ett starkare skydd mot diskriminering.*

Prop. 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem.*

Prop. 2008/09:153. *Språk för alla – förslag till språklag.*

Prop. 2008/09:231. *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*

Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2013/14:106. *Patientlag.*

Prop. 2013/14:198. *Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.*

Prop. 2016/17:43. *En ny hälso- och sjukvårdslag.*

Prop. 2016/17:122. *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården.*

Prop. 2016/17:171. *En ny kommunallag.*

Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Prop. 2016/17:188. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 1 Rikets styrelse.*

Prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag.*

Prop. 2017/18:151. *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan.*

Prop. 2017/18:299. *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet.*

Prop. 2018/19:132. *Ett starkare skydd för välfärdssystemen.*

Prop. 2019/20:105. *Komvux för stärkt kompetensförsörjning.*

Prop. 2021/22:5. *Ett förenklat upphandlingsregelverk.*

SOU 1967:60. *Bättre hjälpmedel för handikappade.*

SOU 1975:75. *Medborgerliga fri- och rättigheter – regeringsformen.*

SOU 1976:20. *Kultur åt alla.*

SOU 1991:46. *Handikapp – Välfärd – Rättvisa.*

SOU 1991:97. *En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva och talskadade.*

SOU 2006:54. *Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning.*

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

SOU 2012:31. *Sänkta trösklar, högt i tak. Arbete, utveckling, trygghet.*

SOU 2016:87. *Bättre skydd mot diskriminering.*

SOU 2017:37. *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*

SOU 2018:83. *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk.*

SOU 2019:23. *Styrkraft i funktionshinderspolitiken.*

Skr. 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Skr. 2020/21:75. *Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2020.*

Böcker, rapporter m.m.

Arbetsförmedlingen (2008). *Redovisning av stöd inom arbetsmarknadspolitiken till personer som är barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade enligt 16 § i förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.* Dnr 2008/65241/1.2.

Arbetsförmedlingen (2021). *Kompetensutvecklingen på arbetsmarknaden till år 2030 – I spåren av automatiseringen.* Dnr Af-2020/0046 0653.

DIK (2018). *Teckenspråks- och dövblindtolkars villkor och psykosociala arbetsmiljö.* Rapport 2018:1.

Fellingsbro folkhögskola (2020). *Kartläggning minskat söktryck till teckenspråkstolk- och dövblindtolkutbildning – en nationell studie.* Rapport 2020-04-30.

Folkbildningsrådet (2020), *Statsbidrag till folkhögskolor 2021 – Villkor och fördelning.* Fastställt av Folkbildningsrådets styrelse den 11 november 2020.

Folkbildningsrådet (2021 a). *Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2020.*

Folkbildningsrådet (2021 b). *Statsbidrag till studieförbund 2022 – Villkor och fördelning.* Reviderat av Folkbildningsrådets styrelse den 2 juni 2021.

Hellner, Trygve; Malmqvist, Bo (2010). *Förvaltningslagen med kommentarer.* 3:e uppl.

Hörselskadades Riksförbund (2017). *Hörselskadade i siffror 2017. Statistik om hörselskadade och hörapparatutprovningar i Sverige från Hörselskadades Riksförbund (HRF).* Version 2.1.

Kammarkollegiet (2001). *Uppdrag angående auktorisation av tolkar i teckenspråk.* Dnr 12-13697-2000.

Konkurrensverket (2020). *Tio år med bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – Kommuners säljverksamhet i fokus.* Rapport 2020:2.

Lemhagen, Gunnar; Almqvist, Ingrid (2013). *Tolk- och översättarinstitutet: En särskild inrättning 1986–2012.*

Institutet för språk- och folkminnen (2021). *Att tillgängliggöra kulturarvsmaterial för forskning i tal. Upptäckter och lärdomar från ett tvärvetenskapligt samarbetsprojekt.* Juni 2021.

Jämställdhetsmyndigheten och Myndigheten för delaktighet (2019). *Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning. Kartläggning av utmaningar för att nå det andra jämställdhetspolitiska delmålet.* 2019:5 och 2019:8.

Myndigheten för delaktighet (2017). *Mäns våld mot kvinnor med funktionsnedsättning. Utvecklingsområden till den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* 2017:29.

Myndigheten för delaktighet (2019). *Konsekvensanalys av ett förändrat ansvar för verksamheten med ledarhundar. Redovisning av ett regeringsuppdrag.* 2019:6.

Myndigheten för delaktighet (2020 a). *Aktiv fritid – Redovisning av ett regeringsuppdrag om att kartlägga lokala och regionala satsningar samt tillgången till fritidshjälpmedel.* 2020:6.

Myndigheten för delaktighet (2020 b). *Information om tolktjänst i arbetslivet. Andra delrapportering av ett regeringsuppdrag.* 2020:19.

Myndigheten för delaktighet (2021 a). *Information om tolktjänst i arbetslivet. Slutrapportering av ett regeringsuppdrag.* 2021:12.

Myndigheten för delaktighet (2021 b). *Årsredovisning 2020.* 2021:4.

Myndigheten för yrkeshögskolan (2016). *Återrapportering. Dimensioneringen av utbildningsplatser för teckenspråkstolk- och skrivtolkutbildningen.* Dnr MYH 2016/790.

Myndigheten för yrkeshögskolan (2021). *Årsredovisning 2020.*

Nysam (2020). *Nyckeltal 2019. Rapport – Tolkcentraler.*

Post- och telestyrelsen (2021). *Årsredovisning 2020.*

Registret för hörselnedsättning hos barn (2020). *Årsrapport 2020.*

Riksrevisionsverket (2002). *Stimulera eller finansiera? En granskning av statsbidraget till tolktjänst för döva, dövblinda och hörselskadade.* Effektivitetsrevisionen RRV 2002:16.

Skolverket (2021). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2020.*

Skuggutredningen (2020). *Rätt till tolk – ingen tolkningsfråga!*

Socialstyrelsen (1969). *Cirkulär 21 april 1969 angående tolkhjälp åt döva.*

Socialstyrelsen (2001). *Uppföljning av landstingens tolktjänstverksamhet för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade år 2000.*

Socialstyrelsen (2008). *Begreppet vardagstolkning – om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade.* Artikelnr 2008-126-116.

Socialstyrelsen (2011). *Förändrad statsbidragsmodell för tolktjänsten i landstingen. En studie av hur finansieringen och tolkbristen har påverkats.*

Socialstyrelsen (2012). *Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.*

Socialstyrelsen (2021). *Redovisning av 2020 års statsbidrag om ökade möjligheter till tolktjänst i arbetslivet.* Dnr 9.2-1563/2020.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2018). *Att göra studiesituationen tillgänglig för vuxna med funktionsnedsättning. Övergripande information.*

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). *Information om bidrag till särskilt utbildningsstöd och särskilda utbildningsinsatser vid folkhögskola.* Dnr 6 STA-2020/4.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2021). *Årsredovisning 2020.*

Statens beredning för medicinsk utvärdering (2006). *Bilaterala cochleaimplantat (CI) hos barn.* SBU alert-rapport nr 2006-01.

Statistiska centralbyrån (2009). *Funktionsnedsattas situation på arbetsmarknaden – 4:e kvartalet 2008.*

Statistiska centralbyrån (2018). *Vuxnas deltagande i utbildning – personalutbildning och andra former av utbildning.* Temarapport 2018:1.

Statskontoret (2015). *Det framtida behovet av teckenspråks- och skrivtolkar. En översyn av tolkutbildningarna vid folkhögskolorna.* 2015:25.

Stockholms universitet (2021). *Årsredovisning 2020.*

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet (2004). *Tolktjänst och ledsagarservice.* SK dnr: 2004/0487. Lf dnr: 0313/04. 2004-02-27.

Sveriges Dövas Riksförbund (2014). *Slutrapport – Redovisning av projektstöd från Arvsfonden.* Version 2014-01-13.

Sveriges Dövas Riksförbund (2017). *En sammanfattande dokumentation över upplägg och arbetssätt på Tolk- och översättarutbildningen för döva 2015–2017.* Rapport 2017-06-13.

Tolk- och översättarinstitutet (2010). *Utbildning till tolk, inriktning skrivtolkning/undertextning, Utvärdering av ettårig utbildning.*

Tolk- och översättarinstitutet (2021). *Verksamhetsberättelse 2020.*

Västra Götalandsregionen, Region Örebro län, Region Skåne och region Kronoberg (2017). *Nationellt samordnad tolktjänst för döva och hörselskadade personer.* Rapport 2017-02-13.

Kommittédirektiv 2020:79

Förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juli 2020

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att

- göra en fördjupad analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) samt i departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7),
- ta fram en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2022.

Tolktjänst – regelstyrning och finansiering

Tolktjänst är en samhällsservice för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Tolktjänst ökar möjligheterna till delaktighet och inflytande i samhället genom att bidra till ömsesidig kommunikation, information och erfarenhetsutbyte mellan döva, hörselskadade och hörande människor. Tillgången till en väl fungerande tolktjänst är en fråga om mänskliga rättigheter men också en språkpolitisk och funktionshinderspolitisk fråga.

Det är FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna som lägger grunden för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Tillgången till tolkar och en väl fungerande tolktjänst bör kunna ses som ett viktigt led i att uppnå det nationella målet för funktionshinderspolitiken som lyder:

> Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) blev svensk lag den 1 januari 2020. Barnkonventionen gäller för alla barn som befinner sig i ett land som har ratificerat den. Inget barn ska diskrimineras och barnets bästa ska bedömas och beaktas i varje åtgärd som rör barn. Konventionen ställer krav på att barn med funktionsnedsättning ska åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. En viktig utgångspunkt är därför att ett barnrättsperspektiv ska beaktas.

En annan viktig nationell utgångspunkt är ansvars- och finansieringsprincipen som innebär att varje sektor i samhället har ansvar för att verksamheten är tillgänglig för alla personer, inklusive personer med funktionsnedsättning.

Av 13 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) följer att en myndighet ska använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala. Bestämmelsen innebär att myndigheterna ska underlätta för enskilda med vissa funktionsnedsättningar att medverka i ett ärende. Det kan t.ex. vara fråga om att göra innehållet i handlingar tillgängligt genom att använda punktskrift eller talsyntes. De bestämmelser som reglerar tolktjänsten finns bl.a. i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL. Regionerna är enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 HSL skyldiga att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Det finns vidare bestämmelser i skollagen (2010:800) som mer övergripande anger att hänsyn ska tas till elevers olika behov och att strävan ska vara att uppväga skillnader i barns och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbild-

ningen. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla vissa krav ska också ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (1 kap. 4 § och 3 kap. 2 §). I förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och i diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Diskrimineringsskyddet gäller i stort sett alla samhällsområden och inkluderar exempelvis arbetslivet och utbildningsområdet. Bestämmelser som påverkar tolktjänsten finns även i rättegångsbalken och i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Att tillhandahålla och finansiera tolk för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet är ett ansvar för statliga myndigheter, regioner, kommuner, ideella föreningar, stiftelser och privata företag. Det är den specifika situationen som styr vilken aktör som har ansvaret för att tillhandahålla och finansiera tolk.

Tolktjänsten har flera finansieringskällor. Det finns ett statsbidrag på 75 miljoner kronor per år som administreras av Socialstyrelsen. Statsbidraget fördelas till regionerna efter en särskild fördelningsnyckel. Dessutom beslutade regeringen 2018 om ett uppdrag till Socialstyrelsen att administrera och fördela 15 miljoner kronor 2018–2020 till regionerna i syfte att öka möjligheterna till tolktjänst i arbetslivet. Utöver dessa medel avsätter regionerna egna medel för tolktjänsten. Vidare avsätts medel inom universitet och högskolor och inom arbetsmarknadspolitiken samt av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Post- och telestyrelsen (PTS) tillhandahåller tidsbegränsad distanstolkning utan möjlighet till förbokning för teckenspråkiga användare som en tilläggstjänst till telefonitjänsten Bildtelefoni.net. Andra statliga myndigheter avsätter också medel för tolkning m.m. till döva och hörselskadade personer. Även kommuner och ideella föreningar samt enskilda arbetsgivare finansierar tolkning. Det är dock inte möjligt att ange den totala omfattningen av samhällets resursinsats när det gäller tolktjänst eftersom det saknas sådana uppgifter på många områden.

Uppdraget att göra en fördjupad analys av utredningarnas förslag och ta fram en handlingsplan för tolktjänsten

Betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) innehåller ett antal förslag till utveckling av tolktjänsten. Utredningen hade i uppdrag att kartlägga och analysera hur reglering, finansiering, organisering och tillsyn av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och dövblinda fungerar inom olika samhällsområden samt lämna förslag som föranleddes av analysen. Utredningens samlade slutsats var att systemet för tolktjänst är ett system där ansvaret för att anlita och finansiera tolktjänst i samhället vilar på många olika myndigheter och huvudmän och styrs av många olika regelverk. Detta begränsar i sin tur samhällets möjligheter att erbjuda en resurseffektiv tolktjänst av hög kvalitet samt begränsar även till viss del tillhandahållandet av de olika tekniska lösningar som tolkanvändare nyttjar. Systemet är dessutom svåröverblickbart och oförutsägbart för tolkanvändarna. Vidare anfördes att tolkyrkets status och villkor är en viktig aspekt när det gäller frågan om att skapa förutsättningar för en väl fungerande tolktjänst. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att huvudmannaskapet för samhällets tolktjänst skulle samlas hos staten genom en särskild lag om tolktjänst. Betänkandet har inte remissbehandlats.

I departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) föreslås en lag om tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Vidare behandlas frågor som rör en gemensam administrativ ingång för bokning av tolk, insatser för att effektivisera tolktjänst genom it samt vissa frågor om tolk i arbetslivet. Promemorian baserar sig på underlag från en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Förslaget om en ny lag om tolktjänst för vardagstolkning skulle enligt promemorian innebära ett tydliggörande av det ansvar regionerna har att organisera, tillhandahålla och finansiera tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. I förslaget till lag anges även att vardagstolkning ska kunna erbjudas genom tolkning på plats eller genom distanstolkning. Departementspromemorian har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

De utredningar som genomförts de senaste åren visar att behoven av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet inte är tillgodosedda. Det råder ovisshet om ansvarsförhållanden och oklarheter i fråga om vilka kostnader det statliga bidraget för tolktjänst till regionerna är avsett att täcka. Gränserna är inte sällan oklara mellan vad som ingår i begreppet vardagstolkning, som regionerna ansvarar för, och den tolkning som en annan huvudman har ansvar för. En svårighet som har uppmärksammats är bristande möjligheter att genom vardagstolkningen tillgodose de behov som finns inom arbetslivet.

Riksdagen har 2018 tillkännagett att regeringen bör tillsätta en ny utredning om tolktjänst för personer med funktionsnedsättning och språkstörning (bet. 2018/19:SoU12 punkt 16, rskr. 2018/19:156).

Mot bakgrund av att flera utredningar om tolktjänsten har genomförts de senaste åren och att problemen på området därmed grundligt genomlysts, talar övervägande skäl emot att en sedvanlig utredning med bred problemanalys genomförs. I stället bör de problembeskrivningar och bedömningar som gjorts av tidigare utredningar utgöra en grund för fortsatta överväganden om lämpliga åtgärder. Utifrån en analys av de tidigare utredningarna på området bör utredaren ta fram en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten.

En annan viktig del i utredarens uppdrag är att genomföra en fördjupad dialog med berörda aktörer på området, som t.ex. statliga myndigheter, regioner och kommuner samt företrädare för funktionshindersorganisationer, för att lägga grunden till en handlingsinriktad väg framåt.

För att utveckla tolktjänsten så att den enskilde på ett bättre sätt än i dag ska kunna tillförsäkras jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället, behöver tolktjänsten ges stabila utvecklingsmöjligheter. Inte minst behöver åtgärder vidtas för att skapa bättre möjligheter för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta på lika villkor i utbildning och i arbetslivet. I detta sammanhang behöver såväl tolkning på plats som distanstolkning och tekniska lösningar och innovationer övervägas. Vidare behöver frågan om samordnad bokning av tolktjänster behandlas. I utredarens uppdrag ingår inte att analysera förslag som avser inrättandet av en ny statlig tolktjänstmyndighet.

Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget även informera sig om och i den utsträckning det behövs ta hänsyn till relevanta

delar av betänkandet Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83) samt remissinstansernas synpunkter.

Utredaren ska

- göra en fördjupad analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) samt departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7),
- ta fram en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Analys av förslagen i utredningarna

Inom ramen för uppdraget att göra en fördjupad analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) och departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) ska utredaren beakta förslag inom följande områden:

– Regelstyrning och finansiering samt ansvarsfördelning mellan olika aktörer på området (En samlad tolktjänst avsnitt 6.2, Tolktjänst för vardagstolkning avsnitt 5).
– Målgruppen för tolktjänsten (En samlad tolktjänst avsnitt 6.2.2, 6.2.8 Tolktjänst för vardagstolkning avsnitt 5.1.1).
– Tillhandahållande av tolktjänst inom områdena arbetsliv, utbildning, vård och omsorg samt fritid samt stödordningar inom bl.a. dessa områden (En samlad tolktjänst avsnitt 6.2.4–6.2.6, 6.2.9–6.2.11, 6.2.13, och 6.4, Tolktjänst för vardagstolkning 5.5).
– Samordning av bokning av tolktjänst (En samlad tolktjänst avsnitt 6.1.7, Tolktjänst för vardagstolkning avsnitt 5.3).
– Tolktjänst genom tolk på plats eller genom distanstolkning (En samlad tolktjänst avsnitt 6.2.12).

– Utveckling och användning av tekniska hjälpmedel för ökad tillgång till tolkning (En samlad tolktjänst avsnitt 6.5, Tolktjänst för vardagstolkning avsnitt 5.4).

Utredaren ska

- identifiera och analysera vilka framgångsfaktorer, problem och hinder som finns för att tolktjänsten ska utvecklas på ett framgångsrikt sätt,
- analysera hur ett genomförande av lämpliga förslag skulle kunna ske i praktiken.

En handlingsplan för tolktjänsten

En viktig del av uppdraget att ta fram en handlingsplan för tolktjänsten består i att föra en dialog för att förankra kommande förslag hos berörda organ som t.ex. statliga myndigheter, kommuner och regioner samt företrädare för civilsamhället. Utredaren ska ta fram en handlingsplan för tolktjänsten utifrån sin analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) och departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) och utifrån den dialog som förts med berörda aktörer.

Utredaren ska i handlingsplanen

- redovisa de åtgärder som krävs för en nationellt samordnad förändring av tolktjänsten och vilka utmaningar som finns,
- redovisa en tidsplan för det fortsatta förändringsarbetet som är förankrad med berörda aktörer.

Konsekvensbeskrivningar

En analys ska göras av de ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna av utredarens författningsförslag. Analysen ska visa på hur förslagen påverkar målgruppen, dvs. barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet, samt aktörer som t.ex. statliga myndigheter, kommuner och regioner. Om förslagen i be-

tänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen samt ekonomiska konsekvenser för stat, regioner och kommuner ska beskrivas och beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. De förslag som lämnas ska föregås av en analys av samhällsekonomiska effekter som tar hänsyn till och beskriver de effekter som uppstår vid omfördelning av ansvar och kostnader mellan stat, kommuner och individer.

Vidare ska utredaren redovisa hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredaren ska också belysa om det finns omotiverade skillnader mellan män och kvinnor med funktionsnedsättning när det gäller tolktjänster. I det ingår även att analysera om förslagen påverkar möjligheten att i möten med myndigheter eller andra berörda på ett tryggt sätt kunna berätta om känsliga situationer, t.ex. våldsutsatthet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet, Arbetsförmedlingen, Statens skolinspektion, Statens skolverk, SPSM, PTS, Universitets- och högskolerådet, Statens kulturråd, Institutet för språk och folkminnen och andra relevanta myndigheter samt Sveriges Kommuner och Regioner, Funktionsrätt Sverige och andra berörda organisationer och pågående utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2022.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:112

Tilläggsdirektiv till Utredningen om förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet (S 2020:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 16 december 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juli 2020 kommittédirektiv om förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet (dir. 2020:79). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 15 januari 2022.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 mars 2022.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]