

2016-06-10

Ert dnr:

Avdelningen för vård och omsorg
Sektionen för vård och socialtjänst
Henrik Gouali

Socialdepartementet
10333 STOCKHOLM

Tolktjänst för vardagstolkning

Sammanfattning

Promemorian ”Tolktjänst för vardagstolkning” har presenterats av Socialdepartementet. I promemorian föreslås en lag om tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, vuxendöva, hörselskadade och personer med dövblindhet. Vidare behandlas frågor som rör en gemensam administrativ ingång för bokning av tolk, insatser för att effektivisera tolktjänst genom IT samt vissa frågor om tolk i arbetslivet.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian och har fått ta del av den i färdigt skick. Förslagen berör direkt landstingens ansvar för vardagstolkning och kommunernas verksamhet enligt LSS och Socialtjänstlagen. SKL beklagar att promemorians förslag presenterats utan föregående samråd med förbundet.

SKL har varit aktiv pådrivare för att systemet med tolktjänsten reformeras och anser att ambitionen att verka för en mer sammanhållen och brukarorienterad tolktjänst är vällovliga. Dessvärre kan förslagets ändamålsenlighet ifrågasättas på flera centrala punkter och fullödiga konsekvensanalyser saknas. Förslagen bringar inte reda i roll- och ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna med ansvar för tolktjänst som helhet eller inom regleringen av landstingens vardagstolkning.

En reglering av vardagstolktjänsten i en särlagstiftning kommer inte leda till ökad måluppfyllelse.

SKL anser att promemorian i sin nuvarande utformning inte kan ligga till grund för ändamålsenliga förändringar av nu gällande regelverk för landstingens ansvar för vardagstolkning.

Allmänna synpunkter

Möjligheten att få tolk för döva och hörselskadade personer regleras i många olika regelverk, vilket har konstaterats leda till oklarheter både avseende ansvar och i vilka situationer tolk kan erbjudas.

SKL vill betona vikten av att tolktjänstfrågan får sin lösning. Promemorian fokuserar dock alltför ensidigt på landstingens ansvar för vardagstolkning. Det är en olycklig avgränsning om ambitionen är att komma till rätta med de problem som konstaterats genom ett flertal utredningar.

Promemorian innehåller också uppenbart motsägelsefulla resonemang, otillräckligt bearbetade förslag och bristande konsekvensanalyser. De förslag till definitioner av centrala begrepp som anges i syfte att förtydliga gällande ordning, utgör i praktiken avgränsningar i förhållande till nu gällande reglering.

Ert dnr:

Generellt saknas i promemorian tillfredsställande analyser av förslagets organisatoriska, verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser för landstingen samt konsekvenser för tolkanvändaren. Det presenteras heller inga alternativa förslag på lösningar som gör det möjligt att väga för- och nackdelar med de olika förslagen.

En lag om tolktjänst för vardagstolkning

5.1 En lag om tolktjänst för vardagstolkning införs

SKL avstyrker förslaget att reglera landstingens ansvar för vardagstolkning i en ny skyldighetslag som inte hör samman med hälso- och sjukvården. Förslaget kommer inte att leda till någon ökad måluppfyllelse eftersom förslaget inte är riktat mot något av de problem som konstaterats i tidigare utredningar.

Som motiv för en särslagstiftning anges att det innebär en bekräftelse på ett perspektivskifte i synen på teckenspråk och teckenspråkiga, från ett vård- och omsorgsperspektiv till ett språk- och tillgänglighetsperspektiv. SKL delar synen på det pågående perspektivskiftet och vikten av att befästa det. Även symboliska förändringar kan ha ett stort värde. Samtidigt föreslås huvudmannaskapet oförändrat vara kvar på landstingen, flera principer från hälso-sjukvården alltjämt ska vara styrande, däribland behovs- och solidaritetsprincipen där den ”svagastes” (s.76) behov särskilt ska beaktas, vilket gör det symboliska värdet försvinnande litet.

Ett annat motiv som anges för att särreglera tolktjänsten är att det ger ökad tydlighet kring vad som ingår i landstingens tolktjänst för vardagstolkning. SKL delar inte bedömningen att landstingens ansvar förtydligas. Förslagen riskerar tvärtom att leda till ytterligare oklarheter, i vissa fall oavsiktligt avgränsa (se 5.1.1) och andra fall utöka landstingens ansvar för vardagstolkning (se 5.1.2) och ska därför kompenseras enligt finansieringsprincipen.

Konsekvensanalysen av en lag om tolktjänst är bristfällig vad avser konsekvenser för landstingens verksamheter och tolkanvändaren.

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

I författningsförslagen anges ett antal definitioner av centrala begrepp som tolkanvändare, tolkning och distanstolkning. Förslagen till definitioner är inte tänkta att innebära några förändringar i sak. SKL:s bedömning är att dessa definitioner de facto avgränsar vardagstolkningen i förhållande till idag.

Tolkning ska definieras som översättning eller överföring och samordning av samtal mellan hörande och tolkanvändare (s.7). Definitionen utesluter till exempel situationer där en grupp personer med dövblindhet behöver teckenspråkstolk för kommunicera med varandra och situationer som inte kan anses vara samtal, exempelvis begravningar eller föreläsningar. I dessa situationer ges teckenspråkstolkning idag.

Ert dnr:

Definitionen av distanstolkning utesluter situationer där personerna befinner sig i samma rum. I en sådan situation används distanstolkning idag.

5.1.2. Tydliggörande i lagen av begreppet vardagstolkning

I promemorian anges för en ökad förståelse av begreppet vardagstolkning vissa situationer i lagen som typiskt sett kan höra dit. I lagen anges även att tolktjänst för vardagstolkning kan erbjudas genom tolkning på plats eller genom distanstolkning.

SKL delar bedömningen att ett tydliggörande av landstingens ansvar i en lag inte löser alla de svårigheter som anses vara förknippade med nuvarande system för tolktjänst (s.38).

Socialstyrelsens genomgång av vardagstolkning (Begreppet vardagstolkning, 2008) och dess gränsdragning bygger på myndighetens tolkning av propositionen som föregick lagstiftningen och på då gällande regelverk. Myndigheten beskriver föredömligt vad som förbises i föreliggande promemoria. ”Det finns dock en risk för att det som var tänkt som tydliggöranden inte hjälper tolkcentraler i sin verksamhet, utan i värsta fall kan öka förvirringen. Som ett exempel kan nämnas att det är en sak att generellt fastställa att myndigheter ska betala för tolktjänster när det gäller ärendehantering, och en helt annan sak för tolkcentralen att i praktiken avgöra om en myndighetskontakt i det enskilda fallet handlar om ärendehantering (s.49).

När det gäller tolk i utbildningssituationer inom ett företag anges att det är en fråga som kan komma att omfattas av Arbetsförmedlingens särskilda stöd. Samtidigt anges att om Arbetsförmedlingen av något skäl inte lämnar sådant stöd ”omfattas sådan utbildning självklart av landstingets ansvar för vardagstolkning” (s 43). Landstingens ansvar för tolk i utbildningssituationer inom ett företag är med detta resonemang avsevärt mer långtgående än vad som gäller idag. Socialstyrelsen konstaterade redan 2008 att vardagstolkning i princip inte kan bli aktuell då det gäller deltagande i utbildning. Ett undantag gäller *viss* (SKL:s kursivering) utbildning inom arbetslivet, ett annat kan vara kurser som räknas som fritidsaktivitet (Begreppet vardagstolkning, s.8).

Vidare anges i promemorian att landstingens ansvar för vardagstolkning skulle inkludera besök hos Försäkringskassa, socialtjänstens organ och olika myndigheter (s. 41) och att detta ska anges i den nya lagen. I promemorians avsnitt om gällande rätt anges samtidigt att förvaltningsmyndigheter vid all ärendehandläggning bör anlita tolk (s. 29). Statliga myndigheter är också enligt förordning (2001:526) ålagda att bedriva sin verksamhet på ett sätt som är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning. Till Socialdepartementets försvar kan framföras att författningsförslagen inte innehåller dessa motsägelser.

Med föreliggande promemoria som grund är SKL:s bedömning att landstingens ansvar inte förtydligas. Förslagen riskerar tvärtom att leda till ytterligare oklarheter, i vissa fall oavsiktligt avgränsa (se 5.1.1) och andra fall utöka landstingens ansvar för

Ert dnr:

vardagstolkning och därför ska kompenseras enligt finansieringsprincipen.

5.1.3 Möjlighet att sluta avtal och undantag från lokaliseringsprincipen

SKL avstyrker förslaget i sin nuvarande form, men ställer sig positiv till att inleda en dialog med Socialdepartementet om att framöver tillstyrka ett undantag i lokaliseringsprincipen för distanstolkning under förutsättning att en grundlig analys och konsekvensbeskrivning presenteras där flera alternativa vägar för samverkan över landstingsgränser noggats utreds.

SKL ser generellt mycket positivt på samverkan både inom och mellan lokal, regional och statlig nivå. SKL ser stor potential i att bättre utnyttja teknikens möjligheter för distanstolkning och välkomnar att Socialdepartementets stöd för landstingssamverkan.

Undantag från lokaliseringsprincipen kan vara motiverade under förutsättning att de är väl avvägda och proportionerliga i förhållande till inskränkningen och att alternativa samverkansformer är uttömda.

I promemorian ges inga alternativa förslag på hur ett fördjupat samarbete i distanstolkningsfrågan skulle kunna äga rum. Frånvaron av alternativa lösningar gör förslaget om undantag i lokaliseringsprincipen svårbedömt. En redogörelse saknas till exempel för varför gängse former för utveckling av digitala tjänster i landstingssektorn genom Inera AB inte skulle vara ett alternativ.

Frågan om ett undantag i lokaliseringsprincipen för att bättre utnyttja teknikens möjligheter för distanstolkning bör hållas åtskild från den större frågan om att landstingen ska utgöra navet i en samlad tolktjänst. De båda frågorna kräver olika analyser och konsekvensbeskrivningar.

Som konstaterats inledningsvis ägnas landstingens vardagstolkningsuppdrag mycket uppmärksamhet i promemorian. Att landstingen sinsemellan fördjupar sitt samarbete är vällovt, men det löser inte problemen med tolktjänsten som helhet. I betänkandet En samlad tolktjänst (2011:83) föreslås en samlad tolktjänst genom ett statligt huvudmannaskap. En statlig myndighet skulle nationellt och regionalt förmedla, samordna och koordinera tolkupdrag utifrån aktuella behov och efterfrågan i olika delar av landet och utföra tolktjänst. Förslaget genomfördes inte på grund av att Socialdepartementet trots stora ansträngningar inte kunde presentera en fullödig konsekvensanalys av ekonomiska konsekvenser av ett statligt åtagande. I föreliggande promemoria föreslås ett undantag i lokaliseringsprincipen som ett första steg i en utveckling mot att landstingen istället utgör denna gemensamma ingång för bokning av tolktjänst (s.55). Någon redogörelse för vilka konsekvenser detta ger för landstingen presenteras inte.

Tolktjänstutredningen (SOU 2011:83) konstaterar att tolkanvändarnas önskemål är att tolktjänsten har en ingång oavsett huvudman. Tolkanvändarna har inte framfört något önskemål om att ha en ingång i landstingssektorn.

Ert dnr:

5.1.4 Vissa särskilda bestämmelser för personer med dövblindhet

I promemorian föreslås att det i tolktjänst för vardagstolkning för personer med dövblindhet utöver tolkning även ingår syntolkning och ledsagning i direkt anslutning till tolktillfället.

Det är vällovt att frågan om ledsagning vid tolkning uppmärksammas särskilt i promemorian. Personer med dövblindhet drabbas i onödig stor utsträckning av välfärdssystemets oförmåga att utgöra ett samlat stöd.

Förslaget avstyrks med hänvisning till att förslaget dessvärre har en rad brister – brister som även rör tolktjänsten i stort.

Under senare år har HFD i ett antal domar preciserat vad som ryms i insatsen ledsagarservice enligt LSS. Bland annat framgår av HFD 2011 ref. 8 och HFD 2011 ref. 60 att ledsagarservice är en tämligen begränsad insats, avsedd att ge personer med funktionsnedsättning som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering. Vidare har HFD konstaterat att omkostnader som kan uppstå för ledsagare i samband med fritids- eller kulturella aktiviteter inte ingår i insatsen ledsagarservice. HFD framhåller som motivering att om insatsen ledsagarservice även skulle omfatta alla omkostnader som till följd av den enskildes önskemål om aktiviteter kan uppstå för ledsagare så skulle det kunna medföra mycket stora och oförutsebara kostnader för en kommun, kostnader som kommunen inte kan styra. Det är, menar HFD, inte sannolikt att lagstiftaren skulle lämna en sådan situation helt oreglerad. HFD påpekar också i sin motivering att LSS saknar bestämmelser som gör det möjligt för kommunen att utge ekonomiskt stöd till kostnader för annat än personlig assistans. Ekonomiskt stöd eller ekonomisk ersättning kan bara prövas enligt socialtjänstlagen (SoL) – antingen enligt biståndsparagrafen 4 kap. 1 § SoL eller enligt 4 kap. 2 § SoL.

SKL kan konstatera att någon reglering kring omkostnader som kan uppstå vid ledsagning inte föreslås.

SKL kan vidare konstatera att någon reglering inte heller föreslås för omkostnader som kan uppstå vid tolkning, och att någon sådan reglering inte heller finns i HSL – se avsnitt 5.1.5.

I promemorian beskrivs att frivilliga överenskommelser mellan landsting och kommun hittills inte varit tillräckligt för att åstadkomma ett gemensamt ansvarstagande i den gråzon som kan uppstå mellan huvudmännens ansvarsområden tolkning respektive ledsagning. Det ligger nära till hands att tro att en tvingande överenskommelse inte heller kommer att lösa problemet. Skälet är att grundproblemet inte är bristen på vilja till samarbete mellan kommuner, landsting eller andra huvudmän, utan brister i det regelverk som anger förutsättningarna för samarbete.

5.1.5 Prioriteringar

Ert dnr:

I detta avsnitt samt i författningskommentaren till 7 § förslaget till lag om tolktjänst för vardagstolkning påstås att kostnaden för tolk även omfattar omkostnader såsom tolkens resa, uppehälle, inträdesavgifter m.m. Som tidigare redovisats i avsnitt 5.1.4 har HFD när det gäller omkostnader för ledsagare konstaterat att ekonomiskt stöd eller ekonomisk ersättning bara kan prövas enligt socialtjänstlagen. Samma förhållande torde vara fallet när det gäller omkostnader vid tolkning. Varken i nuvarande reglering i HSL eller den föreslagna lagen om tolktjänst för vardagstolkning finns bestämmelser som reglerar detta. Det är en stor brist i promemorian att rättspraxis när det gäller omkostnader inte nämns och att en diskussion kring problematiken runt detta saknas.

6.1 Konsekvenser för landsting och kommun

Generellt saknas i promemorian tillfredsställande analyser av förslagets organisatoriska, verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser för landstingen.

Som tidigare konstaterats är systemet med tolktjänst som helhet rörigt och svårtolkat, bl.a. för att det inkluderar många betalningsansvariga. I praktiken hamnar tolkanvändaren ofta mellan regelverken och de betalningsansvariga, som dessutom i vissa fall kan ha ett otydligt ansvarsområde. Ett problem med det nuvarande systemet är att det finns många betalningsansvariga som inte ingår i ett gemensamt system. Ett annat problem är att ansvaret för vissa betalningsansvariga kan vara oklart. Ett tredje problem är att det i praktiken kan vara svårt att få fram ett bra underlag för att fastställa betalningsansvaret även i de fall då det finns tydliga ansvarsgränser. Utan att regelverket förtydligas vad gäller samtliga dessa punkter måste fördelarna med att landstingen utgör en ingång vägas mot risken att landstingen själva ekonomiskt eller på annat sätt tvingas kompensera för regelverkets brister. Någon djupare analys av ekonomiska eller andra konsekvenser för landstingen presenteras emellertid inte.

I förslaget till lag om tolktjänst för vardagstolkning saknas en reglering av de omkostnader som kan uppstå vid tolkning. Med hänvisning till rättspraxis är det enligt SKL:s mening nödvändigt att ansvaret för dessa omkostnader regleras i lagtexten. Eftersom en sådan reglering saknas idag innebär det ett helt nytt åtagande för landstingen och finansieringsprincipen ska då tillämpas dvs. landstingen kompenseras genom höjda statsbidrag.

En fullödig konsekvensanalys saknas även för förslaget om att syntolkning och ledsagning skulle ingå i vardagstolkning när det gäller kostnader i form av ökad administration, tidsåtgång för justering av avtal med privata utförare osv.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande