

Rätt till tolk

– ingen tolkningsfråga!



Innehåll

Förord	7
Inledning	8
Sammanfattning	9
Problemen vi ser	10
Vardagstolkning	10
Personer med dövblindhet i kläm mellan kommunen och regionen	10
Brist på tillgång till tolk i arbetslivet, på Komvux och privata utbildningar	11
Tolktjänsten i andra länder	13
Våra förslag till lösningar	14
Rätt till tolk och möjlighet att överklaga	14
Staten tar över ansvaret för tolktjänsten	14
Stegen fram till i dag	15
Statens rapporter och utredningar av tolktjänsten	16
1. Vägar framåt - förslag till lösningar	18
1.1 Våra ställningstaganden	18
Behovet av en rättighetslag	18
1.2 Rätt till tolk - i vilken omfattning?	20
Behovet av en samlad lag	21
En garanterad lägstanivå för alla tolkanvändare	21
Generös tilldelning av extratimmar	23
Tolk i livets alla situationer	24
1.3 Organisatoriska frågor	29
Huvudalternativ 1: Samla ansvaret i en myndighet	29
Huvudalternativ 2: Ansvaret delas av tre myndigheter	36
1.4 Rättslig prövning av nekad tolk	37
1.5 Kravlista	37
2. Regelverket för tolk i andra länder	38
2.1 Finland	38
Finska "försäkringskassan" ansvarar för tolktjänsten	38
Statistik	38
Varför införde Finland en särskild lag om tolktjänst?	39
Mer om den finska lagen	39
Processen för att ansöka om tolkning	42
Pågående reformer i Finland	43
Finska dövförbundets uppfattning om tolksystemet	44
2.2 Danmark	46
Statistik	47
Hur Tolktjänstutredningen 2011 beskrev Danmark	47
Rättsligt sammanhang och ramverk	47
Föreslagna reformer av danska tolktjänsten	51
Tolkanvändarorganisationers uppfattning om tolksystemet	53

3. Dagens tolktjänst - fördjupning	54
3.1 Inledning	54
3.2 En historisk tillbakablick	54
Den första tolkverksamheten	54
Regionernas försöksverksamhet	54
Frivillig nationell överenskommelse	55
3.3 Vad vill samhället med tolktjänsten?	55
Handikapputredningen 1989	55
3.4 Nulägesbeskrivning	57
”Tolktjänsten behöver stöpas om och det börjar bli bråttom”	58
Vardagstolkning	59
Arbetslivstolkning	75
Tolk inom övriga samhällsområden	89
Problematisering av särskilda områden	108
3.5 Fördjupning om 2000-talets utredningar	120
Kunskapslyftskommittén	120
Utredningen av teckenspråkets ställning 2006	121
Socialstyrelsens rapport år 2008 om vardagstolkning	122
SOU 2011:83 - Tolktjänstutredningen 2011	123
Statskontoret 2015:25	127
Ds 2016:7 - Tolktjänst för vardagstolkning	129
Källförteckning	131

Omslagsbild: pixabay.com

Illustratör: Maria Skoczyńska



Förord

Dagens tolktjänst är alltför splittrad och godtycklig, och baseras på prioriteringsgrunder som inte alltid stämmer med vår vardag. Med tiden har flera regioners tolkcentraler snävat in skyldigheten de har att erbjuda tolktjänst. Dessutom lämpar de över ansvaret på andra aktörer. Regering efter regering har förhalat den reformering av tolktjänsten som så uppenbart behövs. Vi har därför sett oss nödgade att gå före och utforma förslag på en framtida tolktjänst med utgångspunkt i tolkanvändarnas perspektiv. Behovet av en helhetslösning för en ny tolktjänst är enormt och med den här rapporten avser vi att visa vägen.

Riksdagen gjorde våren 2019 ett tillkännagivande om att tillsätta en statlig utredning med utgångspunkt i tolkanvändarnas perspektiv. Vi är glada, men vi har också farhågan att det slutar med att den statliga utredningen läggs till handlingarna som förr. Med den här rapporten visar vi att det går att genomföra de reformer som behövs. Den här rapporten sätter också ljus på det faktum att Sverige är det enda landet i hela Norden som har obefintlig tolktjänst i arbetslivet. Vi vet att möjligheten finns men att det snarare är den politiska viljan som saknas. Med den här rapporten visar vi att det inte finns ursäkter längre.

Kave Noori har på uppdrag av förbunden författat den här rapporten. Arbetet har letts av Isabella Hagnell, Sveriges Dövas Riksförbund. En referensgrupp har varit knuten till rapporten som förutom Isabella bestått av Pia Johnsson-Sederholm, Sveriges Dövas Ungdomsförbund, Lena Fernström, Riksförbundet DHB och Linda Eriksson, Förbundet Sveriges Dövblinda.

Snart är det 30 år sedan tolktjänsten i nuvarande form bildades. Regeringen övervägde att lagstifta rätt till tolk men var inte beredd att göra det på grund av för få utbildade tolkar. Frågan om en rättighetslag sköts därmed på framtiden. Som vi har konstaterat har det hänt mycket sedan dess men någon rättighetslag har fortfarande inte kommit på plats. Det är dags nu.

Inledning

Denna rapport - som vi har valt att kalla Skuggutredningen - är ett inlägg i debatten om framtidens tolktjänst. Organisationerna bakom utredningen är missnöjda med hur staten tidigare har hanterat sina egna tolkutredningar. Vår skuggutredning syftar till att ge vår syn på hur tolktjänsten bör reformeras. I denna rapport kommer vi att växla mellan att skriva ”vi” och Skuggutredningen.

Rapporten riktar sig i första hand till lagstiftaren, det vill säga politiker och tjänstepersoner på riksnivå. I andra hand riktar den sig till tolktjänstens användare och den intresserade allmänheten. Vår tanke med rapporten är att framföra våra förslag och att den ska vara en kunskapsspridare.

Vi har valt att kalla tolktjänstens målgrupp, det vill säga döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet för primära tolkanvändare. Hörande personer som är beroende av tolk för att kunna kommunicera med primära tolkanvändare kallas för *sekundära tolkanvändare*. Dessa begrepp lanserades av statens egen utredning, Tolktjänstutredningen 2011, för att markera gruppernas ömsesidiga behov av tolk. Primära tolkanvändare behöver genom lagen få en rätt till tolk. Men en hörande person som arbetar på en myndighet kan exempelvis bli helt beroende av en tolk för att kunna utföra sitt arbete, om den behöver kontakt med någon som är primär tolkanvändare.

En bristande tolktjänst är ett demokratiproblem. När fritidstolkning får låg prioritet innebär det att förtroendevalda i kommuner och regioner som behöver tolk får svårigheter att utöva sitt uppdrag. Det räcker inte att bara få tolk till möten med kommunfullmäktige; som förtroendevald måste man också kunna träffa medborgare, delta i interna möten med sitt parti och hålla sig uppdaterad genom att, till exempel gå på öppna föreläsningar. Genom denna rapport vill vi som företrädar primära tolkanvändare visa vägen framåt och peka ut hur tolkproblemen skulle kunna lösas.

Vi har undersökt varför primära tolkanvändare inte får tolk. Det beror både på hur lagarna är skrivna och på att det satsas för lite pengar på tolktjänsten. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska regionerna erbjuda vardagstolkning i situationer där ingen annan aktör är ansvarig för tolkningen. Ungefär 60 - 70 % av all tolkning som utförs är vardagstolkning. I rapporten visar vi varför det är ett problem att enskilda individer inte har rätt till tolk. Ett annat problem är att vardagstolkningen regleras av hälso- och sjukvårdslagen och prioriteras enligt sjukvårdens principer. Tolk till fackliga möten, studiecirklar, fika med kompisar, bröllop med mera prioriteras utifrån samma principer som när sjukvården ska avgöra vem som har störst behov av att först få vård. Det leder till att prioriteringarna sker utifrån kollektiva antaganden om vad som är bäst för den enskilde i stället för att individen själv får värdera vad den tycker är viktigast. Ytterligare ett problem är att det inte finns någon gräns för vilka prioriteringar regionerna enligt hälso- och sjukvårdslagen kan göra, utan att behöva ta hänsyn till hur detta påverkar enskilda primära tolkanvändare.

Tolkning är mycket dyrt i förhållande till andra tillgänglighetsskapande åtgärder, som till exempel, inköp av en ramp eller hörselslinga. En arbetsgivare eller utbildningsanordnare har ofta inte förutsättningar att bära kostnaden för tolk utan externa medel. Eftersom inte heller den offentliga sektorn träder in i denna situation leder det till att tolkanvändare ofta nekas tolk utan att det strider mot diskrimineringslagen och utan att behovet tillgodoses på annat vis.

Rapporten innehåller också en jämförelse med hur tolktjänsten fungerar i Finland och Danmark. I Finland ansvarar motsvarigheten till Försäkringskassan för nästan all tolkning som utförs. Det innebär att primära tolkanvändare bara behöver ha kontakt med en myndighet oavsett vilken situation de behöver tolk till.

Dagens tolktjänst är mycket splittrad och svår att överblicka. Även de som är insatta i tolkfrågan upplever systemet som komplext. Till detta kommer även att staten vid flera tillfällen genomfört utredningar av tolktjänsten. Vår målsättning har varit att ge en begriplig kontext som våra förslag kan sättas i relation till. Det man vill förändra och kritisera måste man först förstå. Vi vill även att läsare som inte har omfattande bakgrundskunskaper ska kunna läsa rapporten. Därför har vi ibland lämnat upplysande kommentarer till den som inte är sakkunnig inom detta område.

I denna Skuggutredning presenterar vi först i del 1 våra förslag till lösningar. Därefter beskriver vi i del 2 översiktligt tolksystemen i Finland och Danmark. För den som på djupet vill förstå problemet och bakgrunden till våra förslag hänvisar vi till vår mest utförliga del 3 nedan.

Sammanfattning

Eftersom tidigare utredningar om tolktjänsten inte har lett någonstans, så bestämde vi oss för att med nya ögon göra en egen analys och förhoppningsvis komma med nya förslag. Vi gick igenom alla tidigare utredningar, vi har verkligen vridit och vänt på nuvarande regelverk och den bistra verkligheten för döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet, och jämförde också med hur våra nordiska grannländer har löst tolkfrågan för målgrupperna.

För den som inte har möjlighet att läsa Skuggutredningens hela, gedigna, rapport sammanfattar vi den kort här.

Det måste bli en individuell rättighet att kunna få tolk i livets alla situationer. Dagens regler är skrivna som skyldigheter.

Vi vill att staten tar över ansvaret för att betala för tolk i arbetslivet och från den privata sektorn. Vår utredning visar att företag, föreningar och arbetsgivare inte kan bära kostnaden för tolk. Detta leder till att tolkanvändare inte får arbete eller en sämre karriärsutveckling. Tolkanvändare utestängs även från andra delar av samhället. Utifrån de problem vi sett vill vi även att staten tar över ansvaret för att finansiera tolk till studeranden på Komvux och privata utbildningar.

Tolktjänstutredningen 2011 har redan föreslagit den bästa lösningen i fråga om vilken myndighet som ska ansvara för tolktjänst. Den föreslog att det skulle bildas en ny statlig tolktjänstmyndighet som skulle ta över ansvaret för vardagstolkningen från landstingen. Våra organisationer lobbade i flera år för att den utredningens förslag skulle genomföras. Eftersom utredningen hamnade i skrivbordslådan har vi i stället gått vidare och utrett andra alternativa lösningar.

Vi konstaterar att vi vill ha en organisatorisk förändring där all befintlig tolkning som utförs av det offentliga samlas hos en statlig myndighet. Samtidigt vill vi att staten får ett ansvar att tillhandahålla tolk i fler situationer än i dag.

Skuggutredningen presenterar två lösningar på ovanstående problem (Huvudalternativ 1, Huvudalternativ 2). Oavsett vilken väg som väljs är det nödvändigt att så snart som möjligt flytta över ansvaret för tolkningen från regionerna, arbetsgivare, privata utbildningsanordnare och kommuner (Komvux) till staten.

Problemen vi ser

Vardagstolkning

Dagens regler är skrivna som skyldigheter för myndigheter i stället för rättigheter för individen. När regionens tolkcentral gör hårda prioriteringar och man som tolkanvändare inte kan vända sig till en högre instans för att få sitt tolkbehov prövat känner man sig rättslös. Regionernas tolkcentraler har en skyldighet att tillhandahålla så kallad vardagstolkning till döva samt personer med hörselskada och dövblindhet som kollektiva grupper. Denna skyldighet finns inskriven i hälso- och sjukvårdslagen. Regionerna har stor frihet att själva bestämma hur mycket pengar som ska satsas på tolktjänsten och hur inkomna beställningar av tolk ska prioriteras. Prioriteringarna sker med stöd av hälso- och sjukvårdslagens principer om prioriteringar inom vården. En tolkanvändare kan inte räkna med att få tolk i en given situation, eftersom tolkuppdragen prioriteras inom ramen för regionens budget. Det betyder också att en individs möjligheter att få tolk varierar över året. En tolkanvändare har ofta bättre möjligheter att få tolk till en viss fritidsaktivitet i början av året. I slutet på året då tolkcentralens pengar ofta tar slut, riskerar man att inte längre få tolk till samma fritidsaktivitet. Detta trots att det inte skett någon förändring i individens behov, det beror enbart på omständigheter inom regionens kontroll. Det verkar även förekomma att vissa regioner redan i början av året beviljar tolk mycket restriktivt för att medlen ska räcka. Grundproblemet är att det år efter år satsas för lite pengar på tolktjänsten och att tolkanvändare fräntas möjligheten att kunna delta i samhällslivet på samma villkor som alla andra.

Regionerna har också beslutat om prioriteringslistor som exempelvis innebär att tolkning till bröllop prioriteras före att engagera sig politiskt på sin fritid. I det nuvarande tolkssystemet anses det nämligen vara mer rättvist att regionerna kategoriskt prioriterar tolkuppdragen utifrån hur de uppfattar att den genomsnittliga tolkanvändaren värderar sitt liv snarare än att utgå från vad individen själv tycker. I Skuggutredningen argumenterar vi för att dessa prioriteringslistor är en form av förmynderi. Varför ska den som råkar ha sämre hörsel berövas den individuella rätten att självständigt kunna bestämma vem den vill umgås med eller i vilka sociala sammanhang som den helst vill vara aktiv?

Personer med dövblindhet i kläm mellan kommunen och regionen

Personer med dövblindhet kommer i kläm på grund av hur välfärden är organiserad. Lite förenklat kan man säga att gruppen får stöd från regionens vardagstolkning för kommunikationsbehovet som uppstår på grund av hörselnedsättningen och insatsen ges enligt en skyldighetslag där individen inte garanteras tolk i en viss omfattning. Samtidigt får personer med dövblindhet hjälp utifrån synnedsättningen från kommunen enligt LSS som är en rättighetslag. Det kan leda till att kommunen beviljar hjälp till individen att förflytta sig till ett möte men att personen inte kan kommunicera med de andra på mötet eftersom regionen inte beviljade någon tolk. Kommunerna har vidare svårt att upprätthålla kompetensen som behövs för att stödja personer med dövblindhet. Kommunerna utför ofta insatserna på ett sätt som är anpassat för personer som

är hörande och har synnedsättning. Det skapar exempelvis en stor otrygghet för en person med dövblindhet när kommunen anlitar ledsagare som inte kan taktilt teckenspråk och som ska hjälpa individen att åka med kollektivtrafik eller gå på stan.

Brist på tillgång till tolk i arbetslivet, på Komvux och privata utbildningar

Tidigare statliga utredningar har visat på att tolkning är en kostsam insats. Det är därför orimligt att som politikerna gjort hittills utgå från att kostnaden för tolk till personer med hörselnedsättning ryms inom en verksamhets vanliga budget. Tolkning passar inte in i diskrimineringskyddet. Det finns därför ett starkt behov av en särskild lösning för att säkra rätten till tolk genom staten utanför diskrimineringskyddet.

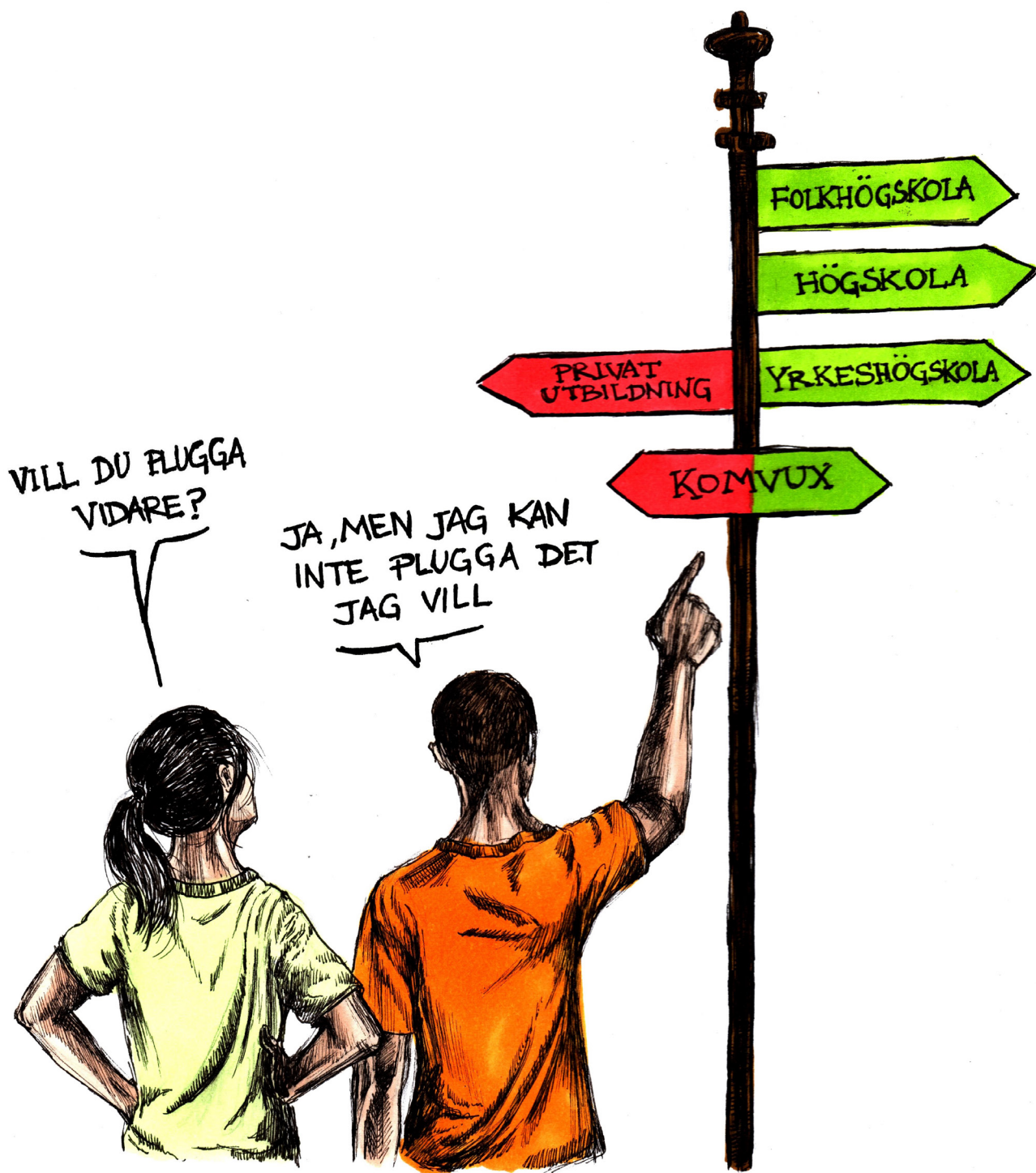
Skuggutredningens egna räkneexempel visar att kostnaden för att anlita tolk till en elev som är tolkanvändare och vill utbilda sig till frisör ungefär motsvarar kostnaden för att utbilda en hel frisörsklass med 14 elever. Det är en summa som varken frisörskolan eller frisörseleven kan bära.

Även inom arbetslivet är tolkkostnaden ett stort hinder för tolkanvändare. Tolkkostnader kan vara betydande för en arbetsgivare. Arbetsdomstolen avgjorde år 2017 ett vägledande fall där det slogs fast att det enligt diskrimineringslagen är orimligt att kräva av en stor statlig myndighet som arbetsgivare att den ur sin ordinarie personalbudget på 500 miljoner kronor per år ska bekosta tolk för en anställd, om kostnaden uppgår till 520 000 kronor per år. Detta var ett solklart fall där även arbetsgivaren erkände tolkanvändaren som den mest kompetenta sökanden.

Inom Komvux där det saknas en rätt till särskilt stöd är tolkanvändare helt beroende av att kommuner frivilligt budgeterar medel för tolkning. Men även i en kommun med många teckenspråkiga medborgare som Örebro verkar det enligt medieuppgifter finnas svårigheter med att få tolk.

Skuggutredningens genomgång visar samtidigt på att det finns goda möjligheter att få tolk inom exempelvis högskolan och yrkeshögskolan. Mycket tyder på att detta beror på att regeringen reserverat särskilda medel som utbildningsanordnare inom dessa utbildningsformer kan söka för att täcka sina tolkkostnader. Särskilda lösningar för tolkning utanför ordinarie budget har därmed visat sig vara ett framgångsrikt medel för en framgångsrik inkludering av döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet.

Om ingenting görs finns en hög risk för att tolkanvändare helt lagligt kan exkluderas från stora delar av arbetsmarknaden och vissa delar av utbildningssektorn. Skuggutredningen menar att den enda lösningen är att samla ansvaret för all utbildningstolkning till vuxna hos staten. Detta alldeles oavsett om det är kommunen, staten eller en privat utbildningsanordnare som bedriver utbildningen. En liknande lösning behövs för arbetsmarknaden där all arbetslivstolkning samlas hos staten.



Tolktjänsten i andra länder

I **Finland** har döva och hörselskadade rätt till minst 180 timmar tolkning per år medan personer med dövblindhet har rätt till minst 360 timmar per år. En individ kan få tolk i Finland för i princip alla livssituationer, inom arbetslivet, för fritidsaktiviteter och för resor utomlands.

Folkpensionsanstalten (FPA) i Finland ansvarar för uppskattningsvis 90 % av all tolkning som utförs i Finland. FPA hade år 2018, 6 103 aktiva tolkanvändare och en budget för tolktjänster på 44,7 miljoner euro, vilket motsvarar ungefär 468,8 miljoner svenska kronor.

Det finska systemet utgår från individens behov och det finns goda möjligheter att enkelt ansöka om fler tolktimmar för den som behöver det. Den som är missnöjd med FPA:s beslut om att bli godkänd som tolkanvändare eller ansökan om extratimmar kan överklaga beslutet till två högre instanser.

Just nu uppdateras olika lagar i Finland för att stärka individens rätt att lära sig teckenspråk i skolan och att få använda språket i samhället.

Enligt finska dövförbundet är det finska tolksystemet ett av de bästa i världen. Det finns dock även flera problem med det finska tolksystemet. Ett sådant problem är att den senaste upphandlingen av utförandet av tolktjänster påverkat hur tolkanvändare ser på tolktjänsten som helhet och kvaliteten på tolkningen. Dessutom uppger finska dövförbundet att individer fått sämre möjligheter att påverka vem som ska tolka åt dem.

I **Danmark** är ansvaret för tolktjänsten mycket uppdelat på olika myndigheter som i Sverige. Danmark tillämpar en princip om sektorsansvar som kortfattat innebär att varje myndighet själv ansvarar för att anlita tolk i sina kontakter med medborgare, vilket enligt danska dövförbundet (DDL) medför stora problem. Inom utbildningsområdet och arbetsmarknaden finns särskilda regler om tolk. Kommunerna ansvarar för att betala ut bidrag för tolk i arbetslivet. Det finns även en tolklag som anger att Den Nationella Tolkmyndigheten (DNTM) ansvarar för tolkning i övriga livssituationer på ett sätt som påminner om den svenska vardagstolkningen.

Den Nationella Tolk Myndigheten har 3 581 registrerade användare och en årlig budget på 42 miljoner danska kronor. Myndigheten ansvarar för tolk i situationer där ingen annan aktör är ansvarig.

Det finns tre former av tolkning som den enskilde kan beviljas av DNTM:

Tolktjänst utan tidsbegränsning: Tolk beviljas utan begränsning för möten med exempelvis a-kassa, fackförening, körkort, bilbesiktning, bank och deltagande i politiska aktiviteter samt aktiviteter med anknytning till funktionsrättsorganisationer.

Tolk med begränsat beviljande: Den danska regeringen avsätter varje år pengar i en fond, för närvarande 10,4 miljoner kronor per år till tolkuppdrag som inte faller in under tolktjänsten utan tidsbegränsning. Myndigheten beviljar tolk så länge som det finns pengar i fonden. Internationella tolkuppdrag kan bara ges genom tolktjänsten med begränsat beviljande. Internationell tolkning ges bara till idrottsutövare eller vid deltagande i internationellt funktionshinderspolitiskt arbete.

Timbank: Som en sista utväg har varje tolkanvändare ett blygsamt antal timmar i en timbank. Döva och hörselskadade har 7 timmar per år och personer med dövblindhet 13 timmar per år i sin timbank.

Dessutom kan kommunerna enligt lagen betala ut bidrag för tolk på arbetsplatsen för högst 20 tolktimmar per vecka till en heltidsarbetande. Om den sökande arbetar deltid minskas antalet timmar proportionellt.

Våra förslag till lösningar

Rätt till tolk och möjlighet att överklaga

Det måste bli en individuell rättighet att kunna få tolk i livets alla situationer. Vi föreslår ett system där döva samt personer med hörselskada och dövblindhet garanteras ett minsta antal timmar per år med goda möjligheter att ansöka om fler tolktimmar. Enligt vårt förslag får döva samt personer med hörselskada 180 timmar tolkning per år, vilket i genomsnitt motsvarar en halvtimme om dagen. Personer med dövblindhet får enligt vårt förslag 416 timmar tolkning per år, vilket motsvarar i genomsnitt 65 minuter per dag.

Dessa grundnivåer ska ses som en form av existensminimum som ska skapa trygghet för och skydda en utsatt grupp från total marginalisering. Skuggutredningen vill starkt betona att dessa nivåer inte ska ses som ett mått på hur många tolktimmar en individ behöver i genomsnitt. Vår föreslagna modell kommer inte att fungera utan en generös möjlighet att kunna ansöka om extratimmar utifrån behov. En del personer som upplever sig ha ett mindre tolkbehov kanske väljer att beställa tolk ibland. I stället för att föreslå en hög grundnivå som tar höjd för individers varierande behov och livssituationer, ser vi att tolktjänstens resurser skulle användas mer effektivt om ytterligare timmar beviljas efter ansökan. Beslut om tilldelning av extratimmar ska baseras på individens upplevda behov och tilldelas generöst.

Vi menar att hälso- och sjukvårdens definition av vilka som är vardagstolkningens målgrupp ska föras över till det nya tolksystemet. Med andra ord ska samma grupper som i dag: döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet vara den framtida tolktjänstens användare.

Vi vill också införa en möjlighet att överklaga. Om det införs ett system där man måste bli godkänd som tolkanvändare, anser vi att beslutet måste gå att överklaga. Även beslut om tilldelning av extratimmar måste vara möjliga att överklaga.

Staten tar över ansvaret för tolktjänsten

Vi vill att staten tar över ansvaret för att betala för tolk i arbetslivet och från den privata sektorn. Vår utredning visar att företag, föreningar och arbetsgivare inte kan bära kostnaden för tolk. Detta leder till att tolkanvändare inte får arbete eller en sämre karriärsutveckling. Tolkanvändare utesluts även från andra delar av samhället. Utifrån de problem vi sett vill vi även att staten tar över ansvaret för att finansiera tolk till studeranden på Komvux och privata utbildningar.

Huvudalternativ 1: Myndigheten för delaktighet

Tolktjänstutredningen 2011 föreslog att det skulle bildas en ny statlig tolktjänstmyndighet som skulle ta över ansvaret för vardagstolkningen från landstingen. Våra organisationer lobbade i flera år för att den utredningens förslag skulle genomföras. Eftersom politikerna kastade den utredningen i papperskorgen har vi i stället gått vidare och utrett andra alternativa lösningar. Vi konstaterar att vi vill ha en organisatorisk förändring där all befintlig tolkning som utförs av det offentliga samlas hos en statlig myndighet. Samtidigt vill vi att staten får ett ansvar att tillhandahålla tolk i fler situationer än i dag.

Vårt förslag bygger vidare på Tolktjänstutredningen 2011. Enligt vårt förslag samlas allt ansvar för vardagstolkning, tolk i arbetslivet, utbildningstolkning och tolk som behövs i kontakten med myndigheter, hos en myndighet. Skuggutredningen lämnar två alternativa förslag. Vårt huvudalternativ 1 innebär att en redan existerande statlig myndighet får ansvaret för tolkning. Vi föreslår att Myndigheten för delaktighet får den uppgiften.

Huvudalternativ 2: Nödlösningen

Skuggutredningen har även tänkt på en nödlösning i form av huvudalternativ 2. Om politikerna inte skulle vara beredda att införa en modell i enlighet med vårt föreslagna huvudalternativ 1, så kan vårt näst bästa förslag, huvudalternativ 2, vara ett steg i rätt riktning mot en nationellt likvärdig tolktjänst. Detta förslag innebär att ansvaret delas upp på tre myndigheter. Arbetsförmedlingen får ansvaret för all tolkning i arbetslivet, en myndighet inom utbildningssektorn ansvarar för all utbildningstolkning och Myndigheten för delaktighet ansvarar för tolkningen i alla andra situationer.

Stegen fram till i dag

Det finns flera aktörer som med utgångspunkt i olika regelverk som reglerar samma situation kan pekas ut som ansvariga för att tillhandahålla tolk. I takt med att samhället har insett att döva och personer med hörselskada eller dövblindhet behöver tolk i olika situationer har det ibland byggts specifika lösningar för tolk inom avgränsade områden. Ibland har samhället även tänkt att generella lösningar som, till exempel diskrimineringslagen ska göra att gruppen får tolk.

Vi börjar med det som kallas för vardagstolkning som kommit att bli en särskild lösning för tolk. Tolkverksamhet i samhällets regi växte successivt fram. I slutet på 60-talet införde regionerna en försöksverksamhet med tolkning i vardagliga situationer för tolkanvändare. År 1994 lagreglerades verksamheten och begreppet vardagstolkning skrevs in i lagen. Regionerna som då kallades för landsting blev skyldiga att kostnadsfritt utföra vardagstolkning.

Reglerna om vardagstolkning infördes samtidigt som lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. LSS blev en rättighetslag, vilket innebär att lagen pekar ut att en individ som uppfyller vissa förutsättningar har en ovillkorlig rätt till en viss stödsats. Om en sats regleras av en rättighetslag kan en person som anser att hen har fått för få timmar eller fått avslag på sin ansökan överklaga beslutet till domstol. En skyldighetslag, däremot, pekar enbart ut att en viss aktör är skyldig att bedriva en viss verksamhet. En person som fått avslag på en tolkbeställning för att regionens budget för vardagstolkning understiger behoven har inga möjligheter att överklaga

beslutet. En tolkcentral är inte formellt sett skyldig att motivera ett avslag på en tolkbeställning. Det är viktigt att framhålla att anledningen till att reglerna om vardagstolkning utformades som en skyldighetsregel i stället för en rättighet för individen, hade att göra med den tolkbrist som fanns i början av 1990-talet. Från ett principiellt perspektiv ansågs tolktjänsten vara så viktig för individen att det talade för en rättighetslag.

Statens rapporter och utredningar av tolktjänsten

Staten har utrett tolktjänsten flera gånger men regelverket har i princip lämnats oförändrat. I dag är därför regelverket i stort behov av att anpassas till förändringar i samhället och hur tolkanvändarnas behov har förändrats.

Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna (Kunskapslyftskommittén) var en omfattande och stor statlig utredning om utbildningspolitiken som arbetade mellan åren 1995 - 2000. I betänkandet *Kunskapsbygget 2000 - det livslånga lärandet* (SOU 2000:28) föreslog utredningen att staten skulle ta över ansvaret för all utbildning för vuxna som finansieras med offentliga medel. Förslaget om utbildningstolkning genomfördes aldrig, men Skuggutredningen har i sitt arbete kommit fram till att det förslaget fortfarande är mycket relevant och bör genomföras.

Utredningen Översyn av teckenspråkets ställning 2006 undersökte i betänkandet *Teckenspråk och teckenspråkiga - Översyn av teckenspråkets ställning* (SOU 2006:54) teckenspråkigas rätt och möjlighet att använda sitt språk i olika sammanhang. Uppdraget var främst att samla kunskap men utredningen lämnade några förslag till ändringar. En ändring som genomförts är att ett statsbidrag till regionerna fördelas utifrån en beräkning av antalet tolkanvändare i regionen i stället för befolkningens storlek.

Socialstyrelsen lämnade på uppdrag av regeringen en **Rapport om vardagstolkning**, år 2008. I rapporten redovisade Socialstyrelsen hur regionerna kommit att tillämpa hälso- och sjukvårdslagens bestämmelse om vardagstolkning. I regeringsuppdraget ingick att tydliggöra innebörden av vardagstolkning. Skuggutredningen är kritisk till hur rapporten av regeringen och regionerna i praktiken kommit att ges en rättslig ställning motsvarande lagförarbeten utan att vare sig formellt eller faktiskt utgöra ett förarbete.

Tolktjänstutredningen 2011 lämnade betänkandet *En samlad tolktjänst: samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet* (SOU 2011:83). Dess förslag var att vardagstolkningen skulle tas över från regionerna av staten. Utredningen, som var mycket grundlig och heltäckande, konstaterade att behovet att reformera tolktjänsten var mycket stort. Organisationer som företrädde tolkanvändare ställde sig bakom utredningens förslag. Regeringen skickade dock aldrig ut förslaget på remiss eftersom man ansåg att det fanns brister i förslagets kostnadskalkyler. Därmed lämnades det gamla regelverket från år 1994 oförändrat. I **Statskontorets rapport år 2015** *Det framtida behovet av teckenspråks- och skrivtolkar: en översyn av tolkutbildningarna vid folkhögskolorna* utvärderades kvaliteten i tolkutbildningarna och en uppskattning av arbetsmarknaden för tolkar.

Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) var en så kallad departementspromemoria utarbetad inom Socialdepartementet, eftersom regeringen inte gick vidare med förslagen från Tolktjänstutredningen. Efter protester från bland annat Sveriges Dövas Riksförbund och Hörselskadades Riksförbund, som menade att förslaget konserverade ett icke fungerande system och därtill innebar oacceptabla försämringar, skrotades dock promemorian.

I mars 2019 uppmanade riksdagen regeringen att för tredje gången tillsätta en utredning med uppdrag att se över hela tolktjänsten.¹ Någon sådan utredning har då denna rapport går till tryck ännu inte tillsatts.

¹ Riksdagen. Statlig utredning om tolktjänst, motion 2018/19. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/statlig-utredning-om-tolktjanst-_H602186?fbclid=IwAR1Tsj7sLX7ZhK715nf-bynw8PRUSgza8_JfDEsMyyafHCkuP-gLU5TbbrEU - hämtad 2019-11-07.

1. Vägar framåt - förslag till lösningar

1.1 Våra ställningstaganden

- Nuvarande modell med en skyldighetslag behöver ersättas av en rättighetslag.
- Våra förslag ska inte påverka befintliga regler om tolk i grundskolan, specialskolan och gymnasiet.
- Samma målgrupper (döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet) ska ha rätt att använda den framtida tolktjänsten.
- Det bör införas en gemensam ingång till att beställa tolk.

Behovet av en rättighetslag

Skuggutredningen kan konstatera att det finns ett stort behov av att införa en rättighetslag som är starkt och tydligt formulerad. I förarbetena till dagens bestämmelser om vardagstolkning fanns det höga ambitioner att tolktjänsten skulle ge primära tolkanvändare reella möjligheter att verka i samhället på lika villkor. Redan då övervägdes om rätt till tolk skulle regleras i LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). På grund av bristen på utbildade tolkar ansågs dock inte tiden mogen för en rättighetslag även om tolkanvändarna behövde det. Fem sakkunniga som representerade olika funktionshinderorganisationer lämnade ett särskilt, gemensamt, yttrande. I yttrandet framfördes att en skyldighetslag var alldeles för otillräcklig. De menade att tolk måste vara en rättighet och att försumlighet från samhällets sida i frågan om att tillhandahålla tolk behövde kunna överklagas.²

Skuggutredningens beskrivning i rapportens del 3 visar ett antal problem med dagens tolktjänst. En del problem är kopplade till otydlig ansvarsfördelning främst inom arbetsmarknaden. Det stora problemet är dock att den enskilde tolkanvändaren har en mycket svag rättslig ställning i och med att relevanta regler har utformats som skyldigheter för myndigheter i stället för rättigheter för individer. I förhållande till Regionens tolkcentral har den enskilde ingen rätt till tolk.

Att kräva tolk som åtgärd för tillgänglighet enligt diskrimineringslagen har också visat sig vara mycket svårt. De enda situationer där en tolkanvändare har en stark ställning är inom yrkes- högskolan samt grund- och gymnasieskolan till följd av bestämmelserna om särskilt pedagogiskt stöd. Inom högskolan har den enskilde däremot inte rätt till tolk. Så inom högskolan beror de goda möjligheterna att få tolk på att de medel som utbildningsdepartementet har öronmärkt för särskilt pedagogiskt stöd täcker lärosätenas kostnader och att den budgeten tillåts överskridas för att behoven ska kunna tillgodoses.

Ett annat skäl att införa en rättighetslag är att tolkanvändarens behov därmed sätts i centrum. I dag fastställer tolkcentralerna prioriteringslistor och bestämmer om en person kan tilldelas tolk inom ramen för budgeterade medel. Skuggutredningen argumenterar för att prioriteringslistor är en form av förmynderi eftersom staten ger sig på att bestämma vad som är mest viktigt i en

² SOU 1991:97, s. 82.

individs liv. Det är av princip fel att den som har en hörselnedsättning och behöver tolk inte tillåts göra val rörande sitt eget liv.

Ytterligare ett skäl är att resurser till tolktjänsten ska budgeteras med utgångspunkt i hur mycket tolk individen behöver. En ojämn tillgång till tolk kan leda till att en person i början av året när tolkcentralen har mer pengar får tolk, men i slutet av året nekas tolk för samma aktivitet. Regioner är inte genom lagen bundna av några åtaganden alls om hur mycket tolk en individ ska ges. Man kan säga att regionerna är skyldiga att ha en tolkcentral och att den inte får ta ut några avgifter för tjänsterna den tillhandahåller. Eftersom lagen inte ställer några krav på omfattning på tolktjänsten är det åtminstone i teorin fritt fram att underbudgetera. Tolkanvändare kan helt lagligt prioriteras bort med hänvisning till bristande resurser och ställas utan reella möjligheter att delta i samhällslivet och de har inte heller tillgång till några rättsliga medel för att göra sina behov gällande.

En ny rättighetslag bör, precis som i det finska systemet, helt och hållet utgå från den enskilde tolkanvändarens behov. Inga andra kriterier utöver individens behov och möjligen om det inte gått att få tag på utbildade tolkar till en specifik tolkbeställning, bör styra beslutsfattandet.

Grundskola, specialskola och gymnasium ska inte påverkas

Det finns redan i dag ett regelverk som omfattar grundskola, specialskola och gymnasium. Det finns starka skäl för att vårt förslag inte ska påverka nuvarande ordning. Det är viktigt att döva barn och ungdomar även i fortsättningen får möjligheten att lära sig teckenspråk och att även vuxna i deras skolmiljö kan teckenspråk. Om det införs en ny generell lag om tolkning som även omfattar dessa skolformer befarar vi att det skulle kunna sända signalen att tolk är ett möjligt substitut för en teckenspråkig miljö för dessa barn och ungdomar.

Även barn och ungdomar som har en integrerad skolgång i en klass med hörande elever omfattas i dag av rätten till särskilt stöd. Vi kan konstatera att elever inom grundskolan och på gymnasiet redan i dag har en långtgående rätt till särskilt stöd. Skuggutredningen saknar möjlighet att utvärdera om dagens bestämmelser om särskilt stöd fungerar tillräckligt bra för att säkerställa dessa elevers möjligheter att få tolk.

Utifrån att det redan finns en struktur med en långtgående rätt till särskilt stöd och eftersom en teckenspråkig miljö är en viktig del av skolgången för teckenspråkiga barn och ungdomar ser vi det inte som motiverat att vårt förslag ska påverka de skolformer där det finns en rätt till särskilt stöd. Skuggutredningen vill dock lyfta fram att elever som studerar på Komvux, SFI och Särvox i dag har en obefintlig rätt till särskilt stöd varför vi anser att vårt förslag ska omfatta utbildnings-tolkning inom just dessa skolformer.

Vem ska ha rätt till tolktjänst?

I Hälso- och sjukvårdslagen, 8 kap. 7 §, framgår det att vardagstolkning ska ges till döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet. Vi anser att samma målgrupper som i dag ska ha rätt till tolk i den framtida tolktjänsten.

Vi kan inte formulera lagförslag

Bakgrunden till att våra organisationer tillsatte Skuggutredningen var ett missnöje med hur staten har utrett och behandlat det nödvändiga arbetet med att reformera tolktjänsten. Skuggutredningens syfte har varit att beskriva hur vi helst ser att framtidens tolktjänst utformas.

Skuggutredningen har dock inte resurser att formulera egna förslag på lagtext. Med detta sagt kommer den exakta ordalydelsen i enskilda bestämmelser i en kommande lag om tolktjänst och hur bestämmelserna kommer tolkas, vara helt avgörande för tolkanvändares reella möjlighet att vara delaktiga i samhället. *Därför kommer Skuggutredningen att ta upp vad våra organisationer anser att en ny lag om tolktjänst behöver innehålla, inklusive vad individen enligt vår mening ska ha rätt till.* En statlig utredning med tillgång till experter och andra resurser inom regeringskansliet är dock bättre lämpad att formulera lagtext som kan omsättas i praktiken.

En gemensam ingång för tolk

Organisationer som företräder primära tolkanvändare har länge efterfrågat en igång till tolktjänsten. Det vill säga ett bokningssystem dit man som tolkanvändare kan vända sig genom olika kontaktvägar såsom en webbplats och bildtelefoni. Tolktjänstutredningen 2011 behandlade också frågan och att en sådan gemensam ingång skulle vara ett första steg mot en brukarorienterad tolktjänst. Utredningen ansåg att det var rimligt att en primär tolkanvändare endast behövde vända sig till en företrädare för samhället och påtala sitt behov av tolk oavsett vem som är betalningsansvarig.³ Skuggutredningen håller med om behovet av en gemensam ingång. Även i en situation där vårt förslag till huvudalternativ 1 genomförs.

1.2 Rätt till tolk - i vilken omfattning?

Skuggutredningens förslag

- Inför en samlad lag om tolktjänst till personer med hörselnedsättning.
- Döva och hörselskadade ska garanteras minst 180 timmar tolkning per år.
- Personer med dövblindhet ska garanteras minst 416 timmar tolkning per år.
- Det ska erbjudas generösa möjligheter att ansöka om ytterligare tolktimmar utifrån tolkanvändarens individuella behov.
- De timmar som följer med en tolkanvändare ska inte vara avsedda att användas till situationer där myndigheter redan är skyldiga att finansiera tolk enligt förvaltningslagen.
- Tolk enligt nya lagen ges i alla livets situationer
 - Vardagstolkning
 - Arbetslivet
 - Utbildning och folkbildning (med undantag för grundskola och gymnasium)
 - Hälso- och sjukvård

3 SOU 2011:83, s. 173-174.

Behovet av en samlad lag

Dagens tolksystem är svåröverblickbart. Detta eftersom det finns flera regelverk med olika bestämmelser som reglerar samma situation, vilket skapar gränsdragningsproblem när regioner och andra betalningsansvariga ska tillämpa lagarna. Detta begränsar också samhällets möjligheter att tillhandahålla en resurseffektiv tolktjänst som håller en god kvalitet.⁴

Anledningen till att dagens system är svårt att överblicka kan enligt Tolkjänstutredningen 2011 delvis förklaras med den historiska utvecklingen av tolktjänstens olika delar. Generellt har samhället försökt gå i en riktning där finansieringen av tolkkostnader ska bäras av varje samhällssektor. Det har därmed avsatts ekonomiska resurser för tolk inom olika samhällsområden. Vid sidan av detta menar Tolkjänstutredningen 2011 att vardagstolkningen blivit en egen lösning som säkerställer att tolkanvändare får tolk i vardagliga situationer där det i många fall inte finns någon annan betalningsansvarig. Utformningen av bestämmelserna om vardagstolkning och hur de kommit att tillämpas har enligt Tolkjänstutredningen 2011 kommit att bli en särlösning och avsteg från den principen. Utredningens förklaring till att resurser och ansvar enligt rådande ordning upplevs som splittrat och svåröverblickbart är alltså att samhället utvecklat parallellt löpande regelverk som bygger på de två motstående principerna om sektorsansvar och särlösning.⁵

Tolkjänstutredningen 2011 föreslog att samhällets resurser och ansvar för tolktjänst skulle samlas hos en gemensam huvudman med ett gemensamt anslag. Vidare föreslog utredningen att det skulle införas en samlad lag för tolktjänsten. Detta innebar dock inte att staten skulle ta över ansvaret för tolkning från arbetsgivare och andra som i dag är betalningsansvariga för tolk.⁶ Skuggutredningen tycker att förslaget bäst kan sammanfattas som ett försök till storstädning bland den uppsjö av redan existerande bestämmelser (lagar, förordningar och till och med regleringsbrev) som pekade ut myndigheter som ansvariga för att anlita tolk i olika situationer. Det handlade alltså om att lyfta in den offentliga sektorns redan existerande skyldigheter och stoppa in dem i en samlad och överskådlig lag, inte om att skapa nya skyldigheter för det offentliga.

Skuggutredningen anser att Tolkjänstutredningen 2011:s förslag - att samla regler rörande tolk i samma lag - var ett steg i rätt riktning. Våra förslag går dock längre och innebär att staten helt ska ta över ansvaret för att finansiera och tillhandahålla tolkning inom alla samhällssektorer. Det innebär, med enstaka undantag, att ansvar för tolktjänsten bryts ut från alla privata och offentliga verksamheter och samlas under en statlig huvudman som en särlösning.

En garanterad lägstanivå för alla tolkanvändare

I Finland garanteras tolkanvändarna i lag ett minsta antal tolktimmar per år. Finlands lägstanivåer ligger nära Handikapputredningen 1989:s målsättningar om hur många timmar vardagstolkning primära tolkanvändare skulle ges. Denna utredning lanserade målet att döva och hörselskadade i snitt skulle få 3 timmar tolkning per vecka (156 timmar per år), och att personer med dövblindhet skulle få 8 timmar per vecka (416 timmar per år).⁷

4 SOU 2011:83, s. 161.

5 SOU 2011:83, s. 196.

6 SOU 2011:83, s. 197-198.

7 SOU 1991:97, s. 80-81.

I Finland garanteras döva och hörselskadade minst 180 timmar tolkning per år (3,5 timmar per vecka) och personer med dövblindhet får minst 360 timmar per år (6,9 timmar per vecka). Individen har sedan goda möjligheter att utifrån sin individuella situation ansöka om fler timmar, exempelvis för att kunna studera eller utföra sitt arbete. Finland lagstiftade om lägstanivåer eftersom det sågs som nödvändigt för att tolkanvändare skulle garanteras en likvärdig tillgång till tolk. En viktig del i det finska systemet är att den enskilde har rätt att ansöka om fler timmar.

Som vår rapport tydligt kommer visa fyller dagens skyldighetslagstiftning, som bygger på tanken om att tolkning ska ges utifrån behov, inte längre sin funktion. Systemet förlitar sig uteslutande på att regionerna generöst avsätter resurser till tolkverksamheten för att förverkliga primära tolkanvändares rätt till tolk. När regionerna underfinansierar tolktjänsten och tillämpar prioriteringslistor i strid med individens preferenser händer följande:

- Individen berövas den självklara valfriheten att själv värdera med vem eller vilka hen helst vill kommunicera och bygga relationer till. Det är svårt att tänka sig att hörande skulle acceptera en sådan intervention från samhället.
- Individen blir i praktiken utestängd från samhället när den inte får tolk och upplever sig som en andra klassens medborgare.
- Individen är i praktiken rättslös, eftersom den saknar effektiva medel att få ett beslut om avslag på tolkansökan prövad. Det skapar en enorm utsatthet.

För att stärka individens ställning är det därför nödvändigt att införa individuella lägstanivåer. Det finns givetvis vissa svårigheter med att schablonmässigt fastställa timantal. Individer har varierande intressen och yrken och olika stödbehov för kommunikation. Även två individer med samma art och grad av hörselnedsättning kan ha hittat egna sätt att kompensera för sin nedsättning som påverkar i hur stor uträkning individen anlitar tolk. Alla tolksystem måste därför designas på ett sätt som lämnar utrymme för individuella variationer.

Tolktjänstutredningen 2011 ansåg att det behövdes en djupare kartläggning av tolkanvändares dolda behov av tolktjänst. Samma utredning menade att den hade tilldelats en för kort utredningstid för att själv kunna genomföra den undersökning som behövdes.⁸ Skuggutredningen vill förtydliga att det dolda behovet avser det behov av tolk som inte syns i statistiken. Ingen aktör eller myndighet har ansvar för att föra statistik över hur mycket tolk som används i hela samhället (offentlig och privat sektor). Och om man ständigt får avslag på tolkbeställningen slutar man beställa tolk till de situationer som man vet prioriteras bort, vilket också hamnar inom det dolda behovet.

Skuggutredningen kan konstatera att regeringen haft åtta år på sig att utreda det egentliga tolkbehovet. Ett bra sätt hade kunnat vara genom ett regeringsuppdrag till ett universitet eller en expertmyndighet. Avsaknaden av ett sådant underlag talar dock inte emot våra föreslagna nivåer. Det faktum att Handikapputredningen 1989:s förslag såväl som den finska lösningen ligger nära varandra talar för att dessa timantal ligger på en nivå som sannolikt motsvarar vad den genomsnittlige tolkanvändaren behöver som grundnivå.

8 SOU 2011:83, s. 165.

Skuggutredningen ser införandet av garanterade lagstadgade minimitimmar som en liten pusselbit i den framtida tolktjänsten. Den absolut viktigaste faktorn kommer dock vara en generös tilldelning av extratimmar för den som behöver det.

Skuggutredningen föreslår därför att döva och hörselskadade ska garanteras minst 180 timmar tolkning per år med Finland som förebild. Eftersom den finska regeringen konstaterat att personer med dövblindhet når minimigränsen snabbare⁹ väljer Skuggutredningen att föreslå att personer med dövblindhet ska garanteras 416 timmar tolkning per år.

Miniminivåerna ska ses som en form av rättslig garanti och skydd mot total marginalisering av en utsatt grupp i samhället. Precis som riksnormen för försörjningsstöd är det fråga om en absolut, lägsta godtagbara nivå för att kunna leva ett värdigt liv. Skuggutredningen ser garanterade lägstanivåer som fundamentet i ett nytt tolksystem som därutöver behöver bygga på principen om att ytterligare tolkhjälp beviljas när man behöver det. För att systemet ska motsvara tolkanvändarnas behov är det viktigt att det finns goda möjligheter att kunna ansöka om extratimmar vid studier, arbete och i andra situationer.

Det finns flera fördelar med den finska modellen som är värda att framhäva. Det faktum att Finland samlat nästan all tolkning hos en myndighet har gett goda möjligheter att säkerställa en helhetssyn där primära tolkanvändare kan få hjälp utifrån hela sin livssituation. Det minskar också behovet av sektorsspecifik lagstiftning samtidigt som myndigheten kan bygga upp och upprätthålla en hög kompetens om målgruppen och hur man ska upphandla tolktjänster. *Skuggutredningens huvudinriktning är även när det gäller organisation att allt ansvar för tolkning ska samlas hos en myndighet.*

Generös tilldelning av extratimmar

Det finns stora variationer i hur mycket tolktjänst olika individer använder. Miniminivåerna tar inte hänsyn till om man är pensionär, arbetssökande, arbetar, studerar eller har en mycket aktiv fritid. Det är en lägsta nivå som ges till alla invånare med en hörselnedsättning och som behöver tolk. Det går ändå att generalisera till den graden att man kan säga att alla människor åtminstone behöver en grundläggande nivå av fungerande kommunikation. Därför är det fullt rimligt att alla tolkanvändare tilldelas ett minsta antal timmar per år.

Skuggutredningens förslag om 180 tolktimmar per år för döva och hörselskadade motsvarar drygt en halvtimme tolk om dagen. Det är inte svårt att föreställa sig att den nivån i många fall kan vara otillräcklig. Om man har ont i knät och går till sjukgymnasten en gång i veckan förbrukas 1 timme tolkning, skulle man även vara politiskt aktiv 2 timmar i veckan riskerar timmarna ta slut. Utan möjlighet att ansöka om fler timmar riskerar man då exempelvis att inte kunna träffa hörande vänner och familj.

Även personer med dövblindhet kommer sannolikt behöva fler timmar än den föreslagna grundnivån på 416 timmar per år som bara motsvarar 65 minuter per dag. Personer med dövblindhet har också behov av stöd för att förflytta sig och kanske även för att kunna läsa brev och liknande saker som andra tar för givet.

⁹ Finska regeringens proposition till finska riksdagen med förslag till lagar om tolkningstjänst för handikappade personer. RP 220/2009 rd, s. 17. www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2009/20090220.pdf

Om det inte införs en möjlighet att ansöka om extratimmar kommer det i stället att finnas behov av att höja grundnivån. Det som kan tala emot en alltför hög grundnivå är att tolkanvändare är olika. Det är tänkbart att en person med en måttlig hörselskada inte anlitar tolk i lika stor utsträckning som någon som är döv eller har dövblindhet. Det är även tänkbart att en person med måttlig eller lätt hörselskada anser sig ha ett större behov av stöd för sin kommunikation i ett möte med många deltagare än vid ett litet möte. Vidare påverkar även livssituationen: en student på högskolan kan ha både många föreläsningar och grupparbeten per vecka vilket leder till behov av fler tolktimmar. Genom att grundnivån inte sätts för högt kan tolktimmar som annars hade reserverats för en individ som bara behöver tolk ibland, i stället ges till någon med större behov. Ett system med en låg grundnivå och goda möjligheter till extratimmar skapar trygghet för individen samtidigt som det är resurseffektivt och ger insatsen hög träffsäkerhet.

Tolk i livets alla situationer

Vardagstolkning

Om Skuggutredningens förslag i huvudalternativ 1 förverkligas kommer det inte finnas behov av en särskild bestämmelse om vardagstolkning. Med den finska modellen som förebild bör det i stället finnas en grundbestämmelse om tolkning med ett minsta garanterat timantal. Det ska sedan finnas goda möjligheter att ansöka om fler extratimmar. Givetvis gäller detta även i vardagliga situationer. Det vore oetiskt om den som på grund av sin hälsa går till läkaren en gång i veckan får 1 timme mindre för sina fritidsintressen.

Om vårt förslag i huvudalternativ 2 genomförs, kvarstår sannolikt behovet av att ha ett begrepp som motsvarar det nuvarande vardagstolknings begreppet. Då vill vi med vissa ändringar ställa oss bakom förslagen från Tolkjänstutredningen 2011.

I förhållande till dagens regler om vardagstolkning föreslår vi en utvidgning av det offentliga åtagandet. I dag måste en organisation eller en förening som tar initiativ till att anlita tolk, själv betala för tolken. Om det däremot är personen med hörselnedsättning som tagit initiativet räknas det ofta som vardagstolkning och regionen betalar. Detta skapar gränsdragningsproblem, onödig administration och hindrar organisationer från att själva ta initiativ till att göra sin verksamhet tillgänglig. Med nuvarande ordning behöver tolkcentralen ibland utreda vem som egentligen tog initiativ till mötet. Det kan också leda till att en myndighet eller organisation anser att den inte har råd med tolkkostnaden och skjuter över ansvaret på tolkanvändaren, och ber hen att själv beställa tolk. På detta sätt blir vad myndigheten eller organisationen uppfattar som en risk för en kostsam tolkfaktura, ett hinder mot målet om full inkludering.

I värsta fall kan det bli utdragna diskussioner mellan tolkcentralen och verksamhetsutövare. Det är onödigt mycket tid som går åt till att diskutera betalningsansvaret, samtidigt som det är kränkande för tolkanvändaren att ens grundläggande mänskliga behov av en fungerande kommunikation, ständigt blir föremål för diskussion.

Hälso- och sjukvård

Tolktjänstutredningen 2011 föreslog att kontakter med hälso- och sjukvården skulle undantas från ansvars- och finansieringsprincipen. Den föreslagna statliga tolktjänsten skulle omfatta all hälso- och sjukvård, oavsett huvudman och driftsform.¹⁰

Skuggutredningen anser att samma sak bör gälla i den tolktjänst som vi förespråkar.

Om Skuggutredningens huvudalternativ 1 genomförs bör tolkning i hälso- och sjukvården bli en del av den generella bestämmelsen om tolktjänst.

Om Skuggutredningens huvudalternativ 2 genomförs bör tolkning inom hälso- och sjukvården genomföras av samma myndighet som har ansvar för vardagstolkning eller motsvarande framtida begrepp som används.

Arbetslivet

När det gäller arbetslivet är Skuggutredningens målsättning att hela kostnadsansvaret för arbetslivstolkningen ska tas över av staten. För en mer extensiv bakgrund hänvisas till avsnittet nedan om arbetslivstolkning.

Tolkanvändare kommer i kläm när myndigheterna utgår från att arbetsgivare ska ta huvudansvaret för tolkkostnaderna i arbetslivet samtidigt som det i rättslig mening inte är diskriminering när en arbetsgivare väljer bort en person med hörselnedsättning till och med när det är uttalat att det beror på tolkkostnaderna.

I ett rättsfall i Arbetsdomstolen ansågs det inte vara diskriminering när en högskola, med hänvisning till tolkkostnaden, inte anställde den mest kompetenta sökanden, som var döv. Det går enligt experter inte att utifrån detta fall dra generella slutsatser mer än att det enligt diskrimineringslagen inte kan krävas att en statlig arbetsgivare ska betala tolkkostnader på 520 000 kronor. Enligt den domare som var ordförande under förhandlingen i målet skulle det nästan behövas två anställda för att utföra en persons arbete. Domaren menade att det är det upp till riksdagen att bestämma om det ska vara på något annat vis.¹¹

Bristande tillgång på tolk leder till att primära tolkanvändare inte kan dra nytta av sin sociala kompetens som blir en allt viktigare förmåga på arbetsmarknaden. Enligt en artikel i Dagens Nyheter¹² visar forskning från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) att social förmåga kommit att värderas högre på arbetsmarknaden och ger högre lön. Den snabbare tekniska utvecklingen och automatiseringen har lett till att social förmåga som inte lika lätt kan ersättas av maskiner uppvärderats på bekostnad av utbildning och kognitiv förmåga.

10 SOU 2011:83, s. 228.

11 Lag & Avtal. Arbetsdomstolen. Rätt att neka döv lektor jobb. www.lag-avtal.se/arbetsdomstolen/arbetsdomstolen-ratt-att-neka-dov-lektor-jobb-6877349 - hämtad 2019-11-07. Jag var för dyr för Södertörns högskola. www.lag-avtal.se/arbetsratt/jag-var-for-dyr-for-sodertorns-hogskola-6899321 - hämtad 2019-11-09.

12 Dagens Nyheter. Därför har social förmåga blivit allt viktigare på arbetsmarknaden. www.dn.se/ekonomi/jobb-karriar/darfor-har-social-formaga-blivit-allt-viktigare-pa-arbetsmarknaden - hämtad 2019-11-10.

Dessutom har arbetsmarknaden specialiserats vilket ökar betydelsen av att kunna samarbeta. Skuggutredningen befarar att primära tolkanvändare på grund av tolkproblemen i arbetslivet drabbas av sämre möjligheter att få arbete. De primära tolkanvändare som får arbete riskerar också en sämre löneutveckling.

För att primära tolkanvändare inte ska marginaliseras krävs reformer. Skuggutredningen anser inte att en skärpt diskrimineringslag är en framkomlig väg. Anledningen är att tolk, i relation till andra åtgärder för tillgänglighet, är mycket kostsamt och att det vore orimligt att införa ett sådant krav. Risken är uppenbar att det skapar starka incitament för arbetsgivare att stöta bort arbetssökande i behov av tolk. Det kan leda till att arbetsgivare hittar andra svepskäl som gör det svårt att utreda om diskriminering på grund av funktionsnedsättning var den egentliga orsaken. Vidare skulle det kunna avskräcka arbetsgivare som är intresserade av att anställa döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet från att förutsättningslöst utreda hur arbetsplatsen kan göras tillgänglig. Detta eftersom en sådan utredning av anpassning av arbetsplatsen potentiellt senare skulle kunna komma att användas emot arbetsgivaren som bevisning i ett fall rörande diskriminering.

Lösningen är att staten tar över ansvaret för all arbetslivsrelaterad tolkning. Arbetsgivare ska inte ha något finansieringsansvar för tolk. Bidrag för personligt biträde på arbetsplatsen ska inte längre kunna ges för tolkning, befintliga medel för detta bör överföras till arbetslivstolkning. Bidraget för litteratur och tolk (den delen som rör tolk till utbildning när man är anställd) bör också överföras till arbetslivstolkningen. Här är det även viktigt att ledsagning till och från arbetsplatsen kan ges och ses som en del av arbetslivstolkningen.

Om vårt huvudförslag enligt huvudalternativ 1 genomförs bör arbetslivstolkningen omfattas av en samlad bestämmelse om tolktjänst. I ett sådant system behöver det i likhet med den finska lösningen finnas möjlighet för den enskilde att ansöka om extratimmar för sitt arbete.

Om förslaget i huvudalternativ 2 genomförs finns i stället behov av en egen bestämmelse om arbetslivstolkning. *För att minska gränsdragningsproblem gentemot vardagstolkning bör enligt Skuggutredningen allt som hör till arbetslivet, både direkt och indirekt räknas som arbetslivstolkning.* Det vill säga även fackliga möten, afterwork med kollegor eller till och med när en tolkanvändare är på julfest hos sin gamla arbetsgivare. Det kan givetvis ifrågasättas om afterwork och julfest inte snarare hör hemma inom det som skulle motsvara dagens vardagstolkning. Skuggutredningens ambition är att föreslå ett system som tar bort alla sådana gränsdragningsproblem. Döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet har redan haft sin beskärda del av att bollas runt i det befintliga systemet. För att undvika att enskilda kommer i kläm behövs ett tydligt regelverk. Det är dock möjligt att det går att finna bättre lösningar inom ramen för den kommande statliga utredningen.

Utbildningstolkning för vuxna

I dag finns det goda möjligheter att få tolk inom högskolan, folkhögskolan samt utbildningar som finansieras av Myndigheten för yrkeshögskolan. Det beror på att regeringen för var och en av dessa utbildningsformer på central nivå reserverat medel som utbildningsanordnare kan söka för att få kostnadstäckning för sina tolkkostnader.

Inom Komvux, särvux, SFI och privata utbildningar finns inga centrala medel. För tydlighetens skull: även om man på Komvux studerar på en nivå som motsvarar grundskolan eller gymnasieskolan omfattas man inte av rätten till särskilt stöd. Avsaknaden av centrala medel för tolkning inom Komvux och privata utbildningar är ett reellt problem. Skuggutredningens underlag tyder på att primära tolkanvändare med några få undantag är utestängda från Komvux och privata utbildningar. För dessa former av utbildning behöver staten gå in och ta ett finansieringsansvar som inte finns i dag.

Skuggutredningens förslag är att all utbildningstolkning för vuxna samlas i en statlig myndighet. Tolkning ska också vara en lagstadgad rättighet. Detta ska gälla oavsett vem som är utbildningens huvudman eller hur utbildningen i övrigt finansieras. I praktiken innebär förslaget en utökning av statens åtagande för tolkningen. Med detta förslag blir staten även ansvarig för att finansiera och tillhandahålla tolkning till primära tolkanvändare som studerar på Komvux, SFI, Särvux samt på privata utbildningar som inte finansieras genom offentliga medel.

Idén är inte helt ny: Kunskapslyftskommittén lämnade ett liknande förslag. Skillnaden är att Kunskapslyftskommittén resonerade att statlig utbildningstolkning inte skulle omfatta privata utbildningar där själva utbildningen inte finansierades med offentliga medel. En annan skillnad är att Skuggutredningen uttryckligen föreslår att tolkning ska bli en rättighet.

Kunskapslyftskommittén lämnade ett förslag om att all utbildningstolkning till vuxna inom offentligt finansierad vuxenutbildning skulle samlas hos en huvudman och samlat finansieras genom ett anslag.

Skuggutredningens förslag är att all utbildningstolkning, även för privata utbildningar utan statsbidrag, bör finansieras av det offentliga. Skuggutredningen anser det vara mest lämpligt med en modell där en statlig myndighet ansvarar för att tillhandahålla och finansiera all utbildningstolkning inom privata utbildningar som inte erhåller statsbidrag även i en situation där staten löser tolkfrågan på ett annat sätt än genom våra förslag till huvudalternativ 1 och 2. Anledningen till detta är att staten ofta saknar tillsynsbefogenheter över utbildningar utan statsbidrag. Den eventuella oro som kan finnas rörande risken för oegentligheter löses bäst genom att *utbildningstolkningen i alla lägen blir en förmån som knyts direkt till individen*. Det ökar även den primära tolkanvändarens egenmakt om hen och inte utbildningsanordnaren "äger" processen. Vi föreslår att individen själv ansöker om utbildningstolkningen hos ansvarig myndighet, utbildningsanordnaren bekräftar att studenten är antagen och studerar på utbildningen och ansvarig myndighet bedriver antingen tolkningen i egen regi eller betalar direkt ut ersättningen till tolkbolaget.

Problemen med att få finansiering till privata utbildningar uppmärksammades redan av Kunskapslyftskommittén för 19 år sedan. Kunskapslyftskommittén förordade även en avgränsning som Skuggutredningen inte håller med om. Kunskapslyftskommittén menade att samhällets

åtagande för att finansiera utbildningstolkning i privata utbildningar borde sammanfalla med när det offentliga finansierar genomförandet av utbildningen i sig.¹³ Enligt Skuggutredningens tolkning skulle resonemanget främst innebära att staten skulle betala för utbildningstolkningen om utbildningsanordnaren får statsbidrag för genomförandet av utbildningen.

Skuggutredningen menar att en sådan gränsdragning är alldeles för snäv. Ett tydligt exempel är utbildningen till naprapat, som vi redogör för i del 3. För att få arbeta i yrket är den enda studievägen i Sverige att man studerat vid Naprapathögskolan i Stockholm som finansieras genom studieavgift. Utbildningen vid Naprapathögskolan har pekats ut som särskilt värdefull av samhället genom kravet på legitimation och genom att utbildningen är CSN-berättigad. Men den utbildningen räknas inte som en högskoleutbildning och kan inte ta del av de statliga medlen som är avsatta för särskilt pedagogiskt stöd inom den högre utbildningen eller någon annan utbildningsform.

Antalet primära tolkanvändare som vågar anmäla sig till en privat utbildning utan statsbidrag är lågt. Varför ska man göra det när man vet att man inte kommer att få tolk? Man kan även riskera att hamna i en situation där man tagit ett lån eller till och med betalat för en kurs som det senare visar sig att man inte får tolk till.

För att lösa problemet bör tolkning inom privata utbildningar utan statsbidrag omfattas av offentligt finansierad utbildningstolkning. Någon form av behovsanalys behöver sannolikt göras precis som det påpekats av Tolktjänstutredningen 2011.

Elever på Komvux omfattas inte av rätten till särskilt stöd. Studeranden på Komvux har därmed en svagare ställning jämfört med elever i andra skolformer. Kunskapslyftskommittén uttalade sig i början av 2000-talet att det saknas särskilt avsatta medel för utbildningstolkning inom Komvux.

Oavsett om Skuggutredningens huvudalternativ 1 eller 2 genomförs menar vi att tolkning inom Komvux ska ingå i den samlade lösningen för utbildningstolkning.

Skuggutredningen ansluter sig till uppfattningen om att införa ett samlat anslag för tolk inom folkhögskolan och studieförbundens cirkelverksamhet. Vidare menar vi att det finns anledning att förenkla regelverket. Även om en person bara deltar i en öppen föreläsning hos ett studieförbund (som i dag sannolikt räknas som vardagstolkning) är det tänkbart att denna tolkning skulle kunna rymmas inom den samlade lösningen för utbildningstolkning. Det främsta skälet skulle vara att förenkla regelverket och minska gränsdragningsproblemen.

13 SOU 2000:28, s. 577.

1.3 Organisatoriska frågor

Huvudalternativ 1: Samla ansvaret i en myndighet

- Allt ansvar för vardagstolkning, tolk i arbetslivet och tolk som behövs i kontakten med myndigheter samlas hos en myndighet. Myndigheten ansvarar för att ge tolk till enskilda oavsett livssituation.
- Ansvaret bör ligga hos Myndigheten för delaktighet.

Skuggutredningen ser helst att ansvaret för tolk i livets alla situationer samlat läggs på en myndighet. Förslaget från Tolkjänstutredningen 2011 var ett steg i rätt riktning eftersom det innebar att det skulle bildas en statlig tolktjänstmyndighet. Tolkjänstutredningen 2011:s förslag innebar i princip att det som i dag faller inom regionernas ansvar för vardagstolkning skulle föras över till den statliga myndigheten. Skuggutredningens förslag är mer ambitiöst eftersom det även innebär att den statliga myndighet som ansvarar för tolktjänsten ska ta över kostnadsansvaret från exempelvis arbetsgivare. *Kärnan i Skuggutredningens förslag är att tolk blir en rättighet i kombination med en organisatorisk förändring där all befintlig tolkning som utförs av det offentliga samlas hos en statlig myndighet.*

Exakt vilken myndighet som ska ansvara för tolkningen är sekundärt. Skuggutredningen tycker ändå det är en bra idé att diskutera vilka myndigheter som det skulle vara lämpligt att lägga uppgiften på. Eftersom Tolkjänstutredningen 2011 gjorde ett bra grundarbete kommer Skuggutredningen först att redogöra för den utredningens argument för att lägga över ansvaret för tolkningen på staten.

Varför en statlig myndighet?

Först redogör vi för de resonemang som Tolkjänstutredningen 2011 förde som talade för ett samlat statligt huvudmannaskap för tolktjänsten. Därefter redogör vi för Skuggutredningens bedömning och uppfattningar.

Tolkjänstutredningen 2011 redovisade sex skäl för en statlig huvudman.¹⁴

Skäl 1: Från vårdperspektiv till språkperspektiv

Historiskt har tolktjänst setts som ett hjälpmedel. Det faktum att tolktjänsten ingått i regionernas verksamhet har påverkat synen på svenskt teckenspråk och tolkanvändarnas roll i mötet med tolktjänsten. Samtidigt har teckenspråkets officiella ställning stärkts genom att språket erkänns som likvärdigt med de nationella minoritetsspråken genom språklagen. Rätten att använda sitt eget språk är en mänsklig rättighet som även inkluderar de som är teckenspråkiga. Tolkjänstutredningen 2011 konstaterade att en väl fungerande och utbyggd tolktjänst var ett av de viktigaste verktygen som samhället hade för att strategiskt och långsiktigt kunna stärka teckenspråkets ställning. Ett statligt huvudmannaskap skulle således både skapa förutsättningar för att främja teckenspråkets ställning och samtidigt markera att samhället numera ser på tolktjänst som en språkpolitisk fråga.

14 SOU 2011:83, s. 200-206.

Skäl 2: Bättre förutsättningar för nationell likvärdighet

Såväl hörselorganisationer som chefer för tolkcentraler hade enligt Tolktjänstutredningen 2011 framhållit att det största problemet med dagens system var bristen på likvärdighet. Det fanns kraftiga variationer i hur mycket regionerna egenfinansierade tolkverksamheten vid sidan av det statsbidrag regeringen införde år 1994 som ursprungligen var tänkt att finnas i 5 år. Efter att regeringen år 2008 förändrade fördelningsnyckeln för statsbidraget återspeglade fördelningen av bidraget bättre de varierande behoven hos regionerna. Trots detta kvarstod problemet med att regionerna satsade olika mycket på tolktjänsten vilket påverkade tolkcentralernas prioriteringar och bedömningar i enskilda fall. Fortfarande kunde samma tolkbeställning leda till bifall i ett län och avslag i ett annat. Tolktjänstutredningen 2011 bedömde att grundproblemet med olika tillgång till och kvalitet på tolkningen skulle bestå så länge som regionerna själva ansvarade för att finansiera tolktjänsten. Förslaget att samla tolkningen hos en statlig huvudman skulle ge bättre förutsättningar för nationell likvärdighet.

Skäl 3: Bättre förutsättningar att skicka rätt tolk till rätt uppdrag

En annan fördel med en statlig huvudman är att hen skulle ha bättre förutsättningar att tillsätta rätt tolk med specialistkunskap till rätt uppdrag. Utredningen konstaterade nämligen att tolkar numera förväntas ha tillräckligt god generell kompetens så att de med hög kvalitet ska kunna tolka i vilket ämne eller vilken situation som helst. Behovet var särskilt stort inom arbetslivet och högre utbildning. Som exempel nämndes att om Arbetsförmedlingen har ett möte med en primär tolkanvändare för att diskutera tänkbara yrkesutbildningar skulle det vara värdefullt för alla om tolken hade ämneskunskaper inom de områden som yrkesutbildningarna omfattar. Tolktjänstmyndigheten skulle därför kunna ha en nationell lista där tolkarnas specialistkompetenser fanns dokumenterade. En statlig myndighet skulle också ha möjlighet att bedriva ett långsiktigt arbete med att förbättra och utveckla tolktjänsten. Vidare skulle en statlig huvudman göra det möjligt att genom distanstolkning se till att en tolk som kan specialområdet kunde utföra uppdraget var som helst i landet.

Skäl 4: Bättre förutsättningar för uppföljning, statistik och kvalitetsutveckling

Ingen aktör hade samlad kunskap över tolktjänstens användarmönster, kostnader och volymer. Det fanns inte heller kunskap om tolkanvändningen i privat eller offentlig utbildning eller i domstolsverkets verksamhet eller kommunal verksamhet. Den föreslagna Tolktjänstmyndigheten skulle ha ett samlat ansvar för att tillhandahålla statistik över tolkanvändningen i olika samhällsområden. Kunskapsunderlaget behövde förbättras. I anslutning till detta kan Skuggutredningen konstatera att problemen med att kunna få tillförlitlig statistik om tolkanvändningen i samhällets olika sektorer kvarstår trots att statistiken behövs.

Skäl 5: Ökad resurs- och kostnadseffektivitet

Tolktjänstutredningen 2011 uppskattade tolkcentralernas kostnad för administration, ledning och förvaltning samt omkostnader för tolkar till 100 miljoner kronor. En statlig huvudman skulle kunna minska administrationens del av totalkostnaderna för tolkverksamhet.

Skäl 6: Bättre möjligheter till statlig samordning

Tolktjänstutredningen 2011 konstaterade att statens budgeterade medel för tolktjänst är utspridda på olika platser i statsbudgeten. Ekonomiska resurser för att bekosta tolkning finns i form av riktade statsbidrag såväl som verksamhets- eller förvaltningsanslag för myndigheter. Dessutom finansierar även regionerna till största del vardagstolkningen. Tolktjänstutredningen 2011 menade att inrättandet av en statlig huvudman skulle skapa ett mer överskådligt system. Vidare skulle en statlig huvudman med ett helhetsperspektiv kunna samordna tolkverksamheten inom sitt eget och andra eventuella betalningsansvarigas verksamhetsområden.

Skuggutredningens bedömning och kommentar

Skuggutredningen håller med om alla argument som presenterats i det föregående avsnittet. Vi menar att en egen tolktjänstmyndighet är den bästa lösningen. I avsnittet 3.5 nedan redovisar Skuggutredningen att politikerna med hänvisning till bristande ekonomiska kalkyler inte ens skickade ut Tolktjänstutredningen 2011 på remiss. Detta trots att organisationerna som företräder primära tolkanvändare ställde sig bakom den utredningens förslag. Om det hade funnits en politisk vilja till att gå vidare med denna lösning hade regeringen kunnat låta genomföra en fördjupad ekonomisk utredning för att avhjälpa de brister som regeringen menade fanns. Skuggutredningen anser att nästa statliga utredning bör genomföras i form av en parlamentariskt tillsatt utredning. I stället för en enmansutredning bör kommittén bestå av representanter från alla partier. Vi menar att en sådan lösning blir billigare eftersom det också är slöseri med statens medel att tillsätta utredningar vars förslag inte genomförs.

I avvaktan på den kommande statliga utredningen som aviserats har Skuggutredningen själv undersökt nya vägar. På något sätt behöver dödläget brytas och tolkningen överförs till staten. Skuggutredningen menar att förslagen från Tolktjänstutredningen 2011 var genomtänkta men ändå avvisades. Med tanke på att våra organisationer utan framgång också verkat för att Tolktjänstutredningen 2011 skulle skickas ut på remiss ser vi det inte som meningsfullt att gräva vidare i den lösningen. Det kan i dagens politiska läge vara en uppförsbacke att argumentera för att inrätta en helt ny myndighet, trots att detta skulle vara bästa lösningen. Vi har därför fokuserat på vilka befintliga myndigheter som genom ett förändrat uppdrag skulle kunna få ansvara för tolkverksamheten.

Till de nackdelar som finns med en ny myndighet hör att det alltid finns en startkostnad, att alla myndigheter har en overheadkostnad och att mycket små myndigheter är mer sårbara.

Vilken statlig myndighet?

Skuggutredningens förslag är tänkt att vara ett underlag för en bredare och djupare diskussion. Vår avsikt är inte att presentera en lösning som i alla delar är färdigtänkt. Snarare vill vi föra den offentliga debatten framåt i en riktning där samhället med ljus och lykta letar efter en lösning som förbättrar situationen för primära tolkanvändare genom att staten tar över ansvaret för tolkningen.

Skuggutredningen har inte tillfrågat berörda myndigheter hur de ställer sig till att bli tilldelade uppgiften att tillhandahålla tolkning i enlighet med våra förslag. Vi menar att det är regeringens uppdrag att styra och fördela statens uppdrag mellan myndigheterna.

Resonemangen från Tolktjänstutredningen 2011

Tolktjänstutredningen 2011 hade ingående diskussioner om vilka alternativ som fanns till dess förslag om att bilda en egen statlig myndighet för tolktjänsten. Det framgår av utredningen att det fanns en bred samsyn i expertgruppen och referensgruppen som var knutna till utredningen om att den bästa lösningen var att bilda en egen myndighet för tolktjänsten.¹⁵ I detta avsnitt redogör Skuggutredningen för hur Tolktjänstutredningen 2011 resonerade kring de alternativa myndigheter som ändå övervägdes.

Det fanns tre faktorer som Tolktjänstutredningen 2011 utgick ifrån. För det första att tolkverksamheten skulle vara ett relativt omfattande verksamhetsområde. För det andra att det skulle krävas en regional organisation med regionkontor. För det tredje att det var viktigt att tolktjänstens placering i den offentliga förvaltningsorganisationen återspeglade tolktjänstens sektorsövergripande roll och funktion.

Först resonerade utredningen om Socialstyrelsen. Utredningen ansåg dock att Socialstyrelsen främst förknippas med hälso- och sjukvården och därmed hade en mycket stark sektorsprofil. Dessutom menade man att Socialstyrelsen saknade den operativa profil som behövdes för att dagligen kunna ta emot och förmedla tolkuppdrag.¹⁶

Den andra myndigheten som övervägdes var Arbetsförmedlingen. Men även denna myndighet ansågs ha en för stark sektorsprofil och det fanns risk för att den arbetsmarknadspolitiska profilen skulle dominera i alltför hög grad. Dessutom uppfattade organisationerna som företräder primära tolkanvändare Arbetsförmedlingens krav på inskrivning som en egenartad och olämplig lösning.¹⁷

Den tredje myndigheten som Tolktjänstutredningen 2011 övervägde var Försäkringskassan. Försäkringskassan ansågs med god marginal uppfylla behovet av lokal och regional närvaro. Men en samlad bedömning var trots detta att det inte var lämpligt att lägga över uppgiften på Försäkringskassan. Flera skäl för detta redovisades. Dels att tolktjänsten inte skulle få den språk- och tillgänglighetspolitiska och sektorsövergripande profil som tolktjänsten så tydligt behövde. Dels att tolkverksamheten på ett mycket påtagligt sätt skiljer sig från socialförsäkringar som är Försäkringskassans kärnverksamhet. Tolktjänstutredningen 2011 betonade att tolktjänst bör ses som en tjänst som möjliggör ömsesidiga samtal och kommunikation inom olika samhällsområden och inte som en stödsats. Vidare ansågs tolktjänsten vara en operativ verksamhet som krävde ett helhetsperspektiv där upphandling, förmedling, utförande, uppföljning och kvalitetsutveckling av verksamheten skedde integrerat. Slutligen såg Tolktjänstutredningen 2011 en överhängande risk för att tolktjänsten relativt Försäkringskassans övriga verksamheter skulle bli en liten och avvikande verksamhet. Organisationer som företräder primära tolkanvändare i Finland där motsvarigheten till Försäkringskassan ansvarar för tolkningen upplevde att tolktjänsten placerats i en för stor och oöverblickbar organisation.¹⁸

Den fjärde myndigheten som undersöktes var dåvarande Handisam, myndigheten för handikappolitisk samordning. Myndigheten har sedan dess bytt namn till Myndigheten för delaktighet.

15 SOU 2011:83, s. 189.

16 SOU 2011:83, s. 187.

17 SOU 2011:83, s. 187.

18 SOU 2011:83, s. 187-188.

Resonemanget om denna myndighet var mer utförligt än de andra. Argumenten för att denna myndighet var lämplig var att den arbetar sektorsövergripande och att myndigheten hade en god kulturell kompetens om de målgrupper som tolktjänsten riktade sig till. Vidare menade Tolktjänstutredningen 2011 att Handisam utifrån sitt uppdrag att stödja andra myndigheter i deras tillgänglighetsarbete redan arbetade med uppgifter som var relevanta för tolktjänstområdet. Argumentet mot att lägga uppgiften på Handisam var att det var en liten myndighet och att uppgiften att tillhandahålla tolk inte passade ihop med dess roll att vara stabsmyndighet till regeringen. Utredningen menade att det kunde medföra problem att lägga på en operativ verksamhet som tolktjänst och att den skulle bli en väldigt stor del av myndighetens verksamhet. Detta sammantaget med kravet på en regional organisation för tolktjänsten skulle förändra hela myndighetens karaktär och roll menade Tolktjänstutredningen 2011.¹⁹

Benämningen stabsmyndighet har kommit att användas för myndigheter som stödjer regeringen i sitt beslutsfattande och beredningsarbete och som inte alls eller endast i obetydlig omfattning bedriver verksamhet som riktar sig till allmänheten, företag eller kommuner.²⁰

Den femte myndigheten som övervägdes var Specialpedagogiska skolmyndigheten. Det framhövdes att myndigheten har en regional organisation, kulturkompetens, och stor erfarenhet av tolktjänstens målgruppers förutsättningar, möjligheter och villkor till delaktighet. Ytterligare fakta som talade för var att myndigheten redan hade etablerade kontaktytor med målgruppen. Det som talade mot var myndighetens tydliga sektorsprofil som skolmyndighet. Tolktjänstutredningen 2011 såg en risk för att regeringens styrning av Specialpedagogiska skolmyndigheten avsevärt skulle försvåras och att det skulle uppstå en obalans mellan uppdragen om tolktjänsten flyttades över till myndigheten.²¹

Skuggutredningens reflektion och kriterier vid val av myndighet

Skuggutredningen anser att Tolktjänstutredningen 2011:s resonemang är väl genomtänkt. Behovet av en fungerande tolktjänst för döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet måste dock komma i främsta rummet. Det är oacceptabelt att vi under flera år hamnat i ett låst läge där det både saknas en politisk vilja att bilda en ny myndighet samtidigt som det konstateras att ingen av de befintliga myndigheterna är lämplig för uppgiften. För att kunna föra utvecklingen framåt kommer därför Skuggutredningen titta på vilken av de befintliga myndigheterna som vi i detta läge anser det vara mest lämpligt att lägga ansvaret på. Även om det är långtifrån en ideallösning är det ändå ett steg i rätt riktning om tolkningen överförs till staten. Om inte annat skulle detta kunna vara en temporär lösning fram tills politikerna blir mogna för att bilda en egen tolktjänstmyndighet.

Frågan är vilka kriterier som ska vara utslagsgivande för Skuggutredningens del i jakten på den mest lämpliga myndigheten. Det bör i första hand vara en myndighet som arbetar med tillgänglighet och som har en god förståelse för det språkpolitiska perspektivet och målgruppens behov. Det bör därför vara en myndighet som redan har en etablerad kontakt med tolktjänstens målgrupper och där det finns ett ömsesidigt förtroende mellan myndigheten och målgrupperna. I andra hand

19 SOU 2011:83, s. 188.

20 SOU 1997:80, s. 14.

21 SOU 2011:83, s. 189.

bör det vara en myndighet vars befintliga verksamhet inte är alltför stor, så att tolkverksamheten får den uppmärksamhet den förtjänar av ledningen. För det tredje bör det vara en myndighet som är sektorsövergripande eller som åtminstone är förknippad med kommunikation, språk och tillgänglighet snarare än exempelvis sjukvård eller socialförsäkring. I fjärde hand bör det vara en myndighet som har förutsättningar att bygga upp en regional organisation.

Det kan givetvis diskuteras hur Skuggutredningen har valt att vikta dessa kriterier. Skulle inte Försäkringskassan som redan har en omfattande regional organisation vara ett bra alternativ? Skuggutredningen anser dock inte att detta överväger de nackdelar som finns med att lägga uppgiften på Försäkringskassan. Tolkjänstutredningen 2011 ansåg att det fanns en risk för att tolkverksamheten skulle bli en liten och avvikande verksamhet inom Försäkringskassan. Tolkverksamheten skiljer sig avsevärt från socialförsäkringen. Skuggutredningen delar denna oro och menar att en sådan lösning riskerar reproducera vissa problem med dagens vardagstolkning.

Redan i dag bedrivs vardagstolkningen som en verksamhet i skuggan av hälso- och sjukvården som är regionernas kärnverksamhet. Som en liten och udda verksamhetsgren riskerar den att få svårt att konkurrera om resurser samt stöd och engagemang för att utveckla verksamheten från den högsta ledningen. Tolkverksamheten är till sin natur sådan att tolkanvändarna måste ha ett högt förtroende för tolktjänsten. Skuggutredningen tror även att brukarinflytandet bättre kan tas tillvara i en organisation där det är närmare till högsta ledningen. Ytterligare en aspekt som talar mot att lägga uppgiften på Försäkringskassan är att myndigheten saknar nödvändig språkpolitisk kompetens och vanan att hantera målgruppen. Organisationerna som står bakom Skuggutredningen saknar förtroende för Försäkringskassans förmåga att kunna hantera tolkfrågan på ett bra sätt, inte minst eftersom vi föreslår att tolkning ska bli en rättighet. Försäkringskassan har redan en lång tid för ärendehantering, samtidigt som en person som beställer tolk för, till exempel ett läkarbesök behöver besked snarast om den kan få tolk. Lägg därtill att många uppfattar att Försäkringskassans ambition i alla fall i fråga om sjukförsäkringen verkar vara att människor ska få så lite hjälp som möjligt. Detta skulle äventyra en reform som syftar till att primära tolkanvändare ska få tolk i livets alla situationer, när de behöver. Allt detta gör sammantaget att Skuggutredningen inte tror att det är önskvärt att lägga uppgiften på Försäkringskassan.

Myndigheten för delaktighet

Tolkjänstutredningen 2011 övervägde om en statlig tolktjänst kunde inordnas under dåvarande Handisam, numera Myndigheten för delaktighet. Det fanns många bra argument såsom att myndigheten redan hade god kontakt med tolktjänstens målgrupper och att den även hade en mycket god förståelse för gruppens behov. Skuggutredningen instämmer helt i denna bedömning i denna del. Det avgörande argumentet mot var enligt Tolkjänstutredningen 2011 att det inte passade ihop med myndighetens nuvarande roll som stabsmyndighet eller om man så vill expertmyndighet som främst ska bistå regeringen med expertkunskap i funktionshinderspolitiska frågor.

Skuggutredningen har viss förståelse för att det kan medföra vissa förvaltningspolitiska och styrningsmässiga svårigheter med att lägga in en operativ verksamhet i en liten kunskapsmyndighets verksamhet. Samtidigt kan inte målet att låta Myndigheten för delaktighet ha en renodlad expertroll gå före vår målgrupps mänskliga rättighet till en fungerande kommunikation. Trots allt är staten till för att tillförsäkra medborgarna deras behov av trygghet och delaktighet. Om man inte

är beredd att skapa en ny myndighet anser vi att man i stället måste acceptera att göra justeringar i sin styrmodell i detta fall.

En analys av förordningen (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet visar att dess uppgifter främst består i att vara en expert- och kunskapsmyndighet. Det finns dock en uppgift som sticker ut, nämligen att upphandla ledarhundar.

Just nu förbereder regeringen att MFD ska tilldelas en operativ arbetsuppgift. Regeringens ambition är att MFD ska tilldelas den myndighetsutövande uppgiften att besluta om en person med synnedsättning är berättigad till ledarhund. För tillfället är det Synskadades Riksförbund som genom en lag har anförtrotts denna uppgift. MFD har på regeringens uppdrag gjort en konsekvensanalys, där MFD beskriver sig själva som en sektorsövergripande kunskapsmyndighet. Samtidigt menar MFD att ledarhundsverksamheten nära kommer att hänga ihop med funktionshinderspolitiken och myndighetens övriga uppdrag och verksamhetsområden. MFD beskriver att beslut om en person ska tilldelas en ledarhund och när en ledarhund ska tas tillbaka, innebär helt nya arbetsuppgifter för myndigheten. I konsekvensanalysen kan man vidare läsa att MFD behöver säkerställa att dess interna styrning och organisation är anpassad till de krav och behov som följer av att myndigheten tar över verksamheten.²²

Skuggutredningen menar att detta skapar helt nya möjligheter för att på sikt även tilldela MFD andra uppgifter som direkt berör medborgare. Det kan vara rimligt att vänta något år så att Ledarhundsverksamheten hinner komma igång, innan bedrivandet av tolktjänst också läggs på MFD. Däremot menar Skuggutredningen att det principiella argumentet att tolktjänst skulle vara en främmande verksamhet för MFD:s uppdrag knappast längre kommer vara giltigt.

Det framgår av konsekvensanalysen att Synskadades riksförbund byggt upp en liten men regional indelning av verksamheten. Det finns fyra konsulenter som arbetar med ledarhundsverksamheten i landet. De ansvarar för olika geografiska områden och utgår från sina hemorter.²³ Värt att notera är att Tolktjänstutredningen 2011 föreslog att det skulle bildas en tolktjänstmyndighet som var indelad i fyra till sex regioner.²⁴ Även om ledarhund till personer med synnedsättning och tolk till personer med hörselnedsättning är två helt skilda verksamheter både till sin natur och i hur många personer som behöver arbeta i verksamheten är det ändå tänkbart att vissa synergieffekter kan uppnås av att lägga båda verksamheterna hos Myndigheten för delaktighet.

Utifrån behovet av att inrätta regionala kontor för tolktjänsten skulle det även vara möjligt att knyta personal inom ledarhundsverksamheten till dessa kontor. På så sätt kan båda verksamheterna smidigt bygga upp en regional närvaro i hela landet. En annan fördel är att MFD kan bygga upp fungerande och rättssäkra rutiner samt kompetens för att bedöma, handlägga, besluta, verkställa ärenden och hantera överklaganden inom båda verksamheterna. En annan positiv effekt skulle vara att personer med dövblindhet som både kan vara tolkanvändare och ha ledarhund får färre myndigheter att ha kontakt med. Bristen på helhetsperspektiv och samordning mellan

22 Myndigheten för delaktighet. Konsekvensanalys av ett förändrat ansvar för verksamheten med ledarhund, 2019:6, s. 23-25. www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/2019/2019-6-konsekvensanalys-av-ett-forandrat-ansvar-for-verksamheten-med-ledarhund.pdf - hämtad 2019-10-26.

23 Myndigheten för delaktighet 2019, s. 13.

24 SOU 2011:83, s. 199.

olika insatser är ett problem för denna målgrupp och utifrån detta perspektiv vore det en önskad förbättring.

Huvudalternativ 2: Ansvaret delas av tre myndigheter

Om politikerna inte vill realisera vårt huvudalternativ 1, så återstår huvudalternativ 2. Även i detta fall skulle staten ta över ansvaret för tolkningen men delas mellan tre sektorsmyndigheter.

För att lösningen ska fungera krävs det dock tydliga definitioner kring när en viss typ av tolkuppdrag faller inom en viss myndighets ansvarsområde. Exempelvis skulle Arbetsförmedlingen kunna vara ansvarig för all form av tolkning som har koppling till arbetsmarknaden. Det systemet måste dock ha en "default fallback" mekanism som gör att det vid tveksamhet alltid finns en myndighet som ansvaret att tillhandahålla tolk, alltid faller tillbaka på. Våra förslag ska inte leda till att det skapas nya gränsdragningsproblem. Det är därför som denna fallback-mekanism blir så viktig för att undvika att tolkanvändare bollas mellan myndigheter.

Inom arbetslivet finns det aktiviteter som kan vara svåra att klassificera om det ska tillhöra arbetsmarknadsrelaterad tolkning eller om det är en social aktivitet. Exempelvis kan en afterwork ha inslag av kompetensutveckling, till exempel när en yrkesrelaterad förening anordnar ett seminarium om ett arbetsrelaterat ämne eller så kan afterwork ha en social funktion exempelvis vid en julfest. Ibland kan en aktivitet ha inslag av både kompetensutveckling och sociala aktiviteter. Den enklaste lösningen skulle vara om alla dessa kunde räknas som arbetslivstolkning.

Samtidigt kan det finnas situationer där det trots detta kan vara svårt att avgöra om det är arbetslivstolkning, exempelvis om den primära tolkanvändaren inte längre arbetar på den arbetsplatsen eller har gått i pension. Vid sådan tveksamhet borde denna "fallback" inträda så att de olika myndigheterna inte behöver lägga så mycket energi på att utreda saken. Det borde automatiskt bli en fråga för Myndigheten för delaktighet om det inte finns en direkt eller indirekt koppling till arbetsmarknaden.

Det finns en skillnad mellan denna lösning och dagens vardagstolkning. Tanken med vardagstolkningen var att den skulle träda in när ingen annan aktör hade ansvar att tillhandahålla tolk till primära tolkanvändare. Samtidigt finns det i dagens tolktjänst situationer där det inte finns någon annan aktör som tar ansvaret för att tillhandahålla tolk och där regionerna inte heller anser att det är deras ansvar att tillhandahålla tolk. Detta gäller, till exempel i privata utbildningar som inte får statsbidrag.

Ansvarsfördelningen i huvudalternativ 2 skulle kunna se ut enligt följande:

- **Arbetsförmedlingen:** Ansvarar för all tolkning som relaterar till arbetsmarknaden.
- **En myndighet inom utbildningsväsendet:** Ansvarar för utbildningstolkning inom all vuxenutbildning oavsett om utbildningen finansieras med offentliga medel eller genom studieavgifter.
- **Myndigheten för delaktighet:** Ansvarar för tolkning i alla andra situationer. Om ett tolkuppdrag inte tydligt faller inom ansvaret för Arbetsförmedlingen eller utbildningsmyndigheten, är det automatiskt Myndigheten för delaktighets ansvar.

1.4 Rättslig prövning av nekad tolk

Skuggutredningen anser att det är viktigt att det finns möjlighet att överpröva beslut rörande tolkning som fattas av ansvarig myndighet. Hur processen för överklagande ska se ut bör hanteras i den aviserade statliga utredningen. De beslut som bör kunna överklagas är när en person inte godkänts som användare av tolktjänsten samt beviljats mindre tolktimmar än vad hen sökt.

1.5 Kravlista

- Nästa statliga utredning om tolktjänsten ska bestå av en representant från varje riksdagsparti (parlamentarisk utredning) för att säkerställa att politikerna vill genomföra dess förslag.
- Nästa statliga utredning om tolktjänsten måste få tillräckligt med utredningstid så att de primära tolkanvändarnas behov kan kartläggas.
- Behoven av tolk på arbetsmarknaden och inom privata utbildningar som inte finansieras med statsbidrag behöver också kartläggas.
- Staten ska ta över ansvaret för vardagstolkningen från regionerna.
- Staten ska ansvara för och finansiera all tolkning i arbetslivet, för anställda och företagare.
- Företag, föreningar och andra organisationer i den privata sektorn ska inte ha en skyldighet att betala för tolk. Det ska bekostas av staten.
- All utbildningstolkning för vuxna ska vara en del av statens ansvar. Även utbildningar som inte finansieras med statsbidrag ska omfattas av denna utbildningstolkning.
- Alla särskilda medel som har avsatts till tolkning (till exempel inom högskolan, yrkeshögskolan, folkhögskolan med mera) samlas till ett anslag.
- Ansvaret för tolk ska fokuseras till en myndighet.
- En gemensam ingång för att beställa tolk.
- Möjlighet till rättslig prövning av nekad tolk.

2. Regelverket för tolk i andra länder

Genom att studera andra länders tolksystem är det möjligt att finna goda exempel. Det kan vara till stor hjälp i arbetet med att undersöka hur ett fungerande svenskt tolksystem skulle kunna se ut. För att kunna jämföra de nordiska länderna har Skuggutredningen varit i kontakt med dövförbunden i Finland, Danmark och även Norge. Eftersom tiden blev knapp så har vi valt att bara ta med Finland och Danmark.

2.1 Finland

Skuggutredningens beskrivning av Finland bygger nästan uteslutande på den information vi fått från Marika Rönnberg, särskild rådgivare vid finska dövförbundet, Kuurojen liitto ry. I viss utsträckning har vi kompletterat med egen läsning och refererar till dessa källor. Endast skriftligt material på engelska och svenska har lästs.

Finska "försäkringskassan" ansvarar för tolktjänsten

Tolktjänsten i Finland regleras av lagen om tolktjänster för personer med funktionsnedsättning.²⁵ Lagen trädde ikraft i september år 2010. Enligt den lagen ansvarar Folkpensionsanstalten (FPA) för att tillhandahålla tolkning.

På finska heter Folkpensionsanstalten Kansaneläkelaitos. Enligt finska dövförbundet utförs 90 % av alla tolktjänster av FPA. I vissa fall kräver dock specifika lagar av andra aktörer än FPA att organisera och tillhandahålla tolk. Detta är fallet när myndigheterna i rättsväsendet har inlett kontakten (till exempel när individen kallas till en intervju, förhör eller att inställa sig i domstol), inom hälso- och sjukvården vid långvarig sjukhusvård eller när en patient är inlagd på akuten. Grundskolorna är också ansvariga för att ge tolk.

Enligt finska dövförbundet är det viktigt att notera att FPA ansvarar för tolkningen i kontakt med myndigheter i de fall där användaren av tolkningstjänsten inleder kontakten. Om det är individen som behöver tolk som har inlett kontakten med sin läkare eller som har stämt någon i domstol, är det FPA:s ansvar.

Statistik²⁶

- År 2018 fanns det 6 103 tolkanvändare varav
 - 3 718 personer hade hörselnedsättning (döva och hörselskadade)
 - 2 026 personer hade en talskada
 - 359 personer hade dövblindhet
- Hälften av alla tolkanvändare var kvinnor
- En fjärdedel av tolkanvändarna var 50 - 64 år gamla
- År 2018 hade antalet personer med tolktjänst ökat med 25 % jämfört med år 2011.
- Budget
 - År 2018: 44,7 miljoner euro
 - År 2017: 45,2 miljoner euro

²⁵ Lag om tolkningstjänst för handikappade personer, 133/2010. www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2010/20100133 - hämtad 2019-09-04.

²⁶ Folkpensionsanstalten, Finland. Kelan vammaisetuustilasto 2018. FPA-statistik 2018 - Förmåner för personer med funktionsnedsättning, s. 16+23-24. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019060719499> - hämtad 2019-09-11.

Varför införde Finland en särskild lag om tolktjänst?

Lagen om tolktjänster för personer med funktionsnedsättning²⁷ infördes, enligt finska dövförbundet, för att det gamla systemet där kommunerna ansvarade för tolktjänst, inte fungerade. I det gamla systemet reglerades rätten till tolk i handikappservicelagen.²⁸ Skuggutredningen har läst handikappservicelagen och uppfattar den som en form av motsvarighet till den svenska lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

När bestämmelsen om tolk fanns i handikappservicelagen, föreskrev den en minimistandard som skulle garantera att döva och hörselskadade åtminstone hade rätt till 180 timmar tolkning per år och att personer med dövblindhet hade rätt till minst 360 timmar. Enligt finska dövförbundet fungerade dock systemet inte i praktiken, utan kommunerna tilläts tillämpa timgränserna som de ville.

De flesta kommuner hade en tendens att betrakta dessa miniminivåer som ett tak i stället för ett golv som det var tänkt. I princip alla kommuner fokuserade på att hålla nere utgifterna för tolktjänster i stället för att se det värde tjänsten skapade för individen.

Det fanns också stora skillnader mellan kommunerna när det gällde hur generöst tolknings-tjänster tillhandahölls.

Bristen på nationell likvärdighet och att tolkanvändare inte fick tolkning i den omfattning som lagen garanterade var enligt finska dövförbundet huvudskälen till den nya lagen och överförandet av ansvaret för tolkningen till staten. Finska dövförbundet uppger att det fanns ett behov av att reglera tolktjänsten i en egen lag för att säkerställa en likvärdig tillgång till tolktjänst över hela landet.

Mer om den finska lagen

I lagens första paragraf anges att dess syfte är att säkerställa att personer i behov av tolkning kan fungera på lika villkor i samhället. I dess tredje paragraf står det att om en annan lag i en given situation säger att någon annan aktör än Folkpensionsanstalten ska ansvara för tolk, då ska den andra lagen gå före. Trots detta anger den tredje paragrafen att FPA får erbjuda tolk om tolk-hjälpen enligt den andra lagen dröjer eller om det finns en god anledning för FPA att tillhandahålla tolk ändå.

Vem har rätt till tolkning?

Lagen ställer upp några villkor för att man ska kunna få använda den finska tolktjänsten. Den första förutsättningen är att man är permanent bosatt i Finland (2 §).

Den andra förutsättningen är att man tillhör någon av målgrupperna som pekas ut som användare av tolktjänster. Enligt lagen är målgruppen för tolktjänsten personer med dövblindhet, hörselnedsättning (döva och hörselskadade) samt personer med talskada. Tredje förutsättningen är att personen kan uttrycka sin egen vilja. Den fjärde förutsättningen är att personen kan använda en funktionell kommunikationsmetod.

27 Lag om tolkningstjänst för handikappade personer, 133/2010.

28 Lag om service och stöd på grund av handikapp, 380/1987. www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1987/19870380
- hämtad 2019-11-30.

I vilka situationer kan en tolk tillhandahållas?

Tolkningstjänster kan ges till personer som på grund av funktionshinder behöver tolk för (5 §):

- Arbete
- Studier
- Uträttandet av ärenden
- Deltagande i samhället
- Hobby
- Rekreation

Finska dövförbundet uppger att den finska tolktjänsten är heltäckande. Finska staten tillhandahåller tolk i alla situationer där någon kan tänkas behöva eller vilja använda tolk. Utöver de situationer som direkt framgår av lagen finns några ytterligare situationer där tolkning faktiskt tillhandahålls: hälso- och sjukvård, föräldramöten, sport, kulturevenemang och resor (inrikes och utomlands).

Hur många tolktimmar?

Den garanterade lägstanivån för döva och hörselskadade är 180 tolktimmar per år, medan personer med dövblindhet är garanterade minst 360 timmar tolkning.

Om grundtimmarna inte räcker till kan individen ansöka om extratimmar. Individen kan antingen söka om extratimmar baserat på sin individuella situation eller för att möjliggöra studier.

Finska dövförbundet uppger att det är lätt att beviljas extratimmar om grundnivån inte räcker till. Den finska tolktjänsten är kostnadsfri. Enligt finska dövförbundet betalar inte användarna av tolkningstjänsten för några utgifter i något skede av tjänstens utförande. Dessutom betalar användarna aldrig för extra kostnader (som inträdesavgifter, resekostnader eller kursavgifter).

Överväganden om antal timmar

Redan år 1987 införde Finland lägstanivåer som garanterade döva och hörselskadade minst 120 timmar tolkning per år och personer med dövblindhet minst 240 timmar.²⁹

År 1996 konstaterade en arbetsgrupp som tillsatts av finska justitieministeriet att denna miniminivå var för låg samt att kommunerna i praktiken betraktade dessa nivåer som ett tak. Dessa nivåer med i snitt 20 minuter tolkning per dag för döva och hörselskadade (120 timmar per år) och ungefär 40 minuter per dag för personer med dövblindhet (240 timmar per år) konstaterades vara otillräckliga för att tillgodose de dagliga behoven. En annan arbetsgrupp som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet uppskattade behovet av tolk i arbetslivet till 450 timmar per år. En tredje utredare som anlits av social- och hälsovårdsministeriet föreslog att dessa 20 minuter per dag skulle utökas till 1 timme per dag samt att utbildningstolkning skulle omfattas av tolklagstiftningen.³⁰

29 Förordning om service och stöd på grund av handikapp, 759/1987. www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1987/19870759 - hämtad 2019-10-29.

30 Finska regeringens proposition till finska riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om service och stöd. RP 166/2006 rd, s. 3-4. www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2006/20060166.pdf

Den finska regeringen föreslog år 2006 en lagändring för att förbättra tillgången till tolktjänst. Det föreslogs att bestämmelsen om antalet timmar skulle flyttas från en förordning till en ny bestämmelse i handikappservicelagen. Den finska regeringen menade att denna så långt som möjligt skulle till både form och innehåll motsvara den gamla förordningsbestämmelsen. Minimivåerna höjdes till 180 timmar per år för döva och hörselskadade och till 360 timmar per år för personer med dövblindhet.³¹ Förändringen trädde i kraft den 1 januari 2007. I samband med införandet av den nuvarande lagen om tolktjänst, gjordes en översyn av lägsta timantalet. Det lägsta timantalet tillkom för att genom lag garantera en likvärdig tillgång till tolktjänst i hela Finland. Nu behövdes inte längre lägsta timantalen i och med att förstatligandet av tolktjänsten. Funktionshindersorganisationer menade att tidsgränser stred mot de mänskliga rättigheterna eftersom behoven varierar från individ till individ. Den finska regeringen ansåg att minimiantalen var tillräckliga eftersom timmarna inte utnyttjades av döva och hörselskadade, medan personer med dövblindhet konstaterades snabbt nå dessa timantal. Trots att regeringen resonerade att det lägsta antalet timmar inte längre behövdes, föreslog den inte att timantalet skulle tas bort från lagen.³²

Den finska regeringen menade att man behövde ta hänsyn till tolkanvändarnas individuella behov när man skulle ta ställning till tolktjänstens framtida omfattning. Man ansåg också att tolktjänst hade en central betydelse för tolkanvändares jämlikhet, yttrandefrihet och rätt att vara delaktiga i samhället. Därför skulle tilldelningen av extratimmar ske på ett smidigt sätt och med utgångspunkt från den enskilda tolkanvändarens behov. Av denna anledning föreslogs att lagen skulle innehålla en bestämmelse om beviljande av extratimmar. I författningskommentaren skrevs in att det var nödvändigt att kunna trygga tolkanvändarnas individuella behov. Det skulle gå att ansöka om extratimmar för situationer där tolktjänst kunde behövas i större utsträckning på grund av klientens individuella behov: vid förvärsarbete eller vid förändringar i arbetslivet för att exempelvis delta på kurser och utbildningar samt om tolkanvändaren skulle vilja vara aktiv i en förening eller utöva ett fritidsintresse samt vid oväntade livssituationer, kriser, långvarig vård eller terapi.³³

Utlandstolkning

Tolkning kan ges utomlands för resor som är relaterade till alla vardagliga aktiviteter som semester, arbete eller studier eller deltagande i seminarier. De relevanta bestämmelserna i lagen finns i 7 §.

Enligt lagen kan tolkning ges antingen via videobaserad fjärrtolkning eller genom att skicka en tolk för att närvara på plats utomlands. Om en tolk ska skickas utomlands måste användaren ansöka om detta i förväg. Man måste inte förbeställa fjärrtolkning till uppdrag utomlands. Det är också möjligt att ha en närvarande tolk på en del av resan kombinerat med fjärrtolkning under en annan del. I lagen anges att kombinerad tolkning kan ges på detta sätt om det är praktiskt möjligt och rimligt med tanke på användarens behov.

31 Finska regeringens proposition till finska riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om service och stöd. RP 166/2006 rd, s. 4-5. www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2006/20060166.pdf

32 Finska regeringens proposition till finska riksdagen med förslag till lagar om tolkningstjänst för handikappade personer. RP 220/2009 rd, s. 17. www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2009/20090220.pdf

33 Finska regeringens proposition till finska riksdagen med förslag till lagar om tolkningstjänst för handikappade personer. RP 220/2009 rd, s. 17+29. www.finlex.fi/sv/esitykset/he/2009/20090220.pdf

Lagen säger att det måste finnas en grundad anledning att tillhandahålla tolk till ett uppdrag utomlands under en längre tid än 2 veckor. Enligt finska dövförbundet används finska tolkar för utlandsresor som är upp till två veckor långa.

Om det finns en god anledning till det, kan användaren leta efter en lokal tolk själv och FPA betalar för tolkningen. Detta är vanligast när resan varar längre än två veckor, och kräver ett separat avtal med FPA och tolkanvändaren. Tolkanvändaren ansvarar för att hitta en lokal tolk och be om en uppskattning av tolkkostnaden, som skickas direkt till FPA. FPA ska godkänna beställningen och ingå ett avtal med användaren innan tolken kan bokas.

Lokala tolkar används ofta när en användare studerar utomlands under en längre tid än två veckor. I dessa fall måste användaren känna till det lokala teckenspråket eller det talade språket.

Distanstolkning

Fjärrtolkning regleras i 8 § av lagen. Tolkanvändaren ringer ett videosamtal till tolken. Denna metod kan användas när tolkanvändaren vill prata med en person i samma rum eller vill ringa ett röstsamtal med hjälp av tolken.

Enligt lagen kan fjärrtolkning tillhandahållas när det är praktiskt möjligt och när användningen av fjärrtolkning uppfyller tolkanvändarens behov.

Användaren kan använda sin egen smarta telefon eller surfplatta eller ansöka om att få en enhet från FPA. För att användaren ska få en enhet från FPA finns det vissa krav. Kraven är bland annat att personen saknar egen lämplig enhet, att fjärrtolkning är en lämplig kommunikationsmetod och att hen använder fjärrtolkningstjänsterna i viss omfattning. FPA kommer att tillhandahålla en bärbar enhet, till exempel en surfplatta som är ansluten till 4G-nätet med kamera, högtalare och mikrofon.

Processen för att ansöka om tolkning

Lagen om tolkning för personer med funktionshinder 133/2010 reglerar förfarandet för att ansöka om att bli godkänd användare och beställningar av tolkuppdrag. Alla paragrafer som nämns nedan är hänvisningar till bestämmelser i den lagen.

Ansökan

För att kunna använda tolktjänsterna krävs att man ansöker skriftligen om rätt att få tolktjänst. Den som inte själv kan ta vara på sina rättigheter eller ansöka om tolktjänst kan få hjälp av en förmyndare, anhörig eller en ett juridiskt biträde som godkänts av FPA. Barn som fyllt 15 år får företräda sig själva, men ska annars representeras av vårdnadshavare, förmyndare eller vuxen som faktiskt har hand om barnet.

Med ansökan ska följa ett utlåtande från en expert som styrker behovet av tolk och beskriver ens funktionsnedsättning. Även andra utredningar som behövs för att styrka tolkbehovet ska skickas med.

Rätt att inhämta och lämna ut uppgifter

FPA kan också själv inhämta utlåtanden och utredningar som behövs för att kunna besluta i ärendet. FPA får också hänvisa den sökande att genomgå undersökning hos någon sakkunnig (expert) eller till socialtjänsten eller hälso- och sjukvården.

Lagen innehåller uppgifter som bryter sekretessen hos andra myndigheter. FPA och överklagandeinstanser har rätt att inhämta uppgifter som behövs från offentligt rättsliga organ, utförare av tolktjänster som FPA har avtal med, utbildningsanordnare, arbetsgivare och försäkringsanstalter (exempelvis försäkringsbolag, pensionsstiftelser a-kassor) även om uppgifterna är sekretessbelagda.

FPA har även rätt att erhålla utlåtanden från hälso- och sjukvården och socialtjänsten för att utreda behovet av tolkning. Denna rätt gäller även om den sökande inte själv lämnar uppgifterna som behövs.

Det finns även bestämmelser om att andra myndigheter får inhämta uppgifter hos FPA även om uppgifterna omfattas av sekretess i 24 §.

Beslut

När FPA fattat beslut ska den enskilde meddelas beslutet skriftligen. Om det är nödvändigt kan individen få ett separat beslut om tolktimmar som överstiger de lägsta garanterade timmarna i den årliga timbanken. FPA kan också fatta tillfälliga beslut om att en person ska få använda tolktjänsten under tiden som hans ärende avgörs (15 §).

Överklagan

Om man är missnöjd med FPA:s beslut kan man överklaga det i två led (18 §). Första instans för överklagande är besvärsnämnden för social trygghet. Nämndens beslut kan överklagas till Försäkringsdomstolen. Överklagandet ska skickas in till FPA inom 30 dagar från att man fick ta del av beslutet. Om det finns särskilda skäl till det så får överklaganden som skickats in senare också prövas.

Pågående reformer i Finland

Just nu pågår ett stort arbete med att uppdatera lagstiftningen i Finland. Den 1 maj 2015 trädde en teckenspråkslag i kraft i Finland. Denna lag är generell och speciallagar behöver uppdateras så att medborgarnas rätt enligt teckenspråklagen ska kunna tillgodoses.

Ett av målen med reformarbetet är att stärka rätten till teckenspråk inom grundskolan och för att stärka rätten att använda teckenspråket i samhället i kontakt med domstolar och myndigheter.

Enligt finska dövförbundet styrs numera grundskoleutbildningen för döva av inkluderings tanken. Huvudprincipen är att döva barn placeras i den närmaste skolan. Teckenspråk är ovanligt som undervisningsspråk så de flesta eleverna som använder teckenspråk har tolk. Eftersom det är kommunerna som ansvarar för utbildningen så är det också dessa som ansvarar för tolkning i skolan. En elev som önskar gå i en annan skola än den närmaste måste ha starka argument för att kunna få sin önskan beviljad.

När det gäller utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå så kan individen välja utbildning fritt. Staten finansierar tolkning i dessa utbildningsformer.

Finska dövförbundets uppfattning om tolksystemet

Finska dövförbundet tycker att den finska lagen om tolkning för personer med funktionshinder är en av de bästa i världen. I princip så får tolkanvändarna tolkning kostnadsfritt i alla situationer där man behöver en tolk och utan tidsbegränsning. Det finns en grupp användare som är nöjda med tolktjänsten som den är och som uppger att de inte har några som helst problem att få tolk. Sedan finns det en annan grupp som uppger att de har stora problem med att få tolk eller att hitta en lämplig tolk.

Innan den nuvarande lagen trädde i kraft år 2010 var situationen mycket sämre. Personer med talskada hade ingen rätt till tolkning. Trots att döva och hörselskadade garanterades 120 timmars tolkning fanns det många kommuner som fattade beslut om att ge individer 60 timmar per år. Det fanns inte heller några tolkbyråer, tolkarna var anställda som frilansare. Efter att staten tagit över ansvaret för tolkningen är tillgången till tolktjänst likvärdig i hela landet.

Trots dessa förbättringar lever tolktjänsten inte upp till lagen. Problemen har både varit av praktisk natur och lagen i enskilda fall tolkats på ett sätt som ligger långt ifrån intentionerna bakom lagstiftningen.

Enligt finska dövförbundet har FPA nyligen börjat fråga individer varför de har begärt tolktjänst från FPA och bett individen argumentera varför det är FPA och inte en annan myndighet som ska finansiera tolkning. Detta har blivit ett problem för de tolkanvändare som på grund av svårigheter med att läsa och skriva svenska eller finska som inte kan hävda sina egna rättigheter. Inom denna grupp finns det tolkanvändare som har svårigheter att förstå vad FPA efterfrågar. Det finns också tolkanvändare som har förstått frågan men som inte kan ge ett svar som skulle tillfredsställa FPA. Detta har redan resulterat i att vissa tolkanvändare avstår från att boka tolk, eftersom de tröttnat på att ”slås” med myndigheten.

Lagtillämpning som inte är i linje med lagens intentioner

Det största problemet uppges vara kopplat till tolkningen av 10 § 2 stycket *”När tolkningstjänst ordnas ska serviceanvändarens önskemål, åsikter, fördel och individuella behov samt modersmål och kulturella bakgrund beaktas.”*

Finska dövförbundet menar att en tolkanvändares önskemål om en specifik tolk borde respekteras och att FPA ska arbeta för att tillgodose önskemålet. Den praktiska tillämpningen av lagen står dock i motsättning till detta när tolkuppdrag oftast fördelas till tolkbolag utifrån rangordning och begärda pris i den senaste upphandlingen. Enligt finska dövförbundet har detta haft en stor påverkan på hur tolkanvändare ser på tolktjänsten som helhet och kvalitén på tolkningen. Många känner att de inte har något att säga till om rörande vem som ska tolka dem ens i intima och känsliga ärenden. Användare upplever också att det i situationer där det faktiskt spelar roll inte tas hänsyn till att finns en viss tolk som bättre förstår användarens teckenspråk eller att användaren bättre förstår den tolkens.

Andra tolkningsproblem

Finska dövförbundet uppger att det finns ytterligare två lagtolkningsproblem där de inte är överens med FPA. Det ena gäller om tolkning till internationella tecken ska räknas som tolktjänst eller inte. Den andra frågan gäller vem som är betalningsansvarig för tolk vid stora evenemang såsom öppna seminarier, festivaler mässor. FPA vill lägga betalningsansvaret på arrangören eller den ideella föreningen. Tolkanvändarorganisationerna har varit av motsatt uppfattning, och fick slutligen med sig FPA på att tolkning för sådana evenemang låg inom ramen för tolktjänsten.

Upphandlingen 2017

Enligt finska dövförbundet ledde den senaste upphandlingen 2017 till stora försämringar. Enligt National Union of British Sign Language Interpreters (NUBSLI) försökte FPA spara pengar genom att minska antalet godkända tolkar. Vidare skulle varje tolk eller tolkbolag utvärderas utifrån kriterierna ”pris” och ”värde”. Variabeln värde definierades utifrån hur länge man varit verksam i yrket samt utbildningsnivå. När upphandlingen var klar visade det sig enligt NUBSLI att FPA tagit en mycket förenklad inställning där kvalitet betraktades som raka motsatsen till pris och att FPA tappat många tolkar med värdefull kunskap. Finska dövförbundet uppger att många tolkar förlorade sina arbeten.³⁴

Tolkanvändarna har också drabbats av upphandlingen enligt finska dövförbundet att många skickliga skrivtolkar inte längre utför skrivtolkning. Upphandlingen tvingade alla tolkbolag att se över vilka tolktjänster som var mest lönsamma. Detta har lett till att många tolkanvändare i behov av skrivtolkning får besked om att det inte finns någon tillgänglig skrivtolk.

Ett av de största problemen med upphandlingen 2017 var enligt finska dövförbundet att varje tolk tvingades begränsa sig till uppdrag utifrån vissa tolkningsmetoder och geografi. En tolk som arbetade heltid kunde välja max två av fem tolkningsmetoder även om den behärskade fler. En tolk som arbetade deltid var tvungen att välja max en tolkningsmetod. Dessa tolkningsmetoder fanns att välja på:

1. Teckenspråkstolkning till personer med hörselnedsättning
2. Dövblindtolkning
3. Skrivtolkning till personer med hörselnedsättning
4. Skrivtolkning till personer med dövblindhet
5. Tolkning till personer med talskada

Vidare är Finland indelat i fem regioner. En tolk som arbetade heltid kunde bara välja två regioner. En tolk som arbetade deltid kunde välja en region. Tanken har varit att minska tolkarnas restid samt att öka chansen att tolkanvändaren och tolken använder samma dialekt. I praktiken har detta inneburit att en tolk varit tvungen att resa långt samtidigt som det funnits en tolk nära, men på andra sidan regiongränsen.

³⁴ National Union of British Sign Language Interpreters. How hundreds of Finnish Sign Language interpreters lost their jobs overnight. <https://nubsl.com/nub-posts/hundreds-finnish-sign-language-interpreters-lost-jobs-overnight> - hämtad 2019-09-11.

Dessa stelbenta regler har också lett till försämringar av kvalitén på utförandet av tjänsterna och till att resurserna inte används effektivt. Som exempel nämns en tolkanvändare med dövblindhet deltar på en heldagskonferens och behöver skrivtolkning och dövblindtolkning. Dövblindtolkarna kanske har tillräcklig kompetens för att kunna erbjuda skrivtolkning, men eftersom de inte får skrivtolka enligt FPA så skickas det i stället fyra tolkar (två skrivtolkar och två dövblindtolkar) till konferensen.

2.2 Danmark

I Danmark är ansvaret för tolktjänsten splittrat som i Sverige. Dövförbundet i Danmark (DDL) anser att detta är ett stort problem. Samtidigt finns det vissa delar i det danska systemet som Skuggutredningen anser vara intressanta. Kortfattat innebär det danska systemet att varje myndighet själv ansvarar för tolkning i sina kontakter med primära tolkanvändare. Vidare ansvarar kommunerna för arbetslivstolkning. Sedan ansvarar Den Nationella Tolkmyndigheten (DNTM) för övriga situationer på ett sätt som påminner om vardagstolkningen i Sverige.

Skuggutredningen har varit i kontakt med DDL som rekommenderade oss att läsa en rapport. Denna rapport som gavs ut av Børne- og socialministeriet publicerades i början av år 2019. Rapporten har skrivits av en arbetsgrupp med representanter från flera ministerier. Uppdraget var att förse regeringen med förslag på hur den danska tolktjänsten skulle kunna omorganiseras. Regeringen ville skapa en enkel, flexibel och kostnadseffektiv ingång (webbportal) för tillgång till tolkning för personer med hörselnedsättning tvärs över alla sektorer. Arbetsgruppens rapport är ett diskussionsdokument som utarbetades för att bistå den politiska beslutsprocessen.³⁵

Bakgrunden till att arbetsgruppen tillsattes var att det enligt en intern analys som gjordes av den danska regeringen år 2016 fanns svårigheter rörande tolktjänst för personer med hörselnedsättning. Analysen visade bland annat att medborgare med hörselnedsättning upplevde den nuvarande strukturen med delade ansvarsområden som oklara och förvirrande. Det var svårt för denna grupp av medborgare att veta vilken instans eller myndighet som skulle tillgodose deras behov av tolk. Ett exempel som nämns i rapporten är att en individ som ska ta körkort ansöker om tolkning av körlektionerna till Den Nationella Tolkmyndigheten (DNTM) och till polisen för slutprovet.³⁶

Skuggutredningens beskrivning av det danska tolksystemet bygger i huvudsak på rapporten. Vi har även ställt kompletterande frågor till DDL. Rapportens förslag rörande den framtida organiseringen av de danska tolkningstjänsterna kommer beskrivas kortfattat.

35 Børne- og Socialministeriet. Rapport om omorganisering af området for tolkning til mennesker med hørehandicap, 2019. s. 1+31. https://ddl.dk/fileadmin/user_upload/Editor/PDF_filer/Rapport_om_omorganisering_af_omraadet_for_tolkning_til_mennesker_med_hoerehandicap.pdf - hämtad 2019-08-06.

36 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 1.

Statistik

Skuggutredningen har varit i kontakt med den danska nationella tolkmyndigheten, Den Nationale Tolkemyndighed (DNTM). I en e-post har vi fått följande information:³⁷

- antalet nuvarande registrerade användare på DNTM är 3 581 personer.
- den årliga budgeten för DNTM är 42 miljoner danska kronor.
- endast en person har nekats att registrera sig som användare av tolkningstjänsten. Detta berodde på att personen inte hade nedsatt hörsel.
- DNTM begär inte att den som ansöker om att bli godkänd som tolkanvändare ska skicka in någon medicinsk dokumentation. DNTM litar på att den som söker tolk också behöver den.

Hur Tolktjänstutredningen 2011 beskrev Danmark

Tolktjänstutredningen 2011 skrev en kort sammanfattning av de danska tolkningstjänsterna. Enligt rapporten var **principen om sektorsansvar** grundläggande i Danmark. I Tolktjänstutredningen 2011 angavs att den nämnda principen innebar att varje danskt ministerium var ansvarigt för tolktjänster inom sitt område. Detta innebar att ministeriet för arbetsmarknaden ansvarade för tolktjänster inom arbetslivet och att undervisningsministeriet ansvarade för tolkningen inom högre utbildning.³⁸

Vi har beslutat att samla in ny information om Danmark eftersom denna rapport är några år gammal. Principen om sektorsansvar (Sektoransvarlighedsprincippet) är en princip som har styrt den danska lagstiftaren sedan 1980-talet. Principen har två dimensioner. Varje enskild myndighet, organisation eller företag är ansvariga för att göra sina produkter eller tjänster tillgängliga. Detta inkluderar en skyldighet att tillhandahålla tolk när det behövs.³⁹ Principen innebär också en skyldighet för det högsta offentliga organet inom en sektor som kommunfullmäktige, regionfullmäktige eller en statlig myndighet att ta ett helhetsansvar och säkerställa tillgängligheten för personer med funktionshinder mellan olika fackområden.⁴⁰

Rättsligt sammanhang och ramverk

Principen om sektorsansvar är en politisk princip som gäller för alla politikområden. På vissa områden som arbetsmarknad och utbildning regleras tillgången till tolkning för personer med hörselnedsättning i sektorsspecifik lagstiftning. På andra områden finns det inga uttryckliga rättsliga bestämmelser om tolkningen, till exempel inom hälso-och sjukvården, där en tolk ses som en integrerad del av behandlingen av patienten.⁴¹

De danska politikerna har redan tidigare erkänt att den danska principen om sektorsansvar varit problematisk. När den nuvarande danska tolklagen kom till erkände politikerna att principen fungerade dåligt när det gällde tolk till personer med hörselnedsättning. Personer med hörselnedsättning som använde tolk var en liten grupp i samhället som många myndigheter sällan kom i

37 E-post från DNTM, 2019-08-28.

38 SOU 2011:83, s. 65-67.

39 Wiederholt M. Centrale Handicapråd. Dansk handicappolitiks grundprincipper: kompensation, sektorsansvar, solidaritet, ligebehandling, 2005, s. 9. <https://dch.dk/sites/dch.dk/files/media/document/Dansk%20Handicappolitiks%20Grundprincipper%20handicaptilg%C3%A6ngelig.pdf> - hämtad 2019-08-26.

40 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 10.

41 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 9.

kontakt med. Detta gjorde det svårt att se till att varje myndighet hade tillräckliga kunskaper om gruppen och dess behov. År 2009 antog det danska parlamentet, Folketinget, en lag om tolkning för personer med hörselnedsättning, tolkeloven som ger rätt till tolkning tvärs över samhällssektorer.

Det är dock viktigt att framhålla att denna lag är underordnad principen om sektorsansvar och endast kompletterar den. Tolkeloven är en subsidiär lag vilket innebär att andra lagar som reglerar samma sak går före. I det här fallet innebär det att om en annan lag (till exempel sektorsspecifik lagstiftning) eller om det finns en rättslig skyldighet för en annan myndighet att tillhandahålla tolk, då kan tolkning inte beviljas med stöd av tolkeloven. Tolkelovens breda tillämpningsområde gör det svårt att avgöra vem som är ansvarig för att tillhandahålla en tolk.⁴²

Lagen om tolkning - Tolkeloven

Den nuvarande lagen om tolkning till personer med hörselnedsättning, tolkeloven, återfinns i konsolideringslagen (lovbekendtgørelse). Ursprungslagen (hovedlov) - som är den ursprungliga lagstiftningsakten som antogs av Folketinget återfinns i LOV nr 1503 AF 27/12/2009.⁴³

Övergripande lagbestämmelser

De viktigaste bestämmelserna i tolkeloven:

- Lagens syfte och tillämpningsområde är att fastställa en allmän tolkningslösning inom olika sektorer utan att påverka bestämmelser om tolkning i annan lagstiftning (1 §).
- Tolkning ges till personer som är döva, personer med dövblindhet eller som har en allvarlig hörselnedsättning och som behöver en tolk för att kommunicera med andra människor (3 §). Medborgare måste ansöka om godkännande för att få använda tolkningstjänsten (9 §).
- Lagen definierar tolkning som när en person med hörselnedsättning får hjälp av en utbildad tolk att kommunicera med andra personer (4 §).
- Tolkning kan ges till en individ för aktiviteter som är nödvändiga för individens deltagande i samhället och sociala aktiviteter (5 §).
- Som huvudregel kan tolkningshjälp inte användas utomlands, såvida inte den ansvariga ministern har fastställt regler som avviker från detta (2 §).
- Den nationella tolkmyndigheten (DNTM) ansvarar för att tillhandahålla tolkningstjänsten (7 §). Myndigheten måste förse användarna med en internetbaserad portal där enskilda kan ansöka om behörighet att använda tolkningstjänsten, ansöka om tolk till specifika situationer där de behöver kommunicera med andra och där de kan välja en leverantör (företag som tillhandahåller tolktjänster) från en lista över godkända leverantörer.
- Beslut av DNTM kan överklagas till Ankestyrelsen (16 §). Ankestyrelsen är som en överklagandenämnd för det sociala området.

42 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 13.

43 Lov om tolkning til personer med hørehandicap, LOV nr 1503 af 27/12/2009.
www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=129530 - hämtad 2019-08-26.

Bestämmelser som kompletterar tolkeloven

I tolkeloven bemyndigas ministern för sociala frågor och integration att besluta om närmare regler som kompletterar lagens bestämmelser.

I skrivande stund finns fyra direktiv som har utfärdats avseende tolkeloven. Ett direktiv är generellt och gäller för alla tolktjänster, och kommenteras i detta avsnitt. De övriga direktiven är specifika för en viss typ av tolkning, och återkommer i sina egna underavsnitt.

Det allmänna direktivet, bekendtgørelse om tolkning till personer med hørehandicap⁴⁴ innehåller bestämmelser av administrativ natur. I 1 § anges vilka tolkningsmetoder som tolkmyndigheten ska tillhandahålla. Enligt paragrafen krävs också att myndigheten tillhandahåller tolkningsmetoder (såsom teckenspråkstolkning och skrivtolkning) som är nödvändiga med hänsyn till tolkanvändarens behov och typ av tolkuppdrag. 2 § anger att tolkning inte kan beviljas i situationer där hjälpmedelstekniken kan tillgodose användarens behov. 6 § kräver att tolkmyndigheten ser till att det finns tillgång till tolkar vid nödsituationer utanför kontorstid. 13 § innehåller bestämmelser om grundläggande kvalitetskrav som tolkmyndigheten måste kräva att alla leverantörer lever upp till.

Tolkningstjänst utan begränsningar

Enligt 10 § i tolkeloven kan en medborgare beviljas tolkning utan tidsbegränsning för tolkuppdrag för vissa aktiviteter som lagen erkänner som nödvändiga för lika deltagande i samhället. Den ansvariga ministern beslutar om aktiviteter som faller inom detta område.

Förteckningen över de aktiviteter som omfattas finns i bilaga 1 till Bekendtgørelse om aktiviteter med tidsbegrænset tolkning til personer med hørehandicap.⁴⁵ Några av dessa är:

- Möte med arbetslöshetskassan och fackförening.
- Vissa juridiska frågor som att träffa en advokat, notarius publicus etc.
- Körkortsrelaterade frågor och bilbesiktning.
- Deltagande i politiska aktiviteter eller aktiviteter med anknytning till handikapporganisationer.
- Rådgivning eller möte med bank, försäkringsbolag etc.

Tolkning med begränsat beviljande

För tolkuppdrag som inte täcks av de obegränsade tjänsterna i 10 § finns det ett andra alternativ. I vissa fall kan tolk beviljas genom tolktjänsten ”bevillingsbegrænset tolkning”, tolkning med begränsat beviljande. Regeringen beslutar om en fast årlig summa pengar som reserveras i en gemensam fond för alla användare av tolkningstjänsten. Om en tolkanvändare vill närvara vid ett evenemang som inte täcks av den obegränsade tjänsten, kan hen i stället ansöka om att få tolkkostnaderna täckta genom denna fond. Tolkmyndigheten kan bevilja tolk så länge det finns pengar kvar i fonden. Fondens årliga gräns är för närvarande 10,4 miljoner danska kronor.⁴⁶

44 Børne- og Socialministeriet. Bekendtgørelse om tolkning til personer med hørehandicap, BEK nr 162 af 15/02/2010. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=130216 - hämtad 2019-08-07.

45 Børne- og Socialministeriet. Bekendtgørelse om aktiviteter med tidsbegrænset tolkning til personer med hørehandicap, BEK nr 945 af 27/07/2010. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=133003 - hämtad 2019-08-07.

46 Børne- og Socialministeriet. Bekendtgørelse om bevillingsbegrænset tolkning efter lov om tolkning til personer med hørehandicap, BEK nr 1630 of 16/12/2016. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=185406 - hämtad 2019-08-07.

Internationella uppdrag

Tolkning för internationell verksamhet kan endast beviljas inom de begränsade tolknings-tjänsterna. För att internationella uppdrag ska beviljas måste användaren ha för avsikt att vara en aktiv deltagare i evenemanget. Om tolkuppdraget gäller internationellt handikappolitiskt arbete måste användaren vara aktiv deltagare i diskussioner, debatter och andra aktiviteter. När det gäller internationella sportevenemang måste användaren vara en aktiv idrottsutövare inom den specifika sporten. Tolkning kommer inte att beviljas för den som bara ska vara åskådare eller vara en del av publiken.⁴⁷

Den 7 november 2018 tog alla pengar i fonden slut. När detta hände, var användarna hänvisade till att ansöka om tolkning från den sista utposten, timbanken. DNTM skriver i sin årsrapport 2018 att ingen användare som använde sin tidsbank nekades tolkning.⁴⁸

Timbank

Om en tolkanvändare inte kan få en tolk från den obegränsade eller begränsade tolktjänsten finns det en sista utväg. Varje användare beviljas ett årligt antal timmar i en tidsbank som de kan använda som de vill. Tidsbanken regleras av direktivet om tidsbankens storlek för personer med hörselnedsättning.⁴⁹ Direktivet föreskriver att personer med dövblindhet har 13 timmar per år och att andra användare (döva och hörselskadade) har 7 timmar i tidsbanken.

Tolkning i arbetslivet

Offentligt stöd för tolkning i arbetslivet kan ges utifrån två rättsliga ramar. Om en individ behöver tolk för att utföra sitt arbete kan hen ansöka om ersättning för att anlita en personlig assistent från det kommunala arbetscentret. Detta stöd ges genom lagen om ersättning till personer med funktionshinder i deras yrke med flera⁵⁰ ett direktiv som ansluter till lagen.⁵¹

I vissa fall ges tolkningshjälp av DNTM baserad på tolkeloven och direktiv som meddelats med stöd av den. Detta gäller, till exempel när tolkanvändaren deltar i möten som har samband med att leta andra arbeten, fackliga möten, afterwork med kollegor och andra aktiviteter som inte har ett direkt samband med utförandet av arbetsuppgifter.⁵²

47 Den Nationale Tolkemyndighed. Folder: Tolk i udlandet. <https://dntm.dk/images/foldere/Udlandet2018.pdf> - hämtad 2019-08-08.

48 Den Nationale Tolkemyndighed. Beretning for 2018, s. 9. <https://dntm.dk/images/videncenter/redegør2018.pdf> - hämtad 2019-08-22.

49 Børne- og Socialministeriet. Bekendtgørelse om størrelsen af timebanken til personer med hørehandicap, BEK nr 218 af 02/03/2012. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=140476 - hämtad 2019-08-07.

50 Bekendtgørelse af lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v., LBK nr 727 af 07/07/2009. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125905 - hämtad 2019-08-26.

51 Bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v., BEK nr 817 af 26/06/2013. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=152559 - hämtad 2019-08-26.

52 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 78.

Ersättning för anställning av tolk som personlig assistent

Arbetscentret i varje kommun ansvarar för att ge ersättning till en person med funktionshinder som anlitar en assistent. Detta grundar sig på lagen om ersättning till personer med funktionshinder i deras yrke.⁵³ Hjälp kan ges till någon som är arbetslös, anställd eller egenföretagare. För personer med en hörselnedsättning ges stöd vanligen i form av en teckenspråkstolk, skrivtolk eller genom fjärrtolkning genom videosamtal.⁵⁴

Personlig assistans kan ges till någon i samband med utövandet av deras yrke och för fortbildning⁵⁵. Den personliga assistenten kan inte hjälpa till med utförandet av arbetsuppgifter. Assistenten kan dock tolka, till exempel personalmöten, möten om instruktioner eller överenskommelser om utförandet av arbetsuppgifter eller medarbetarsamtal. En heltidsarbetande (37 timmar) kan beviljas ersättning för en tolk som assistent högst 20 timmar per vecka, och för deltidsarbete kan ersättning beviljas proportionellt i förhållande till antal arbetade timmar.⁵⁶

En ansökan skickas till arbetscentret i kommunen. Ansökan ska innehålla en beskrivning av arbetsuppgifter, typ av funktionshinder, behov av tolk och hur många timmars assistans som begärs samt dokumentation som bevisar att sökanden har en funktionsnedsättning.⁵⁷

En tjänsteperson från arbetscentret gör vanligen ett besök på arbetsplatsen och värderar sedan vilka arbetsuppgifter som medarbetaren kan utföra självständigt och vilka hen behöver hjälp av tolk för att kunna utföra. Behovet beräknas i hur många timmar per vecka som personen behöver i genomsnitt per kvartal.⁵⁸

Föreslagna reformer av danska tolktjänsten

Den tvärministeriella arbetsgruppen lämnade tre alternativa förslag på hur den danska tolktjänsten kan organiseras i framtiden.

Mer samarbete och kunskapsutbyte inom ramen för befintliga strukturer

Enligt det första förslaget skulle det inte ske några ändringar av det formella ansvaret. Varje myndighet skulle även fortsättningsvis ha ansvaret för att tillhandahålla en tolk vid behov. Alla myndigheter skulle dock rekommenderas (men inte tvingas) att ha ett pågående kunskapsutbyte med varandra. Myndigheter som behöver anlita tolk skulle rekommenderas att söka information om hörselnedsättning och tolkning från DNTM, ansluta sig till upphandlade ramavtal och använda DNTM:s portal för beställningar. Arbetsgruppen ansåg att detta skulle vara ett blygsamt förslag som skulle understödja en redan påbörjad utveckling där allt fler myndigheter ansluter sig till DNTM:s ramavtal. Förslaget förändrar dock inte principen om sektorsansvar och varje myndighet kommer även fortsättningsvis att ansvara för att tillhandahålla en tolk. Den tvärministeriella arbetsgruppen drar slutsatsen att detta förslag inte kommer vara tillräckligt för att möta de reformbehov som arbetsgruppen pekat ut.⁵⁹

53 Bekendtgørelse af lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v., LBK nr 727 af 07/07/2009.

54 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 78.

55 bab.la. Dansk-engelsk oversættelse af "efter- og videreuddannelse".

<https://da.bab.la/ordbog/dansk-engelsk/ef-ter-og-videreuddannelse> - hämtad 2019-08-08.

56 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 78-79.

57 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 79.

58 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 79.

59 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 43-45.

En gemensam offentlig upphandling och administration av tolktjänster

Avsnitten nedan bygger på Børne-og socialministeriet 2019.⁶⁰

Förslag nummer två går ett steg längre än steg 1. Enligt detta förslag ska varje myndighet fortfarande ha ansvaret för att besluta om en tolk ska anlitas i en viss situation eller i ett visst fall. Alla offentliga myndigheter blir dock bundna av samma ramavtal och myndigheterna ska också använda en gemensam administrativ portal för att hantera tolkbeställningar.

En central myndighet upphandlar tolkning, ingår ramavtal, administrerar portalen och följer upp avtalen. När en enskild beställer tolk är det myndigheten som individen vill kommunicera med som avgör om det ska anlitas en tolk. Beslutet tas på grundval av den lag som gäller för situationen (till exempel tolkeloven eller lagen om kompensation till personer med funktionshinder i deras yrke). När myndigheten som personen vill kommunicera med har godkänt tolkbeställningen, är det den centrala myndigheten som verkställer beslutet och anlitar en tolk.

En viktig tanke bakom en gemensam portal är att tolkanvändare ska kunna välja vilken utförare de föredrar (från en lista på godkända utförare). Den tvärministeriella arbetsgruppen påpekar dock att det inom rättsväsendet kan bli nödvändigt att begränsa rätten att fritt få välja tolk.

Arbetsgruppen nämner en hel lista med positiva aspekter som alternativ 2 medför. Bland annat mindre administration, bättre överblick, bättre möjligheter att säkra hög kvalitet genom kravställning samt sund konkurrens som leder till bättre balans mellan pris och kvalitet. En nackdel som nämns är dock att individen fortfarande kommer behöva vara i kontakt med en rad olika myndigheter.

En central myndighet med ”rätt att remittera” (indstillingskompetence)⁶¹

Förslag 3 är en vidareutveckling av modell 2. Även med detta förslag kommer det vara myndigheten som tolkanvändaren vill kommunicera med som tar det slutgiltiga beslutet om tolk. Ett nytt led i förvaltningsprocessen introduceras. Den centrala myndigheten kommer i de flesta fallen att vara tolkanvändarens kontaktpunkt.

Tanken är att tolkbeställningen tas emot av den centrala myndigheten som utreder individens behov, bereder ärendet och skickar över ärendet för slutgiltigt beslut till myndigheten som individen vill ha kontakt med. Om individen vill går det även i fortsättningen att ta direkt kontakt med myndigheten man vill kommunicera med och där ansöka om att få tolk.

Arbetsgruppens bedömning är att modell 3 är den bästa lösningen även om den har vissa nackdelar. Det tillkommande administrativa förfarandet kommer förlänga handläggningstiden för begäran om tolk och därmed även till ökade handläggningskostnader. Modell 3 leder därmed inte till en optimerad resursanvändning i samma utsträckning som modell 2. Å andra sidan leder modell 3 till ett enhetligt tillvägagångssätt för handläggningen av ansökningar om tolk. Det kommer underlätta både för individer såväl som för myndigheterna att ha ett standardiserat förfarande och administrativt system för tolkbeställningar. Vid akuta eller brådskande fall är det fortfarande

60 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 46-48.

61 Børne- og Socialministeriet 2019, s. 49-50.

nödvändigt att den enskilde ansöker om tolk direkt hos myndigheten den vill kommunicera med. Vissa användare av tolkningstjänsten kan tycka att det är förvirrande enligt arbetsgruppen.

Tolkanvändarorganisationers uppfattning om tolksystemet

Fyra organisationer som företräder primära tolkanvändare har lämnat ett gemensamt yttrande. Dessa organisationer var Danske Døves Ungdomsforbund (DDU), Foreningen Danske DøvBlinde (FDDB), Høreforeningen och Danske Døves Landsforbund (DDL). Deras uppfattning är att förslaget till modell tre är det enda som faktiskt kommer leda till förbättringar. Organisationerna menar dock att det inte är tillräckligt långtgående. Organisationerna förespråkar att det ska införas en rätt till tolk samt att den centrala myndigheten ska ges befogenhet att fatta bindande beslut om tolk. Organisationerna håller inte med om att modell tre skulle öka handläggningskostnaderna. De menar att effektivitetsvinster skulle uppnås om en central myndighet fattade beslut om tolk utan att myndigheten som vill ha kontakt med tolkanvändaren själv ska fatta beslut i frågan. Vidare påpekar organisationerna att grundproblemet med sektorsansvarsprincipen inte löses genom förslaget.

Organisationerna har även tagit fram ett dokument med sex visioner för tolktjänsten.

Organisationerna vill⁶²

1. Ha mer inflytande över utvecklingen av tolktjänsten.
2. Att det införs en rätt till tolk för tolkanvändare i kontakten med myndigheter.
3. Ha en ingång till tolktjänsten och fritt val av tolk (inte upphandling med rangordning).
4. Verka för ett avskaffande av timbanken, tolkning med begränsat beviljande och fondera. Tolkningen utan tidsbegränsning ska gälla på alla områden.
5. Ha en flexibel arbetslivstolkning: mer än 20 timmar tolkning per vecka ska kunna beviljas utifrån behov.
6. Ha en förbättrad utbildningstolkning: studenter ska kunna ha samma tolkar genom hela sin utbildning, ta på hur många timmar en tolk får tolka per dag samt fritt val av utförare av tolktjänsten.

62 Danske Døves Ungdomsforbund m.fl. Visioner for tolkeområdet.
https://ddl.dk/fileadmin/user_upload/Editor/PDF_filer/Visioner_for_tolkeomraadet.pdf

3. Dagens tolktjänst - fördjupning

3.1 Inledning

I denna del av rapporten beskrivs problemen med dagens tolktjänst och varför det ser ut som det gör i dag. Trots rapportens omfattning har det varit nödvändigt för Skuggutredningen att avgränsa hur vi kunnat genomföra vår utredning. Källmaterialet är omfattande och delvis splittrat. Dagens mycket decentraliserade struktur där varje region har en egen tolkcentral och varje organisation, myndighet och arbetsplats parallellt har ett ansvar för att tillhandahålla tolk inom sin verksamhet gör det svårt att få en heltäckande nationell överblick. Dessutom finns det ingen myndighet som har ett samlat ansvar för att föra statistik över tolkanvändningen inom olika samhällssektorer.

3.2 En historisk tillbakablick

Den första tolkverksamheten

Innan samhället började ta ansvar för tolktjänst fick anhöriga i praktiken fungera som tolkar. I slutet på 1800-talet och början av 1900-talet började kyrkor och församlingar att uppmärksamma dövas behov av teckenspråkstolkar. Frälsningsarmén hade teckenspråkskunniga frivilliga som erbjöd viss tolkning, dövskolor anställde dövpräster som även skulle hjälpa döva som gått färdigt skolan att få arbete och erbjuda tolkning i samhället. År 1938 anställde Arbetsmarknadsverket (numera Arbetsförmedlingen) fem dövkonsulenter som även arbetade med att tolka. År 1947 blev dövkonsulenter och dövpräster skyldiga att ställa upp som tolkar till döva i domstol. År 1977 blev i stället domstolarna genom en förordning skyldiga att anlita tolk och teckenspråket blev för första gången i lagtext erkänt som ett språk som används vid tolkning.⁶³

Regionernas försöksverksamhet

Riksdagen beslutade år 1968 om att ge ett statsbidrag till regionerna för att starta en försöksverksamhet med tolktjänst. Bakgrunden var bland annat att Sveriges Dövas Riksförbund hade uppmärksammat Handikapputredningen 1966 om dövas behov av tolkning i vardagen och bristen på tolkar. Handikapputredningen 1966 ansåg att den tolkverksamhet som fanns (dövpräster, dövkonsulenter, domstolstolkar) inte var tillräcklig för att tillgodose behoven hos de 6 000 - 9 000 döva som utredningen beräknade fanns i Sverige. Målet var att bygga ett system där den tolkbehövande snabbt kunde begära och få tolk. På den tiden sågs tolkar som ett hjälpmedel, en läkare som var föreståndare vid en hörcentral skulle ha befogenheten att ordinera tolkhjälp till enskilda. Tolkning skulle ges till döva som var beroende av teckenspråk och som behövde den i det dagliga livet. Ett cirkulär från Socialstyrelsen daterat 21 april 1969 gav exempel på situationer där det var tänkt att enskilda skulle kunna få tolk. Det var exempelvis vid besök hos läkare, tandläkare, försäkringskassa, socialtjänst, rättshjälp och viktigare inköp. Det som senare kom att bli ett eget begrepp, vardagstolkning, fick successivt ett större omfång. År 1971 utvidgades försöksverksamheten efter en utvärdering till att även omfatta besök hos distriktsköterska, arbetsterapeut,

63 SOU 1991:97, s. 39.

vigsel, begravning, vid information på arbetsplatsen och fackliga möten. Däremot gavs ingen tolk för fritidsaktiviteter eller deltagande i kurser/utbildning.⁶⁴

Enligt Handikapputredningen 1989 var erfarenheterna från försöksverksamheten mycket positiva. Vidare kan man läsa i betänkandet att försöket ledde till att fördomarna mot döva minskade och att synen på teckenspråket som ett legitimt språk stärktes. Till de negativa aspekterna som utredningen tog upp hörde att tolkning inte gavs för deltagande i utbildning/kurser samt till fritidsaktiviteter. Försöksverksamheten permanentades år 1967 efter förslag från Socialstyrelsen. Socialstyrelsen föreslog även att tolktjänsten skulle ha en generös syn på enskildas behov av tolk och att även personer med dövblindhet skulle få hjälp. Två år senare rekommenderade Landstingsförbundet sina medlemmar att se till att även hörselskadade, vuxendöva och personer med talskada skulle få tillgång till tolk.⁶⁵

Frivillig nationell överenskommelse

År 1981 träffade staten och Landstingsförbundet en frivillig överenskommelse som innebar att statens hjälpmedelsersättning även skulle omfatta tolkning. Regionerna skulle successivt bygga upp en samordnad tolktjänst och tillhandahålla tolk oavsett vem som var betalningsansvarig. Enligt överenskommelsen för år 1990 skulle även en taltjänst för person med röst-, tal och språksvårigheter byggas ut successivt.⁶⁶

Före år 1994 fanns ingen lag som reglerade tolkverksamheten. Regionerna använde en rekommendation från dåvarande Handikappinstitutet som vägledning. Det var inte ovanligt att tolkcentralerna i samråd med tolkbeställaren ändrade tiden för tolkuppdraget för att kunna utföra så många uppdrag som möjligt. Detta innebar att primära tolkanvändare blev tvungna att acceptera att läkarbesök bokades om eller att läkare och tolkcentral direkt gjorde upp om tiden för besöket.⁶⁷

3.3 Vad vill samhället med tolktjänsten

Handikapputredningen 1989

I förarbetena till dagens bestämmelser om vardagstolkning målades det upp höga ambitioner för tolktjänsten. Handikapputredningen 1989 betonade starkt kopplingen mellan en fungerande tolktjänst och tillgänglighet, yttrandefrihet samt informationsfrihet.

Avsikten var att en humanistisk syn där alla människors lika värde och grundlagens demokratiska fri- och rättigheter omfattar alla medborgare skulle vara grunden för tolktjänsten. Tillgänglighet, inflytande och självbestämmande, delaktighet, helhetssyn och kontinuitet var de bärande principerna för utredningens förslag. Följande citat från den statliga utredningen talar sitt tydliga språk:

*”Tillgången till tolk kan i många sammanhang utgöra skillnaden mellan att inte ha eller att ha ett handikapp.”*⁶⁸

64 SOU 1967:60, s. 87-89 / SOU 1991:97, s. 38-39 / Prop. 1968:41, s. 27-28.

65 SOU 1991:97, s. 40-41.

66 SOU 1991:97, s. 43-44.

67 SOU 1991:97, s. 45.

68 SOU 1991:97, s. 11.

”Många personer med kommunikationshinder tvingas leva i en undantagssituation präglad av att andra bestämmer vilken information de skall få eller vid vilka tillfällen de ska få förmedla sina synpunkter.”⁶⁹

”Det är inte svårt att inse hur enskilda med kommunikationshinder (döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade) möter problem och hinder för sin personliga utveckling och i den dagliga livsföringen om tolkar, tekniska hjälpmedel, utbildningsinsatser, etc. saknas eller är otillräckliga. Samtidigt skall det betonas att samhället gör betydande förluster om inte resurser hos personer med kommunikationshinder tas till vara. Därför handlar vårt betänkande om frågor som präglas av denna ömsesidighet och berör alla, inte enbart personer med funktionsnedsättningar.”⁷⁰

I betänkandet betonades det att tolktjänsten skulle tillgodose ett ömsesidigt behov. Personer med hörselnedsättning behövde få ta del av samhället men likväl behövde det hörande samhället kunna ta del av döva med fleras kunskaper, åsikter och vilja till inflytande. Utredningen menade att utan tillgång till tolk skulle personer med hörselnedsättning ställas utanför fri- och rättigheter som alla medborgare var garanterade genom grundlagen. Utredningens definition av tillgänglighet var i det här fallet att tolktjänsten skulle vara lätt att nå och att den inte skulle belasta privatpersoners ekonomi.⁷¹

Utredningen formulerade 12 mål för tolktjänsten utan inbördes prioritering:⁷²

1. Samhället ska ha skyldighet att genom ett i lag fastlagt ansvar organisera och tillhandahålla tolktjänst för döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.
2. Ett grundläggande ansvar för att uppgiften fullföljs ska åläggas en bestämd huvudman.
3. Betalningsansvar för olika tolktjänster ska ha en tydlig reglering.
4. Utgångspunkten för betalningsansvaret är att varje samhällsorgan står för sina tolkkostnader. Dock läggs ett betalningsansvar för vardagstolkning på regionerna.
5. Tolk-tjänsten ska utformas så att den enskilde efter egna önskemål kan få sina behov tillgodosedda.
6. Tolk-tjänsten ska möjliggöra att enskilda kan leva som andra och vara delaktiga i samhällets gemenskap.
7. Tolk-tjänst ska vara avgiftsfri för den enskilde och i övrigt lätt att tillgå.
8. Tolk-tjänsten ska ha och fortlöpande utveckla sådan kompetens att behov av olika tolkningsmetoder kan tillgodoses på ett kvalificerat sätt.
9. Tolk-tjänstens utövare ska ha möjlighet till en god grundutbildning, fort- och vidareutbildning som även uppmärksammar betydelsefulla yrkesetiska krav.
10. Rekryteringen till tolkyrket ska intensifieras genom flera utbildningstillfällen och särskilt kompetensbevis efter avslutad utbildning.
11. Målet är att tolk ska kunna ställas till förfogande i en omfattning som beräknas som en tolk per 12 tolkanvändare, d.v.s. 3 timmar/vecka och person (döva, vuxendöva och hörselskadade) respektive minst 8 timmar/vecka för personer med dövblindhet.

69 SOU 1991:97, s. 11.

70 SOU 1991:97, s. 11.

71 SOU 1991:97, s. 79-80.

72 SOU 1991:97, s. 80-81.

12. Teckenspråket, dövas första språk, ska ägnas uppmärksamhet genom ökade forskningsinsatser och förstärkt anknytning till annan språkforskning samt genom satsningar som överlag breddar kunskapen om teckenspråket i samhället.

3.4 Nulägesbeskrivning

När man läser förarbetena till bestämmelsen om vardagstolkning och även tar del av utredningar och rapporter som beskriver dagens tolktjänst framträder bilden av att tolktjänsten inte kom att utvecklas som det var tänkt. Som det kommer framgå i denna del av rapporten ges vardagstolkning i dag i en omfattning som ligger långt ifrån de ursprungliga ambitionerna.

Dagens bestämmelser har funnits sedan år 1994. Samma år infördes ett tillfälligt statsbidrag som var avsett som ett stimulansmedel för att få regionerna att bygga ut sin tolktjänst. Statsbidraget permanentades år 1998 och har sedan dess legat på 75 miljoner kronor.

För tolkanvändare uppfattas det som oklart vad politikerna vill med tolktjänsten. Det har under många år funnits problem med tolktjänsten. Det har varit stora variationer mellan regionerna där samma fall kan leda till bifall i en region och avslag i ett annat. Sett över hela landet satsas det också för lite pengar i förhållande till behoven. Döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet får inte tolk i den omfattning de behöver.

I november 2017 slog Hörselskadades Riksförbund (HRF) och Journalistförbundet larm om att tolksituationen hotar döva och hörselskadades yttrandefrihet. När Sveriges Radio år 2017 skulle intervju en hörselskadad man upptäckte de att Region Stockholm inte anser att primära tolkanvändares medverkan i intervjuer räknas som vardagstolkning. I det här fallet valde radion att betala 1 000 kronor för tolkningen. Journalistförbundet som uttalat sig ser dock en demokratisk risk för att medier då låter bli att intervju döva och personer med hörselnedsättning. Enligt en företrädare för tolkcentralen i Region Stockholm betalar regionen endast för tolkning som de är tvungna att betala för enligt lagen och andra regioner har liknande regler.⁷³ Hörselskadades Riksförbund uttalade sig också med anledning av detta. Förbundsordföranden frågade sig hur många journalister som är beredda att betala 1 000 kronor för en intervju. Ordföranden sa även ”Dagens tolksystem är under all kritik. Det här är bara ännu ett exempel.”⁷⁴

Oroliga organisationer opponerar sig

Det råder ingen tvekan om att primära tolkanvändare och organisationer som företräder dem är djupt oroad och frustrerade över dagens tolksituation.

Sveriges Dövas Riksförbunds förbunds möte antog den 29 maj 2019 ett uttalande där de angav att deras medlemmars mänskliga rättigheter kränks varje dag. I uttalandet uppges tolksituationen vara mer akut än någonsin då flera regioner minskat på tolktjänsten till ett minimum. Detta leder exempelvis enligt uttalandet att döva barn inte kan lära sig simma, att unga döva inte kan ta körkort, att idrottsutövare bara kan delta i en träning/match i veckan med sitt lag samt till att döva

⁷³ Journalister tvingas betala för att intervju döva. Sveriges Radio.
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?progra-mid=493&artikel=6773028> - hämtad 2019-12-07.

⁷⁴ Hörselskadades Riksförbund. Yttrandefriheten begränsas för tolkanvändare.
<https://hrf.se/begransad-yttrandefrihet-tolkanvandare> - hämtad 2019-12-07.

i vissa regioner inte kan engagera sig politiskt eller ideellt. Uttalandet avslutas med ett krav på att regionerna omedelbart slutar nedmontera tolktjänsten och att regeringen ska agera nu.⁷⁵

Sveriges Dövas Ungdomsförbund delade år 2019 genom ett uttalande ut ”Årets handbojor” till landets tolkcentraler. Denna ”utmärkelse” ges till en aktör som förbundet menar bidragit till att ställa unga döva utanför samhället. Även i detta uttalande tas exempel på situationer där unga inte får tolk upp, exempelvis ridlektioner. Tolkcentralerna påstås ha tolkat begreppet vardagstolkning restriktivt och till tolkanvändarnas nackdel. Förbundet anser att tolkcentralerna inte tar sitt uppdrag att erbjuda tolkar till alla som behöver på allvar. Vidare hävdar förbundet att beslut om förändringar i tolktjänsten fattas utan hänsyn till tolkanvändare. Även dialogen mellan tolkbrukaråden och tolkcentralen uppges fungera dåligt, då samtalen inte leder till förbättringar eller ens att försämringar bromsas.⁷⁶

”Tolktjänsten behöver stöpas om och det börjar bli bråttom”

Man kan lätt få uppfattningen att tolktjänsten glöms bort av politikerna i mängden offentliga verksamheter. Vardagstolkningen är en mycket liten del av regionernas verksamhet och måste konkurrera om uppmärksamhet och resurser med sjukvården. Såvitt Skuggutredningen känner till verkar det inte heller pågå något utvecklingsarbete inom regionerna för att höja ambitionerna och erbjuda tolkning i avsevärt större omfattning. Snarare får vi som företrädare tolkanvändare intrycket av att tolktjänsten håller på att stagnera.

Även den statliga styrningen verkar utebli. Statsbidraget har betalats ut år efter år och på samma nivå. Trots att det gjorts utredningar som konstaterat att behoven inte är tillgodosedda så har staten inte ställt tydligare krav på regionerna för att bygga ut sin tolktjänst för att fortsatt få ta del av statsbidraget.

Som en klok person med god kunskap om tolktjänsten skrev i ett öppet brev till minister Lena Hallengren: ”Alla reformer behöver pysslas om för att hållas fräscha och ändamålsenliga. Där måste jag tyvärr säga att ni från statens sida inte varit tillräckligt på tårna där. De brister i regelverket som fanns från start har vuxit till allt allvarligare. Tolktjänsten behöver stöpas om och det börjar bli bråttom.”⁷⁷

Tolkfrågan har utretts flera gånger. I de fall det har gjorts några förändringar har det rört sig om marginella förbättringar. År 2008 förändrades grunderna för hur statsbidraget på 75 miljoner kronor per år skulle fördelas mellan regionerna. Åren 2018 - 2020 har det också införts ett tillfälligt statsbidrag på 15 miljoner kronor per år för arbetslivstolkning. Vissa regioner har avstått från att detta söka bidrag och andra regioner som fått det har menat att det är långt ifrån tillräckligt för att täcka behoven. Allt detta tas upp i denna rapport.

75 Sveriges Dövas Riksförbund. Våra mänskliga rättigheter kränks varje dag av våra egna tolkcentraler. Uttalande från förbundsstyrelsen 2019. www.sdr.org/component/k2/item/1803-uttalande-fran-sdrs-forbundsstyrelsen-2019 - hämtad 2019-12-07.

76 Sveriges Dövas Ungdomsförbund. SDUF:s Handbojor 2019, uttalande. <http://sduf.se/wp-content/uploads/2019/11/Uttalande-Handbojor-2019.pdf>

77 Kom igen, Lena! Henrik Gouali. www.henrik-gouali.se/l/kom-igen-lena - hämtad 2019-10-23.

Vardagstolkning

Bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen

Bestämmelserna om vardagstolkning finns i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). 8 kap. 7 § första stycket punkt 3: ”Landstinget ska erbjuda dem som avses i 1 § tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.”

Bestämmelserna om vardagstolkning infördes år 1994 i den dåvarande hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). När hälso- och sjukvårdslagen gjordes om åren 2016 - 2017 fördes de gamla bestämmelserna över till den nya lagen, varvid det inte var lagstiftarens avsikt att i sak förändra bestämmelsernas innebörd.⁷⁸ Förarbetena till bestämmelsen om vardagstolkning finns således i SOU 1991:97 samt regeringens proposition 1992/93:159.

Förarbetena

Begreppet vardagstolkning växte fram successivt, från den första försöksverksamheten och under 1970-talet då fler situationer i vardagslivet kom att omfattas av tolktjänsten.

Handikapputredningen 1989 föreslog ännu en utvidgning av begreppet vardagstolkning i samband med att vardagstolkningen skulle regleras i hälso- och sjukvårdslagen. Denna gång med avseende på områdena fritid, rekreation samt arbetslivet.

Tolk för fritid, rekreation och föreningsliv

För att säkerställa att döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet skulle få tillgång till meningsfull fritid och rekreation på samma villkor som andra medborgare föreslogs att dessa områden i fortsättningen skulle omfattas av begreppet vardagstolkning och vara regionens ansvar. Det hade fram till denna tidpunkt utvecklats olika praxis ute i landet. Det förekom exempelvis upplägg där föreningar som arrangerade aktiviteter delade på kostnaden för tolk med regionen. Detta innebar dock enligt utredningen att enskilda var med och betalade för tolkningen genom en högre deltagaravgift. Handikapputredningen 1989 menade att en tolktjänst som möjliggjorde en meningsfull fritid och rekreation var ett väsentligt inslag i god livskvalitet. Detta skulle markeras genom lagens utvidgning av begreppet vardagstolkning.⁷⁹

Vidare framgår det att kostnaderna för tolk i föreningssammanhang dittills inte omfattades av landstingets ansvar. Handikapputredningen 1989 slog fast att ett aktivt deltagande i föreningslivet var ett medel för såväl rekreation som för inflytande. Samtidigt fanns det ett behov av tolk inom föreningslivet i olika situationer. Exempelvis när en lokalförening för en organisation för personer med hörselnedsättning bjudit in en hörande föreläsare eller när det fanns olika deltagare som var i behov av skilda tolkningsmetoder. Därför skulle även föreningslivet inkluderas i definitionen av vardagstolkning.⁸⁰

78 Prop. 2016/17:43, s. 13.

79 SOU 1991:97, s. 84-85.

80 SOU 1991:97, s. 85-86.

Tolk i arbetslivet

Enligt Handikapputredningen 1989 var de regler som gällde innan vardagstolkningen skrevs in i hälso- och sjukvårdslagen 1994 oklara. Arbetsförmedlingen ansvarade för tolk vid nyanställning, introduktion på arbetsplatsen och utbildning inom ett företag (fortbildning) samt tolk som arbetsbiträde (numera personligt biträde, vid utförande av vanliga arbetsuppgifter). Regionerna gav tolkhjälp i form av vardagstolkning vid personalmöten, fackliga möten samt när arbetstagaren beställt en tolk till arbetsintervju eller samtal med arbetsgivare. Vem som skulle stå för kostnaden berodde alltså på vem som beställde tolkningen. Det blev ofta en diskussion om betalningsansvaret. Handikapputredningen 1989 ansåg att systemet var administrativt betungande för både tolkcentraler och andra betalningsansvariga. Utredningen menade vidare att primära tolkanvändare drabbades av osäkerhet och en känsla av att deras delaktighet inte sågs som självklar när deras berättigade behov av tolk blev en omtvistad fråga.⁸¹

Handikapputredningen 1989 lämnade ett förslag: ”Situationen skulle avsevärt underlättas av ett mer samlat ansvar för tolkservice i arbetslivet. Enligt vår mening bör detta åstadkommas genom att vardagstolkning även innefattar dels tolktjänst vid nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller på annan arbetsplats, dels övriga grundläggande tolktjänster i arbetslivet vid behov upp till 20 timmar/månad. **Vid särskilda behov bör dock ramen kunna höjas.**”⁸²

Varför blev det ingen rättighetslag?

Målen för tolktjänsten var höga. Handikapputredningen 1989 övervägde om tolktjänst skulle bli en rättighet enligt den föreslagna lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Utredningen ansåg att ett sådant rättighetsstadgande låg i linje med hur viktig tolktjänsten var för primära tolkanvändare. Det fanns dock praktiska hinder. En sådan rätt till tolkning skulle inte kunna uppfyllas på grund av bristen på utbildade tolkar menade utredningen. Utredningen såg även en risk för att kvaliteten på tolkningen skulle ta stryk för att det skulle uppstå behov av att anlita utbildade tolkar.⁸³

Handikapputredningen 1989 föreslog därför i stället att det skulle utformas som en skyldighet för regionerna att erbjuda vardagstolkning. Eftersom vardagstolkningen inte var reglerad i lag skulle detta leda till en avsevärt förbättrad tolktjänst menade utredningen. Handikapputredningen 1989 betonade också att tolktjänsten var en egen verksamhet och inte skulle anses höra ihop med hjälpmedel, habilitering eller rehabilitering.⁸⁴ Skuggutredningen uppfattar att bestämmelsen om vardagstolkning placerades i hälso- och sjukvårdslagen av praktiska skäl eftersom denna utgjorde en redan existerande skyldighetslag som riktade sig till regionerna.

Det kan även nämnas att fem sakkunniga som var knutna till utredningen och som representerade funktionsrättsorganisationer lämnade ett särskilt yttrande. I yttrandet skrev de att en otillräcklig och bristfällig tolktjänst innebar att primära tolkanvändare förlorade sin yttranderätt. De ansåg att tolkfrågan var så viktig att tolk behövde vara en lagstadgad rättighet och att enskilda skulle

81 SOU 1991:97, s. 86.

82 SOU 1991:97, s. 86-87. (Fetmarkering av texten)

83 SOU 1991:97, s. 82.

84 SOU 1991:97, s. 82-83.

kunna ta hjälp av överklagandeinstitutet när samhället inte gav dem tillgång till tolk. Avslutningsvis framhöll de att tolktjänsten behövde finansieras av staten så att enskildas rätt till tolk inte var beroende av regionernas ekonomi.⁸⁵

Fördjupning: Vad kännetecknar en rättighetslag?

Det finns olika sätt att lagstifta för att tillgodose medborgarnas behov av samhällsservice. Ett sätt är att införa en skyldighetslagstiftning som föreskriver en skyldighet för en myndighet att bedriva en viss form av verksamhet. Ett annat sätt är att genom en rättighetslagstiftning peka ut vad enskilda (oftast medborgare eller bosatta) har rätt att kräva av myndigheten.

Det finns ingen enhetlig definition av vad som menas med en rättighet. För att något inom förvaltningsrätten ska anses vara en juridisk rättighet, krävs vanligtvis att det finns en utkrävbar förmån, till exempel utförandet av en vara eller tjänst eller ett bidrag som betalas ut, som är preciserad i lag. Lagen anger vanligtvis vad personen har rätt till och vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att personen ska vara berättigad till förmånen. Det centrala för den juridiska prövningen blir om individen uppfyller de kriterier som formulerats för att få ta del av förmånen. I en sådan process är det underförstått att målet med förmånen (exempelvis att personen ska kunna leva ett självständigt liv) anses vara uppfyllda om rätt kriterier har formulerats för rätt stöd till rätt grupp. Det är därmed oerhört viktigt att en sådan lagtext utformas med omsorg så att den säkerställer att enskilda kommer få den tolkhjälp de behöver.

När en myndighet fattar beslut enligt en rättighetslag blir den centrala frågan om individen uppfyller kriterierna för att ta del av förmånen. Man kan säga att myndigheterna och eventuella domstolar litar på att riksdagen som lagstiftare har tagit hänsyn till behoven hos de som omfattas av förmånen. Om rättigheterna är för snävt formulerade eller tolkas för snävt finns en uppenbar risk för att enskilda som har ett berättigat behov av hjälp hamnar utanför systemet.

Ett annat kännetecken är att det finns en möjlighet att överklaga myndighetens beslut genom förvaltningsbesvär (i motsats till laglighetsprövning som endast upphäver beslutet). Förvaltningsbesvär innebär att en högre myndighet prövar ett besluts laglighet och lämplighet och kan fatta ett helt nytt beslut.⁸⁶

Regeringens proposition

Regeringen anslöt sig i allt väsentligt till Handikapputredningen 1989:s förslag. Vi har det följande medvetet direktciterat ansvarig ministers uttalanden i propositionen för att tydligt visa att det fanns en politisk avsikt att förverkliga de ambitiösa målsättningar som formulerades av Handikapputredningen 1989.

85 SOU 1991:97, s. 121.

86 SOU 2011:83, s. 169. Larsson M. & Larsson L-G. 2018, s. 11 / Westerhäll L. 2015, s. 21.

Den ansvariga ministern visade sitt stöd för förslaget att utvidga begreppet vardagstolkning:

*”Det finns enligt min uppfattning anledning att precisera, förenkla och samordna hanteringen av den tolkservice i arbetslivet och på arbetsplatsen som ges av Arbetsmarknadsverket, AMV, i vissa fall och av landstingen i andra fall. Jag anser vidare att dövas med fleras, möjligheter att få tolk vid fritids- och rekreationsverksamhet och i föreningslivet bör läggas fast. Jag delar mot den bakgrunden utredningens uppfattning att begreppet vardagstolkning utöver nuvarande innebörd också skall omfatta tolk i arbetslivet, vid nyanställning, introduktion och utbildning inom företag samt i samband med fritidsaktiviteter, rekreation och i föreningslivet.”*⁸⁷

Tolkinsatser till personer som deltar i daglig verksamhet skulle ingå i begreppet vardagstolkning.⁸⁸

Det ansvariga statsrådet förklarade vad som framöver skulle ingå i vardagstolkningen:

”I förhållande till tidigare bruk av begreppet vardagstolkning avses här en utvidgning. Utöver tolk för de situationer i vardagslivet som i dag brukar ingå i begreppet omfattas vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet, för fritidsaktiviteter och för rekreation. I begreppet vardagstolkning ingår även tolkning för att underlätta den enskildes möjlighet att delta i föreningslivet.

Vardagstolkning berör en mängd situationer i vardagslivet som det inte är möjligt eller önskvärt att noga precisera. Som en vägledning kan ändå vissa områden anges, såsom tolk vid besök inom såväl privat som offentlig sjukvård (med det förstås även distriktssköterska, arbetsterapeut, sjukgymnast med mera), vid besök hos tandläkare, försäkringskassa, socialtjänstens organ samt olika myndigheter. Tolk kan vidare behövas för att få rättshjälp eller för att göra viktigare inköp, uträtta bankärenden, delta i information på arbetsplatsen, fackliga möten, föräldramöten, körkortsutbildning, för att närvara vid vigsel, konfirmation, dop och begravning med flera liknande situationer.

I begreppet vardagstolkning ligger också att bereda döva med flera medborgare motsvarande möjligheter som andra att få en meningsfull fritid och rekreation. Här kan, till exempel ingå tolk vid rekreationsresa för en dövblind person och tolk vid föreningsverksamhet.

*Vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet ingår också i begreppet vardagstolkning. Med tanke på de varierande situationer som kan föreligga både efter enskildas behov och arbetslivets förändringar är det inte lämpligt att närmare precisera de tillfällen när tolktjänst kan behövas, utöver tillfällen som nyanställning, introduktion och utbildning inom ett företag eller på annan arbetsplats.”*⁸⁹

En senare utredning, Teckenspråkutredningen 2006, konstaterade att det i denna proposition varken fanns en undre eller övre gräns för hur omfattande vardagstolkning, främst inom i arbetslivet kunde bli.⁹⁰

87 Prop 1992/93:159, s. 156-157.

88 Prop 1992/93:159, s. 156.

89 Prop 1992/93:159, s. 201-202.

90 SOU 2006:54, s. 204.

Ansvarig minister uttryckte även detta: *”Jag vill avslutningsvis framhålla, att det inte är möjligt att i detalj avgränsa begreppet vardagstolkning och i varje enskilt fall lägga fast vem som är ansvarig för att tolktjänst ges. Jag förutsätter att landstingen i sin praktiska verksamhet ger begreppet vardagstolkning en sådan innebörd att döva med flera grupper verkligen kan få sina grundläggande behov av tolktjänst tillgodosedda.”*⁹¹

Siffror

Enligt Tolkjänstutredningen står tolkcentralerna uppskattningsvis för 60 - 70 % av all tolkning som utförs i landet.⁹² År 2014 satsades det uppskattningsvis 231 miljoner kronor på vardagstolkningen, 75 miljoner kronor av detta var statsbidraget och 156 miljoner kronor bestod av regionernas finansiering.⁹³

Statistik om tolkanvändningen år 2014⁹⁴

- Primära tolkanvändare år 2014: 7 400
- Utförda tolktimmar år 2014: 215 000
- Utförda tolkuppdrag år 2014: 76 000
- Genomsnittlig tolkbrist i landet år 2014: 3,9 %.

Tolkbristen varierar i regionerna från 1,7 % upp till 8,3 %.

Fördelning mellan olika tolkuppdrag:

- 43 % hälso- och sjukvårdsrelaterade
- 24 % fritidsrelaterade
- 19 % arbetsplatsrelaterade
- 14 % samhällsservicerelaterade

Organisation

Det finns 21 tolkcentraler, en i varje region och en i den landstingsfria kommunen Gotland.⁹⁵

Prioritering av uppdrag

Trots de höga ambitionerna som formulerades av Handikapputredningen 1989 som regeringen anslöt sig till när lagen infördes kom tolktjänsten inte att utvecklas i enlighet med dessa ursprungliga visioner. Det tål att upprepas att den ursprungliga målsättningen var att döva och personer med hörselskada skulle erbjudas 3 timmar tolkning per vecka och personer med dövblindhet 8 timmar per vecka.

Regionerna tillämpar sedan lång tid tillbaka prioriteringslistor som av primära tolkanvändare uppfattas som en stark begränsning av deras möjligheter att välja vad som är viktigt för dem. Prioriteringarna sker utifrån samma principer som tillämpas när sjukvården prioriterar vem som ska få vård först. I praktiken blir det regionen i stället för individen som utifrån förhandsbestämda

91 Prop 1992/93:159, s. 157.

92 SOU 2011:83, s. 75.

93 Ds 2016:7, s. 21. Promemorian lutade sig mot en uppskattning från Helseplan Nysam AB.

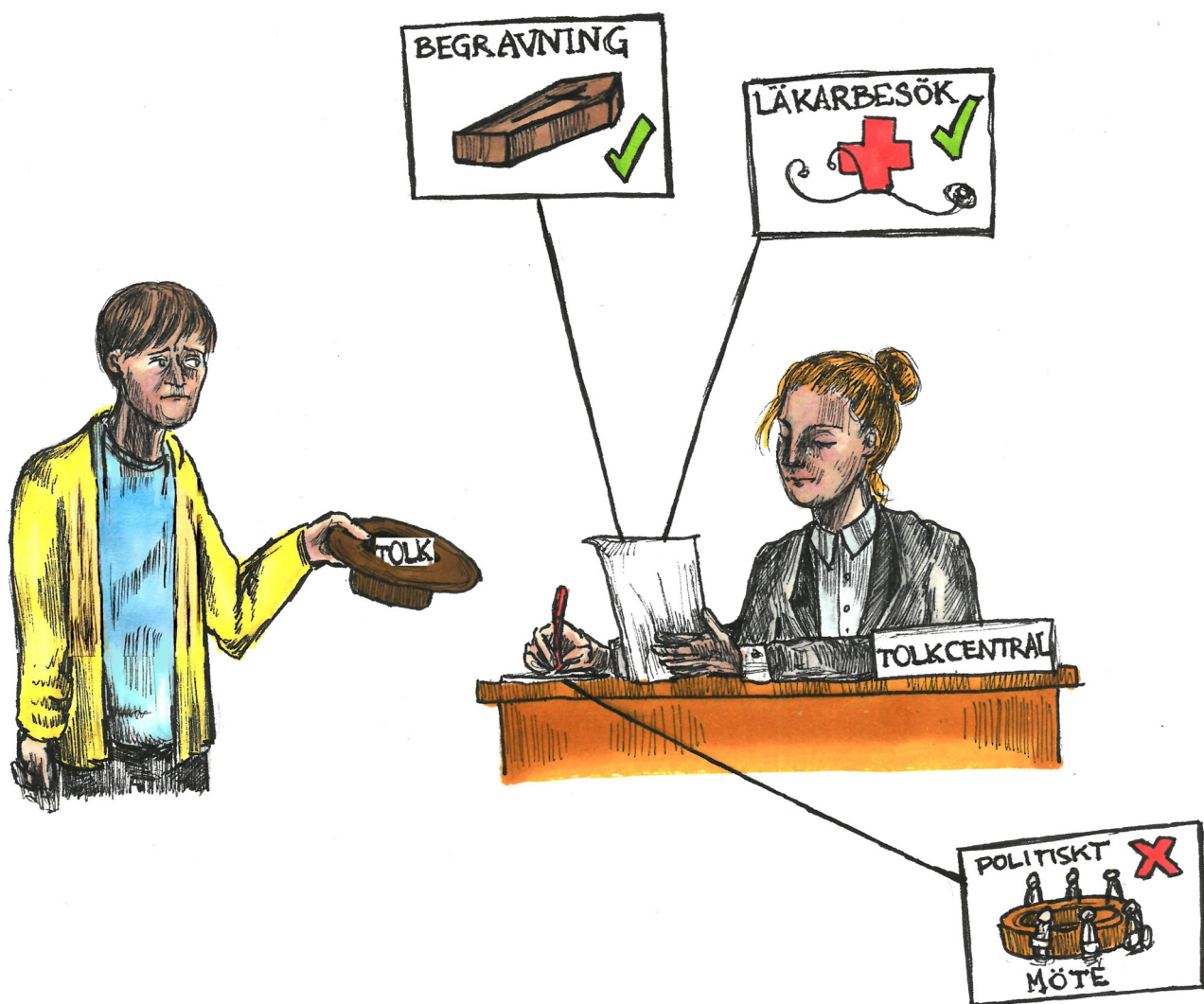
94 Ds 2016:7, s. 18.

95 Tolkcentralernas adresser. www.tolkcentralen.se/kontakt - hämtad 2019-08-16.

kriterier värderar om en person är i störst behov av tolk till ett bröllop, ett föreningsmöte eller en arbetsintervju.

Organisationer som företräder primära tolkanvändare har länge sett det som högt prioriterat att avskaffa prioriteringslistorna. När tolktjänsten använder sig av sjukvårdens principer för prioriteringar står detta i direkt motsättning till de grundprinciper om autonomi och självbestämmande som borde gälla för en verksamhet som ska förverkliga rätten till informations- och yttrandefrihet samt rätten att umgås med vem man vill. Skuggutredningen utvecklar sin syn på prioriteringslistorna nedan under rubriken "Prioriteringslistor är en form av förmynderi".

Regionernas kriterier för prioritering av tolkuppdrag är hämtade från några av de principer för prioritering som används inom sjukvården.⁹⁶ Det finns därmed en koppling mellan prioritering av tolkuppdrag och hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser som ger regionerna rättsligt stöd att prioritera inom vården. För att förstå sig på fenomenet med prioriteringar inom tolktjänsten är det inte särskilt långsökt att försöka förstå tankarna bakom prioriteringar i vården.



96 Jämför Ds 2016:7, s. 51 / SOU 2011:83, s. 73. Socialstyrelsen 2008. Begreppet vardagstolkning - Om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade, s. 14.

www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2008-126-116_rev.pdf

Skuggutredningen kommer med viss försiktighet att utgå från valda delar av Prioriteringsdelegationens betänkande (SOU 2001:8) som vi anser vara relevanta för att hjälpa oss förstå problematiken. I de fall det nämns exempel som är relaterade till tolktjänsten så är det Skuggutredningens egna exempel.

Prioriteringsdelegationen var en statlig utredning som mot bakgrund av tidigare riksdagsbeslut om grunderna för prioritering (etisk plattform) inom vården bland annat skulle sprida kunskap om vårdens prioriteringar, stimulera till diskussion om etik och prioriteringar och utvärdera effekterna av prioriteringar i förhållande, till exempel personer med funktionsnedsättning.⁹⁷ Det är dock viktigt att framhålla att vardagstolkning av lagen ses som en självständig verksamhetsgren i hälso- och sjukvårdslagen. Vi undersöker prioriteringar inom vården eftersom vi uppfattat att vårdens prioritetstänk även spillt över till tolkverksamheten.

Vad är prioritering?

Prioriteringar innebär per definition att man väljer ut ett alternativ som får företräde framför något annat som man senarelägger eller helt väljer bort. Prioriteringar har vanligtvis sin grund i att det finns en brist av något slag, en begränsad mängd av en resurs. Hälso- och sjukvårdens etiska plattform utgör den ideologiska basen för prioriteringarna. Det bärande resonemanget är att resursbrist alltid kommer leda till prioriteringar. Om prioriteringar inte fastställts öppet genom demokratiskt förankrade principer kommer i stället dolda prioriteringar i praktiken att göras av sjukvården. Då kommer det inte vara tydligt för enskilda patienter eller ens allmänheten varför vissa patienter eller insatser får företräde medan andra drabbas av väntetid eller inte får vård.⁹⁸ Detta sätt att se på saken kan även hjälpa oss att förstå varför regionerna inför prioriteringslistor.

Skuggutredningen vill påtala att det enligt Tolktjänstutredningen 2011 alltid har funnits begränsade ekonomiska ramar och tillgång till tolkar som understigit de egentliga behoven hos primära tolkanvändare. Vidare förklarade Tolktjänstutredningen 2011 att regionernas prioriteringslistor tillkommit som stöd och vägledning i beslutsfattandet rörande inkomna tolkbeställningar. Tolktjänstutredningen 2011 såg det som både sannolikt och rimligt att en myndighet som ansvarar för att tillhandahålla tolk måste kunna prioritera akuta eller mycket angelägna uppdrag vid tolkbrist. Samtidigt såg Tolktjänstutredningen 2011 det som problematiskt att det är samhället och inte individen som avgör vad hen värderar högst, exempelvis om en utbildning i arbetslivet ska prioriteras högre än en privat resa eller längre fritidsaktivitet. Tolktjänstutredningen menade att nuvarande ordning innebär att samhället villkorar tolkstödet till situationer och aktiviteter som samhället bedömer som angelägna. Utredningens ambition var att föreslå ett tolksystem med ökade inslag av inflytande och självbestämmande för primära tolkanvändare.⁹⁹

Den etiska plattformen vilar på tre principer. Människovärdesprincipen som innebär att alla människor har lika värde och innebär att ingen får prioriteras baserat på sådant som kön, ålder, inkomst och liknande attribut. Behovs- och solidaritetsprincipen som innebär att resurserna ska satsas på de områden eller grupper med störst behov, individerna med minst behov förväntas vara

97 SOU 2001:8, s. 24.

98 SOU 2001:8, s. 31-32.

99 SOU 2011:83, s. 172+269-270.

solidariska och avstå resurser till förmån för de som behöver det mest. Den tredje principen är kostnadseffektivitetsprincipen som är underordnad de andra principerna, den bör främst tillämpas när man jämför alternativa behandlingar av samma sjukdom.¹⁰⁰ Vår granskning av prioriteringslistor tyder på att övervägandena bakom dessa verkar utgå från människovärdes och behovs- och solidaritetsprincipen eller liknande tankesätt. Även om inte samtliga av dessa principer tillämpas i renodlad form i alla tolkverksamheter är det tydligt att det finns en koppling till dem. Trots allt utgör dessa principer fundamentet i hälso- och sjukvårdslagen och dess regler om prioriteringar.

Enligt tolkcentralerna.se består värdegrunden för tolktjänsten av flera principer: Delaktighet och inflytande för tolkanvändare där hens upplevda behov ska vara styrande, respekt och icke diskriminering (som förutom likabehandling även innefattar att tolkresurser ska fördelas efter behov), integritet som innebär att tolkar inte deltar i samtalet och värnar sin tystnadsplikt samt professionalism.¹⁰¹

Inom regionernas verksamheter görs både horisontella prioriteringar mellan verksamhetsgrenar (till exempel om det ska satsas på tolktjänsten eller mammografi) och vertikala prioriteringar inom en verksamhet (tolk till begravning prioriteras högre än till föreningsmöten).¹⁰² Skuggutredningen uppfattar att regionernas prioriteringslistor med detta sätt att se på saken är ett verktyg för vertikal prioritering. Förutsättningarna för den vertikala prioriteringen styrs dock givetvis av den horisontella prioriteringen genom summan av pengar som politikerna skjuter till vardagstolkningen som verksamhet. Vidare kan nämnas att Prioriteringsdelegationen menar att prioriteringar inte bara handlar om att peka ut vilka behov som ska tillgodoses först när resurserna minskar. I en situation där det tillförs mer resurser kan prioritering också handla om att peka ut vilka behov eller verksamheter som i första hand ska få del av tillskottet.¹⁰³

Socialstyrelsens granskning år 2008

När Socialstyrelsen år 2008 på regeringens uppdrag gjorde en kartläggning av hur regionerna tillämpade begreppet vardagstolkning framträdde bilden av en tolktjänst som inte levde upp till målsättningarna.

Det framgår av rapporten att de flesta chefer för tolkcentralerna som Socialstyrelsen haft kontakt med framhöll hur mycket som hade förändrats under de 15 år som hade gått sedan införandet av bestämmelsen om vardagstolkning. Primära tolkanvändare var i större utsträckning aktiva i både arbetsliv och fritid samtidigt som globaliseringen i samhället medförde ökade internationella kontakter inom båda dessa domäner. Enligt tolkcheferna krävde detta mer kvalificerad och omfattande tolkning än när vardagstolkningen skrevs in i hälso- och sjukvårdslagen.¹⁰⁴

Enligt Socialstyrelsen fanns det ett starkt missnöje bland tolkanvändarorganisationer med regionernas prioriteringslistor. Regionerna prioriterade generellt fritidsaktiviteter lägst. Enligt företrädare för tolkanvändarorganisationer gick prioriteringslistorna många gånger emot tolkanvändarnas behov. Organisationerna menade att fritiden var viktig för individens livskvalitet och

100 SOU 2001:8, s. 33-34.

101 Värdegrund för tolkverksamheten. www.tolkcentralen.se/vartuppdrag/sida/vardegrund - hämtad 2019-08-20.

102 SOU 2001:8, s. 24.

103 SOU 2001:8, s. 39.

104 Socialstyrelsen 2008, s. 10.

att många primära tolkanvändare värderade fritiden högt. Det nämndes vidare att prioriteringslistorna inte heller tog hänsyn till att hörselskadade som kan kommunicera bra i ett samtal med en person, klarade av att ha ett samtal utan tolk med sin läkare (högre prioriterat uppdrag) men behövde tolk vid föreningsmöten (lägre prioriterat uppdrag). Anledningen till att en hörselskadad kan behöva tolk vid ett föreningsmöte men inte vid mötet med läkaren är ofta att det blir svårare att uppfatta tal i en miljö där det finns flera personer. Det blir mer bakgrundsljud som stör taluppfattningen, man sitter längre ifrån varandra och så vidare. Enligt rapporten uttryckte en företrädare att ”det känns som om tolkcentralen värderar mitt liv”. Tolkanvändarorganisationerna menade att fritidstolkning behövde värderas högre och att primära tolkanvändare som behövde tolk också skulle få tolk.¹⁰⁵

Socialstyrelsens enkätundersökning bland regionernas tolkcentraler visade att det fanns 17 regioner med prioriteringslistor. 11 av dessa regioner skickade på förfrågan in sina listor till Socialstyrelsen. Det fanns enligt Socialstyrelsens granskning en stor överensstämmelse rörande regionernas huvudprinciper för prioriteringar. Högst prioritet fick, till exempel uppdrag relaterade till sjukvård och begravningar. Arbetsplatstolkning brukade få någon form av medelprioritet och fritidstolkning brukade ha lägst prioritet.¹⁰⁶

Socialstyrelsen intervjuade även fyra förvaltningschefer. Tre av dessa svarade nej på frågan om regionen levde upp till målet om full delaktighet och hänvisade till att det inte fanns resurser för det. Den fjärde förvaltningschefen tyckte att regionen ”hyfsat” lever upp till målet eftersom det inte fanns en stor brist. Några av förvaltningscheferna betonade nödvändigheten i att prioritera, så att tolkningen fördelades så effektivt som möjligt, eller till så många som möjligt.¹⁰⁷

Skuggutredningens selektiva granskning av några prioriteringslistor

Denna undersökning gör inte anspråk på att vara utförd på ett sätt som är systematiskt eller som utgör ett representativt urval. Den kan dock ge en fingervisning om hur grunderna för prioritering kan variera mellan regioner.

Vi har undersökt prioriteringslistorna för Region Stockholm (daterad 2015-04-01), Norrbotten (daterad 2016-06-10) och Skåne.

Norrbotten

I inledningen till Norrbottens prioriteringsordning står att ”Grundläggande vid prioritering är den nationella prioriteringsordningen för Hälso- och sjukvården. Om resurserna är otillräckliga måste prioriteringar ske”. Det finns även ett tillhörande dokument ”Kostnadsansvar för tolktjänster”.

¹⁰⁵ Socialstyrelsen 2008, s. 23.

¹⁰⁶ Socialstyrelsen 2008, s. 32-33.

¹⁰⁷ Socialstyrelsen 2008, s. 33.

Norrbotten har fyra nivåer i sin prioritetslista:

Prioritet 1 ges till oåterkalleliga uppdrag som är kopplade till grundläggande händelser i livet inom följande områden: sjukvård, rättsväsende, myndigheter, skola, barnomsorg, samhällsservice och familjehögtider.

Prioritet 2 omfattar samma områden som ovan men skillnaden är att det rör sig om händelser som inom rimligt tidsperspektiv kan bokas om. Dessutom tillkommer arbete som ett område. Exempel på uppdrag inom arbete är samtal med chef, arbetsplatsinformation, fackmöte, konferens och arbetsresa.

Prioritet 3 ges till fritidsrelaterade uppdrag. En kategori av fritidsrelaterade uppdrag är föreningsverksamhet. Gällande dessa framgår det av det tillhörande dokumentet att regionen bär kostnaden vid arrangemang där det finns namngivna tolkanvändare. Föreningen betalar dock för tolk vid arrangemang med öppen inbjudan en föreläsning. Det finns även en egen underkategori kallad politisk verksamhet, endast innehåller en typ av arrangemang: "Första maj", där framgår att arrangören blir betalningsansvarig för tolkning under första majtåg. Fritidsuppdrag kan i Norrbotten även inkludera kyrklig verksamhet, nationella och internationella evenemang och semesterresa. I fråga om semesterresa kan tolk för döva och hörselskadade komma i fråga för resor i Norden medan det för personer med dövblindhet kan ske i hela världen.

Utbildningstolkning hamnar inom **prioritet 4**.

Region Stockholm

I Region Stockholms prioriteringsgrunder framgår det att alla prioriteringar sker utifrån uppdragets art och den information som lämnats vid beställningen. Tolkanvändarens upplevda behov ska också vägas in i bedömningen.

Prioriteringsgrunder som påverkar prioriteringen är om ärendet är akut eller oåterkalleligt, beställningstillfället, om tolkanvändaren sällan beställer eller får tolk samt om det är en tolkanvändare med dövblindhet. Det framkommer även att det på kvällar och helger kan tas hänsyn till andra omständigheter, som exempelvis geografiska omständigheter.

I Region Stockholm finns 3 prioriteringsnivåer:

Högsta prioritet gäller uppdrag inom alla domäner där vardagstolkning erbjuds. Angelägenhetsgraden ska vara att det berör tolkanvändarens personliga integritet. Det kan handla om tolkning inom sjukvård där det finns risk för liv och hälsa, akuta myndighetsärenden, till exempel inom socialtjänst, arbetsplatsmöte rörande varsel, möte med skolpersonal om akuta händelser eller möten som avsevärt berör personens ekonomi. Även oåterkalleliga tillfällen som bröllop och begravning ingår.

Hög prioritet ges till uppdrag inom vissa domäner som rör arbetslivet, "övriga myndighetskontakter" (exempelvis passansökan), uppdrag för förtroendevalda (till exempel styrelsemöten inom intresseorganisation, brukarråd och politiska uppdrag) samt en kategori kallad övrigt som innehåller exemplet "Föräldramöten med flera kontakter med skolan". Uppdrag inom denna kategori prioriteras utifrån beställningsdatum och frekvens.

Prioritetsnivån **Övriga uppdrag** är den lägsta. Dessa uppdrag prioriteras utifrån rådande resurser. Exempel är studiecirklar/kurser, idrott, fotvård, semesterresor och uppdrag där tolkcentralen anser att kommunikation kan ske på annat sätt, exempelvis genom förmedlingstjänsterna för texttelefoni eller bildtelefoni.

Region Skåne

Region Skåne har ett dokument kallat "Riktlinjer för prioriteringar inom tolkcentralen i Region Skåne". I inledningen står det att när behovet av tolktjänst överstiger tillgängliga resurser så uppstår det en prioriteringssituation. Det hänvisas till den etiska plattformen och alla de tre principer för prioritering inom sjukvården som vi redogjort för i ett tidigare avsnitt.

Region Skåne skriver i sina riktlinjer att prioritering sker utifrån en bedömning av tolkanvändarens behov och angelägenhetsgrad vilket baseras på den information som lämnas i beställningen. Eftersom personer med dövblindhet riskerar att stängas ute från samhället utan tolkhjälp får deras tolkbeställningar alltid högsta prioritet. Förutom detta undantag gäller som huvudprincip att prioriteringen inte tar hänsyn till ålder eller graden av hörselnedsättning.

Skåne har precis som Stockholm tre prioritetsnivåer: Högsta prioritet, hög prioritet och övriga uppdrag. Innehållet, exemplen och formuleringarna i Skånes prioriteringsordning är mycket lika de i Region Stockholm. Därutöver görs det några klargöranden i Skånes dokument. Vid teckenspråkstolkning från talad engelska ska det framgå av tolkbeställningen. Vidare framgår att det finns en särskilt föreskriven ordning för prövning av utlandsuppdrag. Vid utlandsuppdrag ska tolkcentralens enhetschef samråda med verksamhetschefen. Ett sådant uppdrag måste röra vardagstolkning och prövas utifrån kostnaden och möjligheten att tillsätta tolk.

Regionernas praxis vad som ingår i vardagstolkning

Enligt Socialstyrelsen ansåg 18 av 20 regioner att det fanns ett behov av att förtydliga vad som ingick i begreppet vardagstolkning och gränsen för landstingets ansvar. En del kommentarer rörde situationer där det inte fanns andra betalningsansvariga, exempelvis om tolkning under älgjakt. I situationer där det fanns andra betalningsansvariga rörde frågorna främst arbetslivet men även, till exempel socialtjänsten. Tolkcheferna hade delade uppfattningar kring om det fanns nackdelar med att tydliggöra vad som ingick i begreppet vardagstolkning. Några tolkchefer hade kommenterat att det fanns en risk för att primära tolkanvändare skulle bli utan tolk i situationer som inte skulle anses omfattas av vardagstolkningen. Tolkcheferna som svarat nej och kommenterat menade att det av rättviseskäl var viktigt att tolkanvändarna behandlades lika i hela landet.¹⁰⁸

Socialstyrelsen identifierade utifrån tolkchefernas svar följande problemområden: Vilka uppdrag som ska räknas som vardagstolkning, vad som räknas som arbetslivstolkning, vad som räknas som arbete, vilka uppdrag som är utbildningstolkning, myndigheternas betalningsansvar och ledsagning.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Socialstyrelsen 2008, s. 30.

¹⁰⁹ Socialstyrelsen 2008, s. 30-31.

Samtalen med förvaltningscheferna bekräftade bilden av att regionerna önskade förtydliganden om sitt uppdrag och var gränsen ska dras mellan regionen och andra betalningsansvarigas uppdrag. Även svårigheterna att få kommunerna att betala för ledsagningen lyftes fram.¹¹⁰

Särskilt en förvaltningschef menade att regionen ställde upp med mycket vardagstolkning i arbetslivet som egentligen arbetsgivare skulle bekosta. Om regionen inte ställde upp fanns en risk för att döva, personer med hörselskada eller dövblindhet skulle stötas bort från arbetsmarknaden men samtidigt menade hen att regionen i praktiken fick fungera som skyddsnät på ett sätt som det inte var tänkt från början. Inget av de fyra regionerna vars förvaltningschefer intervjuades hade vid den tiden kartlagt tolkanvändarnas behov av vardagstolkning.¹¹¹

Beskrivningar av tolktjänsten i två län

Skuggutredningen har gjort en mycket begränsad förfrågan där vi bett några lokala organisationer ge oss en bild av tolksituationen i sitt län. Tanken var enbart att ge en lokal dimension (ur tolkanvändarnas perspektiv) till vårt arbete som i övrigt fokuserat på bristerna i de nationellt bestämda reglerna. Tolkcentralerna i dessa län har inte heller getts tillfälle att yttra sig. Gällande tolksituationen i Region Skåne har vi frågat Skånes Dövas Distriktsförbund (SDDF) och gällande Region Stockholm skickades frågan till Stockholms Dövas Förening (SDF) som lämnade ett svar tillsammans med Stockholm Dövas Ungdomsråd (SDUR). Informationen bygger på de svar vi fått, såvida det inte uttryckligen angetts en annan källa.

Tolksituationen i Stockholms och Skåne län

Stockholm

Tolksituationen i Stockholm beskrivs som att vardagstolkningen blivit en tolkningsfråga i sig. SDF och SDUR anser att det är en självklarhet att även tolkning i arbetslivet ingår, en uppfattning som de menar att tolkcentralen inte delar. Vidare uppges att det funnits svårigheter att få tolkning till fritidsaktiviteter: Under en period våren 2019 begränsades antalet fritidstolkningsuppdrag till 1 per vecka och tolkanvändare. I svaret lyfts det fram att antalet tolkanvändare i Stockholm ökar, vilket är positivt och visar på att det finns behov av tolktjänst. Om problemen med att få tolk berodde på att det inte fanns lediga tolkar som kunde ta uppdragerna hade SDF och SDUR kunnat leva med det. I det här fallet anser de att problemen beror på att tolkcentralen inte har tillräckligt med pengar, vilket SDF och SDUR anser är oacceptabelt.

Skåne

I Skåne uppger SDDF att det finns stora problem med tolktjänsten som anses fungera mycket dåligt inom alla områden. Tolkcentralens upphandling uppges vara en katastrof både för brukarna och tolkarna. Flera tolkbolag avstod från att delta i upphandlingen eftersom de skulle gått med förlust, vilket försämrat tillgången till tolk. SDDF uppfattar att det ekonomiska läget kan vara grundorsaken till att den senaste upphandlingen var inriktad på att pressa priserna. Samtidigt uppfattar SDDF att tolkcentralen blivit restriktivare med att bevilja tolkuppdrag i stället för att vända sig till politikerna och be om mer pengar för att tillgodose behoven. Vidare lyfts kritik mot

110 Socialstyrelsen 2008, s. 33.

111 Socialstyrelsen 2008, s. 23.

att primära tolkanvändare av resursskäl inte tillåts välja vilken tolk som ska vara med under förlossningen. Det är en trygghetsfråga för den primära tolkanvändaren menar man, och dessutom rör det sig om ungefär 6 förlossningar per år. Primära tolkanvändare uppges även få avslag på tolkbokningar som legat långt fram i tiden.

Klagomålen som föreningen tagit emot

Stockholm

SDUR och SDF får klagomål från medlemmar via e-post, till kansliet, eller vid medlemsmöten. Merparten av klagomålen kommer genom sociala medier. De vanligaste klagomålen uppges röra bemötandet från tolkcentralen, att tolkcentralen ställt frågor som inskränker tolkanvändarens vardagsliv samt otydligheter kring vad sin ingår i vardagstolkningen då tolkcentralen gör olika bedömningar vid olika tillfällen.

Många primära tolkanvändare uppges ha anpassat sitt beteende utifrån att de är vana vid att inte få tolk. De slutar boka tolk eftersom de vet att de ändå kommer få avslag. Därför anser SDF och SDUR att det finns ett stort mörkertal i statistiken. De ser en stor risk för att tolkcentralens statistik inte fångar det egentliga behovet av tolk. De är rädda att det kan vara förödande för framtiden om denna statistik ligger till grund för dimensioneringen av tolktjänsten.

Vidare uppger SDF och SDUR att tolkcentralen i Stockholm behöver bli bättre på att förmedla sin information på teckenspråk till primära tolkanvändare. Organisationerna uppges att tolkcentralen enligt deras uppfattning förlitar sig på att de ska förmedla information till primära tolkanvändare. Detta medför ofta att organisationerna får ta emot arga e-post från primära tolkanvändare rörande frågor som tolkcentralen ansvarar för.

Skåne

I svaret från Skåne uppges att det klagas mest på att det är omständligt att boka tolk och att det ibland händer att man inte ens får ett ärendenummer, vilket medför att beställningen inte kommer med i statistiken. Klagomålen som inkommer rör främst avslag på tolkbeställningar samt diskussioner med tolkcentralen om betalningsansvaret. Det inkommer även klagomål rörande kvaliteten på tolkningen och föreningen har fått vägleda enskilda om hur man klagar.

En annan fråga som lyfts upp är att föreningen upplever att det blivit svårare att som förening boka tolk. Tolkcentralen begär ofta att föreningen inför möten där det bokats tolk ska lämna ut personuppgifter om alla som ska delta på mötet. Föreningen uppges dock att detta är problematiskt utifrån EU:s dataskyddsförordning. På denna punkt anser Skuggutredningen att det kan bli ett problem för föreningen. En personuppgift om medlemskap i en förening för personer med funktionsnedsättning är en känslig personuppgift. En förening får endast lämna ut uppgifter om en medlem eller ens bekräfta att personen är medlem om medlemmen samtyckt eller om det finns stöd för utlämnandet i dataskyddsförordningen vilket kan kräva att det först görs en rättslig utredning. För tydlighets skull bör det framhållas att det inte är tolkcentralernas rättsliga stöd att behandla uppgifterna som ifrågasätts. Snarare är det föreningarnas möjligheter att lämna ut uppgifterna till tolkcentralen som kan bli ett problem.

Föreningen lyfter även upp att det fanns ett fall där en primär tolkanvändare långt i förväg hade bokat tolk för körkortslektioner men fick avslag. Detta upplevdes som ett generellt problem som föreningen ville följa upp men de uppger att de saknade resurser för det.

Hur mycket har tolksituationen förvärrats den senaste tiden?

Stockholm

Enligt SDF och SDUR har det alltid funnits problem med upphandlingen av tolkningen där fokus varit på pris i stället för kvalitet. SDUR och SDF vill att upphandlingarna ska baseras på kvalitet mätt utifrån tolkarnas kunskap, erfarenhet och antal år i yrket. De ekonomiska bekymren däremot uppges ha dykt upp de senaste åren. År 2015 fick tolkcentralen slut på pengar innan året var slut, vilket löstes genom ett ekonomiskt tillskott. Sedan dess har det fungerat bra fram till slutet av år 2018 då problemet med resursbrist återkom, vilket enligt tolkcentralens statistik beror på att antalet aktiva primära tolkanvändare ökat. SDUR och SDF tycker det är positivt att fler som behöver tolk även använder tolk. Samtidigt lyfts det fram att Region Stockholm och tolkcentralen behöver bli bättre på att beräkna behovet av tolk och utveckla verksamheten. Det faktum att fler använder tolktjänsten och därmed blir delaktiga i samhället är mycket positivt. SDUR och SDF anser att regionen måste öka resurserna i takt med att det blir fler användare av tolktjänsten.

Skåne

Tolktjänsten i Skåne uppges av SDDF ha blivit sämre med åren, tolkbristen har ökat samtidigt som kvaliteten på genomförda upphandlingar och utförd tolkning minskat. Tolkcentralen har även i jämförelse med tidigare ordning försökt smalna av vad som ingår i vardagstolkningen. I ett sjukvårdsrelaterat tolkningsuppdrag som skulle pågå en hel dag menade tolkcentralen att vårdgivaren skulle stå för tolkkostnaden, trots att sjukvård ingår i vardagstolkning.

Det uppges vidare att många primära tolkanvändare klagat på att tolktjänsten blivit sämre. SDDF menar att tolkcentralen har genomfört en upphandling med dåliga villkor som drabbat tolkanvändarna. Många duktiga tolkar uppges ha slutat vilket försämrat kvaliteten på tolkningen och påverkat tolkcentralens förmåga att tillsätta tolkar till uppdrag.

Vad anser ni vara orsaken till de hårda prioriteringarna?

Stockholm

SDUR och SDF uppger att de bara kan utgå från vad tolkcentralen uppger och deras statistik. Antalet tolkbeställningar har ökat vilket även framgår av tolkcentralens statistik. Trots de ökade behoven har storleken på anslaget varit detsamma. På senare tid uppges tolkcentralen ha blivit mer hårda med att betona att andra aktörer tar sitt betalningsansvar, exempelvis myndigheter. Detta har drabbat tolkanvändarna som själva tvingas hålla koll på att myndigheterna har bokat tolk eller att de måste förklara för myndigheten varför den måste boka tolkar till olika möten. Trots tolkcentralens hårdare bedömningar så uppges pengarna snabbt ta slut gång på gång. SDF och SDUR menar att man kan fråga sig om det inte tyder på att det finns ett systemfel. Om det finns ett behov av tolk som inte är tillgodosett så behöver det satsas mer pengar. Föreningarna menar också att tolkcentralens administrativa kostnader bör minska och pengarna satsas på utförandet av tolkverksamheten.

Skåne

Enligt SDDF finns enorma behov av vardagstolkning både i vardagen och i arbetslivet. Enligt SDDF hävdar tolkcentralen att arbetsgivaren ska betala om det inte rör sig om information från chefen. En primär tolkanvändare som är fackligt ombud har fått beskedet att det är arbetsgivaren som ska betala för hens tolkning. Detta drabbar personen i fråga mycket hårt och försvårar utövandet av det fackliga uppdraget.

SDDF ser vidare väldigt mörkt på läget i dag och att ingen tar ett helhetsansvar för att bryta den negativa utvecklingen. Man behöver samlat se problemen inom regionens vardagstolkning och bristerna inom tolkutbildningen som staten ansvarar för. Regionens upphandling leder till att duktiga tolkar flyr yrket samtidigt som bristerna i utbildningen hotar kvaliteten i tolktjänsten. Tolkutbildningar har lagts ned på grund av bristande kvalitet, antalet sökanden till de kvarvarande utbildningarna minskar och kvaliteten på de kvarvarande utbildningarna är också hotad. När färre lockas till att bli tolkar minskar söktrycket till tolkutbildningarna. Därmed finns det färre lämpliga sökanden att välja på. Det leder till att nyexaminerade tolkar inte håller måttet.

Medierapportering om bristen på resurser inom tolktjänsten

I ett inlägg i P4 Stockholm 7 december 2018 rapporterades att tolkcentralen i region Stockholm hade så ont om pengar i slutet på året att den tvingades till hårda prioriteringar. Tolkningen minskades till ett absolut minimum. Det framgår av inlägget att inte ens förtroendevalda fritidspolitiker kunde få tolk. Tolkcentralen förklarade situationen med att år 2018 varit ett intensivt år med många tolkbeställningar och beklagade att många blev utan tolk. Man uppgav att det främst var den lägst prioriterade fritidsrelaterade tolkningen som berördes. Det viktigaste enligt tolkchefen var att ingen nekats tolk vid besök hos hälso- och sjukvården, vilket hade högst prioritet.¹¹² I ett efterföljande inlägg den 9 december rapporterades det att även landstingspolitiker reagerade på situationen. En politiker som intervjuades ansåg att situationen var ett demokratiskt problem. Det ansvariga landstingsrådet uppgav dock att tolkcentralen inte hade ansökt om extra medel.¹¹³

Enligt en artikel i Dövas Tidning nr 5/2019 hade tolkcentralen i region Stockholm infört en begränsning som aldrig hade genomförts tidigare. Begränsningen innebar att vuxna tolkanvändare i Stockholms län skulle få fritidstolkning till maximalt en aktivitet i veckan. Orsaken var enligt artikeln att tolkcentralen region Stockholm uppskattade att budgeten inte skulle hålla året ut om den fortsatte att bevilja tolkbeställningar. Antalet tolkbeställningar under perioden januari - april 2019 hade ökat med 6 % i jämförelse med samma period året före. Beslutet fick hård kritik från Stockholms Dövas Förening, Stockholms Dövas Ungdomsråd och Förbundet Sveriges Dövblindas avdelning för Stockholms och Gotlands län. Organisationerna ansåg att det var en väldig inskränkning i tolkanvändarnas vardagsliv och att tolkcentralen bestämmer över vad man ska göra och när i sitt liv. En som intervjuades uppgav även att personer med dövblindhet blev dubbelt utsatta när tolkanvändaren måste välja en aktivitet i veckan eftersom även friskvård räknades som fritidstolkning. Tolkchefen beklagade att begränsningen behövde införas och som svar på frågan om varför inkomna uppdrag inte kunde prioriteras löpande, uppgavs att tolkcentralen region Stockholm endast anlitar upphandlade tolkar och saknade egna anställda tolkar.

112 Bungerfeldt U. Döva blir utan hjälp när tolkcentralen saknar pengar. Sveriges Radio. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=7107598> - hämtad 2019-10-23.

113 Quintana M. & Ella Bohlin (KD). Tolkcentralen har inte bett om mer pengar. Sveriges Radio. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=7108545> - hämtad 2019-10-23.

Chefen för tolkcentralen uppgav vidare i artikeln i Dövas Tidning att det är en större trygghet för individen att snabbt få besked om man beviljas tolk eller inte i stället för den osäkerhet som uppstår när man måste vänta in i det sista på besked. På frågan om varför begränsningen satts vid just en fritidsaktivitet vecka svarade tolkchefen att ”vi måste dra en gräns som är rättvis för alla”. Det framgick också att detta var en första prioritering och att det kunde komma hårdare prioriteringar om antalet tolkbeställningar fortsatte att öka under året. Som svar på kritiken om att tolkcentralen bestämmer över tolkanvändarnas liv när en tolkanvändare exempelvis behöver tolk till tre aktiviteter på en vecka blev svaret ”Vi ser det som att vi ger tolkanvändare möjlighet att välja vilket av tillfällena under veckan som är viktigast för dem”.

I ett inslag i SVT Nyhetstecken den 9 juni 2019 rapporterades det att chefen för tolkcentralen i Region Stockholm i en e-post uppgett att tolkcentralen förstår att situationen som uppstått inte var optimal. Vidare framgår att tolkcentralen ansökt om extramedel och att sena avbokningar var ett problem som kostade 3 miljoner kronor årligen.¹¹⁴ Den 13 juni 2019 rapporterade SVT Nyhetstecken att Stockholms Dövas Ungdomsråd på sin Facebook-sida informerat att tolkcentralen i Region Stockholm hade beviljats extramedel och att begränsningen i och med det togs bort.¹¹⁵

Även i Region Örebro är ekonomin ansträngd. SVT Örebro gjorde ett reportage 6 oktober 2019. I reportaget uppges det att den ekonomiska situationen i hälso- och sjukvården även påverkar tolkcentralens verksamhet som måste spara 2 - 3 miljoner kronor under år 2019. I reportaget framgår det att Riksförbundet DHB är oroliga för att framförallt tolkning vid fritiduppdrag kommer minska. DHB:s generalsekreterare uttalar att tolkanvändare redan nu måste planera i god tid för att kunna få tolk till det man vill eller måste göra. Chefen för tolkcentralen i Region Örebro anser att enklast vore att be om mer pengar men att frågan kompliceras av att hela hälso- och sjukvården har stora problem.¹¹⁶

I ett inslag i lokaltidningen Lund 24 mars 2019 intervjuades en man som utövat kampsport i 14 år. Tre år tidigare diagnostiserades han med en ovanlig sjukdom som orsakar syn- och hörsel-skador samt nedsatt balans. Han fortsatte dock att träna även efter att han fick sin diagnos och trots sin dövblindhet. Eftersom ingen i hans träningsklubb för brasiliansk jiu-jitsu kunde teckenspråk upplevde han det inte så meningsfullt att gå på aktiviteter när han inte fick tolk. Det stora problemet var att han inte kunde delta i spontana sociala aktiviteter som när klubben skulle gå ut och äta tillsammans. Han uppgav att tolkcentralen kräver att man beställer tolk minst två veckor i förväg.¹¹⁷ Även SVT Skåne rapporterade om fallet den 21 mars 2019 där enhetschefen för tolkcentralen i Skåne i generella termer förklarade att sena avbokningar var en viktig anledning till att tolkcentralen ibland inte kunde bevilja tolk. I samma inslag slår en VD på ett privat tolkbolag fast

114 Nydahl K. Vi förstår att det här inte är en optimal situation. SVT Nyheter. www.svt.se/nyheter/nyhetstecken/vi-maste-borja-prioritera - hämtad 2019-10-23.

115 Nydahl K. Begränsning för fritidstolkning i Stockholm upphör. SVT Nyheter. www.svt.se/nyheter/nyhetstecken/begransning-for-fritidstolkning-i-stockholm-upphor - hämtad 2019-10-23.

116 Tolkcentralen måste spara pengar - drar ner på uppdragen. SVT Nyheter. www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/tolkcentralen-maste-spara-pengar-drar-ner-pa-uppdragen - hämtad 2019-10-06.

117 Lokaltidningen Lund. Dövblinda Lukas har svårt att få tolk - tvingas ställa in träningar. <https://lund.lokaltidningen.se/nyheter/2019-03-24/-D%C3%B6vblinda-Lukas-har-sv%C3%A5rt-att-f%C3%A5-tolk-%E2%80%93-tvingas-st%C3%A4lla-in-tr%C3%A4ningar-4482784.html> - hämtad 2019-10-23.

att primära tolkanvändare hört av sig när de inte fått tolk från regionen och velat betala ur egen ficka för tolkningen trots att sådan tolkning ska vara kostnadsfri.¹¹⁸

Arbetslivstolkning

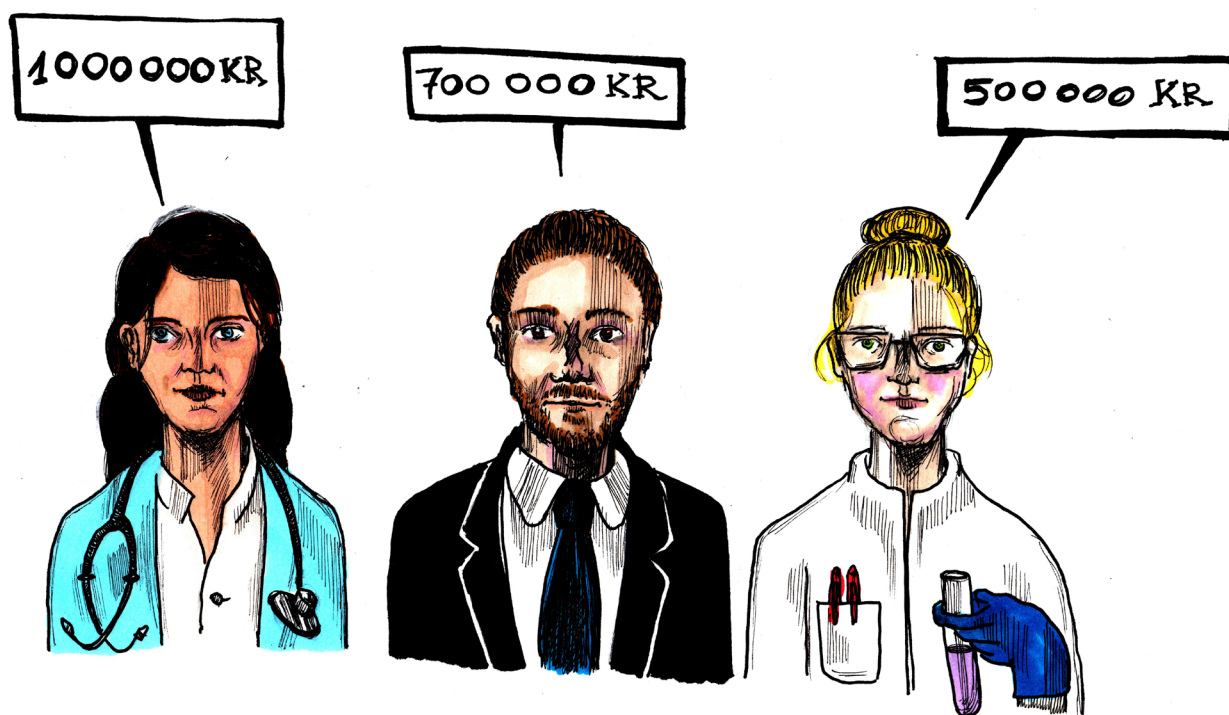
Inledning

En väl fungerande tolktjänst inom arbetslivet är avgörande för att döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet ska kunna försörja sig och göra karriär. Det är en stor förlust för samhället när enskildas potential och talang går till spillo på grund av tolkproblem. Det är också ett enormt slöseri med tid, kompetens, engagemang och pengar när en person lagt flera år på att utbilda sig och samhället investerat genom att bekosta utbildningen och personen sedan inte kan arbeta inom yrkesområdet av tolkskäl. Det handlar inte bara om vad samhället förlorar, utan lika mycket om att döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet har rätt att vara inkluderade i samhället genom att utbilda sig, göra karriär och vara till nytta för samhället. Trots att arbetet är en hörnsten i det svenska samhällsbygget och en högt prioriterad politisk fråga utgör just tolk inom arbetslivet i dag ett av de största problemen. Bristerna i det nuvarande regelverket är slående och har varit kända länge. Det som kommit att bli myndigheternas tillämpning av det rättsliga ramverket kan beskrivas som ett virrvarr av osammanhängande normer som även de lärda kan tvista om i evigheter.

Problemen kan i många fall börja redan när en person som behöver tolk blir aktuell för en tjänst. Det finns åtminstone i teorin tre aktörer (arbetsgivaren, regionens tolkcentral och Arbetsförmedlingen) som potentiellt kan bli betalningsansvariga för tolkning till en arbetstagare och det uppstår ofta utdragna diskussioner om vem som ska betala för tolkningen. Förutom den uppenbara risken att aktörer försöker skjuta över ansvaret till andra, behöver också mycket tid läggas på att ingående utreda tolksituationen för att avgöra om det är arbetsgivarens, regionens eller Arbetsförmedlingens ansvar. Medan detta pågår går primära tolkanvändare miste om möjligheten att försörja sig eller avancera i karriären. Vidare är det nuvarande systemet tungrott och administrativt kostsamt inte minst för tolkcentraler och Arbetsförmedlingen som får lägga avsevärda resurser på att förhandla om betalningsansvaret i enskilda fall. Även om Skuggutredningen inte undersökt saken närmare misstänker vi att även arbetsgivare som vill anställa någon som behöver tolk uppfattar det nuvarande systemet som krångligt och tidskrävande.

Enligt Skuggutredningens uppfattning kvarstår än i dag de grundläggande problemen med tolktjänsten såsom de beskrevs av Tolkjänstutredningen 2011 och Socialstyrelsens rapport år 2008 om begreppet Vardagstolkning. Vi kommer i de kommande avsnitten att redogöra för dessa problem.

118 Erberth N. Dövblinde Lukas får ingen tolk - kan inte träna. SVT Nyheter.
www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/lukas-ar-dovblind-och-behover-tolk - hämtad 2019-10-23.



I nuvarande tolksystem blir primära tolkanvändare en ekonomisk belastning för sin arbetsgivare.

Mediaartiklar om tolk i arbetslivet

I april 2015 rapporterade SVT nyheter att det nuvarande regelverket är krångligt, rättsosäkert och bygger på ett gammaldags tänk. En döv verksamhetsledare vittnade om att det nuvarande regelverket utgår från döva som passiva mottagare av information: Om ett arbetsplatsmöte leds av en hörande person räknas det som vardagstolkning och regionen betalar. Om samma möte leds av en döv person måste arbetsgivaren eller den döve betala för tolken. De bidrag som Arbetsförmedlingen kan betala ut till arbetsgivaren täcker inte behoven.¹¹⁹

Dövas Tidning intervjuade år 2015 en teckenspråkig skådespelare som anställts som assisterande regissör och drabbades av stora tolkproblem. Hon kunde inte tacka ja till ett arbete utan Arbetsförmedlingens godkännande och var begränsad till Arbetsförmedlingens upphandlade tolkar. Antalet tolktimmar räckte inte till och dessutom var hon, som hon själv betonade ”ung, frisk och högutbildad” ändå tvungen att stämplas med nedsatt arbetsförmåga för att kunna få stöd till tolkkostnaderna. Slutligen var processen inte anpassad till situationen i kultursektorn med korta anställningar, utan hon fick genomgå en energikrävande ansökningsprocess inför varje anställning.¹²⁰

I oktober 2016 skrev en förvaltningschef i en kommun en insändare till Dagens Nyheter att kommunen går back på sina döva medarbetare. Stödet från Arbetsförmedlingen räcker till tolk till knappt 10 % av en heltid. Det skulle kosta kommunen drygt 250 000 kronor att anlita tolk till medarbetaren 1/3 av arbetstiden, pengar som verksamheten inte har. Skribenten efterfrågar en analys av vilken grad av kommunikation som krävs i olika yrken och att bidragen till tolk behöver ses över. Slutligen menar skribenten att kombinationen av ett system där döva enkelt kan utbilda sig men nästan omöjligen kan få en anställning, innebär att döva luras till att dra på sig

119 Svanberg N. Dyrt anställa döva. SVT Nyheter. www.svt.se/nyheter/inrikes/dyrt-anstalla-dova - hämtad 2019-10-23.

120 Grenbäck H. Lovande regissör får ingen tolk. Dövas Tidning, 7-8 2015.

studieskulder och att skattebetalarna luras att investera i att utbilda en person som inte kan betala tillbaka till samhället.¹²¹

I samtliga tre ovanstående artiklar framfördes det att bidraget från Arbetsförmedlingen inte räcker till tolkkostnaden.

Aftonbladet publicerade i juni 2017 en debattartikel undertecknad av drygt 60 primära tolkanvändare som menade att statsministern svikit döva. Anledningen var att regeringen hade varit passiv i tolkfrågan trots tidigare utredningar och att statsministern i sin regeringsförklaring tre år tidigare förklarat att hinder för människors delaktighet i samhället skulle rivas. I debattartikeln framförs att en tolkanvändande anställd kan kosta lika mycket som flera anställda. Kostnaderna är inte skäligen för en arbetsgivare och leder till att primära tolkanvändare helt lagligt blir bortvalda. Vidare anser de att det är mycket förnedrande att som anställd behöva vara helt utlämnad till en arbetsgivares givmildhet. Tolksystemets utformning tvingar dem även till att oro sig över hur de framställer sig själva och sina behov inför en potentiell arbetsgivare. Slutligen framför de att det offentliga måste stå för tolkkostnaderna i arbetslivet, vilket är möjligt bara det finns en politisk vilja.¹²²

Lagar och regler

Arbetsgivarens ansvar

En arbetsgivare är enligt diskrimineringslagen skyldig att vidta skäligen anpassningsåtgärder i förhållande till arbetssökanden, praktikanter och arbetstagare med funktionsnedsättning (1 kap. 4 § punkt 2 samt 2 kap. 1 §). Skyldigheten innebär att arbetsgivaren ska vidta åtgärder för att en person med funktionsnedsättning ska komma i en jämförbar position eller situation med någon som inte har funktionsnedsättningen. Det gäller under förutsättning att det anses vara skäligen att kräva av arbetsgivaren att vidta åtgärderna, vilket ytterst får prövas av domstol om det blir ett diskrimineringsärende. Det spelar ingen roll om funktionsnedsättningen fanns innan personen började arbeta hos arbetsgivaren eller om den uppstått under anställningen.¹²³

Vad innebär en proportionalitetsbedömning?

Skuggutredningens förenklade förklaring:

När en domstol tar ställning i ett diskrimineringsfall rörande bristande tillgänglighet är det tre frågor som prövas. Först undersöks det om personen har behandlats sämre. I nästa led prövas det om särbehandlingen hade samband med funktionsnedsättningen. I sista steget prövar domstolen om särbehandlingen ändå var acceptabel eller inte.

När det prövas om särbehandlingen var acceptabel eller inte, kallas det på juridiskt språk för en proportionalitetsbedömning. Man kan säga att denna juridiska procedur är skapad för att lösa en konflikt mellan två behov som står i motsättning till varandra. I ena vågskålen ligger individens

121 Vi går back på döva medarbetare. www.dn.se/asikt/vi-gar-back-pa-dova-medarbetare - hämtad 2019-11-13.

122 Du har svikit oss som är döva, Stefan Löfven. Aftonbladet. www.aftonbladet.se/a/gMgm0 - hämtad 2019-12-07.

123 Swanstein F. & Henrikz K. 2017, s. 123-124.

behov av en tillgänglig arbetsplats och i andra vågskålen arbetsgivarens förmåga att skapa en tillgänglig arbetsplats. Arbetsgivarens förmåga prövas bland annat utifrån kostnaden för att skapa tillgänglighet och arbetsgivarens ekonomiska förutsättningar.

Om en åtgärd anses oskäligen för arbetsgivaren räknas det inte som diskriminering i lagens mening även om personen de facto blivit missgynnad enbart på grund av sin funktionsnedsättning när exempelvis en arbetsgivare inte anställt personen. Med tanke på att tolkkostnader kan bli ganska höga är det ur detta sammanhang svårt att se vilka arbetsgivare kan bära tolkkostnaden. Ett antagande från vår sida är att det rör sig om ett fåtal arbetsgivare.

Diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen samverkar

Det finns även en koppling mellan diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen. Enligt arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren göra generella anpassningar av arbetsplatsen som passar människors olika förutsättningar (2 kap. 1 §). Arbetsgivaren ska även anpassa arbetsförhållandena eller vidta en annan lämplig åtgärd utifrån en arbetstagares individuella förutsättningar (3 kap. 3 §).

Arbetsmiljölagen gäller endast arbetstagare, inte arbetssökande. Diskrimineringslagen är bakåtblickande, där den som känner sig diskriminerad i efterhand kan få upprättelse genom skadestånd, medan arbetsmiljölagen är framtidsinriktad genom att föreskriva vad arbetsgivaren ska göra och där påtryckningsmedlet är att Arbetsmiljöverket kan utdela vite. Bedömningen enligt arbetsmiljölagen förutsätter inte att det görs en jämförelse av om en arbetstagare genom åtgärderna hamnar i en jämförbar ställning med andra. Lagarna kompletterar varandra genom att en arbetstagare som utövar sina rättigheter enligt diskrimineringslagen med stöd av arbetsmiljölagen kan ställa krav på att arbetsgivaren framåt i tiden genomför generella eller individuella anpassningar av arbetsmiljön.¹²⁴

Även de tidigare utredningarna av tolktjänsten har hänvisat till diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen. Enligt Tolktjänstutredningen 2011 framgick en arbetsgivares ansvar för tolk till arbetstagare av flera regler:¹²⁵

- En arbetsgivare har en skyldighet att anpassa arbetsförhållandena eller vidta annan lämplig åtgärd för att ta hänsyn till arbetstagarens särskilda förutsättningar för arbetet (3 kap. 3 §. Arbetsmiljölagen, 1977:1160).
- Principen om god sed på arbetsmarknaden som följer av lagen (1982:80) om anställningsskydd.
- En arbetsgivare ska vidta skäliga anpassningsåtgärder, varvid bedömningen av vad som är skäligt ska ske med hänsyn till arbetsgivarens förmåga att bära kostnaden (2 kap. 1 § 2 stycket Diskrimineringslagen, 2008:567).

¹²⁴ Swanstein F. & Henrikz K. 2017, s. 125.

¹²⁵ SOU 2011:83, s. 113-114.

Socialdepartementet¹²⁶ hänvisade till:

- 3 kap. 3 §. Arbetsmiljölagen (1977:1160)
- 1 kap. 4 § 3. Diskrimineringslagen (2008:567) som trädde i kraft 1 januari 2015 där bristande tillgänglighet skulle klassas som en form av diskriminering. Det framgick dock att avsikten inte var att bestämmelsen skulle innebära någon egentlig förändring i förhållande till vad som gällde tidigare.

Vardagstolkning i arbetslivet

Av avsnittet om vardagstolkning ovan framgår att det ursprungligen fanns en tanke från lagstiftarens sida om att låta grundläggande vardagstolkning i arbetslivet omfatta upp till 20 timmar i månaden.

Skuggutredningen kan också konstatera att det tidigare funnits olika tolkningar av regionens ansvar för vardagstolkning i arbetslivet. Socialstyrelsen skrev i sin rapport att Arbetsförmedlingen i sina tidigare allmänna råd (AMSFS 2001:20) hade skrivit att det framgick av hälso- och sjukvårdslagen att vardagstolkning i arbetslivet medgavs med 20 timmar. Enligt Socialstyrelsen föreskrev Arbetsförmedlingens allmänna råd att Arbetsförmedlingen skulle börja betala ut bidrag för tolk först när regionen hade finansierat ”sina” 20 timmar. Socialstyrelsen hävdade dock att regionen inte hade någon skyldighet att erbjuda 20 timmar tolkning i månaden eftersom lagen saknade bestämmelser om antalet timmar. Det var enligt Socialstyrelsen lätt att förstå att enskilda primära tolkanvändare riskerade att komma i kläm mellan regelverken.¹²⁷

Föreskriften som nämnts ovan (AMSFS 2001:20) upphävdes 2013.¹²⁸ Därmed tror Skuggutredningen att risken för att primära tolkanvändare kommer i kläm på det sätt som beskrivits i föregående stycke minskat. Samtidigt kvarstår det grundläggande problemet med att det fortfarande är tre olika aktörer: arbetsgivaren, Arbetsförmedlingen och regionens tolkcentral som enligt parallella regelverk kan ha ett uppdrag att tillhandahålla tolk i arbetslivet.

Arbetsmarknadspolitiska insatser

För att stärka personer med funktionsnedsättnings ställning på arbetsmarknaden har regeringen inrättat ett arbetsmarknadspolitiskt program. Arbetsförmedlingens stöd regleras i förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Vi refererar till den som förordningen.

Det finns två stödformer som kan finansiera tolk till primära tolkanvändare.

1. Bidrag till litteratur och tolk (tolk till fortbildning)
2. Bidrag för personligt biträde

Bidragen ovan riktar sig till arbetsgivare men en egenföretagare med funktionsnedsättning kan ansöka om bidrag till personligt biträde till sig själv.

¹²⁶ Ds 2016:7, s. 27-28.

¹²⁷ Socialstyrelsen 2008, s. 40-41.

¹²⁸ Arbetsförmedlingen. Föreskrifter om upphävande av vissa av arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter och allmänna råd. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/styrning-och-resultat/forfattningssamling-affs/upphavanden/affs-20131> - hämtad 2020-01-09.

Bidrag till litteratur och tolk

I förordningens 8 § punkt 2 regleras bidrag för tolk till primära tolkanvändare som går en utbildning inom ramen för sin anställning. I 8 § punkt 1 finns regler om bidrag till tal- och punktlitteratur för personer med synnedsättning som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en arbetsmarknadspolitisk utbildning.

En arbetsgivare kan få maximalt 150 000 kronor per år och anställd som är primär tolkanvändare om hen i sin anställning deltagit i utbildning och arbetsgivaren bekostat tolk (7 § punkt 2 i Förordningen). Det finns dock en begränsning som innebär att ett sådant bidrag inte får lämnas om Arbetsförmedlingen kommer fram till att tolk till utbildningen faller inom regionens ansvar för vardagstolkning (8 § i Förordning). Denna begränsning gäller dock inte bidraget för personligt biträde.¹²⁹

Skuggutredningen har haft e-postkorrespondens med företrädare för Arbetsförmedlingen. Här kommer en bakgrund och sammandrag av den information som inhämtats och varför:

Den 1 dec 2018 centraliserades handläggningen av ansökningar om bidrag till litteratur och tolk till Enhet Hjälpmedel i Umeå. Tidigare fattades sådana beslut lokalt av arbetsförmedlare. Enligt synpunkter som har lämnats till Skuggutredningen har denna centralisering upplevts vara negativ för primära tolkanvändare, särskilt personer med dövblindhet. Dels handlar det om att Arbetsförmedlingen blivit mer restriktiva, till exempel har personer med dövblindhet tidigare kunnat få bidrag beviljat för att med tolk kunna resa om fortbildningen äger rum i en annan stad. Sedan ärendehanteringens centraliserats beviljas inte längre tolkning för detta. En annan del av kritiken är att centraliseringen av besluten innebär att den som beslutar om bidraget har sämre kännedom om brukarens behov.

Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen centraliserades först hanteringen av bidrag för hjälpmedel. Myndigheten valde sedan att med utgångspunkt från positiva erfarenheter av denna centralisering att även centralisera hanteringen av bidrag till tolk. Enligt Arbetsförmedlingen var hanteringen av bidrag till litteratur och tolk ett sällanärendande på de lokala arbetsförmedlingarna. Detta ledde till att osäkerhet på hur ansökningarna skulle hanteras. Arbetsförmedlingen anser att centraliseringen varit bra. Enheten Hjälpmedel i Umeå har handläggare som blivit experter på bidrag som stödjer personer med funktionsnedsättning på arbetsmarknaden. Detta uppges ha lett till handläggarna kan ge ett snabbare och bättre stöd.

Vidare uppger Arbetsförmedlingen att handläggningen blivit mer rättssäker, enhetlig och sammanhållen med en bättre och tydligare struktur. Det är lättare att säkerställa att maxbeloppet på 150 000 kronor inte överskrids och att Arbetsförmedlingen genom den nya ordningen är mer säker på att besluten fattas på rätt grunder.

Arbetsförmedlingen uppger att bidraget till tolk för personer med hörselnedsättning utifrån deras tolkning av regelverket inte kan användas för tolkkostnader för ledsagning till och från en fortbildningskurs. Detta för att bestämmelsen endast avser kostnader för tolk, och även tolkens resekostnad. Arbetsförmedlingen är dock tydliga med att bidraget inte kan användas för att den primära tolkanvändaren med hjälp av en tolk eller ledsagare ska kunna resa till eller från utbildningen.

129 E-postkonversation med Arbetsförmedlingen, 2019-11-15.

Skuggutredningen har frågat hur Enhet Hjälpmedel i Umeå säkerställer en tillräcklig kännedom om den primära tolkanvändaren. Arbetsförmedlingen uppger att handläggaren säkerställer en tillräcklig dialog med berörda intressenter när det behövs. Handläggaren tar därmed på eget initiativ kontakt med dövkonsulent, arbetsförmedlare, arbetsgivaren eller den anställde. Enheten Hjälpmedel i Umeå utgår från att arbetsförmedlaren korrekt beskrivit den enskildes behov och att de reder ut frågetecken som uppstår. Det Enhet Hjälpmedel främst tar ställning till är om det är Arbetsförmedlingen som ska tillgodose behovet genom bidrag till litteratur och tolk.

När Skuggutredningen frågade om inte centraliseringen har lett till att det skapats ett avstånd mellan den som ska fatta beslutet och individen beslutet rör svarade Arbetsförmedlingen att alla kompetenser som fanns innan själva beslutsfattandet flyttades till Umeå fortfarande finns kvar lokalt. Det innebär att den primära tolkanvändaren har möjlighet till dialog med dövkonsulenter, audionomer, arbetsförmedlare och andra stödfunktioner.

Arbetsförmedlingen har som målsättning att förenkla processen för tolk i arbetslivet, säger företrädaren för myndigheten. Man är medveten om att det är krångligt att tolkanvändare som behöver tolk till en fortbildning måste anmäla sig som arbetssökande för att söka tolkbidrag. Ambitionen är att det inte ska vara så i framtiden. I stället kanske den som behöver bidrag för tolk till fortbildning, enkelt ska kunna registrera sig som primär tolkanvändare genom webbinskrivning. Men ingenting är beslutat och detta är bara tankar som finns inom Arbetsförmedlingen om hur förfarandet kan utvecklas i framtiden.

Bidrag för personligt biträde

Arbetsförmedlingen har enligt 9 § i Förordningen möjlighet att lämna ekonomiskt bidrag för personligt biträde. Ett personligt biträde ska hjälpa en person med funktionsnedsättning att utföra återkommande arbetsmoment eller hantera återkommande arbetssituationer som personen inte klarar på egen hand. Stödet kan ges till den som är anställd, företagare eller fri yrkesutövare samt till den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetslivsinriktad rehabilitering eller praktisk arbetslivsorientering.

Storleken på bidraget är maximalt 60 000 kronor per år men en företagare ”med en funktionsnedsättning som medför stora kommunikationssvårigheter” kan i stället få ett bidrag på maximalt 120 000 kronor per år.

Enligt Tolkjänstutredningen 2011 krävdes det enligt den gamla förordningen (2000:630), att primära tolkanvändare skrev in sig på Arbetsförmedlingen som arbetssökande för att kunna ta del av bidraget. Detta upplevdes som en onödig procedur. Det var dock ett formellt krav eftersom de statliga medlen för personligt biträde var reserverade för personer med funktionsnedsättning som hade nedsatt arbetsförmåga.¹³⁰ Såvitt Skuggutredningen känner till gäller fortfarande samma ordning enligt den nya förordningen.

Trots att stödet till personligt biträde var tänkt att vara en ekonomisk kompensation för arbetsgivares merkostnader, till exempel låta en kollega till en döv medarbetare svara i telefon, hade det på senare år enligt Tolkjänstutredningen 2011 vuxit fram en praxis hos Arbetsförmedlingen där bidraget även kunnat användas för tolkkostnader.¹³¹

Bedömning

Dagens nivå på stödet till personligt biträde är alldeles för lågt för att tillgodose primära tolkanvändares behov av tolk på arbetsplatsen.

Den nuvarande nivån på 60 000 kronor infördes 1 februari 2009. Tidigare hade storleken legat på 50 000 kronor per år sedan 1980-talet. Det var genom budgetpropositionen för budgetåret 1986/87 som stödet till personligt biträde (då kallat arbetsbiträde) höjdes från 25 000 kronor till 50 000 kronor per år. Teckenspråkstolk nämndes av regeringen i propositionen som ett exempel på en situation där bidraget kunde behövas på en arbetsplats.¹³²

Som det kommer framgå i kommande avsnitt är kostnaderna oftast högre. Skuggutredningen anser att bidraget till personligt biträde är långt ifrån tillräckligt för att täcka behovet av tolkkostnader inom en anställning. Det är dessutom ologiskt att kräva att den som redan är anställd ska skriva in sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen för att ta del av stödet. Tolkning i arbetslivet bör vara en del av tolktjänsten. Det finns därför på sikt ett behov av att fasa ut bidraget till tolk i arbetslivet från det arbetsmarknadspolitiska programmet och föra över motsvarande medel och mer därtill till tolktjänsten. Under tiden finns det dock stora behov för enskilda att kunna få tolk i arbetslivet. Det finns därför behov att som en tillfällig åtgärd höja taket i kostnaderna för personligt biträde avseende tolk. En åtgärd som relativt snabbt skulle kunna åstadkommas inom ramen för nuvarande arbetsmarknadspolitiska program skulle vara att införa en specialbestämmelse i förordningen. Den skulle kunna kallas bidrag till tolk som personligt biträde. För att ta höjd för att bidraget ska täcka de faktiska kostnaderna bör taket sättas på 800 000 kronor per år för arbetstagare och 1,3 miljoner kronor för företagare.

Arbetsgivarens och andra aktörers betalningsansvar är otydligt

Socialstyrelsen bedömde i sin rapport att dagens regelverk är oklart ifråga om vilket ansvar en arbetsgivare har för att tillhandahålla tolk och vilket ansvar landstingets har. Socialstyrelsen menade också att olika arbetsgivare hade varierande förutsättningar att kunna bära kostnaden för tolk. I realiteten blev tolkcentraler tvungna att i det enskilda fallet ta hänsyn till arbetsgivarens förutsättningar eller vilja att hitta en fungerande lösning till sin arbetstagare i stället för att göra en bedömning baserat på den anställdes individuella behov.¹³³

Enligt Socialstyrelsen var både tolkcentraler och brukarorganisationer missnöjda med oklarheterna kring vardagstolkning i arbetslivet.¹³⁴ Tolkjänstutredningen 2011 lade Socialstyrelsens rapport år 2008 till grund för sin formulering av problembilden. Tolkjänstutredningen 2011 utvecklade

131 SOU 2011:83, s. 117+251.

132 Prop. 1985/86:100, s. 138.

133 Socialstyrelsen 2008, s. 40-41.

134 Socialstyrelsen 2008, s. 40-41.

beskrivningen av problemen med tolktjänst inom arbetslivet. Enligt Tolktjänstutredningen 2011 gav regeringen år 2008 Arbetsförmedlingen uppdraget att redovisa stödet till primära tolkanvändare enligt bestämmelsen om bidrag till tolk för personer med hörselnedsättning. Texten nedan återger uteslutande vad Tolktjänstutredningen 2011 skrivit om den rapporten.¹³⁵

Arbetsförmedlingen skulle enligt Tolktjänstutredningen 2011 redovisa för regeringen hur insatserna svarade mot målgruppens behov av teckenspråk i arbetslivet och uppmärksamma gränsdragningsproblemen gentemot vardagstolkningen. Arbetsförmedlingen skrev enligt Tolktjänstutredningen 2011 i sin rapport att primära tolkanvändare upplevde stödet som svårtillgängligt med onaturliga kontaktvägar. Den som har en anställning måste formellt registrera sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen för att kunna ta del av stödet.

Vidare kan man i Tolktjänstutredningen 2011 läsa att det enligt Arbetsförmedlingens rapport var oklart om arbetsgivaren eller regionen skulle betala för kostnader för tolk som översteg AF:s bidrag på 50 000 kronor. En annan möjlig förklaring till att få sökte stödet var att primära tolkanvändare upplevde att det var krångligt. Det framgår att Arbetsförmedlingen lade mycket tid på förhandlingar med landstingets tolkcentraler om vem som skulle betala tolkkostnader vid utbildning i företag. Arbetsförmedlingens bedömning var att alla former av tolkstöd borde samlas hos en instans med klara regler om vad som gäller i hela landet. Dessutom påpekade Arbetsförmedlingen det ökade behovet av tolkstöd olika situationer i arbetslivet och att det borde utredas hur detta stöd borde lämnas på ett enhetligt sätt i framtiden utifrån en helhetsbedömning som utgår från den primära tolkanvändarens behov.¹³⁶

Det framgår i betänkandet att en tjänsteman framfört till utredningen att kostnaden för den arbetstid som lades på förhandlingar om betalningsansvaret skulle kunnat användas till att finansiera en stor del av den tolktjänst som regionerna av ekonomiska skäl prioriterade bort.¹³⁷

En annan sak som bör uppmärksammas är vad Tolktjänstutredningen 2011 skrev om sina kontakter med Arbetsförmedlingen och tolkcentraler. Enligt utredningen kände tjänstemännen vid dessa myndigheter en frustration över att de inte kunde ge tolkanvändarna det stöd de behövde i arbetslivet. Behovet av tolkar var större än tidigare. Tolkanvändarna utbildade sig i större utsträckning till yrken som krävde kommunikation med hörande. På arbetsmarknaden ställdes också större krav på att arbetstagare vidareutbildade sig. Såväl tjänstemän vid tolkcentraler och Arbetsförmedlingen som företrädare för intresseorganisationer framhävde att tolkanvändarna upplevde sig ha svårt att avancera till högre positioner och att de inte hängde med i löneutvecklingen och sällan fick tillgång till fortbildning på samma villkor.¹³⁸

135 SOU 2011:83, s. 120.

136 SOU 2011:83, s. 120-121.

137 SOU 2011:83, s. 122.

138 SOU 2011:83, s. 122.

Arbetsdomstolens dom 51/2017

I Arbetsdomstolens dom 51/2017 prövades skäligheten i en arbetsgivares kostnader för tolk. Rättsfallet handlade om en döv person som sökte en tjänst som lektor i offentlig rätt vid Södertörns högskola. Arbetsgivaren erkände att hen var den mest kompetenta sökanden till tjänsten. Trots detta valde arbetsgivaren att avbryta rekryteringen när det stod klart att det skulle ge avsevärda merkostnader som skulle finansieras ur arbetsgivarens ordinarie budget. Arbetsgivaren menade att inköp av tolktjänster skulle bli allt för kostsamt för att anses vara skäligt. Fallet gick till Diskrimineringsombudsmannen (DO) som väckte talan i Arbetsdomstolen. Arbetsdomstolen skulle pröva om det var ett brott mot diskrimineringslagens 1 kap. 4 § 3 och 2 kap. 1 § eftersom arbetsgivaren inte vidtagit skäliga anpassningsåtgärder för att den sökande skulle komma i en jämförbar ställning med personer utan funktionsnedsättning.

Parterna hade olika uppfattning om extrakostnadernas storlek. Arbetsgivaren argumenterade för en högre summa än DO. Enligt DO:s uppfattning skulle den årliga extrakostnaden landa på ungefär 520 000 kronor. Domstolen prövade skäligheten i denna summa. Det var först om denna summa ansågs skälig som domstolen hade fortsatt att pröva skäligheten i de andra summorna.

Arbetsdomstolen menade att det kunde ställas större krav på tillgänglighetsåtgärder i detta fall. Det berodde på att det var fråga om en tillsvidareanställning hos en arbetsgivare som var en statlig myndighet och som dessutom hade en stor personalbudget (ungefär 500 miljoner kronor per år). Eftersom det rörde sig om en lektorstjänst med ganska många undervisningstimmar skulle det nästan motsvara sökandens årslön före skatt. Vidare menade Arbetsdomstolen att det inte var frågan om en engångskostnad och anpassningsåtgärderna skulle inte heller vara till nytta för andra arbetstagare med funktionsnedsättning. Enligt Arbetsdomstolen fanns det varken stöd i FN:s funktionsrättskonvention, EU:s arbetslivsdirektiv eller diskrimineringslagen eller dess förarbeten att det skulle vara skäligt att i en situation som denna anse att kostnaden var skälig ens för en statlig arbetsgivare med stor personalstyrka. Av dessa anledningar bedömde Arbetsdomstolen att högskolan inte hade gjort sig skyldig till diskriminering.

Vilka slutsatser ska man dra av domen?

En berättigad fråga är vilka slutsatser man kan dra av domen och hur den påverkar primära tolkanvändares ställning på arbetsmarknaden. I ett reportage i tidningen Lag & Avtal intervjuas en processförare (person som är anställd på en myndighet för att driva domstolsprocesser) vid Diskrimineringsombudsmannen och en jurist vid Independent Living Institute som erbjuder juridisk hjälp för personer med funktionsnedsättning. Både processföraren och juristen säger att man inte kan dra alltför långtgående slutsatser av domen. Enligt juristen från Independent Living Institute är domen inte så användbar för att veta vad som gäller generellt för framtida fall. Enligt juristen är det enda vi vet att 520 000 kronor per år är för mycket att kräva från en statlig myndighet som arbetsgivare. I artikeln intervjuas också den domare som var ordförande i målet hos Arbetsdomstolen. Domaren resonerade att började närma sig kostnaden för att ha två anställda för att göra en anställds arbete. Domaren menade att det juridiska material som används för tolka lagarna inte gav stöd för slutsatsen att det skulle vara en skälig kostnad att kräva av en arbetsgivare. Slutligen menade domaren det var en fråga för riksdagen att avgöra om det skulle vara på det viset.¹³⁹

¹³⁹ Lag & Avtal. Jag var för dyr för Södertörns högskola.
www.lag-avtal.se/arbetsratt/jag-var-for-dyr-for-sodertorns-hogskola-6899321

Hur går en skälighetsbedömning till?¹⁴⁰

För att göra Arbetsdomstolens dom mer begriplig försöker Skuggutredningen utifrån lagens förarbeten förklara vad en skälighetsbedömning är.

En skälighetsbedömning innebär att det juridiskt provas om det i ett konkret fall är rimligt att kräva av en verksamhetsutövare att den vidtar en viss åtgärd för tillgänglighet. En skälighetsbedömning innefattar en bedömning av flera faktorer. Ytterst handlar det om att väga samman alla relevanta omständigheterna till en helhetsbedömning.

Faktor 1. När man bedömer om en åtgärd ska anses vara skälig ur ett juridiskt perspektiv, så måste man också titta på den lag som gäller för situationen. Exempelvis arbetsmiljölagen ger vägledning om vilka krav som kan ställas på arbetsgivaren men har inga bestämmelser om att individen kan få kompensation vid brott mot arbetsmiljölagen. Om arbetsgivaren bryter mot arbetsmiljölagen är det med stöd av reglerna i diskrimineringslagen som individen kan få ersättning för att ha blivit diskriminerad. Lagarna måste därför läsas tillsammans. Diskrimineringslagen ska alltså läsas tillsammans med relevant lag som antingen kan vara skriven av riksdagen eller EU. Om det inte finns särskilda regler för situationen, då ska de åtgärder som kan krävas med stöd av diskrimineringslagen vara av ”enklare beskaffenhet”.

Faktor 2 som måste provas är om det utifrån verksamhetsutövarens praktiska och ekonomiska förutsättningar är rimligt att kräva att verksamheten anpassas. En åtgärd kan anses skälig endast om verksamhetsutövaren har förmåga att bära kostnaden för den. Kostnadskrävande åtgärder bör inte anses skäliga att kräva utan kostnaderna bör vara rimliga och kunna finansieras inom ramen för ordinarie allmän och enskild verksamhet. Om en åtgärd skulle få stora konsekvenser på privat eller offentlig verksamhet i övrigt kan den inte anses skälig. Praktiska förutsättningarna som kan göra att det inte anses skäligt att kräva en åtgärd är om åtgärden över huvud taget inte går att genomföra, antingen rent faktiskt eller därför att det föreligger rättsliga hinder för att den verksamhetsansvarige ska kunna vidta åtgärden.

Faktor 3 som måste provas är varaktigheten och omfattningen på relationen/kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde. När det gäller relationen mellan utbildningsanordnare och elev/student eller arbetsgivare och arbetstagare så är relationerna mer att anse som långvariga. Långvariga relationer innebär i normalfallet en större skyldighet att anpassa verksamheten än vid kortvariga relationer.

Faktor 4 är andra omständigheter som är av betydelse för bedömningen. Det kan vara hur stor nytta personen med funktionsnedsättning har av åtgärden. Om åtgärden är kostsam men leder till liten nytta så behöver den normalt inte vidtas. Om verksamhetsutövaren inte kände till att en person med funktionsnedsättning hade ett visst behov och inte kunde planera för att göra verksamheten tillgänglig genom serviceåtgärder (till exempel erbjuda hjälp att boka tågbiljett) kan det ha betydelse för bedömningen om diskriminering skett. Andra omständigheter är, till exempel om åtgärden för tillgänglighet skulle innebära en hälso- eller säkerhetsrisk eller ha en orimlig inverkan på kulturmiljön så kanske åtgärden inte behöver vidtas.

140 Prop. 2013/14:198, s. 127-130.

Klagomål till FN

Med anledning av Arbetsdomstolens dom skickades ett klagomål till FN:s övervakningskommitté för FN:s funktionsrättskonvention, Avsändare var Sveriges Dövas Riksförbund, Sveriges Dövas Ungdomsförbund och föreningen Med lagen som verktyg.¹⁴¹

I klagomålet ifrågasattes att Södertörns högskola i tillfredställande omfattning undersökt icke kostnadsdrivande möjligheter att anpassa arbetet. Organisationerna menade att svenska staten hade brutit mot flera bestämmelser i konventionen. Artikel 27.1 (b) om lika möjligheter till arbete (g) om att staten ska anställa personer med funktionsnedsättning i offentlig sektor (i) om att staten ska säkerställa att personer med funktionsnedsättning erbjuds skälig anpassning på arbetsplatsen. Artikel 5.2 om att staten ska garantera människor med funktionsnedsättning ett effektivt skydd mot diskriminering. Artikel 5.3 om att staten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att skälig anpassning tillhandahålls i olika situationer. Organisationerna skriver att högskolan efter att den kommit fram till att teckenspråkstolkning skulle bli för kostsamt tillfrågade den sökande hen kunde utföra arbetet på ett annat sätt. Exempel på anpassningar som organisationerna menar hade kunnat utredas var att sökanden hade kunnat handleda studenter, examinera (skriftliga arbeten), utföra administrativa arbetsuppgifter och kommunicera med studenter via chatt. Organisationerna menade att svenska staten genom domen inte i tillräcklig omfattning visat att den fullgjort sina skyldigheter under funktionsrättskonventionen.

Organisationerna menar att brott mot konventionen hade kunnat förebyggas genom att det i statsbudgeten hade öronmärkts medel för att finansiera skäliga anpassningar eller genom att högskolor och myndigheter hade fått ekonomiska förutsättningar och en tydlig skyldighet att vidta skäliga anpassningar. Staten hade enligt organisationerna lagt det fulla ansvaret att tillhandahålla skäliga anpassningar på högskolan och utfört skälighetsbedömningen på ett sätt som oproportionellt missgynnade sökanden. Organisationerna påpekade att Arbetsdomstolen hade kunnat tillämpa en lagtolkningsmetod (fördragskonform tolkning) för att i större utsträckning tolka diskrimineringslagen på ett sätt som är i överensstämmelse med funktionsrättskonventionen. Organisationerna betonade just att domstolen framhåvt att den tagit hänsyn till att fallet rörde en tillsvidareanställning hos en statlig myndighet med stor personalbudget. Om anpassningar hade vidtagits såsom organisationerna föreslagit hade kostnaderna kunnat sänkas till uppskattningsvis 100 000 kronor per år. Organisationerna menar att en utredning som hade varit mer tillräcklig och med ett korrekt underlag i slutändan skulle ha lett till ett mer rättvist beslut. Slutligen framhöll organisationerna att konventionen uttryckligen erkänner teckenspråk som en typisk form av anpassning för döva. De menar slutligen att det var otillfredsställande att Arbetsdomstolen med hänsyn till Sveriges konventionsåtaganden inte utforskade vilka konsekvenser en sådan här vägledande dom skulle få för alla döva i Sveriges ställning på arbetsmarknaden.

141 Sveriges Dövas Riksförbund m.fl. <https://lagensomverktyg.se/wp-content/uploads/sites/4/2018/02/Communication-to-CRPD-about-Richard-Sahlin-2018.pdf> - hämtad 2019-08-19.

Svenska statens svar

Den svenska staten har lämnat ett svar till FN-kommittén. Huvudpunkterna summeras kortfattat som följer. Man uppger att klagomålet på formella grunder inte kan prövas av kommittén eftersom ansökan är ”uppenbart dåligt underbyggd” och eftersom sökanden inte har uttömt alla nationella möjligheter att få sin sak prövad. Vad gäller innehållet i själva anmälan uppger Utrikesdepartementet att det inte förekommit brott mot konventionen på någon av de punkter som organisationerna framfört. Regeringen godtar också att föreslagna anpassningsåtgärder hade inneburit oproportionellt stora förändringar i förhållande till den utlysta tjänsten. Regeringen menade att klaganden inte kunnat visa på att en djupare utredning hade lett till att högskolan hade ändrat sitt beslut om att avbryta rekryteringen.¹⁴²

FN:s behandling av frågan

Vid tidpunkten då detta skrivs (2019-12-03) väntar ärendet på att avgöras av FN-kommittén.¹⁴³

Statsbidrag som stimulansmedel för tolkning i arbetslivet

Regeringen beslutade om en satsning på 15 miljoner kronor per år under perioden 2018 - 2020 (totalt 45 miljoner kronor) för att stärka förutsättningarna på arbetsmarknaden för döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet. Samtidigt har regeringen gett Myndigheten för delaktighet (MFD) uppdraget att informera arbetsgivare och andra aktörer som kan bli ansvariga för att tillhandahålla tolk. Regeringen vill att det sprids information om vilka stöd, tekniker och tjänster som finns tillgängliga för att erbjuda tolktjänst på arbetsplatsen.¹⁴⁴

Satsningen fick kritik i ett öppet brev från organisationer som företräder primära tolkanvändare, inklusive de som står bakom Skuggutredningen. I brevet anklagades regeringen för att ”kasta tolkmiljoner i sjön” eftersom regeringen satsade pengar på dagens icke fungerande tolksystem. Kritiken måste ses mot bakgrund av att strukturella reformer av regelverket uteblivit trots att frågan utretts noga och det var klarlagt att sådana ändringar behövs. Vidare ansåg organisationerna att det var upprörande att regeringen marknadsförde detta som en reell förbättring för primära tolkanvändare trots att de systemfel som avskräcker arbetsgivare från att anställa tolkanvändare inte åtgärdats.¹⁴⁵

142 Utrikesdepartementet. Communication No. 45/2018 - Mr Richard Sahlin, Sweden, s. 22-23.
https://lagensomverktyg.se/wp-content/uploads/sites/4/2018/11/CRPD_Com_No_45-2018-R.S.-v-Sweden-Govt_Observ_180704-1.pdf - hämtad 2019-08-19.

143 Kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Table of pending cases before the Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), ärende 45/2018.
www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/Tablependingcases.pdf

144 Socialdepartementet. Uppdrag att administrera och fördela medel till ökade möjligheter till tolktjänst i arbetslivet 2018-2020. Regeringsbeslut 2018-06-20: S2016/02162/FST (delvis) / S2018/03797/FST (delvis). www.regeringen.se/49ee7d/contentassets/305a868d6a494925b416547efccd8af5/uppdrag-att-administrera-och-fordela-medel-till-okade-mojligheter-till-tolktjanst-i-arbetslivet-2018-2020.pdf / Regeringskansliet. Ökade möjligheter till tolktjänst i arbetslivet. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/okade-mojligheter-till-tolktjanst-i-arbetslivet - hämtad 2019-08-16.

145 Sveriges Dövas Riksförbund m.fl. Regeringen slänger tolkmiljoner i sjön.
www.sdr.org/component/k2/item/1746-regeringen-slanger-tolkmiljoner-i-sjon - hämtad 2019-11-13.

Det finns även mycket som tyder på att pengarna inte räcker till för att täcka behoven. Tolkcentralen Region Örebro län uppger på sin webbplats att deras andel av potten, 1,2 miljoner kronor per år, räcker i två månader.¹⁴⁶

Enligt Socialstyrelsens som administrerar bidraget var det bara 10 av 21 regioner som valde att ta del av de 15 miljonerna år 2018. Bara två regioner förbrukade hela bidraget. 56 % av pengarna som betalades ut användes inte och fick betalas tillbaka till Socialstyrelsen. Till slut hade bara 3,1 miljoner kronor, alltså 21 % av 15 miljoner kronor utnyttjats. Socialstyrelsen ansåg att det behövdes en omfattande utredning för att dra slutsatser om varför bara hälften av regionerna sökt bidraget. Socialstyrelsen framför i sin redovisning till regeringen ett önskemål om att år 2020 kunna omfördela de medel som blir över till följd av att vissa regioner avstår sin del av statsbidraget.¹⁴⁷ År 2019 valde 13 av 21 regioner att ta del av statsbidraget men medan detta skrivs är det inte känt hur utfallet för året kommer bli.¹⁴⁸

Kontakt med tolkcentralen i Region Stockholm

Region Stockholm har aktivt valt att avstå från att ta del av bidraget. Skuggutredningen har varit i kontakt med chefen för tolkcentralen i Region Stockholm. Informationen nedan är baserad på en e-postsvar daterat den 8 maj 2019.

Tolkcentralen i Region Stockholm har medvetet valt att avstå de av regeringen avsatta stimulansmedlen för tolktjänst i arbetslivet. Det framgår av ett dokument daterat 2018-09-10 "Stimulansmedel, Tolkjänst i arbetslivet 2018 - 2020" som undertecknats av enhetschefen för Samverkan och Stöd inom Region Stockholm. Regionens uppfattning är att Regionen varken kan eller bör ta över andra myndigheters ansvar för tolktjänsten.

Regionen anförde flera skäl:

- Viktiga frågor om ansvar och utförande av uppdraget om tolk i arbetslivet är fortfarande inte lösta.
 - Stimulansmedlen borde fördelats genom Arbetsförmedlingen med hänvisning till instruktion för Arbetsförmedlingen som säger att AF har ett samlat sektorsansvar för handikappfrågor inom arbetsmarknadspolitiken.
 - Stimulansmedlen hade kunnat delas ut till länsstyrelserna om man skulle se dem **som** ett stöd för regional utveckling av näringslivet.
- Regionen ifrågasätter att 15 miljoner kronor på nationell nivå räcker för att täcka behoven av arbetslivstolkning. Regionen gjorde år 2015 en egen kostnadsberäkning som då angav att det behövs 15 miljoner kronor per år för arbetslivstolkning bara inom Stockholms län.
- Region Stockholm hade inte kunnat åta sig uppgiften att tillhandahålla tolk i arbetslivet inom ramen för den upphandling av tolkbolag som redan skett utan en ny upphandling.
- Det fanns en risk för att mottagandet av stimulansmedlen skulle leda till undanträngningseffekter av annan vardagstolkning
- Det fanns en risk för att arbetsgivare som tidigare tagit sitt ansvar för att finansiera tolk till döva arbetstagare skulle sluta med det och hänvisa till att det är landstingets ansvar.

146 Tolkcentralen Region Örebro län. Arbetslivstolkning. www.regionorebrolan.se/sv/Halsa-och-varld/Om-du-behoover-varld/Habilitering/hitta-habilitering/Tolkcentralen/Tolkning-i-arbetslivet - hämtad 2019-08-13.

147 Socialstyrelsen. Ökade möjligheter till tolktjänst i arbetslivet 2018-2020, diarienummer 9.2-33733/2018.

148 E-post konversation med Socialstyrelsen, 2019-11-13.

- Uppdraget från staten var otydligt, då det rörde oklarhet om stimulansmedlen endast skulle gå till personer som har en anställning eller om det även skulle gå till personer med förtroendeuppdrag, fritidspolitiker, föreläsare, frilansare och så vidare.

Region Stockholm påpekade även att flera brukarorganisationer öppet riktat kritik mot satsningen.

Region Stockholm skulle under år 2018 fått ta del av 3,75 miljoner kronor av 15 miljonerna, om de hade sökt.¹⁴⁹

Skuggutredningens bedömning

Skuggutredningen menar att diskrimineringsskyddet är för snävt för att utgöra ett effektivt medel för att säkerställa döva, personer med hörselskada eller dövblindhets delaktighet i arbetslivet. Tanken med diskrimineringsskyddet är troligen att arbetsgivaren förväntas genomföra enklare anpassningar av arbetet samt bekosta engångslösningar. Tolk tjänsten passar inte riktigt in i detta sammanhang. Vi vill problematisera detta och lyfta fram att alla åtgärder inte nödvändigtvis måste inrymmas i diskrimineringsskyddet. I vissa situationer krävs det att samhället tar sitt ansvar. Ingen skulle i dag komma på tanken att låta arbetsgivare betala för personliga assistenter som en person har rätt till enligt LSS. På samma sätt är det mycket ologiskt att kräva att arbetsgivare ska betala för tolk. Tolk är precis som personlig assistent en insats som kontinuerligt tar personella resurser i anspråk i betydande omfattning. Det uppstår en skevhet när andra grupper får LSS-insatser kostnadsfritt medan döva samt personer med hörselskada eller dövblindhet blir en ekonomisk belastning för sina arbetsgivare.

Tolk inom övriga samhällsområden

Förmedlingstjänster

För att döva, personer med hörselskada eller dövblindhet ska ha tillgång till samhället genom telefoni på finns det samhällsfinansierade förmedlingstjänster. Exempelvis kan en teckenspråkig företagare som behöver råd från Skatteverket ringa med bildtelefon till en teckenspråkstolk som i sin tur ringer ett röstsamtal till Skatteverkets upplysningstjänst och sedan tolkar samtalet mellan parterna. Vissa av tjänsterna kan även användas för distanstolkning, till exempel om en döv chef behöver ha ett möte med en hörande anställd utan att tolk hinner bokas.

I dagsläget drivs fyra förmedlingstjänster på uppdrag av Post- och telestyrelsen (PTS) varav två riktar sig till personer med nedsatt hörsel.¹⁵⁰ Dessa är bildtelefoni.net samt texttelefoni.se. Skuggutredningen har inte utvärderat dessa tjänster. Tanken med beskrivningen nedan är att ge en aktuell lägesbild rörande förmedlingstjänsterna.

149 Socialdepartementet. Uppdrag att administrera och fördela medel till ökade möjligheter till tolktjänst i arbetslivet 2018-2020. Regeringsbeslut 2018-06-20: S2016/02162/FST (delvis) / S2018/03797/FST (delvis). www.regeringen.se/49ee7d/contentassets/305a868d6a494925b416547efccd8af5/uppdrag-att-administrera-och-fordela-medel-till-okade-mojligheter-till-tolktjanst-i-arbetslivet-2018-2020.pdf

150 Post- och telestyrelsen. Årsredovisning 2018, s. 51-52. https://pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2019/arsredovisning-2018_slutlig.pdf - hämtad 2019-07-08.

PTS följer kontinuerligt upp verksamheterna genom brukarråd, uppföljningsmöten med leverantörer och insamlad statistik om servicenivåer. Enligt de indikationer som PTS har är brukarna nöjda med tjänsterna. Dessutom anser PTS att brukarna har nytta av tjänsterna och att tjänsterna bidrar till att brukarna blir självständiga.¹⁵¹

bildtelefoni.net

bildtelefoni.net är en förmedlingstjänst som förmedlar samtal mellan talad svenska och svenskt teckenspråk. Tolkning till andra talade eller tecknade språk erbjuds inte. PTS är ansvarig myndighet och utförs för närvarande av Evantia Group. bildtelefoni.net kan både användas för distans-tolkning, det och som "tolken i fickan" när en primär tolkanvändare behöver distanstolkning för samtal med någon på samma plats samt för att förmedla telefonsamtal.¹⁵²

Fram till den 6 november 2018 var det även möjligt att ringa till bildtelefoni.net via Skype. bildtelefoni.net upplevde inte någon märkbar skillnad i samtalsvolymerna med anledning av förändringen, nästan alla användare hade växlat över till andra bildtelefonilösningar

Eftersom bildtelefoni.net inte frågar vem den primära tolkanvändaren är så kan det ibland vara enda möjligheten för en asylsökande att kunna få tolk till annat än möten med hälso- och sjukvården, Migrationsverket eller sitt juridiska ombud.

Antalet användare av bildtelefoni ökade mellan åren 2009 - 2014 från 3 000 till 5 000 personer. Antalet timmar ökade med 45 % från 9 000 timmar till 13 000 timmar. Kostnaden för bildtelefoni år 2014 var ungefär 28 miljoner kronor.

texttelefoni.se

texttelefoni.se är en förmedlingstjänst som tolkar mellan talad svenska och skriven svenska. Det går att ringa in till texttelefoni.se genom analoga och digitala texttelefoner samt genom webb- och mobilappar. PTS uppger att användningen av texttelefoni minskar, vilket antas bero på att allt fler företag och myndigheter går att kontakta via alternativa kommunikationsvägar som e-post och chat. Samtidigt konstaterar PTS att texttelefoni.se fortfarande är en viktig samhällsomfattande tjänst.¹⁵³

Enligt Statskontoret har tjänstens användning minskat flera år i rad. Mellan åren 2010 - 2014 minskade antalet samtal per månad från 26 000 till 15 000. Statens kostnader för texttelefonin var år 2009, 33 miljoner kronor och hade år 2014 minskat till 12,6 miljoner kronor.¹⁵⁴

Skuggutredningen har undersökt de siffror som framgår av PTS årsredovisning. Någon rättvisande jämförelse utifrån Statskontorets rapport och årsredovisningen låter sig inte göras eftersom det rör sig om olika sätt att mäta.

151 Post- och telestyrelsen 2019, s. 51-52.

152 Post- och telestyrelsen 2019, s. 52.

153 Post- och telestyrelsen 2019, s. 52.

154 Statskontoret. Det framtida behovet av teckenspråks- och skrivtolkar: en översyn av tolkutbildningarna vid folkhögskolorna, s. 37. www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2015/201525.pdf - hämtad 2019-09-05.

Användning år för år

Notera att vi inte tagit med år 2018 eftersom Post- och telestyrelsen sedan detta år redovisar uppgifterna med andra mått. Det går inte att jämföra med tidigare år.

Texttelefoni¹⁵⁵

Genomsnittliga samtalsminuter per månad under året.					
2017	2016	2015	2014	2013	2012
21 968	21 640	20 614	18 771	17 786	16 622

Bildtelefoni¹⁵⁶

Genomsnittliga samtalsminuter per månad under året.					
2017	2016	2015	2014	2013	2012
12 961	13 508	14 894	15 447	17 873	19 657

Bedömning

Skuggutredningens att dessa förmedlingstjänster kommer spela en central roll för en likvärdig tillgång till samhället. Medborgarna hänvisas till att sköta sina ärenden hos exempelvis banken, Försäkringskassan och även Arbetsförmedlingen på distans, via webbportaler, exempelvis "Mina sidor" eller "Min internetbank" men även via telefon. Långtifrån alla ärenden går dock att sköta via webbportaler. Trots att en del verksamheter inför möjligheten att chatta med kundtjänst är det inte ovanligt att en del frågor endast kan lösas via telefonsamtal. Det måste även framöver finnas goda möjligheter att kunna ringa telefonsamtal när man behöver det.

Tolk i kontakt med myndigheter

Förvaltningslagen

Inledning

När myndigheter som tillhör staten, regionen eller kommunen har kontakt med enskilda privatpersoner och företag finns det flera lagar som styr myndighetens skyldigheter. En sådan lag är förvaltningslagen (2017:900). Förvaltningslagen innehåller både regler som gäller all dess verksamhet och vissa regler som bara gäller när det är fråga om ett myndighetsärende. Inom förvaltningsjuridiken görs det en skillnad mellan *faktiskt handlande* och *handläggning av ett myndighetsärende*.

När en myndighet handlägger ett ärende som rör en enskild gäller alla reglerna i förvaltningslagen. Dessa regler är till för att skydda den enskilde som är den svagare parten i relationen mellan stat och medborgare. Reglerna om handläggning stadgar att myndigheten har ansvaret för att se till att ett ärende blir tillräckligt utrett, om någon lämnar in en ofullständig ansökan ska myndigheten först be personen att komplettera ansökan innan den lämnar ett avslagsbeslut. En annan

¹⁵⁵ Post- och telestyrelsen. Årsredovisning 2014, s. 55. www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2014/pts-arsredovisning-2014.pdf / Årsredovisning 2017, s. 31. www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2018/ovrigt/pts-arsredovisning-2017.pdf - hämtad 2019-07-08.

¹⁵⁶ Post- och telestyrelsen 2015, s. 55 / Post- och telestyrelsen 2018, s. 31.

sådan regel säger att en myndighet innan den fattar beslut i en fråga måste låta den enskilda yttra sig över alla dokument som är av betydelse för myndighetens beslut. Dessa regler finns för att skydda den enskilde. Vissa av förvaltningslagens regler gäller när anställda utför åtgärder som innebär ett faktiskt handlande. Exempel på faktiskt handlande är att ge vård, undervisa och när en teckenspråkstolk tolkar ett samtal.

Förvaltningslagen gäller myndigheter i den offentliga förvaltningen, så kallade förvaltningsmyndigheter. Det finns vissa myndigheter som står direkt under den centrala politiska makten som inte är förvaltningsmyndigheter och som därför inte behöver följa förvaltningslagen. Det är exempelvis riksdagen, Riksrevisionen, Riksbanken och riksdagens ombudsmän, JO. Regeringen försöker själv att följa förvaltningslagen när den beslutar i ärenden rörande enskilda även om den i strikt juridisk mening inte måste följa förvaltningslagen. Även kommunfullmäktige och regionfullmäktige är offentliga organ som inte är förvaltningsmyndigheter. Däremot är en nämnd eller en styrelse i en kommun eller region en förvaltningsmyndighet.

Ibland tillåts privata organisationer fatta beslut i myndighetsärende. Det vanligaste är att friskolor får anta elever till sina utbildningar och sätta betyg. Förvaltningslagen gäller inte automatiskt på privata organisationers verksamhet när de utövar offentlig makt.¹⁵⁷ För att en privat organisation ska vara tvungen att följa förvaltningslagen krävs det att det står i en annan lag eller förordning att organisationen ska tillämpa förvaltningslagen. Av skollagen (2010:800) framgår att även friskolor ska tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen i beslut som rör myndighetsutövning mot enskild (29 kap. 10 §). Syftet med bestämmelsen var att stärka enskildas rättssäkerhet som elever i friskolor.¹⁵⁸

Friskolor behöver dock inte tillämpa förvaltningslagens bestämmelse om att anlita tolk.

Skyldighet att anlita tolk enligt förvaltningslagen

13 § En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

En myndighet ska under samma förutsättningar 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.

Kommentar

En myndighet som har kontakt med en person som har en funktionsnedsättning som ”allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala” ska alltså använda tolk samt göra innehållet i handlingar tillgängliga för hen. Bestämmelsen om tolk gäller bara i handläggningen av myndighetsärenden och inte faktiskt handlande från myndighetens sida.

När det gäller friskolor framgår av Skollagen vilka delar av förvaltningslagen som gäller friskolor (29 kap. 10 §). Att 13 § i förvaltningslagen inte finns med i uppräknningen, innebär att friskolor inte har någon skyldighet att följa förvaltningslagens krav på att anlita tolk.

¹⁵⁷ Ahlström K. 2019, s. 53.

¹⁵⁸ Prop. 2009/10:165, s. 598.

Försäkringskassan

Försäkringskassan har uppgett att de inte har någon statistik över i vilken utsträckning de anlitat tolk riktat till personer med hörselnedsättning men har efter Skuggutredningens önskemål ändå försökt få fram några siffror. Man har hittat fakturor till ett värde av 120 000 kronor där det framgått att det rört sig om tolk till personer med nedsatt hörsel.

(Källan till informationen ovan är e-post från Försäkringskassan juni 2019.)

Polisen

Polismyndighetens ekonomiavdelning har också gjort en sökning bland sina fakturor och sammanställt resultatet i en Excel-fil som översänts till SDR. Excel-filen innehåller en lista på 16 utförare som myndigheten köpt in tolktjänster från under åren 2016 - 2019 tillsammans med uppgifter om vilka summor som betalats ut till varje utförare.

	2016	2017	2018	2019
Totalsumma (kronor)	368 027	660 575	989 501	361 357
Sammanlagt hela perioden				2 379 460

Uppgifter om hur många tolktimmar det rör sig om framgår inte. Sökningen har gjorts utifrån vilka tolkbolag som ekonomiavdelningen vet utför tolkning till personer med hörselnedsättning. När Polismyndigheten behöver anlita tolk görs en direktupphandling av tolktjänsten och det är utifrån detta som statistiken tagits fram. Det finns en liten osäkerhetsfaktor rörande om all tolkning till personer med hörselnedsättning finns med, men Skuggutredningen bedömer att uppgifterna är tillräckligt säkra för att kunna användas i rapporten.

Utbildningstolkning

Kommunala utbildningsväsendet

Det finns ingen nationell statistik över användningen av tolk i förskola, grundskola, gymnasieskola och Komvux. Tolktjänstutredningen 2011 försökte undersöka detta. Den konstaterade att det förekommer att kommun eller en annan skolhuvudman bekostar tolk till elever som går integrerat. Det handlade dock om så få fall att det nästan var försumbart. Även när det gäller vuxenutbildning frågade Tolktjänstutredningen 2011 Skolverket, SPSM, SKL SCB med flera men ingen myndighet hade ett underlag för att uppskatta eller bedöma omfattningen av tolkanvändningen. I kontakten med tolkcentraler och intresseorganisationer framkom bilden av att det är mycket ovanligt med utbildningstolkning i vuxenutbildningen men att enskilda fall förekommer.¹⁵⁹ Skuggutredningen ser gärna att det tas fram sådan statistik av den aviserade kommande Tolktjänstutredningen 2011, då det behövs en nationell överblick.

Eftersom det saknas tillgång till nationell statistik om användningen av tolk i det kommunala utbildningsväsendet och eftersom Skuggutredningen saknar resurser göra egna kartläggningar följer nedan i stället en beskrivning av regelverken för de olika skolformerna:

159 SOU 2011:83, s. 97-98.

Förskola

Förskolans bestämmelse anger att barn i förskolan ska få det stöd som deras speciella behov kräver. Vårdnadshavarna ska ges möjlighet att vara delaktiga i utformningen av stödinsatserna som beslutas av förskolans rektor (Skollagen, 8 kap. 7 §). Det handlar dock inte om en individuell rätt för förskolebarnet utan det är ett generellt mål för hela förskoleverksamheten.¹⁶⁰

Förskoleklass, grundskola och specialskola

Skolplikten framgår av 7 kap. skollagen. Den inträder normalt från 6 års ålder och upphör när eleven gått ut grundskolan eller senast när hen fyller 18 år. Barn som är döva, har en hörselskada eller dövblindhet har rätt att gå i specialskola.

En elev kan gå integrerat med andra hörande elever. Den kan gå i hörselklass vilket erbjuds av vissa kommuner eller bli en statlig specialskola. Det finns friskolor med teckenspråkig profil. Dessa skolor är öppna för alla, och tar alltså även emot hörande elever.

Skollagens bestämmelser om särskilt stöd finns i 3 kap. § 2 samt 5-12. Dessa omfattar bland annat förskoleklass, grundskolan och specialskolan. Lagstiftaren har inte ansett att det varit möjligt att specificera vad som menats med ”behov av särskilt stöd” utan reglerna har skrivits för att vara allmänt hållna. Reglerna har kopplats samman med skolans ansvar att utreda stödbehovet som en elev har.¹⁶¹

Det finns inga särskilda bestämmelser om tolk. Om en elev behöver tolk i sin utbildning ligger det närmast till hands att erbjuda det i form av särskilt stöd. Det är nog framförallt när en elev med hörselnedsättning går integrerat som frågan om tolk som särskilt stöd blir aktuell. Ett beslut om särskilt stöd kan fattas om en elev bedöms riskera att inte nå kunskapsmålen om inte stödet sätts in.

Gymnasium

Skollagens bestämmelser om särskilt stöd omfattar även gymnasiet. Antalet elever som läser integrerat med tolk bedöms vara få.

Enligt Tolkjänstutredningen 2011 hade RGH/RGD egna tolkar och köpte dessutom in tolktjänster. RGD/RGH genom Örebro kommun in utbildningstolkning motsvarande 3,5 heltidstjänster år 2011.¹⁶²

Tolk till föräldramöten

Tolkjänstutredningen 2011 hänvisar till att det både enligt Teckenspråkutredningen 2006 samt Socialstyrelsens rapport år 2008 om begreppet vardagstolkning funnits gränsdragningsproblem kring möten mellan föräldrar och skola.

Tolkjänstutredningen 2011 skrev att Teckenspråkutredningen 2006 gjorde tolkningen att förvaltningslagens bestämmelse om tolk medförde att en kommunal skola när den sökte kontakt

¹⁶⁰ Prop. 2009/10:165, s. 287.

¹⁶¹ Prop. 2009/10:165, s. 287.

¹⁶² SOU 2011:83, s. 95.

med föräldrar skulle inneha betalningsansvaret. Om en förälder däremot ville delta i ett informationsmöte eller föräldramöte skulle det vara vardagstolkning och regionens ansvar. Detta var en tolkning som bekräftades av merparten av regionerna, men regionernas tolkningar varierade.¹⁶³

Vidare skrev Tolktjänstutredningen 2011 att Socialstyrelsen i sin rapport år 2011 hade dragit följande slutsats: Skolan bör vara betalningsansvarig om det är skolan som tar initiativ till ett möte med föräldrarna om barnets skolgång. Föräldramöten i skolan ska däremot bekostas av regionen.¹⁶⁴

Komvux

Eleverna på Komvux omfattas inte av bestämmelserna om särskilt stöd och har därmed en begränsad rätt till stöd (Skollagen 3 kap. 6 § tolkad motsatsvis). Studerande på Komvux har endast rätt till extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen (Skollagen 3 kap. 5 §). Det innebär vanligen en enklare form av stöd som ges av läraren genom anpassningar i klassrummet. Däremot är kommuner enligt ansvars- och finansieringsprincipen skyldiga att göra sin verksamhet tillgänglig. Tolktjänstutredningen 2011 skrev att det innebar att en kommun skulle ansvara för att göra sin verksamhet tillgänglig för en studerande som var i behov av tolk.¹⁶⁵

Frågan om utbildningstolkning inom vuxenutbildningen utreddes i början av 2000-talet av en parlamentarisk utredning, den så kallade Kunskapslyftskommittén (KLK). Enligt kommittén var möjligheterna till studier med stöd av utbildningstolkning störst där det fanns särskilda medel avsatta för tolkningen. Även vid tiden då utredningen arbetade gällde dock att det inte fanns särskilda medel avsatta för utbildningstolkning inom vuxenutbildningen. Enligt kommittén var det varje utbildningsanordnare eller hans huvudmans förutsättningar som avgjorde om det skulle vara möjligt för en studerande att delta i undervisningen när det saknades särskilt avsatta medel. Det framgår av betänkandet att detta var en utmaning, särskilt för mindre kommuner. Enligt kommittén var det inte självklart att alla kommuner skulle bedöma att de hade möjlighet att finansiera utbildningstolkning. Kostnaderna för utbildningstolkning på heltid för en studerande inom vuxenutbildningen skulle motsvara den genomsnittliga kostnaden för en undervisningsgrupp på 15 - 20 heltidsstuderanden. Detta eftersom det utöver personalkostnader för läraren även tillkom kostnad för två utbildningstolkare. Kommittén redovisade att kommunala vuxenutbildningar sällan behövt ta ställning om de hade möjlighet att finansiera tolkkostnader samt att vissa kommunföreträdare var tveksamma till att det skulle vara möjligt att finansiera utbildningstolkning med befintliga resurser. Kommittén konstaterade därmed att vuxnas möjligheter att skaffa sig ny kunskap eller komplettera brister i sin tidigare utbildning genom vuxenutbildningen var beroende av var i landet man bodde. Detta stred enligt kommittén mot de övergripande målsättningarna med utbildningspolitiken.¹⁶⁶

När regeringen behandlade betänkandet i en efterföljande proposition uppmärksammades svårigheterna för primära tolkanvändare att få finansiering för tolkkostnader för deltagande i vuxenutbildning. Regeringen ansåg att ansvars- och finansieringsprincipen medförde att de medel som avsätts inom vuxenutbildningen i princip även skulle täcka kostnaden för studenter med

163 SOU 2011:83, s. 95-96.

164 SOU 2011:83, s. 96.

165 SOU 2011:83, s. 90-91.

166 SOU 2000:28, s. 519.

funktionsnedsättning. Därmed borde varje utbildningsanordnare tillhandahålla det stöd som behövdes. Regeringen resonerade i en mening dock att just utbildningstolkning var av den karaktären att det kunde behövas speciella insatser.¹⁶⁷

Enligt Tolkjänstutredningen 2011 hade flera organisationer som företräder primära tolkanvändare lyft fram problemet med att man inte får tolk inom Komvux, Särvux och Svenska för Invandrare (SFI). Utredningens kartläggning hade visat att det saknades kunskap och uppföljning om i vilken utsträckning kommuner erbjöd primära tolkanvändare tolkning i dessa skolformer. Utifrån samtalen med funktionsrättorganisationer, tolkcentraler och myndigheter var Tolkjänstutredningen 2011:s intryck att utbildningstolkning inom Komvux förekom mycket sällan. Det föreslogs att en framtida Tolkjänstmyndighet skulle få ett regeringsuppdrag att kartlägga och analysera användningen av tolk och behoven av tolk i alla skolformer som regleras av skollagen.¹⁶⁸

Skuggutredningen vill starkt betona behovet av att det genomförs kartläggningar av tolkbehovet inom skolformer som regleras av skollagen på det sätt som Tolkjänstutredningen 2011 lyft fram. Det finns brister i regelverket som behöver rättas till. Det innebär stora utmaningar för en kommun att erbjuda utbildningstolkning inom Komvux. Kommuner har en ansträngd ekonomi och krav på en budget i balans. En förutsättning för att studeranden ska kunna ges tolk på Komvux är att kommunpolitikerna varit förutseende och avsatt medel för tolkning i budgeten. Vi tror att det är större chans att så sker i kommuner där det finns många primära tolkanvändare som i Örebro, men inte ens detta är någon garanti.

I en artikel i Nerikes Allehanda från år 2015 rapporterades det att Örebro kommun, som är en kommun där det bor många döva, främst på grund av ekonomin inte kunde erbjuda tolk inom Komvux i den omfattning som behövdes. En studerandeuppgav att hen behövde tolk 6 timmar i veckan men fick en. Rektorn för Komux i Örebro sa: "När det gäller tolkning är det förknippat med en väldigt stor kostnad för vår del och det får inte plats i den ordinarie budgeten".¹⁶⁹

Även den kommunala budgetprocessen och dess tidsmässiga förhållande till antagningen till Komvux kan skapa problem för kommunerna att förutse när det finns behov av att avsätta medel för tolkning. En kommun måste ha antagit budgeten för nästkommande år senast i november året före (Kommunallagen 11 kap. 10 §). För höstterminen 2020 lär ansökningstiden vara någon gång under sommaren och undervisningen kommer bedrivas utifrån ekonomiska ramar som fastställdes under november 2019. Skuggutredningen har svårt att tänka sig att det skulle finnas en politisk vilja i större delen av landets 290 kommuner att i förebyggande syfte varje år avsätta särskilda medel för tolkning. Det är dock vad som hade behövts för att primära tolkanvändare inom ramen för nuvarande struktur och ansvarsfördelning och i hela landet ska ha en reell chans att kunna plugga med tolk. Även då hade dock kommunerna efter eget gottfinnande kunnat avgöra i vilken omfattning en studerande primär tolkanvändare skulle ges tolk.

När det i fortsättningen övervägs hur problemet med rätt till tolk på Komvux ska lösas vill Skuggutredningen lyfta vad Kunskapslyftskommittén kom fram till. Kunskapslyftskommittén ansåg i

167 Prop. 2000/01:72, s. 79-80.

168 SOU 2011:83, s. 260.

169 Nerikes Allehanda. Jonny får inte tolk på alla lektionerna.

www.na.se/artikel/jonny-far-inte-tolk-pa-alla-lektionerna - hämtad 2019-10-14.

början av 2000-talet att studeranden på Komvux hade en svag ställning gentemot utbildningsanordnaren. Om utbildningsanordnaren valde att inte finansiera tolk kunde individen i praktiken inte delta i utbildningen. Kunskapslyftskommittén menade att det antingen kunde ske genom ny lagstiftning eller att det infördes en möjlighet för utbildningsanordnaren att söka bidrag för utbildningstolkningen. Oavsett metod skulle kostnaderna öka antingen för kommunerna eller för staten. Kunskapslyftskommittén argumenterade för att staten har ett särskilt ansvar för att säkerställa tillgången till utbildningstolkning så även primära tolkanvändare får en utkrävbar rätt till utbildning. Vidare menade Kunskapslyftskommittén att staten ur utbildningspolitisk synvinkel hade ett tydligt ansvar för att ingen på grund av funktionsvariation uteslås från den offentligt finansierade utbildningen. Därför menade kommittén att staten bör finansiera de kostnader som uppstår för att genomföra utbildningstolkning inom den offentliga finansierade vuxenutbildningen.¹⁷⁰

Folkbildning

Studieförbundens verksamhet

Studieförbundens studieverksamhet finansieras blanda annat genom bidrag staten, regioner och kommuner. Folkbildningsrådet fördelar statsbidraget till studieförbund. Verksamheten regleras av förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen samt Folkbildningsrådets villkor och fördelning.

Fördelningen av det statliga stödet till studieförbunden beslutas av Folkbildningsrådet och delas in i tre delar, organisationsbidrag, tillgänglighetsbidrag och verksamhetsbidrag. Verksamhetsbidraget utgör 82 %, tillgänglighetsbidraget 8 % och organisationsbidraget 10 %.¹⁷¹

För skuggutredningens del är tillgänglighetsbidraget av intresse. Tillgänglighetsbidraget ges i en fast och en rörlig del. Varje studieförbund får 1 miljon kronor i fast bidrag för att utveckla sin verksamhet så att den är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning som är i behov av särskilt stöd.

Det rörliga bidraget avser pedagogiska merkostnader som uppstår för att ett arrangemang, en kurs eller studiecirkel anpassats till personer med funktionsnedsättning. Här ingår särskilt pedagogiskt stöd som, till exempel tolk, teknisk utrustning och andra resurser för en enskild individ. Tillgänglighetsbidraget avser inte åtgärder för fysisk tillgänglighet.¹⁷²

År 2018 fördelade Folkbildningsrådet 142 107 000 kronor till studieförbunden i form av tillgänglighetsbidrag.¹⁷³ Studieförbunden rapporterar endast in antalet timmar/deltagare/kulturprogram

170 SOU 2000:28, s. 567.

171 Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund 2020 - Villkor och fördelning, s. 12. www.folkbildningsradet.se/globalassets/statsbidrag-studieforbund/2020/statsbidragsvillkor-studieforbund-2020.pdf

172 Folkbildningsrådet. Statsbidrag till studieförbund 2019 - Villkor och fördelning. Diarienummer 352,2018,092, s. 13. www.folkbildningsradet.se/globalassets/statsbidrag-studieforbund/2019/dnr-35220183092-statsbidr-t-stfb-2019-villkor-o-fordeln.pdf

173 Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2018, s. 10. www.folkbildningsradet.se/globalassets/ar-vp-bu/2019/folkbildningsradets-arsredovisning-med-verksamhetsberattelse-2018.pdf - hämtad 2019-12-04.

där förstärkta pedagogiska insatser möjliggjort deltagande för personer med funktionsnedsättning. Det finns dock inga uppgifter om hur många deltagare som använt tolk eller vilka insatser det rört sig om.¹⁷⁴

Folkhögskola

Inom folkhögskolan finns det två statsbidrag som folkhögskolor kan söka stödinsatser för elever med funktionsnedsättning. Det finns ett förstärkningsbidrag som kan användas för förstärkande lärarinsatser för undervisning av, till exempel en kurator, husmor eller liknande samt ett särskilt utbildningsstöd för tolkkostnader och ledsagning.¹⁷⁵

SPSM:s stöd regleras i dag genom förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd. I 4 § regleras ett bidrag för särskilda utbildningsinsatser vid folkhögskola för studerande med funktionsnedsättningar. En del av statsbidraget ges folkhögskolor som behöver ordna tolk till deltagare med funktionsnedsättning. Bidraget till tolk utgjorde den största kostnaden som folkhögskolorna fick bidrag för, 59 % gick till tolk till en kostnad av 12 597 000 kronor år 2018 fördelat på 19 folkhögskolor. År 2017 fick 17 folkhögskolor dela på 12 866 000 kronor i tolkmedel och år 2016 fick 18 folkhögskolor 16 699 000 kronor (SPSM årsredovisning 2018, s. 85).

Tolkutredningen 2011 skriver att Socialstyrelsen i sin rapport från år 2008 om begreppet vardagstolkning nämnt att det när en elev bor på folkhögskola varit svårt att avgöra var gränsen gått för landstingets respektive folkhögskolans ansvar.¹⁷⁶

Intervju med rektor på Västerviks folkhögskola

Sveriges Dövas Riksförbund är huvudman för Västerviks folkhögskola. Folkhögskolan bedriver folkhögskoleutbildning för döva och hörselskadade samt tolkutbildning. Skuggutredningen har genomfört en intervju med rektor Gunilla Kolm. Syftet var att få en uppfattning om stödet till tolkning för elever med hörselnedsättning fungerar tillfredställande inom utbildningsformen. Dessutom berördes frågor om tolkutbildningen.

Västerviks folkhögskola söker bidrag från SPSM (särskilt utbildningsstöd gällande ”övriga stödinsatser” avseende tolkning och ledsagning samt förstärkningsbidrag för kurator). Västerviks folkhögskola får ersättning för det man sökt när det gäller särskilt utbildningsstöd för tolkning och ledsagning. Detta eftersom SPSM enligt rektor prioriterar att folkhögskolor får kostnads-
täckning för tolk och ledsagning ur tillgänglig pott före andra insatser. Men man får inte full täckning för kostnaderna för kurator genom förstärkningsbidraget. En annan problematik är att bidragsansökningarna sker utifrån kalenderåret. Redan den sista januari måste folkhögskolan ansöka om bidrag för kommande hösttermin. I januari vet folkhögskolan inte vilka elever som kommer till höstterminen. Om det kommer en elev med dövblindhet medför det enorma tolkkostnader för folkhögskolan, som den inte kan ligga ute med. Så folkhögskolan måste i början av året göra en uppskattning av stödbehovet och personalkostnaderna för den kommande höstterminen. Om det sedan inte dyker upp elev med dessa behov så meddelar folkhögskolan det till SPSM. Om

174 E-postkorrespondens med Folkbildningsrådet, 2019-06-25.

175 Specialpedagogiska skolmyndigheten. Förstärkningsbidrag. www.spsm.se/stod/Bidrag/folkhogskola/forstarkningsbidrag / Särskilt utbildningsstöd. www.spsm.se/stod/bidrag/folkhogskola/sarskildt-utbildningsstod - hämtad 2019-08-16.

176 SOU 2011:83, s. 103.

folkhögskolan inte förutsett att den kommer att få en elev med dövblindhet kan man förmodligen inte ta del av bidraget. Därmed uppstår frågan om en folkhögskola kan bereda en elev med dövblindhet en utbildningsplats om hen söker till höstterminen samtidigt som andra elever.

Rektor bekräftar att den problematik som tas upp i Socialstyrelsen år 2008 om gränsdragningsproblemen mellan landstingets och folkhögskolans ansvar för tolkning för elever som bor på folkhögskolan kvarstår än i dag. Rektor anger att hon ofta måste ”stängas” med regionen kring vad som ingår i vardagstolkning, även för folkhögskolans personal. Men nu har de kommit fram till en gemensam mall som de utgår från efter mycket omfattande diskussioner. Enligt denna ordning betalar exempelvis regionen för lärarmöten där det diskuteras pedagogiska frågor medan arbetsgivaren betalar för kompetensutveckling för personalen, något som folkhögskolan inte kan söka bidrag för. Rektor bekräftar att de problem med tolktjänsten som beskrevs av Tolktjänstutredningen 2011 kvarstår, för det har egentligen inte hänt något sedan dess. Den utredningen blev, som rektor beskrev det bara en ”hyllvärmare”.¹⁷⁷

På frågan om rektor ur ett generellt perspektiv kan utveckla sin syn på dagens system där arbetsgivare förväntas ta sitt ansvar för att betala tolkkostnader, svarade hon (sammanfattat): Det kostar mycket att ha döva anställda och det är vansinnigt att arbetsgivare ska behöva betala för tolk. För Västansviks folkhögskola är det självklart att ta den kostnaden. När det gäller andra arbetsplatser är det inte konstigt att de undviker att anställa döva om de måste betala för tolk. Ansvar för att tillhandahålla tolk bör enligt rektor ligga på samhället. En döv person som är kompetent att sköta sitt arbete utestängs för att hen inte kan få tolk till personalmöten eller annat som begränsar den. Det är ett sjukt system enligt rektor.

Rektor invänder bestämt mot slutsatserna i Statskontorets rapport år 2015 där det anges att behovet av teckenspråkstolkning kommer minska i framtiden. Gruppen som behöver tolkning kommer inte att minska. Snarare kommer behovet att öka ju fler döva som utbildar sig eller kommer in i arbetslivet. Rektor för ett resonemang om att döva har att ta plats i samhället och ska inte behöva säga nej till en utbildning för att det inte finns tolk men menar att det ofta nekas tolk. Döva föräldrar som inte får tolk till föräldramöten har svårt att vara bra föräldrar. När det gäller gruppen döva nyanlända kommer det också behövas fler döva tolkar för en bra kommunikation. Enligt rektors uppfattning är det också fler hörselskadade som lär sig teckenspråk. Just nu är det färre sökanden till deras teckenspråkslinje för hörselskadade än förut, men detta går i vågor. Folkhögskolan ser att hörselskadade ungdomar som gått integrerat och inte fått lära sig teckenspråk söker sig till utbildningen. Anledningen är att de vill lära sig teckenspråk för att kunna använda tolk på universitetet. Tekniken fungerar inte alltid, men tolken fungerar alltid enligt rektor.

Rektor anser inte att den siffra rörande tolkars arbetsmarknad som målas upp i statskontorets rapport stämmer. Det finns uppdrag för teckenspråkstolkare även om det kanske inte finns fasta tjänster.

Högre utbildning

Såväl statliga högskolor som enskilda högskolor (till exempel Chalmers, Jönköping University och Röda Korsets högskola) förväntas finansiera kostnader för stöd till studenter med funktionsnedsättning från sitt utbildningsanslag.

Högskolorna kan söka pengar från en nationell pengapott som förvaltas av Stockholms universitet för personellt pedagogiskt stöd för kostnader som överstiger 0,3 % av utbildningsanslaget. För att vara tydlig kan den nationella pengapotten täcka kostnader för riktat personellt pedagogiskt stöd. Dessa medel kan alltså inte användas för att köpa in teknisk utrustning eller för att bekosta undertextning. Exempel på pedagogiska insatser som medlen kan bekosta är utbildningstolkning, anteckningsstöd, mentorer och enskild handledning.

De nationella medlen för studenter med funktionshinder som regeringen anslagit uppgick till 35 028 000 kronor år 2018.¹⁷⁸ Det förväntade utfallet för år 2018 var dock enligt årsredovisningen 2018, 79 973 000 kronor.¹⁷⁹ Av dessa rörde 37 981 000 kronor tolkkostnader som alltså utgjorde 47 % av de totala kostnaderna för stöd till studenter med funktionshinder. Den största andelen gick till teckenspråkstolkning och en mindre andel till skrivtolkning. Den ökade kostnaden förklarades med att antalet studenter med utbildningstolkning år 2018 ökade till 117 studenter från att ha varit 108 studenter år 2017 och 104 studenter år 2016.¹⁸⁰

Generellt sett verkar det inom högskolesystemet finnas goda möjligheter att få tolk till situationer relaterade till undervisningen. Dock är det svårare att få tolk till studiesociala aktiviteter vilket gör att många primära tolkanvändare känner att de inte får samma möjligheter att knyta kontakt med sina studiekamrater. Det verkar inte alltid heller självklart att primära tolkanvändare kan få tolk för att delta i utlandsresor i alla lägen. En student vid Högskolan i Halmstad blev nekad tolkning för att följa med på en tre veckors studieresa till Shanghai. Deltagande i studieresan var inte ett obligatoriskt moment i undervisningen. Fallet prövades av Överklagandenämnden för högskolan som konstaterade att det inte finns några formulerade krav på det pedagogiska stödet i högskolan genom författning. I förarbetena till diskrimineringslagen hade regeringen uttalat att i de skolformer där det inte ställs långtgående krav på särskilt stöd, bör de åtgärder som kan komma ifråga vara av ”enklare beskaffenhet”. Några förarbetsuttalanden rörande teckenspråkstolkning fanns inte. Överklagandenämnden gjorde en skälighetsbedömning som landade i att tolkkostnaderna i fråga som beräknades till 500 000 kronor inte ansågs skäliga.¹⁸¹

Skuggutredningen har varit i kontakt med företrädare för Stockholms universitet. Den första frågan som ställdes var om det är ett problem för tolkanvändande studenters möjligheter att få tolk att utfallet (utbetalade medel till lärosäten) översteg budgeten. Svaret på detta var nej. Sedan år 2009 har samtliga lärosäten som haft merkostnader överstigande 0,3 % av grundutbildningsanslaget kunna få full kostnadstäckning för riktat personellt pedagogiskt stöd. Vidare uppges att

178 Regeringen. Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Stockholms universitet, del 2:55, anslagspost 11. www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18811

179 Stockholms universitet. Årsredovisning 2018, s. 24. www.su.se/polopoly_fs/1.442301.1560867042!/menu/standard/file/%C3%85rsredovisning_2018_webb.pdf

180 Stockholms universitet. Årsredovisning 2018, s. 24. www.su.se/polopoly_fs/1.442301.1560867042!/menu/standard/file/%C3%85rsredovisning_2018_webb.pdf

181 Överklagandenämnden för högskolan, reg.nr 26-14-16. www.onh.se/avgoranden/diskriminering/diskrimineringsrenden/2016-02-12-beslut-2016-02-12-reg.nr-26-14-16.html - hämtad 2019-08-16.

det finns goda möjligheter att få tolk vid studier i högre utbildning, men vid vissa universitet och högskolor kan det ta tid att hitta en tolk som kan översätta till och från engelska. Detta är dock en kompetensfråga och inte en resursfråga. När det gäller utlandsstudier (genom svensk högskola) uppges det generellt inte finnas hinder för studenter från att få tolk, även om fallet i Högskolan i Halmstad visar att det finns nyanser i den frågan. Både inom de nordiska (Nordlys, Nordplus) och europeiska (Erasmus+) utbytesprogrammen kan lärosäten ansöka om extramedel för merkostnader vid utlandsstudier.¹⁸²

Yrkeshögskoleutbildningar och konst- och kulturutbildningar

Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för tre utbildningsformer: Yrkeshögskola, konst- och kulturutbildningar samt tolkutbildningar för teckenspråkstolk- och dövblindtolkutbildning samt skrivtolkutbildning.

Reglerna för yrkeshögskola finns i lagen (2009:128) respektive förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Konst- och kulturutbildningar styrs av förordningen (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar.

I Myndigheten för yrkeshögskolans årsredovisning 2018 kan man läsa att myndigheten fick in 325 ansökningar om särskilt pedagogiskt stöd, varav 10 avsåg konst- och kulturutbildningar. Av dessa 325 beviljades 319 och utbetalda bidrag uppgick till 14 miljoner kronor. I årsredovisningen specificeras det inte vilka typer av stödinsatser det rör sig om.¹⁸³ Yrkeshögskolan har inga sammanställda uppgifter kring omfattningen på stöd som rör tolkinsatser till personer med hörselnedsättning.

Det inkommer relativt få ansökningar, men beviljade kostnader för tolkinsatser uppgick till minst 13 miljoner kronor under år 2018, vilket är merparten av budgeten för särskilt pedagogiskt stöd. Summan baseras på uppgifter från 15 beslut om tolkinsatser vid en granskning där alla beslut över 100 000 kronor kontrollerades. Vissa av besluten hade dock en beslutsperiod som sträckte sig in på budgetår 2019.

Kostnaden för tolk har ett direkt samband med utbildningens längd och upplägg. En distansutbildning med mycket självstudier har i jämförelse med en praktisk utbildning med många undervisningstimmar som ska tolkas helt olika kostnadsbild.

Kostnaderna för utbildningstolkning är ofta betydande i det enskilda fallet. Tillgången till centrala medel för särskilt pedagogiskt stöd är sannolikt en förutsättning för primära tolkanvändares möjlighet att studera inom utbildningar som finansieras av Myndigheten för yrkeshögskolan. Centrala medel gör det också möjligt att jämna ut kostnader mellan olika år och utbildningar. Om staten inte hade avsatt särskilda medel för pedagogiskt stöd så hade säkerligen studeranden med tolk i de allra flesta fall inte kunnat studera inom yrkeshögskolan.

182 E-post Stockholms universitet, 2019-10-22.

183 Myndigheten för yrkeshögskolan. Årsredovisning 2018, s. 20-21.

www.myh.se/Documents/Publikationer/Årsredovisningar/Årsredovisning-2018-MYH.pdf

Yrkeshögskolan

Yrkeshögskolans utbildningar är eftergymnasiala och ska tillfredsställa arbetsmarknadens behov av kvalificerad arbetskraft inom en rad olika områden. Exempelvis finns utbildningar inom teknik, lantbruk, media, restaurang, turism, bygg, vård, ekonomi och IT. Yrkeshögskoleutbildningar kan antingen finansieras genom statsbidrag eller genom studerandeavgifter. Om utbildningen finansieras genom statsbidrag ska utbildningen vara kostnadsfri för den studerande. Utbildningarna ska omfatta minst 100 yrkeshögskolepoäng, 5 yrkeshögskolepoäng motsvarar en veckas studier. Därmed är den kortaste möjliga utbildningstiden 20 veckor.

Precis som inom högskolan är antagningsreglerna till yrkeshögskolan strikt reglerade. Reglerna för antagning finns i 3 kap. förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Om det finns fler sökande än platser på utbildningen ska urvalet ske baserat på betyg, särskilda prov, yrkeserfarenhet eller tidigare utbildning. Särskilda prov som används för intagning får endast baseras på kunskaper och färdigheter som är relevanta för att bedöma om en studerande kan komma att klara utbildningen. Skuggutredningen uppfattar därmed att risken för att studenter med behov av tolk ska kunna sorteras bort av yrkeshögskolan i antagningsprocessen är mycket låg.

Förutom statsbidraget som finansierar själva utbildningen, får Myndigheten för yrkeshögskolan även lämna statsbidrag till utbildningsanordnare för kostnader för särskilt pedagogiskt stöd till studerande med funktionsnedsättning i utbildningarna (5 kap. 2 § 2 stycket punkt 2 förordningen om yrkeshögskolan). Det är endast yrkeshögskoleutbildningar som finansieras med statsbidrag som kan få bidrag till åtgärder för särskilt pedagogiskt stöd. Det innebär alltså att yrkeshögskoleutbildningar som finansieras genom studieavgifter inte kan få bidrag till särskilt pedagogiskt stöd. Utbildningsanordnaren måste inför Myndigheten för yrkeshögskolan kunna styrka att studenten i fråga har en dokumenterad varaktig funktionsnedsättning för att kunna få bidrag till särskilt pedagogiskt stöd.¹⁸⁴

Utbildningsanordnaren har vidare en skyldighet att se till att studerande som behöver särskilt pedagogiskt stöd får sådant stöd (2 kap. 3 § 2 stycket punkt 3 förordningen om yrkeshögskolan). Denna skyldighet gäller oavsett om utbildningen finansieras med statsbidrag eller genom studerandeavgifter. Intressant att notera är att den studerande inte behöver styrka att den har en dokumenterad funktionsnedsättning för att denna skyldighet ska inträda. Den studerande måste dock bevisa att den har ett behov av särskilt stöd, vilket även kan styrkas genom att den studerande visar på att den hade särskilda stödåtgärder i tidigare utbildningar. Lärarna på studentens befintliga utbildning kan också intyga behovet av särskilt stöd.¹⁸⁵ Därmed har studerande inom yrkeshögskolan en långtgående möjlighet till särskilt pedagogiskt stöd som gäller oavsett om utbildningen får statsbidrag eller inte. Detta gäller oberoende av om Myndigheten för Yrkeshögskolan kompenserar utbildningsanordnaren för stödinsatserna med statsbidrag för särskilt pedagogiskt stöd.

¹⁸⁴ Myndigheten för yrkeshögskolan. Handbok om särskilt pedagogiskt stöd och tillgänglig undervisning i yrkeshögskolan, s. 21 och följande sidor. www.myh.se/Documents/Publikationer/Rapporter/2018/Handbok_om_SPS.pdf

¹⁸⁵ Myndigheten för yrkeshögskolan. Handbok om särskilt pedagogiskt stöd och tillgänglig undervisning i yrkeshögskolan, s. 13-14. www.myh.se/Documents/Publikationer/Rapporter/2018/Handbok_om_SPS.pdf

Det framgår av Myndigheten för yrkeshögskolans webbplats att syftet med det särskilda pedagogiska stödet är att den studerande ska komma i en jämförbar situation med andra studerande.¹⁸⁶ Det särskilda statsbidraget kan ges för skrivtolkning och teckenspråkstolkning samt andra pedagogiska insatser. Tolkningen kan utföras i alla studierelaterade sammanhang som föreläsningar, lektioner, seminarier, grupparbeten, studiebesök och Lärande i Arbetet (praktik). Det framgår att de som har teckenspråkstolk även kan vara i behov av anteckningsstöd.¹⁸⁷

Skuggutredningen har ställt ett antal frågor till Myndigheten för yrkeshögskolan. Den första frågan var om myndigheten kände till något fall där en utbildningsanordnare utan statsbidrag ansett att den inte hade kapacitet att själv bära kostnaden för tolk. Myndigheten uppgav att de inte hade hört talas om ett sådant fall.

Den andra frågan var om Myndigheten för yrkeshögskolan av exempelvis budgetskäl ansett sig vara tvungna att vara restriktiva med att bevilja bidrag till särskilt pedagogiskt stöd. Myndigheten svarade nej på frågan och menade att de har kunnat bevilja bidrag för särskilt pedagogiskt stöd i den omfattning som ansetts behövas för att kunna tillgodose studerandes behov. Myndigheten undersöker dock möjlighet till samordning av stödinsatser för studerande på samma utbildning med liknande behov, stödinsatserna samordnas i de fall de är möjligt.

Den tredje frågan var om Myndigheten för yrkeshögskolan riktat kritik mot en utbildningsanordnare som inte ordnat med tolk till en studerande. Myndigheten genomförde en registerkontroll för de senaste tre årens tillsynsärenden som visade att myndigheten inte haft något sådant ärende under den perioden. Vi har inte stämt av med Myndigheten för yrkeshögskolan om det inkommit några sådana ärenden sedan den 18 juni 2019 då myndigheten lämnade dessa uppgifter.

Konst- och kulturutbildning

Konst- och kulturutbildningar bedrivs av privata utbildningsanordnare som beviljats statligt stöd.

De kan ha tre syften:

- förbereda för högskoleutbildningar som kan leda fram till konstnärliga examina,
- medverka till att utveckla ett kvalificerat yrkeskunnande inom det konstnärliga eller kulturella området, eller
- ha ett innehåll som syftar till att bevara eller utveckla kulturarvet.

Trots att konst- och kulturutbildningarna till viss del får statligt stöd tar de ut en avgift. Enligt 10 § förordningen (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar ska utbildningsanordnaren ta ut en skälig avgift i förhållande till kostnaderna för att bedriva utbildningen. Det finns korta utbildningar vars längd varierar mellan 1 dag och 30 veckor samt långa utbildningar som kan pågå mellan 20 veckor och 3 år.¹⁸⁸

186 Myndigheten för yrkeshögskolan. Studerande med funktionsnedsättning. www.myh.se/Verksamhetsomraden/Yrkeshogskolan/For-utbildningsanordnare/Pedagogiskt-stod-och-tillganglighet - hämtad 2019-08-16.

187 Myndigheten för yrkeshögskolan. Handbok om särskilt pedagogiskt stöd och tillgänglig undervisning i yrkeshögskolan, s. 27. www.myh.se/Documents/Publikationer/Rapporter/2018/Handbok_om_SPS.pdf

188 Myndigheten för yrkeshögskolan. Konst- och kulturutbildningar - Om utbildningarna. www.konstkulturutbildning.se/Om-utbildningarna - hämtad 2019-08-16.

Myndigheten för yrkeshögskolan får enligt 30 § samma förordning lämna extra statsbidrag för pedagogiska stödinsatser till studenter med funktionsnedsättning, detta omfattar tolkinsatser såsom, till exempel teckenspråkstolkning.¹⁸⁹ Det är utbildningsanordnaren som ska ansöka om stödet, därför rekommenderas en studerande som blivit antagen att i ett tidigt skede påtala sina behov till utbildningsanordnaren.¹⁹⁰ Förordningen anger att Myndigheten för yrkeshögskolan får lämna extra statsbidrag för nödvändiga stödinsatser till studerande med funktionsnedsättning som antagits till en utbildning som bidrag lämnas för. Gällande anordnares skyldighet att anpassa studiesituationen måste man enligt Myndigheten för yrkeshögskolan luta sig mot annan lagstiftning då detta inte är reglerat i förordning (2013:871) om stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar.

Privata utbildningar som inte styrs av statliga regler

Tolktjänstutredningen 2011 konstaterade att det fanns ett antal utbildningar som bedrevs i enskild regi som exempelvis utbildning till massör, frisör och vissa reklamutbildningar. Då fanns det ingen rätt till tolk vid sådana utbildningar. En del utbildningsanordnare uppgav att det varit få primära tolkanvändare som velat gå dessa utbildningar. En förklaring till detta kunde enligt utredningen vara att primära tolkanvändare insåg att det skulle vara svårt att få tolk till sådana utbildningar.¹⁹¹

Sedan diskrimineringslagen ändrades år 2015 så att bristande tillgänglighet sågs som en form av diskriminering utvidgades även tillämpningsområdet för diskrimineringslagen. Enligt 2 kap. 5 § omfattas all utbildning med undantag för privatlektioner i hemmet. Det innebär att även privata utbildningar utan offentligt stöd faller inom tillämpningsområdet för förbudet mot diskriminering. Det är dock oklart hur långt en privat utbildningsanordnares ansvar att anordna skrivtolk eller teckenspråkstolk sträcker sig även efter att den nya bestämmelsen i diskrimineringslag trätt i kraft. En enskild utbildningsanordnare lär i de flesta fall i en skälighetsbedömning anses ha en mindre förmåga än en statlig högskola att bära tolkkostnader. Någon form av offentligt stöd även för den här formen av utbildningarna lär behövas för att det ska kunna bli en förbättring.

Utbildningstolkning är kostsamt

Utbildningstolkning är i jämförelse med andra åtgärder för tillgänglighet, mycket kostsamt vilket redan Kunskapslyftskommittén konstaterade. Vid utbildningstolkning till personer med hörselnedsättning krävs vanligen två tolkar om tolkuppdraget vara längre än 1 timme.¹⁹² Det innebär att man utöver lärarens personalkostnader behöver räkna med kostnaden för två tolkar. Kunskapslyftskommittén bedömde redan för 19 år sedan utifrån detta att kostnaden för tolk till EN heltidsstudent på Komvux motsvarade genomsnittskostnaden för en hel undervisningsgrupp på 15 - 20 heltidsstuderanden.¹⁹³

189 Myndigheten för yrkeshögskolan. Konst- och kulturutbildningar - Pedagogiskt stöd och tillgänglighet. www.konstkulturutbildning.se/Om-utbildningarna/Pedagogiskt-stod-och-tillganglighet - hämtad 2019-08-16.

190 Myndigheten för yrkeshögskolan. Särskilt pedagogiskt stöd och tillgänglighet - för dig som studerar på en konst- och kulturutbildning. www.myh.se/Documents/Publikationer/Informationsmaterial/9.Infoblad_SPS_Studerande_KK-150608-tryck.pdf - hämtad 2019-08-16.

191 SOU 2011:83, s. 112.

192 SOU 2000:28, s. 519. Specialpedagogiska skolmyndigheten. Bra att veta om teckenspråkstolkning. <https://webbutiken.spsm.se/globalassets/publikationer/filer/bra-att-veta-om-teckensprakstolkning.pdf>

193 SOU 2000:28, s. 519.

Enligt kommittén kostade (i början av 2000-talet) tolk per år och studerande inom högskolan ungefär 300 000 kronor och inom folkhögskolan ungefär 500 000 kronor.¹⁹⁴

Kostnaden för tolk är direkt relaterad till hur mycket mänsklig interaktion som ska tolkas. Utbildningens längd och upplägg har störst påverkan på kostnaden. En elev eller student behöver tolk till lärarledd undervisning, grupparbeten och även sociala aktiviteter. Låt vara att regionerna ibland anser att sociala aktiviteter för studenter faller inom vardagstolkningen. Om det är en distansutbildning med mycket självstudier skulle exempelvis behovet av tolk minska.

Även problemen med privata utbildningar identifierades av Kunskapslyftskommittén. Enligt kommittén behövde utbildningstolkningen inom privata utbildningar antingen finansieras av den studerande eller av utbildningsanordnaren. Eftersom utbildningarna bedrivs under marknadsmässiga villkor menade kommittén att det sällan lämnar utrymme för utbildningsanordnaren att hitta finansiering till tolkning. I praktiken menade kommittén därför att det endast fanns två fall där primära tolkanvändare kan studera på privata utbildningar med tolk. Detta om utbildningen gavs som en upphandlad arbetsmarknadsutbildning eller som en upphandlad kommunal vuxenutbildning.¹⁹⁵ Man kan därmed utgå från att staten i alla fall varit medveten om avsaknaden av rätten till tolk i privata utbildningar under en lång tid.

Sex år senare uppmärksammade utredningen Översyn av teckenspråkets ställning 2006 att frågan om tolk på privata utbildningar inte var löst. Utredningen nämnde Naprapatutbildningen och Berghs School of Communication som exempel på privata utbildningar.¹⁹⁶

Även Tolktjänstutredningen 2011 berörde problemen med att få tolk till privata utbildningar utan offentligt stöd. Utredningen identifierade att det fanns privata utbildningar som är yrkesutbildningar (till exempel frisör eller massör) och teoretiska utbildningar (till exempel inom reklam och ledarskap). Utbildningarna kunde leda till ett arbete, utgöra fortbildning för yrkesverksamma eller vara avsedda för att deltagare ska kunna utveckla ett fritidsintresse. Utredningen konstaterade att primära tolkanvändare inte hade någon rätt till tolk inom sådana utbildningar. Utredningens kontakter med enskilda utbildningsanordnare visade att det var få primära tolkanvändare som sökte sig till sådana utbildningar. Det var även få primära tolkanvändare som frågade utbildningsanordnarna om möjligheten att få tolk under utbildningen. Tolktjänstutredningen 2011 ansåg att det behövdes ett bättre kunskapsunderlag för att förbättra situationen för primära tolkanvändare som studerar/vill studera sådana utbildningar. Trots att regeringen genom kommittédirektiven hade gett Tolktjänstutredningen 2011 i uppdrag att utreda om det ska införas en rätt till tolk, exempelvis inom privata utbildningar konstaterade utredningen själv att den hade fått en för snäv ram att arbeta inom och att den därför inte kunde genomföra nödvändig kartläggning och datainsamling rörande privata utbildningar.¹⁹⁷

194 SOU 2000:28, s. 511.

195 SOU 2000:28, s. 518.

196 SOU 2006:54, s. 218-219.

197 SOU 2011:83, s. 112+261+263-264.

Skuggutredningens räkneexempel - Privat frisörutbildning i Stockholm

Skuggutredningen vill belysa problemet med tolk inom privata utbildningar med följande exempel. Vi har försökt beräkna tolkkostnaden till en elev som vill bli frisör. Vår uträkning gör dock inte anspråk på att vara fullt autentisk då den bygger på uppskattningar och inte på en noggrann utredning.

Vi har rådfrågat ett tolkbolag har uppgett att det inte alltid behövs två tolkar vid praktiska utbildningsmoment. Tolkbolaget har angett att deras timtaxa för utbildningstolkning enligt ramavtal med Stockholms stad är 742 kronor per timme (exklusive moms) för en auktoriserad tolk som arbetar på dagtid. Tolkbolaget framhåller dock att en privat utbildningsanordnare kan komma att få ett annat pris som är både lägre eller högre. Priset beror på det totala antalet tolktimmar, var utbildningen geografiskt genomförs och vilken kompetens tolken behöver för att kunna tolka inom just den utbildningen. Tolkbolaget vill även framhålla att det finns ett stort behov av att en instans i samhället kan ge råd och stöd till utbildningsanordnare och studenter. Tolkbolaget får ofta frågor som ligger utanför deras uppdrag och expertis.¹⁹⁸ Skuggutredningen väljer för vårt räkneexempleräkneexempls skull att uppskatta tolkkostnaden baserat på timpriset i ramavtalet med Stockholms stad.

Skuggutredningen kontaktade även en frisörskola som bedriver en privat frisörutbildning. Grundutbildningen i Stockholm som bland annat är godkänd av Frisörernas Yrkesnämnd bedrivs på heltid under ett år och studieavgiften är ungefär 150 000 kronor för hela studietiden. Eleven kan låna till studieavgiften genom skolans samarbete med en kreditgivare. Skolan tar in maximalt 14 elever i varje klass. Frisörskolan har uppgett att de i dagsläget inte har några möjligheter att ge extrastöd till studenter med funktionsnedsättning. På frågan om skolan anser att det krävs ett statligt stöd för tolk inom privata utbildningar svarar frisörskolan ja. Skuggutredningen har försökt räkna på hur mycket det skulle kosta att erbjuda tolkning till en frisörselev.

Frisörskolans utbildning består av 1 500 utbildningstimmar. Skolan uppskattar att ungefär 10 - 15 % av tiden utgör praktiska moment där det skulle kunna räcka med en tolk.

Vi väljer att utgå från att 15 % av utbildningstiden kan genomföras med en tolk och 85 % kräver två tolkar. Då blir det 225 utbildningstimmar med en tolk och 1 275 utbildningstimmar med två tolkar. Uppskattad kostnad för tolk till praktiska moment blir 166 950 kronor (742 kr x 225 timmar) medan kostnaden för övrig utbildningstid blir 1 892 100 kronor (742 kronor x 2 tolkar x 1 275 timmar). Den sammanlagda tolkkostnaden blir 2 059 050 kronor exklusive moms.

198 E-post från Stockholmstolkarna AB, daterat 2019-11-14.

Vår bedömning

Enligt Kunskapslyftskommittén medför avsaknaden av offentlig finansiering av tolkkostnaden att antingen den studerande eller utbildningsanordnaren behöver stå för kostnaden. En tolkkostnad på ungefär 2 miljoner kronor är en mycket kännbar summa oavsett vem som ska betala. För utbildningsanordnaren motsvarar den lite mer än 14 frisörelevs studieavgifter, alltså en hel klass. Resonemanget bör överlag vara applicerbart på privata frisörutbildningar som följer Frisörernas Yrkesnämnds krav som anger att det får vara max 16 elever per lärare inom frisörutbildningen.¹⁹⁹

Vårt räkneexempel indikerar att Kunskapslyftskommitténs resonemang om att utbildningstolk till en heltidsstuderande inom Komvux motsvarar genomsnittskostnaden för en hel undervisningsgrupp på 15 - 20 heltidsstuderanden verkar vara överförbart på privata frisörutbildningar.

Naprapatutbildningen

Naprapater är en viktig yrkesgrupp inom hälso- och sjukvården. Det krävs en yrkeslegitimation för att få arbeta som naprapat.²⁰⁰ För legitimation krävs naprapatexamen och ett års praktiktjänstgöring.²⁰¹ I dagsläget är enda utbildningsvägen i Sverige den privata utbildningen som ges av Naprapathögskolan i Stockholm. Utbildningen finansieras genom terminsavgifter, totalt kostar det i dag 408 000 kronor.²⁰² Utbildningen är CSN-berättigande och studenten kan låna upp till 357 120 kronor för att täcka studieavgiften.²⁰³

Än så länge har utbildningen till naprapat inte fått officiell status som högskoleutbildning: naprapatexamen är inte en yrkesexamen som för närvarande regleras av högskoleförordningen. Dessutom finns inte Naprapathögskolan i Stockholm med på listan över enskilda högskolor.²⁰⁴ Det har dock vid flera tillfällen utretts om naprapatutbildningen kan bli en högskoleutbildning.²⁰⁵

Naprapathögskolan i Stockholm kan till följd av att utbildningen i formell mening ännu inte är en högskoleutbildning inte ta del av de nationella medlen för särskilt pedagogiskt stöd som fördelas av Stockholms universitet. Detta väcker frågan om vilka reella möjligheter Naprapathögskolan i Stockholm har för att kunna erbjuda utbildningstolkning om en primär tolkanvändare skulle söka sig till deras utbildning.

Skuggutredningen har varit i kontakt med Naprapathögskolans rektor som vid ett kort telefonsamtal uppgett att det under hans verksamma tid tre år, inte funnits någon student med hörselnedsättning som sökt sig till skolan och uttryckt ett behov av tolk. Rektorn menade att

199 Sveriges Frisörföretagare & Handelsanställdas förbund. Kriterier för godkännande av privata frisörskolor, se § 5. www.frisorforetagarna.se/media/1054/kriterier-20110620.pdf - hämtad 2019-11-14.

200 4 kap. 1 §, Patientsäkerhetslagen, 2010:659.

201 3 kap. 7 §, patientsäkerhetsförordningen, 2010:1369.

202 Naprapathögskolan i Stockholm. Studiemedel & avgifter. <https://naprapathogskolan.se/utbildning/studiemedel-och-avgifter> - hämtad 2019-08-16.

203 Centrala Studiestödsnämnden. Belopp för merkostnadslån till undervisningsavgift. www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/tillagg-till-studiestodet/for-studier-med-studiemedel/merkostnadslan/belopp-for-merkostnadslan-till-undervisningsavgift.html - hämtad 2019-11-14.

204 Universitetskanslersämbetet. Vad är en enskild utbildningsanordnare? www.uka.se/fakta-om-hogskolan/universitet-och-hogskolor/vad-ar-en-enskild-utbildningsanordnare.html - hämtad 2019-08-16.

205 Ringborg E. En väg till högskolan för kiroprakter och naprapater, U09.017. www.regeringen.se/49b72d/contentassets/1346920b119b40de8dec274853ea2b8f/en-vag-till-hogskolan-for-kiroprakter-och-naprapater-u09.017 - hämtad 2019-11-14.

Naprapathögskolan anstränger sig för att kunna ge det stöd som behövs till studenter med andra funktionsvariationer. Rektorns uppfattning var att studentens stödbehov i de flesta fall kan tillgodoses eftersom skolan reserverar medel för att kunna sätta in särskilda pedagogiska insatser.

Problematisering av särskilda områden

Prioriteringslistor är en form av förmynderi

Regionerna prioriterar inkomna tolkuppdrag utifrån på förhand bestämda kriterier. Tolkjänstutredningen 2011 ansåg att prioriteringslistorna innebar att samhället villkorar tolkstödet till situationer och aktiviteter som samhället värderar. Detta samtidigt som hörande individer har makten att välja och besluta i dessa frågor självständigt.²⁰⁶

Vi menar att de principer som är utvecklade för att prioritera behandling av sjukdomar inte lämpar sig för prioritering inom tolkverksamheten. Tolkning är en verksamhet som på många sätt skiljer sig från sjukvård. Tolkning är ett medel för att döva, personer med hörselskada eller dövblindhet ska kunna leva ett självständigt liv. En tolk är en personell insats som ger individen makt över sitt liv och har mer gemensamt med socialtjänstens insatser och personlig assistans än med sjukvården.

Sjukvårdens uppdrag är att behandla sjukdomar. Vården försöker avgöra vem som i första hand ska få ta del av resurserna. Detta sker utifrån en ordning för prioritering som gäller hela vårdtagarkollektivet där individens önskemål underordnas samhällets uppfattning om vem som har störst behov av vården. Inom vården går det nog att generalisera och säga att alla människor först behöver vård för livshotande tillstånd innan de får behandling för mindre allvarliga åkommor.

Medan det kan vara moraliskt försvarbart att sjukvården prioriterar en canceroperation före en skönhetsoperation menar vi att man inte kan säga att det alltid ligger i individens eller samhällets bästa intresse att prioritera tolk till ett bröllop före en öppen föreläsning. När det gäller tolk måste det införas en mycket större grad av individuellt självbestämmande.

Tolkning syftar till att skapa möjligheter för kommunikation. Det handlar om att döva, personer med hörselskada eller dövblindhet ska ha samma rätt till yttrande- och informationsfrihet som alla andra. Som samhällsmedborgare måste man kunna välja att lyssna, utbilda sig och läsa om vilket ämne man vill. Vidare måste man som medborgare ges möjligheten att skriva eller yttra sig fritt om de ämnen som intresserar. Man måste få prata och umgås med vem man vill och engagera sig i de organisationer man vill. Att alla individer tillförsäkras detta är fundamentalt för att vår demokrati ska fungera.

På ett rent mänskligt plan är vi människor kommunikativa varelser. Vi mår väldigt dåligt när vi blir socialt isolerade. Mänskliga relationer bygger på ömsesidighet och självbestämmande och den fria viljan. Alla måste kunna välja vilka de vill umgås med. Detta kolliderar också med prioriteringslistorna som kategoriskt försöker värdera vad som är viktigast för alla tolkanvändare.

206 SOU 2011:83, s. 172.

En individ kanske värderar sitt arbete och kontakten med kollegorna högst medan en annan får hela sin livsluft från sitt sociala umgänge i sin församling. Det kan till och med vara så att föreningskontakten är mycket viktigare för individens välbefinnande än ett besök hos sjukgymnasten, som kommer högre upp i regionens prioriteringslista.

Skuggutredningen insisterar att prioriteringslistorna måste bort. Att staten ska värdera vad som är viktigast i individens liv är en form av förmynderi som inte hör hemma i vår tidsålder. Det är uppenbart att de principer som utvecklats för prioritering inom vården inte lämpar sig för prioritering av tolkning.

Vidare menar Skuggutredningen att det finns stöd i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning för att införa ett system som lägger mycket större vikt vid vad individen värderar. Rätten till självbestämmande är fundamentet i konventionen. Skuggutredningens utgångspunkt är att döva, personer med hörselskada eller dövblindhet ska få tolk när vi behöver det. Om det krävs behovsprövning menar vi att den måste ske utifrån helt nya ramar.

Personer med dövblindhet hamnar mellan stolarna

Personer med dövblindhet är en liten grupp med varierande individuella förutsättningar men som har ett stort behov av individuellt stöd. Den som har dövblindhet är vanligtvis inte fullt ut döv eller blind. Vanligtvis kan den som har antingen nedsatt syn eller hörsel kompensera med det andra sinnet. Eftersom det är väldigt svårt eller nästan omöjligt för den som har dövblindhet att kompensera på detta sätt ses dövblindhet som en egen funktionsnedsättning.²⁰⁷

Enligt Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor behövs nästan alltid specifika kompensatoriska anpassningar och personligt stöd av olika slag för att personer med dövblindhet ska kunna leva ett aktivt och delaktigt liv.²⁰⁸ Det finns dock ofta brist på helhetsperspektiv och samordning som får konsekvenser för den enskilde och som även är samhällsekonomiskt ineffektivt. Just eftersom dövblindhet är ovanligt kan det också vara svårt för exempelvis kommuner att bygga upp den kunskap som är nödvändig för att möta behoven hos denna målgrupp.

Det finns ungefär 2 000 personer med dövblindhet i Sverige. Om man skulle sprida alla individer jämt ut på landets 290 kommuner skulle det bli 6 personer med dövblindhet per kommun. Lägg därtill att åtminstone större städer kan ha en organisation där LSS-frågor hanteras av stadsdelsnämnderna så inser man svårigheten med att bygga upp och upprätthålla nödvändig kompetens för att möta denna målgrupp.

Vidare vill Skuggutredningen framhäva att samhället ofta är utformat utifrån att man antingen ser eller hör, vilket även gäller på detta område. En individ som på grund av nedsatt hörsel behöver tolk för att kunna kommunicera med andra får som bekant vardagstolkning via regionen enligt hälso- och sjukvårdslagen. Den som har en synnedsättning och behöver ledsagning får hjälp av kommunen enligt LSS eller SoL. Tolken skapar möjligheten till kommunikation med andra

²⁰⁷ Socialstyrelsen. Dövblindhet.

www.kunskapsguiden.se/funktionshinder/Teman/dovblindhet/Sidor/default.aspx - hämtad 2019-08-14.

²⁰⁸ Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor. Behov av specifika tjänster. <https://nkcdb.se/dovblindhet/samhallets-stod/behov-av-specifika-tjanster> / Kortfakta om dövblindhet. <https://nkcdb.se/dovblindhet/fakta-om-dovblindhet/kort-fakta> - hämtad 2019-01-09.

människor och ledsagaren är oftast en hjälp för att förflytta sig från en punkt till en annan. En ledsagare kan dock även hjälpa till med annat för att en person ska kunna vara delaktig i samhället. Personer med dövblindhet som behöver tolk för att kommunicera med andra är alltså i behov av vardagstolkning från regionen i kombination med en insats från kommunen för att ta sig till mötet. Det är ingen överdrift att personer med dövblindhet ofta riskerar att falla mellan stolarna till följd av hur den svenska välfärden är organiserad och uppdelad.

Den vanligaste insatsen från kommunen är nog ledsagning men det förekommer även andra varianter där personer med dövblindhet får andra insatser utan rätt till ledsagning. Det kan vara boendestöd, hemtjänst eller bostad med särskild service eller så kan insatsen vara personlig assistans där ledsagningshjälp ingår.²⁰⁹

Skuggutredningen kan konstatera att en förutsättning för att stödet till personer med dövblindhet ska fungera bra är att både kommunen och regionen har god kännedom om individens behov, att dessa samtidigt beviljar den enskilde stöd i den omfattning hen behöver och att insatserna dessutom är samordnade. Ofta finns det en brist på överensstämmelse rörande omfattningen på stödet man får från regionen respektive kommunen.

I rapporten *Dövblindhet i ett livsperspektiv - Strategier och metoder* (andra upplagan) av Göransson & Engh som främst är baserad på djupintervjuer med personer med dövblindhet samt närstående beskrivs problemen med bristen på samordning. I rapporten kan man läsa att flera av personerna uttryckt missnöje med det uppdelade ansvaret mellan kommun och regioner. För att personen ska kunna delta på en konferens krävs det ett beslut från kommunen och ett från regionen. Individen behöver då även förhålla sig till att det kommer två olika personer. En kommunal ledsagare och en tolk från regionen. Det är endast i undantagsfall som ledsagaren också kan taktilt teckenspråk (teckenspråk som uppfattas med känseln och som används för att kommunicera med personer med dövblindhet som är teckenspråkiga). Flera intervjuade personer med dövblindhet uttryckte att det var en stor otrygghet att bli ledsagad av en okänd människa som man inte kan kommunicera med till okända platser.²¹⁰

Här vill Skuggutredningen göra ett förtydligande för läsaren utifrån vår tolkning av det beskrivna problemet ovan: Tänk dig att du har dövblindhet och kommunen skickar dig en ledsagare som har kompetens att ledsaga hörande personer med synnedsättning som kan kommunicera via tal. Ledsagaren ska ta dig till en ny plats. Eftersom ledsagaren inte kan taktilt teckenspråk som är ditt kommunikationssätt, kan ni inte prata med varandra. Ledsagaren kan inte på ett sätt som du kan uppfatta meddela att ”tio meter framför oss finns ett övergångsställe med en hög kant” eller ”nu ska vi hoppa på bussen”. Eftersom detta är hjälpen samhället erbjuder får du acceptera det för att kunna ta dig till läkartiden eller konferensen, trots att du känner dig otrygg över sättet som insatsen utförs på. Under färden får du inte veta vad som händer runt omkring er och du känner kanske inte ens ledsagaren. I stunden berövas du möjligheten till självbestämmande, du kan inte ens tala om för ledsagaren att du spontant behöver gå förbi apoteket eller mataffären på vägen hem. Du blir lotsad från punkt A till B. Att ens försöka ta kontrollen över hur du förflyttar dig på egen hand utan ledsagning kan vara livsfarligt när du varken ser eller hör bilar som kommer.

209 Förbundet Sveriges Dövblinda & Dövblind Ungdom. Remissyttrande rörande Tolktjänst för vardagstolkning, Ds 2016:7. www.fsd.b.se/Filer/S2016-02162-FST.pdf - hämtad 2019-08-14.

210 Göransson L. & Engh H. 2016, s. 125.

Vidare kan man även ifrågasätta insatsens nytta för individen när ledsagning utförs av en ledsagare som inte kan taktilt teckenspråk. Följande citat från en person med dövblindhet som finns i rapporten är mycket talande ”Vad är det för mening med att gå ut och handla kläder med en ledsagare som man inte kan säga ett ord till? Jag kommer ju visserligen till och från affärerna men jag kan ju inte veta hur kläderna jag provar ser ut eller om de passar ihop.”²¹¹

Vad är ledsagning?

Socialstyrelsen definierar i sin termbank en ledsagare som en följeslagare ute i samhället för en person med funktionsnedsättning.²¹² Ledsagning är en insats som är till för att bryta den enskildes isolering så att hen kan komma ut i samhället. När insatsen reglerades i LSS uttryckte ansvarig minister att syftet med insatsen bör vara att den som inte uppfyller villkoren för personlig assistans (där ledsagning kan ingå som en del av assistansen) men som ändå behöver stöd i stället skulle kunna få ledsagning. Ledsagning hade ursprungligen utvecklats som en stödform till personer med synnedsättning men ansågs av ministern även kunna vara till nytta för andra grupper. Exempel på aktiviteter som ledsagning skulle kunna användas för var att besöka vänner, delta i kulturlivet eller för att bara ta en promenad som det uttrycktes i propositionen.²¹³

I boken LSS 2018²¹⁴ framgår det att insatsen ges i form av personligt stöd men det ingår inte hjälp med omvårdnad. Om en person behöver det kan dock hjälp ges med förflyttning, måltider och liknande praktisk hjälp. Ledsagarservice kan även ges genom Socialtjänstlagen. Det är kommunen som bestämmer vem som ska bli ledsagare även om den enskilde ska ha inflytande över insatsens utformning. I boken står att det enligt Högsta förvaltningsdomstolens praxis framgår att syftet med insatsen är att personer som inte är berättigade till assistans ska få ta del av denna mer begränsade insats för att kunna bryta sin isolering. Assistansliknande upplägg på ledsagning passar inte in. Skuggutredningen uppfattar utifrån de rättsfall som redogörs för i boken att utlandsresa i normalfallet inte anses uppfylla kravet på att vara en enklare aktivitet, men det verkar inte helt uteslutet med hänsyn till speciella omständigheter som kan finnas i ett individuellt fall.²¹⁵

Två regelverk med olika utgångspunkter

Eftersom samhällets hjälp till personer med dövblindhet ges enligt två regelverk som har olika utgångspunkter kan det leda till att individen får olika mycket hjälp av kommunen och regionen. Detta trots att det många gånger finns ett behov hos individen att få insatserna utförda samtidigt. Hälso- och sjukvårdslagen är en skyldighetslag och LSS är en rättighetslag. Skyldighetslagen ger aldrig den enskilde någon garanterad nivå på insatsen. Allt är beroende av vilka resurser som finns tillgängliga och hur den enskildes tolkbeställning prioriteras av regionen. Regionen har också rent formellt en möjlighet att återkalla en beviljad tolkbeställning om det exempelvis dyker upp ett högre prioriterat uppdrag. En beviljad tolkbeställning är trots allt ”bara” en serviceåtgärd. Eftersom beviljande av tolkbeställningar inte är myndighetsutövning gäller inte heller principen om att gynnande förvaltningsbeslut inte får återkallas. Ledsagning enligt LSS är däremot

211 Göransson L. & Engh H. 2016, s. 125.

212 Socialstyrelsens termbank. <http://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=681&SrcLang=sv> - hämtad 2019-08-20.

213 Prop 1992/93:159, s. 74+178.

214 Larsson M. & Larsson L-G. 2018.

215 Larsson M. & Larsson L-G. 2018, s. 62-63.

en rättighet (och beslut i frågan utgör myndighetsutövning) som ansöks och beviljas till ett visst bestämt antal timmar per månad som den enskilde har rätt till och därmed får om den uppfyller vissa kriterier.

I departementspromemorian *Tolktjänst för vardagstolkning*²¹⁶ presenterades en lösning som skrapade på ytan av detta problem. Denna innebar dels att det skrevs in i lagen att det vid ett tillfälle då det utfördes vardagstolkning skulle bli tolkens uppgift (i stället för en kommunal ledsagares) att även ge ledsagning och syntolkning i direkt anslutning till tolktillfället. Dessutom föreslogs att det infördes bestämmelser i LSS och SoL om att kommunen och regionen skulle ingå en överenskommelse om samverkan när någon behövde både ledsagarservice och vardagstolkning.

Förbundet Sveriges Dövblinda och Dövblind Ungdom var positiva till att det klargjordes att ledsagning och syntolkning skulle ingå i vardagstolkningen. De ifrågasatte dock att ledsagning och syntolkning enbart skulle ges i anslutning till ett tolktillfälle. Utifrån deras sätt att se på saken fanns det inte något som var enbart syntolkning eller ledsagning. Det behövdes enligt dem ett helhetsperspektiv där tolkning (av vad som sägs), syntolkning och ledsagning ingick. Förbunden var dock skeptiska till bestämmelsen om överenskommelse om samverkan, eftersom de inte trodde den skulle komma att fungera i praktiken.²¹⁷

Enligt Förbundet Sveriges Dövblinda och Dövblind Ungdom krävdes det en totalöversyn av hela livssituationen för personer med dövblindhet ur ett samhällsekoniskt perspektiv för att hitta långsiktiga och hållbara lösningar på gränsdragningsproblemen mellan vardagstolkning och ledsagning. Sådana lösningar var alltså inte möjliga att finna inom ramen för dagens splittrade system menade organisationerna.²¹⁸

Är taktilt teckenspråk ett grundläggande behov?

Högsta förvaltningsdomstolen har i en vägledande dom tagit ställning till om tolkning på taktilt teckenspråk bör räknas som hjälp med ett grundläggande behov av kommunikation enligt Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Fallet rörde en person, som vi här kallar den sökande. Den sökande var en person med dövblindhet som ansökt om insatsen personlig assistans. Högsta förvaltningsdomstolen hade flera frågor att ta ställning till, vi ska kortfattat försöka redogöra för dessa.²¹⁹

Den första frågan som domstolen prövade var om det var relevant att ta hänsyn till att regionen enligt hälso- och sjukvårdslagen har en skyldighet att erbjuda vardagstolkning vid en juridisk prövning av en ansökan om personlig assistans. Anledningen till att den frågan dök upp var att en person enligt LSS bara kan få personlig assistans om det inte finns någon annan aktör i samhället som har ansvar att hjälpa personen. Domstolens slutsats var att det inte var relevant för prövningen av rätten till personlig assistans att ta hänsyn till att regionen erbjuder servicen vardagstolkning. Orsaken var att bestämmelsen i hälso- och sjukvårdslagen var utformad som en

216 Ds 2016:7, s. 47-49.

217 Remissyttrande rörande Tolktjänst för vardagstolkning, Ds 2016:7, s. 3. www.fsd.org/Filer/S2016-02162-FST.pdf - hämtad 2019-08-14.

218 Enligt Förbundet Sveriges Dövblinda & Dövblind Ungdom, 2016, s. 4.

219 Högsta förvaltningsdomstolen. 2018, refererat 44.

skyldighet för regionen att bedriva verksamhet med vardagstolkningen och inte som en rättighet för individen att få tolktjänst i en given situation.

Den andra frågan som domstolen prövade var om tolkning på taktilt teckenspråk skulle anses vara hjälp med ett grundläggande behov utifrån definitionen i 9a § LSS. Endast om svaret på den frågan blev ja skulle personen ha rätt till tolkhjälp genom insatsen personlig assistans. Högsta förvaltningsdomstolen kom fram till att tolkning på taktilt teckenspråk inte utgjorde ett grundläggande kommunikationsbehov för den sökande utifrån lagens definition.

Förklaring som gör domen begriplig:

För läsare som inte är vana vid juridiska frågeställningar kan nämnas att den rättsliga bedömningen av grundläggande behov enligt 9a § LSS inte är detsamma som vilka grundläggande behov en individ har på ett rent mänskligt plan. Den prövning som görs är ofta snäv och avgränsad till kriterier som enligt Högsta domstolens tolkning ingår i lagens kriterier som måste vara uppfyllda i det enskilda fallet. Givetvis är det problematiskt att rättstillämpningen av LSS i dag verkar hamna allt längre bort från de ursprungliga syftena som fanns med införandet av lagen. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade till sin tidigare praxis. Enligt denna praxis ska tre kriterier vara uppfyllda för att en person ska anses behöva personlig assistans för att tillgodose ett grundläggande behov av att kunna kommunicera med andra. Den sökande måste vara i behov av en personlig assistent som har kunskap (1) om individen med funktionsnedsättning, (2) om funktionsnedsättningen (3) om personen med funktionsnedsättnings individuella kommunikationssätt.

Högsta förvaltningsdomstolen menade att alla dessa kriterier inte var uppfyllda i den sökandes fall. Enligt domstolen behövde den sökande tolkhjälp av någon som hade kunskaper om funktionsnedsättningen dövblindhet och kommunikationsmetoden taktilt teckenspråk, men inte nödvändigt att den som ger tolkhjälpen har särskilda kunskaper om den sökande som individ.

Domstolen hänvisade till ett tidigare fall där en pojke med autism och utvecklingsstörning för en fungerande kommunikation ansågs behöva hjälp av en personlig assistent med särskild kunskap om honom, till exempel hur han reagerar i olika situationer och vad hans olika uttryck betydde.

Skuggutredningen uppfattar att Högsta Förvaltningsdomstolen synsätt är att det tredje kriteriet inte är uppfyllt eftersom en person med dövblindhet enligt domstolen kan få en fungerande kommunikation med hjälp av vilken utbildad teckenspråks- och dövblindtolk som helst.

Hur har domen påverkat stödet till personer med dövblindhet?

Konsekvenserna av domen är stora för personer med dövblindhet med behov av taktilt teckenspråk som kommunikationsmetod. Personer med dövblindhet kan inte längre få personlig assistans på grund av sitt kommunikationsbehov. Som bekant tillgodoser inte heller ledsagarservice behovet av kommunikation. Därutöver har vi redan konstaterat att landstingets vardagstolkning inte heller tillgodoser stödbehovet.

På webbplatsen för Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor finns intervjuer med olika personer som drabbats. Att inte längre kunna få assistans har medfört att de intervjuade personerna inte kan leva ett socialt liv och inte självständigt kan göra sådant som att laga mat. En intervjuad uttrycker det som att hemmet blivit som ett fängelse. En annan som redan har låga inkomster

och har daglig verksamhet (ingen lön) får insatser via SoL. Hen måste nu betala 1 433 kronor per månad (insatsen är avgiftsbelagd enligt SoL, men var gratis under LSS) samtidigt som insatsen ges med en lägre ambitionsnivå och i praktiken endast blir en hjälp att överleva, i stället för en hjälp till ett värdigt liv. Personen har hjälp färre timmar än tidigare. Om denna person som bor i en landsbygdskommun åker till läkaren i en annan stad så förbrukas så mycket stödtimmar att hen inte kan träffa sina vänner. Personen får numera också insatsen hemtjänst enligt SoL utförd av en person som inte kan teckenspråk.²²⁰

Personer med dövblindhet kommer i kläm hos Arbetsförmedlingen

Som framgår i en tidigare del av detta avsnitt kunde bidraget till litteratur och tolk tidigare även finansiera dövblindtolkning under resa till utbildning på vissa håll i landet. Följden av den nya praxisen hos Arbetsförmedlingen är att personer med dövblindhet beviljas tolk under själva utbildningen men inte under resan till utbildningen vilket är problematiskt eftersom syftet med ledsagarservice är att bryta den enskildes isolering.

Regionernas prioriteringslistor drabbar personer med dövblindhet

Regionernas prioriteringslistor är skeva i förhållande till behoven hos personer med dövblindhet. Personer med dövblindhet är en heterogen grupp med stora individuella variationer varför det är vanskligt att exempelvis definiera att personen alltid är i större behov av tolk vid ett läkarbesök framför ett föreningsmöte. Tvärtom kanske en individ med dövblindhet som ser eller hör tillräckligt bra för att ha kommunikation med en person på mycket nära håll kommunicera med en läkare, men inte alls klara av att vara med på ett föreningsmöte utan tolk.

Bristande nationell likvärdighet

Statsbidraget

Dagens statsbidrag infördes år 1994 som ett tillfälligt statsbidrag som skulle stimulera regionerna att anställa fler tolkar i enlighet med Handikapputredningen 1989:s förslag. Bidraget höjdes i etapper med 15 miljoner kronor årligen under en fyraårsperiod tills slutnivån på 75 miljoner kronor var nådd år 1998. Tanken var att bidraget skulle finnas under dessa 5 år. Trots det har staten fortsatt att betala ut bidraget varje år sedan år 1998 med samma summa.²²¹ Även år 2019 låg statsbidraget på ungefär 75 miljoner.²²²

Teckenspråksutredningen 2006:s undersökning visade att regionernas egenfinansiering utöver statsbidraget varierade kraftigt. Vissa regioner satsade själva så lite pengar att statsbidraget finansierade 70 % av tolkverksamheten medan motsvarande siffra för de mer ambitiösa regionerna var 30 % eller mindre. Statsbidraget hade knappast fungerat som det var tänkt i de fall där det täckte mer än 40 % av totalkostnaderna. Teckenspråksutredningen 2006 refererade också till en

220 Jalakas A. Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor. Evelina förlorade sin personliga assistans: "Att inte få lov att kommunicera, är det ett värdigt liv?" <https://nkcd.se/evelina-forlorade-sin-personliga-assistans-att-inte-fa-lov-att-kommunicera-ar-det-ett-vardigt-liv/> Efter att assistansen drogs in känner sig Eva som en fånge i sitt eget hem. <https://nkcd.se/efter-att-assistansen-drogs-in-kanner-sig-eva-som-en-fange-i-sitt-eget-hem> - hämtad 2019-08-14.

221 Socialstyrelsen. Förändrad statsbidragsmodell för tolktjänsten i landstingen - en studie av hur finansieringen och tolkbristen har påverkats, s. 8, 2011-07.

222 Regeringen. Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende anslag 4:2. Regeringsbeslut daterat 2019-03-21, S2019/01373/FST / Regleringsbrev för anslag 4:2, anslagspost 2.1. www.esv.se/pages/regleringsbrevpdf.aspx?RBID=19979&Version=HelaBrevet&File=Anslag+4%3a2.pdf

utvärdering av statsbidraget som Riksrevisionen gjorde år 2002. Den visade att regionernas egenfinansiering varierade mellan 1 765 %, att det var oklart vilka kostnader statsbidraget var avsett att kompensera för samt att statsbidraget hade en låg träffsäkerhet.²²³

Teckenspråksutredningen 2006 ansåg att slutmålet skulle vara att statsbidraget skulle bakas in i det allmänna statsbidraget till sjukvårdshuvudmännen, men att tiden inte var mogen för detta än. Det faktum att det fanns en diskrepans mellan beställda och utförda tolkuppdrag visade att bidraget fortfarande behövdes för utbyggnaden av tolktjänsten i den riktning som Handikapputredningen 1989 hade formulerat. Det vill säga till målen om en tolk per 12 primära tolkanvändare som fick 3 timmar/tolkning per vecka och att personer med dövblindhet fick 8 timmar dövblindtolkning per vecka. Samtidigt var det ett problem att regionernas egenfinansiering varierade så kraftigt och att vissa regioner hade en låg grad av egen finansiering. Detta gällde även om utvecklingen sett i hela landet hade gått i en positiv riktning de senaste åren. Enligt utredaren behövdes statsbidraget fortfarande men det var viktigt att framhäva dess ursprungliga syfte, nämligen som ett stimulansmedel för att få regionerna att bygga ut tolktjänsten.²²⁴

Utredaren föreslog att statsbidraget på 75 miljoner kronor skulle bestå men föreslog en förändrad, mer rättvis fördelning. Statsbidraget skulle täcka 40 % av regionernas totala kostnader utifrån vad som rådde år 2005. Fördelningen skulle förändras successivt under en treårsperiod. Teckenspråksutredningen 2006 föreslog även att det skulle införas en "kontrollstation" där statsbidragets fortsatta existens och fördelning skulle ses över igen efter fem år.²²⁵ Skuggutredningen konstaterar dock att Teckenspråksutredningen 2006 inte föreslog några mer explicita krav eller villkor för att ta del av statsbidraget som staten kunde använda som styrmedel gentemot regionerna.

Ett år efter införandet av det nya statsbidraget gjordes en utvärdering av Socialstyrelsen. Resultatet redovisades i rapporten Förändrad statsbidragsmodell för tolktjänsten i regionerna - En studie av hur finansieringen och tolkbristen har påverkats. Undersökningen visade att utvecklingen gick åt rätt håll, betydligt fler regioner än tidigare låg i närheten av att statsbidraget finansierade 40 % av vardagstolkningen, alla regioner egenfinansierade tolkningen med mer än 50 %. Tolkbristen i landet som helhet hade minskat procentuellt samt i reella tal under åren 2007 - 2010 men förändringarna var indirekta och kunde inte tydligt kopplas till fördelningsmodellen för statsbidraget. Socialstyrelsen menade att det inte räckte med att avläsa hur tolkcentralerna samlat rapporterat in tolkbristen. Det behövdes systematiska uppgifter om tolktjänsten och tolkanvändarna. Eftersom det fanns begränsade möjligheter att få fram sådana uppgifter skulle de uppgifter man kunde få fram bli osäkra. Det fanns också ett mörkertal vad gällde det faktiska behovet av tolk. Socialstyrelsen pekade på Tolktjänstutredningen 2011:s uppdrag att kartlägga målgruppens behov av tolk samt det arbete som pågick inom Talför och nätverket Nysam för att samordna statistik för tolktjänsten som behövdes för att kunna följa upp tolkverksamhetens utveckling. Slutligen menade Socialstyrelsen att det var viktigt att statsbidraget och fördelningsmodellen i framtiden kunde belysas och värderas utifrån tolkanvändarnas behov och utifrån en utvecklad nationell statistik.²²⁶

223 SOU 2006:54, s. 248-250.

224 SOU 2006:54, s. 253-254.

225 SOU 2006:54, s. 253-255.

226 Socialstyrelsen 2011, s. 7+26-29.

Tolktjänstutredningen 2011²²⁷ höll med om att utvecklingen gick åt rätt håll, samtidigt som man konstaterade att de nationella variationerna ändå var för stora. Regionernas skillnader i egenfinansiering gjorde att samma tolksituation i en region kunde leda till bifall och till avslag i en annan. Detta berodde på att regionerna hade olika ekonomiska förutsättningar och gjorde olika bedömningar i enskilda fall. Utredningens slutsats var att grundproblemet med olika tillgång till tolk och olika kvalitet på tolkningen skulle kvarstå så länge vardagstolkningen tillhörde regionerna.

Stoppa missbruket av ansvars- och finansieringsprincipen

Enligt Tolktjänstutredningen 2011 har den så kallade ansvars- och finansieringsprincipen varit en grundläggande princip som format svensk funktionshinderspolitik sedan 1970-talet.²²⁸ Principen har byggt på en tanke om inkludering och har ansetts viktig för att verksamheter i hela samhället ska vara tillgängliga för alla, även för personer med funktionsvariationer. Principen innebär att varje del av samhället ska ta sitt ansvar för att dess verksamhet är tillgänglig och kostnaderna för detta ska finansieras av ansvarig huvudman inom ramen för den ordinarie verksamheten.²²⁹ Åtgärder för tillgänglighet förväntas därmed vara en självklar del av all verksamhet. Ett tågbolag måste, till exempel säkerställa att personer som sitter i rullstol kan åka med deras tåg och bekosta nödvändiga anpassningar genom sina vanliga intäktskällor, exempelvis genom att sprida ut kostnaden för detta på alla biljetter som säljs.

När man läser regeringens handlingsplan för funktionshinderspolitiken blir det tydligt att ansvars- och finansieringsprincipen främst är en strategi för att göra samhället tillgängligt. I handlingsplanen skrev regeringen att tillgänglighet var en viktig demokratifråga. Åtgärder för tillgänglighet sågs för ofta som en kostnad fastän de enligt regeringen var en investering. Ökad tillgänglighet var enligt regeringen en vinst för samhället och individen eftersom det ledde till att människor med funktionsnedsättning kunde arbeta, studera och klara sig i vardagen. Vidare ansåg regeringen att många åtgärder för tillgänglighet var både enkla och billiga att genomföra. Som exempel nämndes att det inte skulle bli särskilt dyrt att göra en webbplats tillgänglig för personer med synnedsättning om man tänkte på deras behov redan från början. Eftersom kostnader för tillgänglighet ofta uppstod om man inte tänkt tillgängligt från början framhävde regeringen ansvars- och finansieringsprincipen som den grundläggande principen för tillgänglighet. Undantag från principen kunde ske när kostnaderna blev för stora för en huvudmans ekonomi varpå det offentliga kunde träda in eller när andra lösningar ansågs vara bättre.²³⁰

Ansvars- och finansieringsprincipen har aldrig slagits fast i en egen lag och är således inte någon självständig rättsprincip som kan åberopas i domstol. Skuggutredningen skulle vilja förklara den som politisk princip som funnits i bakgrunden och varit vägledande för hur politikerna utformat lagar. Som statens egna utredningar beskriver det, har lagstiftaren valt en strategi som gått ut på att låta principen komma till uttryck genom rättsregler som gäller för särskilt viktiga verksamheter.²³¹ När bristande tillgänglighet blev en form av diskriminering år 2015 blev detta

227 SOU 2011:83, s. 201.

228 SOU 2011:83, s. 48.

229 Prop. 1999/2000:7, s. 16.

230 Prop. 1999/2000:7, s. 30.

231 SOU 2011:83, s. 49 / Ds 2010:20, s. 236.

en fortsättning på samma lagstiftningsteknik. Den nya bestämmelsen syftade till att i praktiken stärka principens genomslagskraft.²³²

Som framgått ovan är det möjligt att göra undantag från ansvars- och finansieringsprincipen om det finns goda skäl till det, exempelvis när kostnaderna är höga. Enligt Tolktjänstutredningen 2011 kan undantag från principen vara motiverade när det är extra viktigt att en insats för tillgänglighet faktiskt blir genomförd.

Skuggutredningen anser att ansvars- och finansieringsprincipen kommit att bli en missförstådd princip. Principen är främst lämplig för att kräva att en verksamhetsutövare gör nödvändiga investeringar genom att exempelvis köpa in en ramp, hörselslinga eller liknande. Vi menar dock att tolktjänst till personer med hörselnedsättning ställer andra krav. När det anlitas tolk till personer med hörselnedsättning är det en insats som ofta är både personalintensiv (vanligen behövs två tolkar) och kostsam samtidigt som insatsen endast kan nyttjas vid tolktillfället. Om flera personer med dövblindhet är närvarande kan det bli ännu mer kostsamt för en verksamhetsutövare, eftersom varje person behöver en egen tolk.

I fallet med den döve lektorn resonerade Arbetsdomstolen att anpassningsåtgärderna var oskäligen för arbetsgivaren. Domstolen lade särskild vikt vid att kostnaden för tolk var hög (årskostnaderna motsvarade sökandens heltidslön minus arbetsgivaravgifter), att det var en återkommande kostnad och att insatsen inte kunde komma andra arbetstagare med funktionsnedsättning till del (Arbetsdomstolen 51/17). Skuggutredningen menar det är ett direkt hot mot möjligheten för personer med hörselnedsättning att verka i samhället, om inte staten tar över ansvaret för att tillgodose vårt behov av tolkning. Att fortsätta hävda att ansvars- och finansieringsprincipen ska gälla för tolkning innebär att man missbrukar denna princip som faktiskt syftar till att göra samhället mer tillgängligt. Vi menar att det strider mot de övergripande funktionshinderspolitiska målen om full delaktighet att fortsätta förespråka en viss metod för inkludering som uppenbart inte fungerar i detta fall.

En ifrågasatt princip när det gäller tolkning

Detta är dock inte första gången som det ifrågasatts om ansvars- och finansieringsprincipen är lämplig för tolktjänster. Det har främst skett inom utbildningssektorn men resonemangen är giltiga även i andra kontexter, inte minst i arbetslivet. Inom både utbildning och arbetsliv är det vanligen fråga om ett långvarigt förhållande mellan huvudman (utbildningsanordnare/arbetsgivare) och enskild (elev/student/arbetstagare) samtidigt som behovet av tolk är återkommande och därmed kostsamt för den enskilda verksamheten. Såväl Teckenspråksutredningen 2006 som Tolktjänstutredningen 2011 nämnde att Kunskapslyftskommittén i sitt betänkande *Kunskapsbygget 2000 - det livslånga lärandet* (Kommittén om ett nationellt kunskapslyft för vuxna 2000) hade föreslagit att staten tar över ansvaret för att finansiera utbildningstolkning inom all offentligt finansierad vuxenutbildning.²³³

Skuggutredningen har läst den delen av Kunskapslyftskommitténs betänkande som rör förslaget om utbildningstolkning. Kunskapslyftskommittén hade i uppdrag att lämna förslag som skulle göra det möjligt för studeranden med funktionshinder att kunna delta i vuxenutbildningen

232 Ds 2010:20, s. 236.

233 SOU 2006:54, s. 216 / SOU 2011:83, s. 97.

under likvärdiga villkor. Kartläggningen visade att studerande som behövde tolk hade betydande svårigheter att få finansiering för tolkningen och att grundorsaken till detta var att utbildnings-tolkning var kostsamt för utbildningsanordnaren. Eftersom principen inte var tydligt reglerad i lag innebar detta i praktiken att utbildningsanordnare inte var skyldiga att erbjuda utbildnings-tolkning, och många utbildningsanordnare avstod därmed av ekonomiska skäl från att anlita tolk. Detta medförde att den studerande hade en svag ställning gentemot utbildningsanordnaren. Om hen valde att inte ordna med tolk skulle den med behov av utbildningstolk vara förhindrad att delta i utbildningen.²³⁴

Skuggutredningen anser att rätten till inkludering för den som behöver tolk för att delta i kommunal vuxenutbildning i praktiken inte har förbättrats sedan dess. Inte heller lagändringen som medförde att bristande tillgänglighet skulle ses som en form av diskriminering har förbättrat ställningen. Reformen syftade förvisso till att stärka ansvars- och finansieringsprincipens genomslagskraft men kravet på att åtgärderna ska vara skäligen leder inte till att ge enskilda rätt till mer kvalificerade anpassningsåtgärder. Huvudregeln skulle även i fortsättningen vara att åtgärder för tillgänglighet skulle ses som en självklar del av totalkostnaderna för att bedriva verksamheten.²³⁵ Regeringen konstaterade i sin proposition att det i utbildningsformer där det inte enligt annan lagstiftning fanns en långtgående rätt till särskilt stöd i regel endast var åtgärder för tillgänglighet av ”enklare beskaffenhet” som kunde komma ifråga med stöd av den nya bestämmelsen i diskrimineringslagen.²³⁶ I konsekvensbedömningen för utbildningsområdet konstaterade regeringen ”Som nämnts ovan bör skälighetsbedömningen inte leda till några krav utöver vad som ställs i gällande lagstiftning och bör därför inte leda till annat än försumbara kostnader.”²³⁷

Även andra aktörer har problematiserat ansvars- och finansieringsprincipen vad gäller tolkning. År 2004 skrev dåvarande Högskoleverket följande i en rapport om teckenspråkstolkning för studerande som författades på uppdrag av regeringen:

”Principen om att varje offentlig verksamhet står för sina egna kostnader på handikappområdet är en rimlig utgångspunkt. Det finns dock inga regler utan undantag. Avseende finansieringen av teckenspråkstolkning för studenter så skulle ansvars- och finansieringsprincipens efterlevande få till följd att kostnaderna fördelades mycket ojämnt mellan lärosätena. Vilket i sin tur, givet de höga kostnader som följer med varje teckenspråkig student, skulle skapa incitament för att försöka få teckenspråkiga studenter att undvika att söka till det egna lärosätet.”²³⁸

I ett annat sammanhang, skrev Stockholms universitet följande i ett remissvar till regeringen:

”Förslag om överföring av det ekonomiska ansvaret för tolktjänsten till andra sektorer i samhället genom tillämpning av ansvars- och finansieringsprincipen föranleder därför en viss oro. Ett delat ekonomiskt ansvar ger utrymme för tolkningar och diskussioner mellan olika huvudmän om

234 SOU 2000:28, s. 566.

235 Ds 2010:20, s. 236. / Prop. 2013/14:198, s. 112.

236 Prop. 2013/14:198, s. 75-79+118.

237 Prop. 2013/14:198, s. 118.

238 Högskoleverket. Teckenspråkstolkning för studerande - ett regeringsuppdrag. Reg. nr. 61-303-04, s. 14. www.uka.se/download/18.12f25798156a345894e2b13/1487841911556/2004-05-10_teckensprak.pdf - hämtad 2019-08-12.

betalningsansvaret. Detta riskerar att få långtgående konsekvenser för döva personers möjlighet att delta i samhällsdebatten, ge och få information och ha en aktiv fritid på lika villkor som andra. Ansvars- och finansieringsprincipen, så som den tolkas och används av flertalet regioner i dag, riskerar att leda till att döva ställs utanför arrangemang som organiseras av såväl privata som offentliga och ideella aktörer som inte anser sig ha ekonomisk möjlighet att bekosta tolk. Detsamma kan sägas gälla i arbetslivet där arbetsgivaren i dag betalar merparten av tolk-kostnaderna, vilket i sin tur kan leda till att döva blir mindre attraktiva på arbetsmarknaden och riskerar att ses som en ekonomisk belastning i stället för individer med unika kompetenser.”²³⁹

Avslutande kommentar

Regeringen har i direktiven till både Tolktjänstutredningen 2011 och departementspromemorian Ds 2016:7 konsekvent betonat att ansvars- och finansieringsprincipen fortsatt ska gälla när det gäller tolkning till personer med hörselnedsättning.²⁴⁰ Vår utredning visar dock att det just är inom de områden där staten frångått ansvars- och finansieringsprincipen och avsatt särskilda medel för tillgänglighet och teckenspråkstolkning som tolktjänsten faktiskt fungerar. Det är just vid studier på högskola/universitet, yrkeshögskola och folkhögskola som resurserna för tolkning visat sig vara tillräckliga för att täcka behoven. Vi menar att nästa statliga utredning om framtidens tolktjänst måste ges utrymme att utvärdera ansvars- och finansieringsprincipens lämplighet när det gäller tolktjänst och även ha utrymme att föreslå lösningar som frångår principen.

Om regering och riksdag håller fast vid att ansvars- och finansieringsprincipen även ska gälla framöver vid tolkning till personer med hörselnedsättning finns två möjliga alternativa utfall som vi ser det. I det första huvudalternativet fortsätter dagens regelverk att gälla. Staten ger bara ett lite större statsbidrag och informerar arbetsgivare om deras i praktiken obefintliga skyldigheter och vilka möjligheter som finns. Vi menar att denna strategi har lika stor chans med att lyckas lösa problemet som när någon försöker packa ned en fullvuxen kamel i en kabinväska, det är nästan helt omöjligt. Grundproblematiken att tolktjänst är kostsamt kvarstår och personer med hörselnedsättning kommer konsekvent att sållas bort. Risken är uppenbar att samhället fortsätter utestänga personer med hörselnedsättning från möjligheten att vara delaktiga eftersom nödvändiga åtgärder inte vidtas. I det fallet kommer Sverige att fortsätta bryta mot de funktionshinderspolitiska målen.

I vårt andra huvudalternativ kan diskrimineringslagen skärpas rejält men vi tror inte att det är en framkomlig väg. En slopad skälighetsbedömning rörande tolkning skulle medföra att personer med hörselnedsättning skulle få den rätt till tolk som de behöver. Detta skulle vara en möjlig strategi för att nå målet om inkludering men det skulle ske genom att vältra över kostnaden på privata verksamhetsutförare och förmodligen tvinga flera av dem att gå i konkurs.

Det finns flera problem som är förenade med att vältra över kostnaden på arbetsgivaren. För det första riskerar det att markant öka risken för att primära tolkanvändare blir mer utsatta på arbetsmarknaden. En döv som behöver tolk i sitt arbete kan lätt komma att känna sig som en belastning

239 Stockholms universitets yttrande över departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning, Ds 2016:7. Socialdepartementets diarienummer, S2016/02162/FST, s. 2.

240 Jämför SOU 2011:83, s. 314. Socialdepartementet. Direktiv för översyn av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet inom vissa samhällsområden. Diarienummer S2014/1365/FST.

för sin arbetsgivare och hamna i ett utsatt läge, med en känsla av att ”kosta för mycket”, behöva känna tacksamhet eller som objekt för välgörenhet. Den som känner att den står i tacksamhets-skuld till arbetsgivaren får det svårare än andra arbetstagare att ställa krav om det, till exempel finns brister i arbetsmiljön.

Det skapas även praktiska problem för arbetsgivaren. Med tanke på de betydande kostnader som kan vara förenade med tolkning kan föreningar få större kostnader än de klarar av. Även offentligt finansierade verksamheter skulle kunna få problem med denna lösning. Om exempelvis en skola eller vårdcentral anställer en medarbetare ska kostnaderna för detta täckas av skolpengen eller den standardiserade ersättningen från regionen. Dessa verksamheter får inte ta ut några avgifter från sina elever eller patienter. En förstärkt diskrimineringslag som medför att verksamheten måste anställa den mest kvalificerade, även om den har ett stort behov av tolk, skulle sannolikt tvinga fram nedskärningar i andra delar av verksamheten.

3.5 Fördjupning om 2000-talets utredningar

Flera statliga utredningar och utvärderingar har haft i uppdrag att se över tolktjänsten eller närliggande frågor. Denna genomgång gör inte anspråk på att vara fullständig men den täcker de viktigaste utredningarna och utvärderingarna.

Kunskapslyftskommittén

Kunskapslyftskommittén arbetade i fem år mellan åren 1995 - 2000. Det var en parlamentariskt sammansatt kommitté, vilket betyder att den var en statlig utredning som bestod av en kommitté med en representant från varje riksdagsparti. Dess uppdrag var att ta fram ett underlag för nationell svensk vuxenutbildningspolitik. Ett av utredningens specialuppdrag var att utreda situationen för studerande med funktionsnedsättning. Kunskapslyftskommittén valde att se på vuxenutbildningspolitiken i ett helhetsperspektiv. Man hoppades att dess olika förslag skulle öppna för en bred diskussion och föra Sverige i riktning mot ett kunskapssamhälle som var för alla.²⁴¹

Kunskapslyftskommitténs kartläggning visade att det fanns betydande svårigheter att få finansiering för utbildningstolkning till studeranden med hörselnedsättning som behövde tolk. Kommitténs slutsats var att detta berodde på att utbildningstolkning var förknippat med stora kostnader för utbildningsanordnaren. Studeranden ansågs ha en svag rättslig ställning och detta resulterade ofta i att utbildningsanordnare av ekonomiska skäl inte erbjöd utbildningstolkning. Vidare menade kommittén att staten hade ett övergripande ansvar för att ”teckenspråkstalande” skulle ges samma möjligheter att delta i vuxenutbildningen med utbildningstolkning, det vill säga även kommunerna var ansvariga för att tillhandahålla utbildning på exempelvis Komvux.²⁴²

²⁴¹ SOU 2000:28, s. 3-4+17-18.

²⁴² SOU 2000:28, s. 565-567.

Konkret föreslogs följande:

- Kommuner befrias från ansvaret att finansiera utbildningstolkning i Komvux. Staten tar över ansvaret för all utbildningstolkning inom offentligt finansierad utbildningstolkning genom ett samlat anslag hos en huvudman.²⁴³
- Statsbidraget till kommunerna för kommunal vuxenutbildning minskas i proportion till förväntade kostnadsökningar för staten.²⁴⁴
- De medel som används för utbildningstolkning i högskolan överförs till det föreslagna samlade anslaget för utbildningstolkning i utbildning för vuxna.²⁴⁵
- Höjda ambitioner för utbildningstolkning inom studieförbundens studiecirkelverksamhet.²⁴⁶
- Tidigare avsatta medel för utbildningstolkning inom studieförbundens studiecirkelverksamhet överförs till det föreslagna samlade anslaget för utbildningstolkning.²⁴⁷
- En särskild utredning görs för att se hur förslagen ovan kan genomföras.²⁴⁸

Utredningen av teckenspråkets ställning 2006

I december 2003 tillkallades en statlig utredning som hade i uppdrag att undersöka teckenspråkigas rätt och möjlighet att använda sitt språk i olika sammanhang. Utredningen presenterade sitt betänkande den 11 maj 2006 och fick beteckningen SOU 2006:54. Vi har i denna rapport kallat den Teckenspråksutredningen 2006.

Utredningen undersökte bland annat samhällets syn på teckenspråket och teckenspråkiga, utbildning på teckenspråk, teckenspråksutbildningar och samhällets stöd till teckenspråkiga genom tolkning. Utredningen lämnade även förslag till åtgärder. Nedan kommer vi endast översiktligt beröra det som rörde tolkfrågan.

Teckenspråksutredningen 2006 gjorde bedömningen att teckenspråkigas behov av vardagstolkning inte var fullt tillgodosett av samhället. Det var vidare oklart var gränsen gick för vad som ingick i vardagstolkning och vad som var andra aktörers ansvar, särskilt inom arbetslivet. Det var dessutom inte självklart för myndigheter att använda tolk när det behövdes i kontakten med enskilda. I denna fråga lämnade Teckenspråksutredningen 2006 två förslag. Dels skulle Socialstyrelsen ges uppdraget att förtydliga vad som ingår i begreppet vardagstolkning. Dels skulle Arbetsförmedlingen ges uppdraget att redovisa hur de olika stöden som myndigheten erbjöd tillgodosåg teckenspråkigas behov av information på teckenspråk och stöd i arbetslivet i form av teckenspråk.²⁴⁹

Enligt Teckenspråksutredningen 2006 utgjorde teckenspråkiga en språklig minoritet med ett extra stort behov av att kunna använda sitt eget språk och av att kunna få information på sitt språk. Medan andra språkliga minoriteter ändå kunde lära sig majoritetsspråket så fanns det en

243 SOU 2000:28, s. 568.

244 SOU 2000:28, s. 568.

245 SOU 2000:28, s. 573-574.

246 SOU 2000:28, s. 578.

247 SOU 2000:28, s. 578.

248 SOU 2000:28, s. 586.

249 SOU 2006:54, s. 197.

funktionsnedsättning som hindrade teckenspråkiga från att kunna göra detta konstaterade utredningen. Eftersom endast ett fåtal människor behärskade teckenspråk behövde denna minoritets delaktighet i samhället tillgodoses genom tolk och översättningar av information till teckenspråk. En tillräcklig tillgång till tolk ansågs vidare vara en förutsättning för fullgod kommunikation.²⁵⁰

Efter att ha utvärderat statsbidraget på 75 miljoner kronor per år till regionerna föreslog utredningen att bidraget skulle stå fast. Den ursprungliga tanken med statsbidraget var att det skulle vara ett stimulansbidrag som skulle få regionerna att bygga ut sin tolktjänst men vissa regioner hade i stället använt statsbidraget som ett sätt att minska sin egen finansiering av sin tolktjänst. Samtidigt konstaterades att bidraget fortfarande behövdes. Teckenspråkutredningen 2006 föreslog därför att bidraget och dess summa skulle stå fast men att modellen skulle fördelas utifrån varje landstings faktiska kostnader för tolktjänsten. Statsbidraget skulle sedan utvärderas efter 5 år.²⁵¹

Utredningen tog även upp teckenspråkiga förtroendevaldas situation.²⁵²

Socialstyrelsens rapport år 2008 om vardagstolkning

Rapportens titel var *Begreppet vardagstolkning - Om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade*. I rapporten som skrevs på uppdrag av regeringen gjordes en kartläggning av hur regionerna tillämpade hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser om vardagstolkning. Vidare ingick det i uppdraget från regeringen att Socialstyrelsen skulle klargöra vad som ingick i landstingets ansvar att tillhandahålla vardagstolkning.

Kommentar från Skuggutredningen angående rapportens ställning

Denna rapport från Socialstyrelsen har inte bara tillmätts rollen att beskriva regionernas praxis. Rapporten har också haft en normerande verkan på regionernas tillämpning av bestämmelsen om vardagstolkning. Genom rapportens klargöranden har regionernas snävare praxis kring vad som ingår i vardagstolkningen legitimerats. När man läser förarbetena till dagens bestämmelser är det uppenbart att dagens praxis ligger långt ifrån de ambitiösa målsättningar som ursprungligen formuleras för tolktjänsten. Skuggutredningen menar att Socialstyrelsens rapport i praktiken kommit att tillmätas en likvärdig betydelse som förarbetena. Det kan dock problematiseras och ifrågasättas när en lag som tidigare beslutats av riksdagen och som ska tillgodose mänskliga rättigheter på detta sätt inskränks eller smalnas av genom regeringsuppdrag och rapporter från myndigheter. Förarbeten till en lag i form av statliga utredningar och regeringens uttalanden i en proposition som föregår riksdagens lagstiftande, får sin juridiska tyngd endast när riksdagen stiftar en lag som ligger i linje med uttalanden som gjorts i dessa dokument. När så sker kan dessa dokument utgöra ett underlag för att uttolka lagstiftarens vilja. Det är ur detta perspektiv svårt att se hur denna rapport, som inte är en del av ett lagstiftningsärende och som inte kan anses vara en rättskälla i traditionell bemärkelse, har tillskrivits en så stark och avgörande betydelse för uttolkningen av bestämmelserna om vardagstolkning.

Socialstyrelsen framhåller i sin rapport att det är viktigt att särskilja om regioner gör olika tolkningar av innebörden av begreppet vardagstolkning och när dessa utifrån en likvärdig tolkning av

250 SOU 2006:54, s. 198.

251 SOU 2006:54, s. 237.

252 SOU 2006:54, s. 259-267.

begreppets innebörd gör olika prioriteringar (Socialstyrelsen år 2008 s. 39). Ur en primär tolkanvändares perspektiv är det oavsett vilket problematiskt att inte kunna få sitt mänskliga behov av tolk tillgodosett. Eftersom det är viktigt att även vår rapport bidrar till att bringa klarhet över problemen med tolktjänsten har vi i rapporten försökt skilja på dessa fenomen i den mån det varit möjligt. Som intresseorganisationer som företräder primära tolkanvändare får vi ofta värdefull feedback från våra medlemmar om deras upplevelse av tolktjänsten. Vi tror dock inte alltid att primär tolkanvändare som hör av sig till oss och som fått avslag på en tolkbeställning gjort en djupare analys av vilken av dessa faktorer som varit grundorsaken till avslaget.

SOU 2011:83 - Tolktjänstutredningen 2011

I betänkandet *En samlad tolktjänst: samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet* (SOU 2011:83) föreslogs att en statlig aktör skulle ta över ansvaret för det som är vardagstolkning enligt dagens regler. Vi har refererat till den som Tolktjänstutredningen 2011. Den statliga aktören skulle vara en egen myndighet och skulle ta över ansvaret för vardagstolkning samt ha ett nationellt ansvar för att samla in och sprida kunskap om tolkanvändning i samhället. Tolktjänstutredningen 2011 försökte heltäckande beskriva tolkanvändningen inom olika samhällsområden och även kartlägga problemen med hur dagens tolktjänst fungerar. Vidare lämnades ett flertal förslag till reformer. Vi kommer nedan att beskriva några av dessa i korthet.

Trots att intresseorganisationerna ställde sig bakom förslaget genomfördes det aldrig. Så vitt Skuggutredningen är informerad tyckte politikerna att de ekonomiska konsekvenserna av förslaget inte var tillräckligt utredda. Detta framgår av remissvaren från Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor, Talför (organisationen för tolkcentralernas chefer) samt det gemensamma svaret från Förbundet Sveriges Dövblinda och Dövblind Ungdom rörande departementspromemorian Ds 2016:7.²⁵³

I den efterföljande utredningen Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7), konstaterades utan närmare motivering att det saknades förutsättningar för att införa ett statligt huvudmannaskap för tolktjänsten.

Tolktjänstutredningen 2011 tolkade sitt uppdrag som att den skulle lämna förslag på förändringar av organisationen och regelverket inom ramen för de resurser som den offentliga sektorn redan lade på tolktjänsten.²⁵⁴

Tolktjänstutredningen 2011 lade därför förslag som den uppfattade var kostnadsneutrala i vad den offentliga sektorn redan satsade på tolktjänster. Samtidigt försökte Tolktjänstutredningen 2011 föreslå en ny organisation och regelverk för tolktjänst som utan problem skulle klara av att expandera i en situation där det tillförs mer resurser till tolktjänsten.²⁵⁵

Skuggutredningen anser att Tolktjänstutredningen 2011:s beskrivningar av problemen med tolktjänsten i allt väsentligt fortfarande är aktuella för dagens förhållanden. Behovet att förändra tolktjänsten till det bättre är stort. Skuggutredningens uppfattning är att dagens splittrade

253 Remissvaret ingår i Socialdepartementets diarienummer, S2016/02162/FST.

254 Ds 2016:7, s. 16-17.

255 SOU 2011:83, s. 166.

ansvar i många fall leder till stort personligt lidande för primära tolkanvändare vars möjligheter att försörja sig eller delta i samhällslivet konstant sätts på undantag när betalningsansvaret bollas runt mellan olika aktörer. I väntan på att betalningsansvaret ska fastställas kan enskilda gå miste om både arbetserbjudanden och att delta i kurser som de anmält sig till. Varken primära tolkanvändare, arbetsgivare eller den offentliga sektorn gynnas av att detta fragmentiserade system tillåts fortsätta existera. Enligt Tolktjänstutredningen 2011 tyckte regionerna att handläggningen av tolkbeställningar var komplicerade och resurskrävande. Detta berodde på att regionerna fick lägga mycket tid på att klargöra betalningsansvaret i dialog med andra regioner, organisationer och myndigheter. Tolktjänstutredningen 2011 uppskattade tolkcentralernas kostnad för administration, ledning och förvaltning samt omkostnader för tolkar till 100 miljoner kronor. Uppskattningen baserades på statistik från konsultföretaget Helseplan Nysam AB.²⁵⁶ Skuggutredningen konstaterar att det inte tydligt framgår i Tolktjänstutredningen 2011 om dessa 100 miljoner kronor var en uppskattad kostnad per år eller över en annan tidsperiod. Vanligen brukar dock denna form av kostnader redovisas per år.

Tolktjänstutredningens förslag i korthet

Ny myndighet för tolktjänst

Enligt förslaget skulle det bildas en statlig tolktjänstmyndighet vars uppdrag skulle vara att förmedla och utföra tolktjänst. Myndigheten skulle ta över ansvaret för vardagstolkning, rikstolkning, bildtelefoni.net, texttelefoni.se, Teletal samt distanstolkning. Myndigheten skulle vara indelad i 4 - 6 regioner.²⁵⁷

Tolktjänstutredningen 2011 ansåg att tolkanvändarnas behov varierade över året vilket ställde krav på att kunna öka och minska kapaciteten. Tolkanvändarna ville själva kunna välja tolkbolag eller enskilda tolkar. Enligt utredningen var det nödvändigt för alla tolkverksamheter att komplettera en organisation med tillsvidareanställda tolkar med upphandlade tolkar. Därför föreslog utredningen att myndigheten skulle ha både anställda och upphandlade tolkar. Enligt Tolktjänstutredningen 2011 var erfarenheterna från upphandlingarna i Stockholm och Västmanland som tillämpade en renodlad upphandlingsmodell på många sätt positiva. Men det fanns kritik mot att systemet ledde till att några få stora tolkbolag dominerade och att många tolkar tvingades bli underleverantörer till dessa. Enligt arbetstagarorganisationer försämrade upphandlingar arbetsvillkoren, pressade priserna neråt och pressade tolkarna att ständigt bli mer effektiva.²⁵⁸

Ny lag om tolktjänst

Tolktjänstutredningen 2011 föreslog att bestämmelserna i dåvarande hälso- och sjukvårdslagen skulle ersättas av en ny lag. Lagen om tolktjänst skulle som den tidigare lagen vara utformad som en skyldighet för myndigheten att erbjuda tolk till tolkanvändarna. En viktig anledning till att flytta ut bestämmelserna om vardagstolkning från hälso- och sjukvårdslagen var för att markera att samhällets syn på tolkanvändarna förändrats från objekt för språkträning till teckenspråkiga medborgare. Fler anledningar till att ha en särskild lag var att skapa en likvärdighet över hela landet för primära tolkanvändare och ett tydligt och rättssäkert regelverk. Det skulle göra det enklare

256 SOU 2011:83, s. 205-206.

257 SOU 2011:83, s. 199.

258 SOU 2011:83, s. 215-216.

för primära tolkanvändare att förstå hur tolksystemet är uppbyggt och minska administrationen och förhandlandet av betalningsansvaret på grund av den minskade gränsdragningsproblematiken. Utredningen fastslog att ansvars- och finansieringsprincipen även i fortsättningen skulle gälla med undantag för kontakter med hälso- och sjukvård och i vissa fall inom kulturområdet.²⁵⁹

Tolkning i situationer av privat karaktär

Tolktjänstutredningen 2011 föreslog att begreppet vardagstolkning skulle upphöra. Det fanns flera anledningar till detta. Det var fortfarande oklart vad som ingick i begreppet vardagstolkning, särskilt inom arbetslivet och i kontakten mellan enskilda och myndigheter. Dessutom ville Tolktjänstutredningen 2011 undvika risken för begreppsförvirring eftersom det annars hade inneburit att definitionen av vardagstolkning skulle ändrats ännu en gång.²⁶⁰ Det nya begreppet var ”tolkning i situationer av privat karaktär”. Det skulle omfatta situationer där den primära tolkanvändaren vill göra saker av privat natur, utöva fritidsintressen, delta i föreningslivet eller arbetslivet. Det skulle även i fortsättningen vara möjligt att få tolk såväl i Sverige som utomlands i dessa situationer.²⁶¹

När det gäller arbetslivet skulle bestämmelsen innehållsmässigt motsvara de arbetsplatsrelaterade situationer som ingick i begreppet vardagstolkning som föreslogs upphöra. Till exempel arbetsplatsmöten, fackliga möten, anställningsintervju och samtal med arbetsgivaren. Arbetsgivaren skulle fortsätta ha ansvaret att tillhandahålla tolk till sina arbetstagare. Men för att stärka primära tolkanvändares ställning föreslogs en liten utvidgning. I fortsättningen skulle det vara möjligt för en primär tolkanvändare att, till exempel kunna få tolk när den tar emot studiebesök på sin hörande arbetsplats, håller föredrag för hörande eller deltar i möten på eller utanför arbetsplatsen. Därmed inkluderades vissa ordinarie arbetsuppgifter men det skulle inte vara ett stöd som ges på kontinuerlig basis.²⁶² Arbetsförmedlingens ansvar för att ge visst stöd till tolk i arbetslivet fördes över till den nya Tolktjänstmyndigheten och företagare skulle också omfattas av möjligheten till grundläggande tolktjänst i arbetslivet.²⁶³

Valfrihetstimmar som brukaren får bestämma över

Eftersom det funnits ett starkt missnöje med regionernas prioriteringslistor föreslog utredningen att varje tolkanvändare skulle få ett visst antal valfrihetstimmar att fritt disponera över året. Enligt förslaget skulle regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer varje år bestämma hur många tolktimmar som den primära tolkanvändaren själv får bestämma över. Den som värderar företagets julfest väldigt högt skulle kunna använda sina valfrihetstimmar för att få tolk i en situation där uppdraget hade fått låg prioritet i den vanliga behovsprövade handläggningen. Antalet valfrihetstimmar skulle bestämmas årligen och fastställas för varje kategori av primära tolkanvändare. Personer med dövblindhet skulle utgöra en kategori och döva och hörselskadade en annan kategori.²⁶⁴

259 SOU 2011:83, s. 217-221.

260 SOU 2011:83, s. 224-226.

261 SOU 2011:83, s. 229-230.

262 SOU 2011:83, s. 233-234.

263 SOU 2011:83, s. 234-236.

264 SOU 2011:83, s. 242-244.

Valfrihetssystem (LOV)

Tolktjänstutredningen 2011 ansåg att valfrihetssystem var möjligt att införa i den föreslagna tolktjänstmyndighetens verksamhet. Valfrihetssystem bedömdes leda till att tolkanvändarna fick ett större och mer varierat utbud av tolktjänster. De skulle få möjligheten att välja den tolk-leverantören som erbjuder den bästa tolkningen. Enligt förslaget skulle lagen ge myndigheten tillåtelse att tillämpa lagen om valfrihetssystem utan att styra detta i detalj. Detta för att undvika en för omfattande lagstiftning med tillämpningsproblem samt att den nya myndigheten ansågs vara bäst lämpad att avgöra omfattningen på upphandlingen.²⁶⁵

Förmedlingstjänster och distanstolkning

Tolktjänstutredningen 2011 föreslog att förmedlingstjänsterna bildtelefoni.net, texttelefoni.se och Teletal och distanstolkning skulle ingå i den nya myndighetens uppdrag. Enligt utredningen skulle detta vara i linje med tolkanvändarnas önskemål om en gemensam ingång till olika former av tolktjänster. Förslaget skulle även leda till ett bättre resursutnyttjande om förmedlingstjänst, tolkning på plats och distanstolkning samlades under samma tak. Det skulle vidare underlätta för företrädare för brukarorganisationerna som skulle ha färre myndigheter att samverka med i utvecklingen av förmedlingstjänsterna.²⁶⁶

Tolktjänstutredningen 2011 hade även frågat döv- och hörselorganisationerna i vilka situationer och i vilken utsträckning som förmedlingstjänster och distanstolkning enligt deras uppfattning kunde vara ett alternativ till tolkning på plats. Flera av organisationerna betonade att det i alla situationer där förmedlingstjänster och distanstolkning används måste vara den primära tolkanvändaren som frivilligt valt att nyttja dessa tjänster. Det fanns en oro för att användandet av dessa tjänster annars av ekonomiska skäl skulle ersätta tolkning på plats. Enligt organisationerna kunde distanstolkning och förmedlingstjänster vara ett alternativ i situationer där ett samtal mellan inblandade parter var inriktat på att förmedla information snarare än att föra en dialog samt när den primära tolkanvändaren av integritetsskäl föredrog distanstolkning före tolkning på plats.²⁶⁷

Försöksverksamhet utan behovsprövning

Tolktjänstutredningen 2011 föreslog att tolktjänstmyndigheten skulle ges uppdraget att på försök och utan behovsprövning tillhandahålla tolktjänst i en begränsad region eller i ett visst samhällsområde under en begränsad tid. Det har enligt utredningen alltid funnits ekonomiska begränsningar eller begränsad tillgång på tolk. Behovsprövning och prioritering bland tolkuppgifter menade utredningen har påverkat tolkanvändarnas beteende och levnadsvanor. Tolk-användarna verkade ha anpassat sin efterfrågan efter det utbud och begränsningar som de uppfattat funnits från de aktörer som tillhandahållit tolk. Det saknades kunskapsunderlag för att bedöma användningen av och behovet av tolk på 10 års sikt. Tolktjänstutredningen 2011 föreslog därför inrättandet av en försöksverksamhet. Syftet med försöksverksamheten skulle vara att se hur fri tillgång till tolk skulle påverka tolkanvändningen. Detta skulle i sin tur kunna ge underlag för

265 SOU 2011:83, s. 253-257.

266 SOU 2011:83, s. 265-267.

267 SOU 2011:83, s. 264.

att beräkna behovet av tolk. Försöksverksamheten skulle lämpligen kunna ske med stöd av en försökslagstiftning och skulle kunna omfatta tillgång till tolk i arbetslivet.²⁶⁸

Extern tillsyn avskaffas

Enligt Tolktjänstutredningen 2011:s förslag skulle det inte finnas någon extern myndighet som skulle utöva tillsyn över den nya Tolktjänstmyndigheten. Det var enligt utredningen för tidigt att bedöma behovet av en sådan innan myndigheten hade etablerats. Den skulle återkommande komma att granskas av Riksrevisionen och ibland av JK, JO och DO. Tolktjänstmyndigheten skulle själv genom ett internt organ för kontroll och styrning säkerställa att handläggningen av tolkbeställningar skedde rättssäkert och kostnadseffektivt. Den föreslagna tolktjänstmyndigheten skulle även få i uppgift att aktivt ge råd till andra myndigheter i frågor om tolk men skulle alltså inte utöva tillsyn över hur andra myndigheter hanterar tolkfrågan inom sin verksamhet. När den föreslagna tolktjänstmyndigheten hade etablerats menade dock Tolktjänstutredningen 2011 att det på nytt kunde övervägas om den nya myndigheten även skulle få i uppgift att utöva tillsyn över andra myndigheter i tolkfrågor.²⁶⁹

Statskontoret 2015:25

Statskontoret genomförde år 2015 en utvärdering av teckenspråkstolkutbildningarna och kom fram till en del anmärkningsvärda resultat. Rapportens officiella beteckning var Statskontoret 2015:25.

1. Det utbildades för många teckenspråkstolkare i förhållande till hur mycket resurser det offentliga satsade på att erbjuda tolktjänst.
2. Behoven av teckenspråkstolk kommer minska på sikt.
3. Arbetsmarknaden för utbildade teckenspråkstolkare var tuff, endast en minoritet av tolkarna har fast anställning. Yrkesverksamma tolkar har genomsnittlig tjänstgöringsgrad på 65 % när många önskar heltid.
4. Det fanns för många utbildningsplatser och utbildningsanordnare.
5. Kvaliteten och likvärdigheten bland landets tolkutbildningar var ifrågasatt.
6. Verksamma tolkar behöver fortbildning som de inte erbjuds.

För att komma tillrätta med problemen lämnade Statskontoret följande förslag:

1. Minska antalet platser på utbildningen till teckenspråks- och dövblindtolk.
2. Minska antalet folkhögskolor som bedriver teckenspråkstolkutbildning.
3. Öka antalet platser till utbildningen till skrivtolk.
4. Ge ensamt ansvar för tolkutbildningen till myndigheten för yrkeshögskolan.
5. Satsa på fortbildning av yrkesverksamma tolkar rörande exempelvis: bildtelefoni, juridik, konferenstolkning.

²⁶⁸ SOU 2011:83, s. 269-270.

²⁶⁹ SOU 2011:83, s. 271-272.

Reaktioner på Statskontorets rapport

Åtta organisationer som företräder primära tolkanvändare skickade som en reaktion på Statskontorets rapport en skrivelse daterad den 25 februari 2016 till den dåvarande gymnasie- och kunskapslyftsministern.²⁷⁰ Fyra av dessa organisationer står även bakom denna skuggutredning. Organisationerna ville framföra sina synpunkter på rapporten och ge sin bild av det framtida tolkbehovet.

Av skrivelsen framgår att organisationerna var tveksamma till rapportens slutsats om att statistiken visade på ett minskat behov av tolk. Organisationerna lyfte fram att Statskontorets siffror visade att antalet tolkanvändare och tolktimmar ökat samtidigt som mängden tolkning per person minskat. Organisationerna menade att dessa siffror snarare visade på att behovet ökade och att det nuvarande tolksystemet inte kunde matcha efterfrågan som faktiskt fanns hos tolkanvändarna.

Organisationerna menade att ett icke fungerande och begränsande tolksystem som dagens tvingar fram tillfälliga och osynliga lösningar och gav exempel. Det första exemplet var att pengar avsedda till personligt biträde används för tolkning i arbetslivet. Det andra exemplet var att tolkcentraler inte alltid registrerade tolkuppdrag som de ansett hamnat hos fel instans, vilket gjorde att dessa uppdrag inte syntes i statistiken om tolkbrist. Det tredje exemplet var att vissa tolkanvändare som upprepade gånger får avslag slutar ansöka om tolk vilket också leder till att det egentliga behovet av tolk inte syns i statistiken.

Vidare menade organisationerna att det var missvisande att klumpa ihop statistiken för de som förutsåg en minskad efterfrågan på tolk och de som trodde på en oförändrad efterfrågan. Rapportens slutsats var enligt skrivelsen att tolkcentraler och tolkbolag ansåg att efterfrågan på tolkning kommer att minska, trots att det enligt organisationerna fanns en tydlig övervikt av arbetsgivare som ansåg att efterfrågan kommer att vara oförändrad.

Fortsättningsvis menade organisationerna att rapporten hade brister i sin målgruppsanalys. Organisationerna betonade starkt att identitet (döv, hörselskadad och så vidare) och tolkbehov inte automatiskt följs åt. Enligt organisationerna är ens första språk (svenska eller teckenspråk) inte avgörande för vilket språk man använder för sin kommunikation i ett livsperspektiv.

Organisationerna menar att behovet av teckenspråkstolk snarare förändras över tiden och styrs av en mängd olika faktorer. Till exempel hur individens hörsel förändras, vilka sammanhang den rör sig i, hur dess teckenspråk utvecklas samt vilka möjligheter den fått att lära sig teckenspråk.

Barndomshörselskadade som är en grupp som använder tolk i varierande utsträckning var enligt organisationerna osynliga i rapporten. Organisationerna ifrågasatte att rapportens underlag visade att den ökade användningen av hörseltekniska hjälpmedel skulle innebära en så tydlig minskning av tolkanvändningen i framtiden. Organisationerna menade också att det i rapporten verkade saknas förståelse för att olika målgruppers behov inte är konstant och linjära utan faktiskt kan överlappa varandra och även förändras över tid. Den ökade användningen av cochleaimplantat

270 Unga Hörselskadade m.fl. Vår syn på det framtida behovet av teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar. www.sdr.org/dokumentarkiv/vad-vi-gor/skola-och-utbildning/607-var-syn-pa-det-framtida-behovet-av-teckenspraks-dovblind-och-skrivtolkar/file

(CI) kunde förvisso till viss del förändra tolkanvändningen i framtiden. Samtidigt påpekade organisationerna att hörseltekniska hjälpmedel fungerar bra i en lugn miljö med få deltagare men att stora kommunikationsproblem kan uppstå i situationer med många deltagare eller i en bullrig miljö.

Ds 2016:7 - Tolktjänst för vardagstolkning

Efter att regeringen valde att inte gå vidare med förslagen från Tolktjänstutredningen 2011 genomfördes en mer begränsad utredning av en arbetsgrupp inom regeringskansliet i samarbete med flera departement. Förslaget resulterade i en departementspromemoria: Tolktjänst för vardagstolkning (Ds 2016:7) som utgavs av Socialdepartementet.

I promemorian föreslogs att hälso- och sjukvårdslagens bestämmelse om vardagstolkning skulle flyttas till en lag om tolktjänst för vardagstolkning. Enligt promemorian var regionernas tolktjänst förhållandevis välfungerande. Den föreslagna lagen syftade till att göra landstingets ansvar för att organisera och finansiera vardagstolkning tydligare. Förslaget skulle också förtydliga vad som menas med begreppet vardagstolkning. Förslaget skulle inte påverka andra huvudmän, till exempel arbetsgivarens ansvar att finansiera tolk till sina anställda.²⁷¹

Det påpekades i promemorian att det trots att tolksystemet är svåröverblickbart och rörigt inte var möjligt att samla all tolkning hos en huvudman. Förslaget i promemorian skulle inte ändra på det splittrade ansvaret. Den skulle främst bidra till att minska oklarheter kring vad som ingår i vardagstolkningen vilket skulle minska diskussionerna om betalningsansvar i viss mån. Problemet med olika huvudmän och gränsdragningsproblem skulle sannolikt kvarstå.²⁷²

Promemorian föreslog ett förtydligande av definitionen av vardagstolkning, genom att det direkt i lagtexten gavs exempel på typsituationer som utgör vardagstolkning. Den syftade enligt promemorian till att vägleda och förenkla lagtillämpningen. Den nya definitionen av vardagstolkning skulle enligt lagen omfatta situationer av privat karaktär (till exempel bankärenden, viktiga inköp, dop, vigsel, begravning), fritidsaktiviteter (till exempel föreningsliv, besök på museum eller teater när inte arrangören tillhandahåller teckenspråkstolk), vissa grundläggande situationer i arbetslivet (precis som tidigare vid nyanställning, arbetsplatsmöte och så vidare). Flera regioner erbjöd redan distanstolkning som vardagstolkning, enligt promemorian var det viktigt att lyfta fram distanstolkningen i lagen. Distanstolkning kunde enligt promemorian i vissa fall vara fördelaktig, till exempel vid korta tolkuppdrag eller om uppdraget krävde att tolken hade vissa särskilda ämneskunskaper.²⁷³

Vidare föreslogs att det skulle införas en bestämmelse i lagen om att verksamheten ska ha god kvalitet. Kvaliteten i verksamheten skulle systematiskt och fortlöpande utvecklas och stärkas. Det skulle inte heller längre vara möjligt att framföra klagomål till Patientnämnden eller Inspektionen för vård och omsorg. Enligt promemorian var dessa instansers verksamhet anpassad efter

²⁷¹ Ds 2016:7, s. 5-6

²⁷² Ds 2016:7, s. 35-40.

²⁷³ Ds 2016:7, s. 41-44.

sjukvård, inte tolkverksamhet. Patientnämnderna har, till exempel inte kunnat hantera klagomål rörande utebliven tolk eller tolkens kapacitet. Det konstaterades också att Inspektionen för vård- och omsorg inte hade genomfört någon tillsyn av vardagstolkningen.²⁷⁴

²⁷⁴ Ds 2016:7, s. 52-55.

Källförteckning

Lagar och andra sorters regler

Danmark

Børne- og Socialministeriet. Bekendtgørelse om tolkning til personer med hørehandicap, BEK nr 162 af 15/02/2010. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=130216 - hämtad 2019-08-07.

Børne- og Socialministeriet. Bekendtgørelse om aktiviteter med tidsbegrænset tolkning til personer med hørehandicap, BEK nr 945 af 27/07/2010. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=133003 - hämtad 2019-08-07.

Børne- og Socialministeriet. Bekendtgørelse om størrelsen af timebanken til personer med hørehandicap, BEK nr 218 af 02/03/2012. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=140476 - hämtad 2019-08-07.

Børne- og Socialministeriet. Bekendtgørelse om bevillingsbegrænset tolkning efter lov om tolkning til personer med hørehandicap, BEK nr 1630 af 16/12/2016. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=185406 - hämtad 2019-08-07.

Bekendtgørelse af lov om kompensation til handicappede i erhverv m.v., LBK nr 727 af 07/07/2009. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=125905 - hämtad 2019-08-26.

Bekendtgørelse om kompensation til handicappede i erhverv m.v., BEK nr 817 af 26/06/2013. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=152559 - hämtad 2019-08-26.

Lov om tolkning til personer med hørehandicap, LOV nr 1503 af 27/12/2009. www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=129530 - hämtad 2019-08-26.

Finland

Förordning om service och stöd på grund av handikapp, 759/1987. www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1987/19870759 - hämtad 2019-10-29.

Lag om service och stöd på grund av handikapp, 380/1987. www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1987/19870380 - hämtad 2019-11-30.

Lag om tolkningstjänst för handikappade personer, 133/2010. www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2010/20100133 - hämtad 2019-09-04.

Sverige

Arbetsförmedlingen. Föreskrifter om upphävande av vissa av arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter och allmänna råd. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/styrning-och-resultat/forfattningssamling-affs/upphavanden/affs-20131> - hämtad 2020-01-09.

Förarbeten till svenska lagar

SOU 1967:60. Bättre hjälpmedel för handikappade, förslag. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kb:sou-8210052>

Prop. 2013/14:198. Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering. www.regeringen.se/49bafdc/contentassets/d221aa57959347e5bf239589c268edeb/bristande-tillganglighet-som-en-form-av-diskriminering-prop.-201314198 - hämtad 2019-07-23.

SOU 1991:97. En väg till delaktighet och inflytande - tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kb:sou-8351064>

Ds 2010:20. Bortom fagert tal om bristande tillgänglighet som diskriminering. www.regeringen.se/49baf8/contentassets/ac6f99c2bb494ff2a66eacc0a7c17364/bortom-fagert-tal---om-bristande-tillganglighet-som-diskriminering-ds-201020

SOU 2000:28. Kunskapsbygget 2000 - det livslånga lärandet. www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2000/04/sou-200028 - hämtad 2019-08-12.

Proposition 1968:41 till riksdagen angående vissa frågor om hjälpmedel för handikappade. https://weburn.kb.se/riks/tv%C3%A5kammarriksdagen/pdf/web/1968/web_prop_1968____41/prop_1968____41.pdf

SOU 2001:8. Prioriteringar i vården - Perspektiv för politiker, profession och medborgare. www.regeringen.se/sb/d/108/a/2781

SOU 1997:80. Reformerad stabsorganisation. <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:kb:sou-7266265>

Prop. 1985/86:100. Förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/med-forslag-till-statsbudget-for-budgetaret_G903100 - hämtad 2019-08-16.

Prop 1992/93:159. Stöd och service till vissa funktionshindrade. <https://data.riksdagen.se/dokument/gg03159>

Prop. 1999/2000:7. Från patient till medborgare - en nationell handlingsplan för handikappolitiken. www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2000/03/prop.-1999200079

Prop. 2016/17:43. En ny hälso- och sjukvårdslag. www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/en-ny-halso--och-sjukvardslag_H40343 - hämtad 2019-08-12.

Prop. 2009/10:165. Den nya skollagen - för kunskap, valfrihet och trygghet. www.regeringen.se/49b729/contentassets/c507a849c3fa4173b7d03df20bad2b59/den-nya-skollagen---for-kunskap-valfrihet-och-trygghet-hela-dokumentet-prop.-20092010165 - hämtad 2019-09-30.

Prop. 2000/01:72. Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen. www.regeringen.se/49b72c/contentassets/372ba992273245cb8fdec133edc01aeb/vuxnas-larande-och-utvecklingen-av-vuxenutbildningen - hämtad 2019-09-30.

Ds 2016:7. Tolkjänst för vardagstolkning. www.regeringen.se/496acd/contentassets/fd0d8dc-158d04e97ab31138c1f20497d/tolkjanst-for-vardagstolkning-ds-20167.pdf

SOU 2006:54. Teckenspråk och teckenspråkiga - översyn av teckenspråkets ställning. www.regeringen.se/49b6aa/contentassets/ee1ffc35f75e4ffe83d85fd800b585ca/teckensprak-och-teckensprakiga.-oversyn-av-teckensprakets-stallning-hela-dokumentet-sou-200654

SOU 2011:83. En samlad tolktjänst: samordning och utveckling av tolktjänst för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. www.regeringen.se/49b6a0/contentassets/8c5b-259fe9aa46668d881d89d3a19631/en-samlad-tolkjanst-sou-201183

Rättsfall och myndighetsärenden

Högsta förvaltningsdomstolen. 2018, refererat 44.

Utrikesdepartementet. Communication No. 45/2018 - Mr Richard Sahlin, Sweden, s. 22-23. https://lagenomverktyg.se/wp-content/uploads/sites/4/2018/11/CRPD_Com_No_45-2018-R.S.-v-Sweden-Govt_Observ_180704-1.pdf - hämtad 2019-08-19.

Överklagandenämnden för högskolan, reg.nr 26-14-16. www.onh.se/avgoranden/diskriminering/diskriminerings-arenanden/2016-02-12-beslut-2016-02-12-reg.nr-26-14-16.html - hämtad 2019-08-16.

Litteratur

Ahlström K. Förvaltningslagen - en kommentar. MTM 2019.

Göransson L. & Engh H. Dövblindhet i ett livsperspektiv - Strategier och metoder. Trydells 2016, ISBN: 978-91-980027-2-0.

Larsson M. & Larsson L-G. LSS 2018, ISBN: 978-91-7251-180-4.

Swanstein F. & Henrikz K. Diskrimineringslagen: från princip till praktik. 2017, ISBN: 978-91-44-11742-3.

Westerhäll L. Svensk patientlagstiftning: lärobok om patienters ”rätt” i hälso- och sjukvården. Santérus förlag 2015, ISBN: 978-91-7359-096-9.

Nyhetsartiklar

Bungerfeldt U. Döva blir utan hjälp när tolkcentralen saknar pengar. Sveriges Radio.
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=7107598> - hämtad 2019-10-23.

Erberth N. Dövblinde Lukas får ingen tolk - kan inte träna. SVT Nyheter.
www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/lukas-ar-dovblind-och-behover-tolk - hämtad 2019-10-23.

Grenbäck H. Lovande regissör får ingen tolk. Dövas Tidning, 7-8 2015.

Journalister tvingas betala för att intervjua döva. Sveriges Radio.
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=493&artikel=6773028> - hämtad 2019-12-07.

Lokaltidningen Lund. Dövblinda Lukas har svårt att få tolk - tvingas ställa in träningar.
www.lokaltidningen.se/2019-03-24/-D%C3%B6vblinda-Lukas-har-sv%C3%A5rt-att-f%C3%A5-tolk-%E2%80%93-tvingas-st%C3%A4lla-in-tr%C3%A4ningar-4482784.html - hämtad 2019-10-23.

National Union of British Sign Language Interpreters. How hundreds of Finnish Sign Language interpreters lost their jobs overnight. <https://nubsli.com/nub-posts/hundreds-finnish-sign-language-interpreters-lost-jobs-overnight> - hämtad 2019-09-11.

Nydahl K. Vi förstår att det här inte är en optimal situation. SVT Nyheter.
www.svt.se/nyheter/nyhetstecken/vi-maste-borja-prioritera - hämtad 2019-10-23.

Nydahl K. Begränsning för fritidstolkning i Stockholm upphör. SVT Nyheter.
www.svt.se/nyheter/nyhetstecken/begransning-for-fritidstolkning-i-stockholm-upphor - hämtad 2019-10-23.

Quintana M. & Ella Bohlin (KD). Tolkcentralen har inte bett om mer pengar. Sveriges Radio.
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=7108545> - hämtad 2019-10-23.

Svanberg N. Dyrt anställa döva. SVT Nyheter.
www.svt.se/nyheter/inrikes/dyrt-anstalla-dova - hämtad 2019-10-23.

Dagens Nyheter. Därför har social förmåga blivit allt viktigare på arbetsmarknaden. www.dn.se/ekonomi/jobbkarriar/darfor-har-social-formaga-blivit-allt-viktigare-pa-arbetsmarknaden - hämtad 2019-11-10.

Du har svikit oss som är döva, Stefan Löfven. Aftonbladet. www.aftonbladet.se/a/gMgm0 - hämtad 2019-12-07.

Lag & Avtal. Arbetsdomstolen: Rätt att neka döv lektor jobb. www.lag-avtal.se/arbetsdomstolen/arbetsdomstolen-ratt-att-neka-dov-lektor-jobb-6877349 - hämtad 2019-11-07.

Lag & Avtal. Jag var för dyr för Södertörns högskola.
www.lag-avtal.se/arbetsratt/jag-var-for-dyr-for-sodertornshogskola-6899321 - hämtad 2019-11-09.

Tolkcentralen måste spara pengar - drar ner på uppdragen. SVT Nyheter. www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/tolkcentralen-maste-spara-pengar-drar-ner-pa-uppdragen?mobilmeny=1 - hämtad 2019-10-06.

Vi går back på döva medarbetare. www.dn.se/asikt/vi-gar-back-pa-dova-medarbetare - hämtad 2019-11-13.

Nerikes Allehanda. Jonny får inte tolk på alla lektionerna.
www.na.se/artikel/jonny-far-inte-tolk-pa-alla-lektionerna - hämtad 2019-10-14.

Rapporter och dokument från myndigheter

Børne- og Socialministeriet. Rapport om omorganisering af området for tolkning til mennesker med hørehandicap, 2019, s. 1+31. https://ddl.dk/fileadmin/user_upload/Editor/PDF_filer/Rapport_om_omorganisering_af_omraadet_for_tolkning_til_mennesker_med_hoerehandicap.pdf - hämtad 2019-08-06.

Den Nationale Tolkemyndighed. Folder: Tolk i udlandet. <https://dntm.dk/images/foldere/Udlandet2018.pdf> - hämtad 2019-08-08.

Den Nationale Tolkemyndighed. Beretning for 2018. <https://dntm.dk/images/videncenter/redegørelse2018.pdf> - hämtad 2019-08-22.

Folkbildningsrådet. Årsredovisning med verksamhetsberättelse 2018, s. 10. www.folkbildningsradet.se/globalassets/ar-vp-bu/2019/folkbildningsradets-arsredovisning-med-verksamhetsberattelse-2018.pdf - hämtad 2019-12-04.

Folkpensionsanstalten, Finland. Kelan vammaisetsuustilasto 2018. FPA-statistik 2018 - Förmåner för personer med funktionsnedsättning, s. 16+23-24. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019060719499> - hämtad 2019-09-11.

Högscoleverket. Teckenspråkstolkning för studerande - ett regeringsuppdrag. Reg. nr. 61-303-04, s. 14. www.uka.se/download/18.12f25798156a345894e2b13/1487841911556/2004-05-10_teckensprak.pdf - hämtad 2019-08-12.

Myndigheten för delaktighet. Konsekvensanalys av ett förändrat ansvar för verksamheten med ledarhundar, 2019:6, s. 23-25. www.mfd.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/2019/2019-6-konsekvensanalys-av-ett-forandrat-ansvar-for-verksamheten-med-ledarhundar.pdf - hämtad 2019-10-26.

Myndigheten för yrkeshögskolan. Särskilt pedagogiskt stöd och tillgänglighet - för dig som studerar på en konst- och kulturutbildning. www.myh.se/Documents/Publikationer/Informationsmaterial/9.Infoblad_SPS_Studerande_KK-150608-tryck.pdf - hämtad 2019-08-16.

Post- och telestyrelsen. Årsredovisning 2014, s. 55. www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2014/pts-arsredovisning-2014.pdf - hämtad 2019-07-08.

Post- och telestyrelsen. Årsredovisning 2017, s. 31. www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2018/ovrigt/pts-arsredovisning-2017.pdf - hämtad 2019-07-08.

Post- och telestyrelsen. Årsredovisning 2018, s. 51-52. www.pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/rapporter/2019/arsredovisning-2018_slutlig.pdf - hämtad 2019-07-08.

Ringborg E. En väg till högskolan för kiropraktorer och naprapater. U09.017. www.regeringen.se/49b72d/contentassets/1346920b119b40de8dec274853ea2b8f/en-vag-till-hogskolan-for-kiropraktorer-och-naprapater-u09.017 - hämtad 2019-11-14.

Socialstyrelsen. Begreppet vardagstolkning - Om landstingens ansvar för tolk till döva, dövblinda och hörselskadade. www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2008-126-116_rev.pdf - hämtad 2019-07-23.

Socialstyrelsen. Förändrad statsbidragsmodell för tolktjänsten i landstingen - en studie av hur finansieringen och tolkbristen har påverkats, s. 8, 2011-07.

Specialpedagogiska skolmyndigheten. Bra att veta om teckenspråkstolkning, 2018. <https://webbutiken.spsm.se/globalassets/publikationer/filer/bra-att-veta-om-teckensprakstolkning.pdf>

Statskontoret. Det framtida behovet av teckenspråks- och skrivtolkar: en översyn av tolkutbildningarna vid folkhögskolorna, s. 37. www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2015/201525.pdf - hämtad 2019-09-05.

Stockholms universitets yttrande över departementspromemorian Tolktjänst för vardagstolkning, Ds 2016:7. Socialdepartementets diarienummer S2016/02162/FST, s. 2.

Wiederholt M. Centrale Handicapråd. Dansk handikappolitiks grundprincipper: kompensation, sektoransvar, solidaritet, ligebehandling, 2005, s. 9. <https://dch.dk/sites/dch.dk/files/media/document/Dansk%20Handicappolitiks%20Grundprincipper%20handicaptilg%C3%A6ngelig.pdf> - hämtad 2019-08-26.

Riksdagen. Statlig utredning om tolktjänst, motion 2018/19:186 av Ali Esbati m.fl. (V). www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/statlig-utredning-om-tolktjanst-_H602186?f-bclid=IwAR1Tsj7sLX7ZhK715nf-bynw8PRUSgza8_JfDEsMyyafHCkuPgLU5TbbrEU - hämtad 2019-11-07.

Socialdepartementet. Uppdrag att administrera och fördela medel till ökade möjligheter till tolktjänst i arbetslivet 2018-2020. Regeringsbeslut 2018-06-20: S2016/02162/FST (delvis) / S2018/03797/FST (delvis). www.regeringen.se/49ee7d/contentassets/305a868d6a49425b416547efccd8af5/uppdrag-att-administrera-och-fordela-medel-till-okade-mojligheter-till-tolktjanst-i-arbetslivet-2018-2020.pdf

Uttalanden från funktionsrättsorganisationer

Danske Døves Ungdomsforbund, Foreningen Danske DøvBlinde, Høreforeningen, Danske Døves Landsforbund, Visioner for tolkeområdet. https://ddl.dk/fileadmin/user_upload/Editor/PDF_filer/Visioner_for_tolkeomraadet.pdf

Sveriges Dövas Riksförbund. Våra mänskliga rättigheter kränks varje dag av våra egna tolkcentraler. Uttalande från förbundsmötet 2019. www.sdr.org/component/k2/item/1803-uttalande-fran-sdrs-forbundsmote-2019 - hämtad 2019-12-07.

Förbundet Sveriges Dövblinda, Dövblind Ungdom. Remissyttrande rörande Tolktjänst för vardagstolkning, Ds 2016:7. www.fsd.org/Filer/S2016-02162-FST.pdf - hämtad 2019-08-14.

Sveriges Dövas Riksförbund, Hörselskadades Riksförbund, Förbundet Sveriges Dövblinda, Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, Sveriges Dövas Ungdomsforbund, Unga Hörselskadade, Dövblind Ungdom. Regeringen slänger tolkmiljoner i sjön. www.sdr.org/component/k2/item/1746-regeringen-slanger-tolkmiljoner-i-sjon - hämtad 2019-11-13.

Sveriges Dövas Riksförbund, Sveriges Dövas Ungdomsforbund, Med lagen som verktyg (MLSV), Communication to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. <https://lagensomverktyg.se/wp-content/uploads/sites/4/2018/02/Communication-to-CRPD-about-Richard-Sahlin-2018.pdf> - hämtad 2019-08-19.

Unga Hörselskadade, Sveriges Dövas Ungdomsforbund, Förbundet Sveriges Dövblinda, Riksförbundet för döva, hörselskadade barn och barn med språkstörning, Vuxendöva i Sverige, Sveriges Dövas Riksförbund, Hörselskadades Riksförbund. Vår syn på det framtida behovet av teckenspråks-, dövblind- och skrivtolkar. www.sdr.org/dokumentarkiv/vad-vi-gor/skola-och-utbildning/607-var-syn-pa-det-framtida-behovet-av-teckenspraks-dovblind-och-skrivtolkar/file

Webbsidor

bab.la. Dansk-engelsk oversættelse af ”efter- og videreuddannelse”. <https://da.bab.la/ordbog/dansk-engelsk/efter-og-videreuddannelse> - hämtad 2019-08-08.

Centrala Studiestödsnämnden. Belopp för merkostnadslån till undervisningsavgift. www.csn.se/bidrag-och-lan/studiestod/tillagg-till-studiestodet/for-studier-med-studiemedel/merkostnadslan/belopp-for-merkostnadslan-till-undervisningsavgift.html - hämtad 2019-11-14.

Hörselskadades Riksförbund. Yttrandefriheten begränsas för tolkanvändare. www.hrf.se/begransad-yttrandefrihet-tolkanvandare - hämtad 2019-12-07.

Jalakas A. Evelina förlorade sin personliga assistans: "Att inte få lov att kommunicera, är det ett värdigt liv?", Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor. <https://nkcdb.se/evelina-forlorade-sin-personliga-assistans-att-inte-fa-lov-att-kommunicera-ar-det-ett-vardigt-liv> - hämtad 2019-08-14.

Jalakas A. Efter att assistansen drogs in känner sig Eva som en fånge i sitt eget hem. Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor.

<https://nkcdb.se/efter-att-assistansen-drogs-in-kanner-sig-eva-som-en-fange-i-sitt-eget-hem> - hämtad 2019-08-14.

Kom igen, Lena! Henrik Gouali. www.henrik-gouali.se/l/kom-igen-lena - hämtad 2019-10-23.

Sveriges Frisörföretagare, Handelsanställdas förbund. Kriterier för godkännande av privata frisörskolor, se § 5. www.frisorforetagarna.se/media/1054/kriterier-20110620.pdf - hämtad 2019-11-14.

Myndigheten för yrkeshögskolan. Konst- och kulturutbildningar - Om utbildningarna. www.konstkulturutbildning.se/Om-utbildningarna - hämtad 2019-08-16.

Myndigheten för yrkeshögskolan. Konst- och kulturutbildningar - Pedagogiskt stöd och tillgänglighet. www.konstkulturutbildning.se/Om-utbildningarna/Pedagogiskt-stod-och-tillganglighet - hämtad 2019-08-16.

Myndigheten för yrkeshögskolan. Studerande med funktionsnedsättning. www.myh.se/Verksamhetsomraden/Yrkeshogskolan/For-utbildningsanordnare/Pedagogiskt-stod-och-tillganglighet - hämtad 2019-08-16.

Naprapathögskolan i Stockholm. Studiemedel & avgifter. <https://naprapathogskolan.se/utbildning/studiemedel-och-avgifter> - hämtad 2019-08-16.

Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor. Behov av specifika tjänster. <https://nkcdb.se/dovblindhet/samhallets-stod/behov-av-specifika-tjanster> - hämtad den 2020-01-09.

Nationellt kunskapscenter för dövblindfrågor. Kortfakta om dövblindhet. <https://nkcdb.se/dovblindhet/fakta-om-dovblindhet/kort-fakta> - hämtad 2020-01-09.

Socialdepartementet. Ökade möjligheter till tolktjänst i arbetslivet. www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/okade-mojligheter-till-tolktjanst-i-arbetslivet - hämtad 2019-08-16.

Socialstyrelsens termbank. <http://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=681&SrcLang=sv> - hämtad 2019-08-20.

Socialstyrelsen. Dövblindhet. www.kunskapsguiden.se/funktionshinder/Teman/dovblindhet/Sidor/default.aspx - hämtad 2019-08-14.

Specialpedagogiska skolmyndigheten. Förstärkningsbidrag. www.spsm.se/stod/Bidrag/folkhogskola/forstarkningsbidrag - hämtad 2019-08-16.

Specialpedagogiska skolmyndigheten. Särskilt utbildningsstöd. www.spsm.se/stod/bidrag/folkhogskola/sarskildt-utbildningsstod - hämtad 2019-08-16.

Tolkcentralen Region Örebro län. Arbetslivstolkning. www.regionorebrolan.se/sv/Halsa-och-varld/Om-du-behoover-varld/Habilitering/hitta-habilitering/Tolkcentralen/Tolkning-i-arbetslivet - hämtad 2019-08-13.

Tolkcentralernas adresser. www.tolkcentralen.se/kontakt - hämtad 2019-08-16.

Värdegrund för tolkverksamheten. www.tolkcentralen.se/vartuppdag/sida/vardegrund - hämtad 2019-08-20.

Universitetskanslersämbetet. Vad är en enskild utbildningsanordnare? www.uka.se/fakta-om-hogskolan/universitet-och-hogskolor/vad-ar-en-enskild-utbildningsanordnare.html - hämtad 2019-08-16.

Sveriges Dövas Riksförbund
Sveriges Dövas Ungdomsförbund
Förbundet Sveriges Dövblinda
Riksförbundet DHB

www.sdr.org
www.sduf.se
www.fsdb.org
www.dhb.se

