

## Kommittédirektiv

### En översyn av vissa tolkfrågor

Beslut vid regeringssammanträde den 27 februari 2025

#### **Sammanfattning**

En särskild utredare får i uppdrag att se över vissa tolkfrågor. Det huvudsakliga syftet är att det integrationspolitiska målet, av vilket det framgår att kunskaper i svenska språket är prioriterade för möjligheterna att integreras i samhället, ska återspeglas i användandet av tolk. För att öka drivkrafterna att lära sig svenska ska rätten till offentligt finansierad tolk begränsas, med utgångspunkten att den enskilde i första hand ska betala för tolktjänster. Genom detta tydliggörs samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska. Översynen omfattar även frågan om förbud för myndigheter att använda barn som tolk.

Utredaren ska bl.a.

- analysera när det är respektive inte är rättsligt möjligt och ändamålsenligt att avgiftsbelägga offentligt finansierad tolk,
- analysera vid vilken tidpunkt en tolkavgift bör tas ut,
- utifrån analyserna, föreslå hur en avgift för offentligt finansierad tolk bör utformas, inklusive nivån för en sådan avgift,
- analysera och föreslå hur ett förbud för myndigheter att använda barn som tolk bör utformas, samt överväga om det finns situationer då det bör vara möjligt att göra undantag från ett sådant förbud, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2026.

## **Uppdraget att föreslå en avgift för offentligt finansierad tolk**

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges följande:

### **Begränsning av rätten till tolk för personer med uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap**

Rätten till offentligt finansierad tolk ska begränsas. Utgångspunkten ska vara att den enskilde i första hand ska betala för tolktjänster. Det ska övervägas att införa en avgift för nyanlända efter att en viss tid förflutit sedan uppehållstillstånd beviljats. Den statliga kontrollen och kvalitetsbedömning av tolkar som arbetar för det offentliga ska öka.

Vad gäller statlig kontroll och kvalitetsbedömning beslutade regeringen den 8 maj 2024 att ge Kammarkollegiet i uppdrag att lämna förslag på hur den statliga kontrollen och kvalitetsbedömningen av tolkar som arbetar för det offentliga kan öka (A2024/00693). Kammarkollegiet lämnade in en redovisning av uppdraget den 13 december 2024.

### **Rätten till tolk**

Av språklagen (2009:600) framgår att svenska är huvudspråk i Sverige. Svenskan är därmed samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. Av språklagen framgår även att de nationella minoritetsspråken är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska, och att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja dessa.

Som en konsekvens av att svenska är huvudspråk ska språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet enligt språklagen vara svenska. Rätten att använda nationella minoritetsspråk eller ett annat nordiskt språk inom offentlig verksamhet framgår av annan lagstiftning, t.ex. lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Bestämmelserna om språk i offentlig verksamhet är bl.a. viktiga för att offentlighetsprincipen ska kunna upprätthållas.

Att myndigheter som huvudregel ska använda svenska medför ett behov av regler för att lösa de informations- och kommunikationssvårigheter som kan uppkomma t.ex. vid handläggningen av ärenden om den enskilde inte pratar

svenska. Det grundläggande syftet med rätt till tolk är att säkerställa att den person som ärendet gäller och som berörs av ärendets utgång ska kunna förstå ärendets innehåll och själv göra sig förstådd, och att relevant material ska kunna beaktas vid prövningen (prop. 2016/17:180 s. 84).

Regeringsformen innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om tolk, men i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen anges att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skäligen tid. Uttrycket ”rättvist” är avsett att sammanfatta de skilda rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande i såväl tvistemål och brottmål som förvaltningsmål. Dessa grundläggande principer innefattar enligt praxis bl.a. att få tillgång till tolkning och översättning (prop. 2009/10:80 s. 160). Därutöver innehåller artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) vissa allmänna krav när det gäller rätten till en rättvis rättegång samt speciella minimigarantier som ska gälla för den som är anklagad för brott. En sådan minimirättighet är enligt artikel 6.3 e att utan kostnad bistås av tolk, om personen inte förstår eller talar det språk som används i domstolen. Tillgång till tolk är således viktigt för att den enskilde ska kunna ta till vara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter, men även för att det offentliga ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Bestämmelser som har betydelse för rätten till tolk i Sverige finns i olika regelverk. Enligt 13 § förvaltningslagen (2017:900), som är tillämplig vid handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna, ska en myndighet 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. Förvaltningslagen innehåller ingen uttrycklig reglering om kostnadsansvaret för anlitan av tolk, men i förarbetena anges att det allmänna då ska stå för kostnaderna (jfr prop. 2016/17:180 s. 84, 86 och 299). Serviceskyldigheten, som regleras i 6 § förvaltningslagen, innebär att en myndighet ska se till att kontakterna med den enskilde blir enkla och smidiga, och att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning

som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Det finns även annan lagstiftning som reglerar eller har betydelse för rätten till tolk. Både rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen (1971:291) innehåller t.ex. bestämmelser om skyldighet att i vissa fall anlita tolk och om att kostnaden för tolkning ska betalas av staten. Några sådana uttryckliga bestämmelser om språktolk eller kostnadsansvaret för den finns inte i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), socialtjänstlagen (2001:453) eller patientlagen (2014:821). Både hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen betonar dock aspekter som samråd med patienter och information och att vård och omsorg ska ges på lika villkor. I patientlagen (2014:821) anges att hälso- och sjukvården har en skyldighet att anpassa information om vård och behandling efter bl.a. mottagarens språkliga bakgrund och andra individuella förutsättningar. Vidare anges att den som ger informationen så långt som möjligt ska försäkra sig om att mottagaren har förstått innehållet i och betydelsen av den lämnade informationen (3 kap. 6 och 7 §§ patientlagen).

Användandet av svenska – och tolktjänster när den enskilde ännu inte lärt sig språket – bidrar således till att uppnå likvärdig tillgång till samhällsservice och att upprätthålla grundläggande principer som rättssäkerhet och patientsäkerhet. Tolktjänster kan också bidra till det offentliga möjligheter att på ett effektivt sätt fullgöra sina uppdrag. Samtidigt innebär offentligt finansierad tolk betydande kostnader för det offentliga. I betänkandet Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk (SOU 2018:83) konstaterade Tolkutredningen, i likhet med tidigare utredningar inom området, att kostnader för tolktjänster och tolkförmedling är mycket svåra eller till och med omöjliga att sammanställa över en följd av år. Utredningen uppskattade dock de samlade offentliga kostnaderna för tolktjänster till att årligen omfatta minst 2 miljarder kronor. Kommuner och regioner uppskattades stå för cirka två tredjedelar av de offentliga kostnaderna för tolktjänster.

### **En avgift för tolk bör införas**

Det integrationspolitiska målet är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att

samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Det integrationspolitiska målet bör återspeglas i användandet av tolk inom det offentliga. Att kunna svenska är en viktig förutsättning för delaktighet i det svenska samhället. Samhället behöver därför visa en tydlig förväntan på att den som kommer till Sverige anstränger sig för att lära sig svenska, och erbjuda förutsättningar för detta. Genom att den enskilde som utgångspunkt får betala en avgift för tolk tydliggörs samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska. Samtidigt kan användandet av tolk inom det offentliga minska risken för missförstånd, minska behovet av kompletterande kontakter eller underlag och på andra sätt medföra att onödig administration och långa handläggningstider undviks. Det finns därmed behov av att utreda förutsättningarna för och utformningen av en ändamålsenlig avgift för tolk vid kontakter mellan enskilda och det offentliga. I uppdraget ingår att föreslå på vilken nivå eller inom vilket spann en sådan avgift bör ligga och redogöra för de överväganden som ligger till grund för förslaget.

Det är rimligt att det tar viss tid för den som är ny i Sverige att lära sig ett nytt språk på en tillräcklig nivå för att kunna klara av myndighetskontakter utan tolk. Det behöver övervägas under vilken tidsperiod som det offentliga fortsättningsvis ska tillhandahålla kostnadsfri tolk. I sammanhanget bör det beaktas att det tar längre tid för vuxna än för barn att lära sig ett nytt språk. Det gäller särskilt dem som saknar grundläggande läs- och skrivkunnighet, en grupp där andelen kvinnor generellt är större än andelen män. Möjlighet att kommunicera med det allmänna kan därmed utgöra ett särskilt viktigt verktyg för kvinnor att självständigt tillvarata sina egna intressen, inte minst i förhållande till anhöriga.

En ordning med olika tidsperioder för olika grupper skulle riskera att bli svår och resurskrävande för det offentliga att tillämpa och svår för den enskilde att förstå. Tidpunkten då en person ska betala en avgift för offentligt finansierad tolk bör därför som huvudregel vara lika för alla.

Sammantaget ska utgångspunkten för arbetet vara att tydligt stärka incitamenten för den enskilde att lära sig svenska.

Det kan finnas situationer där EU-rätt eller internationell rätt begränsar möjligheten att avgiftsbelägga tolk. Till exempel innehåller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (asylprocedurförordningen) en bestämmelse om att kostnader för tolkning ska täckas med offentliga medel. Liknande bestämmelser finns även i flera EU-direktiv, bl.a. i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

Användning av tolk kan i vissa fall vara nödvändig för att en myndighet ska kunna utföra sitt uppdrag på ett rättssäkert och effektivt sätt, t.ex. för Försäkringskassan och Migrationsverket. Bland verksamheter där det utifrån grundläggande principer om patientsäkerhet och rättssäkerhet kan finnas rättsliga begränsningar eller andra skäl mot att avgiftsbelägga tolk finns rättsväsendet och hälso- och sjukvården.

I vissa situationer kan det vara olämpligt att införa en avgift, exempelvis i situationer som rör barn eller särskilt ömmande eller akuta situationer med fara för liv eller hälsa. Det kan även finnas behov av undantag för personer som trots lång tid i Sverige inte kan förväntas uppnå tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillvarata sina rättigheter utan tolk på grund av exempelvis funktionsnedsättning eller sjukdom.

Tolk används också i kontakter med personer som inte har rätt att uppehålla sig i landet. Även denna grupp omfattas av uppdraget. Utgångspunkten bör vara att personer som saknar rätt att uppehålla sig här inte ska ha tillgång till offentligt finansierad tolk utan avgift i större utsträckning än personer som har rätt att vistas i landet.

Utredaren ska därför

- analysera när det är respektive inte är rättsligt möjligt och ändamålsenligt att avgiftsbelägga offentligt finansierad tolk,
- analysera vid vilken tidpunkt en tolkavgift bör tas ut,
- utifrån analyserna, föreslå hur en avgift för offentligt finansierad tolk bör utformas, inklusive nivån för en sådan avgift,
- göra en internationell utblick med särskilt fokus på våra nordiska grannländer, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget omfattar inte teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning, och inte heller översättning. Uppdraget omfattar inte heller tolkning som har sin grund i lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

I propositionen En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster (prop. 2023/24:128) föreslår regeringen att förvaltningslagen ska tillämpas när arbetslöshetskassorna handlägger ärenden enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring. Eftersom handläggningen som huvudregel är skriftlig är det ovanligt att det finns behov av tolk i dessa ärenden. En arbetslöshetskassa ska enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor ta ut medlemsavgifter. Kostnader för tolk bedöms finansieras genom dessa avgifter. Utredarens förslag får inte medföra att det tillkommer kostnader för offentligfinansierad tolkning i samband med arbetslöshetskassornas handhavande av arbetslöshetsförsäkringen.

### **Uppdraget att föreslå ett förbud för myndigheter att använda barn som tolk**

Det är i dag inte ovanligt att barn tolkar åt sina föräldrar eller andra anhöriga i kontakter med det offentliga. Ett barn som agerar tolk får ett stort ansvar för sina föräldrars situation samtidigt som det kan minska incitamenten för föräldrarna att själva lära sig svenska. Det finns även risk för att barnet får information som inte är anpassad till barnets ålder och mognad, specifikt om sin vårdnadshavare eller annan anhörig eller mer generellt om vuxnas situation. Tolkning genom barn kan vidare innebära risker för fel och brister i tolkningen, vilket kan få negativa följder för den vuxne och dennes hälsa eller andra förhållanden samt för barnet som riskerar att ta på sig skuld om något går fel. Bristande kvalitet i tolkningen försämrar även möjligheten för det offentliga att på ett kostnadseffektivt sätt fullgöra sitt uppdrag.

Barn som tolkar i kontakterna med olika samhällsorgan gör det ofta i betydande utsträckning och vid återkommande tillfällen. Då tolkning oftast behövs på dagtid kan det innebära att barnets skolgång påverkas negativt. Barntolkning kan därför inte enbart betraktas som en teknisk fråga om kvalitet i tolkningen eller om barnets upplevelser i anslutning till tolkningen. Bland annat Barnombudsmannen har uttryckt kritik mot att barn på detta sätt används i tolksammanhang. Tolkutredningen lämnade i sitt betänkande Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk, förslag om förbud mot att använda barn som tolk.

Socialstyrelsen har påtalat det olämpliga i att såväl barn som andra anhöriga används som tolkar i hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det finns situationer då tolkning genom andra närstående kan vara särskilt problematisk, exempelvis utifrån ett jämställdhetsperspektiv inklusive frågan om hedersrelaterat våld och förtryck.

Det finns mot denna bakgrund behov av att begränsa användningen av barn och andra närstående som tolkar inom det offentliga. Kontakter mellan myndigheter och enskilda kan emellertid vara av vitt skilda slag. Det kan t.ex. gälla enklare allmän information i en servicedisk, hjälp med att fylla i en blankett eller liknande situationer.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur ett förbud för myndigheter att använda barn som tolk bör utformas, samt överväga om det finns situationer då det bör vara möjligt att göra undantag från ett sådant förbud,
- ta ställning till om även andra närstående ska kunna avvisas som tolk vid myndighetskontakter, och i så fall föreslå i vilka situationer det ska vara möjligt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa en konsekvensutredning för de förslag som lämnas.

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med de krav som ställs upp enligt regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges åtaganden i övrigt, bl.a. om mänskliga rättigheter.

Utredaren ska ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs.

Utredaren ska även analysera och redovisa eventuella konsekvenser av sina förslag för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet och målet för arbetet mot utanförskap. Utredaren ska vidare redogöra för konsekvenserna av sina förslag utifrån principen om likabehandling. En redogörelse för konsekvenserna för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter ska göras och beaktas i den mån förslagen berör barn. Även funktionshinderperspektivet ska beaktas och en



redogörelse för konsekvenserna för personer med funktionsnedsättning ska göras i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Eventuella konsekvenser för den enskildes integritet ska beaktas.

### **Kontakter och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska, i den utsträckning som utredaren finner lämpligt, rådgöra med och inhämta upplysningar från relevanta myndigheter samt med Sveriges Kommuner och Regioner och andra organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2026.

(Arbetsmarknadsdepartementet)