



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2016-03-21

S2016/02162/FST

Socialdepartementet

Enheten för familj och sociala tjänster

Tarja Birkoff, tfn 08-405 33 33
tarja.birkoff@regeringskansliet.se

Departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning

Remissinstanser

1. Riksdagens ombudsmän
2. Justitiekanslern
3. Försäkringskassan
4. Socialstyrelsen
5. Inspektionen för vård och omsorg
6. Myndigheten för delaktighet
7. Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
8. Kammarkollegiet
9. Statskontoret
10. Upphandlingsmyndigheten
11. Statens skolverk
12. Specialpedagogiska skolmyndigheten
13. Myndigheten för yrkeshögskolan
14. Folkbildningsrådet
15. Kungliga Tekniska Högskolan
16. Stockholms universitet
17. Tolk- och översättarinstitutet
18. Örebro universitet
19. Post- och telestyrelsen
20. Verket för innovationssystem
21. Regelrådet
22. Tillväxtverket
23. Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen
24. Myndigheten för tillgängliga medier
25. Diskrimineringsombudsmannen
26. Arbetsförmedlingen

27. Arbetsmiljöverket
28. Dals-Eds kommun
29. Forshaga kommun
30. Gällivare kommun
31. Gävle kommun
32. Göteborgs kommun
33. Habo kommun
34. Jokkmokks kommun
35. Karlskrona kommun
36. Karlstads kommun
37. Kils kommun
38. Kristianstads kommun
39. Kumla kommun
40. Lerums kommun
41. Ljusdals kommun
42. Lomma kommun
43. Malmö kommun
44. Mörbylånga kommun
45. Nyköpings kommun
46. Nynäshamns kommun
47. Ockelbo kommun
48. Stenungsunds kommun
49. Stockholms kommun
50. Timrå kommun
51. Umeå kommun
52. Vara kommun
53. Varbergs kommun
54. Vilhelmina kommun
55. Växjö kommun
56. Älvdalens kommun
57. Örnsköldsviks kommun
58. Dalarnas läns landsting
59. Jönköpings läns landsting
60. Kronobergs läns landsting
61. Skåne läns landsting
62. Stockholms läns landsting
63. Västerbottens läns landsting
64. Västra Götalands läns landsting
65. Örebro läns landsting
66. Barnplantorna – Riksförbundet för Barn med Cochleaimplantat
och Barn med Hörapparat
67. DIK
68. Dövblind Ungdom
69. Förbundet Sveriges Dövblinda
70. Föreningen för Skriv- och TSS-tolkar
71. Handikappförbunden

72. Hörselskadades Riksförbund
73. Lika Unika
74. Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor
75. Nätverket Unga för Tillgänglighet
76. Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn
77. Riksgymnasiet för döva och hörselskadade
78. Riksteatern (Tyst Teater)
79. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
80. Svensk Hörsel
81. Svensk Teknisk Audiologisk Förening
82. Svenska Audiologiska Sällskapet
83. Svenska Audionomföreningen
84. Sveriges Antidiskrimineringsbyråer
85. Sveriges Dövas Pensionärsförbund
86. Sveriges Dövas Riksförbund
87. Sveriges Dövas Ungdomsförbund
88. Sveriges Kommuner och Landsting
89. Sveriges Teckenspråkstolkars Förening
90. Talför – tolkcentralerna i Sverige
91. Tolkledarna
92. Unga Hörselskadade
93. Vision
94. Vuxendöva i Sverige
95. Svenska kyrkan
96. Svensk dövidrott
97. Svenskt Näringsliv
98. Västerviks folkhögskola

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet senast den 20 juni 2016.

Vi ser helst att ni endast skickar remissvaren i elektronisk form i både word- och pdf-format. Ange vårt diarienummer, S2016/02162/FST.

Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser:
s.registrator@regeringskansliet.se och s.fst@regeringskansliet.se

Promemorian skickas nu ut i stencilformat. Senare kommer promemorian att även skickas ut i en tryckt version i departementsserien (Ds).

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker

det att svaret ger besked om detta. För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Kristina Reinholdsson
Ämnesråd

Kopia till
Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Tolktjänst för vardagstolkning



REGERINGSKANSLIET

Socialdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24436-4

ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll.....	5
2	Författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till lag om tolktjänst för vardagstolkning	7
2.2	Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	10
2.3	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	11
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	12
2.5	Förslag till lag om ändring i patientlagen (2014:821)	13
3	Bakgrund.....	15
3.1	Uppdraget.....	15
3.2	Tolktjänst för döva och hörselskadade samt personer med dövblindhet	17
3.2.1	Tolkanvändning.....	18
3.2.2	Tolkbehoven varierar och förändras.....	18
3.2.3	Landstingens tolktjänst.....	19
3.2.4	Finansiering av samhällets tolkstöd	21
4	Gällande rätt.....	23
4.1	Inledning.....	23
4.2	Internationella överenskommelser	23
4.2.1	Förenta nationerna	23

4.2.2	Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	24
4.3	Grundläggande principer och lagar i Sverige	24
4.3.1	De funktionshinderspolitiska målen.....	24
4.3.2	Ansvars- och finansieringsprincipen.....	25
4.3.3	Regeringsformen och diskrimineringslagen.....	25
4.3.4	Språklagen.....	26
4.3.5	Stöd från arbetsgivaren	27
4.3.6	Arbetsförmedlingens insatser.....	28
4.3.7	Tolk vid vissa myndighetskontakter.....	29
4.3.8	Tolk i domstol.....	30
4.3.9	Stöd i skolan	30
4.4	Bakgrund till tolktjänst för vardagstolkning	31
4.4.1	Landstingets ansvar för tolktjänst.....	32
5	Överväganden och förslag	35
5.1	En lag om tolktjänst för vardagstolkning införs.....	35
5.1.1	Definitioner av vad som ingår i tolktjänst m.m.	40
5.1.2	Tydliggörande i lagen av begreppet vardagstolkning	41
5.1.3	Möjlighet att sluta avtal och undantag från lokaliseringsprincipen för ökad flexibilitet.....	45
5.1.4	Vissa särskilda bestämmelser för personer med dövblindhet.....	47
5.1.5	Prioriteringar	50
5.1.6	Verksamheten.....	51
5.1.7	Sekretess m.m.....	52
5.2	Ikraftträdande	55
5.3	En gemensam ingång för bokning av tolktjänst	56
5.4	En effektivare tolktjänst genom it.....	60
5.5	Tolktjänst i arbetslivet.....	63
6	Konsekvenser	65
6.1	Konsekvenser för landsting och kommuner.....	65

6.2	Konsekvenser för staten	68
6.3	Övriga konsekvenser	69
7	Författningskommentar	71
7.1	Förslaget till lag om tolktjänst för vardagstolkning	71
7.2	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).....	78
7.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	78
7.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.....	79
7.5	Förslaget till lag om ändring i patientlagen (2014:821)	80

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian 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.

Utgångspunkten för promemorians överväganden och förslag är att ta tillvara och utveckla dagens förhållandevis välfungerande tolktjänst och peka på de insatser och utvecklingsområden som behövs och finns för att förbättra tjänsten. Det handlar om att olika aktörer ska kunna samordna sig bättre för att skapa större effektivitet i användningen av de personella, tekniska och ekonomiska resurser som finns i systemet samt att stimulera en ökad kunskapsutveckling och innovation för att göra tolktjänsten mer ändamålsenlig, brukarorienterad och effektiv.

Förslaget om en lag om tolktjänst för vardagstolkning innebär ett tydliggörande av det ansvar landstinget har i dag att organisera, tillhandahålla och finansiera tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Lagen innebär inte någon inskränkning i det ansvar som andra kan ha enligt annan författning. För en ökad förståelse av begreppet vardagstolkning anges vissa situationer i lagen som typiskt sett kan höras dit, såsom situationer av privat karaktär, vid fritidsaktiviteter, för att delta i föreningslivet, vid besök hos hälso- och sjukvården och i vissa grundläggande situationer i arbetslivet. I lagen anges även att vardagstolkning kan erbjudas genom tolkning på plats eller genom distanstolkning. Vidare föreslås ett undantag

från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) i syfte att möjliggöra en ökad samverkan mellan landstingen i frågor som rör bl.a. bokning av tolk, samverkan i akuta tolksituationer eller i fråga om särskild tolkkompetens. En ökad möjlighet till samverkan förbättrar även möjligheterna att uppnå en mer jämlik tolktjänst, samt förbättrad kvalitetsuppföljning och statistikförsörjning. I den särskilda lagen definieras även vad som ingår i tolkning för personer med dövblindhet samt föreslås att landsting och kommun vid behov ska ingå en överenskommelse om samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av både tolktjänst för vardagstolkning och ledsagarservice enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om tolktjänst för vardagstolkning

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Lagen innebär inte någon inskränkning i det ansvar som andra kan ha enligt annan författning.

Vad som sägs i lagen om landsting gäller också kommuner som inte ingår i något landsting.

Definitioner

2 § I denna lag förstås med

1. tolkanvändare: barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet,
2. tolkning: översättning eller överföring och samordning av samtal mellan hörande och tolkanvändare,
3. distanstolkning: tolkning där minst en person fysiskt befinner sig på en annan plats och står i en bild-, ljud- eller textförbindelse med de andra personerna,
4. syntolkning: information om hur omgivningen ser ut och vad som händer, och
5. ledsagning: kvalificerat stöd vid orientering och förflyttning.

Tolktjänst för vardagstolkning

3 § Landstinget ska erbjuda tolktjänst för vardagstolkning åt de tolkanvändare som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och som stadigvarande vistas där.

Med vardagstolkning kan avses tolktjänst i situationer av privat karaktär, vid fritidsaktiviteter, för att delta i föreningslivet, vid besök hos hälso- och sjukvården och i vissa grundläggande situationer i arbetslivet.

Tolktjänst för vardagstolkning kan erbjudas genom tolkning på plats eller genom distanstolkning.

4 § Ett landsting får sluta avtal med någon annan om att tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning.

Ett landsting får även tillhandahålla tjänster som ett annat landsting är ansvarigt för enligt denna lag, om landstingen kommer överens om det.

Särskilda bestämmelser för personer med dövblindhet

5 § I tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet ingår utöver tolkning även syntolkning samt ledsagning i direkt anslutning till toltillfället.

6 § Landstinget ska vid behov ingå en överenskommelse med kommunen om ett samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av tolktjänst för vardagstolkning enligt denna lag och ledsagarservice enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Prioritering

7 § När ett landsting tillhandahåller tolktjänst för vardagstolkning, ska landstinget prioritera den som har störst behov av tjänsten. Landstinget får även beakta kostnaden för tjänsten.

Verksamheten

8 § Verksamhet enligt denna lag ska vara av god kvalitet.

Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2.2 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b §²

Landstinget ska erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där,

- | | |
|---|--|
| 1. habilitering och rehabilitering, | 1. habilitering och rehabilitering, <i>och</i> |
| 2. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning, och | 2. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. |
| 3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. | |

Landstingets ansvar omfattar dock inte habilitering, rehabilitering och hjälpmedel som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 b §. Landstingets ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.

Habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel ska planeras i samverkan med den enskilde. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå.

Landstinget ska ge den enskilde möjlighet att välja hjälpmedel enligt vad som anges i 7 kap. 2 § patientlagen (2014:821).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

¹ Lagen omtryckt 1992:567.

² Senaste lydelse 2014:822.

2.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny paragraf, 5 kap. 8 b §, av följande lydelse.

5 kap.

8 b §

Kommunen ska vid behov ingå en överenskommelse med landstinget om ett samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av ledsagarservice enligt denna lag och tolktjänst för vardagstolkning enligt lagen (2017:000) om tolktjänst för vardagstolkning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska införas en ny paragraf, 15 b §, av följande lydelse.

15 b §

Kommunen ska vid behov ingå en överenskommelse med landstinget om ett samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av ledsagar-service enligt denna lag och tolktjänst för vardagstolkning enligt lagen (2017:000) om tolktjänst för vardagstolkning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

9 §

Bestämmelser om habilitering och rehabilitering, hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning *och tolktjänst för vardagstolkning* finns i 3 b och 18 b §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Bestämmelser om habilitering och rehabilitering *och* hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning finns i 3 b och 18 b §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

3 Bakgrund

3.1 Uppdraget

Dåvarande barn- och äldreministern inrättade i juni 2014 en interdepartemental arbetsgrupp med representanter från berörda enheter på Socialdepartementet, Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet med uppdraget att se över tolktjänsten för döva och hörselskadade m.fl. inom vissa samhällsområden (dnr S2014/1365/FST).

I arbetsgruppens uppdrag ingick att lämna de förslag, inklusive förslag till författningsändringar, 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 oavsett var i Sverige man bor.

Arbetsgruppen skulle sammanfattningsvis:

- överväga för- och nackdelar med att skapa en samlad administration, ”en ingång”, för beställning av tolktjänster och, om det finns skäl för det, föreslå hur en samlad administration för bokning av tolktjänst kan organiseras och finansieras,
- överväga och föreslå hur it-tjänster kan användas för att effektivisera tolkning till tolkanvändare, samt användandet av tolkresurser med bibehållet individperspektiv och kvalitet i tolkning,
- utifrån ett språk- och tillgänglighetsperspektiv utreda och överväga möjliga konsekvenser av att tolktjänst regleras i särskild lag. Förslag på ny lag om tolktjänst för döva och hörselskadade kan lämnas. I anslutning till detta kan möjligheten att förtydliga olika huvudmäns ansvar för att tillhandahålla tolk övervägas,

- bedöma om en mer ändamålsenlig och effektiv organisation av ansvar och stöd för tolkning i arbetslivet kan införas, samt lämna förslag på genomförande, samt
- överväga och föreslå hur tolkning för personer med dövblindhet kan utformas och organiseras.

Ekonomiska effekter av förslagen skulle analyseras och vara förenliga med långsiktig finansiell hållbarhet samt finansieras fullt ut inom ramen för befintliga medel för tolkning.

Under arbetets gång har arbetsgruppen haft dialog med bl.a. företrädare för tolkanvändare och deras organisationer, tolkprofessionen, arbetsgivare och verksamhetsföreträdare för tolkcentralerna samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Arbetsgruppen avslutade sitt arbete den 29 maj 2015.

De överväganden och förslag som görs i denna promemoria bygger på underlag från arbetsgruppen.

Några slutsatser från arbetsgruppens arbete

En slutsats från arbetsgruppens arbete är att frågor om ansvarsfördelning för samhällets tolktjänst är komplexa och att ansvaret för att tillhandahålla tolk i olika situationer vilar på olika huvudmän utifrån olika regelverk. Mot bakgrund av att det inte finns förutsättningar för ett samlat huvudmannaskap för samhällets tolktjänst är det därför viktigt att skapa förutsättningar för att tydliggöra och, där så är möjligt, samordna ansvaret mellan olika huvudmän för att konkreta utvecklingsinsatser och åtgärder ska kunna genomföras. En utgångspunkt för arbetsgruppen har därför varit att ta tillvara och vidareutveckla dagens förhållandevis välfungerande tolktjänst och peka på de insatser och utvecklingsområden som behövs för att olika aktörer ska kunna samordna sig bättre, för att öka förutsägbarheten och för att skapa en större effektivitet i användning av de personella, tekniska och ekonomiska resurser som finns i tolktjänstsystemet.

Tidigare utredningar

Tolktjänstutredningen lämnade i december 2011 betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83). Utredningen hade i uppdrag att kartlägga och analysera hur nuvarande reglering, finansiering, organisering och tillsyn av tolktjänst för döva, hörselskadade m.fl. fungerar inom olika samhällsområden samt lämna förslag som föranledes av analysen.

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 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. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att huvudmannaskapet för samhällets tolktjänst skulle samlas hos staten genom en särskild lag om tolktjänst samt en ny statlig myndighet, Tolktjänstmyndigheten. Reformen skulle finansieras genom omDispositionering av befintliga medel för samhällets tolktjänst. Betänkandet har inte remissbehandlats.

3.2 Tolktjänst för döva och hörselskadade samt personer med dövblindhet

Tolktjänst är en samhällsservice för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (i fortsättningen döva och hörselskadade). Tolktjänst ökar möjligheterna till delaktighet och inflytande i samhället genom att den bidrar till ömsesidig kommunikation, information och erfarenhetsutbyte mellan döva, hörselskadade och hörande människor. Tillgången till en välfungerande tolktjänst är både en språkpolitisk och funktionshinderspolitisk fråga samt en fråga om mänskliga rättigheter.

3.2.1 Tolkanvändning³

Uppskattningsvis cirka 1,3 miljoner människor i Sverige har någon form av hörselskada eller hörselnedsättning, är barndoms- eller vuxendöva eller har någon form av dövblindhet. Antalet registrerade tolkanvändare⁴ uppgår i dag till cirka 7 400 personer.

Tolkanvändningen bland döva och hörselskadade personer har under de senaste årtiondena stadigt ökat. Antalet utförda tolkuppdrag av landstingets tolkcentraler har under de senaste dryga tio åren ökat från cirka 56 000 år 2001 till cirka 76 000 år 2014. Antalet utförda tolktimmar 2014 uppgick till drygt 215 000 timmar.

Tolkbristen, mätt som andel av beställda uppdrag där landstingens tolkcentral inte kunnat tillhandahålla tolk, uppgår till i genomsnitt 3,9 procent i landet 2014. Tolkbristen varierar dock stort mellan länen – alltifrån 1,7 procent upp till 8,3 procent.

Tolkanvändningen varierar i stor utsträckning mellan olika kategorier av användare – från tolk dagligen till något enstaka tillfälle per år. Barndomsdöva och personer med dövblindhet är tolkanvändare i betydligt större utsträckning än exempelvis äldre personer som har fått en hörselnedsättning sent i livet. Tolkanvändningen varierar självfallet också utifrån ålder, intressen och behov, förvärvsarbete, utbildning etc.

3.2.2 Tolkbehoven varierar och förändras

Modern teknik och medicinsk utveckling, främst i form av cochleaimplantat⁵, har under senare år förändrat innehållet i tolkbehovet samtidigt som nya möjligheter har skapats för döva och hörselskadade att delta aktivt i samhällslivet på olika sätt. Döva och hörselskadade är mer aktiva i dag än tidigare generationer – i arbetslivet, inom utbildningen, på fritiden och i sina internationella kontakter. Denna utveckling kommer sannolikt inte avstanna.

³ Uppgifterna kommer från Tolkjänstutredningens betänkande SOU 2011:83, uppdaterade inom Socialdepartementet till 2014 års siffror.

⁴ Med registrerad tolkanvändare avses en person som har registrerat sitt tolkbehov hos ett landstings tolkcentral.

⁵ Ett cochleaimplantat är ett hörhjälpmedel som genom elektrisk stimulering av hörselnerven ger gravt hörselskadade och döva barn och vuxna möjligheter att uppfatta ljud. Hur förmågan att kunna förstå och tolka ljud påverkas varierar dock mellan individer.

Tolktjänst består i dag i huvudsak av teckenspråkstolkning, skrivtolkning, TSS-tolkning (tecken som stöd) och dövblindtolkning. Tolktjänst kan också distribueras på plats eller på distans, med hjälp av tekniska lösningar. När det gäller översättning av tal till text och text till tal finns ett antal automatiska översättnings-tjänster (mobilapplikationer och webbplatser) som används i ökande grad. Utgångspunkten i den här promemorian är att tolktjänst omfattar alla dessa former av tolkning för den aktuella målgruppen.

De tre förmedlingstjänsterna bildtelefoni (bildtelefoni.net), texttelefon (texttelefoni.se) och teletal (teletal.se) är telefoni-tjänster som säkerställer allas rätt att kunna genomföra telefonsamtal. Förmedlingstjänsten bildtelefoni erbjuder även kortare oplanerad distanstolkning eftersom sådana situationer kan jämföras med ett telefonsamtal. Användningen av förmedlingstjänsten bildtelefoni ökar, medan användningen av förmedlingstjänsten texttelefoni minskar. Förmedlingstjänsten teletal har relativt konstant utnyttjande. Förmedlingstjänsterna säkerställs och finansieras i dag av Post- och telestyrelsen och utförs av upphandlade leverantörer.

Den medicinska och tekniska utvecklingen innebär sammantaget att många personer inte kommer behöva använda tolk i samma utsträckning och på samma sätt som tidigare. Samtidigt kommer det fortsatt finnas ett behov av personlig tolk som ett viktigt komplement till de olika tekniska lösningar som bjuds, eller som enda alternativ beroende på vad tolksituationen avser.

3.2.3 Landstingens tolktjänst

I avsnitt 4 lämnas en närmare redogörelse för regleringen av olika huvudmäns ansvar att tillhandålla tolk och liknande stöd i olika situationer. Landstingen svarar i dag för en betydande del av den tolktjänst som utförs i Sverige genom sitt ansvar att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning enligt 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Det finns därför anledning att i detta avsnitt närmare redogöra för landstingens tolktjänst.

Det saknas exakta uppgifter om hur stor del av den utförda tolktjänsten som landstingen står för, eftersom det inte finns

någon samlad nationell uppföljning av i vilken utsträckning andra myndigheter, organisationer och företag köper tolktjänster. Mot bakgrund av uppgifter från Tolkledarna, en branschorganisation för tolkföretag, i kombination med det totala antalet tolktimmar som landstingen levererar uppskattar Tolktjänstutredningen att det är rimligt att landstingens tolkcentraler står för 60–70 procent av den sammanlagda tolktjänsten i Sverige.⁶

Landstingens, och i förekommande fall regionernas, tolkcentraler förmedlar och utför huvudsakligen teckenspråkstolkning, skrivtolkning, TSS-tolkning och dövblindtolkning.

Tolkcentralernas placering i landstings-/regionorganisationen varierar. Det vanligaste är att tolkcentralen är en del av habiliterings- eller hjälpmedelsverksamheten. Vissa landsting har s.k. handikappenheter, inom vilka tolkverksamheten är inordnad. I ungefär en tredjedel av landstingen tillhör tolkcentralen öronkliniken/hörselvården.

Gemensamt för samtliga landsting är att det görs en prioritets- och behovsbedömning utifrån gällande prioriteringslistor samt en bedömning av kostnaderna i relation till tolkverksamhetens resurser vid tillfället för beställningen.

I avsnitt 4.4 redogörs närmare för innebörden i landstingens tolktjänst för vardagstolkning.

Typ av tolkuppdrag⁷

De beställda tolkuppdrag som tolkcentralerna utför visar att 43 procent av uppdragen är hälso- och sjukvårdsrelaterade, 24 procent är fritidsrelaterade, 19 procent är arbetsplatsrelaterade och 14 procent är samhällsservicerelaterade.

Prioriteringar

Bestämmelsen om vardagstolkning omfattar många olika situationer och landstingen har ett stort utrymme att närmare bestämma

⁶ SOU 2011:83 s. 75.

⁷ Uppgifterna kommer från Tolktjänstutredningens betänkande SOU 2011:83, uppdaterade inom Socialdepartementet till 2014 års siffror.

dess omfattning och att vid tolkbrist prioritera bland uppdragen. Skyldigheten för landstingen att erbjuda vardagstolkning innebär inte att den enskilde vid behov alltid får en tolk för en viss situation.

Enligt Tolkjänstutredningen finns en viss överensstämmelse mellan landstingen vad gäller huvudprinciper för prioriteringar. Tolk vid t.ex. sjukvårdsbesök och begravningar brukar vara högst prioriterat, tolk vid fritidsaktiviteter brukar vara lägst prioriterat och arbetsplatstolkning brukar ges medelhög prioritet.

3.2.4 Finansiering av samhällets tolkstöd

Finansieringen av samhällets tolkstöd sker på olika sätt. Ett riktat statsbidrag om cirka 75 miljoner kronor fördelas årligen via Socialstyrelsen till landstingen. Dessa avsätter därutöver cirka 156 miljoner kronor i egna resurser⁸.

Utöver landstingens tolktjänst finansieras samhällets tolkstöd på olika sätt. Under 2014 användes cirka 37 miljoner kronor för utbildningstolkning inom universitets- och högskolesystemet, cirka tre miljoner kronor användes av Arbetsförmedlingen för ekonomiskt stöd till tolk för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som tar del av utbildning inom ett företag, och Specialpedagogiska skolmyndigheten fördelade drygt 16 miljoner kronor som särskilt utbildningsstöd till folkhögskolorna för tolktjänster. Vidare avsattes under 2014 cirka 45 miljoner kronor av Post- och telestyrelsen för de tre förmedlingstjänsterna bildtelefoni, texttelefoni och teletal. Socialstyrelsen fördelade 2014 drygt 9 miljoner kronor i statsbidrag till den s.k. rikstolktjänsten. Därutöver avsätts medel inom ramen för ett antal statliga myndigheters ordinarie förvaltningsanslag. Även kommuner och ideella verksamheter finansierar tolkstöd inom sina respektive verksamheter. Enskilda arbetsgivare med tolkbehov anlitar eller anställer i vissa fall själva tolkar.

⁸ Beräknat genom att dra ifrån statsbidragsbeloppet från de 231 mnkr som var den uppskattade totalkostnad för landstingens tolkning år 2014 enligt Nyckeltal 2014, rapport tolkcentraler, Helseplan Nysam AB.

4 Gällande rätt

4.1 Inledning

Den centrala bestämmelsen om tolkstöd för döva och hörsel-skadade personer finns i 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och rör landstingets skyldighet att erbjuda tolktjänst för vardags-tolkning. För att ge en överblick över rättsområdet tolkstöd och en uppfattning om områdets komplexitet beskrivs även andra rele-vanta regelverk och principer, samt ges en kortfattad beskrivning av bakgrunden till gällande bestämmelser om landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning.

4.2 Internationella överenskommelser

4.2.1 Förenta nationerna

I FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter anges att varje konventionsstat åtar sig att respektera och tillför-säkra var och en som befinner sig inom dess territorium och är underkastade dess jurisdiktion rättigheterna i denna konvention utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av bl.a. språk (artikel 2.1).

Enligt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter åtar sig konventionsstaterna att garantera att de rättig-heter som konventionen omfattar kan utövas utan diskriminering på grund av bl.a. språk.

I FN:s barnkonvention finns en bestämmelse som motsvarar artikel 2 i konventionen om medborgerliga och politiska rättig-heter.

4.2.2 Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning avser att säkerställa att personer med funktionsnedsättning kommer i åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Den slår fast ett antal vägledande principer som rätten till icke-diskriminering, jämlikhet, oberoende, delaktighet och lika möjligheter. I konventionen finns bestämmelser som specifikt rör situationen för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. I och med att Sverige även har tillträtt ett fakultativt (frivilligt) protokoll till konventionen har den som anser att hans eller hennes rättigheter har kränkts möjlighet att klaga till en övervakningskommitté.

4.3 Grundläggande principer och lagar i Sverige

4.3.1 De funktionshinderspolitiska målen

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken Från patient till medborgare slås det fast att personer med funktionsnedsättning ska ha samma möjligheter som andra att delta i samhället (prop. 1999/2000:79). I den tredje och sista uppföljningen av den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (skr. 2009/10:166) tydliggjorde regeringen att målen för funktionshinderspolitiken och inriktningen ska ligga fast; en samhällsgemenskap som grund, ett samhälle som utformas så att människor med funktionsnedsättning i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhället och jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, män och kvinnor med funktionsnedsättning.

Enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet 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. För personer med dövblindhet samt döva och

hörselskadade personer kan detta t.ex. innebära att information måste finnas på teckenspråk.

Ett antal myndigheter har även ett utpekat sektorsansvar inskrivet i sina respektive instruktioner i enlighet med det arbetssätt som lanserades i ovan nämnda nationella handlingsplan för handikappolitiken.

4.3.2 Ansvars- och finansieringsprincipen

Ansvars- och finansieringsprincipen formulerades redan 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.

4.3.3 Regeringsformen och diskrimineringslagen

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen ska det allmänna motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Bestämmelsen är ett så kallat program- och målsättningsstadgande. Den ger uttryck för vissa fundamentala värderingar som är avsedda att vara vägledande för all offentlig verksamhet.

Diskrimineringslagen (2008:567) har till ändamål att motverka diskriminering och främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet,

religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. Diskrimineringslagen gäller för arbetsliv, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i arbetstagar-, arbetsgivar- och yrkesorganisationer, tillhandahållande av varor, tjänster och bostäder, anordnande av allmän sammankomst och offentlig tillställning, hälso- och sjukvård, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, statligt studiestöd, värn- och civilplikt samt i vissa avseenden för dem som har offentlig anställning.

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

Diskrimineringslagens bestämmelser definierar diskriminering som både direkt och indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet, trakasserier och sexuella trakasserier, samt instruktioner att diskriminera. Lagens diskrimineringsbegrepp har sitt ursprung i de EU-rättsliga förbuden mot diskriminering.

4.3.4 Språklagen

Den 1 juli 2009 trädde en ny språklag (2009:600) i kraft. I lagen finns bestämmelser om det svenska språket, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket samt om språkanvändning i offentlig verksamhet och i internationella sammanhang. 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.

Det allmänna har enligt 9 § språklagen ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket. Samhället har också enligt 14 och 15 §§ ansvar 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.

4.3.5 Stöd från arbetsgivaren

Enligt 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska arbetsgivaren genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Vid arbetets planläggning och anordnande ska beaktas att människors förutsättningar att utföra arbetsuppgifter är olika. Genom dessa bestämmelser förtydligas arbetsgivarens skyldighet att dels anpassa arbetsförhållandena till arbetstagarens särskilda förutsättningar, dels även i övrigt ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Att på detta sätt ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar kan t.ex. innebära en bedömning i det enskilda fallet av om arbetstagaren behöver särskilda personella stödinsatser m.m.⁹

På arbetslivsområdet samverkar bestämmelserna i arbetsmiljölagen med diskrimineringsförbuden i diskrimineringslagen.

Den 1 januari 2015 infördes en ny form av diskriminering som avser bristande tillgänglighet. Syftet med lagändringen är 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. 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 skäligen 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 diskrimineringslagen). Den nya bestämmelsen i diskrimineringslagen är inte avsedd att innebära någon egentlig förändring i förhållande till vad som gällde tidigare.

Om det inte skäligen kan krävas att arbetsgivaren vidtar åtgärderna i fråga är det inte fråga om diskriminering i lagens mening. Vid bedömningen av om åtgärderna är skäligen ska hänsyn tas till arbetsgivarens ekonomi och övriga förhållanden, arten och

⁹ Prop. 2013/14:198 s. 39 f.

graden av arbetstagarens funktionsnedsättning och anställningens varaktighet och form.

4.3.6 Arbetsförmedlingens insatser

Arbetsförmedlingen får i vissa fall med stöd av förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (nedan förordningen) bevilja särskilda insatser för hörselskadade, döva och personer med dövblindhet. Enligt 16 § i förordningen får Arbetsförmedlingen bevilja ekonomiskt stöd med högst 50 000 kronor per år till kostnader för tolk åt barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som tar del av utbildning inom ett företag. Stödet enligt 16 § kan ges till kurser och utbildning men även till tolktjänst vid 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 avse utbildning både inom och utom landet.

Arbetsförmedlingen får vidare enligt 18 och 19 §§ samma förordning lämna stöd 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. Stöd till personligt biträde kan kombineras med utvecklingsanställning eller trygghetsanställning. Stödet kan vidare erhållas av 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 enligt 19 § i förordningen stöd lämnas med högst 120 000 kronor per år. Stödet till personligt biträde avser att vara en ekonomisk kompensation till arbetsgivaren om den anställer eller har anställt en person som har nedsatt arbetsförmåga på grund av en funktionsnedsättning och som behöver personligt stöd för att klara sina arbetsuppgifter.

Arbetsförmedlingen kan också utse en särskild stödperson för introduktion och uppföljning, en så kallad SIUS-konsulent. En SIUS-konsulent kan utses åt en person med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som behöver extra stöd och träning i inledningsskedet av en anställning eller under arbetspraktik som föregår en anställning. Insatsen kan lämnas i högst sex månader under introduktionen samt under uppföljning av anställningen (20 och 21 §§ i förordningen).

I 9 § i förordningen anges att Arbetsförmedlingen bedömer vilka stöd och insatser som är lämpliga i varje enskilt fall. Av 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att en anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

4.3.7 Tolk vid vissa myndighetskontakter

Förvaltningslagen (1986:223), FL, reglerar bl. a. förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden.

I 8 § FL regleras när myndigheter bör anlita tolk. Enligt paragrafen, som gäller vid all ärendehandläggning och avser både muntlig tolkning och översättning, bör en myndighet, som har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, vid behov anlita tolk.

I förarbetena till 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.¹⁰

Justitieombudsmannen, JO, har understrukt att det är myndigheten själv som i det enskilda fallet bedömer om det finns något

¹⁰ Prop. 1985/86:80 s. 26 f.

behov av tolkning.¹¹ JO har vid upprepade tillfällen framhållit att myndigheterna har att ta hänsyn till sådana faktorer som ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som ges in och kostnaden för översättningen i förhållande till ärendets betydelse.¹²

4.3.8 Tolk i domstol

Användandet av tolk i domstol regleras dels i förvaltningsprocesslagen (1971:291)FPL, dels i rättegångsbalken, RB. I förvaltningsprocesslagen är regeln utformad som en skyldighet för domstolarna att anlita tolk om part, vittne eller annan är allvarligt tal- eller hörselskadad och ska höras inför rätten (50 § första stycket). Det framgår vidare av 50 § FPL att rätten även i annat fall vid behov får anlita tolk.

I 5 kap. 6 § RB, regleras de situationer då domstolen har att anlita tolk. Domstolen ska anlita tolk om den som behöver tolken är misstänkt i ett brottmål och det är muntlig förhandling. Rätten får anlita tolk om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten behöver tolk. Bestämmelsen omfattar både språktolkar och tolkar för den som till följd av en hörselnedsättning eller talsvårigheter behöver en tolk. Om det är lämpligt får, enligt 5 kap. 6 § tredje stycket RB, ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.

4.3.9 Stöd i skolan

Skollagen (2010:800) innehåller regler om skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna som anordnas av det offentliga eller av enskilda. Skollagen slår fast principen om alla barns lika rätt till utbildning (1 kap. 8 §).

I skollagen framgår att alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna ut-

¹¹ JO 2003/04 s. 174.

¹² JO 2007/08 s. 416, JO 2008/09s. 192, beslut 2009-03-19, dnr 305-2008, och beslut 2009-04-03, dnr 5203-2007.

vecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (3 kap. 3 §). Bestämmelserna i 3 kap. 6–10 §§ skollagen om särskilt stöd gäller även i förskoleklass och i fritidshemmet. Däremot gäller de inte barn i förskolan och i de skolformer som riktar sig till vuxna, dvs. kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare.

Av förarbetena till skollagen framgår att det inte finns någon definition av begreppet ”behov av särskilt stöd” i lagen. 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.¹³

4.4 Bakgrund till tolktjänst för vardagstolkning

Landstingen har alltsedan ett riksdagsbeslut 1968 tillhandahållit tolktjänst för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet, då inom ramen för landstingens hjälpmedelsverksamhet. Socialstyrelsen gav 1969 ut exempel på situationer i det dagliga livet (Socialstyrelsens cirkulär 21 april 1969 angående tolkhjälp åt döva), där det kan finnas behov av s.k. vardagstolkning.¹⁴ Socialstyrelsen nämner t.ex. tolk vid läkar- och tandläkarbesök, vid kontakter med myndigheter, vid ärenden till affär, apotek, bibliotek osv., vid fackliga möten och information på arbetsplatsen. Viss verksamhet inom kyrkan, t.ex. dop, konfirmation, vigsel och begravning, innefattas också i vardagstolkningen.

Den lagstadgade skyldigheten för landstingen att tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning infördes i samband med den så kallade handikappreformen 1994 genom ett tillägg i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL.

I samband med 1994 års lagreglering vidgades begreppet vardagstolkning till att omfatta tolktjänst för att få en meningsfull

¹³ Prop. 2009/10:165 s. 287.

¹⁴ Prop. 1992/93:159 s. 156.

fritid och rekreation, vid föreningsverksamhet och för vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet samt för personer som sysselsätts i daglig verksamhet. I förarbetena till lagen konstateras att vardagstolkning berör en mängd situationer i vardagslivet som det inte är möjligt eller önskvärt att noga precisera (prop. 1992/93:159 s. 202 f). När det gäller tolktjänst i arbetslivet anförts 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, utöver tillfällen som nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller på annan arbetsplats. Det betonas att dåvarande Arbetsmarknadsverket (AMV) bekostade tolktjänst vid nyanställning, introduktion på arbetsplatsen och utbildning inom ett företag. Behov av tolk i det löpande arbetet jämföras med arbetsbiträde och ersätts av arbetsförmedlingen enligt reglerna i förordningen (1987:409) om bidrag till arbetshjälpmedel. Landstingen bekostar tolk vid t.ex. personalsammankomster och fackliga möten på arbetsplatsen. I propositionen anförts vidare att det finns anledning att precisera, förenkla och samordna hanteringen av den tolkservice i arbetslivet som ges av AMV i vissa fall och landstingen i andra fall, varför begreppet utvidgas på sätt som ovan redogjorts för, dvs. till att även omfatta bl.a. vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet.

4.4.1 Landstingets ansvar för tolktjänst

Landstingets ansvar för tolktjänst regleras i 3 b § HSL och innebär en skyldighet för landstinget att organisera, finansiera och tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet.¹⁵ Enligt bestämmelsen ska landstinget erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för de ur målgruppen som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna där enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där.

Trots att bestämmelsen är placerad under rubriken "Landstingens hälso- och sjukvård" i HSL är tolktjänsten definitionsmässigt inte att betrakta som hälso- och sjukvård (jfr 1 § HSL). I praktiken

¹⁵ Prop. 1992/93:159 s. 201.

hanterar emellertid landstingen tolkuppdragen utifrån vissa av bestämmelserna i HSL. Till exempel prioriteras uppdragen utifrån 2 § och 28 § HSL om behov och kostnadseffektivitet. Landstingen hänvisar i viss utsträckning tolkanvändarna till patientnämnderna som har att stödja och hjälpa patienter inom bland annat den hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen som bedrivs av landsting. Det är emellertid tydligt att tolktjänsten står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg, som även har att pröva klagomål mot verksamheten. I Patientsäkerhetslagen (2010:659), som i huvudsak reglerar IVO:s verksamhet, anges nämligen att med hälso- och sjukvård enligt den lagen avses verksamhet som omfattas av HSL. Andra möjligheter att påtala brister i tolktjänsten är att vända sig till Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK).

I samband med att landstingens tolktjänst lagreglerades i HSL uttalade regeringen att den övervägt om en reglering borde utformas som en skyldighet för huvudmännen att tillhandahålla tolktjänst eller som en rättighet för den enskilde att erhålla tolktjänst.¹⁶ Den utredning¹⁷ som låg till grund för propositionen valde att föreslå en reglering i form av ett tillägg i HSL. I utredningen anfördes bl.a. att en rättighetslag inte ansågs kunna uppfyllas p.g.a. tolkbrist och att brukarnas krav på kvalitet skulle få stå tillbaka.¹⁸ Regeringen delade utredningens bedömning och anförde i ovan nämnd proposition att en skyldighet för landstingen att erbjuda tolktjänst borde skapa förutsättningar för ett fortsatt utveckling av tolktjänsten och en bättre anpassning av servicen till olika tolkanvändares behov.

Ett landstings besked att tolk inte kommer att erbjudas vid ett visst tillfälle kan inte överklagas.

¹⁶ Prop. 1992/93:159 s. 155.

¹⁷ SOU 1991:97.

¹⁸ A s. 82.

5 Överväganden och förslag

5.1 En lag om tolktjänst för vardagstolkning införs

Förslag: Landstingets skyldighet att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet ska regleras i en ny skyldighetslag som inte hör samman med hälso- och sjukvården. Bestämmelsen om vardagstolkning i 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, ska upphöra att gälla. Vardagstolkningsbegreppet ska dock finnas kvar och ha samma innebörd som tidigare. I lagen ska tydliggöras att lagen inte innebär någon inskränkning i det ansvar som andra kan ha enligt annan författning. Att bestämmelsen utmönstras ur HSL innebär att en hänvisning i patientlagen (2014:821) tas bort.

Skälen för förslaget: Möjligheten att få tolk för döva och hörselskadade personer regleras i många olika regelverk, vilket har ansetts bidra till oklarheter både avseende ansvar och i vilka situationer tolk kan erbjudas.¹⁹

I 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, regleras landstingets skyldighet att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna där enligt 16 § folkbokföringslagen och stadigvarande vistas där. Utöver bestämmelsen i HSL finns en flora av bestämmelser som i olika

¹⁹ En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83), Socialstyrelsen, Begreppet vardagstolkning – Om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade, 2008, samt uppgifter framförda vid den interdepartementala arbetsgruppens möten med tolkanvändare och berörda samhällsaktörer.

omfattning kan innebära en möjlighet för döva och hörselskadade att få tolkstöd.

En grundläggande bestämmelse är 8 § förvaltningslagen (1986:223) som reglerar myndigheters ärendehantering och innebär att myndigheter som har att göra med någon som är allvarligt hörsel- eller talskadad vid behov bör anlita tolk. Även i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291) finns bestämmelser om att myndigheter och domstolar ska tillhandahålla tolk vid behov.

Därutöver finns en bestämmelse i 16 § förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga om Arbetsförmedlingens möjlighet att lämna ekonomiskt stöd för tolkkostnader i vissa fall för målgruppen. Stödet uppgår till maximalt 50 000 kronor per person och år och omfattar personer ur målgruppen som tar del av utbildning inom ett företag. Det finns även regelverk som avser olika stödåtgärder för personer med särskilda behov och förutsättningar i bl.a. skollagen (2010:800).

Arbetsgivare har ett ansvar för att anpassa sin verksamhet i förhållande till sina anställda. Enligt 3 kap. 3 § arbetsmiljölagen (1977:1160) ska arbetsgivaren genom att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet. Bestämmelsen samverkar i viss mån med diskrimineringslagen (2008:567). Sedan den 1 januari 2015 finns en ny form av diskriminering i diskrimineringslagen som avser bristande tillgänglighet och som kan bli aktuell att tillämpa om brister i stöd- och anpassningsåtgärder i t.ex. arbetslivet och högskolan kan påvisas.

Ansvar- och finansieringsprincipen är vidare grundläggande för döva och hörselskadade personers tillgång till tolk inom olika samhällsområden. Principen innebär att varje sektor i samhället har ett ansvar för att utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla människor, inklusive personer med funktionsnedsättning. Kostnader för att undanröja hinder och för nödvändiga anpassningsåtgärder ska betraktas som en del av ordinarie verksamhet.

Från ett vårdperspektiv till ett språkperspektiv

Synen på teckenspråket har under de senaste decennierna gått från ett vård- och omsorgsperspektiv till ett språk- och tillgänglighetsperspektiv. Genom införandet av språklagen (2009:600) har det svenska teckenspråket fått en ställning som på många sätt motsvarar de nationella minoritetsspråkens ställning. Det allmänna har enligt 9 § språklagen ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket. Samhället har också enligt 14 och 15 §§ ansvar 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. Teckenspråket är förstaspråk för många döva och hörselskadade. Det ändrade synsättet och införandet av en språklag som ålägger det allmänna att skydda och främja teckenspråket medför att perspektivet på tolk-användare har ändrats från objekt för språkträning till medborgare med teckenspråk som förstaspråk.

Tolktjänst för vardagstolkning är en samhällsservice som landstingen är skyldiga att tillhandahålla för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Tolktjänsten är en viktig förutsättning för dessa människors möjlighet till delaktighet och inflytande i samhället genom att den möjliggör ömsesidig kommunikation, informations- och erfarenhetsutbyte och förståelse mellan döva och hörselskadade och hörande personer.

Ökad tydlighet kring vad som ingår i landstingets tolktjänst för vardagstolkning

Ovanstående regelverk anger olika huvudmäns ansvar att tillhandahålla tolk eller motsvarande i olika situationer. Att ansvaret är spritt har ansetts bidra till att systemet för tolk är svåröverblickbart och rörigt. Det är emellertid inte möjligt att samla alla eller ens huvuddelen av dessa bestämmelser i en lag givet de olika regelverkens innebörd, ställning och tillämpningsområden.

Landstingen svarar i dag för en betydande del av den tolkning för målgruppen som utförs i Sverige. Det saknas exakta uppgifter om hur stor den delen är eftersom det inte finns någon samlad nationell uppföljning av i vilken utsträckning andra myndigheter, organisationer och företag köper tolktjänster. Tolktjänstutred-

ningen uppskattar att landstingens tolkcentraler står för 60–70 procent av den sammanlagda tolkning som sker för döva och hörselskadade i Sverige.²⁰

Samtidigt som landstingen svarar för huvuddelen av den tolkning till målgruppen som utförs råder det många gånger oklarhet om i vilka situationer landstingen ska erbjuda tolk. Bestämmelsen i 3 b § HSL är kortfattad och lämnar utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det finns därför skäl att i lag tydliggöra vad som kan ingå i landstingens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning. Av samma skäl finns det anledning att tydliggöra att landstingens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning inte förtar det ansvar som andra aktörer kan ha i det specifika fallet enligt andra bestämmelser. Vidare finns det med hänsyn till den perspektivförskjutning som har skett i synen på tolkanvändare från objekt för språkträning till medborgare med teckenspråk som förstaspråk skäl att lyfta ur tolktjänst för vardagstolkning från HSL till en egen lag.

Konsekvenser av en lag om tolktjänst för vardagstolkning

Med en lag om tolktjänst för vardagstolkning finns bättre förutsättningar att tydliggöra vad som ingår i t.ex. vardagstolkning och hur olika begrepp ska förstås. Sådana tydliggöranden är mindre lämpliga att införa i HSL eftersom HSL är en s.k. ramlag.

En mer utförlig och tydlig reglering av landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning kan skapa ett tydligare regelverk om vad landstingets ansvar för vardagstolkning innebär och därmed mindre tillämpningsproblem, vilket också kan bidra till en mer likvärdig tolktjänst i landet. En ökad tydlighet om landstingets ansvar kan också bidra till att diskussioner om betalningsansvar i större utsträckning kan undvikas.

En annan fördel med att utmönstra tolktjänsten ur HSL är att frågan om tolktjänsten definitionsmässigt utgör hälso- och sjukvård inte längre behöver ge upphov till tillämpningsproblem.

Att tydliggöra landstingens ansvar i en lag löser emellertid inte alla de svårigheter som anses vara förknippade med nuvarande system för tolktjänst. Olika regelverk med olika huvudmän innebär

²⁰ SOU 2011:83 s. 75.

i sig vissa problem med överskådlighet och gränsdragningar. En lag om landstingens tolktjänst kan dock bidra till att minska osäkerheten om vad som är landstingets ansvar och minska administration och diskussioner om betalningsansvar. I avsnitt 5.3, nedan, utvecklas hur landstingen kan samverka om tolktjänst samt hur en gemensam administrativ ingång för bokning m.m. av tolk kan bidra till en bättre samordning och mer likvärdig tolktjänst i landet.

En konsekvens av att reglera den landstingsdrivna tolktjänsten vid sidan av hälso- och sjukvården är att området organisatoriskt blir litet, med risk för en svagare ställning inom landstingssfären. En annan risk med att reglera landstingens tolktjänst utanför HSL är osäkerheten om vilka övriga principer och bestämmelser i HSL som landstingen de facto tillämpar även avseende tolktjänsten. Många bestämmelser i HSL och i andra lagar som rör hälso- och sjukvård tar inte sikte på tolktjänsten och tolktjänsten är inte definitionsmässigt hälso- och sjukvård (jfr 1 § HSL). Oaktat detta tillämpar landstingen i olika utsträckning vissa av bestämmelserna i bl.a. HSL och en bedömning måste därför göras av vilka av dessa som bör föras över till den nya lagen. Det finns således en viss risk att den nya lagen inte motsvarar det som de facto gäller för tolktjänsten i dag.

Riskerna med att utmönstra verksamheten ur HSL ska dock inte överdrivas. Sammanfattningsvis kan sägas att tolktjänsten och hälso- och sjukvården i mångt och mycket är väsensskilda verksamheter och att det är logiskt att tolktjänstverksamheten inte regleras i en lag som avser hälso- och sjukvård, alldeles oavsett de organisatoriska aspekterna av en sådan placering. Den samlade bedömningen är att fördelarna med att reglera tolktjänsten i en egen lag väger över de nackdelar som har identifierats.

En skyldighetslag

Promemorians lagförslag är precis som HSL utformat som en skyldighetslag. När landstinget hanterar tolkbokningar och tolkning utförs är det en samhällsservice. En förfrågan om att få tolk till ett specifikt vardagstolkningstillfälle bedöms av landstingen utifrån tillgången till tolk och, om den är begränsad, utifrån de prioriteringsgrunder som anges i lagen och mynnar ut i ett besked

från landstinget. Ett besked om att tolk inte kommer att erbjudas kan, precis som gällt tidigare enligt HSL, inte överklagas.

Övrigt

I och med att tolktjänst för vardagstolkning utmönstras ur HSL är den inte längre en del av hälso- och sjukvården. Genom förslaget ska den inte heller, genom t.ex. en hänvisning till HSL, på annat sätt vara en del av hälso- och sjukvården. En naturlig följd blir därmed att hänvisningen i patientlagen (2014:821) till bestämmelsen om tolktjänst för vardagstolkning i 3 b § HSL ska tas bort. I aktuell paragraf hänvisas till bestämmelser i HSL om landstings respektive kommuners skyldighet att erbjuda vissa insatser för personer med funktionsnedsättning.

5.1.1 Definitioner av vad som ingår i tolktjänst m.m.

Förslag: I lagen ska införas definitioner av tolkanvändare, tolkning, distanstolkning, syntolkning och ledsagning.

Skälen för förslaget: För att tydliggöra vad som ingår i landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning definieras vissa grundläggande uttryck och begrepp i lagen. Genom dessa definitioner tydliggörs vad som i lagen avses med tolkanvändare, tolkning, distanstolkning, syntolkning och ledsagning. Definitionen av tolkanvändare är hämtad från de grupper som omnämns i 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och i förarbetena till den bestämmelsen.²¹ Definitionen av tolkning är hämtad ur Tolktjänstutredningens betänkande som i sin tur bygger på ett förslag från Tolk- och översättarinstitutet.²²

Distanstolkningsbegreppet kommer också från Tolktjänstutredningen.²³ Definitionerna av syntolkning och ledsagning bygger på Förbundet Sveriges Dövblindas definition av dövblindtolkning där momenten syntolkning och ledsagning ingår och definieras.

²¹ Prop. 1992/93:159 s. 152 f.

²² SOU 2011:83 s. 223.

²³ SOU 2011:83 s. 250.

5.1.2 Tydliggörande i lagen av begreppet vardagstolkning

Förslag: För en ökad förståelse av begreppet vardagstolkning anges vissa situationer i lagen som typiskt sett kan höra dit.

I lagen anges även att tolktjänst för vardagstolkning kan erbjudas genom tolkning på plats eller genom distanstolkning.

Bedömning: Socialstyrelsen bör få i uppdrag att följa utvecklingen av landstingens tillämpning av lagen och om det finns skäl närmare överväga behovet av ytterligare vägledning om innebörden av vardagstolkning.

Skälen för förslaget: Landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning regleras i 3 b § HSL. Av förarbetena²⁴ framgår bl.a. att vardagstolkning omfattar tolktjänst i olika situationer i vardagslivet såsom exempelvis läkar- och tandläkarbesök, bankärenden, viktigare inköp, rättshjälp, fritids- och rekreationsaktiviteter samt föreningsaktiviteter liksom dop, konfirmation, bröllop och begravning. Även besök hos försäkringskassan, socialtjänstens organ samt olika myndigheter omfattas. Vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet ingår också i vardagstolkningsbegreppet.

Vidare betonas i förarbetena att landstingen i sin praktiska verksamhet ska ge begreppet en sådan innebörd att döva, hörselskadade och personer med dövblindhet får sina grundläggande behov av tolktjänst tillgodosedda. Exempelen i förarbetena ska därför ses som vägledande men inte uttömmande.

Begreppet vardagstolkning förtydligas i lagen

Landstingens ansvar för att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning ska även fortsatt framgå av lag. Vidare bör det i den nya lagen tydliggöras vad som kan avses med vardagstolkning. De situationer som anges i lagen motsvarar i huvudsak de "typsituationer" som anges i förarbetena²⁵ till nuvarande bestämmelse i HSL och innebär ingen förändring i sak i förhållande till tidigare. Begreppet "situa-

²⁴ Prop. 1992/93:159 s. 201 f.

²⁵ Prop. 1992/93:159 s. 201 f.

tioner av privat karaktär” är emellertid nytt i förhållande till förarbetena och är avsett att endast fungera som samlingsbegrepp för vissa av de exempel som anges i förarbetena och som inte sorterar in under en redan etablerad ”typsituation”. Ytterst torde dock vardagstolkning avgränsas i förhållande till andra aktörers konkreta ansvar i specifika situationer och inte utifrån vilken typ av aktivitet det rör. Dock ska det enligt förarbetena till HSL röra sig om grundläggande tolktjänster.

De situationer som lyfts fram i lagen syftar som ovan angetts till att förtydliga och förenkla för tolkanvändare och de som har att tillämpa lagen och ska betraktas som en vägledning.

Med situationer av privat karaktär avses t.ex. viktigare inköp eller bankärenden samt dop, konfirmationer, vigslar och begravningar. Det kan också vara fråga om att tolkanvändaren behöver tolktjänst för att kunna få juridisk rådgivning eller liknande.

Med fritidsaktiviteter och att delta i föreningslivet avses t.ex. tolk om en hörande föreläsare anlitas och även när olika tolkmetoder behöver användas. Tolktjänst för fritid i form av rekreation, t.ex. en resa, omfattas. Vidare kan avses tolk för att besöka ett museum, se en teaterföreställning eller att engagera sig inom en idrottsförening. Om museet eller teatern har gjort sin verksamhet tillgänglig för tolkanvändare, t.ex. genom att tecken-språkstolka en guidad visning eller en teaterföreställning, är museet respektive teatern ansvarigt för att anlita och bekosta tolk i enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen.

Med besök hos hälso- och sjukvården avses all vård, oavsett huvudman och driftsform. Vardagstolkning omfattar således även den kommunala och privata hälso- och sjukvården. Vård som det kan vara fråga om är t.ex. besök hos tandläkare, distriktssköterska, arbetsterapeut eller sjukgymnast.

Med vissa grundläggande situationer i arbetslivet avses, precis som tidigare, vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet. Det kan till exempel handla om arbetsplatsmöten, fackliga möten, samtal med arbetsgivaren, vid nyanställning, introduktion, utbildning och anställningsintervju men även andra situationer då det är av vikt att kommunikation kan ske.

När det gäller tolk i utbildningssituationer inom företaget är detta en fråga som kan komma att omfattas av Arbetsförmedlingens särskilda stöd, men om sådant stöd inte lämnas om-

fattas sådan utbildning självklart av landstingets ansvar för vardagstolkning. Arbetsförmedlingen bedömer vilka stöd och insatser som är lämpliga i varje enskilt fall. Arbetsförmedlingen kan inte lämna stöd om kostnaden redan överskridit det maximala belopp som Arbetsförmedlingen får betala ut per person och år.

En bestämmelse om landstingens vardagstolkning kan aldrig vara heltäckande då situationerna kan vara av mycket varierande slag.

Landstingets ansvar begränsar sig till dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), FBL, och som stadigvarande vistas där. Bosättningsbegreppet är detsamma som i FBL och innebär ingen förändring i förhållande till vad som gäller i dag.

I de situationer då andra aktörer har ansvar för att ge tolkstöd har landstinget inte något ansvar för att förmedla tolk. Detta är ingenting nytt i förhållande till vad som gällt enligt HSL.

I den mån landstingen väljer att hjälpa till att förmedla tolk till andra ansvariga aktörer är detta någonting som faller utanför aktuell lagstiftning och som måste ske med beaktande av t.ex. kommunallagen (1991:900) och lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

För att stödja landstingen i deras tillämpning av den särskilda lagen bör Socialstyrelsen få i uppdrag att följa utvecklingen och om det finns skäl närmare överväga behovet av ytterligare vägledning om innebörden av vardagstolkning.

Distanstolkning anges uttryckligen i lagen som ett sätt att erbjuda vardagstolkning

Vardagstolkning kan antingen utföras genom att en tolk utför tolkning på plats eller genom distanstolkning. Distanstolkning är tolkning där minst en part fysiskt befinner sig på annan plats och står i kontakt med de andra parterna genom en förbindelse med någon kombination av ljud, bild och text. Det som avses är en situation då det föreligger endast en förbindelse mellan personerna. Förmedling är tolkning där minst två parter fysiskt befinner sig på olika platser och står i kontakt med de andra parterna genom två eller flera förbindelser, med någon kombination av ljud, bild och

text. Föreligger det flera förbindelser mellan personerna är det således förmedling.

Flera landsting bedriver egen tolkningsverksamhet på distans inom den vardagstolkning som de är skyldiga att erbjuda. Distanstolkning kan många gånger vara ett bra och ändamålsenligt alternativ till tolkning på plats, särskilt i situationer där kommunikationen handlar mer om information än dialog, liksom i situationer där tolkanvändaren av integritetsskäl hellre har en tolk närvarande på distans.

Den tekniska utvecklingen går framåt, även om det finns förbättringspotential både vad avser bildkvalitet och interoperabilitet mellan olika tekniska produkter. Distanstolkning kan göra tolkningen mer lättillgänglig och vara ett bra alternativ vid akuta tolkbehov eller vid vissa korta tolkuppdrag. Vidare kan en ändamålsenlig och brukarorienterad användning av distanstolkning bidra till ett mer resurseffektivt utnyttjande av tillgängliga tolkresurser, bl.a. genom minskade restider för tolken. Specifika ämneskunskaper eller andra kompetenser hos en tolk kan dessutom utnyttjas på ett mer effektivt sätt, t.ex. om det är långa avstånd mellan tillgänglig tolk och tolkanvändare. De möjligheter till ökad samverkan som föreslås nedan, i avsnitt 5.1.3, vad avser ett undantag från lokaliseringsprincipen möjliggör även för exempelvis små landsting att få tillgång till särskilda tolkkunskaper.

Distanstolkning är således ett sätt att göra tolktjänsten mer kostnadseffektiv och kan med bra teknisk utrustning och rätt mötesteknik i vissa situationer vara ett fullvärdigt alternativ till tolk på plats. Bedömningen är att det är viktigt att lyfta fram distanstolkningen i lagen även om det är upp till landstingen att välja metod utifrån vad den enskilda situationen kräver.

5.1.3 Möjlighet att sluta avtal och undantag från lokaliseringsprincipen för ökad flexibilitet

Förslag: I lagen införs en bestämmelse som möjliggör att ett landsting sluter avtal med någon annan om att tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning. Vidare införs ett undantag från lokaliseringsprincipen i och med att ett landsting får tillhandahålla tjänster som ett annat landsting är ansvarigt för enligt den nya lagen, om landstingen kommer överens om det. Landstinget har oaktat ett sådant avtal eller en sådan överenskommelse kvar det övergripandet ansvaret enligt lagen.

Skälen för förslaget: Flera landsting använder sig i dag av offentlig upphandling för att t.ex. handla upp tolkar för att tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning. Denna möjlighet bör finnas kvar när tolktjänsten regleras i en egen lag.

Vidare bör lagen öppna upp för att landstingen i detta sammanhang ska kunna tillhandahålla tjänster åt ett annat landsting. En förutsättning för det är givetvis att landstingen kommer överens om det. I nuläget ser regleringen ut så att varje landsting har en skyldighet att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning åt sina landstingsinvånare. Med hänsyn till lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen är landstingen i princip också begränsade till att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning åt sina egna landstingsinvånare. Någon undantagsbestämmelse från lokaliseringsprincipen finns inte i dag för tolktjänsten men väl för hälso- och sjukvården i övrig.

Då tolktjänsten är ett förhållandevis smalt verksamhetsområde med relativt sett få tolkar som förväntas hantera många olika tolkmetoder, kan det finnas skäl för landstingen att samverka i viss utsträckning. De möjligheter som finns att samverka genom t.ex. kommunalförbund har av olika skäl inte använts av landstingen. Ett av skälen tycks vara att byråkratin och beslutsgångarna upplevs som tröga i en sådan samverkansform. Ett annat skäl kan vara att området inte är särskilt högt prioriterat inom landstingssfären. Samtidigt har det under arbetet med underlaget till denna promemoria framkommit att det finns områden där landstingen har intresse av att samverka.

Det finns därför skäl som talar för att i den särskilda lagen göra ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Med en möjlighet att utnyttja hela landets samlade tolkkompetens förbättras förutsättningarna att få lämplig kompetens kopplad till en viss tolksituation eller att ha möjlighet att erbjuda tolk vid större evenemang. Vidare ökar möjligheterna att samverka kring akuta tolksituationer dygnet runt. Sådan tolkning kan då ske antingen på plats eller på distans beroende på vad som är lämpligast i den enskilda situationen. Mer samverkan mellan landstingen bedöms även ge bättre förutsättningar för att uppnå nationell likvärdighet, för att möta behov av specialistkompetens, för kvalitetsuppföljning och statistikförsörjning. Hur samverkan och utveckling i dessa frågor kan ske utvecklas i avsnitt 5.3, nedan.

Det finns vidare skäl att säkerställa möjligheterna för landstingen att samverka kring distanstolkning och andra tekniska lösningar. Den tekniska utveckling som sker på området kommunikation för döva och hörselskadade personer utvecklas snabbt och förväntas leda till fördelar för såväl brukare som för samhället i stort. Sådana tjänster karaktäriseras ofta av att de är oberoende av tolkanvändarens lokalisering. Med en ökad användning av distanstolkning frigörs resurser från till exempel restid för tolken, vilket även är positivt ur miljösynpunkt. Det finns även stordriftsfördelar att vinna om landstingen samverkar kring uppbyggnaden och driften av den tekniska utrustning som krävs för till exempel distanstolkning. Eftersom svensk teckenspråkstolkning och andra för målgruppen adekvata tolkmetoder är ett smalt område bedöms ökad samverkan kunna leda till högre resurs- och kostnadseffektivitet. Ett annat område som landstingen skulle kunna samverka kring med ett undantag från lokaliseringsprincipen är frågor om bokning av tolktjänster för att möjliggöra en ingång för tolkanvändare som ska boka tolk (se närmare under avsnitt 5.3).

5.1.4 Vissa särskilda bestämmelser för personer med dövblindhet

Förslag: I lagen anges att i tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet ingår utöver tolkning även syntolkning och ledsagning i direkt anslutning till tolktillfället.

Vidare införs bestämmelser i lagen, i socialtjänstlagen (2001:453) och i lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade om att landsting och kommuner vid behov ska ingå en överenskommelse om ett samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av tolktjänst från landstinget och ledsagarservice från kommunen.

Skälen för förslaget: Ett fåtal personer i Sverige som är dövblinda har behov av såväl kommunens ledsagarservice som landstingets tolktjänst. Dessa personer har en sammansatt problematik med såväl kommunikation som att orientera sig i rummet. Av naturliga skäl är deras stödbehov ofta förhållandevis stort.

I tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet ingår utöver tolkning även syntolkning och ledsagning i direkt anslutning till tolktillfället, vilket tydliggörs i lagen om tolktjänst för vardagstolkning. Ledsagarservice, som kommunen är huvudman för, syftar till att bryta den isolering som ofta blir följden av en omfattande funktionsnedsättning och innebär enligt förarbetena möjlighet att komma ut bland människor, att kunna delta i kulturlivet eller träffa vänner.²⁶ I lagstiftningen har det inte reglerats på detaljnivå hur ansvaret mellan dessa tjänster eller insatser ska fördelas. Det medför att det många gånger uppkommer gränsdragningsproblem kring dessa två tjänster som medför att den enskilde brukaren får agera samverkanspart mellan landstinget och kommunen för att, om möjligt, få tillgång till en adekvat tjänst.²⁷

Ibland uppstår situationer då både en tolk från landstinget och en ledsagare från kommunen finns på plats samtidigt. De förhållanden som har påtalats kring denna fråga är varken rimliga utifrån tolkanvändarens redan utsatta position eller ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.

²⁶ Prop. 1992/93:159 s. 178.

²⁷ SOU 2011:83 s. 139 f.

Problemet är inte nytt och har bl.a. försökt att hanteras genom frivilliga överenskommelser mellan landsting och kommun. I en gemensam skrivelse från tidigare Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet till landstingens tolkcentraler och kommunernas handikappomsorg²⁸ anges att landsting och berörd kommun genom en överenskommelse bör dela på kostnaderna i situationer då en och samma person (i detta fall tolk och ledsagare) utför uppgifter åt två huvudmän. Detta tycks dock inte ha varit tillräckligt för att åstadkomma ett gemensamt ansvarstagande i den gråzon som kan uppstå mellan huvudmännens ansvarsområden. I Tolk-tjänstutredningen betänkande framkommer dessutom att många kommuner och landsting saknar överenskommelser.²⁹

För att tydliggöra och förstärka huvudmännens ansvar att erbjuda personer med dövblindhet en sammanhållen tolktjänst föreslås därför att lagen om tolktjänst för vardagstolkning ska reglera landstingets ansvar att vid behov ingå en överenskommelse med kommunen om ett samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av tjänster och insatser från både landsting och kommun. Motsvarande bestämmelser föreslås införas i 5 kap. 8 b § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och i 15 b § i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387, som reglerar kommunernas ansvar för sådana överenskommelser.

Liknande bestämmelser om krav på överenskommelser mellan landsting och kommun finns i fråga om personer med psykisk funktionsnedsättning samt i fråga om personer som missbrukar bl.a. alkohol och narkotika i 8 a och 8 b §§ HSL respektive 5 kap. 8 a och 9 a §§ SoL.³⁰

Mot bakgrund av att frivillighet inte har fungerat för att få till en fungerande situation för denna relativt lilla grupps behov av att kunna kommunicera och delta i samhället bedöms det som angeläget att i lag tydliggöra vikten av ett samarbete. Det saknas uppgifter om det totala antalet individer med dövblindhet som är i behov av både tolkning och ledsagarservice. En uppskattning är att mellan 50 och 100 personer samtidigt nyttjar både landstingets tolktjänst och kommunens ledsagarservice. Med hänsyn till de

²⁸ Skrivelse rubricerad Tolk-tjänst och ledsagarservice, daterad 2004-02-27, SK dnr: 2004/0487, Lf dnr:0313/04.

²⁹ SOU 2011:83 s. 139.

³⁰ Prop. 2008/09:193 s. 13 f och prop. 2012/13:77 s. 9 f.

stora kommunikationsbegränsningar som dövblindhet innebär är dessa personer beroende av att huvudmännen samarbetar för att de ska kunna vara delaktiga i samhället. Detta måste emellertid vägas mot respekten för det kommunala självstyret. Det bedöms emellertid att kommuner och landsting bättre bör kunna ta sitt respektive ansvar med hjälp av samverkan inom detta område. Hur överenskommelserna utformas och vad de ska innehålla är dock upp till huvudmännen. Det finns på det sättet inga formkrav för överenskommelserna. De kan slutas på såväl verksamhets- som individnivå, beroende på situation, omfattning och behov i de landsting och kommuner som berörs. Syftet med överenskommelsen är att landsting och kommun vid behov ska etablera samverkansformer för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan huvudmännen och därigenom skapa en mer kostnadseffektiv och, för den enskilde tolk-användaren, mer sammanhållen tjänst.

Sammantaget bedöms förslaget utgöra en liten inskränkning i det kommunala självstyret i förhållande till vad som redan gäller inom detta område. Intresset av att de fåtal personer som har behov av dessa tjänster och insatser garanteras strukturer för fungerande samverkan som tillgodoser deras behov på ett ändamålsenligt sätt bedöms väga över en sådan inskränkning.

Utöver minskade svårigheter för brukarna att administrera sina tolk- och ledsagartjänster bedöms överenskommelserna kunna bidra till att antalet situationer då onödig dubbelbemanning med såväl tolk som ledsagare minskar. Vidare bedöms överenskommelserna kunna bidra till att minska oklarheterna kring ansvaret i situationer då dövblindtolkning och ledsagning sker i nära anslutning till varandra eller när tjänsten är svår att definiera som det ena eller det andra.

Om ett landsting och en kommun redan har en överenskommelse om samarbete beträffande personer med dövblindhet behövs inte någon ytterligare överenskommelse enligt denna paragraf.

5.1.5 Prioriteringar

Förslag: I lagen ska anges att landstinget ska prioritera att ge tolktjänst för vardagstolkning till den som har störst behov av tjänsten. Landstinget får även beakta kostnaden för tjänsten.

Skälen för förslaget: De ekonomiska resurserna för tolktjänst för vardagstolkning är begränsade och behovet av tolktjänst är större än den tolktjänst som samhället i dag erbjuder. Landstingens tolkcentraler saknar tillräckliga resurser för att kunna utföra alla tolkbeställningar om vardagstolkning som kommer in.³¹ Av det skälet måste landstingen prioritera bland uppdragen. Landstingens prioriteringslistor syftar till att ge stöd och vägledning i bedömningen av vilka tolkuppdrag som ska utföras. Andelen av beställda uppdrag 2014 där tolkcentralerna inte kunnat utföra tolkuppdraget p.g.a. tolkbrist är i genomsnitt 3,9 procent. Bedömning av tolkbehov och nödvändiga prioriteringar måste alltid göras inom ramen för de medel som anslagits. Denna princip bör framgå av lag.

När landstinget prövar en tolkbeställning bör vissa kriterier vägas mot varandra. Dessa kriterier bör vara tolkanvändarens behov av tolktjänst samt, om detta inte är tillräckligt, kostnaden för tolktjänst.

När det gäller behovet för tolkanvändaren av tolktjänsten bör tolkanvändarens upplevda behov av en viss tolkning naturligen tillmätas betydelse, men det bör dock inte komma i fråga att helt grunda behovsbedömningen på den enskilde tolkanvändarens subjektiva upplevelser, vilken kan variera från person till person. I stället är det nödvändigt att söka avgöra vilket behov en tolkanvändare typiskt har i en sådan situation.

När det gäller kostnaden för tolktjänst har den självklart stor betydelse för om landstinget kan erbjuda tolktjänst inom ramen för anslagna medel. Det som har störst påverkan på kostnaden för tolktjänstuppdraget är antalet tolkningstimmar. Därutöver ska kostnader för resa, tidspillan, eventuellt uppehälle samt eventuella avgifter m.m. för tolkarna inräknas.

³¹ SOU 2011:83 s. 237.

Avvägningen mellan tolkanvändarens nytta och behov av den aktuella tolkbeställningen samt kostnaden för tolktjänsten innebär att ju större nyttan och behovet är för tolkanvändaren desto större kostnad kan motiveras av landstinget. Allt under förutsättning att anslagna resurser ryms inom den aktuella kostnaden.

Dessa kriterier har även tidigare varit vägledande vid landstingens prioriteringar av uppdragen och kommer från några av de prioriteringsprinciper som gäller för hälso- och sjukvården (jfr t.ex. 2 § och 28 § HSL). För att tydliggöra vilka kriterier som landstinget ska respektive får beakta vid behovsprövningen bör de framgå av lag.

5.1.6 Verksamheten

Förslag: En bestämmelse ska införas i lagen om att verksamheten ska vara av god kvalitet.

I lagen ska även anges att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras.

Skälen för förslaget: Verksamhet enligt denna lag ska vara av god kvalitet. God kvalitet är ett vitt begrepp men avser t.ex. ändamålsenliga rutiner, lämplig personal och ett tydligt ledarskap men även god tillgänglighet, hög tolkkompetens och ett respektfullt bemötande. En viktig faktor är att säkerställa att anlitade tolkar har rätt kompetens för aktuellt tolkuppdrag. Rätt tolk på rätt plats är grundläggande för en kvalitativ tolktjänst. Kvalitet i verksamheten kan vidare t.ex. avse ett effektivt bokningssystem och uppdaterad teknisk utrustning.

Kravet på god kvalitet i verksamheten måste ses både ur tolkanvändarens perspektiv och ur ett personal- och ledningsperspektiv.

Landstinget ska vidare säkerställa att kravet på god kvalitet uppfylls och att system finns för fortlöpande säkring och utveckling av kvaliteten. Kvalitetsarbetet ska omfatta metoder för uppföljning och utvärdering av verksamhetens planering, genomförande, resultat och utveckling.

Landstingets kvalitetsuppföljning omfattar även de överenskommelser som landstinget vid behov ska ingå i fråga om personer med dövblindhet och att dessa fungerar som det är tänkt.

Krav på god kvalitet och på uppföljning av verksamheten har såvitt bedömts även tidigare tillämpats avseende tolktjänsten (jfr 2 a § och 31 § HSL).

5.1.7 Sekretess m.m.

Bedömning: Den nya lagen om tolktjänst för vardagstolkning bedöms inte medföra behov av nya bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt, klagomålshantering och tillsyn.

Skälen för bedömningen:

Sekretess och tystnadsplikt

Utformningen av landstingens tolktjänst skiljer sig i vissa avseenden åt. I samtliga landsting finns det emellertid en administration som bl.a. hanterar bokningar, personal- och uppdragsadministration och andra uppgifter av administrativ karaktär som rör tolktjänsten. I den mån det är fråga om personaladministrativ verksamhet finns ett sekretesskydd för vissa uppgifter i 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. När det gäller den övriga administrativa verksamheten torde de flesta uppgifter vara av sådan karaktär att de kan lämnas ut. Förekommer uppgifter som rör en enskilds hälsa eller sexualliv kan de i viss utsträckning skyddas av sekretessen i 21 kap. 1 § OSL, som gäller oberoende av var uppgifterna finns. Bestämmelsen gäller med ett rakt, kvalificerat skaderekvisit, vilket innebär att ett utlämnande endast kan nekas om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen i 25 kap. OSL blir inte aktuell i tolktjänstens administrativa verksamhet eftersom denna verksamhet inte kan anses utgöra hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagens mening (jfr 1 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL).

När det gäller själva tolkningen följer det av 2 kap. 1 § OSL 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. Det innebär att den som på myndighetens uppdrag medverkar som tolk vid t.ex. ett läkarbesök eller ett möte omfattas av den sekretess som gäller för den aktuella verksamheten. Av detta följer både en tystnadsplikt och ett förbud mot att lämna handlingar som innehåller sekretesskyddade uppgifter vidare. Vid tolkning i verksamhet som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen omfattas auktoriserade tolkar av den tystnadsplikt som följer av bestämmelserna i lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare. För tolkar som inte är auktoriserade får tystnadsplikten, vid tolkning i denna typ av verksamhet, lösas genom avtal eller motsvarande.

De föreslagna bestämmelserna i lagen om tolktjänst för vardagstolkning innebär inte någon förändring som påverkar behovet av sekretesskydd för den verksamhet som bedrivs inom ramen för landstingens tolktjänst. Bedömningen är att befintlig reglering är tillräcklig i detta avseende.

Klagomål på verksamheten

Det finns inte någon möjlighet att överklaga utebliven tolk enligt HSL. Klagomål avseende utförd eller utebliven vardagstolkning hänvisas i första hand till landstingen för intern uppföljning men även till landstingets patientnämnd. Nämnden kan dock inte överpröva eller ändra ett beslut om t.ex. vardagstolkning. 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.

I arbetet med denna promemoria har det framkommit att patientnämnderna typiskt sett inte har haft möjlighet att hantera klagomål på tolktjänsten på ett ändamålsenligt sätt. I betänkandet

Teckenspråk och teckenspråkiga³² hade vid en förfrågan till samtliga patientnämnder i landet endast patientnämnden i Stockholm redovisat att de fått in klagomål om utebliven tolk. Klagomål på t.ex. tolkens kapacitet eller utebliven tolk är inte frågor som är anpassade efter patientnämndernas verksamhet.

Med föreslagen reglering av tolktjänsten utanför hälso- och sjukvården kommer patientnämnderna inte längre att ha något ansvar för tolktjänsten.

Bedömningen är att det saknas behov av att inrätta en särskild klagomålshantering, utöver den hantering som sker inom ramen för landstingens verksamhet, dvs. möjligheten att rikta klagomål till verksamhetsledningen.

Tillsyn

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har tillsyn över hälso- och sjukvården och dess personal. Tillsynen är reglerad i 7 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659) och är främst inriktad på granskning av att vårdgivaren fullgör sina skyldigheter enligt patientsäkerhetslagen och andra bindande föreskrifter. Med hälso- och sjukvård avses i patientsäkerhetslagen verksamhet som omfattas av HSL. Syftet med lagen är att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet. IVO ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning samt kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps. IVO ska vidare förmedla den kunskap och erfarenhet som erhålls genom tillsynen samt informera och ge råd till allmänheten. IVO kan även på eget initiativ inleda en utredning mot en vårdgivare eller mot hälso- och sjukvårdspersonal.

Bedömningen är att landstingens tolktjänst när den regleras inom HSL omfattas av IVO:s tillsynsansvar. Det har emellertid inte framkommit att det har gjorts någon tillsyn av IVO över tolktjänstverksamheten. Bedömningen är att bestämmelserna i patientsäkerhetslagen inte är utformade för eller anpassade efter landstingens tolktjänstverksamhet.

³² SOU 2006:54 s. 223.

Då landstingets tolkcentraler är förvaltningsmyndigheter står de under tillsyn av Justitieombudsmannen, JO, och Justitiekanslern, JK. JK bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen med det perspektiv som följer därav, medan JO är företrädare för riksdagen med ett perspektiv på medborgarnas intressen i förhållande till statsmakten.

JO granskar myndigheter och tjänstemän ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, både på enskildas och på eget initiativ. I tillsynsarbetet kontrollerar JO att myndigheterna handlägger sina ärenden och i övrigt utför sina uppgifter enligt gällande författningar.

JK har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. 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.

Kammarkollegiet utövar tillsyn över de auktoriserade teckenspråkstolkarna. 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.

Med promemorians förslag kommer tolktjänstverksamheten inte längre att stå under formell tillsyn av IVO. Bedömningen är att det inte behövs någon särskild tillsynsreglering för verksamheten utöver de generella möjligheter till tillsyn som redogjorts för ovan.

5.2 Ikraftträdande

Förslag: Lagen om tolktjänst för vardagstolkning samt de ändringar som föreslås i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och patientlagen (2014:821) ska träda i kraft den 1 juli 2017.

Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte.

Skälen för förslaget: De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2017. Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

5.3 En gemensam ingång för bokning av tolktjänst

Bedömning: Landstingen står för den största delen av samhällets tolkstöd till döva och hörselskadade. Genom sitt ansvar att tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning bedöms landstingen ha bäst förutsättningar att samordna sig i en gemensam it-baserad ingång för bokning och administration av tolktjänst. Landstingen äger själva de verktyg som krävs för att utveckla en sådan gemensam ingång. Statens roll bör vara att stödja landstingen i förarbete och utveckling av en sådan funktion. En sådan process bör ske stegvis där landstingens närmare förutsättningar att skapa en gemensam ingång utreds i ett första steg. Frågor som bör övervägas är bl.a. de juridiska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska förutsättningarna för att landstingen ska kunna samordna tolktjänst för vardagstolkning i en gemensam ingång för beställning och administration samt möjliga lösningar för andra huvudmän att i ett senare skede kunna koppla sig till en sådan gemensam funktion för bokning av tolk. För att säkerställa nyttan för den enskilde tolkanvändaren bör arbetet ske i nära dialog med tolkanvänderorganisationerna.

Skälen för bedömningen: Det övergripande syftet med en gemensam it-baserad funktion för bokning och administration av tolk är att den som bokar tolk ska kunna vända sig till en och samma instans – en ingång – oavsett behov. Att boka tolk via en ingång förenklar för användaren och minskar den enskilde tolkanvändarens behov av att samordna olika huvudmäns ansvar för att tillhandahålla tolk. Såväl landsting, kommunala och statliga myndigheter som enskilda arbetsgivare har ett ansvar att tillhandahålla tolk i olika situationer. En utgångspunkt i övervägandena om en ingång är därför att den ska vara brukarorienterad, ändamålsenlig och effektiv inom ramen för gällande ansvarsfördelning mellan olika huvudmän.

För- och nackdelar med en ingång

Fördelarna med en gemensam ingång för bokning av tolk är flera. En uppenbar sådan är att tolkanvändaren bara behöver vända sig till en instans för att boka tolk för olika situationer. En annan är att man möjliggör samordning av de it-system som krävs för att administrera bokningsverksamheten, vilket kan minska kostnader för parallella bokningssystem. Nationella tolkuppdrag, då flera tolkanvändare från olika delar av landet kan använda samma tolkar för en gemensam situation eller aktivitet, blir dessutom enklare att samordna. Vidare kan ett gemensamt bokningssystem innebära att tolkar med speciell kompetens, t.ex. i ett särskilt ämne eller en viss tolkmetod, bokas och användas var som helst i landet genom till exempel distanstolkning. En ökad samordning kring bokning av tolk kan på sikt också bidra till att de aktörer som samordnar sig får lättare att hitta en fungerande samverkan även på andra relevanta områden. Det kan exempelvis handla om gemensamma principer för prioriteringar eller gemensamma system för kvalitetsuppföljning, klagomålshantering, tolkregister eller statistik. Sådana gemensamma system saknas i dag.

Det är svårt att se några tydliga negativa konsekvenser av att ett verksamhetsområde samordnas. En risk är dock att om samordningen organiseras som en påbyggnad, ett ytterligare administrativt lager, kan det få negativa konsekvenser för helheten. Så kan exempelvis vara fallet om en verksamhet samordnas för att skapa "en väg in" men där ärenden som tas emot i denna enda ingång måste skickas vidare och behandlas på lokal nivå, för att sedan efter ställningstagande skickas tillbaka till den centrala nivån för att ge besked. Då leder samordning och centralisering till att den faktiska tjänsten hamnar längre från användaren och därmed till ytterligare administration.

För tolkanvändaren finns det också en risk att en gemensam ingång för bokning av tolk som omfattar enbart en huvudmans ansvar att tillhandahålla tolk för vissa situationer inte innebär någon ändring i sak, om denne ändå, beroende på behov, måste vända sig till olika aktörer/huvudmän för bokning av tolk. En gemensam ingång för bokning av tolk bör därför ha som mål att så långt möjligt underlätta och förenkla för tolkanvändaren och skapa en resurseffektiv samordning och hantering av olika typer av tolk-

beställningar oberoende av huvudman. Detta innebär att en utveckling och uppbyggnad av en it-baserad ingång för bokning av tolk även bör ske med utgångspunkt i andra huvudmäns möjlighet att successivt kunna koppla sig till en sådan funktion, t.ex. statliga myndigheter med många medborgarkontakter och kommunala myndigheter.

Landstingen har bäst förutsättningar att skapa en gemensam ingång

De problem som har lyfts fram med dagens tolktjänst handlar främst om bristande samordning och tidskrävande administration av tolkbeställningar, bl.a. beroende på oklarheter i fråga om betalningsansvar mellan olika landsting samt mellan landsting och andra huvudmän. Det finns också svårigheter att i vissa landsting få tolk med en särskild ämneskompetens eller som behärskar en särskild tolkmetod. Bristen på tillgång till tolk i akuta situationer är också ett problem som har lyfts fram.

Som tidigare nämnts i denna promemoria utför landstingen merparten av den tolkning till döva och hörselskadade som beställs i dag. Verktygen för att lösa många av problemen med dagens tolktjänstsystem ligger därför hos landstingen. En gemensam funktion skulle i första hand kunna administrera beställningar av tolktjänst och samordna de beställningar som rör flera landsting. Vidare kan en gemensam funktion hantera de it-system som mest effektivt bör förvaltas och utvecklas nationellt, bl.a. vad avser system för bokning, t.ex. i form av en bokningsportal, kvalitetsuppföljning, tolkregister och statistik. En utveckling av en it-baserad bokningsportal kan bl.a. göra det enklare att kommunicera möjligheten att få tolk till tolkanvändare genom ett nationellt webbgränssnitt och ett gemensamt telefonnummer. En gemensam funktion kan även ha en nationellt samordnande funktion i vissa för flera landsting gemensamma frågor när en sådan bedöms lämplig, t.ex. i fråga om fortbildning av tolkar eller utveckling av tekniska lösningar. Investering i teknikutveckling och organisation av befintliga system för distanstolkning är något som landstingen torde ha gemensamma intressen i.

Den samlade bedömningen är därför att landstingen har bäst förutsättningar att skapa en gemensam administrativ ingång för bokning av tolktjänst.

Behovet av en förstudie och stegvist arbete

Hur och i vilken form en samordning i en gemensam funktion för bokning av tolktjänst – en ingång – bör ske är emellertid en fråga för landstingen. Statens roll bör vara att stödja landstingen i förarbete och utveckling av en sådan funktion. En sådan process bör ske stegvis där landstingens närmare förutsättningar för att skapa en gemensam ingång utreds i ett första steg. Bland annat behöver de juridiska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska förutsättningarna för att landstingen ska kunna samordna tolktjänst för vardagstolkning i en gemensam ingång för beställning och administration utredas närmare. Andra frågor att närmare utreda är lämpliga it-system att samverka kring liksom drift, support, kostnader och förvaltning av dessa. Vilka andra frågor som kan ingå i den gemensamma funktionen utöver beställning och administration liksom hur organisation, styrning och finansiering av den gemensamma funktionen bör se ut är ytterligare frågor att överväga.

En angelägen fråga ur ett brukarperspektiv och för funktionens ändamålsenlighet är även att överväga möjliga lösningar för hur andra huvudmän, såsom i första hand statliga och kommunala myndigheter med många medborgarkontakter, successivt ska kunna koppla in sig på ett gemensamt it-baserat system för bokning av tolk.

För att säkerställa nyttan och ändamålsenligheten med en gemensam ingång bör utvecklingsarbetet ske i nära dialog med tolkanvändarorganisationerna.

Ett initiativ till ett utvecklingsarbete i ovanstående frågor har nyligen tagits genom den ansökan om medel till en förstudie om förutsättningarna för att i vissa delar skapa en nationellt samordnad tolktjänst som Västra Götalands läns landsting har gett in till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Förstudien syftar till att närmare utreda möjligheterna att i vissa delar samordna landstingens tolktjänst för vardagstolkning (dnr 2015/08151/FST). I ansökan anges att en styrgrupp med företrädare för ett antal

landsting har inrättats och att representanter för tolkanvändarorganisationer kommer att erbjudas plats i denna styrgrupp. Dialog kommer att föras med Sveriges Kommuner och Landsting. Regeringen beslutade den 11 februari 2016 att bevilja landstinget medel i enlighet med ansökan (regeringens beslut II:2). Arbetet ska redovisas till Regeringskansliet senast den 15 februari 2017.

5.4 En effektivare tolktjänst genom it

Bedömning: Vilka it-funktioner som lämpar sig att utveckla, driva och använda inom ramen för en gemensam funktion för bokning av tolktjänst måste bedömas av huvudmännen själva.

Det uppdrag som Myndigheten för delaktighet har fått att skapa en nationell digital plattform för målgruppsanpassad information om aktuell utveckling och tekniska möjligheter på området bör bidra till att öka användningen av befintlig teknik och tjänster liksom stödja fortsatt innovation och utveckling.

De ökade kraven på tillgänglighet till den av Post- och telestyrelsen finansierade förmedlingstjänsten bildtelefoni kommer att förbättra möjligheterna till kommunikation för tolkanvändarna och utgöra ett viktigt komplement till den vardags-tolkning landstingen är skyldiga att tillhandhålla.

Skälen för bedömningen: Det finns stora effektivitets- och samordningsvinster i utveckling och användning av gemensamma it-system för främst bokning, information, statistikinsamling, klagomålshantering och distanstolkning. I dag har landstingen mycket olika förutsättningar för att hantera dessa moment. Att samverka nationellt kring olika typer av it-funktioner kan därför ses som både en fråga om jämlikhet över landet och om möjligheten att bedriva en effektiv tolktjänst. Även de privata tolkutförarna har framfört³³ att det innebär problem att olika län har olika förutsättningar och därmed rutiner för hur data ska föras mellan beställare och leverantör. Allt detta talar för att det finns stora fördelar med att på nationell nivå bygga upp, använda och utveckla

³³ Vid möten som har hållits inom ramen för den interdepartementala arbetsgruppen.

sådant stöd som samtliga landsting kan använda sig av. Den ansökan till förstudie som regeringen har beviljat medel till, se avsnitt 5.3 ovan, utgör ett första steg i ett sådant utvecklingsarbete.

Förmedlingstjänsten bildtelefoni kommer att få en ökad tillgänglighet från halvårsskiftet 2016, se närmare nedan. Det finns dock ett fortsatt behov av att utveckla den distanstolkning som landstingen ansvarar för, som ett alternativ till personlig tolk för vardagstolkning. Tolkning i elektronisk form är fortsatt det mest potenta området för utveckling av en förbättrad tolktjänst även vid förbokade tolktillfällen – särskilt om det kan kombineras med ett väl utbyggt tolkkompetensregister där olika tolkars kunskap och kompetens framgår. Ett sådant register saknas i dag. Ofta ställs särskilda krav på att kommunikation kan ske med hög kvalitet, inte minst i arbetslivet. Samtidigt är möjligheten att få tillgång till tolk i arbetslivet begränsad. Det finns därför starka skäl att sträva efter att använda de tekniska hjälpmedel som finns och använda de tjänster samhället erbjuder, som exempelvis förmedlingstjänsten bildtelefoni och förbokad distanstolkning. Det finns också både principiella och samhällsekonomiska skäl att huvudmännen investerar i utveckling och innovationskraft på området. Den uppfattade bristen på tolktjänst i arbetslivet skulle delvis kunna avhjälpas om befintliga tjänster och teknik används i större omfattning än i dag. Ofta krävs dock ett medvetet utvecklings- och informationsarbete för att använda den fulla potentialen i befintliga lösningar. Här kan staten stödja utvecklingsarbetet genom att bl.a. erbjuda mötesplatser för berörda aktörer och målgruppsanpassad information.

För att främja kunskapsutveckling och innovation inom området har regeringen beslutat att ge Myndigheten för delaktighet (regeringens beslut II:10, den 17 december 2015) i uppdrag att under myndigheten skapa en nationell digital plattform för information, kunskapsutveckling, erfarenhetsutbyte och innovation för berörda aktörer och användare inom området kommunikation för döva och hörselskadade och personer med dövblindhet. Plattformen ska utgöra en digital mötesplats för behovsägare och samhällsaktörer med uppgift att stimulera eller utveckla tekniska lösningar inom området. Plattformen ska innehålla målgruppsanpassad information om aktuell utveckling, befintliga tjänster och

teknik samt gällande bestämmelser inom området. Uppdraget ska redovisas i slutet på mars 2017.

Behovsägarna utgörs bland annat av de större statliga myndigheterna, tolkanvänderorganisationerna, tolkarnas organisationer, näringslivet, landsting och kommuner. Till samhällsaktörer med uppgift att inom sina verksamhetsområden på olika sätt stimulera bland annat forskning, utveckling eller innovation räknas bland andra Post- och telestyrelsen, Verket för innovationssystem (Vinnova), Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte) och Tillväxtverket. Vidare har forskningsvärlden/akademin, landsting, företag och innovatörer bland andra rollen som leverantörer av lösningar. I vissa fall blandas de olika rollerna. Den digitala plattformen kan fylla funktionen att koppla konstaterade utvecklingsbehov till konkreta utvecklingsansträngningar och också bidra till att identifiera de mest prioriterade utvecklingsområdena. Att aktörerna förs samman kan också förhindra parallella satsningar på samma sak och i stället leda till samordnade satsningar.

En mer tillgänglig bildtelefoni

Post- och telestyrelsen (PTS) verkar för att alla i Sverige ska ha tillgång till effektiva, prisvärda och säkra kommunikationstjänster. Myndigheten initierar även utvecklingsprojekt för att testa och synliggöra nya tekniska möjligheter och tillämpningar utifrån nya behov i samhället. En viktig del i arbetet är att se till att personer med funktionsnedsättning har tillgång till grundläggande tjänster för elektronisk kommunikation och posthantering. Begreppet elektronisk kommunikation innefattar telekommunikationer, it och radio. PTS upphandlar löpande tre olika förmedlingstjänster: texttelefoni, bildtelefoni och teletal. Användningen av dessa tjänster behöver varken förbokas eller behovsprövas.

Under 2015 genomförde PTS en ny upphandling avseende tillhandahållande av förmedlingstjänsten bildtelefoni från och med den 1 juli 2016. Genom den nya upphandlingen kommer obokad distanstolkning av samtal i upp till 30 minuter kunna göras dygnet runt. Det ska dessutom vara möjligt att utan förbokning få tillgång till distanstolkning upp till 60 minuter kl. 8–17. Vidare kommer tjänsten, liksom tidigare, vara tillgänglig för personer med döv-

blindhet. Tillgängligheten till tjänsten kommer därmed förbättras jämfört med i dag, och även utgöra ett viktigt komplement till landstingens förbokade distanstolkning.

5.5 Tolktjänst i arbetslivet

Bedömning: Möjligheterna att skapa en ändamålsenlig och effektiv organisation för tolk i arbetslivet försvåras av att landstingets ansvar att tillhandahålla tolk för vardagstolkning begränsas till vissa situationer i arbetslivet. Därutöver är det upp till den enskilde arbetsgivaren att bedöma i vilken utsträckning tolk bör erbjudas. I vissa fall kan Arbetsförmedlingen lämna bidrag till arbetsgivarens kostnader för tolk. En lag om tolktjänst för vardagstolkning bör bidra till en ökad tydlighet angående i vilka situationer landstinget ansvarar för att erbjuda tolk i arbetslivet. De ökade möjligheter som olika tekniska lösningar erbjuder förväntas också kunna bidra till ökad tillgång till tolk i arbetslivet.

Myndigheten för delaktighet bör få i uppdrag att informera berörda aktörer om deras respektive ansvar för att i vissa situationer tillhandahålla tolk och andra stöd, om möjligheterna med befintlig teknik och tjänster samt goda exempel för att öka delaktigheten i arbetslivet för målgruppen.

Skälen för bedömningen: Som redogörs för under avsnitt 4, Gällande rätt, kan såväl den enskilde arbetsgivaren som landstinget i olika utsträckning ha ett ansvar att tillhandahålla tolk i arbetslivet. Dessutom kan Arbetsförmedlingen i vissa fall lämna bidrag till arbetsgivaren för dennes kostnader för tolk. Att det finns flera huvudmän som ansvarar för tolk, eller som ersätter kostnaden för tolk i vissa fall, utifrån olika regelverk med olika utgångspunkter och syften, försvårar därför möjligheten att samla organisation och ansvar för tolk i arbetslivet.

Information om i vilka situationer olika huvudmän har ansvar för att tillhandahålla tolk, eller får lämna stöd för tolk, kan emellertid bidra till att öka kunskapen på området och minska oklarheter om vem som har ansvaret för stöd i en viss situation i arbetslivet. Det tydliggörande av vad som ingår i landstingets tolktjänst för

vardagstolkning som föreslås i avsnitt 5.1.2, bör därför bidra till en ökad kunskap om i vilka situationer landstinget ansvarar för att tillhandahålla tolk i arbetslivet, och därmed minska osäkerheten om betalningsansvar i vissa särskilt angivna situationer. En ökad användning av och tillgång till olika tekniska lösningar förväntas också kunna bidra till ökad tillgång till tolk i arbetslivet. De insatser som beskrivs ovan i avsnitt 5.4 för att bidra till utveckling och innovation spelar i sammanhanget en viktig roll, liksom den förbättrade tillgängligheten till förmedlingstjänsten bildtelefoni.

Arbetsgivare som har en positiv inställning till att anställa personer med funktionsnedsättning kan hindras i steget att faktiskt anställa på grund av att de saknar information om vilka möjligheter till stöd som finns. För att öka delaktigheten i arbetslivet för döva och hörselskadade bör Myndigheten för delaktighet få i uppdrag att informera arbetsgivare om deras ansvar och möjligheter vad avser tolk i arbetslivet. Informationsuppdraget bör innefatta vilka möjligheter som finns med befintlig teknik och befintliga tjänster samt sprida goda exempel till såväl arbetsgivare som andra berörda aktörer. Vid genomförande av ett sådant uppdrag är samverkan med både tolkanvändare och Arbetsförmedlingen, Post- och telestyrelsen samt Svenskt näringsliv av stort värde.

Det finns också anledning att överväga hur ansökningsförfarandet hos Arbetsförmedlingen vad avser tolkstöd i arbetslivet kan underlättas och förenklas för den enskilde tolkanvändaren. Arbetsförmedlingen avser därför att bjuda in till dialog med tolkanvändarorganisationerna samt redovisa en plan om hur en förenklad administration kan åstadkommas.

6 Konsekvenser

6.1 Konsekvenser för landsting och kommuner

Förslaget om att reglera landstingens ansvar för tolktjänst för vardagstolkning i en särskild lag syftar till att förtydliga det ansvar som redan i dag åvilar landstingen enligt 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och tjäna som en vägledning för landstingen. Den nya lagen är, liksom bestämmelsen i HSL, utformad som en skyldighetslag. Föreslagna bestämmelser om verksamhetens utveckling och kvalitet samt möjligheten till prioriteringar motsvaras av bestämmelser i HSL som landstingens tolkcentraler redan i dag tillämpar i verksamheten och innebär därför inga nya åtaganden eller uppgifter för landstingen. En lag om tolktjänst för vardagstolkning bedöms öka tydligheten kring vad som ingår i landstingets ansvar för vardagstolkning och därmed minska gränsdragningsproblemen om bland annat betalningsansvar i förhållande till andra huvudmän och aktörer. En ökad tydlighet bidrar till en mer kostnadseffektiv och förutsägbar tolktjänst – till gagn för både den enskilde tolkanvändaren och huvudmännen.

Den sammantagna bedömningen är att införandet av en lag om tolktjänst för vardagstolkning varken kommer att leda till ekonomiska besparingar eller till ökade kostnader för landstingen.

Skyldighet att ingå överenskommelse om samarbete för personer med dövblindhet

Förslaget om att landstinget vid behov ska ingå en överenskommelse med kommunen om ett samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av tolktjänst från landstinget och ledsagarservice från kommunen innebär ett ansvar att etablera samverkansformer för en liten grupp personer som befinner sig i en

särskilt utsatt position. Motsvarande ansvar för kommunen att vid behov ingå överenskommelse om samarbete föreslås införas i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade.

I förhållande till det kommunala självstyret bedöms intresset av att tillgodose dövblinda personers behov av ändamålsenligt stöd väga över den inskränkning som sker i det kommunala självstyret. Skälen till detta är följande. Personer med dövblindhet har en sammansatt problematik med såväl kommunikation som att orientera sig i rummet. I tolktjänst för personer med dövblindhet ingår utöver tolkning även syntolkning och ledsagning i anslutning till tolktillfället. I kommunens ledsagarservice ingår personligt anpassad hjälp med ledsagning i syfte att bl.a. bryta den enskildes isolering. I lagstiftningen har det emellertid inte reglerats på detaljnivå hur ansvaret mellan dessa tjänster eller insatser ska fördelas mellan huvudmännen, vilket ofta innebär gränsdragningsproblem kring dessa två tjänster. Ibland uppstår situationer då både en tolk från landstinget och en ledsagare från kommunen finns på plats samtidigt, vilket inte är kostnadseffektivt. Mot bakgrund av att frivillighet inte fungerat för att få till en fungerande situation för denna relativt lilla gruppns behov bedöms en lagstadgad skyldighet att vid behov ingå en överenskommelse om samverkan utgöra en liten inskränkning i det kommunala självstyret i förhållande till behovet av adekvat stöd. Hur överenskommelserna utformas och vad de ska innehålla är helt upp till huvudmännen. Det finns på det sättet inga formkrav för överenskommelserna. Som tidigare nämnts i avsnitt 5.1.4 kan överenskommelser slutas på såväl verksamhets- som individnivå, beroende på situation, omfattning och behov i de landsting och kommuner som berörs.

Antalet personer med dövblindhet i Sverige är cirka 2 000. Av dessa nyttjar uppskattningsvis mellan 50 och 100 personer både landstingets tolktjänst och kommunens ledsagarservice. Enligt de få överenskommelser om samarbete och fördelning av kostnader mellan landsting och kommun som finns i dag utför tolken också ledsagning i samband med tolktillfället och kommunen står för en del av den totalkostnad för tolktillfället som landstinget har. Den totala kostnaden är beroende av hur långt tolktillfället inklusive ledsagningen är i det enskilda fallet. Givet de få individer som det

handlar om torde dock kostnaden bli försumbar för kommunerna, även om tolktillfället sträcker sig över en heldag eller över en helg.

Utöver minskade svårigheter för brukarna att administrera sina tolk- och ledsagartjänster bedöms överenskommelserna kunna bidra till att minska antalet situationer av onödig dubbelbemanning med såväl tolk som ledsagare. Vidare bedöms överenskommelserna kunna bidra till att minska oklarheterna kring ansvaret i situationer då dövblindtolkning och ledsagning sker i nära anslutning till varandra eller när tjänsten är svår att definiera som det ena eller det andra. Den samlade bedömningen är att överenskommelser mellan huvudmännen i denna fråga bidrar till att skapa en mer kostnads-effektiv och, för den enskilde tolkanvändaren, mer sammanhållen tjänst.

Möjlighet att sluta avtal och undantag från lokaliseringsprincipen

Förslaget om att i lagen införa en bestämmelse som möjliggör att ett landsting sluter avtal med någon annan om att utföra uppgifter som landstinget ansvarar för enligt lagen om tolktjänst för vardagstolkning, och i samband härmed införa ett undantag från lokaliseringsprincipen syftar till att öka flexibiliteten samt att öka möjligheterna till samverkan mellan landstingen.

Området svensk teckenspråkstolkning och andra för målgruppen adekvata tolkmetoder är smalt. Inte minst ur resurs- och kostnadseffektivitetssynpunkt finns det anledning för landstingen att samverka mer kring detta. De möjligheter som finns att samverka genom t.ex. kommunalförbund har av olika skäl inte kommit till stånd mellan landstingen. Det finns därför skäl som talar för att i den särskilda lagen göra ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Lokaliseringsprincipen innebär att landstingen i princip är begränsade till att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning åt sina egna landstingsinvånare.

Med ökade möjligheter till samverkan öppnas möjligheter att utnyttja hela landets samlade tolkkompetens, vilket förbättrar förutsättningarna att få lämplig kompetens kopplad till en viss tolksituation. Vidare finns större möjligheter att samverka vid större evenemang och vid akuta tolksituationer dygnet runt. Mer samverkan mellan landstingen bedöms även ge bättre förut-

sättningar att uppnå nationell likvärdighet samt att få till nationell kvalitetsuppföljning och statistikförsörjning.

Det finns vidare skäl att säkerställa möjligheterna för landstingen att samverka kring distanstolkning och andra tekniska lösningar. Den tekniska utvecklingen går fort och förväntas leda till fördelar för såväl brukare som för samhället i stort. Elektroniska tjänster är ofta oberoende av såväl tolkanvändarens som tolkens lokalisering, vilket har konsekvenser för resursanvändning i fråga om bl.a. restider och annan tidsspillan. Det finns även stordriftsfördelar att vinna om landstingen samverkar kring uppbyggnaden och driften av den tekniska utrustning som krävs för till exempel distanstolkning eller uppbyggnad av andra gemensamma funktioner, såsom bokningsfunktioner.

Sammantaget bedöms den lagstadgade möjligheten till ökad samverkan bidra till en mer resurseffektiv, flexibel och ändamålsenlig tolktjänst för vardagstolkning.

6.2 Konsekvenser för staten

Förslaget om en lag om tolktjänst för vardagstolkning reglerar landstingets ansvar att erbjuda tolktjänst åt döva och hörselskadade personer. Den samlade bedömningen är att förslaget om lag om tolktjänst för vardagstolkning samt förslagen till ändringar i socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade om att vid behov ingå överenskommelse om samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av tolktjänst och ledsagarservice inte föranleder någon tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen.

Bedömningen är vidare att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att följa utvecklingen av landstingens tillämpning av lagen och om det finns skäl närmare överväga behov av ytterligare vägledning. Myndigheten för delaktighet bör få i uppdrag att informera berörda aktörer om deras respektive ansvar för att tillhandahålla tolk och andra stöd enligt lag och annan författning, om möjligheterna med befintlig teknik och tjänster samt goda exempel för att öka delaktigheten i arbetslivet för målgruppen. För dessa åtgärder bör särskilda tillfälliga medel lämnas till Socialstyrelsen och Myndigheten för delaktighet utöver deras förvaltningsanslag. Finansiering bör

ske från anslaget 4:2 *Vissa statsbidrag inom funktionshindersområdet* under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

6.3 Övriga konsekvenser

Förslaget till en lag om tolktjänst för vardagstolkning är könsneutralt och medför inte några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv. Förslaget innebär inte heller några konsekvenser för den personliga integriteten eftersom tolktjänstverksamheten inte innebär att det sker någon journalföring eller annan dokumentation som kan innehålla känsliga uppgifter.

Förslaget bedöms heller inte få några konsekvenser för brottsligheten, möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, små företag eller sysselsättningen i landet. Förslaget om att införa ett undantag från lokaliseringsprincipen enligt kommunallagen (se närmare avsnitt 5.1.3) kan innebära positiva konsekvenser för tillgången till offentlig service genom att en ökad samverkan kan komma till stånd mellan två eller flera landsting i olika frågor, t.ex. för att möta behovet av specialistkompetens eller behov av tolk i akuta situationer eller vid större evenemang. Ett ökat samarbete kring distanstolkning och andra tekniska lösningar är andra exempel som kan bidra till en ökad och mer likvärdig tillgång till tolkservice i landet.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om tolktjänst för vardagstolkning

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.

Lagen är ny och avser att tydliggöra landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning. Tidigare reglerades detta i 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Genom den nya lagen hör tolktjänst för vardagstolkning inte längre samman med hälso- och sjukvården.

I *första stycket* anges att lagen gäller den tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet som landstinget har ansvar för. I andra meningen finns en upplysningsbestämmelse där det tydliggörs att den nya lagen inte innebär någon inskränkning i det ansvar som andra aktörer kan ha enligt annan författning. Det som då avses är andra aktörers ansvar för tolk och tolkstöd i vissa fall, t.ex. myndigheters ansvar enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223).

I paragrafens *andra stycke* anges att landstingets ansvar enligt denna lag även gäller kommuner som inte ingår i något landsting. För närvarande gäller det enbart Gotlands kommun.

2 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.1.

I paragrafen definieras vissa uttryck och begrepp som används i lagen. I *första punkten* anges att med tolkanvändare avses barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Begreppet har betydelse eftersom landstinget inte har mot-

svarande skyldighet gentemot hörande. I den mån hörande personer behöver tolk för att möjliggöra kommunikation faller det utanför denna lags tillämpningsområde.

I *andra punkten* anges vad som avses med tolkning. I definitionen avser översättning av samtal främst tolkningsmetoderna teckenspråkstolkning och TSS-tolkning (tecken som stöd för tal). Med överföring av samtal avses i definitionen skrivtolkning. Inslag av samordning sker vid all slags tolkning, oavsett metod. Med samordning menas i detta sammanhang att reglera talarnas turtagning. I och med att de som samtalar via tolk i varierande utsträckning kan behöva invänta tolkens översättning, kommer tolken att fylla en samordnande funktion. Med samtal avses i definitionen både tvåvägskommunikation och när en person håller en monolog, t.ex. vid en föreläsning.

I *tredje punkten* anges vad som avses med distanstolkning. Distanstolkning är tolkning där minst en part fysiskt befinner sig på annan plats och står i kontakt med de andra parterna genom en förbindelse med någon kombination av ljud, bild och text. Det som avses är en situation då det föreligger endast en förbindelse mellan personerna. Förmedling är tolkning där minst två parter fysiskt befinner sig på olika platser och står i kontakt med de andra parterna genom två eller flera förbindelser, med någon kombination av ljud, bild och text. Föreligger det flera förbindelser mellan personerna är det således förmedling.

I *fjärde punkten* anges vad som avses med syntolkning, vilket är ett moment i tolkning för personer med dövblindhet.

I *femte punkten* definieras vad som i denna lag avses med ledsagning. Ledsagning i detta sammanhang ingår som ett moment i tolkning för personer med dövblindhet eftersom dessa personer inte har full förmåga att orientera sig och förflytta sig i rummet.

3 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1 och 5.1.2.

Paragrafens *första stycke* motsvarar tidigare 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, och är avsedd att ha samma innebörd. Landstinget har genom bestämmelsen, precis som tidigare, ansvar för att organisera, tillhandahålla och finansiera

tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet.

I *andra stycket* anges situationer som typiskt sett kan vara vardagstolkning. De begrepp som används är alla, förutom ”situationer av privat karaktär” hämtade ur förarbetena till HSL (prop. 1992/93:159) och är precis som tidigare endast en vägledning för landstingen. Uppräkningen i paragrafen syftar till att förtydliga och förenkla för de som har att tillämpa lagen. Begreppet vardagstolkning är avsett att ha samma innebörd som enligt 3 b § HSL.

Med *situationer av privat karaktär* kan avses viktigare inköp, ärenden till bank, besök på bibliotek eller myndigheter (utan samband med ärendehantering, jfr 8 § förvaltningslagen (1986:223), vid föräldramöten och körkortsutbildning eller i samband med juridisk rådgivning. Vidare kan avses närvaro vid dop, konfirmationer, vigslar och begravningar. Dessa exempel är hämtade ur förarbetena till bestämmelsen om tolktjänst i HSL (prop. 1992/93:159 s. 202). Det begrepp som används i lagtexten – ”situationer av privat karaktär” – nämns inte i förarbetena till HSL men är endast avsett att tjäna som samlingsterm för de exempel som redogörs för ovan.

Med *fritidsaktiviteter och föreningslivet* kan avses t.ex. tolk om en hörande föreläsare anlitas och även när olika tolkmetoder behöver användas (SOU 1991:97). Även tolktjänst för fritid i form av rekreation, t.ex. en resa, omfattas av fritidsaktiviteter.

Med *besök hos hälso- och sjukvården* avses både offentlig och privat vård inklusive tandvård. Vardagstolkning omfattar således även den kommunala och privata hälso- och sjukvården. Vård som det kan vara fråga om är t.ex. besök hos tandläkare, distriktsköterska, arbetsterapeut eller sjukgymnast. Dessa exempel nämns i förarbetena till regleringen i HSL (prop. 1992/93:159 s. 202).

Med *vissa grundläggande situationer i arbetslivet* avses vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet. Precis som i förarbetena till bestämmelsen i HSL (prop. 1992/93:159 s. 202) gäller att med tanke på de varierande situationer som kan föreligga både efter enskildas behov och arbetslivets förändring är det inte lämpligt att närmare precisera de tillfällen när tolktjänst kan behövas, utöver tillfällen som anställningsintervjuer, nyanställning, introduktion, utbildning både inom ett företag och på annan arbetsplats,

personalsammankomster, samtal med arbetsgivaren och fackliga möten. Därutöver avses tolkning för personer som sysselsätts inom daglig verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service för vissa funktionshindrade. Samtliga dessa exempel avseende arbetslivet redogörs för i förarbetena till regleringen i HSL. Vad avser utbildning som den enskilde tolkanvändaren tar del av inom företaget är detta en aktivitet som kan komma att täckas av sådant särskilt stöd som Arbetsförmedlingen hanterar.

Det är inte möjligt att i detalj avgränsa begreppet vardagstolkning. Landstingen har ansvar för att se till att döva och hörselskadade samt personer med dövblindhet får sina grundläggande behov av tolktjänst tillgodosedda.

Landstingets ansvar begränsar sig till de som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), FBL, och som stadigvarande vistas där. Vid bedömningen av bosättningen kan ledning hämtas i reglerna i FBL och den praxis som har utvecklats i anslutning till den lagen. Bosättningskravet innebär ingen förändring i förhållande till vad som gäller i dag.

I *tredje stycket* finns en upplysningsbestämmelse som anger att vardagstolkning kan erbjudas antingen genom tolkning på plats eller genom distanstolkning. Den möjligheten har även funnits tidigare men har inte varit lagfäst. Det är upp till landstinget att avgöra i vilken form tolkning ges i varje enskilt fall.

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.3.

I paragrafens *första stycke* regleras landstingets möjlighet att sluta avtal med någon annan, t.ex. en privat utförare, om att tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning. Den möjligheten har vissa landsting även tidigare använt sig av utifrån vissa bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) genom att t.ex. handla upp tolktjänster. Ett landsting som väljer att sluta ett sådant avtal har kvar huvudmannaskapet och det övergripande ansvaret för verksamheten och har att se till att den anlitate utföraren uppfyller de bestämmelser som gäller för verksamheten.

Paragrafens *andra stycke* innebär att landstinget har möjlighet att tillhandahålla tjänster som ett annat landsting är ansvarigt för enligt

denna lag, om landstingen kommer överens om det. Bestämmelsen är ny och innebär att lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) utvidgas. Detta möjliggör för landstingen att samverka i större utsträckning och kan t.ex. ha betydelse för tillgången till specifika tolkkompetenser, för att nå effektiva distanstolkningslösningar, vid stora evenemang och vid akuta situationer. Bestämmelsen kan också ha betydelse för det fallet att landsting önskar samverka kring gemensamma funktioner, såsom bokning och administration etc.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.4.

I paragrafen tydliggörs att i tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet ingår, utöver tolkning, både syntolkning och den ledsagning som sker i direkt anslutning till tolktillfället. Bestämmelsen innebär en kodifiering av hur det har fungerat även tidigare för denna grupp. Ett exempel på ledsagning som sker i direkt anslutning till tolktillfället är den ledsagning som äger rum under tidsperioder mellan återkommande specifika tolkningstillfällen vid exempelvis ett heldagsarrangemang. All ledsagning i samband med ett tolkningstillfälle är emellertid inte en del av den tolktjänst som landstingen ansvarar för. Exempel på ledsagning som inte kan anses vara i direkt anslutning till tolktillfället är ledsagning under en längre resa till och från den plats där tolkningen ska utföras.

I vissa fall är gränsdragningen av vad som ingår i tolktjänsten svår att göra och i den mån tolkanvändaren är beviljad ledsagar-service enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade är kommun och landsting skyldiga att vid behov ingå en överenskommelse om att samverka kring detta, (se kommentaren till 6 §).

6 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.4.

I paragrafen regleras en skyldighet för landstinget att vid behov ingå en överenskommelse med kommunen om ett samarbete när det gäller personer med dövblindhet som har behov av tolktjänst

för vardagstolkning enligt denna lag och ledsagarservice enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Bestämmelsen är ny i förhållande till vad som har gällt tidigare. Motsvarande bestämmelser införs i SoL och i LSS.

Överenskommelsen kan vara antingen på individnivå eller på verksamhetsnivå, utifrån hur situationen ser ut i de aktuella landstingen och kommunerna utifrån antalet personer som har detta behov etc. Den frågan är upp till respektive landsting och kommun att bestämma. Det finns inte heller något formkrav för en sådan överenskommelse annat än att den inte får strida mot några andra föreskrifter.

Syftet med bestämmelsen är att kommuner och landsting inom ramen för sina ansvarsområden ska samverka och därigenom nå en överenskommelse som på ett rimligt sätt, både ekonomiskt och praktiskt, hanterar personer med dövblindhets behov av ledsagningsstöd i dessa avseenden.

Om ett landsting och en kommun redan har en överenskommelse beträffande personer med dövblindhet behövs inte någon ytterligare överenskommelse enligt denna paragraf. I ett sådant fall eller om behov av en överenskommelse av något annat skäl saknas finns det ingen skyldighet för landstinget att ingå en överenskommelse enligt denna bestämmelse.

7 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.5.

I paragrafen anges hur landstinget ska prioritera mellan olika tolkuppdrag för det fallet att inte alla uppdrag kan utföras inom ramen för tillgängliga resurser.

Bestämmelsen är utformad utifrån ett par av de principer för prioriteringar som gäller inom hälso- och sjukvården och är inte avsedd att innebära någon förändring i förhållande till hur landstinget tidigare har prioriterat tolkuppdragen (prop. 1996/97:60 s. 18 f.).

Den princip som alltså ska vara styrande för tolktjänsten är behovs- och solidaritetsprincipen. Den innebär att resurserna ska fördelas utifrån den som har störst behov samt utifrån ett solidariskt förhållningssätt där de svagastes behov särskilt ska

beaktas. Utgångspunkten för bedömningen bör vara att ta stor hänsyn till hur tolkanvändaren själv upplever sitt behov. Det bör dock inte komma i fråga att helt grunda behovsbedömningen på den enskilde tolkanvändarens subjektiva upplevelser, vilka kan variera från person till person. Det är i stället nödvändigt att försöka avgöra vilket behov en tolkanvändare typiskt sett har av tolkning i den aktuella situationen.

Landstinget får vidare beakta kostnaden för tjänsten och därmed eftersträva en rimlig relation mellan kostnader och effekt mätt i bl.a. förhöjd livskvalitet. Kostnadseffektivitetsprincipen bör emellertid endast komma i fråga att använda efter att behovs- och solidaritetsprincipen har tillämpats. En kostnadseffektivitetsbedömning bör omfatta kostnaden för tolk samt eventuella kostnader för tolkens resa, tidsspillan, uppehälle och inträdesavgift m.m.

8 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.6.

Enligt paragrafens *första stycke* ska verksamhet enligt denna lag vara av god kvalitet. Ett lagstadgat krav på god kvalitet finns även inom hälso- och sjukvården och är ingenting nytt i och med den nya lagen. Detta krav med avseende på tolktjänstens verksamhet kan avse ändamålsenliga rutiner, lämplig personal och ett tydligt ledarskap men även god tillgänglighet, hög tolkkompetens och ett respektfullt bemötande.

I *andra stycket* anges att landstinget ska säkerställa att kravet på god kvalitet uppfylls och att system finns för fortlöpande säkring och utveckling av kvaliteten. Kvalitetsarbetet ska omfatta metoder för uppföljning och utvärdering av verksamhetens planering, genomförande, resultat och utveckling.

Landstingets kvalitetsuppföljning omfattar även de överenskommer som landstinget ska ingå i fråga om personer med dövblindhet och att dessa fungerar som det är tänkt.

Ikraftträdandebestämmelse

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 juli 2017. Någon övergångsbestämmelse anses inte nödvändig.

7.2 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

3 b §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.

Den *tredje punkten* i första stycket tas bort. Tolktjänst i form av vardagstolkning ska inte längre vara reglerad i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) utan i en lag om tolktjänst för vardagstolkning.

Ikraftträdandebestämmelse

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 juli 2017. Någon övergångsbestämmelse anses inte nödvändig.

7.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

5 kap. 8 b §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.4.

Bestämmelsen är ny och innebär en skyldighet för kommunen att vid behov ingå en överenskommelse med landstinget om ett samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av ledsagning enligt denna lag och tolktjänst enligt lagen (2017:000) om tolktjänst för vardagstolkning. Överenskommelsen kan vara antingen på individnivå eller på verksamhetsnivå, utifrån hur situationen i de aktuella landstingen och kommunerna ser ut. Den frågan är upp till respektive landsting och kommun att bestämma. Det finns inte heller något formkrav för en sådan överenskommelse annat än att den inte får strida mot några andra föreskrifter.

Syftet med bestämmelsen är att kommunen och landstinget inom ramen för respektive lagstiftning ska samverka och söka nå en överenskommelse som på ett rimligt sätt, både ekonomiskt och praktiskt, hanterar personer med dövblindhets behov av stöd i dessa avseenden.

Om en kommun och ett landsting redan har en överenskommelse om ett sådant samarbete beträffande personer med dövblindhet behövs inte någon ytterligare överenskommelse enligt denna paragraf. I ett sådant fall eller om behov av en överenskommelse av något annat skäl inte föreligger finns det ingen skyldighet för kommunen att ingå en överenskommelse enligt denna bestämmelse.

Ikraftträdandebestämmelse

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 juli 2017. Någon övergångsbestämmelse anses inte nödvändig.

7.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

15 b §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.4.

Bestämmelsen är ny och innebär en skyldighet för kommunen att vid behov ingå en överenskommelse med landstinget om ett samarbete i fråga om personer med dövblindhet som har behov av ledsagning enligt denna lag och tolktjänst enligt lagen (2017:000) om tolktjänst för vardagstolkning. Överenskommelsen kan vara antingen på individnivå eller på verksamhetsnivå, utifrån hur situationen i de aktuella landstingen och kommunerna ser ut. Den frågan är upp till respektive landsting och kommun att bestämma. Det finns inte heller något formkrav för en sådan överenskommelse annat än att den inte får strida mot några andra föreskrifter.

Syftet med bestämmelsen är att kommunen och landstinget inom ramen för respektive lagstiftning ska samverka och söka nå en överenskommelse som på ett rimligt sätt, både ekonomiskt och praktiskt, hanterar personer med dövblindhets behov av stöd i dessa avseenden.

Om en kommun och ett landsting redan har en överenskommelse om ett sådant samarbete beträffande personer med dövblindhet behövs inte någon ytterligare överenskommelse enligt

denna paragraf. I ett sådant fall eller om behov av en överenskommelse av något annat skäl inte föreligger finns det ingen skyldighet för kommunen att ingå en överenskommelse enligt denna bestämmelse.

Ikraftträdandebestämmelse

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 juli 2017. Någon övergångsbestämmelse anses inte nödvändig.

7.5 Förslaget till lag om ändring i patientlagen (2014:821)

1 kap. 9 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.

I paragrafen hänvisas till bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, om landstings respektive kommuners skyldighet att erbjuda vissa insatser för personer med funktionsnedsättning. Patientlagen (2014:821) syftar till att inom hälso- och sjukvårdsverksamhet stärka och tydliggöra patientens ställning samt till att främja patientens integritet, självbestämmande och delaktighet. Eftersom landstingets ansvar för tolktjänst för vardagstolkning inte längre är placerad i HSL ska aktuell hänvisning i paragrafen tas bort. En hänvisning till den särskilda lagen (2017:000) om tolktjänst för vardagstolkning görs inte eftersom patientlagen rör just hälso- och sjukvård och tolktjänsten inte längre är en del av densamma.

Ikraftträdandebestämmelse

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Ikraftträdandebestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 juli 2017. Någon övergångsbestämmelse anses inte nödvändig.

Departementsserien 2016

Kronologisk förteckning

1. Kontroller och inspektioner
i Sverige av Europeiska byrån för
bedrägeribekämpning. Fi.
2. Några frågor om offentlighet och
sekretess. Ju.
3. Uppföljning av återvändandedirektivet
och direktivet om varaktigt bosatta
tredjelandsmedborgares ställning. Ju.
4. Effektivare hyres- och
arrendenämnder. Ju.
5. Mer tydlighet och aktivitet
i sjuk- och aktivitetsersättningen. S.
6. Entreprenörsansvar och
svenska kollektivavtals-
villkor vid utstationering. A.
7. Tolktjänst för vardagstolkning. S.

Departementsserien 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Entreprenörsansvar och svenska kollektiv-
avtalsvillkor vid utstationering. [6]

Finansdepartementet

Kontroller och inspektioner i Sverige
av Europeiska byrån för bedrägeri-
bekämpning. [1]

Justitiedepartementet

Några frågor om offentlighet och
sekretess. [2]

Uppföljning av återvändandedirektivet
och direktivet om varaktigt bosatta
tredjelandsmedborgares ställning. [3]

Effektivare hyres- och arrendenämnder.
[4]

Socialdepartementet

Mer tydlighet och aktivitet
i sjuk- och aktivitetsersättningen. [5]

Tolktjänst för vardagstolkning. [7]