



Kommittédirektiv

Förstärkt tolktjänst för jämlikhet och delaktighet

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juli 2020

Sammanfattning

En särskild utredare får i uppdrag att

- göra en fördjupad analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) samt i departementspromemorian Tolkjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7),
- ta fram en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2022.

Tolkjänst – regelstyrning och finansiering

Tolkjänst är en samhällsservice för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Tolkjänst ökar möjligheterna till delaktighet och inflytande i samhället genom att bidra till ömsesidig kommunikation, information och erfarenhetsutbyte mellan döva, hörselskadade och hörande människor. Tillgången till en väl fungerande tolktjänst är en fråga om mänskliga rättigheter men också en språkpolitisk och funktionshinderspolitisk fråga.

Det är FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna som lägger grunden för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Tillgången till tolkar och en väl fungerande tolktjänst bör kunna ses som ett viktigt led i att uppnå det nationella målet för funktionshinderspolitiken som lyder: ”Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.”

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) blev svensk lag den 1 januari 2020. Barnkonventionen gäller för alla barn som befinner sig i ett land som har ratificerat den. Inget barn ska diskrimineras och barnets bästa ska bedömas och beaktas i varje åtgärd som rör barn. Konventionen ställer krav på att barn med funktionsnedsättning ska åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar tilltron till den egna förmågan och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället. En viktig utgångspunkt är därför att ett barnrättsperspektiv ska beaktas.

En annan viktig nationell utgångspunkt är ansvars- och finansieringsprincipen som innebär att varje sektor i samhället har ansvar för att verksamheten är tillgänglig för alla personer, inklusive personer med funktionsnedsättning.

Av 13 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) följer att en myndighet ska använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala. Bestämmelsen innebär att myndigheterna ska underlätta för enskilda med vissa funktionsnedsättningar att medverka i ett ärende. Det kan t.ex. vara fråga om att göra innehållet i handlingar tillgängligt genom att använda punktskrift eller talsyntes. De bestämmelser som reglerar tolktjänsten finns bl.a. i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL. Regionerna är enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 HSL skyldiga att erbjuda tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Det finns vidare bestämmelser i skollagen (2010:800) som mer övergripande anger att hänsyn ska tas till elevers olika behov och att strävan ska vara att uppväga skillnader i barns

och elevers förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla vissa krav ska också ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (1 kap. 4 § och 3 kap. 2 §). I förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och i diskrimineringslagen (2008:567) finns bestämmelser om skydd mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning. Diskrimineringsskyddet gäller i stort sett alla samhällsområden och inkluderar exempelvis arbetslivet och utbildningsområdet. Bestämmelser som påverkar tolktjänsten finns även i rättegångsbalken och i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Att tillhandahålla och finansiera tolk för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet är ett ansvar för statliga myndigheter, regioner, kommuner, ideella föreningar, stiftelser och privata företag. Det är den specifika situationen som styr vilken aktör som har ansvaret för att tillhandahålla och finansiera tolk.

Tolktjänsten har flera finansieringskällor. Det finns ett statsbidrag på 75 miljoner kronor per år som administreras av Socialstyrelsen. Statsbidraget fördelas till regionerna efter en särskild fördelningsnyckel. Dessutom beslutade regeringen 2018 om ett uppdrag till Socialstyrelsen att administrera och fördela 15 miljoner kronor 2018–2020 till regionerna i syfte att öka möjligheterna till tolktjänst i arbetslivet. Utöver dessa medel avsätter regionerna egna medel för tolktjänsten. Vidare avsätts medel inom universitet och högskolor och inom arbetsmarknadspolitiken samt av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Post- och telestyrelsen (PTS) tillhandahåller tidsbegränsad distanstolkning utan möjlighet till förbokning för teckenspråkiga användare som en tilläggstjänst till telefonitjänsten Bildtelefoni.net. Andra statliga myndigheter avsätter också medel för tolkning m.m. till döva och hörselskadade personer. Även kommuner och ideella föreningar samt enskilda arbetsgivare finansierar tolkning. Det är dock inte möjligt att ange den totala omfattningen av samhällets resursinsats när det gäller tolktjänst eftersom det saknas sådana uppgifter på många områden.

Uppdraget att göra en fördjupad analys av utredningarnas förslag och ta fram en handlingsplan för tolktjänsten

Betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) innehåller ett antal förslag till utveckling av tolktjänsten. Utredningen hade i uppdrag att kartlägga och analysera hur reglering, finansiering, organisering och tillsyn av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och dövblinda fungerar inom olika samhällsområden samt lämna förslag som föranleddes av analysen. Utredningens samlade slutsats var att systemet för tolktjänst är ett system där ansvaret för att anlita och finansiera tolktjänst i samhället vilar på många olika myndigheter och huvudmän och styrs av många olika regelverk. Detta begränsar i sin tur samhällets möjligheter att erbjuda en resurseffektiv tolktjänst av hög kvalitet samt begränsar även till viss del tillhandahållandet av de olika tekniska lösningar som tolkanvändare nyttjar. Systemet är dessutom svåröverblickbart och oförutsägbart för tolkanvändarna. Vidare anfördes att tolkyrkets status och villkor är en viktig aspekt när det gäller frågan om att skapa förutsättningar för en väl fungerande tolktjänst. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att huvudmannaskapet för samhällets tolktjänst skulle samlas hos staten genom en särskild lag om tolktjänst. Betänkandet har inte remissbehandlats.

I departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) föreslås en lag om tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Vidare behandlas frågor som rör en gemensam administrativ ingång för bokning av tolk, insatser för att effektivisera tolktjänst genom it samt vissa frågor om tolk i arbetslivet. Promemorian baserar sig på underlag från en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Förslaget om en ny lag om tolktjänst för vardagstolkning skulle enligt promemorian innebära ett tydliggörande av det ansvar regionerna har att organisera, tillhandahålla och finansiera tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. I förslaget till lag anges även att vardagstolkning ska kunna erbjudas genom tolkning på plats eller genom distanstolkning. Departementspromemorian har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

De utredningar som genomförts de senaste åren visar att behoven av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med

dövblindhet inte är tillgodosedda. Det råder ovisshet om ansvarsförhållanden och oklarheter i fråga om vilka kostnader det statliga bidraget för tolktjänst till regionerna är avsett att täcka. Gränserna är inte sällan oklara mellan vad som ingår i begreppet vardagstolkning, som regionerna ansvarar för, och den tolkning som en annan huvudman har ansvar för. En svårighet som har uppmärksammats är bristande möjligheter att genom vardagstolkningen tillgodose de behov som finns inom arbetslivet.

Riksdagen har 2018 tillkännaggett att regeringen bör tillsätta en ny utredning om tolktjänst för personer med funktionsnedsättning och språkstörning (bet. 2018/19:SoU12 punkt 16, rskr. 2018/19:156).

Mot bakgrund av att flera utredningar om tolktjänsten har genomförts de senaste åren och att problemen på området därmed grundligt genomlysts, talar övervägande skäl emot att en sedvanlig utredning med bred problemanalys genomförs. I stället bör de problembeskrivningar och bedömningar som gjorts av tidigare utredningar utgöra en grund för fortsatta överväganden om lämpliga åtgärder. Utifrån en analys av de tidigare utredningarna på området bör utredaren ta fram en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten.

En annan viktig del i utredarens uppdrag är att genomföra en fördjupad dialog med berörda aktörer på området, som t.ex. statliga myndigheter, regioner och kommuner samt företrädare för funktionshindersorganisationer, för att lägga grunden till en handlingsinriktad väg framåt.

För att utveckla tolktjänsten så att den enskilde på ett bättre sätt än i dag ska kunna tillförsäkras jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället, behöver tolktjänsten ges stabila utvecklingsmöjligheter. Inte minst behöver åtgärder vidtas för att skapa bättre möjligheter för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta på lika villkor i utbildning och i arbetslivet. I detta sammanhang behöver såväl tolkning på plats som distanstolkning och tekniska lösningar och innovationer övervägas. Vidare behöver frågan om samordnad bokning av tolktjänster behandlas. I utredarens uppdrag ingår inte att analysera förslag som avser inrättandet av en ny statlig tolktjänstmyndighet.

Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget även informera sig om och i den utsträckning det behövs ta hänsyn till relevanta delar av betänkandet Att

förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83) samt remissinstansernas synpunkter.

Utredaren ska

- göra en fördjupad analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) samt departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7),
- ta fram en handlingsplan för den långsiktiga utvecklingen av tolktjänsten,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Analys av förslagen i utredningarna

Inom ramen för uppdraget att göra en fördjupad analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) och departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) ska utredaren beakta förslag inom följande områden:

- Regelstyrning och finansiering samt ansvarsfördelning mellan olika aktörer på området (En samlad tolktjänst avsnitt 6.2, Tolktjänst för vardagstolkning avsnitt 5).
- Målgruppen för tolktjänsten (En samlad tolktjänst avsnitt 6.2.2, 6.2.8 Tolktjänst för vardagstolkning avsnitt 5.1.1).
- Tillhandahållande av tolktjänst inom områdena arbetsliv, utbildning, vård och omsorg samt fritid samt stödordningar inom bl.a. dessa områden (En samlad tolktjänst avsnitt 6.2.4–6.2.6, 6.2.9–6.2.11, 6.2.13, och 6.4, Tolktjänst för vardagstolkning 5.5).
- Samordning av bokning av tolktjänst (En samlad tolktjänst avsnitt 6.1.7, Tolktjänst för vardagstolkning avsnitt 5.3).
- Tolktjänst genom tolk på plats eller genom distanstolkning (En samlad tolktjänst avsnitt 6.2.12).
- Utveckling och användning av tekniska hjälpmedel för ökad tillgång till tolkning (En samlad tolktjänst avsnitt 6.5, Tolktjänst för vardagstolkning avsnitt 5.4).

Utredaren ska

- identifiera och analysera vilka framgångsfaktorer, problem och hinder som finns för att tolktjänsten ska utvecklas på ett framgångsrikt sätt,
- analysera hur ett genomförande av lämpliga förslag skulle kunna ske i praktiken.

En handlingsplan för tolktjänsten

En viktig del av uppdraget att ta fram en handlingsplan för tolktjänsten består i att föra en dialog för att förankra kommande förslag hos berörda organ som t.ex. statliga myndigheter, kommuner och regioner samt företrädare för civilsamhället. Utredaren ska ta fram en handlingsplan för tolktjänsten utifrån sin analys av förslagen i betänkandet En samlad tolktjänst – samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet (SOU 2011:83) och departementspromemorian Tolkjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) och utifrån den dialog som förts med berörda aktörer.

Utredaren ska i handlingsplanen

- redovisa de åtgärder som krävs för en nationellt samordnad förändring av tolktjänsten och vilka utmaningar som finns,
- redovisa en tidsplan för det fortsatta förändringsarbetet som är förankrad med berörda aktörer.

Konsekvensbeskrivningar

En analys ska göras av de ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenserna av utredarens författningsförslag. Analysen ska visa på hur förslagen påverkar målgruppen, dvs. barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet, samt aktörer som t.ex. statliga myndigheter, kommuner och regioner. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen samt ekonomiska konsekvenser för stat, regioner och kommuner ska beskrivas och beräknas. Om förslagen innebär offentlig-finansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. De förslag som lämnas ska föregås av en analys av samhällsekonomiska effekter som tar hänsyn till och beskriver de effekter som uppstår vid omfördelning av ansvar och kostnader mellan stat, kommuner och individer.

Vidare ska utredaren redovisa hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredaren ska också belysa om det finns omotiverade skillnader mellan män och kvinnor med funktionsnedsättning när det gäller tolktjänster. I det ingår även att analysera om förslagen påverkar möjligheten att i möten med myndigheter eller andra berörda på ett tryggt sätt kunna berätta om känsliga situationer, t.ex. våldsutsatthet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från Socialstyrelsen, Myndigheten för delaktighet, Arbetsförmedlingen, Statens skolinspektion, Statens skolverk, SPSM, PTS, Universitets- och högskolerådet, Statens kulturråd, Institutet för språk och folkminnen och andra relevanta myndigheter samt Sveriges Kommuner och Regioner, Funktionsrätt Sverige och andra berörda organisationer och pågående utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2022.

(Socialdepartementet)