

Arbetsmarknadsdepartementet

103 33 Stockholm

Tolkavgift och förbud mot barntolkning (SOU 2026:23)

(A2026/00510)

Försäkringskassans inställning

Försäkringskassan avstyrker förslaget om tolkavgift i dess nuvarande utformning. Flera grundläggande delar av förslaget är otydliga och lämnar utrymme för olika tolkningar. Detta riskerar att medföra tillämpningsproblem och en bristande förutsebarhet vilket i förlängningen även innebär problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Försäkringskassan anser därför att förslaget behöver förtydligas och omarbetas samt att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna behöver analyseras närmare innan ett eventuellt genomförande kan bli aktuellt.

Försäkringskassan ser positivt på förslaget avseende förbud mot barntolkning och anser att regleringen ligger i linje med vad som föreskrivs i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Försäkringskassan tillstyrker därmed förslaget.

Sammanfattning

För att kunna bedöma om en enskild vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning kommer Försäkringskassan behöva tillgång till fler uppgifter än de som finns i folkbokföringen. Försäkringskassan saknar en analys av hur dessa bedömningar ska göras, vilka uppgifter som ska ligga till grund för bedömningarna och varifrån dessa uppgifter ska hämtas.

Försäkringskassan anser att en möjlighet för myndigheter att avstå från att ta ut tolkavgift i vissa situationer bör övervägas och att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat om det är rimligt att ta ut tolkavgift i exempelvis ärenden som inte har initierats av den enskilde. Försäkringskassan anser vidare att det kan ifrågasättas om det förvaltningsrättsliga ärendebegreppet är en ändamålsenlig avgränsning för avgiftsuttag inom en verksamhet som den Försäkringskassan har. Också denna fråga måste analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Även de processuella konsekvenserna av förslaget bör analyseras ytterligare. Det behöver bl.a. klargöras hur beslutet om behovet av tolk och beslutet att ta ut en tolkavgift förhåller sig till varandra samt vilka krav som ska ställas på utredningen av den enskildes språkkunskaper.

I fråga om den föreslagna sekretessbestämmelsen kan konstateras att om uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten om enskilds hälsotillstånd senare används utanför ett ärende om tolkavgift så kommer de uppgifterna få ett svagare sekretesskydd än det som följer av den föreslagna bestämmelsen.

Försäkringskassan bedömer vidare att avgiftsskyldigheten riskerar att försvåra myndighetens utredningsarbete, förlänga handläggningstiden och öka risken för missförstånd eller bristfälliga underlag. Det är därtill önskvärt att det tydligt framgår av förarbetena att det är myndigheten som avgör om det finns behov av tolk i ett ärende eftersom det kan underlätta eventuella diskussioner med enskilda om bedömningen av tolkbehovet.

Slutligen anser Försäkringskassan att det saknas en konsekvensutredning av förslagets förenlighet med diskrimineringslagen. Förslagen riskerar att drabba utrikes födda kvinnor och utrikes födda personer med funktionsnedsättning i högre utsträckning än andra.

4 Användning av tolk i praktiken

4.4 Exempel på hur myndigheter använder tolk och andra språklösningar

4.4.1 Hur olika myndigheter använder tolk

Försäkringskassan vill i sammanhanget upplysa om att myndigheten utöver fysiska möten även utför telefonutredningar inom ramen för ärendehandläggningen.

11 När ska tolkavgift tas ut?

11.2 Tolkavgift ska tas ut när en person varit folkbokförd i minst sex år

11.2.7 Personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Enligt utredningens förslag ska tolkavgift betalas av en enskild som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning. För att kunna bedöma om en enskild vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning kommer Försäkringskassan behöva tillgång till fler uppgifter än folkbokföringsuppgifterna. Det finns ingen analys i utredningen om hur dessa bedömningar ska göras, vilka uppgifter som ska ligga till grund för bedömningarna och varifrån dessa uppgifter i så fall ska hämtas. Om uppgifterna ska hämtas från andra myndigheter behövs en analys av med vilket stöd detta kan ske. Om uppgifter exempelvis ska hämtas in från Migrationsverket bör inhämtandet kunna ske med stöd av 6 kap. 5 § och 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om uppgifterna inte redan har hämtats in i förmånsärendet och de därefter kan vidarebehandlas i ärendet om tolkavgift. Den direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket som Försäkringskassan har idag är dock begränsad till de personuppgifter som myndigheten behöver i sin verksamhet som underlag för att bedöma eller fastställa en förmån, en ersättning eller ett annat stöd åt en enskild eller som behövs i ett ärende om motsvarande stöd (se 12 § utlänningsdataförordningen). Denna direktåtkomst omfattar enligt Försäkringskassans bedömning alltså inte ärenden om tolkavgift.

11.4 Tolkavgift ska tas ut oavsett vem som initierat ärendet

11.4.2 Ingen åtskillnad mellan ärenden som den enskilde och andra har initierat

Enligt Försäkringskassan riskerar en reglering utan möjlighet till undantag att leda till situationer där avgiftsuttaget framstår som oskäligt i det enskilda fallet. Försäkringskassan anser därför att det bör analyseras om lagförslaget bör kompletteras med en möjlighet för myndigheten att avstå från att ta ut tolkavgift när det finns särskilda skäl.

Utredningens förslag innebär exempelvis att tolkavgift ska tas ut oavsett vem som har initierat ärendet. Sett till Försäkringskassans verksamhet innebär detta att avgift, utöver i ärenden som har inletts genom en ansökan från enskild, kan komma att tas ut i kontrollärenden, återkravsärenden och andra ärenden som initieras av myndigheten eller aktualiseras genom uppgifter från någon annan än den enskilde. Inom Försäkringskassan förekommer att sådana ärenden efter utredning avslutas utan åtgärd. Ett exempel är när ett kontrollärende initieras utifrån uppgifter som lämnas av en annan person och därefter avslutas utan vidare åtgärd. I en sådan situation kan tolk behöva användas för att ge den enskilde möjlighet att bemöta uppgifterna och tillvarata sina rättigheter under utredningen. Det kan då ifrågasättas om det är rimligt att den enskilde ska bära kostnaden för tolkningen, särskilt när ärendet har initierats utan dennes medverkan och inte leder till någon förändring av dennes rättigheter eller skyldigheter.

11.5 Tolkavgift ska tas ut en gång per ärende

Försäkringskassan anser att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har analyserat konsekvenserna av att knyta avgiftsbegränsningen till det förvaltningsrättsliga ärendebegreppet.

Utredningen utgår från att avgift ska tas ut per ärende. Samtidigt innehåller förslaget ingen närmare definition av vad som avses med ett ärende. Utifrån beskrivningen i avsnitt 11.5 verkar utredningen utgå från det förvaltningsrättsliga ärendebegreppet, där ett ärende kännetecknas av en handläggning som avslutas genom ett beslut. Försäkringskassan bedömer att denna utgångspunkt ger upphov till flera tillämpningsfrågor som inte har analyserats närmare.

En sådan fråga gäller Försäkringskassans omprövningsverksamhet. Den som är missnöjd med ett beslut kan begära omprövning enligt 113 kap. 7 § socialförsäkringsbalken (SFB), vilket leder till att myndigheten gör en ny prövning av samma sakfråga och fattar ett nytt beslut. Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att myndighetens handläggning av ett ärende pågår fram till dess att ett omprövningsbeslut har fattats - under förutsättning att det inte finns ett lagakraftvunnet grundbeslut (jfr HFD 2023 ref. 8 och HFD 2025 ref. 38). Eftersom utredningen knyter avgiftsbegränsningen till det förvaltningsrättsliga ärendebegreppet anser dock Försäkringskassan att det är oklart om det ursprungliga beslutet och omprövningsbeslutet vid tillämpningen av avgiftsbestämmelserna ska anses utgöra ett och samma ärende eller två separata ärenden. Utredningen behandlar inte denna fråga, trots att svaret kan få direkt betydelse för hur många avgifter som kan tas ut i en och samma ersättningssituation.

Inom socialförsäkringsområdet, exempelvis inom sjukpenningförsäkringen, kännetecknas handläggningen dessutom ofta av fortlöpande prövningar där flera beslut kan fattas inom ramen för samma sjukskrivning och samma underliggande ersättningssituation. Till exempel kan ett och samma sjukfall ge upphov till beslut om sjukpenning för olika tidsperioder. Handläggningen kan därmed omfatta en serie beslut som rör samma försäkringsfall men som fattas vid olika tidpunkter och med stöd av underlag som tillkommer efter hand. Ur den enskildes perspektiv framstår dessa prövningar normalt som delar av en sammanhängande kontakt med myndigheten avseende samma sjukdomstillstånd och ersättningsanspråk. Samtidigt bedöms de, utifrån det förvaltningsrättsliga ärendebegreppet, som separata ärenden eftersom de medför självständiga beslut. Mot denna bakgrund uppkommer en osäkerhet om det ska anses föreligga ett eller flera ärenden vid tillämpningen av regleringen om tolkavgift. Om varje beslut, omprövning eller ny ansökan om fortsatt sjukpenning bedöms utgöra ett eget ärende finns en risk att den enskilde kan påföras flera tolkavgifter under en relativt

kort tidsperiod, trots att tolkinsatserna avser samma sjukdomstillstånd och samma fortlöpande myndighetskontakt.

Problematiken kopplad till ärendebegreppet kan även aktualiseras i fråga om exempelvis ställningstaganden om sjukpenninggrundade inkomst och försäkringstillhörighet som görs inför ett beslut i ett förmånsärende.

Mot bakgrund av det ovan beskrivna kan det ifrågasättas om det förvaltningsrättsliga ärendebegreppet är en ändamålsenlig avgränsning för avgiftsuttag inom verksamheter som kännetecknas av löpande och sammanhängande prövningar med olika delmoment. Denna fråga bör analyseras närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Av motivtexten (s. 310) framgår att bestämmelsen som begränsar uttaget av tolkavgift till en avgift per ärende inte påverkar de fall då flera separata ärenden avseende samma individ handläggs parallellt inom samma myndighet, eller samordnat med andra myndigheter. Försäkringskassan anser dock att det finns behov av förtydligande av hur tolkavgiften ska hanteras i situationer där två myndigheter handlägger varsitt ärende avseende samma person men håller gemensamma möten. Det framgår inte vilken myndighet som i en sådan situation ska besluta om tolkavgift, eller om beslut om tolkavgift ska fattas i båda ärendena.

Det är vidare oklart hur tolkavgiften förhåller sig till det förmånsärende eller administrativa ärende som är anledning till att det finns behov av tolk. Utformningen av den föreslagna sekretessbestämmelsen talar för att tolkavgiften ska hanteras i ett eget ärende, men det finns också skrivningar i utredningen som indikerar att tolkavgiften ska hanteras inom ramen för ett förmånsärende. Detta måste klargöras. Om avsikten är att Försäkringskassan ska skapa särskilda ärenden i fråga om tolkavgift innebär detta en ny sorts ärendehantering för myndigheten.

I fråga om betalning av tolkavgift framgår av utredningen att fakturering av avgiften kan anstå till dess att myndigheten beslutar i ärendet. Försäkringskassan tolkar detta som att tolkavgift ska betalas i efterhand, vilket även är den lösning som myndigheten förespråkar. Ett förtydligande i detta avseende kan övervägas. I anslutning till frågan om tidpunkt för betalning blir även frågan om möjlighet till kvittning relevant. Mot bakgrund av serviceskyldigheten och kravet på enkel, snabb och kostnadseffektiv handläggning enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900) anser Försäkringskassan att möjligheten till kvittning av tolkavgifter mot kommande utbetalningar från myndigheten bör ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

12 När ska tolkavgift inte tas ut?

12.2 Tolkavgift ska inte tas ut när undantag från skyldigheten att betala tolkavgift beviljats

Beslut om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift föreslås fattas av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Försäkringskassan bedömer att det finns en risk att handläggningstiden hos Specialpedagogiska skolmyndigheten kan påverka handläggningstiden av förmånsärenden hos Försäkringskassan. Exempelvis kan den enskilde insistera på att invänta beslut om undantag innan förmånsärendet utreds. Om Försäkringskassan måste vänta på beslut om undantag kan handläggningen av förmånsärendet dra ut på tiden. Om Försäkringskassan underlåter att invänta ett kommande beslut om undantag innan beslut om förmån fattas får det konsekvenser för den enskilde genom att hen behöver betala tolkavgift trots att det egentligen föreligger undantag från en sådan skyldighet. Det finns också en risk för att det tillkommer tolkkostnader för den enskilde med anledning av myndighetens skyldigheter enligt 11

och 12 §§ förvaltningslagen (2017:900). Dessa risker behöver analyseras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

14 Överklagande

Försäkringskassan anser att de processuella frågor som uppkommer med anledning av förslaget om tolkavgift inte har analyserats tillräckligt i utredningen. En förutsättning för att tolkavgift ska tas ut är att myndigheten har bedömt och beslutat att tolk behövs i ärendet. Bedömningen av tolkbehovet får därmed direkt betydelse för avgiftsskyldigheten. Utredningen behandlar dock inte närmare hur beslutet om behovet av tolk och beslutet att ta ut en tolkavgift förhåller sig till varandra. Det är vidare oklart vilka krav som ska ställas på utredningen av den enskildes språkkunskaper och vilket beviskrav som ska tillämpas vid prövningen av frågan om det har funnits ett behov av tolk.

Det är inte heller klargjort om och hur myndigheten ska kommunicera den enskilde inför ett beslut om behov av tolk eller beslut om tolkavgift och vad detta får för betydelse för handläggningstiden av förmånsärendet. Försäkringskassan anser alltså att de processuella konsekvenserna av förslaget bör analyseras ytterligare inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

17 Offentlighet, sekretess och dataskydd

17.1 Sekretess

17.1.1 En ny sekretessbestämmelse

Den föreslagna sekretessbestämmelsens utformning innebär att uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten om enskilds hälsotillstånd som lämnas över till Försäkringskassan i ett ärende om tolkavgift får ett starkt sekretesskydd. Försäkringskassan vill i sammanhanget uppmärksamma att om samma uppgift senare används i ett annat ärende än ett ärende om tolkavgift, exempelvis i ett ärende om försäkringstillhörighet, så kommer uppgiften om den enskildes hälsotillstånd få ett svagare sekretesskydd i enlighet med vad som föreskrivs i 28 kap 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

22 Konsekvensutredning

22.2 Förslaget om tolkavgift

22.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

I Försäkringskassans myndighetsspecifika återrapporering¹ i anslutning till slutredovisningen av regeringsuppdraget om att implementera en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden, identifieras språk- och tolkfrågor som ett viktigt utvecklingsområde. I återrapporten konstateras att Försäkringskassan behöver stärka förutsättningarna för ökad användning av tolk. Det framgår också att utrikes födda kvinnor har en högre avslagsfrekvens än inrikes födda kvinnor i fråga om assistansersättning, omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Mot bakgrund av detta och eftersom utredningen anger att tolkavgift bland annat kommer att tas ut inom assistansersättning och merkostnadsersättning efterfrågar Försäkringskassan en analys av konsekvenserna

¹ Svar på regeringsuppdrag, *Myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden*, bilaga 2, Återrapporering av Försäkringskassans plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden, FK 2023/018452.

för just utrikes födda kvinnor i förhållande till ambitionen att öka målgruppens inträde på arbetsmarknaden.

22.2.6 Konsekvenser för statliga myndigheter

Utredningen tar upp exempel på ärenden inom Försäkringskassan där det kan bli aktuellt med tolkning och därmed bedömning av om tolkavgift ska tas ut från enskild. Dessa exempel är alla typer av förmånsärenden. Upplysningsvis vill Försäkringskassan föra fram att behov av tolk kan aktualiseras även vid handläggning av administrativa ärenden vid myndigheten. Så är fallet exempelvis i ärenden om begäran av allmän handling och ärenden där en registrerad utövar vissa av sina rättigheter enligt dataskyddsförordningen.

Förslaget riskerar att påverka kommunikationen mellan myndigheten och den enskilde. Om kostnader för tolkning uppkommer för den enskilde kan incitament skapas att i större utsträckning använda skriftlig kommunikation, även i situationer där muntlig kommunikation är mer ändamålsenlig. Detta kan försvåra utredningsarbetet, förlänga handläggningstiden och öka risken för missförstånd eller bristfälliga underlag. Dessa konsekvenser bör analyseras och utredas vidare.

Försäkringskassan uppfattar förslagen som att det är Försäkringskassan som avgör om det behövs tolk i ett ärende och att bedömningen av behovet inte ska påverkas av om en avgift ska tas ut. Det är önskvärt att det uttalas tydligt i förarbetena att det är så det är tänkt eftersom det skulle underlätta eventuella diskussioner med enskilda om bedömningen av behovet av tolk.

22.2.9 Konsekvenser för enskilda

I detta avsnitt uppges att det vid utformningen av förslaget har beaktats att personer med bestående funktionsnedsättning kan sakna möjlighet att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk. Personer med sådana funktionsnedsättningar kan beviljas undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Det krävs dock att de aktivt ansöker om undantag hos en central myndighet. En ansökan om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kan komma att medföra tillkommande kostnader för undersökningar och olika intyg. Personer med sådana funktionsnedsättningar som inte innebär en begränsning av språkinläringen uppfyller inte villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Det kan dock förväntas att de har fler kontakter med till exempel Försäkringskassan än personer utan funktionsnedsättning. Inom denna grupp kan kostnaderna för tolkavgifter därför förväntas bli relativt sett högre. Försäkringskassan ser mot denna bakgrund en risk med att personer med funktionsnedsättning själva behöver ansöka om att omfattas av ett undantag från att behöva betala en tolkavgift. Det kan vara svårt att förstå villkoren och ordna med de intyg som behövs, och det kan också bli kostsamt för en grupp som ofta redan har begränsade ekonomiska förutsättningar.

22.2.11 Förslagen är förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Försäkringskassan anser att det saknas en konsekvensutredning av förslagets förenlighet med diskrimineringslagen (2008:567). I betänkandet finns exempel på situationer då frågan om uttag av tolkavgifter skulle kunna få diskriminerande effekter. I avsnittet om förslagets förenlighet med de åtaganden som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen analyseras förslagen utifrån ett EU-rättsligt diskrimineringsperspektiv, och hänvisar till att utredningen i avsnitt 9.2–9.4 har identifierat ett antal EU-rättsakter som medför att det föreligger hinder för Sverige att ta ut tolkavgift i vissa fall. Det EU-rättsliga perspektivet omfattar endast medborgare från andra medlemsstater.



Diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet som finns i diskrimineringslagen omfattar personer från länder utanför EU och har därför ett bredare tillämpningsområde. Det finns även andra diskrimineringsgrunder som aktualiseras med anledning av förslagen. Förslagen riskerar att drabba utrikes födda kvinnor (se synpunkt under 22.2.4) och utrikes födda personer med funktionsnedsättning (se synpunkt under 22.2.9) i högre utsträckning än andra.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Ingrid Utne och rättsliga experter Charlotte Törnblom Karlberg och Martina Lindkvist, de senare som föredragande.

Nils Öberg

Charlotte Törnblom Karlberg

Martina Lindkvist