

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Isabella Hagnell Westermark, expert

Inledning

Tolktjänstutredningen har haft till uppgift att identifiera och analysera vilka framgångsfaktorer, problem och hinder som finns för att tolktjänsten ska utvecklas på ett framgångsrikt sätt och redovisa de åtgärder som krävs för en nationellt samordnad förändring av tolktjänsten och vilka utmaningar som finns i en handlingsplan, samt en tidsplan för denna. Jag instämmer i stora delar av utredningens problembeskrivning och den föreslagna handlingsplanen, dvs. förslagen i betänkandet utgör enligt min uppfattning små steg i rätt riktning och har länge varit efterfrågade. Det är därför viktigt att handlingsplanen och förslagen i den bereds vidare. Det är även viktigt att den fortsatta beredningen sker i nära dialog med organisationer som företräder tolkanvändare.

Mina invändningar är framför allt att de åtgärder som föreslås inte är tillräckliga för att komma tillrätta med några av de centrala problemen med dagens tolktjänst, i synnerhet den del som rör regionens tolktjänst, dvs. vardagstolkningen. Det finns enligt min uppfattning en trolig risk att några av förslagen kan komma att konservera några av de problem som finns i dagsläget vad gäller vardagstolkningen.

Jag vill även påpeka att självbestämmande för personer med funktionsnedsättning är en central princip för jämlikhet och inkludering, vilket också är en princip i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det är därför beklagligt att viktiga delar av förslaget saknar inslag av självbestämmande. Detta kan jämföras med lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som är en rättighetslag som sätter individens behov i centrum. Utredningen har dock utifrån ekonomiska skäl förordat

en skyldighetslag. En skyldighetslag kan emellertid utformas så att individernas behov sätts i centrum.

I följande text redogör jag för min uppfattning om vad som krävs för en mer ändamålsenlig tolktjänst.

Ansvars- och finansieringsprincipen är ingen rättsprincip

Ansvars- och finansieringsprincipen är en funktionshinderpolitisk princip som ska vägleda lagstiftaren. I samma serie av handikapp-utredningar som utredningen hänvisar till framgår att ansvars- och finansieringsprincipen inte bör ses som isolerad för sig. Dess innebörd kommer helt eller delvis till uttryck i regleringar på olika områden. Det faktum att ansvars- och finansieringsprincipen är ett politiskt verktyg framkommer även i en budgetproposition under rubriken ”Politisk inriktning”.

Ansvars- och finansieringsprincipen har emellertid med tiden blivit så viktig att den har införlivats direkt i regionernas beslutsfattande, utan stöd i lag, för att ge andra aktörer ett omfattande betalningsansvar. Även vid situationer som omfattas av vardagstolkningen skjuter tolkcentraler över kostnadsansvaret till andra aktörer med stöd av ansvars- och finansieringsprincipen, samtidigt som tolkanvändare saknar möjligheter att hävda sin rätt till tolk gentemot dessa aktörer. Det förekommer att tolkanvändare står utan tolk för att ingen vill ta på sig kostnadsansvaret. Avsaknad av möjlighet till domstolsprövning har bidragit till denna utveckling. En sådan tillämpning av ansvars- och finansieringsprincipen förekommer inte vid andra individuella insatser så som personlig assistans, ledsagning eller färdtjänst. I dag regleras till exempel frågan om byggnaders tillgänglighet i plan- och bygglagen (2010:900) samtidigt som insatsen personlig assistans regleras som en individuell insats som bekostas av kommunen eller staten. Ansvars- och finansieringsprincipen bör tillämpas på ett enhetligt sätt för alla individuella insatser inom funktionshinderområdet, således även vardagstolkning. Andra aktörer än regionerna ska inte, utan lagstöd, ha kostnadsansvaret för situationer som omfattas av vardagstolkningsbegreppet.

I situationer som inte omfattas av vardagstolkningsbegreppet uppstår vidare frågan om undantag från ansvars- och finansieringsprincipen. En viktig fråga som därför måste redas ut är om principen

måste följas även när kostnaden för en tillgänglighetsåtgärd är löpande och juridiskt sett anses som en oskäligt dyr anpassningsåtgärd. Tolk-tjänst är typiskt sett en sådan åtgärd. Detta har utredningen inte be-rört närmare.

Under nästan hela arbetsprocessen anslöt utredningen sig till en tolkning av ansvars- och finansieringsprincipen som innebar att offentliga aktörer har ett särskilt ansvar för att genomföra de funktionshinderspolitiska målen. Detta kommer till uttryck i till exempel förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för funktionshinderpolitikens genomförande. Utredningen har dock en månad innan utredningens överlämnande vänt i frågan. Utredningens nuvarande tolkning är att även privata verksamhetsanordnare har ett ansvar för tolkkostnader enligt ansvars- och finansieringsprincipen. Detta har inte heller problematiserats i tillräcklig grad eller förankrats.

Sammantaget är utredningens tolkning av ansvars- och finan-sieringsprincipen alltför långtgående och trubbig samt riskerar att motverka målen för funktionshinderpolitiken.

Regionernas ansvar

”En väg in”

Som en konsekvens av tolkcentralernas tillämpning av ansvars- och finansieringsprincipen har tolkssystemet blivit mer splittrat och med följd att tolkanvändarna har många aktörer att navigera mellan. Tolkanvändare har därför varit tvungna att vända sig till sina lokala eller nationella intresseorganisationer för att få hjälp att navigera i systemet, vilket inte kan ses annat än som ett stort misslyckande. I direktiven utgår regeringen från hur tolktjänstutredningen från år 2011 beskrev att tolktjänsten är svår att förstå, har många olika regelverk och för många nyckelaktörer. Regeringen har även särskilt uttalat i direktiven att denna utredning bör titta närmare på förslagen från tidigare utredningar om samordnad bokning av tolktjänster. Tolktjänstutredningen 2011 föreslog en enda statlig huvudman för majoriteten av offentligt finansierade tolktjänster. Huvudmannen skulle också utveckla en portal som andra betalningsansvariga kan ansluta sig till, så att klargörandet av betalningsansvaret blir en fråga mellan huvudmannen och de andra betalningsansvariga. Senare före-slog Socialdepartementet i en departementsskrivelse att staten skulle stödja utvecklingen av en gemensam portal. I promemorian betonades

behovet av en förstudie. Det behövs mer kraftfulla förslag för att påskynda utvecklingen, utan att förlora viktiga värden som säkerhet, användbarhet och effektivitet. Utredningens förslag tillåter fortsatt dagens splittrade system där endast vissa regioner samordnar beställningar med andra regioner. Det leder varken till ökad effektivitet eller likvärdighet över landet.

Utförande av tolktjänst på andras uppdrag

Utredningen föreslår att det ska vara en frivillig uppgift för tolkcentraler att agera som utförare av tolktjänster som betalas av andra aktörer. Detta kan varken anses vara tillräckligt eller ändamålsenligt. Med dessa förslag kommer bristande likvärdighet över landet och godtyckligheten sannolikt att kvarstå. Ett förslag som skulle närma sig en mer samordnad tolktjänst och öka likvärdigheten är att det ska vara obligatoriskt för tolkcentraler att agera som utförare när andra betalningsansvariga begär det. Utredningens invändningar mot detta förslag är att det skulle vara oproportionerligt i förhållande till det regionala självstyret och att regionerna inte skulle kunna klara att dimensionera sitt utbud av tolkar. Utredningen föreslår inte någon form av en samlad ingång för tolkning. Det krävs emellertid kraftfulla reformer av nuvarande system. Det slutliga målet måste vara en effektiv tolktjänst. Det finns många effektivitetsvinster med att göra det obligatoriskt för regionerna att på begäran även ta på sig utföransvaret, framför allt ur ett kostnadsperspektiv. Det gäller i synnerhet tolktjänst i arbetslivet, se avsnittet nedan Tolktjänst i arbetslivet. I ett första skede skulle man kunna införa obligatoriskt utföransvar för tolktjänst i arbetslivet. Fördelarna med att ha en tolkcentral som samordnar och utför tolkningsuppdrag är flera. De har lång erfarenhet, känner till tolkbranschen mycket väl och har logistiken för att hitta rätt tolk för rätt uppdrag. Regionerna bör i sådant fall kompenseras med ett ökat statsbidrag.

Regionernas möjlighet att prioritera mellan tolkuppsdrag

Utredningen föreslår att regionerna fortsatt ska ha möjlighet att prioritera bland tolkuppsdrag vid tolkbrist, det vill säga när det inte finns tillräckligt med antal tolkar tillgängliga. Jag ansluter mig till

uppfattningen att det kan vara nödvändigt att i vissa fall prioritera bland tolkuppdrag vid tolkbrist.

I dagsläget sker dock inte prioritering bara vid tolkbrist, som utredningen beskriver, utan det förekommer att tolkcentralerna på förhand fattar principbeslut om att man inte får tolk till vissa situationer på grund av ekonomiska skäl. Denna situation kommer mycket troligt att kvarstå med de förslag som finns och därför behövs ett förtydligande om att tolkcentralerna enbart får prioritera vid tolkbrist.

Den enskildes situation behöver också tas hänsyn till i större utsträckning än i dag även vid prioriteringar på grund av tolkbrist. Den föreslagna regleringen är inte tillräcklig för att möta detta. Det är därför beklagligt att utredningen inte tillräckligt ingående har tittat på frågan om valfrihetstimmar, som var ett av förslagen som utredningen skulle titta på enligt direktiven. Det var inte förrän i slutskedet som utredningen redovisade flera principskäl för varför detta inte är intressant. Tolk tjänsten är trots allt en tjänst som syftar till att öka självständighet och självbestämmande. Då borde det också finnas inslag i utredningens förslag som förverkligar detta.

Påtvingad distanstolkning

Utredningen föreslår att tolktjänsten ska ha som mål att utförandet så långt som möjligt ska utformas och genomföras i samråd med den enskilde tolkanvändaren. Det framförs dock att kostnadseffektivitet är ett skäl som gör att tolkcentralen får välja att genomföra uppdraget som distanstolkning. Detta förslag är problematiskt eftersom det inte innehåller tillräckligt tydliga avgränsningar och lämnar ett väldigt stort utrymme för tolkcentralen att avgöra frågan om distanstolkning. I utredningens behovsanalys finns en tydlig beskrivning av vilka problem som kan uppstå när distanstolkning används. Med utredningens förslag finns i praktiken inget som hindrar regioner att helt göra distanstolkning till norm av kostnadsskäl. Vissa regioner är i dag redan av uppfattningen att om tolkanvändare nekar till distanstolkning för att de i stället önskar fysisk tolk på plats ska det räknas som avbokning och inte tolkbrist. Det innebär att det egentliga tolkbehovet inte syns i statistiken. En ytterligare förvärrande omständighet är att det i betänkandet inte ens föreslås att det ska finnas en tillsynsfunktion. I detta förslag har utredningen ännu en gång inte

tagit hänsyn till tolkanvändarnas självbestämmande. Tolkning på plats måste vara utgångspunkten och distanstolkning ett komplement.

Överklagandemöjlighet och tillsynsmyndighet

Utredningen har inte föreslagit införande av en möjlighet att överklaga. Utan möjlighet att överklaga eller tillgång till tillsynsfunktion är tolkanvändarna helt utlämnade till tolkcentralens skönsmissiga bedömning av vad som avses med vardagstolkning.

Med utredningens förslag ska tolkcentralerna även fortsättningsvis själva bedöma om de eller en annan aktör har kostnadsansvar för en specifik tolksituation. En mycket trolig konsekvens av detta är att tolkcentraler väljer att hänvisa till andra aktörer vad gäller kostnadsansvar, även för situationer som enligt gällande lagstiftning omfattas av vardagstolkningen. Tolkanvändare saknar i sin tur rättslig möjlighet att hävda sin rätt till tolk gentemot andra aktörer. Detta är mycket vanligt förekommande i dag. Det är även uppenbart att sådana rådgivande bedömningar inte kan vara enhetliga i hela landet och därmed inte heller rättsligt konsekventa. Det skulle varken vara rättvist eller rättssäkert om samma ärende skulle behandlas olika beroende på vilken region som utfärdar rekommendationen.

Utredningen anser även att tolkcentraler inte ska vara föremål för någon särskild tillsyn. Det finns emellertid många väldokumenterade problem med tolktjänsten som visar varför det finns ett starkt behov av en tillsynsmyndighet. En tillsynsmyndighet skulle spela en viktig roll om dess tillsyn skulle kunna bidra till ökad likvärdighet i landet. Som oberoende organ kan tillsynsmyndigheten också identifiera svagheter i systemet. Om ett enskilt fall är ovanligt och faller mellan stolarna kan ett tillsynsbeslut ge vägledning om hur liknande fall ska hanteras i framtiden.

Sekretess och personuppgiftsbestämmelser

Utredningen menar att det enligt nuvarande regler inte finns någon sekretess för tolkbokningar. Bara vid en konkret hotbild mot individen gäller sekretess, det vill säga en stark presumtion för att uppgifterna är offentliga gäller. Tolk beställs emellertid till integritetskänsliga situationer och detta möjliggör att man genom uppgifter i

bokningen får fram uppgifter till tolktillfället och även kartläggning av individer som använder tolk. Vidare kan det även minska benägenheten att skicka in förberedelsematerial till tolken om man vet att materialet skulle kunna begäras ut av någon annan. Utredningen borde ha föreslagit någon form av sekretessbestämmelse för uppgifter som kan förekomma i en tolkbeställning. Utredningen menar också att det faktum att en person förekommer i tolkcentralens bokningssystem i sig inte utgör en integritetskänslig information. Mot bakgrund av EU-domstolens dom av den 6 november 2003 i målet C-101/01 samt Integritetsskyddsmyndighetens tillsynsbeslut mot DHR 2008-10-15 instämmer jag inte i utredningens bedömning.

Tolktjänst i arbetslivet

Förslaget om att Arbetsförmedlingen ska ta över hela myndighetsansvaret för tolktjänst inom arbetslivet från tolkcentralerna innebär en förbättring och det är även positivt att utredningen har landat i att beloppet för bidraget ska indexeras. Det är även bra att det föreslås en pott som kan användas fritt till alla möjliga situationer i arbetslivet. Dessa förslag har varit mycket efterlängtade.

Den föreslagna beloppsnivån som utredningen presenterar tar emellertid inte tillräckligt i beaktande målgruppernas varierande behov av tolktjänst i arbetslivet beroende på vilka kommunikationskrav som finns i yrket.

I direktiven har regeringen särskilt adresserat att åtgärder behöver vidtas för att skapa bättre möjligheter för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet att delta på lika villkor i utbildning och i arbetslivet. I riksdagsmotionen (motion 2018/19:186) som har legat till grund för direktiven och som samtliga riksdagspartier har ställt sig bakom, beskrivs konsekvenserna av dagens tolksystem. Det förekommer att tolkanvändare inte kan utföra sitt jobb, går miste om anställningar och karriärmöjligheter, eller till och med trängs ut från arbetsmarknaden. I motionen konstateras även att diskrimineringsskyddet är bristfälligt i och med Arbetsdomstolens avgörande 2017 nr 51.

I Arbetsdomstolens avgörande 2017 nr 51 fastställdes att beloppet 740 000 kronor (eller 520 000 kronor efter att lönebidrag har räknats bort) inte är en rimlig kostnad för en arbetsgivare som vill anställa

en tolkanvändare. Eftersom det i målet var fråga om en resursstark arbetsgivare i form av en statlig myndighet, kan det konstateras att diskrimineringskyddet är ännu mer begränsat när det kommer till arbetsgivare med mindre resurser, såsom ideella organisationer och småföretagare. Det är förvisso positivt att utredningen väljer att gå fram med förslag som innebär en förbättring för delar ur målgrupperna. Samtidigt beklagar jag att delar av målgrupperna med ett större tolkbehov hamnar i samma situation som förut, utan att det finns en tillfredsställande lösning i sikte för dem.

Utredningen utgår från att 20 timmar per månad är tillräckligt för tolktjänst i arbetslivet och grundar detta på resonemangen i SOU 1991:97. Dock uttalas det i denna utredning att det är fråga om just grundläggande tolktjänst i arbetslivet. Tolkanvändare förväntas interagera mer i dagens arbetsliv. Produkter och tjänster som produceras blir dessutom mer komplexa och kräver ofta samverkan och kommunikation mellan olika yrkesgrupper. Precis som utredningen har konstaterat blir allt fler från tolktjänstens målgrupper välutbildade och vill söka sig ut till nya yrken jämfört med på 1990-talet. Sådana yrken ställer oftast högre krav på kommunikation. Men detta har inte utredningen tagit hänsyn till i utformandet av förslaget. Utredningen utgår även från ett felaktigt antagande att ökad tillgång till digitala verktyg kan antas innebära ett minskat tolkbehov. Samtidigt konstaterar utredningen att det föreslagna grundstödet i flera fall är otillräckligt. I vaga ordalag konstateras dock enbart att det är arbetsgivarnas ansvar att finansiera det extra behovet av tolkar och utredningen föreslår inga lösningar för hur detta kan lösas eller hur arbetsgivare som inte har tillräckliga medel kan få ihop det.

Från politiskt håll har även vikten av omställning och kompetensutveckling betonats starkt. Så sent som under år 2017 höjdes beloppet från 50 000 kronor till 150 000 kronor för bidrag till litteratur och tolk. Detta motsvarar cirka 75 tolktimmar per år. I sina uträkningar för grundstödet har utredningen i stället utgått från 40 timmar per år. Som underlag för denna uträkning utgår utredningen från att endast en liten grupp använder sig av hela beloppet om 150 000 kronor per år. Det finns dock inget underlag på hur stora behoven är i övrigt. Det är beklagligt att utredningen väljer att gå fram med förslag på detta bristfälliga underlag, som försämrar möjligheterna till kompetensutveckling och omställning inom arbetet.

I sammanhanget vill jag understryka att våra nordiska grannländer har fattat politiska beslut om full inkludering på arbetsmarknaden för tolkanvändare. I Danmark erbjuds tolktjänst till tjugo timmar i veckan och i Norge samt Finland är det i princip fri tolktjänst i just arbetslivet. Utredningen borde därför i sina överväganden ha tittat på hur de nordiska länderna har hanterat frågan om tolktjänst i arbetslivet.

Ett förslag som bättre skulle kunna tillmötesgå behoven för tolkanvändare med yrken som har höga kommunikationskrav eller kräver omställning och som samtidigt tar hänsyn till att behoven för de olika målgrupperna för tolktjänst kan variera, är att ytterligare en bidragsnivå införs för yrken med höga kommunikationskrav. Utredningen bedömde dock att detta förslag kunde leda till bristande enhetlighet och rättssäkerhet. Jag menar att en sådan ordning inte nödvändigtvis blir rättsosäker. I dagsläget administrerar Arbetsförmedlingen redan beslut om och utbetalningar av lönebidrag med olika beloppsnivåer beroende på behov. Det är dock positivt att frågan om två bidragsnivåer ska följas upp inom ramen för den uppföljning som ska göras efter ett antal år.

En annan farhåga är att tolkanvändare och arbetsgivare åläggs ytterligare administrationsbörda där de behöver förhandla med tolkbolag, teckna avtal och samordna sina beställningar själva. Det finns till exempel grupper som tidigare bara beställt tolk till arbetsplats-träffar hos tolkcentralen. För dem kommer bördan helt uppenbart att öka. Ett förslag som troligen skulle kunna underlätta för dessa tolkanvändare är att göra utföraransvaret obligatoriskt för regionerna, se mer om detta under avsnittet ovan, Utförande av tolktjänst på andras uppdrag.

Avslutningsvis vill jag än en gång poängtera vikten av att utredningens förslag tas vidare och bereds med beaktande av det jag har fört fram i det här yttrandet. Att låta dagens dysfunktionella tolksystem fortsätta existera utan reformer är inte heller ett alternativ.