

Tolkavgift och förbud mot barntolkning

*Betänkande av Utredningen om
tolkavgifter och förbud mot barntolkning*

Stockholm 2026



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2026:23

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1511-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-1512-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Simona Mohamsson

Regeringen beslutade den 27 februari 2025 att tillkalla en särskild utredare för att se över vissa tolkfrågor.

Till särskild utredare utsågs från och med den 1 april generaldirektören Lise Tamm.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 9 juni 2025 kanslirådet Johanna Hjalmarsson, Arbetsmarknadsdepartementet, rättssakkunnige Eric Wahlberg, Justitiedepartementet och departementssekreteraren Sofie Östling, Socialdepartementet.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 9 juni 2025 verksamhetsutvecklaren Irena Höglund Matthews, Polismyndigheten, verksamhetsutvecklaren Carl Magnus Jarlert, Försäkringskassan, kvalificerade handläggaren Frida Lindvall, Arbetsförmedlingen, advokaten Anna Massarsch, Advokatsamfundet, utredaren Ragnhild Mogren Svensén, Socialstyrelsen, rådmannen Peter Norman, Förvaltningsrätten i Stockholm, handläggaren Olle Olsson, Sveriges Kommuner och Regioner, undervisningsrådet Pille Pensa Hedström, Skolverket, och verksjuristen Fredrik Stenhammar, Migrationsverket.

Johanna Hjalmarsson entledigades från sitt uppdrag den 26 augusti 2025 och departementssekreteraren Emil Plisch, Arbetsmarknadsdepartementet, förordnades som sakkunnig samma dag.

Olle Olsson entledigades från sitt uppdrag den 1 januari 2026 och utredaren Karin Perols, Sveriges Kommuner och Regioner, förordnades som expert samma dag.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 2 april 2025 verksjuristen Martina Palmgren och från och med den 3 april 2025 ämnesrådet Tomas Lindell.

Utredningen har tagit namnet Utredningen om tolkavgifter och förbud mot barntolkning.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Tolkavgift och förbud mot barntolkning* (SOU 2026:23).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2026

Lise Tamm

Martina Palmgren
Tomas Lindell

Innehåll

Begrepp och förkortningar.....	19
Sammanfattning.....	23
Summary	37
1 Författningsförslag.....	53
1.1 Förslag till lag om tolkavgift	53
1.2 Förslag till lag om förbud mot att använda barn som tolk	56
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	57
1.4 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	59
1.5 Förslag till förordning om tolkavgift.....	60
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	61
2 Utredningens uppdrag och genomförande	63
2.1 Utredningens uppdrag.....	63
2.1.1 Uppdraget om tolkavgift	63
2.1.2 Uppdraget om förbud mot att använda barn som tolk.....	64
2.2 Utredningens arbete	65

3	Gällande rätt	67
3.1	EU-rätt och internationell rätt	67
3.1.1	FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.....	67
3.1.2	Barnkonventionen.....	69
3.1.3	Europakonventionen	73
3.1.4	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	74
3.1.5	Direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden	75
3.1.6	Brottsofferdirektivet.....	77
3.1.7	Direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.....	78
3.1.8	Direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer	79
3.1.9	Asylprocedurförordningen.....	79
3.1.10	Screeningförordningen	81
3.1.11	Nordiska språkkonventionen.....	82
3.2	Grundläggande principer och rättigheter i svensk rätt.....	83
3.2.1	Vissa särskilda mål för den samhälleliga verksamheten.....	83
3.2.2	Rätten till rättvis rättegång.....	84
3.2.3	Legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen	85
3.2.4	Likställighetsprincipen.....	87
3.3	Svenska som huvudspråk och minoritetsspråkens ställning....	88
3.3.1	Språklagen.....	88
3.3.2	Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk	89
3.4	Svenska för invandrare och samhällsorientering	91
3.4.1	Svenska för invandrare	91
3.4.2	Samhällsorientering.....	102
3.5	Tolkar och auktorisering.....	102
3.5.1	Olika kategorier av tolkar.....	102
3.5.2	Auktorisering av tolkar.....	103
3.5.3	Register över utbildade tolkar	105

3.5.4	Tystnadsplikt för tolkar	106
3.5.5	Statlig kontroll och kvalitetsbedömning av tolkar som arbetar i det offentliga kan öka	107
3.5.6	Ersättning till tolkar	107
3.6	Rätt till tolk	109
3.6.1	Förvaltningslagen	109
3.6.2	Rättegångsbalken	118
3.6.3	Förvaltningsprocesslagen	119
3.6.4	Förundersökning	120
3.6.5	Migrationsärenden	121
3.6.6	Hälso- och sjukvård samt tandvård	122
3.6.7	Socialtjänsten	126
3.6.8	Utbildning	127
3.6.9	Utsökningsärenden	131
3.7	Vilken aktör ska stå för kostnaden för anlitad tolk?	131
3.7.1	Kostnader för tolk som anlitas med stöd av förvaltningslagen	131
3.7.2	Kostnader för tolk i domstol	132
3.7.3	Utsökningsärenden	133
3.8	Ersättning till myndigheter som anlitat tolk i vissa fall	133
3.8.1	Statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande	133
3.8.2	Statlig ersättning för asylsökande m.fl.	134
3.8.3	Statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar	134
3.8.4	Statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.	135
3.8.5	Ersättning vid försäkringsmedicinska utredningar	135
3.9	Kommuners och regioners avgiftsuttag	136
3.10	Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen	138
3.10.1	Behovet ska inte kunna tillgodoses på annat sätt ...	138
3.10.2	Försörjningsstöd och levnadskostnader i övrigt ...	138
3.10.3	En skälig levnadsnivå	140

3.10.4	Skyldighet att stå till arbetsmarknadens förfogande	140
3.10.5	Socialnämnden får ge ytterligare ekonomiskt bistånd.....	141
4	Användning av tolk i praktiken	143
4.1	Vem tolkar vid möten med myndigheter?	143
4.1.1	Anhöriga och närstående	143
4.1.2	Barn.....	144
4.1.3	Myndighetens egen personal.....	147
4.1.4	Tekniska lösningar	148
4.2	Att anlita tolk i praktiken	148
4.2.1	Vem bedömer behovet av tolk?.....	149
4.2.2	Vilken typ av tolk behövs?	149
4.2.3	Upphandling av tolktjänster.....	150
4.3	Hur går tolkningen till?	152
4.3.1	Simultantolkning.....	152
4.3.2	Konsekutivtolkning	153
4.3.3	Viskningstolkning	153
4.3.4	Platstolkning	153
4.3.5	Distanstolkning.....	154
4.3.6	Relätolkning	154
4.4	Exempel på hur myndigheter använder tolk och andra språklösningar	155
4.4.1	Hur olika myndigheter använder tolk	155
4.4.2	Hur myndigheter använder tekniska hjälpmedel ..	157
4.4.3	Hur myndigheter använder språkstöd och flerspråkig service.....	158
4.4.4	Hur olika myndigheter förhåller sig till anhöriga som tolkar.....	159
5	Myndigheternas tolkkostnader	163
5.1	Myndigheternas sammantagna kostnader för språktolk	163
5.2	Beräkning av statliga myndigheters tolkkostnader	164
5.2.1	Myndigheter som avropar på Kammarkollegiets ramavtal.....	165

5.2.2	Migrationsverket	167
5.2.3	Arbetsförmedlingen	167
5.2.4	Särskilt om Sveriges domstolar	167
5.3	Beräkning av kommunernas tolkkostnader	170
5.4	Beräkning av regionernas tolkkostnader	172
6	Internationell utblick	175
6.1	Norge	175
6.1.1	Skyldighet att använda tolk	175
6.1.2	Avgifter för tolk	176
6.1.3	Barn och anhöriga som tolkar	177
6.2	Finland	178
6.2.1	Skyldighet att använda tolk	178
6.2.2	Avgifter för tolk	179
6.2.3	Barn och anhöriga som tolkar	180
6.3	Danmark	181
6.3.1	Skyldighet att använda tolk	181
6.3.2	Avgifter för tolk	181
6.3.3	Barn och anhöriga som tolkar	183
6.3.4	Bakgrund och motiv till införandet av tolkavgift inom den danska hälso- och sjukvården	184
6.3.5	Tolkavgift inom den danska hälso- och sjukvården – erfarenheter, debatt och forskning	185
6.4	Nederländerna	190
6.4.1	Skyldighet att använda tolk	190
6.4.2	Avgifter för tolk	190
6.4.3	Barn och anhöriga som tolkar	191
6.5	Tyskland	191
6.5.1	Skyldighet att använda tolk	191
6.5.2	Avgifter för tolkar	192
6.5.3	Barn och anhöriga som tolkar	193

DEL 1 Uppdraget om tolkavgift.....	195
7 Utgångspunkter och avgränsningar.....	197
7.1 Utgångspunkter.....	197
7.2 Avgränsningar.....	199
8 Regleringens tillämpningsområde	203
8.1 Samtliga myndigheter ska omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgift	203
8.2 Särskilt om enskilda huvudmän	205
8.3 Särskilt om arbetslöshetskassorna	206
9 Hinder mot tolkavgift	207
9.1 Hinder mot avgift vid tolkning av vissa språk	207
9.2 Hinder mot tolkavgift för asylsökande	208
9.2.1 Särskilt om screeningförfordningen.....	208
9.3 Hinder mot tolkavgift för brottsoffer.....	209
9.4 Hinder mot tolkavgift i straffprocessuella förfaranden	210
9.5 Hinder mot tolkavgift i vissa ärenden med nära koppling till det straffprocessuella förfarandet och brottsofferrollen.....	212
9.5.1 Ärenden om kontaktförbud	213
9.5.2 Ärenden om skyddad folkbokföring	213
9.5.3 Ärenden om fingerade personuppgifter	214
9.5.4 Ärenden om särskilt personsäkerhetsarbete	214
9.5.5 Ingen tolkavgift i vissa ärenden med nära koppling till det straffprocessuella förfarandet och brottsofferrollen	215
9.6 Hinder mot tolkavgift i ärenden som direkt rör barn	216
9.6.1 Barnkonvention.....	216
9.6.2 Ingen tolkavgift i ärenden som direkt rör barn...	221

9.7	Hinder mot tolkavgift i hälso- och sjukvården samt tandvården	223
9.7.1	En rätt till information och god vård på lika villkor.....	224
9.7.2	Risk för allvarliga bieffekter om tolkavgift införs i hälso- och sjukvården samt tandvården...	226
9.7.3	Ingen tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården.....	232
9.8	Hinder mot tolkavgift inom socialtjänstens verksamhet ...	233
9.8.1	Socialtjänstens uppdrag.....	234
9.8.2	Nya socialtjänstlagen.....	235
9.8.3	Särskilt om tolkavgift i samband med ärenden om ekonomiskt bistånd.....	238
9.8.4	Ingen tolkavgift inom socialtjänstens verksamhet ..	241
9.9	Hinder mot tolkavgift i ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt.....	245
9.9.1	Tvångsvård	245
9.9.2	Förvar och uppsikt	246
9.9.3	Ingen tolkavgift i ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt	246
9.10	Hinder mot tolkavgift i domstolarnas rättskipande verksamhet.....	247
9.10.1	Begränsade möjligheter att ta ut tolkavgift i stora delar av den rättskipande verksamheten ...	247
9.10.2	Nackdelar med att ta ut tolkavgift i de delar av den rättskipande verksamheten som återstår	250
9.10.3	Ingen tolkavgift i domstolarnas rättskipande verksamhet	253
9.11	Hinder mot tolkavgift vid funktionsnedsättning	254
9.12	Hinder mot tolkavgift när en verksamhet redan är avgiftsfinansierad	255
9.13	Hinder mot tolkavgift vid utbildning som ska vara avgiftsfri.....	259

10	Hantering av undantag från skyldigheten att betala tolkavgift	261
10.1	Villkor för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift..	261
10.2	Undantag från skyldigheten att betala tolkavgift efter ansökan.....	263
10.2.1	En ansökan om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska prövas av en central myndighet.....	264
10.3	Vilken myndighet ska pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift?	266
10.3.1	Försäkringskassan	266
10.3.2	Specialpedagogiska skolmyndigheten	268
10.3.3	Myndigheten för delaktighet.....	270
10.3.4	Specialpedagogiska skolmyndigheten är bäst lämpad att ansvara för att pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift... ..	270
11	När ska tolkavgift tas ut?	273
11.1	Tolkavgift ska tas ut vid tolkning i talade språk	273
11.2	Tolkavgift ska tas ut när en person varit folkbokförd i minst sex år.....	274
11.2.1	Var uttrycks samhällets förväntningar?	274
11.2.2	Rätten till sfi har nyligen tidsbegränsats.....	279
11.2.3	Kurserna i sfi kan komma att förändras.....	279
11.2.4	Deltagande och genomströmning i sfi.....	281
11.2.5	Tolkavgift ska tas ut efter en period om sex år ...	286
11.2.6	Från vilken tidpunkt ska tidsgränsen beräknas? ...	288
11.2.7	Personer som vistas i Sverige utan tillstånd.....	293
11.3	Tolkavgift ska tas ut vid ärendehandläggning.....	295
11.3.1	Tolk används såväl vid ärendehandläggning som vid faktiskt handlande	295
11.3.2	Fördelar med att ta ut en tolkavgift vid såväl ärendehandläggning som faktiskt handlande	296
11.3.3	Nackdelar med att ta ut en tolkavgift vid faktiskt handlande	297

11.3.4	Tolkavgift ska endast tas ut inom ramen för handläggningen av ett ärende.....	302
11.3.5	Särskilt om vissa effekter av att knyta tolkavgiften till ärendehandläggning och skyldigheten att använda tolk.....	304
11.4	Tolkavgift ska tas ut oavsett vem som initierat ärendet	306
11.4.1	Vad som talar för att tolkavgift enbart ska tas ut när det är den enskilde som initierat ärendet...	306
11.4.2	Ingen åtskillnad mellan ärenden som den enskilde och andra har initierat.....	307
11.5	Tolkavgift ska tas ut en gång per ärende	309
12	När ska tolkavgift inte tas ut?	313
12.1	Tolkavgift ska inte tas ut när en verksamhet redan är avgiftsbelagd	315
12.2	Tolkavgift ska inte tas ut när undantag från skyldigheten att betala tolkavgift beviljats	315
12.3	Tolkavgift ska inte tas ut när ärendet direkt rör barn	316
12.4	Tolkavgift ska inte tas ut när tolk används inom hälso- och sjukvården eller tandvården.....	316
12.5	Tolkavgift ska inte tas ut när tolk används inom socialtjänsten	317
12.6	Tolkavgift ska inte tas ut när ärendet rör en utbildning som enligt skollagen ska vara avgiftsfri.....	318
12.7	Tolkavgift ska inte tas ut i vissa ärenden med nära koppling till det straffprocessuella förfarandet och brottsofferrollen.....	318
12.8	Tolkavgift ska inte tas ut i ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt.....	318
12.9	Tolkavgift ska inte tas ut när det är någon annan än den som ärendet rör som inte behärskar svenska	319
12.10	Tolkavgift ska inte tas ut när danska, finska, isländska eller norska använts	320

12.11	Tolkavgift ska inte tas ut när minoritetsspråk använts.....	320
12.12	Tolkavgift ska inte tas ut när tolk använts inom ramen för det administrativa asyلفörfarandet	320
12.13	Tolkavgift ska inte tas ut när tolk använts vid straffrättsliga förfaranden	321
12.14	Tolkavgift ska inte tas ut när tolk använts i samband med brottsoffers medverkan vid straffrättsliga förfaranden.....	321
12.15	Tolkavgift ska inte tas ut när tolk använts på akutmottagningar för personer som utsatts för våldtäkt eller sexuellt våld	322
12.16	Tolkavgift ska inte tas ut när tolk används i domstolarnas rättskipande verksamhet	323
13	Tolkavgiftens storlek och disponering	325
13.1	Tolkavgiften saknar motsvarigheter	325
13.1.1	Antalet myndigheter som ska ta ut avgiften	325
13.1.2	Andra avgifter som syftar till att påverka ett beteende	326
13.2	Tolkavgiftens storlek.....	328
13.2.1	Tolkavgiften ska inte ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.....	328
13.2.2	Tolkavgiften ska vara fast	329
13.2.3	Tolkavgiftens storlek ska fastställas av regeringen..	330
13.2.4	Myndigheternas faktiska kostnader sätter ett tak ..	331
13.2.5	Inget högkostnadsskydd.....	333
13.2.6	En ändamålsenlig avgiftsnivå.....	336
13.3	Tolkavgiften ska inte specialdestineras	341
13.3.1	Särskilt om den del av kommunernas tolkkostnader som täcks av statliga ersättningar.....	342
14	Överklagande	343
14.1	Beslut om tolkavgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol	343
14.1.1	Särskilt om kommunala beslut	344

14.2	Beslut om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol ...	345
15	En ny lag och förordning om tolkavgift	347
15.1	Nya författningar	347
15.2	Vad ska regleras i lagen respektive förordningen?	348
16	Information om tolkavgiftsregleringen	351
16.1	Ett tvådelat informationsbehov	351
16.2	Information till den som är ny i Sverige	352
16.2.1	Samhällsintroduktion	352
16.2.2	Samhällsorientering	353
16.2.3	Information om rätten till sfi	355
16.3	Information till utrikesfödda som är folkbokförda när lagen om tolkavgift träder i kraft	357
17	Offentlighet, sekretess och dataskydd	361
17.1	Sekretess	361
17.1.1	En ny sekretessbestämmelse	362
17.1.2	Inget behov av nya sekretessbrytande bestämmelser	368
17.2	Behandling av personuppgifter	370
17.2.1	Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas	371
17.2.2	Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen ...	372
17.2.3	Särskilt om finalitetsprincipen	373
17.2.4	Rättslig grund och behandling av känsliga personuppgifter	375
17.2.5	Kompletterande dataskyddsreglering	381
17.2.6	Intrånget i den personliga integriteten är motiverat och proportionerligt	382

18	Följdändringar	387
18.1	Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	387
DEL 2 Uppdraget om förbud mot att använda barn som tolk.. 389		
19	Barn som tolkar	391
19.1	Vad innebär barntolkning?.....	391
19.2	I vilka situationer tolkar barn?.....	392
19.3	Olika synsätt på barntolkning	393
19.3.1	Yrkesverksamma ser barntolkning som en nödlösning	393
19.3.2	Vuxnas erfarenheter av att ha tolkat som barn....	394
19.3.3	Elevers egna upplevelser	394
19.3.4	Barnrättsorganisationers erfarenheter	395
19.4	Flera länder har begränsat barntolkning	395
19.4.1	Undantag från andra länders förbud mot barntolkning	396
19.5	Tolkutredningens förslag om förbud mot barntolkning ...	397
19.5.1	Ett förslag om förbud i enlighet med barnkonventionen	397
19.5.2	Tolkutredningens författningsförslag.....	398
19.5.3	Synpunkter från remissinstanserna.....	398
19.6	Skäl för att förbjuda barntolkning.....	401
19.6.1	Negativa konsekvenser för barnet	401
19.6.2	Negativa konsekvenser för myndigheter samt vårdnadshavare och andra som barn tolkar åt	402
19.6.3	Barntolkning är inte förenligt med principen om barnets bästa.....	403
19.7	En ny lag om förbud mot att använda ett barn som tolk ...	404
19.7.1	Det behövs en reglering som slår fast att ett barn inte ska användas som tolk.....	404
19.7.2	Det är inte möjligt att fullt ut reglera förbudet mot barntolkning genom ändringar i befintliga författningar	404

19.7.3	Både myndigheter och vissa privata aktörer ska omfattas av förbudet	407
19.7.4	Lagen ska tillämpas vid all form av tolkning	408
19.7.5	Vem som är barn ska definieras i lagen	409
19.7.6	Ett förbud med undantag	409
20	Anhöriga som tolkar	415
20.1	I vilka situationer tolkar anhöriga?	415
20.2	Olika synsätt på anhörigtolkning	416
20.2.1	Kartlägningsstudie inom hälso- och sjukvård samt tandvård	416
20.2.2	Flera länder har begränsat användandet av anhöriga som tolkar	418
20.2.3	Tolkutredningens slutsatser om anhörigtolkning ..	419
20.2.4	Vad menar utredningen med anhörigtolkning? ...	419
20.2.5	Myndigheter kan redan avstå från att använda en anhörig som tolk	420
20.2.6	Anhörigtolkning är en del av en större problematik	427
DEL 3	Gemensamma överväganden	431
21	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	433
21.1	Ikraftträdande	433
21.2	Övergångsbestämmelser	433
22	Konsekvensutredning	435
22.1	Inledning	435
22.2	Förslaget om tolkavgift	436
22.2.1	Problembeskrivning och alternativ	436
22.2.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	439
22.2.3	Konsekvenser för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet och målet för arbetet mot utanförskap	442
22.2.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	444

22.2.5	Konsekvenser för den personliga integriteten	447
22.2.6	Konsekvenser för statliga myndigheter	447
22.2.7	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	461
22.2.8	Konsekvenser för företag	467
22.2.9	Konsekvenser för enskilda.....	467
22.2.10	Finansiering av kostnader	469
22.2.11	Förslagen är förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	469
22.2.12	Informationsinsatser.....	471
22.2.13	Utvärdering av förslaget	471
22.3	Förslaget om förbud mot att använda barn som tolk.....	472
22.3.1	Problembeskrivning och alternativ	472
22.3.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	474
22.3.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	475
22.3.4	Konsekvenser för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet.....	478
22.3.5	Konsekvenser för myndigheter.....	478
22.3.6	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	480
22.3.7	Konsekvenser för enskilda.....	484
22.3.8	Konsekvenser för företag	486
22.3.9	Övriga konsekvenser	487
22.3.10	Utvärdering av förslaget	487
23	Författningskommentar	489
23.1	Förslaget till lag om tolkavgift.....	489
23.2	Förslaget till lag om förbud mot att använda barn som tolk...	496
23.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	499
23.4	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	500
	Referenser.....	503
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:16.....	519

Begrepp och förkortningar

Asylprocedurförordningen	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.
Barnkonventionen	Barnkonventionen FN:s konvention om barnets rättigheter.
BrB	Brottsbalken.
Brottsofferdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.
Dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
Dataskyddslagen	Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.
Europa-konventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt.
FL	Förvaltningslagen (2017:900).
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291).
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).
LPT	Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.
LRV	Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.
Massflykts-direktivet	Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.
Nordiska språk-konventionen	Konvention mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land (SÖ 1992:93).
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
RB	Rättegångsbalken.
RF	Regeringsformen.
Screening-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

Sfi	Svenska för invandrare.
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner.
SoL	Socialtjänstlagen (2025:400).
TF	Tryckfrihetsförordningen.
Tvångsmåls- lagstiftningarna	Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och smittskyddslagen (2004:168).
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen.
Yrkesverksam tolk	Tolk som anlitas mot ersättning.

Sammanfattning

Utredningen har fått i uppdrag av regeringen att se över vissa tolkfrågor. Översynen omfattar införandet av en tolkavgift och frågan om förbud för myndigheter att använda barn som tolk.

Förslaget om tolkavgift

Utredningens utgångspunkter

I utredningens direktiv anges att det huvudsakliga syftet med översynen av vissa tolkfrågor är att det integrationspolitiska målet ska återspeglas i användandet av tolk. Vidare anges att en förutsättning för att det integrationspolitiska målet ska kunna uppnås är 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. 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 tolkavgift tydliggörs samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska. Sammantaget ska utgångspunkten för utredningens arbete vara att tydligt stärka incitamenten för den enskilde att lära sig svenska.

Utredningen kan konstatera att frågan om rätten till, och finansieringen av, tolk är komplex. Det faktum att det huvudsakliga syftet med att införa en tolkavgift är att det integrationspolitiska målet ska återspeglas i användandet av tolk har varit centralt för utredningens överväganden. Det har medfört att det inom ramen för utredningens arbete funnits en flexibilitet som saknats om huvudsyftet med tolkavgiften i stället varit att fullt ut ersätta det offentliga för dess tolkkostnader. Denna flexibilitet har varit en förutsättning för att undvika

vissa kostnader vid utformningen av tolkavgiften som annars kunnat leda till att den totala samhällsekonomiska effekten blivit negativ.

Myndigheternas sammantagna kostnader för språktolk

Utredningen uppskattar att kostnaden för språktolk i offentlig sektor i dagsläget uppgår till omkring 1,6 miljarder kronor per år.

Tabell 1 Uppskattning av myndigheternas sammantagna kostnader för språktolk

Kostnader per år (kronor)

	2022	2023	2024
Myndigheter som avropar på Kammarkollegiets ramavtal*	131 717 746	91 946 706	134 714 986
Migrationsverket	84 597 000	78 577 000	69 905 000
Arbetsförmedlingen	86 000 000	89 800 000	78 800 000
Kommuner	326 142 448	323 423 423	323 434 986
Regioner	856 123 926	857 397 665	818 488 536
Sveriges domstolar	147 780 773	150 382 745	167 274 120
Totalt	1 632 361 893	1 591 527 539	1 592 617 628

* Eftersom Sveriges domstolars samlade kostnader för tolk redovisas separat i tabellen är deras kostnader som hänför sig till avrop på Kammarkollegiets ramavtal borträknade från denna post.

Källa: Underlag till utredningen från Kammarkollegiet, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, 36 kommuner, 15 regioner samt egna beräkningar.

Samtliga myndigheter ska omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgift

För att införandet av en tolkavgift ska få ett så effektivt genomslag som möjligt bedömer utredningen att den enskilde som huvudregel ska kunna förvänta sig att få betala tolkavgift vid muntliga kontakter med samtliga myndigheter. Tolkavgift ska därför tas ut även av myndigheter som använder tolk i begränsad omfattning, och myndigheter som är verksamma inom områden där det av rättsliga eller andra skäl föreligger omfattande hinder för att ta ut tolkavgift.

Tolkavgiften kommer att ha vissa likheter med existerande avgifter men någon direkt motsvarighet finns inte. I normalfallet finns det en koppling mellan en viss avgift och de uppgifter en viss myndighet ansvarar för. Ett exempel på detta är de tillstånds- och tillsynsavgifter som endast tas ut av den eller de myndigheter som ansvarar för till-

stånden och tillsynen. För tolkavgiften saknas en koppling till en viss uppgift då avgiften ska tas ut av samtliga myndigheter som har att tillämpa 13 § FL. Samma avgift ska därmed tas ut av såväl domstolar, statliga förvaltningsmyndigheter, kommunala nämnder som regioner. Det innebär att antalet myndigheter som omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgift vida överstiger vad som gäller för någon annan existerande avgift.

Hinder mot tolkavgift

Utredningen har identifierat ett flertal rättsliga hinder mot att avgiftsbelägga offentligt finansierad tolk. Dessa rättsliga hinder grundar sig bland annat på bestämmelser i den Nordiska språkkonventionen, asylprocedurförordningen, brottsofferdirektivet och direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Utredningen har även bedömt att det riskerar att strida mot barnkonvention att ta ut en tolkavgift i ärenden som direkt rör barn.

Utöver de hinder som följer av EU-rätten och internationella konventioner har utredningen bedömt att det föreligger ytterligare hinder mot att ta ut en tolkavgift. Sådana hinder gäller bland annat inom hälso- och sjukvården, tandvården, socialtjänsten och domstolarnas rättskipande verksamhet. Utredningen har i huvudsak bedömt att det av olika skäl inte är ändamålsenligt att ta ut en tolkavgift inom dessa verksamhetsområden. För hälso- och sjukvården och tandvården har utredningen även bedömt att det föreligger risker för konflikter med gällande rätt och etiska regler samt att en tolkavgift kan strida mot likställighetsprincipen. Undantag behöver även göras för verksamheter som redan i dag finansieras genom uttag av avgifter då det föreligger en risk för att en tillkommande tolkavgift inom dessa verksamheter i praktiken skulle utgöra en skatt. Slutligen har utredningen bedömt att personer med vissa typer av funktionsnedsättning bör kunna undantas från skyldigheten att betala tolkavgift.

Hantering av undantag från skyldigheten att betala tolkavgift för personer med vissa funktionsnedsättningar

Den som till följd av bestående funktionsnedsättning saknar möjlighet att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk ska kunna ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Ansökningar om undantag ska prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

När ska tolkavgift tas ut?

Tolkavgift ska tas ut vid tolkning i talade språk

Tolkavgift ska endast tas ut vid tolkning i talade språk. Tolkavgift kommer därmed inte att tas ut vid teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning och inte heller vid översättning av dokument.

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

Införandet av en tolkavgift ska syfta till att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska och rätten till sfi får sägas ge uttryck för dessa förväntningar. Regleringen av tolkavgiften har därför kopplats till de nyligen införda tidsgränserna för sfi. Rätten att delta i utbildning i sfi gäller i tre år från den tidpunkt då personen för första gången togs emot till utbildningen. För en person som har särskilda skäl kan rätten till sfi dock förlängas med sex månader i taget i ytterligare tre år. Rätten att delta i sfi gäller därmed som längst i sex år. Det är förutsättningarna för dem som behöver längst tid för att lära sig svenska som måste avgöra efter hur lång tid i Sverige det är rimligt att ta ut tolkavgift. Att så är fallet följer av utredningens direktiv som anger att tidpunkten då en person ska betala en tolkavgift ska vara lika för alla. Tolkavgift ska därför tas ut när en person har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år.

Tolkavgift ska tas ut vid ärendehandläggning

Tolkavgift ska endast tas ut om en myndighet inom ramen för handläggningen av ett ärende har använt tolk med stöd av 13 § första stycket FL. En tolkavgift ska därmed inte tas ut inom ramen för en myndighets faktiska handlande¹. Skälet till det är att utredningen bedömt att uttag av en tolkavgift vid faktiskt handlande skulle vara förenat med orimliga effekter i form av ökad administration för myndigheten, risk för bristande rättssäkerhet i förhållande till den enskilde och oönskade kollisioner med andra aspekter som syftar till att öka integration och delaktighet i samhället. Att regleringen av tolkavgiften uttryckligen knyts till förvaltningslagens bestämmelse om att myndigheter i vissa fall är skyldiga att använda tolk bedöms minska risken för att införandet av en tolkavgift leder till en minskad användning av yrkesverksamma tolkar.

Tolkavgift ska tas ut oavsett vem som initierat ärendet

Utredningen har bedömt att det saknas tillräckligt starka skäl för att göra åtskillnad mellan ärenden som den enskilde initierat och ärenden som andra, exempelvis en myndighet, har initierat. Tolkavgift ska därför tas ut oavsett vem som initierat ärendet.

Tolkavgift ska tas ut en gång per ärende

Utredningen har bedömt att det saknas förutsättningar för att införa ett högkostnadsskydd för tolkavgifter. Genom att avgiftsuttaget begränsas till en tolkavgift per ärende motverkas dock risken för att enskilda drabbas av orimligt höga tolkavgifter under ett år.

När ska tolkavgift inte tas ut?

De olika hinder mot tolkavgift som utredningen har identifierat kräver i många fall att uttryckliga undantag införs i författningen. I andra fall är dock den begränsning som följer av att tolkavgift endast ska tas ut inom ramen för myndigheternas ärendehandläggning, och då

¹ Var gränsen går mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande behandlas i avsnitt 3.6.1.

tolk används med stöd av 13 § första stycket FL, tillräckligt för att en viss verksamhet ska undantas. Sammantaget gäller dock att tolkavgift inte ska tas ut

- när en verksamhet redan är avgiftsbelagd
- när undantag från skyldigheten att betala tolkavgift beviljats
- när ärendet direkt rör barn
- när tolk använts inom hälso- och sjukvården eller tandvården
- när tolk använts inom socialtjänsten
- när tolk använts inom skolan
- när tolk använts i ärenden om kontaktförbud
- när tolk använts i ärenden om skyddad folkbokföring
- när tolk använts i ärenden om fingerade personuppgifter
- när tolk använts i ärenden om särskilt personsäkerhetsarbete
- när tolk använts i ärenden och mål om tvångsvård, förvar eller uppsikt
- när det är någon annan än den som ärendet rör som inte behärskar svenska
- när danska, finska, isländska eller norska använts
- när minoritetsspråk använts
- när tolk använts inom ramen för det administrativa asyلفörfarandet
- när tolk använts vid straffrättsliga förfaranden
- när tolk använts i samband med brottsoffers medverkan vid straffrättsliga förfaranden
- när tolk använts på akutmottagningar för personer som utsatts för våldtäkt eller sexuellt våld
- när tolk använts i domstolarnas rättskipande verksamhet.

Tolkavgiftens storlek och disponering

Det huvudsakliga syftet med att införa en tolkavgift är att det integrationspolitiska målet ska återspeglas i användandet av tolk. Huvudregeln om full kostnadstäckning ska därmed inte tillämpas vid fastställandet av tolkavgiften. Avgörande för avgiftens storlek ska i stället vara vad som krävs för att enskilda ska agera på ett sätt som bidrar till att deras förutsättningar att integreras i det svenska samhället förbättras. Avgiften ska med andra ord vara tillräckligt hög för att få fler att lära sig svenska snabbare, samtidigt som den inte får vara så hög att den leder till att den del av befolkningen som inte behärskar svenska efter sex år i Sverige avstår från att ta del av de insatser och stöd som samhället erbjuder. Avgiften syftar inte heller till att enskilda i högre omfattning ska avstå från att ta del av insatser och stöd som kräver mer kostsamma tolkinsatser. Av det faktum att det är andra faktorer än den faktiska tolkkostnaden i det enskilda fallet som ska beaktas vid fastställandet av avgiftens storlek följer att tolkavgiften ska vara fast. Avgiften ska mot den bakgrunden vara 400 kronor.

För statliga myndigheter saknas skäl att frånga huvudregeln om att även avgiftsbelagd verksamhet ska finansieras genom anslag. Tolkavgiften ska därför inte specialdestineras för att bidra till finansieringen av de statliga verksamheter där avgifter kan komma att tas ut. De kommunala myndigheternas intäkter från tolkavgifter kommer dock att bidra till finansieringen av kommunernas verksamhet.

En ny lag och förordning om tolkavgift

Det saknas lämpliga existerande författningar där bestämmelser om tolkavgift kan placeras. Utredningen föreslår därför två nya författningar – lagen och förordningen om tolkavgift. Författningarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028.

Information om tolkavgiftsregleringen

I utredningens direktiv framhålls att den som är ny i Sverige behöver tid för att lära sig ett nytt språk på en tillräcklig nivå för att kunna klara av myndighetskontakter utan tolk. Det offentliga ska därför även fortsättningsvis tillhandahålla kostnadsfri tolk under en viss

period. För att påverka en nyanländs beteende redan innan skyldigheten att betala tolkavgift inträder krävs det att han eller hon redan från början får information om att tillgången till kostnadsfri tolk kommer att upphöra efter en initial period. Att samtliga nyanlända tidigt får ta del av tydlig information om tolkavgiften kommer med andra ord att vara betydligt viktigare för att syftet med införandet av en tolkavgift ska nås än det faktiska erläggandet av tolkavgift.

Utredningen bedömer att information om tolkavgiften bör ingå i såväl den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket, som den samhällsorientering som erbjuds av kommunerna. Utredningen föreslår även att det ska följa av skollagen (2010:800) att kommunen ska informera kommuninvånare med rätt till sfi om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av lagen om tolkavgift. Inför ikraftträdandet bör regeringen även ge Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att informera berörda utrikesfödda personer över 18 år som är folkbokförda i Sverige om tolkavgiften och om möjligheten att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

Konsekvenser

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget bidrar till att en högre andel utrikes födda lär sig svenska, eller lär sig svenska snabbare, men att det inte är möjligt att beräkna omfattningen av detta bidrag. Det är därmed inte heller möjligt att uppskatta de samhällsekonomiska vinster som kan följa av de förbättrade möjligheter till integration som uppstår när de utrikesföddas kunskaper i svenska ökar. Eftersom det inte är möjligt att fastställa hur stor del av myndigheternas tolkanvändning som avser ärenden med enskilda som varit folkbokförda i mer än sex år är det inte heller möjligt att beräkna statens totala inkomster från tolkavgifterna.

Även om utgångspunkten är att alla myndigheter ska omfattas av regleringen om tolkavgift medför rättsliga och andra hinder sammantaget att betydande delar av den offentliga tolkanvändningen undantas från tolkavgiftsregleringen. Utredningen bedömer därför att det finns anledning att lyfta fram ett antal exempel på ärenden inom vilka tolkavgift som huvudregel kommer att tas ut såväl som exempel på ärenden inom vilka tolkavgift som huvudregel inte kommer att tas ut.

Exempel på ärenden då tolkavgift kommer att tas ut

- Försäkringskassans ärenden om aktivitetsersättning, arbetsskadeersättningar och livränta, assistansersättning, bilstöd, förebyggande sjukpenning, merkostnadsersättning, närståendepenning, samordning av rehabiliteringsinsatser, sjukersättning och sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken.
- Arbetsförmedlingens ärenden om arbetssökandes registrering i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Kriminalvårdens ärenden om särskilda utslussningsåtgärder enligt fängelselagen (2010:610).
- Polismyndighetens ärenden om avvisning av utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd enligt utlänningslagen (2005:716).
- Migrationsverkets ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.
- Ärenden som handläggs av Statens servicecenter på uppdrag av andra myndigheter (exempelvis Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen). I dessa fall är det dock myndigheten som ärendet tillhör som är den som beslutar om tolkavgiften.

Exempel på ärenden då tolkavgift inte kommer att tas ut

- Kronofogdemyndighetens ärenden i vilka avgift tas ut enligt förordningen (1992:1094) om avgifter vid Kronofogdemyndigheten.
- Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt asylprocedurförordningen.
- Trafikverkets ärenden om teori- och förarprov i vilka avgift tas ut enligt förordningen (2010:1578) om provavgifter för körkort och yrkesmässig trafik, m.m.
- Kommunernas ärenden enligt socialtjänstlagen (2025:400) och skollagen.

Förslaget om förbud mot barntolkning

Negativa konsekvenser för barnet

Studier visar att barntolkning kan innebära såväl positiva som negativa konsekvenser för barnet. Vissa barn som har tolkat åt sina föräldrar och andra har fört fram att det är positivt att kunna hjälpa till och att tolkningen har inneburit gynnande effekter för den egna språkinläringen.

Samtidigt vittnar barn som agerat tolk om att de behövt ta ledigt från skolan i detta syfte och därmed gått miste om utbildningstid. Tolkning kan även i vissa fall leda till att barnet får tillgång till känslig information om en anhörig eller närstående som inte är lämplig för barn att hantera. Barnet kan vidare känna ett ansvar för att tolkningen går rätt till, vilket blir särskilt påfrestande i situationer då felaktig tolkning leder till negativa följder. Dessutom kan de omvända maktförhållanden som barntolkning orsakar mellan vuxen och barn skapa obalans i barnets relationer, med negativa konsekvenser som följd. Vuxna som har tolkat som barn har vittnat om oro, orimligt ansvarstagande och skuld känslor som följd.

Utredningen bedömer att det är tydligt att barntolkning innebär flera risker för att barnet drabbas av negativa konsekvenser. Sådana negativa konsekvenser måste anses väga tyngre än de eventuella positiva effekterna av barntolkning för det aktuella barnet.

Negativa konsekvenser för myndigheter samt vårdnadshavare och andra som barn tolkar åt

Att förlita sig på barns tolkning riskerar att påverka kvaliteten i myndigheters beslut och insatser. Dels ligger det i sakens natur att den som inte är utbildad tolk i större utsträckning riskerar att tolka felaktigt eller ofullständigt. Dels kan det faktum att barn tolkar åt sina föräldrar och andra i vissa situationer innebära en maktfaktor för barnet, eftersom personen som tolkas åt inte har möjlighet att veta om barnet medvetet utelämnar tolkning av något som sägs för att vinna egen fördel. Detta innebär risk för rättsförluster, inte bara för den vuxne utan även för barnet.

Samtidigt riskerar en myndighet som använder barn som tolk att få ett bristfälligt underlag för beslut eller andra åtgärder, något som i vissa situationer kan leda till allvarliga konsekvenser.

Utredningen bedömer därför att barntolkning kan innebära negativa konsekvenser för såväl vårdnadshavare och andra som barn tolkar åt, som för den beslutande myndigheten.

Barntolkning är inte förenligt med principen om barnets bästa

Barnets bästa utgör en grundprincip i barnkonventionen. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Staten ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen.

Även om det har framkommit vissa positiva effekter av barntolkning bedömer utredningen att de negativa effekterna måste anses väga klart tyngre. Att använda barn som tolk i offentlig sektor bedöms därför strida mot principen om barnets bästa.

En ny lag om förbud mot att använda barn som tolk

Trots negativa effekter förekommer barntolkning i offentlig sektor. Många myndigheter har i sina interna riktlinjer förbjudit användandet av barn som tolk oavsett situation, medan andra tillåter undantag vid tolkning av enkel information. Att myndigheter hanterar frågan olika, och öppnar upp för bedömningar i det enskilda fallet, bidrar enligt utredningens mening till otydlighet och skönsmässighet. I syfte att skapa enhetlighet och tydlighet kring frågan om barntolkning föreslår utredningen en ny lag om förbud mot barntolkning.

Det vore orimligt med en begränsning av förbudets tillämpningsområde som innebär att barn förbjuds att tolka i verksamheter som tillhandhålls av en offentlig huvudman, men samtidigt tillåts göra det i motsvarande verksamhet som tillhandahålls av en enskild huvudman. Lagen gäller därför för alla myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.

Lagen ska vara tillämplig vid all form av tolkning. Barn får därmed inte användas som tolk vare sig det rör sig om tolkning i talade språk, teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning.

Utredningen föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Ett förbud med undantag

En undantagslös bestämmelse om förbud mot att använda barn som tolk skulle riskera att orsaka allvarliga eller orimliga konsekvenser.

För det första krävs det ett undantag vid nödsituationer. Om ett närvarande barn kan bistå med tolkning vid en nödsituation kan det innebära att liv räddas eller att ett pågående allvarligt brott hindras. I ett nödläge får det därför anses vara av primärt intresse att avvärja den aktuella nödsituationen. Förbudet mot att använda barn som tolk ska därför inte gälla när det är fråga om nöd. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse.

För det andra krävs ett undantag för tolkning av uppgifter av administrativ karaktär. Utan ett sådant undantag skulle orimliga konsekvenser riskera att uppstå då myndigheter skulle behöva använda en yrkesverksam tolk även vid förmedling av kortfattad, harmlös information. Förbudet mot att använda barn som tolk ska därför inte gälla vid tolkning av uppgifter av enbart administrativ karaktär. Detta undantag får inte användas för samtal om sakuppgifter som är av vikt för bedömningen av ett ärende eller när det på liknande sätt finns risk för rättsförluster om tolkningen inte blir korrekt.

Inget förbud mot anhöriga som tolkar

Utredningen har även tagit ställning till om anhöriga ska kunna nekas som tolk vid myndighetskontakter. I utredningens direktiv anges att det finns situationer då tolkning genom anhöriga kan vara särskilt problematisk, exempelvis utifrån ett jämställdhetsperspektiv inklusive frågan om hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen konstaterar att anhörigtolkning i första hand kan orsaka allvarliga konsekvenser för den enskilde när frågan som avhandlas är av särskild vikt, som när den gäller den enskildes rättig-

heter eller hälsa. Det gäller främst vid myndigheters ärendehandläggning, i domstolarnas rättskipande verksamhet och inom ramen för hälso- och sjukvården samt tandvården. Utredningen bedömer att det redan enligt gällande rätt finns stora möjligheter för myndigheter att i sådana situationer neka en anhörig att tolka om den anhöriga inte kan anses vara lämplig för uppdraget.

Att reglera en generell möjlighet att neka en anhöriga som tolk skulle därmed innebära en dubbelreglering, och utredningen lämnar därför inget sådant förslag.

Anhörigtolkning är en del av en större problematik

Även om utredningen har bedömt att befintlig reglering är tillräcklig för att begränsa möjligheten att använda en anhörig som tolk när han eller hon bedöms vara olämplig för uppdraget finns det anledning att se frågan ur ett större perspektiv. Utredningen konstaterar nämligen att samma problematik kan uppstå även när anhöriga deltar vid ett möte i andra roller än som tolk, exempelvis som ombud eller biträde. Enligt utredningen är det inte givet om en myndighet med stöd av gällande rätt kan neka ett ombud eller biträde på grund av misstanke om att denne utövar våld eller förtryck mot den enskilde. Det saknas vidare uttryckligt rättsligt stöd för en myndighet att neka en stödperson, som den enskilde säger sig vilja ha med sig, att medverka vid ett myndighetssammanträde. Detta gäller även när det föreligger misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck.

En anhörig kan alltså i egenskap av olika roller utöva kontroll och makt över den enskilde i samband med ett myndighetssammanträde, om så bara genom sin blotta närvaro. För att komma till rätta med den större problematiken anser utredningen att en översyn behöver göras gällande möjligheten för myndigheter att neka ombud, biträden och stödpersoner när det kan anses vara olämpligt att de medverkar vid ett myndighetssammanträde. En sådan översyn ryms dock inte inom ramen för denna utrednings uppdrag.

Konsekvenser

Förslaget om förbud mot barntolkning medför enligt utredningens bedömning inga betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Det beror på att den föreslagna lagen i stor utsträckning bedöms utgöra en kodifiering av hur myndigheter generellt sett redan hanterar frågan internt.

Summary

The Government has tasked the inquiry with reviewing certain issues concerning interpreters. The review covers the questions of the introduction of an interpretation fee and prohibiting government agencies from using children as interpreters.

Proposal on interpretation fee

The inquiry's starting points

The inquiry's terms of reference state that the primary aim of the review of certain interpretation issues is to reflect the aim of integration policy in the use of interpreters. It also states that the aim of integration policy can only be achieved if those who have been in Sweden for a long time make an effort to become part of Swedish society, and that society both requires and provides opportunities for integration. The ability to speak Swedish is essential to participate in Swedish society. Society must therefore clearly express the expectation that those who come to Sweden make an effort to learn Swedish, and offer possibilities for them to do so. Requiring individuals to pay a fee for interpreters clearly demonstrates society's expectation that they learn Swedish. The basis premise of the inquiry is that there must be stronger incentive for individuals to learn Swedish.

The inquiry notes that the question of the right to, and funding of, interpreters is complex. The fact that the primary aim of introducing an interpretation fee is to reflect the aim of integration policy in the use of interpreters has been at the core of the inquiry's considerations. This has entailed a flexibility within the scope of the inquiry's work that would have been lacking if the primary aim of the interpretation fee had instead been to fully compensate the public sector for its interpretation costs. This flexibility has been a prerequi-

site to avoid certain costs in formulating the interpretation fee, which would otherwise result in a negative total effect on public finances.

Government agencies’ overall costs for interpretation

The inquiry estimates that interpretation currently costs the public sector approximately SEK 1.6 billion per year.

Table 1 **Estimate of government agencies’ overall costs for interpretation**
Costs per year (SEK)

	2022	2023	2024
Government agencies that order services through the Swedish Legal, Financial and Administrative Services Agency's framework agreement*	131 717 746	91 946 706	134 714 986
Swedish Migration Agency	84 597 000	78 577 000	69 905 000
Arbetsförmedlingen	86 000 000	89 800 000	78 800 000
Municipalities	326 142 448	323 423 423	323 434 986
Regions	856 123 926	857 397 665	818 488 536
Swedish Courts	147 780 773	150 382 745	167 274 120
Total	1 632 361 893	1 591 527 539	1 592 617 628

* As the overall interpretation costs of the Swedish Courts are listed separately in the table, these costs are attributed to services ordered through the Legal, Financial and Administrative Services Agency's framework agreement.

Sources: Documentation for the inquiry from the Legal, Financial and Administrative Services Agency, the Swedish Migration Agency, Arbetsförmedlingen, the Swedish National Courts Administration, 36 municipalities, 15 regions and the inquiry's own calculations.

All government agencies should be required to charge interpretation fees

For the introduction of an interpretation fee to have the greatest possible impact, the inquiry considers that individuals should, as a rule, expect to pay an interpretation fee in their oral contacts with all government agencies. Therefore, interpretation fees should also be charged by government agencies that only use interpreters to a limited extent, and government agencies that are active in areas in which there are significant barriers to charging interpretation fees based on legal or other grounds.

The interpretation fee would have certain similarities to existing fees but there is no direct equivalent. Normally, there is a link between a certain fee and the task for which a certain government agency is responsible. An example of this is the permit and supervision fees that are only charged by the government agency or agencies responsible for the permit and supervision. For the interpretation fee, there is no link to a certain task, as the fee should be charged by all government agencies that apply Section 13 of the Administrative Procedure Act. The same fee should therefore be charged by courts, central government administrative authorities, municipal committees and regions. This means that the number of government agencies covered by the obligation to charge interpretation fees would exceed that which applies for any other existing fee.

Impediments to interpretation fees

The inquiry has identified several legal obstacles to charging fees for publicly funded interpretation. Those legal obstacles are based on provisions of the Nordic Language Convention, the Regulation (EU) 2024/1348 establishing a common procedure for international protection in the Union, Directive 2012/29/EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime and Directive 2010/64/EU on the right to interpretation and translation in criminal proceedings. The inquiry also notes that charging an interpretation fee in cases directly concerning children risks violating the UN Convention on the Rights of the Child.

In addition to the obstacles under EU law and international conventions, the inquiry has identified further obstacles to charging an interpretation fee. Such obstacles concern health and medical care, dental care, social services and the judicial activities of the courts. In general, the inquiry does not find it appropriate to charge an interpretation fee in these areas for various reasons. As regards health and dental care, the inquiry also finds that there is a risk of violating applicable law and ethical rules, and that charging an interpretation fee could contravene the principle of equality. Exceptions also need to be made for activities that are already funded by charging fees, as there is a risk that additional interpretation fees within these activities would essentially constitute a tax. Finally, the inquiry finds that it

should be possible to exempt individuals with certain types of disability from the obligation to pay interpretation fees.

Handling exemptions for individuals with certain disabilities

Individuals who, due to a permanent disability, are unable to achieve a level of proficiency in Swedish that is sufficiently adequate to fully interact with government agencies without interpretation should be able to apply for an exemption from the obligation to pay interpretation fees. Applications for exemption should be reviewed by the National Agency for Special Needs Education and Schools.

When should interpretation fees be charged?

Interpretation fees should be charged for interpretation of spoken languages

Interpretation fees should only be charged for interpretation of spoken languages. Therefore, interpretation fees would not be charged for sign language, deafblind interpreting, speech-to-text interpreting or translation of documents.

Interpretation fees should be charged when a person has been registered as a resident for at least six years

The introduction of an interpretation fee should aim to clarify society's expectation that individuals learn Swedish, and the right to participate in Swedish for Immigrants can be seen as an expression of that expectation. Regulation of the interpretation fee has therefore been linked to the recently introduced time limits for Swedish for Immigrants. The right to take part in Swedish for Immigrants courses applies for three years from the date on which an individual is first received in a Swedish for Immigrants course. However, the right to take part in Swedish for Immigrants can be extended six months at a time for an additional three years on special grounds. The right to take part in Swedish for Immigrants courses therefore applies for a maximum of six years. The conditions for those who need the longest time to learn Swedish must determine the length of time after which

it is reasonable to charge interpretation fees. This follows from the inquiry's terms of reference, which indicate that the time from which an individual must pay an interpretation fee must be the same for everyone. Interpretation fees should therefore be charged after a person has been registered as a resident of Sweden for at least six years.

Interpretation fees should be charged for case processing

Interpretation fees should only be charged if a government agency has used an interpreter within the scope of the processing of a case, pursuant to Section 13, first paragraph of the Administrative Procedure Act. Therefore, an interpretation fee should not be charged within the scope of a government agency's other activities¹. The reason is that the inquiry finds that charging an interpretation fee for the other activities would have unreasonable consequences, such as increased administration for the government agency, risk of inadequate due process in relation to the individual and undesired conflicts with other aspects aimed at increasing integration and participation in Swedish society. The fact that the regulation of interpretation fees is expressly tied to the provision of the Administrative Procedure Act stipulating that government agencies are in certain cases obliged to use interpreters is considered to reduce the risk that the introduction of an interpretation fee would lead to a decrease in the use of qualified interpreters.

Interpretation fees should be charged regardless of who initiates a case

The inquiry finds that there are insufficient grounds for differentiating between cases initiated by the individual and those initiated by others, such as a government agency. Interpretation fees should therefore be charged regardless of who initiates a case.

¹ The difference between case processing and other activities is explained in Section 3.6.1.

Interpretation fees should be charged once per case

The inquiry finds that conditions for the introduction of high-cost protection for interpretation fees are lacking. However, limiting interpretation fees to one fee per case would mitigate the risk of individuals incurring unreasonably high interpretation fees over the course of a year.

When should interpretation fees not be charged?

The various obstacles to interpretation fees that the inquiry has identified require in many cases that express exceptions be introduced in the legislation. In other cases, however, the limitation that an interpretation fee can only be charged within the scope of government agencies' processing of cases, and when interpreters are to be used pursuant to Section 13 of the Administrative Procedure Act, suffices for a certain activity to be excluded. Nevertheless, interpretation fees should not be charged when:

- an activity is already subject to a fee;
- an exemption from the obligation to pay an interpretation fee has been granted;
- the case directly concerns a child;
- an interpreter is used in health and medical care or dental care;
- an interpreter is used in social services;
- an interpreter is used in schools;
- an interpreter is used in cases in which a restraining order has been issued;
- an interpreter is used in cases concerning individuals whose identity is protected in the population register;
- an interpreter is used in cases concerning fabricated person details;
- an interpreter is used in cases concerning special security work;
- an interpreter is used in a case under compulsory care, detention or supervision;

- it is someone other than the individual whom the case concerns that does not have command of Swedish;
- Danish, Finnish, Icelandic or Norwegian is spoken;
- a minority language is spoken;
- an interpreter is used within the framework of the administrative asylum procedure;
- an interpreter is used for criminal proceedings;
- an interpreter is used in connection with a victim of crime's cooperation in criminal proceedings;
- an interpreter is used at an emergency clinic for individuals who have been subjected to rape or sexual violence; or
- an interpreter is used in the judicial activities of the courts.

Amount and disposal of interpretation fees

The primary aim of introducing an interpretation fee is to reflect the integration policy objective in the use of interpreters. The main rule concerning full cost coverage should therefore not apply when determining the interpretation fee. What determines the amount of the fee should instead be what is required for individuals to act in a way that helps improve their prospects of integrating into Swedish society. In other words, the fee should be sufficiently high to encourage more people to learn Swedish more quickly, while at the same time not being so high that it leads to the segment of the population that does not speak Swedish after residing in Sweden for six years refraining from partaking in the measures and support that society offers. Nor is the aim of the fee to get individuals to refrain from partaking in measures and support that require more expensive interpreting measures. Because it is factors other than the actual interpretation cost in an individual case that should be considered in determining the amount of the fee, the interpretation fee should be a fixed amount. In light of these considerations, the fee should be SEK 400.

There are no grounds for central government agencies to deviate from the main rule that activities subject to fees should also be funded through appropriations. Therefore, the interpretation fee should not

be specially earmarked so as to help fund central government activities for which fees may be charged. However, municipal government agencies' revenue from interpretation fees will help fund the municipalities' activities.

A new act and ordinance on interpretation fees

There is currently no suitable legislation under which provisions on interpretation fees can be introduced. The inquiry therefore proposes two new bodies of legislation – an act and an ordinance on interpretation fees. It is proposed that this legislation enter into force on 1 January 2028.

Information about interpretation fee regulation

The inquiry terms of reference state that those who have recently arrived in Sweden need time to learn a new language at an adequate level to be able to fully interact with government agencies without an interpreter. Therefore, the public sector should also continue to provide interpreters free of charge for a certain length of time. To influence a newly arrived individual's behaviour before the obligation to pay interpretation fees enters into force, they must be informed from the onset that interpreters will no longer be available free of charge after an initial period of time. All new arrivals receiving information about the interpretation fee at an early stage will be substantially more important for achieving the aim of introducing an interpretation fee than the actual payment of interpretation fees.

The inquiry finds that information about the interpretation fee should be part of both the introduction to Swedish society organised by the Swedish Migration Agency and the civic orientation offered by the municipalities. The inquiry also proposes that the Education Act (2010:800) stipulate that municipalities are responsible for informing their residents with the right to take part in Swedish for Immigrants courses about the obligation to pay fees for interpreters under the act on interpretation fees. Prior to entry into force, the Government should also task the County Administrative Board of Västra Götaland with informing relevant individuals born abroad

over the age of 18 who are registered as residents of Sweden about the interpretation fee and the possibility of applying for exemption.

Consequences

On the whole, the inquiry finds that the proposal would contribute to a higher proportion of foreign-born people learning Swedish, or learning Swedish more quickly, but it is not possible to calculate how much of a difference it would make. Thus, it is not possible to estimate the profits for public finances that may result from the improved prospects of integration that arise when the Swedish language skills of foreign-born individuals increase. As it is not possible to determine the proportion of government agencies' use of interpreters that concerns cases with individuals who have been registered as a resident of Sweden for more than six years, it is likewise not possible to estimate the central government's total revenues from interpretation fees.

Although the basic premise is that all government agencies should be subject to the interpretation fee rule, a significant portion of public-sector use of interpreters is exempt from the interpretation fee rule due to legal and other obstacles. The inquiry therefore finds reason to highlight a few examples of cases in which interpretation fees would, as a rule, be charged and examples of cases in which interpretation fees would, as a rule, not be charged.

Examples of cases in which interpretation fees would be charged

- The Social Insurance Agency's cases concerning activity compensation, occupational injury compensation and annuities, assistance compensation, car support, preventive sickness benefits, additional cost compensation, compensation for relatives, coordination of rehabilitation measures, sickness compensation and sickness benefit under the Swedish Social Insurance Code.
- Arbetsförmedlingen's (the Swedish Public Employment Service) cases concerning jobseekers' registration in labour market policy activities under the Ordinance on labour market policy activities (2000:628).

- The Swedish Prison and Probation Service's cases concerning special transition measures under the Imprisonment Act (2010:610).
- The Swedish Police Authority's cases concerning refusal of entry of aliens who reside in Sweden without permission under the Aliens Act (2005:716).
- The Swedish Migration Agency's cases concerning withdrawal of residence permits under the Aliens Act.
- The cases processed by the National Government Service Centre on behalf of other government agencies (e.g. the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Tax Agency and Arbetsförmedlingen). However, it is up to the government agency handling the case to decide on the interpretation fee.

Examples of cases in which interpretation fees would not be charged

- The Swedish Enforcement Authority's cases in which fees are charged under the Ordinance concerning fees at the Swedish Enforcement Authority (1992:1094).
- The Swedish Migration Agency's processing of asylum cases under the Asylum Procedure Regulation.
- The Swedish Transport Administration's cases concerning theory and driving tests for which fees are to be charged under the Ordinance on test fees for driving licences and commercial traffic, etc. (2010:1578).
- The municipalities' cases under the Social Services Act (2025:400) and the Education Act.

Proposal to prohibit using children as interpreters

Negative consequences for the child

Studies show that using children as interpreters can have both positive and negative consequences for the child. Certain children who have interpreted for their parents and others have indicated that helping out has been a positive experience and that interpreting has had beneficial effects on their own language learning.

At the same time, children who have acted as interpreters report having to take time off from school and thus missing classroom time to interpret. In certain cases, acting as an interpreter can also entail children gaining access to sensitive information about a relative or someone in a close relationship that is not appropriate for children to handle. Moreover, children may feel a responsibility for ensuring that the interpretation is correct, which is especially demanding in situations in which inaccurate interpretation leads to negative consequences. In addition, the reversed power relationship that arises between adults and children when children act as interpreters can create an imbalance in the child's relationships, resulting in negative consequences. Adults who have translated as children have reported subsequent anxiety, unreasonable responsibility and feelings of guilt as a result.

The inquiry considers it clear that using children as interpreters entails several risks that the child will suffer negative consequences. The inquiry also finds that such negative consequences outweigh the potentially positive effects of using children as interpreters for the relevant child.

Negative consequences for government agencies, custodial parents and others for whom the child interprets

Reliance on children to interpret risks affecting the quality of government agency decisions and interventions. This is partly due to the nature of there being a greater risk of someone who is not a trained interpreter interpreting inaccurately or incompletely. This may also be due to the fact that interpreting for one's parents and others in certain situations entails a position of power for a child, as the individual for whom they are interpreting is unable to know whether the child is consciously omitting something that is said for their own gain. This entails a risk of legal disadvantages, not only for the adult but also for the child.

At the same time, a government agency that uses children as interpreters risks receiving insufficient information as a basis for decision-making or other measures, which could have serious consequences in certain situations.

The inquiry therefore finds that using children as interpreters can entail negative consequences for custodial parents and others for whom children interpret, and for the decision-making authority.

Interpretation by children is incompatible with the principle of the best interests of the child

The best interests of the child is a fundamental principle of the United Nations Convention on the Rights of the Child. In all measures concerning children, whether taken by public or private social welfare institutions, courts, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child must always be given the highest priority. The state must take all suitable legislative measures to safeguard the rights recognised in the Convention.

Although some positive effects of interpretation by children have been identified, the inquiry finds that the negative effects clearly outweigh them. Using children as interpreters in the public sector is therefore in violation of the principle of the best interests of the child.

A new act prohibiting the use of children as interpreters

Despite negative effects, children are used as interpreters in the public sector. In internal guidelines, many government authorities have prohibited using children as interpreters in any situation, whereas others permit exceptions for interpreting simple information. As government agencies deal with this issue differently and allow for assessments on a case-by-case basis, the inquiry finds that this contributes to a lack of clarity and arbitrary decisions. With the aim of uniformity and clarity on the issue of using children as interpreters, the inquiry proposes a new act prohibiting the use of children as interpreters.

It would be unreasonable to limit the prohibition's scope of application, whereby children would be prohibited from interpreting in activities carried out by a public authority while at the same time being allowed to do so in the equivalent activity carried out by a private entity. Therefore, the act would apply to all government agencies and other parties that carry out tasks of public administration.

The act should apply to all forms of interpretation. Children would therefore not be used to interpret spoken languages or for sign language, deafblind interpreting or speech-to-text interpreting.

The inquiry proposes that the new act enter into force on 1 January 2028.

A prohibition with exceptions

A provision prohibiting the use of children as interpreters without exceptions would risk serious or unreasonable consequences.

First, an exception is required for emergency situations. A child who is present and can provide assistance by interpreting in an emergency situation could save lives or prevent a serious offence that is in progress. In an emergency, therefore, it may be considered of primary interest to avert the emergency situation. The prohibition on the use of children as interpreters should therefore not apply in an emergency. A situation is an emergency when there is a risk to the life, health, property or some other, important interest that is protected by the legal order.

Second, an exception is required for interpreting information of an administrative nature. Not having such an exception would risk unreasonable consequences if government agencies had to engage a qualified interpreter even when communicating brief, harmless information. The prohibition on the use of children as interpreters should therefore not apply to interpretation of information that is strictly of an administrative nature. This exception must not be applied for discussions about factual information that is of importance to the assessment of a case or when, in a similar way, there is a risk of legal disadvantages if the interpretation is not correct.

No prohibition on relatives as interpreters

The inquiry has also considered whether it should be possible to refuse relatives as interpreters in contacts with government agencies. The inquiry terms of reference indicate that there are situations in which interpretation by relatives can be particularly problematic. This could be the case from a gender perspective, including with regard to the issue of honour-based violence and oppression.

The inquiry notes that interpretation by relatives can cause serious consequences for an individual when the matter that is being discussed is especially important, such as when it concerns the individual's rights or health. This applies primarily to government agencies' processing of cases, the judicial activities of the courts and within the scope of health and medical care and dental care. The inquiry finds that government agencies already have extensive leeway under applicable law to refuse interpretation by a relative if the relative cannot be deemed suitable for the task.

Regulating a general possibility to refuse a relative as an interpreter would therefore entail a double regulation, for which reason the inquiry will not present such a proposal.

Interpretation by relatives is part of a larger problem

Although the inquiry has determined that existing rules are sufficient to limit the possibility of using a relative as an interpreter when they have been deemed unsuitable for the task, there is reason to consider the matter from a broader perspective. The inquiry finds that the same problem can also arise when relatives take part in a meeting in a role other than interpreter, such as a representative or counsel. The inquiry considers it unclear whether a government agency can refuse a representative or counsel under applicable law on grounds of suspicion that said person is using violence or oppression against the individual. Moreover, there is no legal support for a government agency to refuse the assistance of a support person whom the individual says they wish to have with them at a meeting with a government agency. This also applies when there is suspicion of honour-based violence and oppression.

A relative can thus exercise control and authority over the individual through various roles in connection with a meeting with a government agency, even by merely being present. To come to grips with the larger problem, the inquiry finds that a review is needed as regards the possibility for government agencies to refuse representatives, counsels and support persons when they can be considered unsuitable for participation in a meeting with a government agency. However, such a review is not within the scope of this inquiry's remit.

Consequences

The inquiry finds that the proposal to prohibit using children as interpreters has no significant consequences for public finances. This is because the proposed act can essentially be considered a codification of how government agencies generally handle the issue internally.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om tolkavgift

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om att en avgift i vissa fall ska betalas av en enskild när en myndighet har använt tolk i kontakten med den enskilde.

2 § I denna lag avses med

1. *tolk*: en person som tolkar i talade språk,
2. *barn*: en person under 18 år.

Tolkavgift

3 § Om en myndighet inom ramen för handläggningen av ett ärende har använt tolk med stöd av 13 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska den enskilde som ärendet rör betala en tolkavgift om han eller hon sammantaget har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år.

Även om tolk använts vid flera tillfällen inom ramen för handläggningen av ärendet ska den enskilde endast betala en tolkavgift.

Om ärendet rör en enskild som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ska den enskilde betala tolkavgift enligt första och andra styckena trots att han eller hon inte har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år.

4 § En myndighet ska inte ta ut en tolkavgift enligt 3 §

1. om myndigheten inom ramen för handläggningen av ärendet tar ut en avgift med stöd av annan författning,

2. om den som ärendet rör visat att han eller hon vid tolktillfället med stöd av denna lag beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift,

3. om ärendet direkt rör barn,

4. om ärendet rör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

5. om ärendet rör tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125),

6. om ärendet rör socialtjänst enligt socialtjänstlagen (2025:400),

7. om ärendet rör en utbildning som enligt skollagen (2010:800) ska vara avgiftsfri,

8. om ärendet rör meddelande om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,

9. om ärendet rör medgivande att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt enligt folkbokföringslagen (1991:481),

10. om ärendet rör medgivande att använda fingerade personuppgifter enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter,

11. om ärendet rör särskilt personsäkerhetsarbete enligt polislagen (1984:387) eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen,

12. om ärendet handlagts med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (2004:168) eller 10 kap. utlänningslagen (2005:716),

13. om tolk endast använts för att någon annan än den ärendet rör inte behärskar svenska,

14. av nordiska medborgare som använt danska, finska, isländska eller norska,

15. av den som i enlighet med de rättigheter som följer av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk använt finska, meänkieli eller samiska, eller

16. av den som har rätt till kostnadsfri tolk enligt 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.

Bemyndiganden

5 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. tolkavgiftens storlek, och
2. förutsättningarna för när personer med funktionsnedsättning kan beviljas undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

Överklagande

6 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.
 2. Lagen gäller endast vid handläggning av ärenden som inletts efter att lagen trätt i kraft.

1.2 Förslag till lag om förbud mot att använda barn som tolk

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om förbud mot att använda barn som tolk.

2 § Denna lag gäller för myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.

3 § I denna lag avses med

1. *barn*: en person under 18 år,
2. *tolk*: talspråks-, teckenspråks-, dövblind- och skrivtolk.

Förbud mot att använda barn som tolk

4 § Ett barn får inte användas som tolk.

Första stycket gäller dock inte när

1. det är fråga om nöd, eller
2. tolkningen rör uppgifter av enbart administrativ karaktär.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 40 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 h §, och närmast före 40 kap. 7 h § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Tolkavgift

7 h §

Sekretess gäller i ärende enligt lagen (xxxx:xx) om tolkavgift för uppgift om en enskilds hälsotillstånd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i övrigt i sådana ärenden som anges i första stycket för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

8 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5, 7 d och 7 g §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5, 7 d, 7 g och 7 h §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse 2025:1495.

1.4 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Häri genom föreskrivs att 20 kap. 29 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

29 §¹

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. Kommunen ska upprätta en handlingsplan för sina insatser. Insatserna ska beskrivas i planen. Handlingsplanen ska kontinuerligt följas upp och vid behov revideras.

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. *Kommunen ska i samband med detta informera om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av lagen (xxxx:xx) om tolkavgift.* Kommunen ska upprätta en handlingsplan för sina insatser. Insatserna ska beskrivas i planen. Handlingsplanen ska kontinuerligt följas upp och vid behov revideras.

Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader.

Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse 2025:1311.

1.5 Förslag till förordning om tolkavgift

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om att en avgift i vissa fall ska betalas av en enskild när en myndighet har använt tolk i kontakten med den enskilde.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av

- 5 § lagen (xxxx:xx) om tolkavgift i fråga om 3 och 4 §§, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Avgiftens storlek

3 § Tolkavgiften är 400 kronor.

Ansökan om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift

4 § Undantag från skyldigheten att betala tolkavgift enligt 3 § lagen (xxxx:xx) om tolkavgift ska efter ansökan beviljas den som till följd av bestående funktionsnedsättning saknar möjlighet att genom de utbildningsinsatser samhället erbjuder förvärva tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk.

5 § En ansökan om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Överklagande

6 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 20 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är avgiftsfri. Om en arbetssökande eller en arbetsgivare begär annonsering eller någon annan särskild åtgärd, får dock Arbetsförmedlingen ta betalt.

*Första stycket hindrar inte att
tolkavgift tas ut enligt lagen
(xxxx:xx) om tolkavgift.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

¹ Senaste lydelse 2007:905.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 27 februari 2025 om att ge en särskild utredare i uppdrag att se över vissa tolkfrågor. Utredningens uppdrag framgår i sin helhet av utredningsdirektiven¹, se bilaga 1.

Utredningens uppdrag kan delas in i två av varandra oberoende delar, närmare bestämt uppdraget om tolkavgift och uppdraget om förbud mot att använda barn som tolk.

2.1.1 Uppdraget om tolkavgift

Den första delen av uppdraget rör frågan om *tolkavgift*. I utredningens direktiv anges att det huvudsakliga syftet med översynen av vissa tolkfrågor är att det integrationspolitiska målet ska återspeglas i användandet av tolk.

Regeringen har formulerat målet för integrationspolitiken på följande sätt².

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.

¹ Dir. 2025:16.

² Målet beslutades av riksdagen 2024, prop. 2023/24:99 utg.omr. 13, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:241.

Av regeringens kompletterande delmål om språklig integration följer att kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.³

I direktiven anges vidare att en förutsättning för att det integrationspolitiska målet ska kunna uppnås är 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. 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 tolkavgift tydliggörs samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska.

Utredningens uppdrag omfattar bland annat att analysera när det är, respektive inte är, rättsligt möjligt och ändamålsenligt att avgiftsbelägga offentligt finansierad tolk och analysera vid vilken tidpunkt en tolkavgift bör tas ut. Utifrån analyserna ska utredningen föreslå hur en avgift för offentligt finansierad tolk bör utformas, inklusive nivån för en sådan avgift.

I kapitel 7 redogör utredningen för sin tolkning av direktiven i denna del samt vissa utgångspunkter och avgränsningar.

2.1.2 Uppdraget om förbud mot att använda barn som tolk

Den andra delen av översynen rör frågan om *förbud för myndigheter att använda barn som tolk*. Utredningen ska 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.

I denna del ingår också att 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.

³ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 13 avsnitt 3.5.

2.2 Utredningens arbete

Uppdraget har genomförts under perioden 1 april 2025 till den 31 mars 2026. Utredningen har hållit fem möten med den expertgrupp som knutits till arbetet. I gruppen har ingått sakkunniga från Arbetsmarknads-, Social- och Justitiedepartementet samt experter från Advokatsamfundet, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skolverket, Socialstyrelsen, Förvaltningsrätten i Stockholm och Sveriges kommuner och regioner. Utredningens sakkunniga och experter har på ett värdefullt sätt bidragit till att säkra redovisade faktaunderlag och diskutera för- och nackdelar med olika lösningar. Sakkunniga och experter har beretts tillfälle att framföra synpunkter både muntligen och skriftligen.

Utöver mötena med expertgruppen har utredningen även haft ett antal möten med andra aktörer för att inhämta synpunkter och upplysningar. Möten har hållits med Jämställdhetsmyndigheten, Kriminalvården, Läkare i världen, Region Skåne, Riksrevisionen, Röda Korset, Skatteverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Språkrådet, Statens servicecenter, Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet samt representanter för fackförbunden Akademikerförbundet SSR, Läkarförbundet, Offentliganställdas förhandlingsråd, Fackförbundet ST, Vision och Vårdförbundet. Dessa möten med nämnda aktörer har bidragit med viktiga perspektiv till utredningen och utgjort värdefulla bidrag till relevanta delar av betänkandet.

Utredningen har även fått ta del av statistik och annan skriftlig information från kommuner⁴, regioner⁵, Domstolsverket, Kammarkollegiet, Skatteverket och Trafikverket. Underlaget från de aktuella aktörerna har legat till grund för viktiga delar av betänkandet och utgjort ett värdefullt bidrag till utredningens arbete.

⁴ Arboga, Arvidsjaur, Bräcke, Burlöv, Eskilstuna, Fagersta, Gävle, Göteborg, Helsingborg, Huddinge, Härjedalen, Hässleholm, Hudiksvall, Karlskrona, Kristinehamn, Kungsbacka, Kävlinge, Laholm, Landskrona, Lessebo, Linköping, Lund, Malmö, Mellerud, Mölndal, Mörbylånga, Norrköping, Orust, Piteå, Ragunda, Skellefteå, Skövde, Stockholm, Sundbyberg, Surahammar, Södertälje, Tranemo, Tyresö, Umeå, Upplands-Bro, Uppsala, Valdemarsvik, Vetlanda, Värmdö, Västervik, Västerås, Ystad, Ängelholm, Örebro och Österåker.

⁵ Region Dalarna, Region Gävleborg, Region Gotland, Region Halland, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköpings län, Region Kalmar län, Region Kronoberg, Region Norrbotten, Region Östergötland, Region Skåne, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Uppsala, Region Västerbotten, Region Västmanland, Region Örebro län och Västra Götalandsregionen.

3 Gällande rätt

Utredningens uppdrag är att analysera dels möjligheterna till att avgiftsbelägga offentligt finansierad tolk från en viss tidpunkt och under vissa förutsättningar, dels om ett förbud för myndigheter att använda barn och andra anhöriga som tolk ska införas.

Dessa frågeställningar aktualiserar reglering och bestämmelser av såväl nationell som internationell art. Det rör sig både om bestämmelser som reglerar vissa grundläggande principer och rättigheter, och sådana som mer specifikt rör språk, utbildning i svenska för invandrare och användningen av tolk i det offentliga mötet.

I detta kapitel ges en översikt över de bestämmelser som reglerar de områden som är aktuella för utredningen och som måste beaktas i analyser och överväganden.

3.1 EU-rätt och internationell rätt

I utredningens uppdrag ligger att säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med Sveriges internationella åtaganden, inte minst med de rättsakter som reglerar mänskliga rättigheter. I detta avsnitt redogörs därför översiktligt för de internationella åtaganden och förpliktelser som särskilt berör frågan om rätt till kostnadsfri tolk, barnets rättigheter och de förslag som lämnas i betänkandet.

3.1.1 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

FN:s generalförsamling antog den 10 december 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. Förklaringen definierar vilka de grundläggande mänskliga rättigheterna är och togs fram av den dåvarande kommissionen för mänskliga rättigheter. Den uttrycker den gemensamma viljan och strävan hos FN:s medlemsstater att

arbeta för mänskliga rättigheter, rättvisa och jämställdhet i alla världens länder. Vidare säger förklaringen att envar är berättigad till dessa absoluta rättigheter, utan åtskillnad av något slag. Det handlar om mänsklig värdighet och hur mänsklig värdighet kan beskyddas. Texten säger att det är just erkännandet av människors universella och odelbara rättigheter som ligger till grund för rättvisa, frihet och fred i världen.

Den allmänna förklaringen består av 30 artiklar som gemensamt uttrycker de grundläggande och universella fri- och rättigheterna.

Av artikel 1–2 framgår bland annat att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter samt att var och en är berättigad till alla de rättigheter och friheter som uttalas i denna förklaring utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras¹, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt.

Alla är enligt artikel 7 lika inför lagen och berättigade till samma skydd utan diskriminering av något slag. Alla är berättigade till samma skydd mot alla former av diskriminering som strider mot denna förklaring och mot varje anstiftan till sådan diskriminering.

Av artikel 10 framgår att var och en på samma villkor är berättigad till en rättvis och offentlig förhandling vid en oberoende och opartisk domstol vid prövningen av hans eller hennes rättigheter och skyldigheter och av varje anklagelse om brott mot honom eller henne. Vidare framgår av artikel 11.1 att var och en som är anklagad för brott har rätt att betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts vid en offentlig rättegång, där personen åtnjuter alla rättssäkerhetsgarantier som behövs för hans eller hennes försvar.

I artikel 26 anges bland annat att var och en har rätt till utbildning och att den elementära utbildningen ska vara obligatorisk.

¹ Begreppet ”ras” i förhållande till människor är en social konstruktion utan vetenskaplig grund, då all mänsklighet i dag betraktas som en enda art. Begreppet har fasats ut ur svensk lagstiftning, men förekommer i vissa internationella rättsakter såsom i detta fall FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Utredningen har därför valt att använda begreppet för att korrekt återge artikelns innehåll.

3.1.2 Barnkonventionen

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989 och ratificerades av Sverige i juni året därpå. Konventionen gäller sedan den 1 januari 2020 som lag här i landet.²

FN:s kommitté för barnets rättigheter granskar de framsteg som staterna gjort för att förverkliga sina skyldigheter enligt konventionen genom att utfärda rekommendationer. Dessutom ger kommittén staterna vägledning i hur konventionen ska tolkas genom allmänna kommentarer.

Barnkonventionen innebär ett fullständigt erkännande av barnet som rättighetsbärare och syftar till att ge alla barn, oavsett bakgrund, rätt att behandlas med respekt och att få komma till tals. Med barn avses, enligt konventionens huvudregel, varje person under 18 år. Blir barnet enligt lagstiftningen i hemlandet myndigt tidigare, utgör myndighetsåldern gränsen mellan barn och vuxen. Konventionen omfattar såväl medborgerliga och politiska rättigheter som sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. De olika rättigheterna i konventionen ska dock tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv. Man brukar tala om att konventionen är ”hel och odelbar”.

Barnkonventionen kan sägas ge uttryck för fyra grundprinciper, nämligen principen om icke-diskriminering, principen om barnets bästa, barnets rätt till liv och utveckling samt barnets rätt att komma till tals. Dessa fyra grundprinciper, som slås fast i artiklarna 2, 3, 6 och 12, är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas, men har också självständig betydelse. Dessutom ska grundprinciperna tillämpas i förhållande till varandra. Särskilt nära förbundna är artikel 3 om barnets bästa och artikel 12 om barnets rätt att komma till tals. Artiklarna kompletterar varandra framför allt på det sättet att barnets åsikter är en viktig del i bedömningen av barnets bästa.

Principen om icke-diskriminering

I artikel 2 uttrycks principen om icke-diskriminering. Enligt artikel 2.1 ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnads-

² Se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

havares ras³, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.

Principen om barnets bästa

Barnets bästa utgör en grundprincip i barnkonventionen. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Staten ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Vidare ska konventionsstaterna skydda barnet mot alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende (artiklarna 3, 4 och 36).

Principen om barnets bästa har införts i svensk rätt i bland annat skollagen, socialtjänstlagen, utlänningslagen och i lagstiftning om hälso- och sjukvård.

I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen, som rör barn, ska barnets bästa vara utgångspunkt (1 kap. 10 § skollagen). Vid åtgärder enligt socialtjänstlagen som rör barn ska på motsvarande sätt barnets bästa särskilt beaktas (3 kap. 1 § SoL). I utlänningslagen anges att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. När frågor om tillstånd enligt utlänningslagen ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet ska barnet höras, om det inte är olämpligt. Hänsyn ska tas till vad barnet sagt i förhållande till dess ålder och mognad (1 kap. 10–11 §§ utlänningslagen). Ytterligare ett antal regelverk inom hälso- och sjukvårdsområdet har infört principen. Där anges att när hälso- och sjukvård ges till barn, ska barnets bästa särskilt beaktas (5 kap. 6 § HSL och 1 kap. 8 § patientlagen).

³ Begreppet ”ras” i förhållande till människor är en social konstruktion utan vetenskaplig grund, då all mänsklighet i dag betraktas som en enda art. Begreppet har fasats ut ur svensk lagstiftning, men förekommer i vissa internationella rättsakter såsom i detta fall barnkonventionen. Utredningen har därför valt att använda begreppet för att korrekt återge artikelns innehåll.

Barnets rätt att höras och uttrycka sin mening

Barnkonventionen anger att varje barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikt ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12).

Barns rätt att uttrycka sin mening har införts i svensk rätt i bland annat skollagen och patientlagen. Skollagen anger att barnets inställning så långt det är möjligt ska klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Dessa åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 10 § skollagen). Rätten att uttrycka sin mening finns också i patientlagen, som anger att när patienten är ett barn ska barnets inställning till den aktuella vården eller behandlingen så långt som möjligt klarläggas. Inställningen ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (4 kap. 3 § patientlagen).

I sammanhanget bör även nämnas att det av barnkonventionen följer att om ett barn misstänks för eller har begått ett brott, ska barnet utan kostnad få hjälp med tolk, om barnet inte kan förstå eller tala det språk som används (artikel 40 2 vi).

Barnets rätt till social trygghet samt hälso- och sjukvård

Barnkonventionens artikel 24 reglerar barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård samt rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn berövas sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård. Dessutom ska strävan vara att till fullo förverkliga denna rätt och bland annat vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att alla grupper i samhället, särskilt föräldrar och barn, får information om och har tillgång till bland annat undervisning om barnhälsovård och näringslära.

Konventionsstaterna ska även erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, och vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning (artikel 26).

Barnets rätt till viss levnadsstandard

I barnkonventionen regleras även att konventionsstaterna ska erkänna varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad (artikel 27).

Barnets rätt till utbildning

Barnkonventionen erkänner barnets rätt till utbildning och länderna som undertecknat konventionen åtar sig att vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan (artikel 28 och 28 e).

I nationell rätt motsvaras skolplikten av en rätt till utbildning. Regeringsformen garanterar alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Skollagen anger att en skolpliktig elev ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Om en elev utan giltigt skäl uteblir från obligatorisk verksamhet, ska rektor se till att elevens vårdnadshavare informeras. Skolpliktig elev får beviljas kortare ledighet för enskilda angelägenheter, vid synnerliga skäl får längre ledighet beviljas (2 kap. 18 § första stycket RF, samt 7 kap. 3 § och 17–19 §§ skollagen).

Elev i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge avsedd utbildning, om det inte finns giltigt skäl att utebli. Om elev uteblir utan giltigt skäl ska rektor se till att elevens vårdnadshavare informeras (15 kap. 16 § och 18 kap. 16 § skollagen).

3.1.3 Europakonventionen

Europakonventionen ratificerades av Sverige 1952 och gäller sedan 1995 som lag här i landet.⁴ Enligt 2 kap. 19 § RF, får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

I Europakonventionen finns bland annat en bestämmelse som slår fast rätten till en rättvis rättegång (artikel 6). I artikeln stadgas bland annat att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom eller henne för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Var och en som blivit anklagad för brott ska utan dröjsmål, på ett språk som han eller hon förstår och i detalj, underkännas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom eller henne (artikel 6.3 a). Om den som blivit anklagad för brott inte förstår eller talar det språk som används i domstolen ska han eller hon utan kostnad bistås av tolk (artikel 6.3 e).

Rätten till tolk enligt artikel 6.3 e innefattar en rätt till tolkning inte bara under själva rättegången utan även en rätt till tolkning under det förfarande som pågår före rättegången⁵, det vill säga under utredningstiden hos polis och åklagare⁶. Enligt Europadomstolens praxis finns det inte något formellt krav på skriftliga översättningar av utredningsmaterial så länge den muntliga översättningen är av sådan kvalitet att den misstänkte förstår vad han eller hon är anklagad för och kan försvara sig.⁷ Myndigheterna har i detta avseende även ett visst ansvar för tolkningens kvalitet.⁸ Kravet på att tolkningen ska vara kostnadsfri innebär enligt Europadomstolen att det inte är tillåtet att i efterhand återkräva kostnaden för tolkning av den tilltalade oavsett utgången i målet.⁹ Det är domstolen som är ytterst ansvarig för att den tilltalade får en rättvis rättegång. Om en domstol får indika-

⁴ Se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁵ Se exempelvis Europadomstolens dom nr 6210/73, 6877/75; 7132/75.

⁶ Observera dock att rättigheterna enligt artikeln först börjar gälla när en person har blivit "anklagad" i artikelns mening. Förfaranden hos polisen innan en person blivit anklagad omfattas inte. Se Harris m.fl., (2023) s. 327.

⁷ Se exempelvis Europadomstolens domar nr 18913/03 och nr 9783/82.

⁸ Se exempelvis Europadomstolens dom nr 9783/82.

⁹ Se exempelvis Europadomstolens dom nr 6210/73, 6877/75; 7132/75.

tioner på att den tilltalade inte behärskar domstolsspråket måste den ta reda på om det finns ett behov av att anlita tolk.¹⁰

I Europakonventionens artikel 14 finns vidare ett förbud mot diskriminering. Av artikeln framgår att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i Europakonvention ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

3.1.4 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna trädde i kraft med Lissabonfördraget den 1 december 2009 och är juridiskt bindande i varje EU-land.

Stadgan innehåller inga bestämmelser om rätt till tolk. I artikel 3 anges dock att var och en har rätt till fysisk och mental integritet. Inom medicin och biologi ska i synnerhet den berörda personens fria och informerade samtycke respekteras, på de villkor som föreskrivs i lag (artikel 3.2 a).

I artikel 21 finns även en bestämmelse om förbud mot diskriminering. Enligt artikel 21.1 ska all diskriminering på grund av bland annat språk vara förbjuden.

I artikel 29 anges även att var och en har rätt till kostnadsfri arbetsförmedling. När det gäller rättighetens räckvidd framgår av artikel 52 att en begränsning av en rättighet enligt stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

¹⁰ Se exempelvis Europadomstolens dom nr 32771/96.

3.1.5 Direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden

Europaparlamentet och rådet antog den 20 oktober 2010 direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden¹¹. Syftet med direktivet är att garantera misstänkta eller tilltalade personers rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden för att säkerställa dessa personers rätt till en rättvis rättegång.

Direktivets bestämmelser ska, som titeln antyder, tillämpas på straffrättsliga förfaranden. Med ett straffrättsligt förfarande menas samtliga förfaranden som kan mynna ut i en brottspåföljd. Vidare ska direktivet tillämpas vid talan om undanröjande av en tidigare utdömd påföljd, exempelvis undanröjande av tidigare utdömd villkorlig dom eller skyddstillsyn. Förvaltningsrättsliga åtgärder som kan följa av ett brott omfattas inte. Direktivet ska inte heller tillämpas vid handläggningen av en ansökan om resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla. Däremot ska, om exempelvis resning beviljas, direktivet tillämpas i den efterföljande processen.¹² Direktivets bestämmelser ska inte tillämpas gällande ordningsbot eller strafföreläggande om påföljden bestäms till böter.¹³

Direktivets bestämmelser ska tillämpas på misstänkta personer från tidpunkten för delgivning av skäligen misstanke enligt 23 kap. 18 § RB till dess att det straffrättsliga förfarandet är helt avslutat, det vill säga genom ett beslut om exempelvis nedläggning av förundersökning eller meddelande av dom eller slutligt beslut i högsta möjliga nationella domstolsinstans.¹⁴

Utöver Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten finns det även andra myndigheter vars verksamhet innefattar utredning om brott inom vissa områden, exempelvis Tullverket, Skatteverket (skattebrottsenheterna), Säkerhetspolisen och Kustbevakningen. När sådana myndigheter utför brottsutredningar och därmed tillämpar rättegångsbalkens regler om förundersökning gäller direktivet även dem.¹⁵

I punkterna 3 och 4 i direktivets första artikel föreskrivs vissa begränsningar av direktivets tillämpningsområde. Enligt det första undantaget ska direktivet inte tillämpas på beslut om påföljd för

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

¹² Prop. 2012/13:132 s. 17.

¹³ Prop. 2012/13:132 s. 18.

¹⁴ Se artikel 1 i direktivet och prop. 2012/13:132 s. 63 f.

¹⁵ Prop. 2012/13:132 s. 65.

mindre förseelser fattade av en annan myndighet än domstol (artikel 1.3). Undantaget gäller om beslutet av myndigheten kan överklagas till en domstol som är behörig att handlägga brottmål. Vid förfarandena hos domstolen dit beslutet har överklagats ska direktivets rättigheter gälla. Som ett exempel på när direktivet inte ska gälla anges påföljder som är utfärdade av en myndighet gällande trafikförseelser som begås i stor skala och som exempelvis konstateras vid en trafikkontroll (skäl 16). I dessa situationer skulle det, enligt direktivet, vara orimligt att kräva att myndigheterna säkerställde samtliga rättigheter som ges i direktivet. Den andra begränsningen innebär att direktivet inte ska påverka nationell lagstiftning som gäller närvaron av försvarare vid ett straffrättsligt förfarande eller nationell lagstiftning som avser den misstänktes eller tilltalades tillgång till handlingar i samband med det straffrättsliga förfarandet (artikel 1.4).

Rätten till tolk uttrycks i artikel 2. I artikeln anges att misstänkta eller tilltalade som inte talar eller förstår förfarandespråket utan dröjsmål ska få tolkning under det straffrättsliga förfarandet inför utredande och rättsliga myndigheter. Detta inbegriper polisförhör, alla domstolsförhandlingar och eventuella nödvändiga interimistiska förfaranden (artikel 2.1). I de fall där detta är nödvändigt för att garantera att förfarandena går rättvist till ska tolkning finnas tillgänglig för kommunikationen mellan misstänkta eller tilltalade och deras försvarare i direkt samband med ett förhör eller en förhandling, under förfarandena eller i samband med ett överklagande eller andra framställningar som görs under förfarandet (artikel 2.2). Det ska finnas ett förfarande eller en mekanism för att kontrollera huruvida misstänkta eller tilltalade talar och förstår förfarandespråket och om de behöver tolk (artikel 2.4). Medlemsstaterna ska vidare stå för den tolkningskostnad som uppstår genom tillämpning av artikel 2, oavsett vad som är resultatet av förfarandena (artikel 4). Bestämmelsen i artikel 4 överensstämmer med vad som redan gäller enligt Europadomstolens praxis på området¹⁶.

Den tolkning som tillhandahålls i enlighet med direktivets artiklar ska hålla tillräckligt hög kvalitet för att garantera att förfarandena går rättvist till, särskilt genom att garantera att misstänkta eller tilltalade förstår vad de anklagas för och kan utöva sin rätt till försvar (artikel 2.8). Medlemsstaterna ska därför vidta konkreta åtgärder för att

¹⁶ SOU 2012:49 s. 41 ff. och 106.

se till att den tolkning och översättning som tillhandahålls håller den kvalitet som krävs (artikel 5).

I samband med genomförandet av direktivet gjordes ett antal ändringar i svensk lagstiftning. Bland annat ändrades bestämmelsen om ersättningsskyldighet till staten för den som döms för ett brott i 31 kap. 1 § RB på så sätt att kostnaden för tolkning och översättning inte ska omfattas.¹⁷

3.1.6 Brottsofferdirektivet

I brottsofferdirektivet¹⁸ finns vissa bestämmelser om rätt till tolkning och översättning.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 7 säkerställa att brottsoffer som inte förstår eller talar det språk på vilket de straffrättsliga förfarandena genomförs på begäran får tillgång till kostnadsfri tolkning, i enlighet med den roll de har i det straffrättsliga systemet i fråga vid straffrättsliga förfaranden, åtminstone när de utfrågas eller hörs av utredande eller rättsliga myndigheter. Detta gäller till exempel vid polisförhör. Medlemsstaterna ska även se till att tolk används i samband med att sådana brottsoffers aktiva medverkan vid domstolsförhandlingar samt vid nödvändiga preliminära utfrågningar.

I skäl 34 till direktivet anges att rättvisa enbart kan uppnås om brottsoffren på ett ordentligt sätt kan förklara omständigheterna kring brottet och lägga fram bevis på ett sätt som de behöriga myndigheterna kan förstå. Det är likaså viktigt att säkerställa att brottsoffer behandlas på ett respektfullt sätt och att de kan hävda sina rättigheter. Därför bör kostnadsfri tolkning finnas tillgänglig i samband med att brottsoffer hörs och för att göra det möjligt för dem att medverka aktivt under förfarandena, i enlighet med brottsoffrets roll i det berörda straffrättsliga systemet. När det gäller andra aspekter av de straffrättsliga förfarandena kan behovet av tolkning och översättning variera beroende på specifika frågor, brottsoffrens roll i det straffrättsliga systemet i fråga och deras deltagande i förfarandet samt eventuella särskilda rättigheter. Tolkning och översättning behöver

¹⁷ Jfr prop. 2012/13:132.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF.

i dessa fall bara tillhandahållas i den mån det krävs för att brottsoffren ska kunna utöva sina rättigheter.

Av artikel 8 följer vidare att medlemsstaterna ska säkerställa att brottsoffer efter behov får kostnadsfri och konfidentiell hjälp från stödverksamheter för brottsoffer som tillvaratar brottsoffrets intressen, såväl före som under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden.

3.1.7 Direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer

Direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer¹⁹ saknar uttryckliga bestämmelser som gäller rätt till tolk i detta avseende. Enligt artikel 28 ska dock medlemsstaterna tillhandahålla lämpligt utrustade och lätt tillgängliga akutmottagningar för personer som utsatts för våldtäkt eller sexuellt våld för att säkerställa att dessa personer erbjuds effektivt stöd och för att säkra och dokumentera bevisning. Sådana mottagningar ska tillhandahålla medicinska och rättsmedicinska undersökningar, traumastöd och psykologisk rådgivning efter det att brottet har begåtts och så länge som det är nödvändigt därefter. Om offret är ett barn ska dessa tjänster tillhandahållas på ett sätt som är anpassat till barn. I artikeln anges även att tjänsterna ska vara kostnadsfria.

Direktivet ska vara genomfört senast den 14 juni 2027.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

3.1.8 Direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer

Direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer²⁰ reglerar bland annat hjälp och stöd till offer för människohandel. Direktivet reglerar ingen uttrycklig rätt till tolk. I artikel 11.1 anges dock att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får specialiserad hjälp och stöd. Detta ska ske utifrån ett angreppssätt som sätter brottsoffren i centrum och som har ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv. Hjälp och stöd ska ges före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva sina rättigheter som fastställs i brottsofferdirektivet och i det här direktivet.

Av artikel 11.2 framgår även att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en person erhåller hjälp och stöd så snart de behöriga myndigheterna har en skäligen grundad indikation att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt för något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3 (människohandelsbrott).

De hjälp- och stödåtgärder som avses i punkterna 11.1–2 ska när det är lämpligt innefatta bland annat översättning och tolkning (artikel 11.5).

3.1.9 Asylprocedurförordningen

Genom EU:s migrations- och asylpakt fastställs en uppsättning nya regler för att hantera migration och inrätta ett gemensamt asylsystem på EU-nivå. En av de rättsakter som ingår i migrations- och asyl-

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF. Direktivet har nyligen ändrats och återges i sin lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer. Ändringsdirektivet ska vara genomfört senast den 15 juli 2026. Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet har i sitt betänkande Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel lämnat förslag om hur ändringsdirektivet ska genomföras i svensk rätt (SOU 2025:119).

pakten och som är av betydelse för de frågor som ska utredas inom ramen för detta betänkande är asylprocedurförordningen²¹.

Asylprocedurförordningen, som ersätter det omarbetade asylprocedurdirektivet, fastställer ett gemensamt förfarande som medlemsländerna måste följa när människor söker internationellt skydd. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om rätt till kostnadsfri rättslig rådgivning vid det administrativa förfarandet och rätt till kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde vid överklagandeförfarandet.

Asylprocedurförordning bör tillämpas på alla ansökningar om internationellt skydd som görs på medlemsstaternas territorium.²²

I förordningen anges att sökanden bör ges en faktisk möjlighet att för de behöriga myndigheterna lägga fram alla faktorer som är tillgängliga för honom eller henne och som underbygger ansökan eller som är relevanta för förfarandena i enlighet med förordningen. Av detta skäl bör sökanden, med vissa begränsade undantag, ha rätt att bli hörd i en personlig intervju för att avgöra om hans eller hennes ansökan kan tas upp till prövning eller, i tillämpliga fall, för prövningen av ansökan i sak. För att rätten till en personlig intervju ska kunna omsättas i praktiken bör sökanden vid behov bistås av en tolk för att säkerställa ändamålsenlig kommunikation och ges möjlighet att på ett uttömmande sätt redogöra för sin ansökan.²³

Artikel 8 i asylprocedurförordningen reglerar allmänna garantier för asylsökande. Under det administrativa förfarandet ska sökandena bland annat ha tillgång till tolkning vid registrering och inlämnande av en ansökan samt i tillämpliga fall vid den personliga intervjun närhelst ändamålsenlig kommunikation inte kan säkerställas utan sådana tjänster. Kostnaderna för tolkning ska täckas med offentliga medel (artikel 8.1 och 8.3).

Begränsningen av kostnadsfri tolk till det administrativa förfarandet innebär att denna rättighet inte gäller vid överklagandeförfarandet enligt artikel 17.

Förordningen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026 (artikel 79).

²¹ 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.

²² Se skäl 8.

²³ Se skäl 14.

3.1.10 Screeningförordningen

Screeningförordningen²⁴ är även den en del av EU:s asyl- och migrationspakt. Den trädde i kraft den 11 juni 2024 men börjar tillämpas fullt ut i medlemsländerna den 12 juni 2026.

Syftet med den nya screeningförordningen är att säkerställa att identiteten på tredjelandsmedborgare som genomgår screening, men även eventuella hälso- och säkerhetsrisker, snabbt fastställs och att alla tredjelandsmedborgare som reser in i EU utan att uppfylla inresevillkoren snabbt hänvisas till det korrekta förfarande som gäller för dem.²⁵

I artikel 2.10 anges att med screeningmyndigheter avses alla behöriga myndigheter som genom nationell rätt har utsetts att utföra en eller flera av uppgifterna enligt förordningen, med undantag för de hälsokontroller som avses i artikel 12.1. Polismyndigheten har föreslagits som huvudansvarig screeningsmyndighet, och föreslås tillsammans med Migrationsverket ansvara för huvuddelen av screeningförfarandet. Regionerna ska dock ansvara för utförandet av hälsokontrollen enligt artikel 12.1 i screeningförordningen²⁶.

Den screening som föreskrivs i förordningen ska som huvudregel tillämpas på tredjelandsmedborgare som inte uppfyller inresevillkoren vid den yttre gränsen (artikel 5). Screening ska även under vissa förutsättningar ske inom territoriet (artikel 7). Det gäller tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom medlemsstatens territorium om han eller hon har passerat en yttre gräns för att resa in på ett otillåtet sätt och inte redan har genomgått screening i en medlemsstat.

Screening ska innebära en hälsokontroll, sårbarhetskontroll, identifiering eller verifiering av identitet, registrering av biometriska uppgifter, säkerhetskontroll, ifyllande av ett screeningformulär och hänvisning till lämpligt förfarande. De relevanta reglerna om förvar i direktiv 2008/115/EG ska vara tillämpliga under screeningen på tredjelandsmedborgare som inte har gjort någon ansökan om internationellt skydd (artikel 8.5 och 8.7). Den screening som avses i artikel 7 ska genomföras utan dröjsmål och under alla omständigheter slutföras

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817.

²⁵ Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2025).

²⁶ Ds 2025:30.

inom tre dagar från omhändertagandet av tredjelandsmedborgaren (artikel 8.4).

I artikel 11.3 anges att den information som tillhandahålls under screeningen ska ges på ett språk som tredjelandsmedborgaren förstår eller rimligen kan förväntas förstå. Informationen ska lämnas skriftligen, i pappersform eller i ett elektroniskt format, och, om det är nödvändigt, muntligen, med hjälp av tolktjänster.

3.1.11 Nordiska språkkonventionen

Nordiska språkkonventionen²⁷ trädde i kraft den 1 mars 1987. Nordiska språkkonventionen ska bidra till att säkerställa att nordiska medborgare på sitt eget språk ska kunna vända sig till myndigheterna i de övriga nordiska länderna i vissa sammanhang. Ansvar för att följa upp och ta tillvara konventionens bestämmelser ligger hos den behöriga myndigheten i varje enskilt land, och individuella rättigheter tas tillvara genom den nationella lagstiftningen.

De språk som omfattas av konventionen är svenska, danska, finska, isländska och norska. Konventionen avser såväl muntlig som skriftlig kontakt med en myndighet eller annat offentligt organ, dock inte telefonkontakt (artikel 1).

Staterna ska verka för att en medborgare i en fördragsslutande stat vid behov ska kunna använda sitt eget språk vid kontakt med myndigheter och andra offentliga organ i en annan sådan stat. Detta gäller förutom vid kontakt med domstolar främst vid kontakt med offentliga organ såsom sjukvårds-, hälsovårds-, socialvårds- och barnavårdsmyndigheter samt arbetsmarknads-, skatte-, polis- och skolmyndigheter. I mål och ärenden vid domstolar och andra offentliga organ ska dessa såvitt möjligt sörja för att medborgare i fördragsslutande stat får behövlig tolk- och översättningshjälp. I brottmål ska medborgaren alltid få den tolkhjälp som behövs (artikel 2).

Kostnaden för tolkning eller översättning i mål eller ärende som avses i artikel 2 bör ersättas av allmänna medel. Ersättning till tolk i mål som rör allmänt åtal ska alltid utgå av allmänna medel (artikel 3).

²⁷ Konvention mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om nordiska medborgares rätt att använda sitt eget språk i annat nordiskt land (SÖ 1992:93).

3.2 Grundläggande principer och rättigheter i svensk rätt

I svensk rätt finns vissa rättsliga principer som genomsyrar stora delar av lagstiftningen och som utgör grunden för bestämmelser i olika författningar. Dessa principer har på flera sätt betydelse för de frågor som utredningen ska analysera och de förslag som läggs fram i betänkandet. I detta avsnitt lämnas därför en redogörelse för dessa principer liksom för var i lagstiftningen de återfinns.

Detsamma gäller för de grundläggande rättigheter av betydelse för utredningens uppdrag som framgår av svensk lagstiftning.

3.2.1 Vissa särskilda mål för den samhälleliga verksamheten

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Detta framgår av svensk grundlag, närmare bestämt av 1 kap. 2 § första och andra styckena RF. I bestämmelsen anges vidare att den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det allmänna ska särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Av 1 kap. 2 § femte stycket RF framgår att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Uppräkningen är inte uttömmande, och det allmänna ska motverka diskriminering även på grund av andra – liknande – osakliga omständigheter²⁸. Av 1 kap. 2 § sjätte stycket RF framgår slutligen att samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas.

Paragrafen ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten. Den ger däremot inte upphov till några rättig-

²⁸ Prop. 2001/02:72 s. 49.

heter för medborgarna. De rättsligt bindande rättighetsreglerna har samlats i 2 kap. RF.²⁹

3.2.2 Rätten till rättvis rättegång

Av 2 kap. 11 § andra stycket RF framgår bland annat att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid. I samband med att bestämmelsen infördes uttalade regeringen att den svenska regleringen i det läget inte innehöll någon generell regel på konstitutionell nivå om rätten till domstolsprövning och ett rättvist rättegångsförfarande. Den överordnade bestämmelsen på området var i stället artikel 6 i Europakonventionen (jfr avsnitt 3.1.3). Regeringen ansåg dock att en ny grundlagsbestämmelse skulle ges en självständig betydelse i förhållande till konventionen. Likaså förde regeringen fram att praxis från Europadomstolen, som tillkommer efter det att den nya grundlagsbestämmelsen har antagits och som inte kunnat förutses av lagstiftaren i samband med grundlagsändringen, inte bör tolkas in i bestämmelsen.³⁰

Enligt regeringens mening skulle ett grundlagsfäst krav som innebär att en rättegång ska vara rättvis förstärka det skydd för enskildas rättssäkerhet som är naturligt i en rättsstat som vår. De skilda rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande i såväl civilmål och brottmål som förvaltningsmål sammanfattas enligt regeringens mening bäst med just uttrycket *en rättvis rättegång*. Principerna för en sådan rättegång innefattar enligt regeringen bland annat en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. Dessa grundläggande principer innefattar enligt praxis även bland annat en rätt att förhöra vittnen, att ta del av utredningen, att få tillfälle att yttra sig över all utredning i ett mål, att få tillgång till tolkning och översättning och en rätt att delges stämning och kallelse till förhandling i domstol. Regeringens uppfattning är att de principer som är grundläggande för en rättvis rättegång redan utgör del av den svenska rättsordningen. Eftersom grundlagsbestämmelsen föreslås gälla alla rättegångar i domstol får bestämmelsen enligt regeringen också ett vidare tillämpningsområde än motsvarande bestämmelse i Europakonventionen. Reger-

²⁹ Hirschfeldt (2026).

³⁰ Prop. 2009/10:80 s. 160.

ingen ansåg dock att regleringen inte bör omfatta alla de organ som kan anses utgöra domstolar enligt Europakonventionen, till exempel Överklagandenämnden för högskolan och Resegarantinämnden.³¹

3.2.3 Legalitets-, objektivitets- och proportionalitetsprincipen

Legalitetsprincipen brukar framhållas som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Den är en av de principer som anses känneteckna en rättsstat och tillmäts en avgörande vikt i EU:s rättssystem liksom i Europakonventionen. Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd.

Objektivitetsprincipen kommer till uttryck i såväl Europakonventionen som EU-rätten och är på samma sätt som legalitetsprincipen ett grundläggande kännetecken för en rättsstat. Principens kärna kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt.³²

I 1 kap. 9 § RF anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen kan ses som ett principstadgande rörande de krav på normmässighet och objektivitet som ställs på den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter inklusive på regeringen när den fullgör sådana uppgifter. Att bestämmelsen även omfattar ”andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet” innebär att normmässighets- och objektivitetskravet även gäller privaträttsliga subjekt när de fullgör förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem.³³

Även i 5 § första och andra stycket FL, uttrycks principerna om legalitet och objektivitet. Av första stycket framgår att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (*legalitetsprincipen*). Vidare ska en myndighet enligt 5 § andra stycket FL i sin verksamhet vara saklig och opartisk (*objektivitetsprincipen*).

Kravet på saklighet tar i första hand sikte på själva beslutsfattandet medan opartiskhetskravet i huvudsak avser själva beslutsprocessen och hur den uppfattas³⁴. Av kravet på saklighet och opartiskhet följer

³¹ Prop. 2009/10:80 s. 158 ff.

³² Prop. 2016/17:180 s. 57 ff.

³³ Prop. 2009/10:80 s. 247.

³⁴ Eka m.fl. (2019) s. 64.

även ett krav på respekt för allas likhet inför lagen³⁵. I handläggningen av ett ärende får det alltså inte göras någon skillnad mellan individer i någon annan eller vidare mån än vad som följer av tillämpliga rättsregler och fall som är likartade ska behandlas på ett likartat sätt.³⁶ Men objektivitetsprincipen gäller inte bara vid myndigheternas beslutfattande. Den ska i praktiken genomsyra all förvaltningsverksamhet.³⁷

I förarbetena till förvaltningslagen framhålls som skäl för att ta in en särskild bestämmelse om saklighet och opartiskhet i den lagen att det finns ett värde i att de krav som anges i grundlagen också kommer till uttryck i den lag som direkt vänder sig till förvaltningsmyndigheterna. Genom regleringen understryks att inte bara förvaltningslagens mera preciserade rättssäkerhetsgarantier utan också denna grundläggande princip alltid måste beaktas i myndigheternas verksamhet.³⁸

Av 5 § tredje stycket FL följer den så kallade *proportionalitetsprincipen*. Där anges att myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Proportionalitetsprincipen är central inom det EU-rättsliga systemet och är en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning. Förenklat kan man säga att proportionalitetsprincipen innebär att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel. I förarbetena till nya förvaltningslagen framhålls som skäl för att kodifiera proportionalitetsprincipen genom en uttrycklig bestämmelse i förvaltningslagen bland annat att det för förvaltningsmyndigheterna därigenom blir tydligare att inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas och att Sveriges åtaganden enligt EU-rätten och Europakonventionen därigenom också markeras på ett tydligare sätt än tidigare. Vidare för regeringen fram att tillämpningsområdet av proportionalitetsprincipen bör avgränsas till situa-

³⁵ Prop. 2016/17:180 s. 289 f.

³⁶ Lundmark och Säfsten (2024), kommentaren till 5 § FL.

³⁷ Bull (2020) s. 101–136.

³⁸ Prop. 2016/17:180 s. 60.

tioner där den enskilde har ett verkligt rättssäkerhetsbehov. Myndigheterna bör alltså inte åläggas en skyldighet att i detalj väga en från allmän synpunkt angelägen åtgärd mot varje tänkbart motstående enskilt intresse.³⁹

3.2.4 Likställighetsprincipen

I 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725) återfinns den så kallade likställighetsprincipen. Av bestämmelsen framgår att kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Utgångspunkten är att all kommunal verksamhet eller åtgärder som vidtas av en kommun omfattas av principen.

I förhållande till kommunallagen tar likställighetsprincipen sikte på relationerna mellan kommunen eller regionen å ena sidan och dess medlemmar å andra sidan. Principen innebär att det inte är tillåtet för kommuner och regioner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Principens kärna är att kommunmedlemmar som är i samma situation ska behandlas lika. Det krävs med andra ord rationella skäl eller sakliga överväganden för att kommunmedlemmar ska få behandlas olika. Kommunen och regionen får inte bete sig godtyckligt mot kommunmedlemmarna. I praktiken innebär detta att den kommunala verksamheten, särskilt i den mån den direkt berör enskilda kommunmedlemmar, bör vara systematisk och dessutom att systematiken ska vara sådan att den kan betecknas som rättvis. Det är också värt att notera att likställighetsprincipen bara gäller gentemot kommunens eller regionens egna medlemmar.⁴⁰

Likställighetsprincipen kommer även till uttryck i 3 kap. 1 § HSL, 1 kap. 6 § patientlagen och 2 § tandvårdslagen (1985:125) där det anges att vård ska ges på lika villkor för hela befolkningen. Att vård ska ges på lika villkor innebär bland annat att alla i princip ska kunna få del av hälso- och sjukvårdens tjänster utan att individuella särförhållanden av till exempel ekonomisk, social, språklig, religiös eller kulturell natur ska få utgöra något hinder.⁴¹

³⁹ Prop. 2016/17:180 s. 62.

⁴⁰ Madell & Lundin (2024), kommentar till 2 kap. 3 § kommunallagen.

⁴¹ Prop. 1984/85:79 s. 14 f. samt Sverne Arvill, Printz & Johnsson (2024), kommentar till 3 kap. 1 § HSL.

3.3 Svenska som huvudspråk och minoritetsspråkens ställning

Behovet av att använda tolk vid kontakter mellan myndighet och enskilda har sin grund i att svenska språket som huvudregel är det språk som används i offentliga sammanhang. Det finns därför skäl att redogöra för den reglering som finns gällande svenska som huvudspråk i Sverige, liksom för de undantag som finns avseende minoritetsspråk.

3.3.1 Språklagen

I språklagen (2009:600) finns bestämmelser om svenska språket, de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. Lagen innehåller även bestämmelser om det allmännas ansvar för att den enskilde ges tillgång till språk samt om språkanvändning i offentlig verksamhet och i internationella sammanhang (1 §).

Att svenska är huvudspråk i Sverige anges i 4 §. Som huvudspråk är svenskan samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (5 §). Med bosatt i Sverige avses i språklagen den som är folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481), vilket normalt förutsätter uppehållstillstånd⁴².

I Sverige finns även ett antal så kallade nationella minoritetsspråk. Av 7 § framgår att dessa är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Anledningen till att just dessa språk valts ut som nationella minoritetsspråk är att de har funnits länge i Sverige, minst tre generationer eller ungefär hundra år, och att de anses höra till Sveriges kulturarv⁴³. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken (8 §). I lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) finns bland annat bestämmelser om rätten att använda finska, meänkieli och samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar (se följande avsnitt).

Språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är enligt 10 § språklagen svenska. Regeringen uttalade i samband med bestämmelsens tillkomst att det, för att bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet

⁴² Prop. 2008/09:153 s. 41.

⁴³ Institutet för språk och folkminnen (2010), kommentar till 7 §.

i realiteten ska fylla sin funktion, är väsentligt att de handlingar som blir allmänna är skrivna på svenska, liksom att handlingar skrivna på ett annat språk än svenska och som lämnas in till myndigheten översätts i rimlig utsträckning, om de inte bedöms sakna betydelse. Beslut och domar men även – som huvudregel – andra handlingar som blir allmänna ska därför upprättas på svenska. Kärnområdet för huvudregeln är språkanvändningen i sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten, såsom den politiska beslutsprocessen, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. De behov av framställningar på andra språk som kan finnas här får tillgodoses genom översättning från de svenska originalen. I andra delar av den offentliga verksamheten är det däremot naturligt att det kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska. Exempelen på detta är mångskiftande: skriftväxling och andra kontakter mellan svenska myndigheter och utländska myndigheter och internationella organisationer, muntlig kommunikation mellan företrädare för myndigheter och medborgare, till exempel i invandrantäta områden⁴⁴.

Var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Därutöver ska den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket. Den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska också ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket (14 §).

3.3.2 Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk innehåller bestämmelser om nationella minoriteter, nationella minoritetsspråk, förvaltningsområden och rätten att använda minoritetsspråk hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt bestämmelser om äldreomsorg. Lagen innehåller också bestämmelser om uppföljning av tillämpningen av lagen (1 §).

I 2 § räknas de nationella minoriteterna upp. De som anges är judar, romer, samer, sverigefinnar och tornedalingar i enlighet med Sveriges åtaganden enligt Europarådets ramkonvention om skydd

⁴⁴ Prop. 2008/09:153 s. 29 f.

för nationella minoriteter⁴⁵ och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk⁴⁶.

Av 8 § första och andra styckena följer att enskilda har rätt att använda finska, meänkieli respektive samiska vid sina muntliga och skriftliga kontakter med en förvaltningsmyndighet vars geografiska verksamhetsområde helt eller delvis sammanfaller med minoritetsspråkets förvaltningsområde. Detta gäller i ärenden i vilka den enskilde är part eller ställföreträdare för part, om ärendet har anknytning till förvaltningsområdet. Om den enskilde använder finska, meänkieli eller samiska i ett sådant ärende, är myndigheten skyldig att ge muntligt svar på samma språk. I 6 § samt i bilagan till förordning (2009:1299) om nationella minoriteter och minoritetsspråk framgår vilka kommuner som ingår i förvaltningsområdena för respektive språk. Förvaltningsmyndigheter med hela landet som verksamhetsområde har ett geografiskt verksamhetsområde som delvis sammanfaller med alla förvaltningsområden.⁴⁷

Utanför ett förvaltningsområde har enskilda rätt att använda finska, meänkieli respektive samiska vid muntliga och skriftliga kontakter i förvaltningsmyndigheters ärenden i vilka den enskilde är part eller ställföreträdare för part, om ärendet kan handläggas av personal som behärskar minoritetsspråket (9 §).

Vidare regleras rätten att använda finska, meänkieli och samiska hos domstolar i 13–16 §§. Av 16 § följer vidare att om en part eller ställföreträdare för part har rätt att använda finska, meänkieli eller samiska i rättegång, ska tolk användas i enlighet med bestämmelserna i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen.

Kommuner och regioner kan erhålla bidrag från staten för de merkostnader som uppkommer i kommunen och regionen med anledning av de rättigheter som enskilda har enligt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (5–8 §§ förordningen om nationella minoriteter och minoritetsspråk). Dessa bidrag ska bland annat täcka kostnader för tolkning.⁴⁸

⁴⁵ SÖ 2000:2.

⁴⁶ SÖ 2000:3.

⁴⁷ Prop. 2008/09:158 s. 128.

⁴⁸ Prop. 2008/09:158 s. 21.

3.4 Svenska för invandrare och samhällsorientering

3.4.1 Svenska för invandrare

En naturlig följd av att svenska är huvudspråk i Sverige är att det uppstår ett behov för den som bosätter sig här att lära sig språket. Kunskaper i svenska kan uppnås på flera sätt, exempelvis genom självstudier och deltagande i arbetslivet eller andra sociala sammanhang. Av stor betydelse för många nyanländas inlärn timer av språket är dock kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

I detta avsnitt presenteras de för utredningen relevanta bestämmelserna som rör sådan utbildning. Avsikten med avsnittet är att ge en bild av vem som får tillgång till sådan utbildning, under vilka förutsättningar, vad utbildningen syftar till att uppnå och vilka språkkunskaper som kan förväntas av en person som deltagit i sådan utbildning.

Regleringen om utbildning i svenska för invandrare

Var och en som är bosatt i Sverige ska ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda svenska. Att den enskilde på så sätt ges tillgång till språk är det allmännas ansvar (14–15 §§ språklagen).

För den som är bosatt i Sverige och har behov av att lära sig svenska finns sfi. Utbildningen är utformad för den som behöver grundläggande kunskaper i svenska språket. Inom ramen för utbildningen ska en elev med ett annat modersmål än svenska få lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Utbildningen ska ge språkliga redskap för att kommunicera och delta aktivt i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier (Skolverkets föreskrifter [SKOLFS 2017:91] om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare).

I skollagen finns bestämmelser som rör den kommunala vuxenutbildningen, av vilken sfi är en del. Det är kommunerna som ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning i form av sfi (20 kap. 3 § skollagen). Kommunerna ska även tillhandahålla en sammanhållen utbildning för sådana nyanlända som tar del av insatser som avses i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för insatserna (20 kap. 3 a § skollagen). Syftet med den sammanhållna utbildningen är att ge deltagarna i etableringsinsatserna sådana kunskaper som de behöver för att kunna

studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden (20 kap. 4 a § skollagen). Den sammanhållna utbildningen ska bland annat innehålla kommunal vuxenutbildning i sfi.

Den som har rätt att delta i sfi har rätt att i stället delta i en folkhögskolas motsvarande utbildning, om folkhögskolan har getts rätt att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg, och har förklarat sig ha för avsikt att ta emot den sökande till utbildningen (24 kap. 11 § och 29 kap. 24 § skollagen). Vad som gäller för utbildning vid folkhögskola som motsvarar sfi regleras i 24 kap. 12–15 §§ skollagen.

Utbildning i sfi syftar, som nämnts ovan, till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket, men även till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter (20 kap. 4 § skollagen).

Utbildningens utformning

Utbildning i sfi bedrivs i form av kurser (20 kap. 5 § skollagen). Varje elev i sfi får en individuell studieplan. Planen ska innehålla uppgifter om bland annat den planerade omfattningen av studierna i sfi, och den tidpunkt då eleven för första gången togs emot till utbildningen (20 kap. 8 a § skollagen). När en person tas emot till utbildning i svenska för invandrare ska personens kunskaper bedömas, om en sådan bedömning inte är uppenbart onödig. Bedömningen ska göras skyndsamt. Resultatet av bedömningen ska ligga till grund för den individuella studieplanen som ska upprättas enligt 20 kap. 8 a § skollagen (20 kap. 33 a § skollagen). Exempel på situationer när det kan bedömas som uppenbart onödigt att göra en sådan bedömning är om personens kunskaper nyligen har bedömts i sfi hos en annan huvudman eller i någon annan skolform. Det kan även finnas faktorer i personens bakgrund som medför att någon bedömning inte behöver göras⁴⁹.

Den som har antagits till en kurs har rätt att fullfölja utbildningen på kursen (20 kap. 9 § första stycket skollagen).

Sedan den 1 januari 2026 gäller dock en tidsgräns för rätten att fullfölja utbildning i sfi (20 kap. 9 § första stycket och 31 a § skol-

⁴⁹ Prop. 2025/26:10 och jfr prop. 2014/15:45 s. 59.

lagen). Tidsgränsen syftar enligt regeringen i första hand till att öka genomströmningen i sfi⁵⁰.

I 20 kap. 31 a § första stycket skollagen anges att rätten att delta i utbildning i sfi gäller i tre år från den tidpunkt då personen för första gången togs emot till utbildningen. Tidsperioden börjar alltså löpa från och med den dag personen för första gången tagits emot i sfi, det vill säga normalt den dag då huvudmannen beslutar att personen ska tas emot till utbildningen, och löper ut tre år senare, oavsett om personen har deltagit i utbildning hela den tiden eller inte⁵¹.

Huvudmannen ska dock i vissa fall besluta om att förlänga den tid som personen har rätt att delta i utbildningen. Detta gäller när en elev med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl för sådan förlängning, under förutsättning att tidsperioden inte har löpt ut. Ett beslut om förlängning ska fattas för högst sex månader åt gången. En förutsättning för att ett förnyat beslut om förlängning ska fattas är att den tidsperiod som anges i det föregående beslutet om förlängning inte har löpt ut. Den längsta totala tid en person kan ha rätt till förlängning är tre år (20 kap. 31 a § andra och tredje styckena skollagen). Att en person har rätt till förlängningar i totalt högst tre år innebär alltså att rätt att delta i sfi gäller som längst i sex år. Den som har tagits emot till en kurs i sfi har alltså inte rätt att fortsätta delta i kursen efter den tidpunkt då de angivna tidsperioderna har löpt ut, det vill säga den ursprungliga tidsperioden på tre år och eventuella förlängningsperioder⁵².

Personen måste inte rent faktiskt vara elev i sfi när huvudmannen beslutar om förlängning, utan det kan vara fråga om en person som vill återuppta sina studier i sfi efter ett kortare eller längre avbrott. Det krävs alltså inte att personen läst sfi kontinuerligt, under de första tre åren, för att tidsperioden ska kunna förlängas⁵³.

Särskilda skäl för förlängning av tidsfristen kan exempelvis vara att eleven på grund av föräldraledighet eller sjukdom behöver längre tid på sig att fullfölja utbildningen. Eleven kan även i vissa fall behöva längre tid på sig för att få godkänt betyg, till exempel på grund av att han eller hon har avbrutit sfi för att gå en annan utbildning eller kombinerar sfi med en annan utbildning, som exempelvis en yrkesutbildning. Det kan också vara fråga om att eleven gjort ett avbrott

⁵⁰ Prop. 2025/26:10 s. 42 f.

⁵¹ Prop. 2025/26:10 s. 81 och 83.

⁵² Prop. 2025/26:10 s. 90.

⁵³ Prop. 2025/26:10 s. 50.

i utbildningen för att förvärvsarbeta eller arbetar samtidigt som han eller hon går i sfi och därför behöver längre tid i utbildningen. Vad som kan utgöra särskilda skäl kan variera eftersom eleverna i sfi har så olika bakgrund, förutsättningar och behov. Enligt regeringen ska det till exempel beaktas att Sverige har tillträtt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och att det i 1 kap. 4 § skollagen anges att en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.⁵⁴

Huvudmannen får dock besluta att utbildningen på kursen ska upphöra för en elev, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller av annan anledning inte gör tillfredsställande framsteg (20 kap. 9 § andra stycket skollagen). En elev ska anses ha avbrutit utbildningen frivilligt om eleven efter att ha påbörjat utbildningen har uteblivit från den under mer än tre veckor i följd, utan att detta har berott på sjukdom eller beviljad ledighet (20 kap. 9 a § skollagen).

Den vars utbildning i sfi har upphört eller som frivilligt avbrutit utbildningen ska dock på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det och det kan ske inom ramen för de tidsperioder som anges i 31 a § (20 kap. 9 § fjärde stycket skollagen). Som exempel på skäl för återinträde anges i förarbetena bland annat barnafödande eller sjukdom. Ett krav för återinträde är att en sådan tidsperiod som anges i 20 kap. 31 a § skollagen fortfarande löper. Personen kan alltså bara beredas sfi på nytt om antingen den ursprungliga tidsperioden på tre år fortfarande löper, eller om en förlängning av tidsperioden fortfarande löper⁵⁵.

Det som anges i 20 kap. 9–9 a §§ skollagen gäller även en folkhögskolas motsvarande utbildning (24 kap. 12 § skollagen).

Sfi-utbildningen ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte. Huvudmannen ska dessutom verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov (20 kap. 24 § skollagen).

Eleven ska ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och sfi-utbildning kan kombineras med andra aktiviteter som arbets-

⁵⁴ Prop. 2025/26:10 s. 46.

⁵⁵ Prop. 2025/26:10 s. 82, prop. 1990/91:85 s. 211 och prop. 1993/94:126 s. 23.

livsorientering, validering, praktik, eller annan utbildning. Utbildningen ska även kunna bedrivas när eleven får ersättning enligt socialförsäkringsbalken på grund av sjukdom, skada eller föräldraledighet. Det ska också verkas för möjligheten att kombinera utbildningen med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården (20 kap. 25 § skollagen). Exempelvis kan det röra sig om habilitering och rehabilitering. Avsikten är dock inte att kommunen ska verka för undervisning på sjukhus eller motsvarande⁵⁶.

Utbildningen ska dessutom kunna kombineras med förvärvsarbete (20 kap. 26 § skollagen). Huvudmannen ska i sådant fall samråda med arbetsgivare och eventuell arbetstagarorganisation om arbetstagarens deltagande i utbildningen och utbildningens förläggning (20 kap. 27 § skollagen).

Vem har rätt till sfi?

Hemkommunen är skyldig att se till att sfi-utbildning erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen, eller i förekommande fall den kommun där han eller hon stadigvarande arbetar (20 kap. 28 § första stycket skollagen). Även en annan kommun än hemkommunen kan i vissa fall vara skyldig att se till att utbildning i sfi erbjuds (20 kap. 28 och 31 b §§ skollagen).

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. Kommunen ska upprätta en handlingsplan för sina insatser. Insatserna ska beskrivas i planen. Handlingsplanen ska kontinuerligt följas upp och vid behov revideras. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till sfi-utbildning inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. Varje kommun ska vidare aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till sfi-utbildning hos kommunen (20 kap. 29 § skollagen).

En person har rätt att delta i sfi-utbildning från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i

⁵⁶ Prop. 2005/06:148 s. 60.

svenska språket som utbildningen syftar till att ge. En finländsk medborgare som stadigvarande arbetar i en svensk kommun, men är bosatt i Finland nära gränsen till Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge, har från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år också rätt att delta i sfi-utbildning (20 kap. 31 § skollagen).

För att en person ska anses vara bosatt i landet, på så sätt som krävs för att få delta i sfi-utbildningen, krävs det att han eller hon är eller ska vara folkbokförd här enligt folkbokföringslagen. Som bosatt avses även i detta sammanhang den som har rätt till utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen till följd av EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiz, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (29 kap. 2 och 3 §§ skollagen).

En kommun får även låta en person som avses i 1 § första stycket 2 lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. delta i sfi, från och med andra kalenderhalvåret det år personen fyller 18 år, om han eller hon uppfyller villkoren för att delta i utbildningen (7 kap. 8 a § förordning [2011:1108] om vuxenutbildning). Det gäller närmare bestämt personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet (1 § första stycket 2 lagen om mottagande av asylsökande m.fl.).

Kursplan för svenska för invandrare

Kursplan för kommunal vuxenutbildning i sfi framgår av bilaga till Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2017:91) om kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. I detta avsnitt redogörs för vissa delar av kursplanen som är av särskilt intresse för utredningens uppdrag. Det bör dock noteras att de nuvarande kurserna kan komma att ersättas då regeringen har gett Skolverket i uppdrag att ta fram förslag till nya kurser i sfi. Se mer om detta uppdrag i avsnitt 11.2.3.

Utbildningens syfte

Kommunal vuxenutbildning i sfi är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Inom ramen för utbildningen ska en elev med ett annat modersmål än svenska få lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk.

Utbildningen ska ge språkliga redskap för att kommunicera och delta aktivt i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier. Eleven ska även ges möjlighet att utveckla olika strategier för hur man lär sig språk samt strategier för att stödja den egna kommunikationen.

Den kommunala vuxenutbildningen i sfi syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. En elev som inte är funktionellt litterat eller har ett annat skriftsystem än det latinska alfabetet ska få grundläggande läs- och skrivundervisning inom ramen för utbildningen.

Utbildningen ska rikta sig till personer som har olika erfarenheter, livssituation, kunskaper och studiemål. Undervisningen ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kunskaper och långsiktiga mål.

Vidare ska utbildningen, med utgångspunkt från individens behov, kunna kombineras med förvärvsarbete eller andra aktiviteter, till exempel arbetslivs- och samhällsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Undervisningen måste därför utformas så flexibelt som möjligt när det gäller tid, plats, innehåll och arbetsformer.

Kunskaper som utbildningen syftar till att förmedla

Genom undervisningen i kommunal vuxenutbildning i sfi ska eleven ges förutsättningar att utveckla

- sin förmåga att läsa och skriva svenska
- sin förmåga att tala, lyssna och samtala på svenska
- sin förmåga att förstå talad och skriven svenska

- sin förmåga att anpassa språket till olika syften, mottagare och situationer
- ett gott uttal
- insikter i hur man lär sig språk
- inlärnings-, läs- och kommunikationsstrategier för sin fortsatta språkutveckling
- sin förmåga att använda digital teknik och relevanta verktyg för lärande och kommunikation
- sin förmåga att förhålla sig till information från olika källor.

Studievägar och kurser

Den kommunala vuxenutbildningen i sfi består av tre olika studievägar (1, 2 och 3) samt fyra olika kurser (A, B, C och D).

Studieväg 1 utgörs av kurserna A, B, C och D, studieväg 2 av kurserna B, C och D och studieväg 3 av kurserna C och D. De olika studievägarna riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studievägarna visar på vilken ingångskurs och progressionstakt som är lämplig. En elev påbörjar sina studier inom den studieväg och på den kurs inom studievägen som bäst passar hans eller hennes individuella förutsättningar. Betygskriterierna för en kurs är desamma oavsett studieväg.

Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till dem som är vana att studera. Bedömningen av vilken studieväg som är lämplig för en elev och vilken kurs inom studievägen eleven bör börja på ska utgå från en kartläggning av hans eller hennes kunskaper, förutsättningar och vad som i övrigt kan ha betydelse för möjligheterna att uppfylla kraven. Kurserna på de tre studievägarna får olika utformning beroende på elevens studievana, utbildningsbakgrund och kunskaper i svenska vid kursstarten.

En elev kan avsluta den kommunala vuxenutbildningen i sfi efter respektive kurs. Alla elever ska dock ges möjlighet att studera till och med kurs D inom sin studieväg, med den anpassning som krävs för att eleverna ska uppfylla betygskriterierna.

Grundläggande läs- och skrivinlärning

Undervisningen i grundläggande läs- och skrivinlärning vänder sig till personer utan tidigare utbildning och till personer som har kort utbildning och som inte är funktionellt litterata. Genom undervisningen inom kommunal vuxenutbildning i sfi, i huvudsak på studieväg 1, ska eleven få möjlighet att förvärva grundläggande läs- och skrivefärdigheter, vilket inbegriper att fördjupa och automatisera sina kunskaper.

Undervisning i grundläggande läs- och skrivinlärning kan även behövas på studieväg 2 och 3 för elever som är litterata om eleven inte behärskar det latinska alfabetet. I detta fall ser läroprocessen annorlunda ut.

Betygskriterier

Betygskriterierna är formulerade utifrån fem kunskapsområden: hörförståelse, läsförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. Kunskapsområdena ska inte bedömas fristående från varandra utan läraren måste göra en helhetsbedömning av elevens språkliga förmåga och utgå från vad eleven faktiskt klarar av språkligt. Betyg sätts efter varje avslutad kurs. Progressionen mellan de fyra kurserna uttrycks genom att man i allt större utsträckning uppvisar variation, komplexitet och säkerhet i sin språkanvändning och rör sig från det konkreta och vardagsnära till mer informella och formella situationer. Betyg sätts efter varje avslutad kurs och nedan redogörs för betygskriterierna avseende kunskapsområdena⁵⁷ hörförståelse, muntlig interaktion och muntlig produktion för respektive kurs.

Kurs A

- Hörförståelse: Eleven förstår med stöd tydligt, enkelt tal i konkreta, vardagsnära situationer. Eleven förstår enkla och vanligt förekommande ord och fraser i korta återberättade vardagliga händelser. Eleven förstår anpassad och tydlig information samt enkla och vanligt förekommande muntliga instruktioner.

⁵⁷ Det finns ytterligare två kunskapsområden, läsförståelse och skriftlig färdighet. Eftersom utredningens uppdrag enbart omfattar tolkning redogörs dock i detta avseende bara för muntliga kunskapsområden.

- Muntlig interaktion: Eleven kommunicerar med stöd i konkreta, vardagsnära situationer. Eleven deltar i mycket enkla, vardagliga samtal. I samtalen använder eleven enkla ord, hälsnings-, artighets- och avskedsfraser samt ställer och besvarar enkla frågor utifrån konkreta behov.
- Muntlig produktion: Eleven kommunicerar med stöd och med ett enkelt språk i konkreta, vardagsnära situationer. Eleven berättar med enkla och vanligt förekommande ord och fraser om personliga förhållanden och erfarenheter.

Kurs B

- Hörförståelse: Eleven förstår tydligt, enkelt tal i vanliga situationer i vardagslivet. Eleven förstår korta återberättade händelser, samtal, information och anpassade nyheter om välbekanta ämnen. Eleven förstår korta och tydliga muntliga meddelanden och instruktioner.
- Muntlig interaktion: Eleven kommunicerar med stöd i vanliga situationer i vardagslivet. Eleven deltar i enkla samtal om välbekanta ämnen. I samtalen framför och reagerar eleven på påståenden, åsikter och önskemål samt ställer och besvarar frågor på ett sätt som till viss del upprätthåller samtalen.
- Muntlig produktion: Eleven kommunicerar med stöd och med ett enkelt språk i vanliga situationer i vardagslivet. Eleven berättar i enkel form om personliga erfarenheter och om välbekanta personer, platser och händelser. Eleven uttrycker sig begripligt och till viss del sammanhängande.

Kurs C

- Hörförståelse: Eleven förstår tydligt, enkelt tal i vanliga situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven förstår återberättade händelser, beskrivningar, samtal, information och korta nyheter som rör bekanta ämnen. Eleven förstår enkla och tydliga muntliga meddelanden och instruktioner.

- Muntlig interaktion: Eleven kommunicerar med ett enkelt språk och med viss anpassning till syfte och samtalspartner i vanliga situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven deltar i enkla samtal och diskussioner om bekanta ämnen. I samtalen framför och efterfrågar eleven åsikter, tankar och information på ett sätt som till viss del för samtalen och diskussionerna framåt.
- Muntlig produktion: Eleven kommunicerar med ett enkelt språk och med viss anpassning till syfte och mottagare i vanliga situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven beskriver och berättar i enkel form om personliga erfarenheter och åsikter om bekanta ämnen samt ger enkla råd och instruktioner. Eleven uttrycker sig begripligt och till viss del sammanhängande samt visar prov på viss språklig variation.

Kurs D

- Hörförståelse: Eleven förstår tydligt tal i informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven förstår berättelser, beskrivningar, samtal, diskussioner, information och nyheter som rör bekanta ämnen. Eleven förstår detaljerade och tydliga muntliga meddelanden och instruktioner.
- Muntlig interaktion: Eleven kommunicerar med viss anpassning till syfte och samtalspartner i både informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven deltar i samtal och diskussioner om bekanta ämnen samt uttrycker och bemöter åsikter med enkla argument. Eleven framför och efterfrågar tankar och information som till viss del för samtalen och diskussionerna framåt.
- Muntlig produktion: Eleven kommunicerar med viss anpassning till syfte och mottagare i både informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Eleven beskriver, berättar om och redogör i enkel form för aktuella händelser, erfarenheter, intryck och åsikter samt ger råd och instruktioner. Eleven uttrycker sig begripligt, med visst flyt och till viss del sammanhängande samt visar viss språklig variation.

3.4.2 Samhällsorientering

Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Samhällsorienteringen syftar till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Samhällsorienteringen ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, och praktiskt vardagsliv (2 § förordningen [2010:1138] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare).

I möjligaste mån ska samhällsorienteringen bedrivas på deltagarens modersmål eller ett annat språk som han eller hon behärskar väl. Vid behov ska dock tolk anlitas (7 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare).

3.5 Tolkar och auktorisering

I detta avsnitt redogörs översiktligt för olika kategorier av tolkar och den gällande rätt som reglerar dem och deras yrkesutövande. Eftersom utredningens uppdrag inte omfattar teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning har dessa kategorier av tolkar inte inkluderats i redogörelsen.

3.5.1 Olika kategorier av tolkar

De tolkar som anlitas för tolkning inom staten och som är relevanta för betänkandet kan delas in i fyra kategorier: auktoriserade tolkar, auktoriserade tolkar med speciell kompetens, utbildade tolkar och övriga tolkar. Kategoriindelningen har sin grund i tolkarnas olika dokumenterade kompetensnivåer.

Tolkar auktoriseras av Kammarkollegiet. Bestämmelser om auktorisation finns i förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare. Dessutom kan en *auktoriserad tolk* efter särskild prövning få bevis om *speciell kompetens* för tolkning eller inom ett

visst verksamhetsområde. Kammarkollegiet utövar tillsyn över auktoriserade tolkars verksamhet (se mer om auktoriserade tolkar i avsnitt 3.5.2).

Utbildade tolkar är inte auktoriserade men har med godkänt resultat genomgått viss utbildning som är föremål för statlig tillsyn. Kammarkollegiet för ett särskilt register över sådana tolkar (se vidare avsnitt 3.5.3). Kammarkollegiet har inte något ansvar för de utbildade tolkarnas kunskapsnivå och utövar inte tillsyn över dem.

I förteckningar hos tolkförmedlare och myndigheter benämns gruppen tolkar utan klarlagd kompetens, utbildning eller auktorisation ofta som *övrig tolk*. Till den kategorin räknas tolkar som inte är auktoriserade eller tillhör gruppen utbildade tolkar. Viss begreppsförvirring och brist på samsyn anses dock föreligga gällande denna grupp tolkar eftersom begreppet kan definieras på olika sätt av de statliga myndigheter som upphandlar tolktjänster, till exempel i samband med föreskrifter och prissättning. Sådana övriga tolkar kan helt sakna tolkutbildning, men det förekommer också att högskoleutbildade tolkar har förts till denna kategori⁵⁸.

Övriga tolkar kan i princip sakna tolkutbildning eller i vart fall ha en annan utbildning än auktoriserade och utbildade tolkar. Det krävs i dag varken auktorisation, formell utbildning eller annan verifiering av kompetensnivå för att arbeta som tolk. Med anledning av det stora behovet av tolktjänster, speciellt i vissa språk, får många tolkar som varken är auktoriserade eller utbildade samma typ av uppdrag som de auktoriserade eller utbildade. Det är oklart hur stor denna grupp är, men enligt tidigare statliga utredningar på området visar den sammantagna information som finns tillgänglig att denna grupp utgör den största andelen av landets verksamma tolkar⁵⁹. Gruppen ”övriga tolkar” omfattas inte av Kammarkollegiets tillsyn och ingår inte i kollegiets register.

3.5.2 Auktorisering av tolkar

Tolkar får auktoriseras enligt förordningen om auktorisation av tolkar och översättare. Auktorisationen får avse ett eller flera främmande språk och det svenska teckenspråket. Frågor om auktorisation av

⁵⁸ Kammarkollegiet (2017) s. 25 f. I detta betänkande avses dock den grupp av tolkar som inte är registrerade i Kammarkollegiets register.

⁵⁹ SOU 2018:83 s. 91.

tolkar ska prövas av Kammarkollegiet (1 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare).

För att kunna bli auktoriserad ska en tolk uppfylla vissa kriterier som ställs upp i 4 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare. Bland annat ska tolken ha fullgjort de kunskapsprov som föreskrivs av Kammarkollegiet samt vara känd för redbarhet och även i övrigt vara lämplig som tolk. Kammarkollegiets auktorisationsprov omfattar ämnesområdena socialvård, sjukvård, allmänna försäkringar, arbetsmarknad och vardagsjuridik. Efter särskild prövning och i den ordning som Kammarkollegiet bestämmer kan en auktoriserad tolk få bevis om speciell kompetens för tolkning inom ett visst verksamhetsområde (6 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare). Detta inkluderar till exempel rättstolk och sjukvårdstolk. Rättstolkar är auktoriserade tolkar som har genomfört ett yrkesprov som visar att de har särskilt goda kunskaper i juridik.

I förordningen föreskrivs vidare vissa särskilda skyldigheter för auktoriserade tolkar. Sådana tolkar ska samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtros dem och i allt iakttä god tolksed. Auktoriserade tolkar ska också avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet (9 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare). Yrkesverksamma auktoriserade tolkar kan normalt inte tolka åt anhängiga, eftersom det äventyrar tolkens neutralitet och oberoende. Då aktualiseras bestämmelsen i Kammarkollegiets tolkföreskrifter (KAMFS 2025:1) om att en auktoriserad tolk noggrant ska överväga sin lämplighet att utföra uppdraget innan han eller hon åtar sig det (17 §). I Kammarkollegiets tolkföreskrifter framgår vidare bland annat att en auktoriserad tolk ska uppträda yrkesmässigt och affärs- mässigt korrekt i alla sina yrkeskontakter, inte utnyttja information som denne fått i samband med ett tolkuppdrag och inte heller ge uttryck för sina personliga åsikter eller värderingar eller på annat sätt låta dem påverka tolkningen (18, 20 och 23 §§). Kammarkollegiets uppdrag är att med hjälp av språkexperter, samhällsvetare och sakkunniga inom juridik och sjukvård kontrollera att tolkar som ansöker om auktorisation har de språkliga, begreppsmässiga och tolkningstekniska färdigheter som krävs. De ska också ha tillägnat sig god tolksed i sitt arbetssätt.⁶⁰

⁶⁰ SOU 2018:83 s. 165.

God tolksed är en samling yrkesetiska regler för auktoriserade tolkar som hänvisar till den yrkeskodex som vuxit fram bland auktoriserade tolkar och som skapats genom domstolspraxis. God tolksed innefattar de krav som av rättssäkerhetsskäl bör ställas på yrkesverksamma tolkar.⁶¹

Kammarkollegiet utövar tillsyn över auktoriserade tolkars verksamhet och kan besluta om upphävande av auktorisation och meddela varningar (10, 14 och 15 §§ förordningen om auktorisation av tolkar och översättare).

Kammarkollegiet för register över auktoriserade tolkar. Registret ska vara sökbart och tillgängligt för allmänheten (12 § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare).

3.5.3 Register över utbildade tolkar

Kammarkollegiet ansvarar, som ovan nämnts, även för att föra ett register över tolkar som inte är auktoriserade men som med godkänt resultat har genomgått viss utbildning som är föremål för statlig tillsyn. Registret ska också omfatta dem som efter validering bedömts ha motsvarande kunskaper (16 a § förordningen om auktorisation av tolkar och översättare).

Kammarkollegiet har meddelat föreskrifter om register över utbildade tolkar (KAMFS 2024:1). I föreskrifterna anges bland annat vilken utbildning som krävs för att ha rätt att ingå i registret över utbildade tolkar och att registret ska innehålla uppgifter om tolkens namn, tolknummer, tolkkompetens och språk (1 och 6 §§). För utbildningarna finns det nationella kursmål och nationella prov. Utbildningarna innehåller de moment som prövas vid Kammarkollegiets auktorisationsprov. Utbildningsbevis ges efter genomgången utbildning med godkänt resultat.

Registret omfattar inte bara tolkar som genomgått sammanhållen grundutbildning inom folkbildningen, utan även akademiskt utbildade tolkar från Tolks- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet och Språk- och litteraturcentrum vid Lunds universitet.

Den som inte genomfört någon av de nämnda utbildningarna men som har motsvarande kunskaper kan begära att få sina kunskaper validerade hos den som är ansvarig för den utbildning personen vill

⁶¹ Kammarkollegiet (2019).

bli validerad mot. Validering innebär att personen får ett bevis på att han eller hon har motsvarande kunskaper som utbildningens innehåll. När en person blivit validerad kan han eller hon ansöka om att bli registrerad som utbildad tolk på samma sätt som de som genomgått utbildning.

3.5.4 Tystnadsplikt för tolkar

Enligt lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare omfattas tolkar som anlitas av bland annat myndigheter av tystnadsplikt. Lagen tillämpas även på tolkar som genomgått sådan prövning som föreskrivs av regeringen eller den förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer. Med detta avses tolkar som är auktoriserade⁶². Dessutom tillämpas lagen på tolkar som yrkesmässigt anlitas vid överläggning mellan en misstänkt i ett brottmål och hans eller hennes försvarare eller i övrigt vid förberedande av en misstänkts försvar (1 § lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare).

En tolk som omfattas av lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare får inte obehörigen röja vad han eller hon under uppdraget har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller om yrkeshemlighet, affärsförhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar. Detta gäller även den som är eller har varit anställd som tolk (2 § första stycket lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare).

Lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar är dock numera inte tillämplig i det allmännas verksamhet. Där tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2 § andra stycket lagen om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare). En tolk eller en översättare som anlitas av en myndighet anses ha sådan anknytning till myndigheten att han eller hon kan sägas delta i myndighetens verksamhet. En sådan tolk eller översättare omfattas därför av reglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 1 § OSL)⁶³.

⁶² Englund Krafft (2026).

⁶³ Se även förarbetena till motsvarande bestämmelse i den numera upphävda sekretesslagen (1980:100), prop. 1979/80:80 s. 72.

3.5.5 Statlig kontroll och kvalitetsbedömning av tolkar som arbetar i det offentliga kan öka

Kammarkollegiet har på uppdrag av regeringen i en rapport lämnat förslag på hur den statliga kontrollen och kvalitetsbedömningen av tolkar som arbetar för det offentliga kan öka.⁶⁴

I sin rapport drar Kammarkollegiet slutsatsen att samverkan med olika aktörer på marknaden behöver öka för att hitta nya och befintliga målgrupper för auktorisation, men också för att ha en dialog om nyttan med kvalitetsstämpeln som en auktorisation innebär. Kammarkollegiet vill därför öka samverkan med tolkförmedlingar, utbildningsanordnare, tolkarna själva och andra stora aktörer.

I rapporten framhåller Kammarkollegiet att det finns ett behov av att automatisera och förbättra interna processer så att kvaliteten ökar och tid frigörs. Tillsynsverksamheten kan enligt Kammarkollegiet utvecklas med enklare anmälan, ökad transparens och riktad tematisk tillsyn. Kammarkollegiet konstaterar också att det behöver göras en översyn av provformatet. Rapporten innehåller även förslag på hur registerföring av auktoriserade tolkar och tolkar med godkänd utbildning kan förbättras, och förslag om ökad tillsyn av utbildade tolkar. Med anledning av detta beslutade regeringen den 5 februari 2026 att ge Kammarkollegiet i uppdrag att se över provet för auktorisation av tolkar. Kammarkollegiet ska redovisa uppdraget senast den 15 december 2026⁶⁵.

3.5.6 Ersättning till tolkar

Ersättning till tolkar vid domstol, nämnder och vissa myndigheter

Ersättning till en tolk vid allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, Arbetsdomstolen, arrendenämnd, hyresnämnd, åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten ska betalas enligt taxa. Taxan fastställs av Domstolsverket efter att Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten har getts tillfälle att yttra sig (1 § förordningen [1979:291] om tolktaxa).

⁶⁴ Kammarkollegiet (2024).

⁶⁵ Regeringsuppdrag till Kammarkollegiet (2026).

Av Domstolsverkets föreskrifter (DVFS 2024:14) om tolktaxa framgår bland annat att tolktaxan skiljer mellan tolkning vid domstol, hyresnämnd och arrendenämnd och tolkning vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Det finns fyra skilda ersättningsnivåer beroende på tolkens kvalifikationer. Arvodesnivå IV gäller tolk som är auktoriserad av Kammarkollegiet och som har bevis om speciell kompetens som rättstolk i språket i fråga. Arvodesnivå III gäller tolk som är auktoriserad av Kammarkollegiet i språket i fråga. Arvodesnivå II gäller utbildad tolk som är registrerad i Kammarkollegiets register över utbildade tolkar i språket i fråga. Arvodesnivå I gäller övriga tolkar (2 § Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa).

Det sammanlagda ersättningsbeloppet enligt taxan får överskridas om uppdraget varit av särskilt svår beskaffenhet. Detta kan vara fallet om till exempel tolkuppgift avsett mer än ett språk eller om uppdragets art krävt fackkunskap inom ett ovanligt område. Taxan får också överskridas om det föreligger synnerliga svårigheter att finna en tolk. Taxan får även underskridas om tolken varit vårdslös eller försumlig eller visat oskicklighet vid utförande av uppdraget (8 och 9 §§ Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa).

Ersättning till tolkar enligt rättshjälpslagen

I rättshjälpslagen (1996:1619) finns bestämmelser om rättshjälp och rådgivning.

I 2 och 4 §§ rättshjälpslagen anges bland annat under vilka förutsättningar rättshjälp får beviljas, vem som kan lämna rådgivning enligt lagen och under hur lång tid. Vidare anges att rådgivning lämnas mot en avgift som betalas till den som lämnar rådgivningen.

Den som har lämnat rådgivning har enligt 5 § rättshjälpslagen rätt till skälig ersättning av allmänna medel för de kostnader för tolk som rådgivningen kan ha krävt. Den som vill ha ersättning för tolkkostnader samt kompensation för nedsatt avgift ska göra en framställning om detta till Rättshjälpsmyndigheten (14 § Domstolsverkets föreskrifter [DVFS 2022:2] om rättshjälp och underrättelser till Justitiekanslern).

Ersättning till tolkar i migrationsärenden

Den som tolkar för en myndighet vid handläggning av ett ärende enligt utlänningslagen har rätt att få arvode och ersättning för kostnader och tidsspillan som bekostas av allmänna medel. Detta gäller dock inte om uppdraget har fullgjorts i tjänsten. Frågan om ersättning prövas av den myndighet som handlägger ärendet (13 kap. 11 § utlänningslagen).

Som nämnts ovan utgår ersättning till tolk när sådan anlitas av vissa där angivna myndigheter enligt taxa som fastställs av Domstolsverket (1 § förordningen om tolktaxa). Migrationsverket saknas dock i bestämmelsens uppräkningslista. När tolk anlitas vid förhandling hos annan förvaltningsmyndighet, till exempel Migrationsverket, anses ersättning även utan särskild föreskrift kunna utgå enligt tolktaxan eftersom denna ger uttryck för vad som är en skälig ersättning⁶⁶.

3.6 Rätt till tolk

I svensk lagstiftning finns vissa bestämmelser som reglerar när en myndighet ska använda tolk i olika situationer och interaktioner med en enskild person som inte behärskar det svenska språket. Dessutom finns andra bestämmelser som även om de inte uttryckligen reglerar frågan om tolk ska anlitas rör frågor om rätt till information på lika villkor. I detta avsnitt finns en översikt över bestämmelser som bedömts vara relevanta för utredningens analys och för de förslag som lämnas i betänkandet.

3.6.1 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen reglerar hur förvaltningsmyndigheter ska handlägga sina ärenden. Lagen är tillämplig hos både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter och när förvaltningsärenden handläggs av domstolar. Däremot omfattas inte regeringen, riksdagen eller de kommunala beslutande församlingarna. Med uttrycket förvaltningsmyndighet avses organ som utövar offentlig makt och som är organiserade i offentlighetsrättsliga former.⁶⁷

⁶⁶ Prop. 1979/80:96 s. 104.

⁶⁷ Prop. 2016/17:180 s. 25, jfr även prop. 1973:90 s. 233 och SOU 1972:15 s. 123.

När ska en myndighet använda tolk?

En myndighet ska använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska (13 § första stycket FL).

I förarbetena till nya förvaltningslagen framhålls att det faktum att myndigheterna som huvudregel ska använda svenska i tal och skrift medför ett behov av regler som tar sikte på att lösa de kommunikationssvårigheter som kan uppkomma vid handläggningen av ärenden. Risken är annars att den enskilde gör rättsförluster. Det grundläggande syftet med regleringen om tolk är därför att säkerställa att en enskild som kommer i kontakt med en myndighet i ett ärende och som påverkas av myndighetens beslut ska kunna förstå ärendets innehåll och själv göra sig förstådd så att allt relevant material kan beaktas när ett beslut ska fattas⁶⁸.

JO har påpekat att den enskildas förtroende för myndigheten är beroende av om han eller hon förstår vilka omständigheter som ligger till grund för beslut och att han eller hon kan göra sig förstådd i kontaktarna med myndigheten⁶⁹.

13 § FL är tillämplig vid all form av ärendehandläggning. Den gäller dock inte vid myndighetens faktiska handlande (se vidare följande avsnitt).

Den enskildes behov av tolk

Det ställs alltså upp ett obligatoriskt krav på tolkning för fall då den enskilde behöver sådan hjälp för att kunna ta till vara sin rätt, exempelvis när den enskilde behöver hjälp att förstå ett ärendes innehåll och själv göra sig förstådd. Tolkning kan också vara en förutsättning för att relevant material ska kunna beaktas vid myndighetens prövning av ett ärende. Behovskriteriet i paragrafen innebär bland annat att myndigheterna förväntas pröva behovet av tolkning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen av den enskildes behov av tolkning ska hänsyn tas till den enskildes egna resurser och förutsättningar. Ytterst är det alltid myndigheten som avgör om och i vilken utsträckning det finns ett behov av tolk i det enskilda ärendet.⁷⁰

⁶⁸ Prop. 2016/17:180 s. 84.

⁶⁹ Justitieombudsmannen (2022).

⁷⁰ Jfr prop. 2016/17:180 s. 84 f. samt Lundmark och Säfsen (2024), kommentar till 13 § FL.

Det finns situationer när behov av tolkning typiskt sett får antas bli aktuellt. Det kan exempelvis gälla när den enskilde har en rättighet som finns reglerad i lag eller annan författning som han eller hon vill få del av eller försvara. Ett annat exempel är om myndigheten ställer krav mot den enskilde att göra något eller tåla ett ingrepp i den egna rättssfären, till exempel ett tvångsingripande på socialtjänstens område. Sådana ärenden innefattar myndighetsutövning mot den enskilde i situationer när kraven på rättssäkerhet är särskilt starka. Ytterligare ett vanligt fall när det ofta finns behov av tolkstöd är när den enskilde ska höras inför myndigheten vid ett sammanträde för muntlig handläggning. I sådana fall bör utrymmet för myndigheten att beakta kostnadsaspekter regelmässigt vara relativt begränsat inom ramen för en proportionalitetsbedömning, med beaktande av rättssäkerhetens krav (jfr 50 § första stycket första meningen FPL i fråga om motsvarande reglering för förvaltningsdomstolarna)⁷¹.

Myndigheterna är oförhindrade att använda sig av tolk även i annat syfte, om de anser det motiverat för att ärendet ska bli tillfredsställande behandlat. Att det allmänna även i de fallen ska stå för kostnaderna är enligt vad regeringen uttalat i förarbetena självklart och behöver därför inte regleras.⁷²

JO har vidare bedömt att myndigheten ska dokumentera sin bedömning att behov av tolk saknas, är begränsat eller kan tillgodoses genom myndighetens personal.⁷³

Betydelsen av myndighetens interna språkkunskaper

Vid bedömningen av behovet av tolkstöd i ett enskilt fall kan en myndighet väga in om den har egen personal med tillräckliga språkkunskaper för att kunna tillgodose den enskildes behov⁷⁴. Det är dock viktigt att myndighetens personal inte kan uppfattas som partisk⁷⁵.

⁷¹ Se även Lundmark och Säfsen (2024), kommentar till 13 § FL.

⁷² Jfr prop. 2016/17:180 s. 86 och 50 § första stycket andra meningen FPL.

⁷³ Se till exempel Justitieombudsmannen (2022a).

⁷⁴ Prop. 2016/17:180 s. 85.

⁷⁵ Justitieombudsmannen (2022).

Tolkens kvalifikationer och lämplighet i övrigt

Uttrycket *tolk* används i paragrafen på ett sätt som innebär att det inte ställs krav på några särskilda formella kvalifikationer, till exempel auktorisation, på den som fullgör ett tolkuppdrag. När en myndighet anlitar tolk måste den dock se till så att den som anlitas är tillräckligt kvalificerad, till exempel har tillräckliga språkfärdigheter, och även i övrigt är lämplig för uppgiften. Om den som har fått i uppdrag att vara tolk under handläggningen av något skäl visar sig olämplig för uppdraget, kan myndigheten entlediga tolken och utse någon annan i stället.⁷⁶

I första hand är det ärendets art som avgör vad som är en tillräcklig kvalifikation från språkfärdighetssynpunkt. Det innebär till exempel att en auktoriserad tolk ofta är att föredra framför en icke auktoriserad i ett ärende som är av större vikt från allmän eller enskild synpunkt. I andra fall kan kraven ofta sättas lägre. Hänsyn bör i allmänhet även tas till kravet på att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt (jfr 9 § FL)⁷⁷. Vid bedömningen av tolkens lämplighet i övrigt behöver myndigheten till exempel ta hänsyn till om det finns någon risk för att tolkens tillförlitlighet kan påverkas som en följd av tolkens ställning till någon som för talan i ärendet eller liknande (jfr 50 § tredje stycket FPL). Det kan också finnas skäl att ta hänsyn till omständigheter som hänger samman med farhågor om att en person från ett land med starka politiska meningsmotsättningar kan utsättas för menliga åtgärder från sitt hemlands sida med hjälp av till exempel tolkar som anlitas av en svensk myndighet. Från rättssäkerhetssynpunkt är det av vikt att tolkens neutralitet inte ska kunna ifrågasättas.⁷⁸

Myndighetens möjlighet att avstå från tolk

Ibland är det möjligt för en myndighet att avstå från tolkning. Det gäller särskilt när ärendena är av mindre vikt för den enskilde och kostnaderna för åtgärden framstår som oproportionerliga i förhållande till den enskildes möjligheter att ändå ta till vara sin rätt. Genom att behovskriteriet tar sikte på den enskildes möjligheter att ta till

⁷⁶ Lundmark och Säfsen (2024), kommentar till 13 § FL.

⁷⁷ Jfr även prop. 1985/86:80 s. 62.

⁷⁸ Lundmark och Säfsen (2024), kommentar till 13 § FL.

vara sin rätt, ges myndigheterna ett tillräckligt utrymme att anpassa omfattningen av åtgärderna efter förutsättningarna i det enskilda fallet.⁷⁹

Handläggning av ärenden

Som nämnts i föregående avsnitt är bestämmelsen i 13 § första stycket FL om myndigheternas skyldighet att använda tolk tillämplig vid ärendehandläggningen. Det finns därför anledning att redogöra något för vad som omfattas av begreppet ärendehandläggning i förvaltningslagen.

Vad är ett ärende?

Bestämmelserna i förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna (1 § första stycket FL). Vad som avses med ett ärende är inte reglerat i författning. I äldre förarbeten till den tidigare förvaltningslagen har dock uttalats att ärendehandläggning avgränsas genom att skiljas från myndigheternas så kallade faktiska handlande⁸⁰. Var gränsen mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande går får avgöras från område till område. Vid oklarhet om förvaltningslagen är tillämplig eller inte får myndigheten i det enskilda fallet ytterst ställa sig frågan om det från rättsskyddssynpunkt krävs att lagens regler tillämpas. Om myndigheten gör bedömningen att mellanhavandet med den enskilde är att betrakta som ett ärende, ska reglerna tillämpas fullt ut⁸¹.

I förarbetena till nuvarande förvaltningslagen anges att det som kännetecknar ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet. Ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag⁸². JO har i ett ärende som avsåg socialtjänsten anfört att beredning och beslut i ett ärende i princip måste anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift.⁸³

⁷⁹ Prop. 2016/17:180 s. 84 f.

⁸⁰ Jfr prop. 1985/86:80 s. 14.

⁸¹ Lundmark och Säfsen (2024), kommentar till 1 § FL.

⁸² Prop. 2016/17:180 s. 286.

⁸³ Justitieombudsmannen (2001).

När har ett ärende inletts?

En anslutande fråga är hur bedömningen ska göras om ett ärende har inletts eller inte. När någon utomstående, en enskild fysisk eller juridisk person eller någon annan myndighet, tar initiativ till att en myndighet ska inleda ett förfarande är det ofta ganska lätt att avgöra när handläggningen av ärendet påbörjas. Det kan vara svårare att bedöma när ett ärende initieras av myndigheten själv. Ett gemensamt drag för sådana ärenden är dock att myndigheten, när ett ärende väl har inletts, är skyldig att göra någon form av prövning av frågan som aktualiserats. Ställningstagandet görs, som tidigare nämnts, i form av ett beslut. För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det alltså av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen med ett beslut.

Vad avses med begreppet beslut?

Det kan vara svårt att ge en entydig definition av vad som avses med begreppet beslut. Det som kan fastslås är dock att ett beslut regelmässigt innefattar ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är dess syfte och innehåll som är avgörande och inte dess yttre form eller rubricering.⁸⁴

När en myndighet lämnar upplysningar och råd ger myndighetens besked inte uttryck för ett beslut i förvaltningsrättslig mening, även om informationen kan påverka mottagarens handlande. Den huvudsakliga skillnaden kan sägas vara att den information som lämnas genom myndighetens faktiska handlande i dessa fall innefattar ett besked som adressaten inte nödvändigtvis måste följa och som därför inte har ett normerande syfte. Undantag från denna princip gäller när råd och upplysningar lämnas med stöd av särskilda föreskrifter om viss information och rådgivning (jfr 2 § skuldsaneringslagen [2016:675]). När en myndighet fullgör en sådan särskilt författningsreglerad uppgift anses myndighetens åtgärder innefatta handläggning av ett ärende även om mottagaren i det enskilda fallet inte är skyldig att följa myndighetens besked.⁸⁵

⁸⁴ RÅ 2004 ref. 8.

⁸⁵ Prop. 2016/17:180 s. 24 f.

Vad omfattas av en myndighets handläggning?

Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Det kan röra sig om allt från att registrera en handling i ett ärende till att ringa ett telefonsamtal, upprätta en tjänsteanteckning, skicka ett brev eller upprätta ett beslutsförslag. Uttrycket täcker även det beslut varigenom ärendet avgörs. Vidare täcker det myndighetens åtgärder att rätta eller ändra ett sådant beslut⁸⁶. Även om det inte hör till vanligheten finns det inget som hindrar att handläggningen i ett enskilt fall är helt muntlig.⁸⁷

Vilka aktörer omfattas av förvaltningslagen?

Förvaltningslagen gäller vid ärendehandläggning hos alla kommunala och statliga förvaltningsmyndigheter. Vissa bestämmelser i förvaltningslagen är dock inte tillämpliga vid ärenden inom den kommunala förvaltningen som avslutas med beslut som överklagas enligt 13 kap. kommunallagen. 13 § FL är dock tillämplig även i de ärenden som kan laglighetsprövas enligt kommunallagen (2 § FL). Förvaltningslagen gäller även för handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Uttrycket förvaltningsärenden hos domstolarna innefattar bland annat sådana administrativa ärenden som rör domstolarnas inre organisation och anställning av personal.⁸⁸ En mycket stor del av den offentliga förvaltningen berörs alltså av förvaltningslagen.

Om ett privaträttsligt organ har fått i uppdrag att fullgöra vissa offentliga förvaltningsuppgifter betecknas organen inte som myndigheter, låt vara att det för sådana rättssubjekt ofta kan finnas särskilda föreskrifter om att förvaltningslagen ska gälla vid handläggningen av ärenden i just den verksamheten⁸⁹. Ett exempel på detta är vad som inom skolväsendet gäller enligt skollagen (se vidare avsnitt 3.6.8). Något krav på att de principer som lagen ger uttryck för bör upprätthållas också hos andra organ som har anförtrots offentliga förvalt-

⁸⁶ Wennergren (2008) s. 48 och 65.

⁸⁷ Lundmark och Säfsen (2024), kommentar till 1 § FL.

⁸⁸ Lundmark och Säfsen (2024), kommentar till 1 § FL.

⁸⁹ Se till exempel JO 2002/03 s. 491 och JO 2002/03 s. 501 om fullföljdshänvisningar till beslut av kommunala bolag att avslå en begäran om utlämnande av allmänna handlingar och JO 2004/05 s. 175 om kommunikation av utredningsmaterial hos arbetslöshetskassor.

ningsuppgifter ställs emellertid inte upp annat än när det är särskilt föreskrivet.⁹⁰

I 1 § andra stycket FL anges att bestämmelserna i 5–8 §§ om grunderna för god förvaltning även gäller i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Lagens bestämmelser om legalitet, objektivitet, proportionalitet (se vidare avsnitt 3.2.3), service och tillgänglighet i förhållande till allmänheten och samverkan med andra myndigheter gäller alltså inte bara vid ärendehandläggning utan även vid annan förvaltningsverksamhet, det vill säga sådan verksamhet som utgör förvaltningsmyndighetens eller domstolens faktiska handlande.

Brottsbekämpande verksamhet undantagen

Av 3 § FL framgår att 9 § andra stycket och 10–49 §§ inte tillämpas i brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet⁹¹. Uttrycket brottsbekämpande verksamhet syftar i förvaltningslagen på både den brottsförebyggande och den brottsutredande verksamheten⁹².

Det huvudsakliga skälet till att undantaget infördes redan 1971 i samband med förvaltningsrättsreformen⁹³ var att lagstiftaren ville undanta handläggningen av ärenden som nära anknöt till rättegången i allmän domstol från lagens tillämpningsområde. För att uppnå detta ansågs det nödvändigt att inte bara undanta domstolarnas rättskipande verksamhet, utan också handläggningen av ärenden i förfaranden som kunde mynna ut i, vara en följd av eller på annat sätt anknyta till rättegången⁹⁴. Innebörden av detta är att förvaltningslagens bestämmelser om bland annat tolkning och översättning inte är tillämpliga i den brottsbekämpande verksamheten. Den centrala regleringen av villkoren för den brottsutredande verksamheten finns främst i rättegångsbalken och i författningar som ansluter till balken (se vidare

⁹⁰ Lundmark och Säfsten, (2024), kommentar till 1 § FL.

⁹¹ Detta inkluderar alltså 13 § FL, se även föregående avsnitt.

⁹² Prop. 1985/86:80 s. 82 och prop. 2016/17:180 s. 32.

⁹³ 1971 års förvaltningsrättsreform innebar att det till länsstyrelserna knöts tre länsdomstolar: länsrätt, länskatterätt och fastighetstaxeringsrätt, och grunden lades för ett förvaltningsrättsligt domstolssystem i tre instanser.

⁹⁴ Prop. 1971:30 del 2 s. 306 och 323. Denna begränsning behölls i 1986 års förvaltningslag och har förts vidare till den nya förvaltningslagen, se prop. 1985/86:80 s. 82 och prop. 2016/17:180 s. 30–33.

följande avsnitt). Sammantaget innebär reglering i rättegångsbalken och anslutande författningar att förfarandet i den brottsutredande verksamheten på ett ingående sätt är reglerad i särlagstiftning.

Vid avvikelser gäller annan lagstiftning

Förvaltningslagen är subsidiär till annan lagstiftning. Det innebär, vilket också anges i 4 § FL, att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen. Det bör typiskt sett bara vara avvikelser som klart framgår av den speciella lagen eller förordningen som på denna grund gäller framför förvaltningslagen⁹⁵.

Myndigheternas serviceskyldighet

Av 6 § FL framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens 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.

Paragrafen ger uttryck för myndigheternas allmänna serviceskyldighet i förhållande till enskilda och gäller i all verksamhet hos en förvaltningsmyndighet och i domstolarnas förvaltningsverksamhet. Hos förvaltningsmyndigheterna är paragrafen alltså tillämplig såväl vid handläggningen av ärenden som inom ramen för myndigheternas faktiska handlande. Paragrafen ska tillämpas också i den icke special-reglerade kommunalförvaltningen (jfr 2 § FL).

I sammanhanget kan också 11 § språklagen nämnas, som stadgar att språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt. Klarspråkskravet i den paragrafen omfattar inte enbart det skrivna språket utan också det talade och innefattar bland annat ett krav på anpassning till mottagaren⁹⁶. Av paragrafen följer inte något krav på myndigheten att tillhandahålla service på något annat språk än svenska. För ärendehandläggning kan ett sådant krav dock gälla enligt särskilda föreskrifter, se till exempel 8 § lagen om nationella minoriteter och

⁹⁵ Prop. 1985/86:80 s. 59.

⁹⁶ Prop. 2008/09:153 s. 48 f.

minoritetsspråk (se vidare avsnitt 3.3.2). Vid ärendehandläggning kan även 13 § FL medföra att det finns behov av att använda tolk eller att översätta en handling i ärendet (se föregående avsnitt). Eftersom skilda krav gäller för myndigheten beroende på om dess åtgärder faller inom den aktuella paragrafen eller knyter an till handläggningen av ett specifikt ärende, kan det i det enskilda fallet finnas behov av att klarlägga om den enskildes fråga rör något visst ärende eller inte. Det faller då inom ramen för serviceskyldigheten att söka bringa klarhet i den frågan⁹⁷.

3.6.2 Rättegångsbalken

Rättegångsbalken innehåller alla grundläggande bestämmelser för rättegångar i tvistemål och brottmål i tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen. Rätten till tolk inom ramen för rättegångsbalkens tillämpningsområde regleras i 5 kap. 6 §. I bestämmelsens första stycke anges att rätten får anlita en tolk om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska. Om en misstänkt eller en målsägande i ett brottmål inte behärskar svenska, *ska* en tolk anlitas vid sammanträden inför rätten.

Utgångspunkten är att en förhandling ska hållas på svenska språket. Om den som hörs inför rätten inte behärskar svenska ska det som sägs på ett främmande språk därför översättas till svenska. Detta är av vikt inte bara av hänsyn till part som inte behärskar det främmande språket utan även från den synpunkten att förhandlingen ska vara offentlig. Från förhandlingssynpunkt måste också, när parten inte förstår svenska, det som sägs på svenska i behövliga delar tolkas till det främmande språket.

Ordalydelsen av 5 kap. 6 § första stycket RB får anses ge utrymme för att anlita tolk även när det är fråga om mera informella kontakter mellan rätten och en person som inte behärskar svenska språket.⁹⁸

Rätten ska, om det är möjligt, förordna en tolk som är *auktoriserad* att vara tolk i målet (se vidare avsnitt 3.5.2 angående auktorisation av tolkar). I annat fall ska en annan lämplig person förordnas (5 kap. 6 § andra stycket RB). Om en person står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes till-

⁹⁷ Lundmark och Säfsten (2024), kommentar till 6 § FL.

⁹⁸ Prop. 1973:30 s. 71.

förlitlighet får han eller hon dock inte anlitas som tolk (5 kap. 6 § fjärde stycket RB). Någon gång kan rätten kanske nöja sig med att till exempel en anhörig till en part biträder med tolkning. Den som hjälper till på detta sätt bör dock inte förordnas till tolk. Det är ju i dessa fall ytterst svårt för rätten att bedöma personens kvalifikationer. Han eller hon kan i regel inte heller anses ojävig på det sätt som krävs i fjärde stycket. Av detta följer att denna lösning bör tillgripas endast i undantagsfall, till exempel när den som ska höras visserligen hjälpligt behärskar svenska språket men kan behöva hjälp med förklaring av vissa ord eller uttryck. Den person som hjälper till med översättning på detta sätt bör betraktas som rättegångsbiträde som avses i 12 kap. 22 § RB. Personen ska inte avlägga ed enligt 5 kap. 7 § och har inte heller rätt till ersättning enligt 5 kap. 8 § RB.⁹⁹

3.6.3 Förvaltningsprocesslagen

I 50 § första stycket första meningen FPL anges att rätten vid behov ska anlita en tolk om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska.

Utgångspunkten är att muntlig förhandling, liksom syn, ska hållas på svenska språket. Av såväl rättssäkerhetsskäl som praktiska skäl måste de som uppträder i en process förstå vad som sägs. Till detta kommer att förhandlingen ska vara offentlig. Även allmänheten måste alltså kunna förstå vad som sägs vid en förhandling. Om någon som ska höras inför rätten inte behärskar svenska ska det som sägs på ett främmande språk därför översättas till svenska, liksom det som sägs på svenska översättas till det främmande språket.¹⁰⁰ Rätten får även i annat fall vid behov anlita en tolk eller översätta handlingar (50 § första stycket andra meningen FPL). Detta ger utrymme för att anlita tolk även när det är fråga om mera informella kontakter mellan rätten och en person som inte behärskar svenska språket.

I enklare mål kan det många gånger vara tillräckligt att till exempel en anhörig till en part biträder med tolkning. Den som är behjälplig på detta sätt bör dock inte förordnas till tolk. I stället får förhållandena i dessa fall anses vara sådana att det inte finns behov av att anlita tolk. Den anhörige får i dessa fall betraktas som biträde. Av detta

⁹⁹ Fitger m.fl. (2024), kommentar till 5 kap. 6 § RB.

¹⁰⁰ von Essen (2025), kommentar till 50 § FPL.

följer att denne inte ska avlägga ed enligt 51 § FPL och inte heller har rätt till ersättning enligt 52 § FPL.¹⁰¹

Rätten ska, om det är möjligt, anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad. I annat fall ska en annan lämplig person anlitas (50 § tredje stycket FPL). Se vidare avsnitt 3.5.2 angående auktorisation av tolkar.

Den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet får inte anlitas som tolk (50 § fjärde stycket FPL). Exempel på omständigheter som kan göra en tolk obehörig kan vara att part och tolk kommer från länder med starka politiska meningsmotsättningar eller att det föreligger starka religiösa skillnader mellan olika folkgrupper i ett land med ett och samma språk¹⁰². Centralt är givetvis att tolkens neutralitet inte ska kunna ifrågasättas. JO har riktat kritik mot en rådmann som tillåtit en part i ett LVU-mål att biträda rätten som tolk vid den muntliga förhandlingen. Vid målet tilläts ett barn agera som tolk åt sin mor, vilket enligt JO inte var förenligt med förevarande bestämmelse¹⁰³.

3.6.4 Förundersökning

Om ett brott anmäls av en målsägande som inte behärskar svenska, ska en tolk anlitas vid anmälan om målsäganden begär det (13 e § förundersökningskungörelsen [1947:948]).

Vidare finns i 23 kap. RB bestämmelser som gäller vid förundersökningar. Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren (23 kap. 3 § RB). Under förundersökningen får förhör hållas med den som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB). I fråga om tolk under förundersökningen tillämpas 5 kap. 6 § RB. Undersökningsledaren beslutar i dessa frågor (23 kap. 16 § RB). Det innebär bland annat att tolk ska anlitas om en misstänkt eller en målsägande i ett brottmål inte behärskar svenska (se vidare avsnitt 3.6.2).

¹⁰¹ von Essen (2025) kommentar till 50 § FPL.

¹⁰² Justitieombudsmannen (1974).

¹⁰³ Justitieombudsmannen (2010).

3.6.5 Migrationsärenden

I migrationsärenden förekommer tolkning i en mängd situationer. Det kan vara fråga om samtal där information ges till den enskilde, samtal där frågor från den enskilde besvaras, men även utrednings-samtal där den enskilde redogör för sina skäl för uppehållstillstånd och där utredningsprotokollet kommer att ligga till grund för myndig-hetens beslut.

Bestämmelsen i 13 § första stycket FL om att en myndighet ska använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska är tillämplig i migrationsärenden hos Migrationsverket och Polismyndigheten.

Sedan den 1 januari 2026 finns en bestämmelse om kompetenskrav för tolkar och översättare i utlänningslagen. I 13 kap. 10 a § första stycket utlänningslagen anges, med hänvisning till 13 § FL, att myn-digheter vid muntlig handläggning respektive översättning i migra-tionsärenden där offentligt biträde kan komma i fråga om det är möj-ligt ska anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad (se vidare avsnitt 3.5.2 angående auktorisering av tolkar). I annat fall ska en annan lämplig person anlitas.

Bestämmelsen motiveras i huvudsak med att det ur rättssäkerhets-synpunkt är mycket viktigt att den tolkning och översättning som tillhandahålls håller hög kvalitet. Brister i tolkningen kan leda till att domar och beslut fattas på ett oriktigt underlag. Det bedömdes även vara av vikt för processekonomin hos migrationsdomstolarna att redan från migrationsprocessens inledning få tillgång till korrekt och kvalificerad tolkning. Kompetenskraven bör motsvara de som gäller för tolkar och översättare i migrationsdomstol (se även av-snitt 3.6.3). I uttrycket ”om det är möjligt” ligger att en auktorise-rad tolk eller översättare bör användas om en sådan finns att tillgå. Även i de fall myndigheten anlitar en tolk eller översättare som inte är auktoriserad är det viktigt att en för uppdraget kompetent person förordnas. Det framstår dock inte som proportionerligt att ställa krav på att auktoriserade tolkar ska anlitas vid alla tolkningstillfällen hos myndigheterna. Kostnaden för en tolk varierar beroende på vilken typ av tolk som anlitas. Dessutom är det brist på auktori-serade tolkar i vissa språk varför det i praktiken skulle vara svårt att efterleva ett sådant krav i alla situationer. En utgångspunkt bör

i stället vara att tolkens kompetens ska anpassas till uppdraget. Rätts-säkerhetsfrågorna i migrationsprocessen gör sig särskilt gällande i ärenden om förvar och i ärenden där en fråga om utvisning eller av-visning aktualiseras. Det gäller inte minst i asylärenden. De över-väganden som görs om behovet av att anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad, gör sig gällande även vid handläggning av ären-den enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar (2022:700).¹⁰⁴ Ett motsvarande kompetenskrav för tolkar och översättare gäller därför även i dessa fall (6 kap. 12 § 2 lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar).

Som tidigare nämnts finns enligt asylprocedurförordningen en rätt till kostnadsfri tolk för den som ansöker om internationellt skydd inom en medlemsstats territorium (se vidare avsnitt 3.1.9).

3.6.6 Hälso- och sjukvård samt tandvård

När hälso- och sjukvården respektive tandvården utför vård och be-handling gäller inte förvaltningslagen och dess bestämmelser. Detta är nämligen inte att betrakta som ärendehandläggning eller myndig-hetsutövning, utan ett rent medicinskt yrkesutövande, vilket snarast kan liknas vid ett faktiskt handlade (se avsnitt 3.6.1). Ett beslut som fattas om exempelvis vård eller medicin för en patient omfattas i stället av hälso- och sjukvårdslagen och patientlagen respektive tandvårds-lagen.

När tolk anlitas inom hälso- och sjukvården eller tandvården sker detta alltså generellt sett inte i enlighet med skyldigheten för myndig-heter att anlita tolk enligt 13 § FL. Undantagsvis handläggs dock ärenden, exempelvis i samband med beslut enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård.

Trots att skyldighet att anlita tolk normalt sett inte föreligger enligt 13 § FL finns bestämmelser i ovan angivna lagstiftningar som innebär att såväl hälso- och sjukvården som tandvården behöver anlita tolk när behov av sådan uppstår.

¹⁰⁴ Prop. 2024/25:195 s. 53 ff.

Hälso- och sjukvårdslagen

I hälso- och sjukvårdslagen finns bestämmelser om hur hälso- och sjukvårdsverksamhet ska organiseras och bedrivas. Lagen gäller för samtliga vårdgivare samt regioner och kommuner som huvudmän (1 kap. 1 § HSL).

Hälso- och sjukvårdslagen saknar en uttrycklig bestämmelse om rätt till tolk. Av 3 kap. 1 § HSL framgår dock att målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Det förutsätts inte att målet ska vara uppfyllt vid varje enskild tidpunkt. Målet anger i stället önskvärda framtida tillstånd, och bestämmelsen kräver i sig inga konkreta organisatoriska eller andra förändringar eller resursnivåer. Målet kan inte prövas rättsligt och knappast bli föremål för tillsyn. Den andra beståndsdel i första styckets mål för hälso- och sjukvården är en vård på lika villkor för hela befolkningen. Detta innebär att alla i princip ska kunna få del av hälso- och sjukvårdens tjänster, oavsett var de bor i landet och utan att individuella särförhållanden av till exempel ekonomisk, social, språklig, religiös eller kulturell natur ska få utgöra något hinder.¹⁰⁵

Det föredragande statsrådet har i förarbetena till den tidigare lagen utvecklat sin syn i denna fråga:

Härmed avses även bland annat en rad jämställdhetsvillkor av allmänmänsklig natur. Hälso- och sjukvården måste eftersträva att jämna ut skillnader föranledda av olikheter i ålder, kön, inkomst och utbildning mellan olika patienter i den meningen att alla ges likvärdiga möjligheter att till exempel förstå en diagnos eller sätta sig in i vad ett planerat behandlingsprogram har för innebörd. Hänsyn skall således alltid tas till skiljaktigheter i individuella förutsättningar. Den som svarar för hälso- och sjukvården skall så långt det är möjligt inrätta sin verksamhet så att betydelsen av till exempel geografiska eller språkliga och kulturella olikheter begränsas. Det skall inte göras någon principiell skillnad mellan patienter med skilda vårdbehov. [...] Att åtskillnad mellan människor inte får göras till följd av kön, nationalitet, ålder, språk, religion, kultur och liknande förhållanden följer av likställighetsprincipen, om detta inte redan följer av andra principer som vi i vårt land iakttar.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Sverne Arvill, Printz och Johnsson (2024), kommentar till 3 kap. 1 § HSL.

¹⁰⁶ Prop. 1981/82:97 s. 113 f.

Likställighetsprincipen (se vidare avsnitt 3.2.4) och principen om att eftersträva en vård på lika villkor präglar också frågan om vårdavgifter inom hälso- och sjukvården. Regeringen har bland annat uttalat följande i ämnet:

Regeringen menar att en grundförutsättning för att erbjuda en god hälso- och sjukvård på lika villkor för alla är att vården finansieras gemensamt i huvudsak genom skatter. Patientavgifter skall inte i första hand vara en finansieringskälla utan användas för att styra vårdsökande till rätt vårdnivå. Den som är sjuk skall få den vård och omsorg som behövs oberoende av egen ekonomi. Tillgängliga sjukvårdsresurser måste fördelas rättvist och efter behov, där de kroniskt sjukas, funktionshindrades och andra utsatta gruppers behov särskilt skall värnas.¹⁰⁷

Av 5 kap. 1 § HSL framgår vidare att hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Det innebär bland annat att vården särskilt ska främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen.

Tandvårdslagen

Målet för tandvården är enligt 2 § tandvårdslagen en god tandhälsa och en tandvård på lika villkor för hela befolkningen.

Tandvårdslagen saknar en uttrycklig bestämmelse om rätt till tolk. Av 3 § framgår dock att tandvården ska bedrivas så att den uppfyller kravet på en god tandvård. Detta innebär bland annat att den ska främja goda kontakter mellan patienten och tandvårdspersonalen.

Vården och behandlingen ska så långt som möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten. Patienten ska få information om sitt tandhälsotillstånd och om de behandlingsmetoder som står till buds (3 a och 3 b §§).

Patientlagen

Patientlagen (2014:821) syftar till att stärka och tydliggöra patientens ställning inom hälso- och sjukvårdsverksamhet samt till att främja patientens integritet, självbestämmande och delaktighet (1 kap. 1 § patientlagen).

¹⁰⁷ Prop. 1996/97:1 utg.omr. 9 avsnitt 4.1.1.

Även patientlagen saknar en uttrycklig bestämmelse om rätt till tolk. Liksom i hälso- och sjukvårdslagen anges dock i patientlagen att målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen samt att vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet (1 kap. 6 §).

I 3 kap. finns bestämmelser om information till patienten. Patienten ska enligt 3 kap. 1 § bland annat få information om sitt hälsotillstånd och de metoder som finns för undersökning, vård och behandling. Om informationen inte kan lämnas till patienten, ska den i stället lämnas till en närstående till honom eller henne om detta är möjligt (3 kap. 4 §). Informationen får dock inte lämnas till patienten eller någon närstående om bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt hindrar detta (3 kap. 5 §).

Informationen ska enligt 3 kap. 6 § anpassas till mottagarens ålder, mognad, erfarenhet, språkliga bakgrund och andra individuella förutsättningar. Bestämmelsen medför att patienter som inte förstår eller talar svenska fullt ut har rätt till samma goda information som andra patienter. Hälso- och sjukvårdens verksamheter bör vid behov anlita tolk och har ett ansvar för att utforma sin information så att den blir tillgänglig för alla. Det bör framgå av patientjournalen vilken information som har lämnats, och när det finns språksvårigheter bör det anges i journalen hur informationen har skett, till exempel genom tolk.¹⁰⁸

Den som ger informationen ska så långt som möjligt försäkra sig om att mottagaren har förstått innehållet i och betydelsen av den lämnade informationen. Informationen ska lämnas skriftligen om det behövs med hänsyn till mottagarens individuella förutsättningar eller om han eller hon ber om det (3 kap. 7 §). För att lagens bestämmelser om samtycke, delaktighet och valmöjligheter ska få genomslag i praktiken krävs en dialog, som bara kan komma till stånd om mottagaren förstår den information som ges. I kravet på att patienten ska visas omsorg och respekt ligger bland annat att informationen till patienten ska ges under sådana yttre förhållanden att patienten rimligen kan förväntas tillgodogöra sig den.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Johnsson och Sverne Arvill (2025), kommentar till 3 kap. 6 § patientlagen.

¹⁰⁹ Johnsson och Sverne Arvill (2025), kommentar till 3 kap. 7 § patientlagen.

3.6.7 Socialtjänsten

Den tidigare socialtjänstlagen, 2001 års socialtjänstlag, byggde till stor del på den socialtjänstlag (1980:620) som trädde i kraft den 1 januari 1982. Den ursprungliga socialtjänstlagen hade en tydlig karaktär av målinriktad ramlag. Det innebar att kommunerna skulle ha en betydande frihet att anpassa verksamheten efter lokala förutsättningar. Lagen gav också stort utrymme att utforma biståndet efter vad den enskilde behövde och ansågs ge socialtjänsten tillräckligt utrymme för insatser utifrån en helhetssyn. Den 1 juli 2025 trädde den nya socialtjänstlagen i kraft. Den nya lagen syftar till att skapa en långsiktigt hållbar, mer förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst.

Socialtjänstlagen innehåller bestämmelser om samhällets socialtjänst (1 kap. 1 § SoL). Med socialtjänst avses inte enbart verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen, utan även enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende. Dessutom avses verksamhet som en socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse ska bedriva enligt någon annan lag eller förordning (1 kap. 2 § SoL). Om en annan lag eller förordning innehåller en avvikande bestämmelse för sådan ovan nämnd verksamhet, ska dock den bestämmelsen gälla (1 kap. 3 § SoL).

Socialtjänstlagen innehåller inga bestämmelser om rätt till tolk. Däremot anges att socialtjänsten med utgångspunkt i demokrati och solidaritet ska främja enskildas ekonomiska och sociala trygghet, jämlika och jämställda levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (2 kap. 1 § SoL). Vidare anges att socialtjänsten ska inriktas på att utveckla enskildas och grupperns egna resurser och samtidigt beakta den enskildes ansvar för sin och andras sociala situation (2 kap. 2 § SoL). Socialtjänsten ska inriktas på att enskilda får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande samt arbeta förebyggande och vara lätt tillgänglig (2 kap. 3 och 4 §§ SoL). Vad gäller bestämmelser om handläggning av ärenden hänvisar socialtjänstlagen till förvaltningslagen (14 kap. 1 § SoL).

I likhet med hälso- och sjukvården och tandvården är en stor del av socialtjänstens verksamhet inte att betrakta som ärendehandläggning eller myndighetsutövning, utan kan snarast liknas vid ett faktiskt

handlade (se avsnitt 3.6.1). Det rör sig bland annat om de delar av verksamheten som bistår med social omsorg, exempelvis inom äldreomsorgen.

I avsnitt 3.10 redogörs för bestämmelser i socialtjänstlagen som rör rätten till ekonomiskt bistånd.

3.6.8 Utbildning

Högskolor och universitet

Högskolor och universitet (härefter högskolor) med statliga huvudmän är myndigheter som därmed ska tillämpa förvaltningslagen vid handläggning av ärenden. När det gäller den pedagogiska verksamheten gäller dock inte förvaltningslagen och dess bestämmelser. Den pedagogiska verksamheten är nämligen inte ärendehandläggning, utan *faktiskt handlade* utfört av en myndighet (se vidare avsnitt 3.6.1).

En högskola ska alltså inom ramen för sin handläggning av ett ärende använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när den har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Detta gäller såvida det inte finns annan lagstiftning som reglerar frågan som har företrädare framför förvaltningslagen.

I högskolelagen (1992:1434) finns bestämmelser om högskolor under statligt huvudmannaskap. Lagen reglerar bland annat hur utbildningen ska hållas, högskolornas organisation och tillstånd att utfärda examina. Lagen innehåller dock ingen särskild reglering om rätt till tolk.

Några särskilda bestämmelser som rör rätt till tolk finns inte heller i högskoleförordningen (1993:100), som innehåller de mer detaljerade bestämmelserna om högskolor. Bland annat finns bestämmelser som rör ärenden om disciplinära åtgärder (10 kap.). Högskoleförordningen innehåller bestämmelser om undantag från förvaltningslagen, dock inte när det gäller 13 § (1 kap. 4 a § högskoleförordningen).

Yrkehögskolor

I lagen (2009:128) om yrkehögskolan finns bestämmelser som bland annat syftar till att säkerställa att eftergymnasiala yrkesutbildningar håller hög kvalitet (1 § lagen om yrkehögskolan).

Utbildning inom yrkeshögskolan får anordnas av statliga högskolor, andra statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda fysiska eller juridiska personer (4 § lagen om yrkeshögskolan). När en yrkeshögskola bedrivs av en myndighet gäller förvaltningslagen vid handläggning av ett ärende. Liksom vad gäller för högskolor i övrigt gäller förvaltningslagen dock inte vid yrkeshögskolans faktiska handlande, såsom vid undervisning (se vidare avsnitt 3.6.1).

I lagen om yrkeshögskolan saknas särskilda bestämmelser om rätt till tolk.

Enskilda huvudmän

Högskolor som lyder under en enskild huvudman är inte myndigheter och omfattas inte av högskolelagen (1 § högskolelagen).

Eftersom enskilda huvudmän inte är myndigheter omfattas de inte av förvaltningslagens tillämpningsområde (se vidare avsnitt 3.6.1 angående förvaltningslagens tillämpningsområde). Det finns inte heller någon annan bestämmelse som medför rätt till tolk vid högskolor som lyder under en enskild huvudman.

Skolväsendet

Skollagen gäller inom skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda och omfattar skolformerna

- förskola
- förskoleklass
- grundskola
- anpassad grundskola
- specialskola
- sameskola
- gymnasieskola
- anpassad gymnasieskola
- kommunal vuxenutbildning.

I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § skollagen).

En kommunal eller regional huvudman som bedriver verksamhet inom skolväsendet är en myndighet och lyder därför som huvudregel under förvaltningslagen om inget annat anges (1 och 4 §§ FL). Som tidigare nämnts i avsnitt 3.6.1 tillämpas exempelvis inte vissa av bestämmelserna i förvaltningslagen vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner och regioner där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. kommunallagen (2 § FL). Bestämmelsen om skyldighet för en myndighet att använda tolk i 13 § FL undantas dock inte.

Vissa av bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpas dock alltid i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt skollagen hos en kommun eller en region. Det rör sig bland annat om reglerna om partsinsyn (10 § FL), om utredningsansvaret (23 § FL) samt dokumentation och motivering av beslut (31–32 §§ FL) (29 kap. 10 § skollagen). Bestämmelsen om skyldighet för en myndighet att använda tolk i 13 § FL räknas däremot inte upp i 29 kap. 10 § skollagen. Genom paragrafen blir de uppräknade bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpliga även i ärenden där beslutet överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen¹¹⁰. Som exempel på myndighetsutövning mot enskild som kan förekomma i skolväsendet kan nämnas beslut om åtgärdsprogram, disciplinära åtgärder och befrielse från obligatoriska inslag i undervisning¹¹¹.

När det gäller den pedagogiska verksamhet som utförs i skolan gäller inte förvaltningslagen och dess bestämmelser. Den pedagogiska verksamheten är nämligen inte ärendehandläggning, utan *faktiskt handlade* utfört av en myndighet (se vidare avsnitt 3.6.1). Denna verksamhet omfattar exempelvis undervisning, intern kommunikation inom skolpersonalen och utvecklingssamtal.

Minst en gång varje termin ska läraren, eleven och elevens vårdnadshavare i grundskolan ha ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska uppfylla betygskriterierna

¹¹⁰ Prop. 2009/10:165 s. 928.

¹¹¹ Eriksson (2026).

eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen (10 kap. 12 § skollagen).

Skollagen innehåller inte några bestämmelser som uttryckligen reglerar rätt till tolk inom skolväsendet. Däremot anges i 3 kap. 3 § skollagen att vårdnadshavare för ett barn i förskolan samt eleven och elevens vårdnadshavare i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan fortlöpande ska informeras om barnets eller elevens utveckling.

Utredningen konstaterar att det faktum att utvecklingssamtal ska hållas varje termin i grundskolan och att vårdnadshavare fortlöpande ska informeras om barnets eller elevens utveckling innebär att information som behöver förmedlas muntligen därför kan behöva ges genom tolk om en vårdnadshavare inte behärskar svenska.

I skollagen finns bestämmelser som anger att olika utbildningar inom skolväsendet som utgångspunkt ska vara avgiftsfria. Så är fallet för utbildning inom förskoleklassen, grundskolan, den anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (9 kap. 8 § första stycket, 10 kap. 10 § första stycket, 11 kap. 13 § första stycket, 12 kap. 10 § första stycket, 13 kap. 10 § första stycket, 15 kap. 17 § första stycket, 18 kap. 17 § första stycket och 20 kap. 7 § skollagen). Bestämmelserna om avgiftsfrihet är även tillämpliga för utbildning inom de så kallades särskilda utbildningsformerna vid särskilda ungdomshem, folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i sfi och kommunala internationella skolor (24 kap. 8 § andra stycket, 9 § andra stycket och 12 § första stycket skollagen samt 10 § förordningen [2015:801] om internationella skolor).

Enskilda huvudmän inom skolväsendet

Såväl offentligrättsliga som privaträttsliga rättssubjekt kan vara huvudmän för utbildning inom skolväsendet. Bestämmelser i lagen som avser skolväsendet eller en eller flera skolformer inom skolväsendet gäller för såväl offentliga som enskilda huvudmän, om inte annat uttryckligen anges eller framgår av sammanhanget.

Precis som gäller för kommunala eller regionala huvudmän är förvaltningslagen inte tillämplig för skolans faktiska handlande genom den pedagogiska verksamheten. På samma sätt gäller dock också vissa av bestämmelserna i förvaltningslagen inom ramen för ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt skollagen hos en enskild huvudman. Det gäller dock inte skyldigheten att använda tolk i 13 § FL (29 kap. 10 § skollagen).

3.6.9 Utsökningsärenden

I 2 kap. 8 § utsökningsbalken anges att Kronofogdemyndigheten vid behov får anlita tolk.

Det kan finnas anledning att anlita tolk om en part eller någon annan som deltar i målet inte behärskar svenska språket. Det har dock inte bedömts vara nödvändigt att anlita auktoriserad tolk. Några bestämmelser om jäv för tolk i utsökningsmål eller om ed eller försäkran har inte meddelats.

I Kronofogdemyndighetens handbok för utmätning¹¹² anges att tolkningen bör kunna utföras internt när det finns medarbetare som har de språkkunskaper som krävs.

3.7 Vilken aktör ska stå för kostnaden för anlita tolk?

I detta avsnitt redogörs för de bestämmelser som i svensk rätt reglerar vilken aktör som ska stå för kostnaden för anlita tolk.

3.7.1 Kostnader för tolk som anlitas med stöd av förvaltningslagen

Den skyldighet att använda tolk som uttryckligen följer av 13 § första stycket FL innefattar en skyldighet att låta det allmänna stå för kostnaderna, vilket följer av förarbetena till förvaltningslagen.¹¹³

¹¹² Kronofogdemyndigheten (2025).

¹¹³ Prop. 2016/17:180 s. 84.

3.7.2 Kostnader för tolk i domstol

Kostnader för tolk i allmän domstol

Av 5 kap. 8 § RB framgår att en tolk har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt och att ersättningen betalas av allmänna medel.

Om den tilltalade döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan, ska den tilltalade ersätta staten för bland annat det som har betalats av allmänna medel i ersättning till försvarare. Ersättningsskyldigheten omfattar dock inte det som har betalats i ersättning till en försvarare för utlägg för tolkning av överläggning med den tilltalade (31 kap. 1 § första och andra styckena RB). 31 kap. 1 § andra stycket RB, som reglerar vilka kostnader som inte omfattas av återbetalningsskyldigheten, fick sin nuvarande utformning i samband med genomförandet av direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (se ovan avsnitt 3.1.5).

I 31 kap. 2 § tredje stycket RB anges att om den tilltalade döms för brottet, kan han eller hon få ersättning av allmänna medel för kostnader som han eller hon haft för tolkning av överläggning med försvararen som skäligen varit motiverade för att den tilltalade skulle kunna ta tillvara sin rätt.

Kostnader för tolk i förvaltningsdomstol

Ansvaret för kostnader för tolk i förvaltningsdomstol regleras i 52 § FPL. Enligt den bestämmelsen har den som fullgör ett uppdrag som tolk eller översättare annat än i tjänsten rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget har krävt. Kostnaden för tolkning och översättning ska betalas av staten.

Skälet för att staten ska stå för kostnaden är att utgiften för tolk har ansetts vara nödvändig för att processen ska kunna genomföras och att parterna inte har några möjligheter att påverka tolkfrågan. Det bör understrykas att det endast är tolk och översättare som förordnats av rätten som kan få ersättning av allmänna medel¹¹⁴.

¹¹⁴ von Essen (2025), kommentar till 52 § FPL.

3.7.3 Utsökningsärenden

I vissa fall är det särskilt reglerat att kostnaden för tolk inom ramen för ett mål om utsökning ska stanna på staten.

I förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten finns bestämmelser om olika avgifter som tas ut av Kronofogdemyndigheten. Enligt 13 § första stycket tas en avgift som motsvarar kostnaden ut när det uppkommer särskild kostnad för staten för en åtgärd i målet. Enligt 14 § tas dock ingen särskild avgift ut för statens kostnader för bland annat tolk. Det innebär att kostnaden för tolk inte ska belasta den enskilde i ett sådant fall.

3.8 Ersättning till myndigheter som anlitat tolk i vissa fall

I detta avsnitt redogör utredningen för bestämmelser som reglerar situationen när en myndighet kan få ersättning av staten för bland annat kostnader för tolk.

3.8.1 Statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

I lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. finns bestämmelser om regionernas skyldigheter att, utöver vad som följer av hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen, erbjuda hälso- och sjukvård och tandvård åt asylsökande och vissa andra utlänningar.

I förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande finns bestämmelser om statlig ersättning till regioner, kommuner och öppenvårdsapotek för kostnader för hälso- och sjukvård samt kostnader för tandvård och receptförskrivna läkemedel som de har för vissa utlänningar. Ersättning enligt förordningen beslutas och betalas av Migrationsverket.

I 6 § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande anges bland annat att hälso- och sjukvård ersätts i form av en schablonersättning som lämnas med ett visst belopp per kvartal och person för utlänningar som bor inom regionen eller kommunen och som är registrerade hos Migrationsverket den sista dagen i kvartalet. Kostnader för tolk, hjälpmedel och transport eller sjukresa

i samband med vård som ger rätt till ersättning inkluderas i schablonersättningen.

Även inom ramen för schablonersättning för hälsoundersökning inkluderas kostnader för tolk i samband med densamma (6 a § förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande).

3.8.2 Statlig ersättning för asylsökande m.fl.

I förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. finns bestämmelser om kommuners och regioners rätt till statlig ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar. Ersättning enligt förordningen beslutas och betalas ut av Migrationsverket (2 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.).

En kommun har bland annat rätt till en schablonersättning som avser kostnader för tolk och andra relaterade kostnader för mottagandet av de barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 3 § andra stycket lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (12 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.).

3.8.3 Statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar innehåller bestämmelser om statlig ersättning till kommuner, regioner och kommunalförbund för mottagande av och insatser för vissa utlänningar.

En kommun som har tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning har bland annat rätt till viss schablonersättning (3 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar).

Schablonersättning till en kommun avser bland annat kostnader för tolkning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället (10 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar).

När det gäller kostnader för hälso- och sjukvård lämnas, under vissa i bestämmelsen angivna förutsättningar, ersättning för sådana om utlänningen måste beredas varaktig vård som ordinerats av läkare. När sådan ersättning lämnas får ersättning även lämnas för kostna-

der för tolk (26 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar). Motsvarande gäller för sådana kostnader som en region har haft (33 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar).

Migrationsverket ska under vissa förutsättningar även ersätta kostnader för hälsoundersökning av en utlänning. För en sådan hälsoundersökning betalas en schablonersättning ut i vilken kostnader för tolk i samband med hälsoundersökningen ingår (34 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar).

3.8.4 Statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. innehåller bestämmelser om statlig ersättning till kommuner och regioner för mottagande av och insatser för skyddsbehövande och vissa andra utlänningar som före utgången av november 2010 förstogs emot i en kommun.

Ersättning för kostnader för hälso- och sjukvård lämnas till en kommun enligt vissa angivna förutsättningar om utlänningen måste beredas varaktig vård som ordinerats av läkare. När ersättning lämnas enligt första stycket får ersättning även lämnas för kostnader för tolk (20 c § förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.). Motsvarande gäller för sådana kostnader som en region har haft (34 § förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.).

En region har även under vissa angivna förutsättningar rätt till ersättning för kostnader för hälsoundersökning av en utlänning. En sådan hälsoundersökning ersätts i form av en schablonersättning, i vilken kostnader för tolk i samband med hälsoundersökningen ingår (35 § förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.).

3.8.5 Ersättning vid försäkringsmedicinska utredningar

Förordningen (2018:1633) om försäkringsmedicinska utredningar tillämpas när Försäkringskassan begär att en region ska tillhandahålla försäkringsmedicinska utredningar i ärenden enligt socialförsäkringsbalken. Försäkringskassan får begära att den försäkrade ska genomgå en försäkringsmedicinsk utredning när det behövs för bedömningen

av frågan om ersättning eller andra förmåner enligt socialförsäkringsbalken (1 § lagen [2018:744] om försäkringsmedicinska utredningar).

Det är Försäkringskassan som fattar beslut om ersättning för kostnader för försäkringsmedicinska utredningar och andra kostnader i samband med sådana utredningar (9 § förordningen om försäkringsmedicinska utredningar).

En region har rätt till ersättning för kostnader för utförda försäkringsmedicinska utredningar om det skriftliga utlåtandet har kommit in till Försäkringskassan. I de fall det behövs en tolk för att kunna genomföra den försäkringsmedicinska utredningen har regionen rätt till ersättning för sina kostnader för tolken, dock som mest till en timkostnad om 900 kronor per timme (11 § förordningen om försäkringsmedicinska utredningar).

3.9 Kommuners och regioners avgiftsuttag

Utredningens uppdrag innefattar att bedöma om tolkavgift även ska utgå när tolk används i kommunal och regional verksamhet. Det finns därför anledning att redogöra för de bestämmelser som reglerar kommunalt och regionalt avgiftsuttag.

Av kommunallagen framgår att kommuner och regioner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning (2 kap. 5 § kommunallagen).

Kommunala avgiftsuttag som inte enligt lag är obligatoriska förutsätter beslut av fullmäktige. Det ankommer också på fullmäktige att anta avgiftstaxa. Fullmäktige ska i vart fall ange kostnadsram för avgiftsuttag. Det finns inget tvång för avgiftsuttag inom området för den allmänna kompetensen¹¹⁵ utom i de fall där det i särskild lag finns åläggande för kommunen att driva verksamheten på affärs- mässig grund (se exempelvis 1 kap. 3 § befogenhetslagen [2009:47]).

Det ankommer på fullmäktige att anta avgiftssattnings eller åtminstone besluta om grunderna för avgiftssättningen. Fullmäktige anses emellertid i viss mån kunna delegera rätten att besluta om avgifter till nämnderna när det gäller avgifter som saknar egentlig kommunalekonomisk

¹¹⁵ Den allmänna kompetensen regleras i 2 kap. 1 § kommunallagen. Där anges att kommuner och regioner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

betydelse och inte heller på grund av andra omständigheter är av principiell vikt. Det anses att nämnderna har en viss egen avgiftsrätt inom ramen för sin förvaltning. Det kan gälla beslut om hyror och arrenden inom fastighetsförvaltningen eller prissättning på till exempel kommunala ungdomskaféer, kiosker eller tvättinrättningar.¹¹⁶

I 2 kap. 6 § kommunallagen regleras självkostnadsprincipen. Kommuner och regioner får enligt bestämmelsen inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Självkostnadsprincipen ger alltså en övre gräns för ett samlat avgiftsuttag i en verksamhet. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och regioner bedriver vare sig det är fråga om frivillig eller specialreglerad verksamhet. Det är vanligt att speciallagar har beskrivningar av avgifter som är inriktade på en självkostnad. Detta gäller till exempel om avgifter för bygglov, gatukostnadsersättningar, VA-avgifter, renhållningsavgifter, torg-handelsavgifter, avgifter för flyttning av fordon och avgifter för sociala tjänster. Även om formuleringarna varierar något från lag till lag anses det allmänt att dessa bestämmelser ger uttryck för en och samma självkostnadsprincip. Självkostnadsprincipen syftar på det totala avgiftsuttaget för en verksamhet. Kostnaderna i det enskilda fallet har således inte någon rättslig betydelse för tillämpningen av självkostnadsprincipen om det inte finns särskilt lagstöd för det. Självkostnaden ska i princip beräknas för varje verksamhet för sig. I princip samtliga kostnader som vid en normal affärsmässig drift är motiverade från företagsekonomisk synpunkt bör kunna läggas till grund för självkostnadsberäkningen. Alla relevanta direkta och indirekta kostnader som verksamheten ger upphov till ska ingå i en självkostnadsberäkning.¹¹⁷

Rättspraxis ger inte något exempel på att det under den allmänna kompetensen skulle finnas tvång att avgiftsfinansiera en viss verksamhet. Snarare finns det stöd för en frihet att avstå från avgiftsuttag eller hålla icke kostnadstäckande avgifter om det bara sker generellt¹¹⁸. Under självkostnadstaket anses kommunerna alltså ha frihet att välja grad av skattefinansiering. I doktrinen har detta, som nämnts, kallats underskottsprincipen.¹¹⁹

¹¹⁶ Madell och Lundin (2025), kommentar till 2 kap. 5 § kommunallagen.

¹¹⁷ Madell och Lundin (2025), kommentar till 2 kap. 6 § kommunallagen.

¹¹⁸ Se RÅ 1912 ref. 66 som rörde va, RÅ 1922 S 67 (el), RÅ 1938 S 96 (va), RÅ 1974 A 943 (tandvård) samt RÅ 1974 A 1426, RÅ 1968 K 1770, RÅ 1979 Ab 54, alla om körskola.

¹¹⁹ Lundin och Madell (2022) s. 205.

3.10 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

I 12 kap. socialtjänstlagen regleras insatser för ekonomiska behov. En enskild som inte själv kan tillgodose sina ekonomiska behov och inte heller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt att få ekonomiskt bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sina levnadskostnader i övrigt (12 kap. 1 § första stycket SoL). Biståndets syfte är att tillförsäkra den enskilde en rätt till stöd och hjälp från samhällets sida, när han eller hon på grund av bristande arbetsförmåga, funktionsnedsättning, ålder eller av annan liknande omständighet befinner sig i en situation som gör att insatser från samhällets sida är nödvändiga¹²⁰.

3.10.1 Behovet ska inte kunna tillgodoses på annat sätt

Med begreppet *tillgodosedda på annat sätt* åsyftas såväl samhälleliga som privata åtgärder utanför socialtjänstens ram. Som exempel på de förra kan nämnas socialförsäkringar och diverse sociala bidrag samt allmän sjukvård. I förhållande till dylika biståndsformer är hjälp med stöd av socialtjänstlagen subsidiär, och biståndsskyldighet föreligger endast i den mån andra insatser från samhällets sida i det konkreta fallet visar sig otillräckliga. Den enskildes hjälpbehov kan även tänkas bli tillgodosett på privat väg genom egna disponibla tillgångar eller anhörigas insatser. Det räcker att behovet ”kan” tillgodoses på annat sätt. Bistånd kan därför i princip inte utges, om den enskilde vägrar att utnyttja tillgängligt bankkonto eller att söka lämpligt, till buds, stående arbete.^{121,122}

3.10.2 Försörjningsstöd och levnadskostnader i övrigt

Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemens yttersta skyddsnät och har i första hand till uppgift att träda in tillfälligtvis vid försörjningsproblem som inte kan tillgodoses på annat sätt. Det ekonomiska biståndet kan ges i form av försörjningsstöd och som bistånd för levnadskostnader i övrigt. Till skillnad från försörjningsstöd, som ska tillgodose regelbundna utgifter, ska det ekonomiska biståndet

¹²⁰ Clevesköld (2026), lagkommentar till 12 kap. 1 § SoL.

¹²¹ Jfr RÅ 1995 ref. 79.

¹²² Clevesköld (2026), lagkommentar till 12 kap. 1 § SoL.

för levnadskostnaderna i övrigt tillgodose kostnader för behov som uppstår då och då, till exempel kostnader för tandvård, glasögon, flytt och begravning.¹²³

Försörjningsstöd

Försörjningsstöd lämnas enligt 12 kap. 7 § SoL¹²⁴ för skäligen kostnader för

- livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon
- boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Vad som är skäligen kostnader när det gäller några av hushållens vanliga vardagsutgifter framgår av *riksnormen* som beslutas av regeringen varje år. Riksnormen för ett hushåll utgör summan av de personliga kostnaderna för samtliga medlemmar i hushållet och de gemensamma hushållskostnaderna enligt upprättade tabeller.¹²⁵ Riksnormen grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar (12 kap. 1 § socialtjänstförordningen [2025:468]).

För *övriga utgifter* ska socialnämnden göra en individuell bedömning. Det gäller såväl kostnader inom ramen för försörjningsstödet, som till exempel boendekostnader som kostnader för livsföringen i övrigt.¹²⁶ Ett hushålls behov av försörjningsstöd per månad beräknas normalt genom att lägga ihop riksnormen med de skäligen kostnaderna för boende, hushållsel med mera. Sedan drar man ifrån hushållets inkomster från detta belopp.¹²⁷

¹²³ Clevesköld (2026), lagkommentar till 12 kap. 1 § SoL.

¹²⁴ I lagrådsremissen Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete föreslås ändringar av denna bestämmelse, bland annat avseende hur riksnormen ska beräknas och vissa begränsningar av försörjningsstödet. Vidare föreslås en ny bestämmelse som reglerar när kostnader ska beräknas till ett högre eller lägre belopp än riksnormen.

¹²⁵ Socialstyrelsen (2025).

¹²⁶ Socialstyrelsen (2021) s. 38.

¹²⁷ Socialstyrelsen (2021) s. 118.

Levnadskostnader i övrigt

Om den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, kan den enskilde få ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt som kan avse bland annat kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter.¹²⁸

3.10.3 En skälig levnadsnivå

Den enskilde ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå genom biståndet (12 kap. 1 § andra stycket SoL). Vad som är en skälig levnadsnivå beror på vad som kan anses som rimligt i ett enskilt fall mot bakgrund av att biståndet ska vara en yttersta garanti för enskildas livsföring i olika avseenden¹²⁹. Samhällets hjälp ska inte endast avse vad som direkt krävs för den enskildes grundbehov utan ska uppnå en viss kvalitet. Bedömningen av vad som utgör ”skälig levnadsnivå” ska ske bland annat med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever¹³⁰.

3.10.4 Skyldighet att stå till arbetsmarknadens förfogande

En enskild som kan arbeta, men som inte kan försörja sig, har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. I detta ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola (12 kap. 3 § första stycket SoL).

Socialtjänsten ska vid bedömningen av behovet av att delta i sfi alltid göra en individuell bedömning av den enskildes behov av insatser. Socialsekreteraren kan ofta i samråd med den enskilde bedöma om det finns brister i den enskildes språkkunskaper som orsakar svårigheter för denne att klara sin försörjning genom arbete. I mer oklara fall är det lämpligt att samverka med Arbetsförmedlingen. Kravet på att delta i sfi riktas mot den enskilde och socialnämnden avgör om det i det enskilda fallet är befogat att ställa kravet på den enskilde. Om den enskilde bedöms ha behov av utbildning i svenska,

¹²⁸ Allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd.

¹²⁹ Prop. 2000/01:80 s. 90 f. och RÅ 1994 not. 574.

¹³⁰ Clevesköld (2026), lagkommentar till 12 kap. 1 § SoL.

kan socialnämnden anvisa denne att söka och delta i sfi. Avsikten är inte att krav om att delta i sfi ska ha företräde framför andra krav som kan ställas för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Kravet på deltagande i sfi har således inte företräde framför deltagande i de arbetsmarknadspolitiska insatser som erbjuds av Arbetsförmedlingen¹³¹. Språkstudier i svenska kan, tillsammans med andra insatser, vara en viktig väg in i samhället för personer med ekonomiskt bistånd som saknar kunskaper i svenska.¹³²

Om det finns godtagbara skäl, har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande (12 kap. 3 § andra stycket SoL). Vad som är godtagbara skäl till att inte stå till arbetsmarknadens förfogande får bedömas från fall till fall. Det kan exempelvis vara fråga om sjukdom i familjen eller andra trängande familjeangelägenheter.¹³³

3.10.5 Socialnämnden får ge ytterligare ekonomiskt bistånd

Socialnämnden får ge ekonomiskt bistånd utöver vad som följer av 12 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det (12 kap. 2 § SoL). Det avser alltså bistånd utöver försörjningsstöd och för livsföringen i övrigt. Detta stöd ska bland annat ses som ett komplement till försörjningsstödet och kan exempelvis omfatta flyttningskostnader, komplettering eller nyanskaffning av möbler, husgeråd, tv med mera, skuldsanering, alternativ medicinsk behandling, psykoterapi-kostnader, mer omfattande tandvård, rekreations- eller semesterresor med flera. Bistånd kan även ges i andra former såsom olika former av stöd samt vård- och behandlingsinsatser.¹³⁴

¹³¹ Prop. 2020/21:55 s. 14 och 17.

¹³² Prop. 2015/16:136 s. 21–23 och Socialstyrelsen (2021) s. 72.

¹³³ Prop. 2015/16:136 s. 35.

¹³⁴ Prop. 1996/97:124 s. 90.

4 Användning av tolk i praktiken

I detta kapitel redogör utredningen inledningsvis för vilka aktörer som, vid sidan av yrkesverksamma sådana, agerar tolkar alternativt lämnar flerspråkig service vid möten mellan myndigheter och enskilda. Därefter följer ett avsnitt gällande hur tolk anlitas, ett avsnitt om olika typer av tolkning och slutligen ett avsnitt med exempel på hur myndigheter använder tolk och andra språklösningar.

4.1 Vem tolkar vid möten med myndigheter?

En naturlig följd av myndigheternas skyldighet att vid behov anlita tolk (se avsnitt 3.6.1) är att yrkesverksamma tolkar ska användas vid möten med enskilda som inte behärskar svenska språket tillräckligt väl (läs mer om olika kategorier av tolkar i avsnitt 3.5.1).

Det är dock inte alltid som en behovsprövning enligt 13 § första stycket FL mynnar ut i bedömningen att en yrkesverksam tolk ska anlitas. Det kan finnas faktorer som gör att det, trots språkliga barriärer, ändå går att genomföra ett möte. Nedan följer en redogörelse för vilka aktörer som tolkar i dessa fall. Vidare redogörs för situationen att myndighetens egen personal lämnar flerspråkig service eller språkstöd.

4.1.1 Anhöriga och närstående

Med anhörigtolkning avser utredningen i första hand en vuxen person som tolkar för en anhörig eller närstående. Det finns ingen legaldefinition av termerna anhörig och närstående. Socialstyrelsen definierar dock *anhörig* som en person inom familjen eller bland de närmaste

släktingarna. *Närstående* är enligt Socialstyrelsen en person som den enskilde anser sig ha en nära relation till¹.

En anhörig kan alltså till exempel vara en maka, en förälder eller ett vuxet barn. Begreppet närstående kan även innefatta andra än släktingar, såsom en nära vän, och är mer beroende av relationen till den som personen är närstående till. Även andra än anhöriga och närstående, såsom bekanta, agerar dock emellanåt som tolkar.

Det är inte känt i vilken omfattning anhöriga, närstående, vänner och bekanta används som tolkar. Begränsade svenska studier finns att tillgå, men speglar i första hand mer historiska förhållanden.

Även om flera myndigheter i sina riktlinjer och dylika interna dokument har angett att anhöriga inte mer än undantagsvis bör användas som tolkar förekommer det att så sker i olika situationer och omfattning. Detta inte minst i samband med enklare informationsåtergivning (se vidare i förhållande till respektive aktör i avsnitt 4.4.4).

I detta sammanhang ser utredningen anledning att lyfta frågan om gränsdragningen mellan ombud respektive biträde eller stödperson och tolk. I vissa situationer kan en anhörig medverka på ett möte i egenskap av mer än en roll i förhållande till den enskilde. Det är viktigt att hålla isär dessa roller eftersom de har olika funktioner. När en anhörig enbart är närvarande i egenskap av tolk ska han eller hon exempelvis inte föra den enskildes talan, utan enbart översätta det som sägs utan att lägga till eller dra ifrån. Det är därför viktigt att från början klargöra i vilken roll en anhörig medverkar vid ett möte.

4.1.2 Barn

I likhet med vad som gäller för anhöriga och närstående som tolkar är det inte känt i vilken omfattning det förekommer så kallad barn-tolkning. Statistik saknas inom området och det är förenat med betydande svårigheter att uppskatta förekomsten av att barn medverkar som tolkar. En orsak är den betydande variation som kan förekomma mellan olika myndigheter och andra offentliga aktörer. Tillgången till statistik kan också ha att göra med en ovilja inom det offentliga att fullt ut erkänna problemet².

¹ Socialstyrelsen (2026).

² SOU 2018:83 s. 465.

Enligt vad utredningen erfarit från interna riktlinjer och diskussioner med myndigheter gäller i många fall förbud mot barntolkning. Det är dock inte helt ovanligt att det samtidigt öppnas upp för undantag, exempelvis för enklare informationsåtergivning, som att boka en tid eller uppge en adress. I andra fall kan tolkning genom barn bli en mer individuell bedömningsfråga för tjänstemän och handläggare i det enskilda fallet.

Nedan redogör utredningen kortfattat för två studier avseende barntolkning som har genomförts i relativ närtid. Det gäller dels en enkätundersökning riktad till 13–14-åriga elever som genomfördes av Sveriges Radio år 2016³, dels en forskarstudie som på uppdrag av Socialstyrelsen genomfördes vid Linnéuniversitetet 2017–2018⁴.

Sveriges Radios enkätundersökning

Undersökningen omfattande cirka 400 elever i skolor som hade hög andel familjer med utländsk bakgrund. Resultaten från studien kan inte sägas vara representativa för situationen i landet i stort, men ger ändå en bild av erfarenheter och synpunkter som kan finnas i åldersgruppen. Ungefär tre fjärdedelar av de barn som deltog i enkätundersökningen angav att de någon gång tolkat åt en förälder eller släkting. Bland de barn som fungerat som tolkar svarade närmare hälften att de tolkat 1–5 gånger, medan övriga tolkat oftare. En mindre grupp om 38 barn angav att de tolkat nästan varje vecka.⁵

Linnéuniversitetets forskarstudie

En forskargrupp från Linnéuniversitet har på uppdrag av Socialstyrelsen genomfört webbenkäter och fokusgruppsintervjuer med personal inom kommuner och regioner. Det gäller närmast verksamheterna primärvård, ekonomiskt bistånd och inom tillämpningsområdet för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Resultaten, som publicerades våren 2018, visar att barn vid den tidpunkten tolkade inom samtliga undersökta verksamheter.

³ Sveriges radio (2016), primärmaterial har analyserats av SOU 2018:83 s. 470 f.

⁴ Gustafsson m.fl., (2018).

⁵ SOU 2018:83 s. 471 f.

Studien visar att det främst var vid oplanerade besök som barn tolkade, men att det inom primärvården inte var ovanligt att låta barn tolka även vid planerade besök. En vanlig anledning angavs vara önskemål från patienten eller brukaren. Inför känsliga eller komplicerade möten såg personalen oftast till att en yrkesverksam tolk anlätades.

I forskningsstudien konstateras att ingen riktigt visste hur många barn som tolkade och i vilken omfattning det skedde inom olika grupper av befolkningen. Det bedömdes dock som vanligt förekommande. En urskiljbar grupp var ensamkommande barn som fått familjeåterförening beviljad. Dessa barn kan hamna i en besvärlig situation eftersom de ofta tar på sig en rad praktiska uppgifter och snabbt hamnar i rollen som ”förälder” åt sina föräldrar. Det angavs att vårdnadshavare upplevde att de inte hade någon annan att vända sig till och att myndigheterna inte visste hur de skulle lösa akuta kommunikationsproblem. De lät därför ofta barnen tolka.⁶

Barntolkning inom primärvården

Respondenterna i studien från Linnéuniversitet arbetade som vårdpersonal inom region eller hos privata vårdgivare. Flertalet angav att de endast vid en fjärdedel av besöken mötte patienter som talade så lite svenska att de har svårt att förstå varandra. Alla uppgav sig dock möta patienter med begränsade kunskaper i svenska. Inom region och hos privata vårdgivare angav närmare hälften att de lät barn tolka vid oplanerade besök och åtskilliga medgav det också skedde vid planerade besök.⁷

Barntolkning i samband med ärenden om ekonomiskt bistånd

Studien visade att alla socialsekreterare inom området ekonomiskt bistånd mötte brukare med begränsade kunskaper i svenska. Det förekom dock en stor variation när det gäller hur omfattande språksvårigheter som kunde uppstå. En betydande andel av socialsekrete-

⁶ Gustafsson m.fl. (2018) s. 7 och 47.

⁷ Gustafsson m.fl. (2018) s. 32 f. och 36 f.

rarna, 42 procent, lät barn tolka vid oplanerade besök. Det var dock betydligt ovanligare att så skedde vid planerade besök.⁸

Barntolkning i samband med ärenden om stöd till vissa funktionshindrade

Studien omfattade även handläggare av ärenden enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Även i detta sammanhang redovisade samtliga handläggare att de mötte brukare med begränsade kunskaper i svenska. Den helt övervägande majoriteten angav dock att de i mindre än en fjärdedel av fallen mötte brukare som talade så lite svenska att de hade svårt att förstå varandra. Drygt hälften angav att de inte hade några oplanerade besök. Bland de som hade oplanerade besök medgav en mindre andel, åtta procent, att de lät barn tolka vid dessa möten. Andelen som vid planerade besök har låtit barn översätta var två procent.⁹

4.1.3 Myndighetens egen personal

Det händer att det uppstår situationer när myndigheten i stället för att anlita en yrkesverksam tolk kan använda sig av den egna personalens språkkunskaper. För att det ska utgöra tolkning i ett sådant fall krävs dock att kollegan översätter mellan den ansvarige handläggaren och den enskilde. Enligt vad utredningen erfarit är det dock ovanligt att den egna personalen fungerar som tolkar vid kollegors möten, däremot förekommer det att möten hålls på andra språk än svenska (se avsnitt 4.4.3).

Myndigheter kan även, som komplement till tolkning, i vissa situationer använda sig av flerspråkig service eller språkstöd¹⁰ för att underlätta informationsgivning och dialog med personer som inte kan tala eller läsa svenska. Sådan service kan ges i muntlig eller skriftlig form, som via webbplatser eller som telefontjänster. En vanlig åtgärd är information på myndighetens hemsida på ett eller flera andra språk. Vissa myndigheter har dessutom gått ett steg längre, genom att exem-

⁸ Gustafsson m.fl. (2018) s. 25 f.

⁹ Gustafsson m.fl. (2018) s. 28 f.

¹⁰ Språkstöd innebär riktade insatser för att underlätta kommunikation för personer med brister i det svenska språket. Det innefattar bland annat verktyg som bildstöd.

pelvis inrätta särskilda servicekanaler på andra språk (se vidare avsnitt 4.4.3).

4.1.4 Tekniska lösningar

Under de senaste åren har den tekniska utvecklingen tagit betydande steg framåt. Ett område där utvecklingen varit särskilt tydlig är tolkning och översättning. AI-baserade system kan i dag i realtid översätta tal och text mellan olika språk och används redan i vissa sammanhang, bland annat som stöd för mänskliga tolkar. Denna typ av teknik kan bidra till ökad tillgänglighet och effektivitet samt till att minska språkbarriärer i olika sammanhang. Samtidigt aktualiseras frågor om kvalitet, tillförlitlighet och rättssäkerhet när automatiserade lösningar ersätter eller kompletterar mänsklig kompetens.

Det finns i dagsläget ett flertal tekniska lösningar för tolkning på marknaden som baserar sig på AI-teknik. Tolkning med hjälp av AI har testats inom ramen för vissa pilotprojekt med i regel positiva resultat (se vidare vad som redogörs för i förhållande till respektive aktör i avsnitt 4.4.2). Med tanke på de frågor som användande av AI väcker om bland annat etik, transparens, dataskydd och sekretess bedömer utredningen dock att det återstår en del arbete innan sådan teknik i någon större utsträckning kan användas för tolkning i offentlig sektor.

4.2 Att anlita tolk i praktiken

När en myndighet behöver kommunicera med en enskild person som inte behärskar svenska språket i tillräcklig grad behöver vissa åtgärder övervägas och ibland utföras. För det första behöver tolkbehovet bedömas och dokumenteras. Därefter behöver myndigheten bedöma om en yrkesverksam tolk ska anlitas eller om behovet, mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet, kan tillgodoses på annat sätt (se föregående avsnitt och avsnitt 3.6.1). Om myndigheten kommer fram till att en tolk behöver anlitas finns det särskilda tillvägagångssätt för detta som kan skilja sig mellan olika aktörer. I detta avsnitt redogör utredningen för dessa ovan nämnda steg.

4.2.1 Vem bedömer behovet av tolk?

Som tidigare nämnts finns ett obligatoriskt krav på att myndigheten anlitar tolk när den enskilde behöver det för att kunna ta till vara sin rätt, exempelvis för att förstå ett ärendes innehåll eller själv göra sig förstådd. Ytterst är det alltid myndigheten som avgör om och i vilken utsträckning det finns ett behov av tolk i det enskilda ärendet (se avsnitt 3.6.1).

När en person vänder sig till en myndighet är det därför en grundläggande åtgärd att behovet av tolk så snart som möjligt utreds. Generellt sett är det den person – en handläggare eller annan tjänsteman – som först kommer i kontakt med den enskilde som bedömer om behov av tolk finns. Bedömningen om tolk behövs ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen av tolkbehovet är i första hand omständigheter hänförliga till den enskilde, ärendets karaktär och myndigheternas interna språkresurser av intresse (se vidare avsnitt 3.6.1). I somliga fall, när dokumentation om den aktuella personen har överlämnats från en annan myndighet, kan det dock hända att behovet av tolk redan har bedömts där och antecknats i de aktuella handlingarna.

Hur myndigheterna i praktiken dokumenterar tolkbehovet kan skilja sig åt. Det är dock viktigt att myndigheten dokumenterar en bedömning att behov av tolk saknas, är begränsat eller kan tillgodoses genom myndighetens personal.¹¹

4.2.2 Vilken typ av tolk behövs?

Efter att ha konstaterat att tolk behövs i ett samtal med en enskild person behöver ställning tas till om det finns anledning att anlita en tolk med viss kompetens. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 3.5.1 delas tolkar generellt sett in i fyra kategorier: auktoriserade tolkar, auktoriserade tolkar med speciell kompetens, utbildade tolkar och övriga tolkar. Kategoriindelningen har sin grund i tolkarnas olika dokumenterade kompetensnivåer.

I vissa situationer finns det reglering som kräver att tolk med viss kompetens i första hand ska anlitas (se avsnitt 3.6.2 och 3.6.3). Det kan också förhålla sig så att den enskildes omständigheter påkallar

¹¹ Se t.ex. Justitieombudsmannen (2022a).

att en tolk med särskild kompetens anlitas, exempelvis tolk med inriktning mot barn.

4.2.3 Upphandling av tolktjänster

När en myndighet har gjort bedömningen att omständigheterna är sådana att en tolk behöver anlitas finns olika tillvägagångssätt för att genomföra en sådan beställning. Myndigheter har ofta tillgång till ramavtal med olika *tolkförmedlingar* för att snabbt och effektivt kunna tillgodose behovet av tolk när det uppstår. Såväl offentliga myndigheter som den privata sektorn använder sig av tolkförmedlingars tjänster. Likaså finns det både offentliga och privata tolkförmedlingar i Sverige.

Samhällets nyttjande av tolktjänster präglas i betydande grad av hur stat, kommuner och regioner ska förhålla sig till regelverket för offentlig upphandling. Tolktjänstmarknaden vilar på ett stort antal fria och inbördes oberoende yrkesutövare (frilanstolkar), och fokus på upphandlingsarbetet har kommit att ligga på förmedlingstjänster från bolag som kan samordna och erbjuda efterfrågade tolktjänster, det vill säga tolkförmedlingar.¹²

Med upphandling avses här de åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar för att anskaffa tjänster genom tilldelning av kontrakt (1 kap. 2 § lagen [2016:1145] om offentlig upphandling). Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet upphandlar och förvaltar ramavtal för statliga myndigheter för att effektivisera upphandlingarna för sådana varor och tjänster som statliga myndigheter upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.

Ett ramavtal är ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod (1 kap. 20 § lagen om offentlig upphandling). Ramavtal anses vara en effektiv och användbar avtalsform när den upphandlande myndigheten, med rimlig grad av säkerhet, kan förutse framtida återkommande behov av anskaffningar och vill planera för dessa. Endast de upphandlande myndigheter som angetts i ramavtalet får avropa ifrån

¹² SOU 2018:83 s. 184.

detta. I ett ramavtal med flera leverantörer med alla villkor fastställda kan tilldelning exempelvis ske via en fastställd rangordning.¹³

Kammarkollegiets ramavtal för tolktjänster

Som huvudregel ska en statlig myndighet (och en kommun när det gäller informationsteknik) använda Kammarkollegiets ramavtal, om myndigheten inte anser att en annan form av avtal sammantaget är mer fördelaktigt. I så fall ska myndigheten underrätta Kammarkollegiet om skälen till detta (2–4 §§ förordningen [1998:796] om statlig inköpssamordning och 8 a § förordningen [2007:824] med instruktion för Kammarkollegiet).

Kammarkollegiets ramavtal omfattar förmedling av tolkar för utförande av uppdrag avseende både platstolkning och distanstolkning (se vidare avsnitt 4.3.4 och 4.3.5). Inom distanstolkning kan val göras av förbokad tolkning via skärm, telefon eller i av kunden anvisad lokal. Avrop sker länsvis genom fastställd rangordning. Ramavtalet omfattar inte konferenstolkning och teckenspråktolkning. Vidare har Kammarkollegiet ett särskilt ramavtal för tolkförmedlingstjänster i form av distanstolkning utan krav på förbokning.¹⁴

När det gäller tolkförmedlingstjänster tillhandhåller alltså Kammarkollegiet ett gemensamt statligt ramavtal. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har dock valt att teckna egna ramavtal (se vidare avsnitt 4.4.1 och 5.2.3).

Direktupphandling av tolkar

Viss direktupphandling av tolktjänster förekommer inom offentlig sektor, vid sidan av ramavtalen för tolkförmedlingstjänster. Inom staten gäller detta främst domstolarna, men det förekommer även vid andra myndigheter. Orsaken kan bland annat vara otillräcklig tillgång på tolkar genom upphandlade förmedlingar, med de tidskrav eller speciella önskemål som kan gälla. Det kan också finnas geografiska skäl, då lokalt tillgänglig platstolk föredras.

Tidigare gjordes bedömningen att tolktjänster i domstol är en sådan juridisk tjänst som är undantagen från upphandlingsreglerna i

¹³ Upphandlingsmyndigheten (2026).

¹⁴ Kammarkollegiet (2026).

lagen om offentlig upphandling. Kammarrätten i Stockholm¹⁵ har dock kommit fram till att tolktjänster, och inte enbart tolkförmedlingstjänster, är upphandlingspliktiga. Numera anlitar därför domstolarna som huvudregel tolkar via upphandlat ramavtal. I de fall ramavtalsleverantörerna inte kan leverera har domstolen mot bakgrund av kammarrättens avgörande möjlighet att vända sig direkt till tolk med sin beställning, åtminstone upp till och med direktupphandlingsgränsen.¹⁶

4.3 Hur går tolkningen till?

I stora drag handlar tolkning om att möjliggöra muntlig kommunikation mellan människor som behöver kommunicera med varandra men inte har ett gemensamt språk att samtala på. Tolkens huvudsakliga uppgift är att i realtid återge muntliga yttranden på ett annat talat språk.

När en myndighet har anlitat en tolk är nästa steg att genomföra det tolkade mötet med den enskilde. I detta avsnitt redogör utredningen för olika tillvägagångssätt och tekniker för språktolkning som kan användas vid ett sådant möte.

4.3.1 Simultantolkning

Vid simultantolkning sker tolkning samtidigt som originalbudskapet framförs. Vanligtvis krävs viss teknisk utrustning, till exempel tolkabin och hörlurar.¹⁷

Simultantolkning kräver hög koncentrationsförmåga och vid längre tolkning behövs flera tolkar som avlöser varandra, normalt minst en eller flera gånger per halvtimme. Tolkarna bör i förväg få tillgång till förberedande material, till exempel presentationer av ämnet.¹⁸

¹⁵ Kammarrätten i Stockholms mål nr 3095-22.

¹⁶ Domstolsverket (2023).

¹⁷ Nationalencyklopedin (2026).

¹⁸ SOU 2018:83 s. 97.

4.3.2 Konsekutivtolkning

En annan tolkteknik är konsekutivtolkning, där tolkning sker i pauser i framställningen. Lång konsekutiv är en teknik som förekommer i samband med till exempel föredrag på ett språk som inte alla i publiken förväntas förstå. Tolken tar anteckningar och återger 5–10 minuters tal åt gången på ett annat språk.

Kort konsekutivtolkning är den vanligaste tekniken vid tolkning av dialoger, det vill säga vid två- eller flerpartssamtal. Det innebär att tekniken även är den vanligaste inom offentlig sektor. Tolken återger det som sägs undan för undan, vanligtvis en eller ett par meningar åt gången, och vid behov med hjälp av stödanteckningar. Kommunikationen sker åt båda hållen och mötesdeltagare turas om att tala. Tolken har en samordnande funktion i samtalet. Även denna typ av tolkning kräver hög koncentrationsförmåga och gynnas av att tolken har möjligheter att förbereda sig utifrån underlag om det möte som ska tolkas.¹⁹

4.3.3 Viskningstolkning

Viskningstolkning är en simultantolkningsteknik där normalt ingen tolkteknisk utrustning används. Tekniken används när ett möte hålls på ett språk och någon eller några deltagare behöver tolkning för att kunna följa det som sägs och för att själva kunna hålla ett anförande eller delta i en debatt. Tolken sitter bakom mötesdeltagaren och tolkar med låg röst. Viskningstolkning fungerar bäst vid kortare möten och under förutsättning att endast ett fåtal deltagare behöver tolkning. Tekniken ställer lika stora krav på tolkens tolk- och språkfärdighet som simultantolkning med tolkteknisk utrustning. Viskningstolkning används bland annat vid domstolsförhandlingar.

4.3.4 Platstolkning

I verksamheter och avtal används begreppet platstolk eller påplatstolk. Det är en form av kontakttolkning där tolken är fysiskt på samma ställe som klient och myndighet. Begreppen är väl etablerade och förekommer frekvent. Fördelar med denna typ av tolkning är att tolken

¹⁹ SOU 2018:83 s. 97.

även har tillgång till synintryck, till exempel minspel och gester, vilket kan vara avgörande för att kunna återge yttranden korrekt. Dessutom minskar risken för tekniska avbrott, som kan förekomma vid distanstolkning.

4.3.5 Distanstolkning

Distanstolkning eller fjärrtolkning kan delas in i undergrupperna telefontolkning och videotolkning, eller mer generisk skärmtolkning. Distanstolkning innebär att tolken tolkar via telefon, video eller bildtelefoni. Möjligheter att distanstolka kan öka tillgängligheten till sådana tolkar som bedöms lämpliga för den aktuella uppgiften, men inte har möjlighet att ta sig till mötet.²⁰

Distanstolkning kan organiseras i större skala genom ett callcenter med anpassad utrustning och för distanstolkning lämpliga lokaler, till exempel i tolkförmedlings regi. Denna form av tolkning kan ibland även benämnas som expresstolkning eller direkttolkning.

4.3.6 Relätolkning

Relätolkning innebär tolkning mellan två språk med stöd av ett tredje, vilket kan användas om inte direkt tolkning mellan svenska och annat språk kan ske. Väljs relätolkning som metod kan myndigheter även söka tolk på distans, även utomlands, för att översätta från klientens språk till engelska eller annat större språk. Det kan då krävas två tolkar, där den första tolkar från klientens språk till reläspråket (vanligen engelska eller annat världsspråk), och nästa tolk tolkar vidare till svenska. Den formen av tolkning innebär att myndigheter kan få tillgång till tolktjänster över hela världen, förutsatt att teknisk samordning kan ske. Det kan lösa behov då det gäller för Sverige ovanliga språk, där tolkkompetens kanske helt saknas i landet.

²⁰ SOU 2018:83 s. 98 f.

4.4 Exempel på hur myndigheter använder tolk och andra språklösningar

I avsnitt 4.1.3 har utredningen redogjort för olika sätt på vilka myndigheter överbryggar språkbarriärer mellan deras personal och enskilda i muntliga situationer. I detta avsnitt redogör utredningen för exempel på hur olika myndigheter arbetar med tolkning och andra språklösningar som språkstöd och tekniska hjälpmedel.

4.4.1 Hur olika myndigheter använder tolk

Precis som myndigheternas uppdrag och verksamheter skiljer sig gör också deras tolkanvändning det. För en del myndigheter som frekvent möter utlandsfödda är tolkanvändning en del av vardagen. Dessa myndigheter har ofta detaljerade interna styrdokument som ger ledning kring bedömning av tolkbehov, beställning av tolk med mera. Andra myndigheter kanske bara undantagsvis använder tolk medan vissa aldrig ställs inför situationen.

En myndighet som dagligen använder sig av tolk i samtal med enskilda är *Arbetsförmedlingen*. Exempel på situationer då Arbetsförmedlingen använder tolk är i samtal med en arbetssökande eller arbetsgivare, i gruppaktiviteter, insatser och program samt vid introduktion och uppföljning av erbjudanden och tjänster. Arbetsförmedlingen använder sig både av tolk på plats och på distans. Tolk på plats används enbart vid planerade fysiska möten, vilket i genomsnitt motsvarar 600 tolktillfällen per månad. Fysiska möten sker i regel med de kunder som bedöms stå längst från arbetsmarknaden. När det gäller distanstolk används sådana betydligt oftare, i genomsnitt vid 15 500 möten per månad. Dessutom använder sig Arbetsförmedlingen emellanåt av expresstolk. Det sker vid så kallade personliga distansmöten, som äger rum när en kund ringer Arbetsförmedlingen och får hjälp på digital väg, antingen via telefon eller videosamtal.²¹

När det gäller *Försäkringskassan*, en annan stor och central myndighet, är handläggningen till största del skriftlig. Det är alltså relativt få av myndighetens förmåner som utreds med stöd av muntliga inslag, så kallade utredningssamtal. Behov av tolk uppstår dock i förekom-

²¹ Arbetsförmedlingens underlag till utredningen.

mande fall i samband med sådana utredningssamtal. Det gäller i första hand inom förmånerna sjukersättning, aktivitetsersättning, sjukpenning, assistansersättning samt inom kontroll och omprövning. Inom ramen för vissa förmåner sker möten och muntliga utredningar löpande. Sådana utredningar sker med fördel fysiskt på plats med den försäkrade. Vid planerad kommunikation i ett ärende har Försäkringskassan bedömt att det på grund av informationens komplexitet ofta är bäst att använda tolk.²²

Det är vanligt förekommande att tolk används inom *kommuner*, som i många fall dagligen möter utlandsfödda personer. Det förekommer dels inom ramen för ärendehandläggning, dels i andra situationer som exempelvis i samband med samhällsorientering av nyanlända (7 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). En verksamhet som finns i alla kommuner och som ofta kommer i kontakt med utlandsfödda som behöver tolk är socialtjänsten. Socialtjänsten bör anlita tolk vid behov i ärenden som rör ingripanden mot någon enskild, till exempel en utredning om barn som far illa eller ett tvångsingripande.²³

Merparten av de samtal och utredningar som genomförs på *Migrationsverket* sker med hjälp av tolk. Det är berörd handläggare av ett visst ärende som bedömer om tolkbehov finns. Migrationsverket använder sig av såväl tolk på plats som tolk på distans. Migrationsverket har dock bedömt att platstolkning bör ske i vissa fall beroende på ärendets karaktär, som när ärendet rör särskilt sårbara personer. Vid enklare informationsgivning och liknande samtal kan Migrationsverket använda sig av tolkar ”on demand”. Det innebär att tolk inte behöver förbokas, utan kan nås på telefon med kort varsel. Tolkar används även emellanåt i Migrationsverkets receptioner. Det är vanligt att enskilda kommer dit och ställer frågor av mer allmän karaktär. Verket kan därför under dagtid ha tolkar i vissa mer frekvent förekommande språk tillgängliga i receptionen. För oplanerade besök har Migrationsverket även möjlighet att använda sig av så kallade ”callcenters”. Dessa bemannas av tolkar under kontorstid. I vilka fall tolk via callcenter används beror på vilken kompetens som krävs för det aktuella ärendet. Enligt Migrationsverket finns det ibland anledning att använda tolk trots att en sökande generellt sett kan behärska svenska språket. Detta kan vara i ärenden där Migrations-

²² Försäkringskassans underlag till utredningen.

²³ Socialstyrelsen (2021a) s. 276.

verket ska utreda saker av känslig natur, eller använda svårare begrepp, exempelvis vid utredning av människohandel eller våld.²⁴

Även *regionerna* är i egenskap av huvudman för hälso- och sjukvården frekventa tolkanvändare, vilket inte minst framgår av statistiken i avsnitt 5.1. Utöver att anlita tolk till enskilda möten med patienter har regionerna även andra tillvägagångssätt för att överbrygga språkbarriärer, bland annat för att kunna utröna själva tolkbehovet. Utredningen har haft kontakt med Region Skåne, som har uppgett att ett sätt att hantera tolkbehov vid oplanerade besök är att använda sig av väntrumstolkar på ett antal olika språk, som kan tolka vid oplanerade besök. Som hjälpmedel för att identifiera vilket språk den enskilde behöver tolk på, till exempel vid fysiskt besök i en reception, finns även 1177 Vårdguidens tolkkarta.²⁵

Trafikverket ansvarar för vissa uppgifter där frågan om tolkning kan aktualiseras. Det gäller till exempel genomförande av kunskapsprov och körprov för körkort och taxiförarlegitimation och kunskapsprov för yrkeskunnande för trafiktillstånd och yrkesförarkompetens.²⁶ Trafikverket Förarprov genomför omkring 1,6 miljoner fysiska möten varje år.²⁷ Trafikverket erbjuder översatta kunskapsprov på 14 olika språk. För sökanden som inte behärskar det svenska språket och där provet inte finns översatt till ett språk som sökanden behärskar, ska Trafikverket efter ansökan anlita tolk, om det behövs. Trafikverket använder sig även emellanåt av tolk när myndigheten på uppdrag av Försäkringskassan utreder behovet av bilstöd²⁸.

4.4.2 Hur myndigheter använder tekniska hjälpmedel

Som redogjorts för i avsnitt 4.1.4 finns redan i dagsläget flera tekniska lösningar för att övervinna språkbarriärer, bland annat med hjälp av AI. Svenska myndigheter befinner sig enligt utredningens uppfattning generellt sett i ett utforskande stadium när det gäller tekniska lösningar för tolkning, även om det förekommer att sådana används redan i dag. Myndigheter som har uppgett att de undersöker möjligheten att använda sådana tjänster i framtiden är bland annat Arbets-

²⁴ Migrationsverkets underlag till utredningen.

²⁵ Region Skånes (Kognition och migration) underlag till utredningen.

²⁶ Förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket samt Trafikverket (2026).

²⁷ Trafikverket (2026).

²⁸ Bilstöd ges för anpassningar av ett fordon för människor med funktionsnedsättningar.

förmedlingen²⁹, Försäkringskassan³⁰ och Migrationsverket³¹. Tekniska hjälpmedel, såsom exempelvis översättningsappar, används redan i dagsläget i begränsad omfattning inom kommuner och regioner.³²

4.4.3 Hur myndigheter använder språkstöd och flerspråkig service

Som komplement till att använda tolk använder sig myndigheterna även av språkstöd och flerspråkig service (se avsnitt 4.1.3). En del myndigheter gör det mer systematiserat, medan andra konstaterar att det förekommer att anställda som behärskar flera språk emellanåt talar med enskilda på ett annat språk än svenska.

Arbetsförmedlingen erbjuder inte flerspråkig service, men konstaterar att det sannolikt förekommer att anställda emellanåt kommunicerar på andra språk än svenska i enklare ärenden. Arbetsförmedlingen har bedömt att det saknas hinder mot att kommunikationen mellan myndighetens medarbetare och arbetssökande eller arbetsgivare i vissa fall sker på annat språk än svenska. Arbetsförmedlingen har också flerspråkig information på sin websida som enskilda kan ta del av.³³

Försäkringskassan konstaterar att typen av kommunikation och informationens komplexitet kan variera vid oplanerade samtal i ett ärende. Flerspråkiga handläggare och skriftlig information på andra språk kan ofta motverka att behov av oplanerad kommunikation i ett ärende uppstår, men kan inte helt och hållet ersätta tolkanvändning i detta sammanhang. När det gäller generell information kan sådan ofta ges skriftligen på andra språk än svenska via bland annat Försäkringskassans hemsida och sociala medier³⁴. Försäkringskassan erbjuder service genom så kallade språkmöten på sammanlagt 12 andra språk än svenska³⁵. Språkmöten är inte en tolktjänst utan en kommunikation direkt på ett annat språk.³⁶ Det avser i första hand frågor som kan hanteras inom ramen för kundservice. En person kan få hjälp med

²⁹ Arbetsförmedlingens underlag till utredningen.

³⁰ Försäkringskassans underlag till utredningen.

³¹ Migrationsverkets underlag till utredningen.

³² Sveriges kommuner och regioners underlag till utredningen.

³³ Arbetsförmedlingens underlag till utredningen.

³⁴ Försäkringskassan (2018).

³⁵ Arabiska, engelska, finska, franska, meänkieli, polska, samiska, somaliska, spanska, tigrinja, turkiska och tyska.

³⁶ Försäkringskassan (2025a).

flera saker via språkmöten, dock inte med att få beslut i vissa frågor. Däremot kan sådant som antecknas under ett språkmöte ligga till grund för ett senare beslut om ersättning. Det kan emellanåt vara svårt att dra gränsen mellan ren kundservice och ärendehandläggning. Om den särskilda formuleringen i ett visst avseende är av vikt ska dock tolk anlitas. Information ges även genom självbetjäningstjänster och sociala medier på ett flertal andra språk än svenska. En särskild Facebooksida på arabiska följs exempelvis av ett stort antal personer.³⁷

Migrationsverkets omfattande behov av tolkar och språktjänster ställer också krav på ökad effektivisering. Egna medarbetares språkkunskaper används sedan tidigare för att effektivisera användningen av tolkar. Migrationsverket har dock som rutin, inte minst av rätts-säkerhetsskäl, att trots tillgänglig språkkunskap ändå anlita en extern tolk inom ramen för handläggning av ärenden. Att kunna använda medarbetares språkkunskaper är dock värdefullt exempelvis i myndighetens reception eller för att avgöra om ett dokument innehåller information som bör översättas.³⁸

4.4.4 Hur olika myndigheter förhåller sig till anhöriga som tolkar

Som redogjorts för i avsnitt 4.1.1 och 4.1.2 förekommer det även att anhöriga, såväl vuxna som barn, tolkar i samtal hos svenska myndigheter. I vilken mån detta tillåts skiljer sig i viss mån mellan myndigheterna, varav vissa tillämpar nolltolerans medan andra öppnar upp för möjligheten om omständigheterna tillåter det.

Arbetsförmedlingen tillåter generellt sett inte att anhöriga, inbegripet barn, tolkar. Undantag kan göras i enkla ärenden, exempelvis för att uppge en adress eller liknande. Myndigheten får då göra en behovsprövning dels utifrån ärendets art, dels utifrån de språkkvalifikationer som faktiskt finns i partens omgivning.³⁹

Försäkringskassan har bedömt att det generellt sett är olämpligt att låta en anhörig eller nära vän tolka, eftersom både Försäkringskassan och den enskilde behöver kunna lita på tolkens objektivitet. Det kan även vara obehagligt och integritetskänsligt för den enskilde att en nära anhörig får del av sådana uppgifter, vilket kan göra det

³⁷ Försäkringskassans underlag till utredningen.

³⁸ Migrationsverkets underlag till utredningen.

³⁹ Arbetsförmedlingen (2025).

svårt för den enskilde att tala obehindrat. Försäkringskassan har vidare gjort bedömningen att barn som huvudregel inte ska tolka åt sina föräldrar eller andra vid samtal med myndigheten. Försäkringskassan ansvarar för att ordna en tolk när det behövs så att inte ett barn behöver, eller känner sig tvungen att, tolka. Det gäller även om barnet uppger att han eller hon vill tolka. Enligt Försäkringskassan kan det dock uppstå undantagssituationer när barn kan behöva förklara något enkelt för den vuxna. Hänsyn ska då tas till barnets bästa samt dess ålder och mognad. Det som ska förklaras måste vara av enkel natur och av vikt för den vuxna. Det ska heller inte finnas något tillgängligt alternativ eller någon möjlighet att lämna informationen vid ett senare tillfälle. Det som ska förklaras får inte gälla ärendets innehåll eller konsekvenser.⁴⁰

När det gäller *kommuner* och *regioner* har SKR i ett remissvar⁴¹ till Tolkutredningens betänkande SOU 2018:83 uttalat att det är problematiskt att använda barn som tolk och att det kan vara oförenligt med barnkonventionen. SKR underströk även att det är olämpligt att vuxna anhöriga används som tolk. Socialstyrelsen har vidare, i förhållande till *socialtjänsten*, pekat på att det kan vara svårt för släktingar och vänner att inse tolkens roll, varför det kan vara direkt olämpligt att anlita dem som tolkar. Barn bör inte användas som tolkar. Dels medför en sådan roll en olycklig ansvarsförskjutning i familje-, släkt- eller vänskretsen, dels är deras språk inte så utvecklat att de kan tolka nyanser eller det fackspråk som tjänstemannen använder.⁴² *Region Skåne* har i sina riktlinjer för språktolkservice inom hälso- och sjukvården slagit fast att tolkning med hjälp av en person med familjeband till patienten inte ska förekomma. Det betonas även att om patienten är ett barn som behärskar det svenska språket, medan medföljande förälder inte gör det, är det angeläget att även i det fallet anlita tolk.⁴³

Trots det framgår av en rapport upprättad av Region Skåne att det förekommer situationer då anhöriga, inklusive barn, används som informella tolkar i hälso- och sjukvården. I majoriteten av fallen har anhöriga använts som informell tolk utifrån patientens önskemål, om situationen har varit akut eller om man i förväg inte känt till att personen är i behov av tolk. I en del fall har även barn som varit patienter själva tolkat mellan sina föräldrar och vårdpersonal. Enkätsvaren visar

⁴⁰ Försäkringskassan (2025), s. 42.

⁴¹ Sveriges kommuner och regioner (2019), s. 7 f.

⁴² Socialstyrelsen (2021a), s. 277.

⁴³ Region Skåne (2006).

att över en fjärdedel har haft sitt barn som tolk under minst ett vårdmöte och över en tredjedel har haft en släkting eller vän som tolkat åt dem i hälso- och sjukvård.⁴⁴

Migrationsverket tillåter inte att anhöriga och bekanta tolkar åt enskilda inom ramen för ärendehandläggningen.⁴⁵ Detsamma gäller inom *Sveriges domstolar*.⁴⁶

Skatteverket konstaterar att kompetensen hos den enskildas närmaste krets tas med i bedömningen om tolk behöver anlitas. Däremot är det enligt Skatteverket olämpligt att barn används som tolk, då det är svårt att förena med synsättet att alla åtgärder som rör barn ska vara med barnets bästa i främsta rummet.⁴⁷

⁴⁴ Region Skåne (Kunskapscentrum migration och hälsa, 2019), s. 45 och 53.

⁴⁵ Migrationsverkets underlag till utredningen.

⁴⁶ Sveriges domstolars underlag till utredningen.

⁴⁷ Skatteverket (2026).

5 Myndigheternas tolkkostnader

Utredningen har varken till uppdrag eller syfte att ta fram en exakt beräkning av hur stora den offentliga sektorns kostnader för språktolkning är. Utredningen har inte heller de resurser som krävs för att göra en helomfattande undersökning av samtliga myndigheters kostnader. Det bör vidare understrykas att det föreligger vissa svårigheter med att beräkna dessa kostnader. Dels redovisar en del myndigheter inte kostnader för språktolkning separat, utan tillsammans med bland annat kostnader för teckenspråkstolkning och andra typer av tolkning. Dels är det inte givet vad som ingår i redovisade kostnader för språktolkning. Det kan till exempel vara oklart om förmedlingskostnad och administrativa kostnader inom myndigheten ingår i de redovisade kostnaderna.

Mot bakgrund av dessa begränsningar är det viktigt att poängtera att utredningens beräkningar avseende myndigheternas kostnader är *ungefärliga*. Redogörelsen i detta kapitel syftar därmed i första hand till att ge en bild av vilka myndigheter som i störst utsträckning använder tolk och en fingervisning om vad myndigheternas totala kostnad för språktolkning per år ungefär uppgår till.

5.1 Myndigheternas sammantagna kostnader för språktolk

Utredningen uppskattar att kostnaden för språktolk i offentlig sektor i dagsläget uppgår till omkring 1,6 miljarder kronor per år (se tabell 5.1). I avsnitt 5.2–5.4 redogör utredningen för hur de olika aktörernas kostnader beräknats.

Tabell 5.1 Uppskattning av myndigheternas sammantagna kostnader för språktolk

Kostnader per år (kronor)

	2022	2023	2024
Myndigheter som avropar på Kammarkollegiets ramavtal*	131 717 746	91 946 706	134 714 986
Migrationsverket	84 597 000	78 577 000	69 905 000
Arbetsförmedlingen	86 000 000	89 800 000	78 800 000
Kommuner	326 142 448	323 423 423	323 434 986
Regioner	856 123 926	857 397 665	818 488 536
Sveriges domstolar	147 780 773	150 382 745	167 274 120
Totalt	1 632 361 893	1 591 527 539	1 592 617 628

* Eftersom Sveriges domstolars samlade kostnader för tolk redovisas separat i tabellen är dess kostnader som hänför sig till avrop på Kammarkollegiets ramavtal borträknade från denna post.

Källa: Underlag till utredningen från Kammarkollegiet, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, 36 kommuner, 15 regioner samt egna beräkningar.

De myndigheter som utmärker sig när det gäller kostnadsnivåer är regionerna som står för över hälften av offentlig sektors sammantagna uppskattade kostnader för tolk åren 2022–2024. Därpå följer kommunerna vars andel motsvarar ungefär en femtedel av kostnaderna. Sveriges domstolar är tredje störst, med omkring tio procent av kostnaderna. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen står för ungefär fem procent var av kostnaderna som anges i tabellen.

5.2 Beräkning av statliga myndigheters tolkkostnader

Som konstaterats i avsnitt 4.2.3 köper statliga myndigheter in tolktjänster på olika sätt. Huvudregeln är att detta sker med stöd av Kammarkollegiets ramavtal. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har dock genomfört egna upphandlingar och dessa myndigheters kostnader redovisas därför separat.¹

Som framgår i avsnitt 4.2.3 förekommer det också att myndigheter som avropar på Kammarkollegiets ramavtal emellanåt – när förutsättningar och skäl finns för detta – direktupphandlar tolktjänster vid sidan av ramavtalet. Det innebär att vissa myndigheter som anges i

¹ Kammarkollegiet har även upplyst utredningen om att ytterligare några myndigheter har anmält avsteg från ramavtalen. Avstegen avser dock mindre uppdrag och dessa myndigheter avropar därmed till största delen från ramavtalet.

tabell 5.3 i själva verket kan ha högre kostnader för tolk än vad som anges i tabellen. Utredningen har dock inte haft möjlighet att kontrollera i vilken omfattning myndigheter direktupphandlar tolktjänster vid sidan av ramavtalen. Utredningen har emellertid uppmärksammat på att Sveriges domstolar, som är en av de största tolkanvändarna, har nästan dubbelt så stora kostnader för tolk jämfört med vad som framgår av statistiken över avrop från Kammarkollegiets ramavtal. Trots att Sveriges domstolar är en av de myndigheter som använder Kammarkollegiets ramavtal har utredningen därför valt att i ett separat avsnitt även redogöra för Sveriges domstolars totala kostnader.

5.2.1 Myndigheter som avropar på Kammarkollegiets ramavtal

I tabell 5.2 anges myndigheternas sammantagna avrop på Kammarkollegiets ramavtal för tolktjänster åren 2022, 2023 och 2024.

Tabell 5.2 Myndigheternas totala avrop på Kammarkollegiets ramavtal för tolktjänster 2022–2024

Summa avrop (kronor)		
2022	2023	2024
205 037 619	153 476 433*	221 569 859

* Enligt Kammarkollegiet beror den – i förhållande till övriga år – lägre omsättningen på att ramavtalen skiftades under 2023, dvs. att ett ramavtal löpte ut och ett nytt startades upp.

Källa: Kammarkollegiets underlag till utredningen.

De två myndigheter som står för den absolut största delen av avropen är Polismyndigheten (44,57 procent) och Sveriges domstolar (37,85 procent). Resterande myndigheter bland de tio som under åren 2020–2024 har avropat tolktjänster i störst omfattning är Kriminalvården, Trafikverket, Försäkringskassan, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Statistiska centralbyrån, Skatteverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (se tabell 5.3).

**Tabell 5.3 Myndigheter som avropat mest
 på Kammarkollegiets ramavtal 2020–2024**

Summa avrop per myndighet (kronor) jämte procentandel

Myndighet	Summa avrop	Procent
Polismyndigheten	423 676 135	44,57
Sveriges domstolar	359 789 967	37,85
Kriminalvården	51 923 897	5,46
Försäkringskassan	38 108 357	4,01
Trafikverket	34 391 466	3,62
Tullverket	22 465 872	2,36
Ekobrottsmyndigheten	10 777 621	1,13
Statistiska centralbyrån	4 422 907	0,47
Skatteverket	3 458 455	0,36
Specialpedagogiska skolmyndigheten	1 625 205	0,17
Totalt	950 639 882	100

Källa: Kammarkollegiets underlag till utredningen.

För år 2024 ser kostnaderna för de tjugo myndigheter som avropade mest på ramavtalet ut enligt följande.

**Tabell 5.4 De 20 myndigheter som avropat mest
 på Kammarkollegiets ramavtal 2024**

Summa avrop per myndighet (kronor) jämte procentandel

Myndighet	Summa avrop	Procent
Polismyndigheten	89 737 803	40,58
Sveriges domstolar	86 883 858	39,29
Kriminalvården	10 420 430	4,71
Försäkringskassan	8 896 301	4,02
Trafikverket	8 895 680	4,02
Tullverket	4 853 717	2,19
Ekobrottsmyndigheten	3 052 680	1,38
Statens servicecenter	1 931 780	0,87
Statistiska centralbyrån	1 435 202	0,65
Skatteverket	1 225 038	0,55
Centrala studiestödsnämnden	678 289	0,31
Specialpedagogiska skolmyndigheten	663 980	0,30
Rättsmedicinalverket	639 744	0,29
Statens institutionsstyrelse	402 339	0,18
Skolverket	328 677	0,15

Myndighet	Summa avrop	Procent
Pensionsmyndigheten	313 912	0,14
Åklagarmyndigheten	183 779	0,08
Skogsstyrelsen	133 939	0,06
Kronofogdemyndigheten	131 416	0,06
Kustbevakningen	114 057	0,05
Totalt	221 122 621	100

Källa: Kammarkollegiets underlag till utredningen.

5.2.2 Migrationsverket

Under perioden 2022–2024 hade Migrationsverket kostnader för tolk motsvarande drygt 233 miljoner kronor. I tabell 5.5 framgår Migrationsverkets kostnader för tolk fördelat på respektive år.

Tabell 5.5 Migrationsverkets kostnader för tolk 2022–2024

Kostnader per år (kronor)

2022	2023	2024
84 597 000	78 577 000	69 905 000

Källa: Migrationsverkets underlag till utredningen.

5.2.3 Arbetsförmedlingen

Under perioden 2022–2024 hade Arbetsförmedlingen kostnader för tolk motsvarande drygt 250 miljoner kronor. I tabell 5.6 framgår Arbetsförmedlingens kostnader för tolk fördelat på respektive år.

Tabell 5.6 Arbetsförmedlingens kostnader för språktolk 2022–2024

Kostnader per år (kronor)

2022	2023	2024
86 000 000	89 800 000	78 800 000

Källa: Arbetsförmedlingens underlag till utredningen.

5.2.4 Särskilt om Sveriges domstolar

Av uppgifter från Domstolsverket framgår att Sveriges domstolar under 2024 hade utgifter om drygt 167 miljoner kronor avseende tolk. Detta var en ökning med omkring 17 miljoner kronor jämfört

med 2023. År 2022 uppgick de sammantagna kostnaderna till knappt 148 miljoner kronor.² Den mer markanta kostnadsökningen mellan år 2023 och 2024 bedöms främst bero på ökningar inom familjemål och brottmål.³

I tabell 5.7 anges Sveriges domstolars och Domstolsverkets kostnader för tolkning för år 2022–2024 uppdelat på domstolsslag.

Tabell 5.7 Sveriges domstolars och Domstolsverkets kostnader för språktolkning 2022–2024 fördelat på domstolsslag

Kostnader per år (kronor)

Domstolsslag	2022	2023	2024
Domstolsverket	4 992	0	1 121
Förvaltningsrätt	12 424 478	12 527 261	13 566 860
Hovrätt	11 073 287	12 424 963	13 321 064
Hyses- och arrendenämnd	663 320	673 399	719 604
Högsta domstolen	55 168	91 633	35 640
Kammarrätt	2 609 573	2 772 753	2 409 004
Rättshjälpsmyndigheten	937	747	165 892
Tingsrätt	120 949 019	121 891 989	137 054 934
Totalt	147 780 773	150 382 745	167 274 120

Källa: Domstolsverkets underlag till utredningen.

Allmänna domstolar

Som framgår av tabell 5.7 står tingsrätterna för den absoluta merparten av Sveriges domstolars totala kostnader för tolk. År 2024 avgjorde tingsrätterna totalt 308 134 mål, varav 91 427 var tvistemål⁴. Av dessa tvistemål avgjordes 16 625 efter muntlig förhandling.⁵ Som framgår av tabell 5.8 utgjorde kostnaderna för tolk inom ramen för brottmål den i särklass största posten.

² Domstolsverkets underlag till utredningen.

³ Sveriges domstolar (2024) s. 125.

⁴ Förenklade övriga tvistemål, gemensam ansökan om äktenskapsskillnad, övriga familjemål och övriga tvistemål.

⁵ Domstolsverket (2024).

Tabell 5.8 Tingsrätternas kostnader för språktolkning 2022–2024 fördelat på måltyp

Kostnader per år (kronor)

	2022	2023	2024
Totala kostnader	120 949 019	121 891 989	137 054 934
– Varav brottmål	88 192 666	97 438 360	102 541 864
– Varav familjemål	18 754 562	15 328 868	17 270 717

Källa: Domstolsverkets underlag till utredningen.

När det gäller hovrätterna hänförs på samma sätt som i tingsrätterna de största kostnaderna för tolk till brottmålen. Den näst största kategorin är familjemål, med betydligt lägre belopp (se tabell 5.9).

Tabell 5.9 Hovrätternas kostnader för språktolkning 2022–2024 fördelat på måltyp

Kostnader per år (kronor)

	2022	2023	2024
Totala kostnader	11 073 287	12 424 963	13 321 064
– Varav brottmål	10 365 132	12 007 211	12 576 450
– Varav familjemål	21 184	22 336	150 980

Källa: Domstolsverkets underlag till utredningen.

Förvaltningsdomstol

När det gäller förvaltningsdomstolarna vittnar de i jämförelse med tingsrätterna lägre tolkkostnaderna om att de som huvudregel avgör mål utan muntlig förhandling. Avseende mål som trots allt avgörs efter muntlig förhandling står asylmålen för den största delen av tolkkostnaderna, tätt följt av mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen om psykiatrisk tvångsvård.

Tabell 5.10 Förvaltningsrätternas kostnader för språktolkning 2022–2024 fördelat på måltyp

Kostnader per år (kronor)

	2022	2023	2024
Totala kostnader	12 424 478	12 527 261	13 566 860
– Varav asylmål	4 674 975	4 091 303	4 585 566
– Varav mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga	4 031 811	3 571 896	4 350 269
– Varav mål enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård	1 199 642	2 175 576	1 573 983

Källa: Domstolsverkets underlag till utredningen.

När det gäller kammarrätterna är det mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga som står för nästintill samtliga kostnader för tolk (se tabell 5.11).

Tabell 5.11 Kammarrätternas kostnader för språktolkning 2022–2024 fördelat på måltyp

Kostnader per år (kronor)

	2022	2023	2024
Totala kostnader	2 609 573	2 772 753	2 409 004
– Varav asylmål	6 638	–	–
– Varav mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga	2 473 311	2 105 923	2 349 363
– Varav mål enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård	2 774	556 532	80

Källa: Domstolsverkets underlag till utredningen.

5.3 Beräkning av kommunernas tolkkostnader

Det har inte inom ramen för utredningens uppdrag varit möjligt att kontakta samtliga Sveriges 290 kommuner för att fastställa kommunernas totala kostnader för tolk. För att på ett så rättvisande sätt som möjligt ändå ge en bild av omfattningen av kommunernas kostnader för tolk har utredningen i stället gått till väga på följande sätt.

- Utredningen har skickat ett frågeformulär avseende tolkkostnader för åren 2022, 2023 och 2024 till 75 kommuner som efter samråd med SKR bedömts vara representativa för Sveriges kommuner som helhet.
- Av de 75 tillfrågade kommunerna svarade 50 på utredningens frågor.
- Av de 50 kommunerna var det 36 kommuner⁶ som kunde ange kostnader för språktolkning separat, det vill säga med kostnader för översättning och annan typ av tolkning borträknad.⁷ De 36 kommunernas sammantagna kostnader för språktolkning åren 2022, 2023 och 2024 har fått ligga till grund för utredningens beräkningar och redovisas i tabell 5.12.

Tabell 5.12 36 kommuners kostnader för språktolkning 2022–2024

Kostnader per år (kronor)

2022	2023	2024
88 231 284	93 415 103	95 029 240

Källa: De 36 kommunernas underlag till utredningen.

För att uppskatta samtliga 290 kommuners totala kostnader för språktolkning har utredningen gjort antagandet att det finns ett samband mellan tolkkostnaden och antalet utlandsfödda. Utifrån de 36 kommunernas uppgivna kostnader för språktolk åren 2022, 2023 och 2024 har utredningen därför beräknat en ungefärlig tolkkostnad per utlandsfödd i de 36 kommunerna⁸. Beräkningen gjordes på följande sätt.

- För var och en av kommunerna dividerades kostnaderna för tolk med antalet utlandsfödda kommuninvånare. Detta gav en ungefärlig kostnad för språktolk per utlandsfödd i respektive kommun. Beräkningen gjordes för 2022, 2023 och 2024.

⁶ Arboga, Arvidsjaur, Bräcke, Burlöv, Eskilstuna, Fagersta, Göteborg, Huddinge, Härjedalen, Hässleholm, Hudiksvall, Karlskrona, Kristinehamn, Kungsbacka, Kävlinge, Laholm, Landskrona, Linköping, Lund, Mellerud, Mölndal, Mörbylånga, Norrköping, Orust, Ragunda, Skövde, Stockholm, Södertälje, Tranemo, Upplands-Bro, Vetlanda, Värmdö, Västervik, Västerås, Ystad och Österåker.

⁷ I det följande benämns de 36 kommuner som kunnat ange kostnader för språktolk ”de 36 kommunerna”.

⁸ Utifrån Statistiska centralbyråns statistik över antal utlandsfödda i respektive kommun de aktuella åren.

- Därefter beräknades en genomsnittlig tolkkostnad per utlandsfödd för de 36 kommunerna för respektive år. De 36 kommunernas genomsnittliga kostnad för tolk per utlandsfödd redovisas i tabell 5.13.

Tabell 5.13 Genomsnittlig kostnad för språktolk per utlandsfödd i de 36 kommunerna 2022–2024

Kostnad per år (kronor)		
2022	2023	2024
152	149	147

Källa: De 36 kommunernas underlag till utredningen, Statistiska centralbyrån (2026) och egna beräkningar.

För att uppskatta samtliga 290 kommuners ungefärliga totala kostnader för språktolk åren 2022, 2023 och 2024 multiplicerades slutligen den genomsnittliga tolkkostnaden per utlandsfödd med antalet utlandsfödda i riket för respektive år. Uppskattningen av samtliga kommuners ungefärliga kostnader för språktolk åren 2022, 2023 och 2024 redovisas i tabell 5.14.

Tabell 5.14 Uppskattning av samtliga kommuners kostnader för språktolkning åren 2022–2024

Kostnader per år (kronor)		
2022	2023	2024
326 142 448	323 423 423	323 434 986

Källa: De 36 kommunernas underlag till utredningen, Statistiska centralbyrån (2026a) och egna beräkningar.

5.4 Beräkning av regionernas tolkkostnader

För att beräkna regionernas ungefärliga tolkkostnader för 2022, 2023 och 2024 gick utredningen till väga på ungefär motsvarande sätt som med kommunerna. Eftersom antalet regioner är betydligt färre än antalet kommuner, närmare bestämt 21 stycken, kontaktade utredningen dock samtliga med frågor om deras kostnader för språktolkning aktuella år. För att beräkna regionernas ungefärliga tolkkostnader har utredningen gått till väga på följande sätt.

- Utredningen har skickat ett frågeformulär avseende tolkkostnader för åren 2022, 2023 och 2024 till samtliga 21 regioner.
- Av samtliga regioner svarade 18 på utredningens frågor.
- Av de 18 regionerna kunde 15⁹ ange kostnader för språktolkning separat, det vill säga med kostnader för översättning och annan typ av tolkning borträknade¹⁰. De 15 regionernas uppgivna kostnader för 2022, 2023 och 2024 har fått ligga till grund för utredningens beräkningar och redovisas i tabell 5.15.

Tabell 5.15 De 15 regionernas totala kostnader för språktolk 2022–2024

Kostnader per år (kronor)

2022	2023	2024
618 751 913	639 885 597	610 900 211

Källa: De 15 regionernas underlag till utredningen.

För att uppskatta samtliga 21 regioners totala kostnader för språktolkning har utredningen gjort antagandet att det finns ett samband mellan tolkkostnaden och antalet utlandsfödda. Utifrån de 15 regionernas uppgivna kostnaderna för språktolk år 2022, 2023 och 2024 har utredningen därför beräknat en ungefärlig tolkkostnad per utlandsfödd i de 15 regionerna¹¹. Beräkningen gjordes på följande sätt.

- För var och en av regionerna dividerades kostnaderna för språktolk med antalet utlandsfödda regioninvånare. Detta gav en ungefärlig kostnad för språktolk per utlandsfödd i respektive region. Beräkningen gjordes för 2022, 2023 och 2024.
- Därefter beräknades en genomsnittlig tolkkostnad per utlandsfödd för de 15 regionerna för respektive år. De 15 regionernas genomsnittliga kostnad för språktolk per utlandsfödd redovisas i tabell 5.16.

⁹ Region Dalarna, Region Gävleborg, Region Halland, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköpings län, Region Kalmar län, Region Kronoberg, Region Norrbotten, Region Östergötland, Region Skåne, Region Sörmland, Region Uppsala, Region Västerbotten, Region Västmanland och Västra Götalandsregionen.

¹⁰ I det följande benämns de 15 regioner som kunnat ange kostnader för språktolk för ”de 15 regionerna”.

¹¹ Statistiska centralbyrån (2026).

Tabell 5.16 Genomsnittlig kostnad för språktolk per utlandsfödd i de 15 regionerna 2022–2024

Kostnad per år (kronor)		
2022	2023	2024
399	395	372

Källa: De 15 regionernas underlag till utredningen, Statistiska centralbyrån (2026) och egna beräkningar.

För att uppskatta samtliga 21 regioners ungefärliga totala kostnader för språktolk åren 2022, 2023 och 2024 multiplicerades slutligen den genomsnittliga tolkkostnaden per utlandsfödd med antalet utlandsfödda i riket respektive år. Uppskattningen av samtliga regioners ungefärliga kostnader för tolk för åren 2022, 2023 och 2024 redovisas i tabell 5.17.

Tabell 5.17 Uppskattning av samtliga regioners kostnader för språktolkning 2022–2024

Kostnader per år (kronor)		
2022	2023	2024
856 123 926	857 397 665	818 488 536

Källa: De 15 regionernas underlag till utredningen, Statistiska centralbyrån (2026a) och egna beräkningar.

6 Internationell utblick

Utredningen ska enligt direktiven göra en internationell utblick med särskilt fokus på våra nordiska grannländer. I detta kapitel redogör utredningen för regleringen av skyldigheten att använda tolk, avgifter för tolk och användandet av barn och anhöriga som tolkar i Norge, Finland, Danmark, Nederländerna och Tyskland.

Eftersom Danmark infört tolkavgift inom hälso- och sjukvården innehåller avsnittet om Danmark även en redogörelse för bakgrunden och motiven för den regleringen, samt ett avsnitt om erfarenheter, debatt och forskning.

6.1 Norge

6.1.1 Skyldighet att använda tolk

Enligt den norska tolklagen är offentliga organ¹ skyldiga att använda tolk när det är nödvändigt för att tillvarata rättssäkerhetens intressen eller för att ge lämplig hjälp och service. Vid bedömningen av om användningen av tolk är nödvändig ska vikt bland annat läggas vid om parterna i samtalet kan kommunicera ordentligt utan tolk, och på ärendets allvar och karaktär (§ 6 tolkeloven). Enligt regeringen är tröskeln för när det finns en skyldighet att använda tolk hög, och skyldigheten uppstår huvudsakligen i fall som har stor betydelse för den enskildes rättigheter och skyldigheter.²

Tolklagen är subsidiär till annan lagstiftning och gäller inte om det finns avvikande bestämmelser i andra författningar. Ytterligare reglering av användandet av tolk finns bland annat i domstolloven,

¹ Som offentliga organ räknas alla organ som omfattas av den norska förvaltningslagen, domstolarna, åklagarmyndigheten samt enskilda organ som fattar beslut eller utför tjänster för offentliga organs räkning. Dessutom omfattas privata skolor som godkänts enligt lag, § 2 tredje stycket lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven), LOV-2021-06-11-79.

² Prop. 156 L (2020–2021) s. 6.

konfliktrådsloven³ och krisesenterloven⁴. Av domstolloven följer bland annat att tolk ska användas när någon som inte behärskar norska ska delta i förhandlingen. I tvistemål kan domstolen avstå från att anlita en tolk om rättens ledamöter behärskar det främmande språket och parterna avstår från tolk (§ 135 lov om domstolene [domstolloven], LOV-1915-08-13-5). Enligt konfliktrådsloven har parterna rätt att biträdas av en tolk (§ 16 lov om konfliktrådsbehandling, LOV-2014-06-20-49). Av krisesenterlova följer att kommunen ska se till att brukare av boende- och dagvårdstjänster har tillgång till en tolk om det är nödvändigt för att de ska få en tillfredsställande service (§ 3 tredje stycket lov om kommunale krisesentertilbud, LOV-2009-06-19-44).

Av tolkeloven följer att från och med den 1 januari 2027 ska den tolk som anlitas alltid vara kvalificerad om tolkningen är nödvändig för att tillvarata rättssäkerhetens intressen eller för att ge lämplig hjälp och service. Detta gäller oavsett om skyldigheten att använda tolk följer av tolkeloven eller annan lag. Kravet på att anlita en kvalificerad tolk får dock frångås när det inte är rimligt att vänta tills en kvalificerad tolk finns tillgänglig, när det är nödvändigt i nödsituationer, eller när andra starka skäl talar för det. Med kvalificerad tolk avses en tolk som uppfyller kraven för registrering i det nationella tolkregistret (§ 7 tolkeloven).

6.1.2 Avgifter för tolk

Ett offentligt organ som bokat en tolk med stöd av bestämmelser i tolkeloven kan kräva att en enskild som uteblir från ett bokat möte betalar en avgift. Avgiften får dock endast tas ut om den enskilde kände till såväl att en tolk beställts som att en avgift kan tas ut vid utebliven inställelse. Avgiften vid utebliven inställelse får inte vara högre än det offentliga organets faktiska kostnad för tolken och inte

³ Lagen reglerar verksamheten i konfliktråden, som är statliga instanser för medling i både civila och vissa straffrättsliga ärenden. Syftet med konfliktråden är att parterna genom dialog ska söka gemensamma lösningar, vilket kan bidra till färre konflikter och förebyggandet av framtida brott.

⁴ Lagen reglerar kommunernas skyldighet att erbjuda stöd till personer som är utsatta för våld eller hot i nära relationer.

heller överstiga 657⁵ norska kronor (§ 11 tolkeloven och 20 § forskrift til tolkeloven [tolkeforskriften], FOR-2021-09-13-2744).

Tolkeloven innehåller inga ytterligare bestämmelser om offentliga organs möjlighet att ta ut avgifter för tolk. När förslaget till lagen remitterades 2019 efterfrågade regeringen dock remissinstansernas synpunkter på huruvida det borde införas en tolkavgift i vissa fall. Av de 27 remissinstanser som uttalade sig i frågan var det 25 som var tveksamma till att införa en avgift.⁶

6.1.3 Barn och anhöriga som tolkar

I Norge infördes 2016 ett förbud för förvaltningsmyndigheter att använda barn som tolk. Förbudet, som först följde av förvaltningsloven, överfördes med mindre ändringar till tolkeloven 2022. Genom detta utökades bestämmelsens tillämpningsområde då tolkeloven är tillämplig för alla organ som omfattas av den norska förvaltningslagen samt domstolarna, åklagarmyndigheten och enskilda organ som fattar beslut eller utför tjänster för offentliga organs räkning. Dessutom omfattas privata skolor som godkänts enligt lag (§ 2 tredje stycket lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. LOV-2021-06-11-79).

Av § 4 tolkeloven följer att offentliga organ inte ska använda barn till tolkning eller annan förmedling av information. Undantag kan göras när det är nödvändigt i nödsituationer eller vid tillfällen då det med hänsyn till barnet och omständigheterna i övrigt får anses vara försvarligt.

I förarbetena anges att nödsituationer då barn får användas som tolk kan uppstå när informationsförmedlingen inte kan vänta. Exempel på sådana situationer är larmsamtal, kontakter med ambulanspersonal eller sjukhuspersonal vid trafikolyckor, när väsentliga ekonomiska intressen kan räddas och när det kan bidra till att förhindra allvarliga brott. När det gäller tillfällen då det med hänsyn till barnet och omständigheterna i övrigt får anses vara försvarligt att använda barn som tolk framhåller regeringen att detta undantag kan tillämpas i

⁵ I bestämmelsen anges att avgiften inte får överstiga halva rettsgebyret. Rettsgebyret är en standardavgift som används för att fastställa storleken på olika offentliga avgifter inom rättsväsendet och andra förvaltningsområden. För år 2025 är rettsgebyret fastställt till 1 314 norska kronor (§ 2-1 forskrift etter rettsgebyrloven m.m. (rettsgebyrforskriften), FOR-1983-02-15-86.

⁶ Prop. 156 L (2020–2021) s. 63 f.

situationer där det är vanligt att barn förmedlar besked till sina föräldrar. Undantaget kan till exempel användas inom skolan men endast i fall då informationsförmedlingen rör mer triviala och vardagliga saker. Vid förmedling av komplex information eller i situationer som kan vara belastande för barnet ska barn inte användas som tolk.⁷

När tolkeloven infördes övervägde den norska regeringen att även reglera användandet av andra anhöriga som tolkar. Det ansågs dock inte vara nödvändigt då tolkelovens krav på att den som anlitas som tolk ska vara kvalificerad om tolkningen är nödvändig för att tillvarata rättssäkerhetens intressen eller för att ge lämplig hjälp och service (se ovan avsnitt 6.1.1). Vidare framhölls att det i de fall det är möjligt att frånga kravet på att använda en kvalificerad tolk medför tolkelovens krav på tolkens opartiskhet att användandet av anhöriga endast blir aktuellt i nödsituationer. Regeringen ansåg därför att de allmänna reglerna för användning av tolk var tillräckliga för att förhindra användningen av familjemedlemmar och släktingar som tolkar i de fall där detta är särskilt viktigt att undvika.⁸

6.2 Finland

6.2.1 Skyldighet att använda tolk

Enligt 26 § i den finska förvaltningslagen är en myndighet skyldig att ordna tolkning i ett ärende som kan inledas av en myndighet om en part inte behärskar det språk, finska eller svenska, som används vid myndigheten.

Skyldigheten att ordna tolk begränsas alltså till ärenden som kan anhängiggöras av en myndighet. I propositionen framhölls att de ärenden som avses vanligen är sådana där det främst är fråga om behandlingen av ett yrkande som har framförts av en myndighet och gäller en part. I allmänhet innebär ett sådant ärende att allmän fördel tillgodoses och att det samtidigt skapas en förpliktelse för en part. Bestämmelsens ordalydelse täcker också sådana ärenden som utöver att de kan bli anhängiga på en myndighets initiativ också kan anhängiggöras av en part. Det kan till exempel vara fråga om att ge socialhjälp till någon som är i uppenbart behov av sådan.⁹

⁷ Prop. 156 L (2020–2021) s. 29 och 90.

⁸ Prop. 156 L (2020–2021) s. 30.

⁹ RP 72/2002 rd s. 83.

Det finns inget som hindrar att en myndighet ordnar tolkning även i andra ärenden eller bistår med tolkning även till personer som inte är part i ett ärende. För att främja effektiviteten kan det även vara nödvändigt att ordna tolkning om ärendet inte går att utreda annars. Anledningen till att skyldigheten att använda tolk inte allmänt omfattar ärenden som blir anhängiga på en parts initiativ är att regeringen inte ansåg att det var realistisk att en sådan skyldighet skulle kunna uppfyllas med tanke på den bristande tillgången på tolkar.¹⁰

Förvaltningsdomstolarna är bland annat skyldiga att ordna tolkning om en myndighet som har handlagt ärendet i en tidigare handläggningsfas har varit skyldig att ordna tolkning eller översättning med stöd av förvaltningslagen (6 kap. 52 § lagen om rättegång i förvaltningsärenden, 808/2019). För de allmänna domstolarna gäller att de ska ordna tolk för såväl svaranden som målsäganden i brottmål. Vid tvistemål gäller i stället att parter som önskar få tolkning själv får skaffa den om inte domstolen med beaktande av sakens art bestämmer något annat (6 a kap. 2 § lagen om rättegång i brottmål, 689/1997 och 4 kap. 2 § tredje stycket RB, 4-000/1734).

Inom hälso- och sjukvården gäller att personal som inte behärskar det språk som patienten använder, i mån av möjlighet, ska anlita tolk för förmedling av upplysningar som patienten har rätt till. Motsvarande gäller inom socialvården avseende en klients rätt att få information om en utredning om åtgärdsalternativ (2 kap. 5 § andra stycket lagen om patientens ställning och rättigheter, 785/1992 och 2 kap. 5 § lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, 812/2000).

6.2.2 Avgifter för tolk

När en myndighet ordnar en tolk till en part i enlighet med 26 § förvaltningslagen tas ingen avgift ut. När det gäller ärenden som har blivit anhängiga på en parts initiativ är utgångspunkten i stället att det är parten som ordnar tolkning på egen bekostnad. I vissa fall kan dock kostnaden för tolkning bekostas av myndigheten även när ett ärende

¹⁰ RP 72/2002 rd s. 85.

initierats av en part. Så kan till exempel vara fallet i ärenden som rör en persons grundläggande försörjning.¹¹

I lagen om främjande av integration¹² finns bestämmelser om att en avgift för kostnaden för tolk i vissa fall får tas ut om en enskild uteblir från ett bokat besök. Om en invandrare eller integrationskund¹³ utan godtagbart skäl uteblir från vissa typer av bokade möten får kommunen eller Arbetskraftsmyndigheten ta ut en avgift för ordnandet av tolkning. Avgiften får högst uppgå till 56,70 euro. Avgiften får endast tas ut om uttaget av avgiften inte anses oskäligt och kommunen eller Arbetskraftsmyndigheten i samband med bokningen har meddelat att en avgift kan komma att tas ut samt på förhand gett anvisningar om avbokning av tiden (32 a § lagen om främjande av integration, 681/2023).

6.2.3 Barn och anhöriga som tolkar

I Finland finns inget uttryckligt förbud mot att använda barn som tolk.

Av förvaltningslagen följer att den som står i sådant förhållande till en part eller ett ärende att hans eller hennes tillförlitlighet kan äventyras inte får anlitas som tolk (65 § förvaltningslagen, 434/2003). Tillförlitligheten kan till exempel äventyras till följd av tolkens nära släktskap eller starka känslomässiga bindning till en part. Också ekonomiskt beroende kan betraktas som en i bestämmelsen avsedd faktor som äventyrar tillförlitligheten. Bestämmelsen är tillämplig även i de fall en part anlitar och bekostar en egen tolk, och en myndighet kan förbjuda en av parten vald tolk att verka i ett ärende om det kan anses att tolkens tillförlitlighet har äventyrats.¹⁴

¹¹ RP 72/2002 rd s. 83 och 85.

¹² Lagen är enligt 2 § tillämplig på den som har ett giltigt uppehållstillstånd, en registrerad uppehållsrätt eller ett uppehållskort.

¹³ Begreppet avser vanligtvis invandrare i inledningsskedet av integrationen.

¹⁴ RP 72/2002 rd s. 126.

6.3 Danmark

6.3.1 Skyldighet att använda tolk

I den danska förvaltningslagen saknas uttryckliga bestämmelser om när myndigheter är skyldiga att använda tolk. I bestämmelsen om vägledningsplikt anges dock att en förvaltningsmyndighet i den utsträckning det är nödvändigt ska ge vägledning och bistånd till personer som vänder sig till myndigheten (§ 7, stk. 1 lovbekendtgørelse nr. 433 af 22 april 2014). Enligt Justitieministeriets vägledning innebär bestämmelsen och den allmänna principen om förvaltningens utredningsplikt att förvaltningsmyndigheter i allmänhet ska försäkra sig om att de kan förstå och göra sig förstådda av utlänningar som kontakter myndigheterna. Beroende på omständigheterna ska myndigheterna därmed tillhandahålla tolkning när det behövs¹⁵.

Förvaltningslagens bestämmelse om vägledningsplikt är endast tillämplig vid handläggning av ärenden där beslut fattats eller kommer att fattas av en förvaltningsmyndighet. Det anses dock följa av god förvaltningssed att det även föreligger en skyldighet att ge medborgarna nödvändig vägledning om de regler som gäller inom myndighetens ansvarsområde. När den som kontakter myndigheten inte behärskar danska ska myndigheten därmed erbjuda tolkhjälp även vid ärenden som inte leder till att beslut fattas.¹⁶

Domstolar är skyldiga att använda tolk vid förhandlingar med, och förhör av, personer som inte behärskar danska. I tvistemål har en domstol dock möjlighet att avstå från att anlita tolk om ingen av parterna begär det och domstolen bedömer att den har tillräckliga kunskaper i det främmande språket (149 § stk. 1 Bekendtgørelse af lov om rettens pleje LBK nr 1160 af 05/11/2024).

6.3.2 Avgifter för tolk

Förvaltningslagen innehåller inga bestämmelser om uttag av avgifter för den tolkning som myndigheterna är skyldiga att tillhandahålla. Regeringen har framhållit att det knappast är möjligt att ta ut en tolkavgift utan särskilt författningsstöd.¹⁷

¹⁵ Justitieministeriet (1986), punkt 32.

¹⁶ Justitieministeriet (1986), punkt 201.

¹⁷ Sagsforløb 2024/1 LF 156 s. 40.

2018 infördes en speciell tolkavgift inom hälso- och sjukvården (50 § sundhetsloven samt bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven). Avgiften tas endast ut av personer som varit bosatta¹⁸ i Danmark i mer än tre år, och endast om personen behöver tolkhjälp i samband med behandling av privatpraktiserande läkare eller vid behandling på sjukhus (50 § första och andra styckena sundhetsloven). Det är den behandlande läkaren som avgör om det är nödvändigt att anlita en tolk vid behandlingen (1 § bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven). Av regeringens förslag framgår att en patient därmed inte har möjlighet att ange om den önskar eller inte önskar tolkhjälp. En patient har därför inte möjlighet att välja bort tolkhjälp av ekonomiska skäl.¹⁹

Efter att läkaren rapporterat att en tolk anlåtts vid en behandling faktureras tolkavgiften av regionsrådet²⁰ i den region där patienten vårdats (50 § andra stycket sundhetsloven och 2 § första och sjunde styckena bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven). Det följer uttryckligen av regleringen att den enskilde inte behöver garantera betalningen av tolkavgiften för att få tillgång till behandlingen (2 § första stycket bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven).

Tolkavgiftens storlek avgörs dels av om det rör sig om platstolkning eller distanstolkning, dels av om tolkningen skett vid konsultation eller vid inläggning på sjukhus. För platstolkning är avgiften 334 danska kronor vid konsultation och 1 675 danska kronor vid inläggning på sjukhus. För distanstolkning är avgiften 191 danska kronor vid konsultation och 957 danska kronor vid inläggning på sjukhus (2 § andra stycket bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven). Avgifterna har beräknats för att motsvara den genomsnittliga fullständiga kostnaden för tolkhjälp på främmande språk inom hälso- och sjukvården.²¹

Någon tolkavgift tas enligt 2 § tredje stycket bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven inte ut av

¹⁸ Av 2 § sjätte stycket bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven följer att en person anses vara bosatt från den tidpunkt då personen för första gången registrerats som bosatt i det centrala personregistret.

¹⁹ Folketinget (2018a).

²⁰ Regionsråden är de beslutande organen för Danmarks regioner.

²¹ Folketinget (2018a) s. 12. Avgiften vid inläggning på sjukhus är fem gånger så hög som avgiften vid konsultation eftersom en inlagd patient i genomsnitt har fem läkarkontakter, Sundheds- Ældreministeriet (2018) s. 8.

- patienter som till följd av nedsatt fysisk eller psykisk funktionsförmåga tillfälligt eller varaktigt förlorat förmågan att förvärva, respektive behålla och använda förvärvade danskkunskaper
- barn som kommer för behandling utan att åtföljas av föräldrar
- föräldrar som behöver tolkhjälp i samband med behandling av barn
- personer från den tyska minoriteten i Danmark som behöver tolkhjälp i förhållande till det tyska språket.

Regionsrådet kan begära att en patient tillhandhåller ett läkarintyg som visar att patienten har en sådan nedsatt fysisk eller psykisk funktionsförmåga som medför att någon avgift inte ska tas ut (2 § femte stycket bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven).

Det är den läkare som ansvarar för behandlingen som ansvarar för att tolken har nödvändiga språkkunskaper (3 § bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven). I detta sammanhang kan det noteras att det i Danmark saknas en nationell ordning för att auktorisera eller certifiera tolkar och att tolkyrket är oreglerat.²²

6.3.3 Barn och anhöriga som tolkar

I Danmark har det sedan 2015 som huvudregel varit förbjudet att använda barn som tolk inom hälso- och sjukvården. Barn får dock användas som tolkar när det är nödvändigt i ett akut livshotande fall. Barn över 15 år får även användas som tolkar när den behandlande läkaren bedömer att det rör sig om lindriga och oproblematiska fall (4 § bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven).

År 2025 införde Danmark förbud mot att använda personer under 18 år som tolkar inom vissa ytterligare sektorer.²³ De sektorer som berörs av regleringen är barn och utbildning, socialtjänst, familjerätt, skatteområdet, sysselsättningsområdet, utlännings- och integrationsområdet samt äldreområdet. Vid införandet gjordes ändringar i närmare 50 författningar, däribland i den danska socialtjänstlagen, socialförsäkringslagen, utlänningslagen och lagen om grundskolan.

²² Ett arbete har dock inletts för att förbättra tolkningen inom den offentliga sektorn och det har bland annat föreslagits att det ska införas en certifiering av tolkar samtidigt som utbudet av tolkutbildningar förbättras, se Uddannelses- og Forskningsministeriet (2023).

²³ Sagsforløb 2024/1 LF 156.

Av den bestämmelse som införts i dessa författningar följer att personer under 18 år inte får användas som tolkar för muntlig kommunikation om inte kommunikationen gäller ett oproblematiskt förhållande. Förbuden gäller även privata aktörer när de utför uppgifter för den offentliga sektorn. Förbuden gäller vid såväl ärendehandläggning som vid faktiskt handlande.²⁴

Vid införandet av förbuden angav regeringen att personer under 18 år generellt sett inte bör ha bördan av att behöva tolka. När en person under 18 år används som tolk riskerar personen att få insikt i saker som personen inte är mogen nog att förstå, till exempel information om ekonomi, bekymmer och konflikter. Regeringen framhåller även att det när ett barn används som tolk kan uppstå situationer som utmanar barnets lojalitet mot föräldrarna vilket kan påverka barnets välbefinnande och trivsel.²⁵

6.3.4 Bakgrund och motiv till införandet av tolkavgift inom den danska hälso- och sjukvården

En första version av tolkavgift inom hälso- och sjukvården infördes redan 2011. I denna version var det endast personer som bott i Danmark mer än sju år som var skyldiga att betala avgift, och avgiften var 150 danska kronor.²⁶ Efter ett regeringsskifte upphävdes regleringen efter att ha varit i kraft i sju månader.²⁷

Den nuvarande tolkavgiften inom hälso- och sjukvården infördes efter en överenskommelse mellan den danska regeringen och Dansk folkeparti.²⁸ I överenskommelsen anges inga skäl till varför tolkavgift endast införs inom hälso- och sjukvården, och endast vid behandling av läkare samt vid behandling vid sjukhus. I överenskommelse anges dock att avtalsparterna är överens om att tolkavgifter bör införas på fler områden inom den offentliga sektorn. Det anges även att en utredning ska tillsättas för att bedöma möjligheterna att införa tolkavgifter inom andra välfärdsområden. Dessa avsikter har ännu inte resulterat i lagstiftning och det har inte heller publicerats någon utredning i frågan.

²⁴ Sagsforløb 2024/1 LF 156 s. 27.

²⁵ Sagsforløb 2024/1 LF 156 s. 26.

²⁶ Folketinget (2003) samt Bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven i lydelse enligt BEK nr 446 af 12/05/2011.

²⁷ Folketinget (2011).

²⁸ Regeringen og Dansk Folkeparti (2018) s. 5.

I förslaget som ligger till grund för regleringen av tolkavgifterna anger regeringen att utlänningar som har bott i Danmark i flera år inte rimligen kan förvänta sig att få tolkhjälp på det allmännas bekostnad i samband med behandling hos allmänläkare och specialister samt på sjukhus. Regeringen framhåller även att det är avgörande att incitamenten att lära sig danska ökas då det stärker integrationen av utlänningar som bor i Danmark, vilket är till nytta för såväl individen som samhället som helhet.²⁹

Som skäl för tidsgränsen på tre år anförs endast att man i allmänhet måste förvänta sig att en person som varit bosatt i landet i mer än tre år har haft möjlighet att lära sig danska tillräckligt bra för att utan tolkning kunna delta i samhället och kunna kommunicera med hälso- och sjukvården.³⁰

Av förslaget framgår slutligen att regeringen bedömer att införandet av en tolkavgift förväntas leda till intäkter om 2,4 miljoner danska kronor per år, samt endast begränsade administrativa kostnader för den offentliga sektorn. Sammantaget förväntas lagförslaget därmed inte leda till negativa ekonomiska konsekvenser för kommunerna och staten.³¹

6.3.5 Tolkavgift inom den danska hälso- och sjukvården – erfarenheter, debatt och forskning

Utredningen kan konstatera att tolkavgiften inom den danska hälso- och sjukvården har mött omfattande kritik³² samt varit föremål för ett flertal forskningsstudier. Förslag om att avskaffa tolkaavgifterna har avslagits³³ och en undersökning visar att det finns en bred majoritet i Folketinget för att behålla den nuvarande regleringen.³⁴ I detta avsnitt redogör utredningen kortfattat för de huvudsakliga invändningar som framförts samt de erfarenheter och konsekvenser som vi bedömer vara relevanta för vårt uppdrag.

²⁹ Folketinget (2018a) s. 2.

³⁰ Folketinget (2018a) s. 5.

³¹ Folketinget (2018a) s. 8.

³² Se till exempel Rathcke (2024), Holck och Rudkjøbing (2019), Hawran (2023), Hawran (2024), Hawran (2024a) och Bernstorff Jensen (2023).

³³ Folketinget (2024).

³⁴ Harwan (2024a).

Vem har behov av tolk?

I samband med att den första versionen av tolkavgift infördes 2011 genomfördes en enkätundersökning där 2 866 invandrare som bott mer än tre år i Danmark ombads bedöma sitt behov av tolk vid konsultationer med allmänläkare. 20 procent av invandrarna som bott mer än tre år i Danmark och 15 procent av invandrarna som bott mer än sju år i Danmark bedömde att de behövde tolk. Bland de invandrare som efter mer än sju år i Danmark angav att de hade behov av tolk var 72 procent arbetslösa och 56 procent angav att de hade dålig hälsa. Undersökningen visade även på stora skillnader mellan kvinnor och män. Bland de kvinnliga invandrare som bott i Danmark mellan tre och sju år var det 42 procent som angav att de hade behov av tolk medan motsvarande andel bland männen var 28 procent. Förutom kön och hur länge invandraren bott i Danmark var de faktorer som i första hand påverkade behovet av tolk ålder, utbildning, anställning och hushållets inkomst. Sammantaget konstateras att införandet av tolkavgift inom hälso- och sjukvården i första hand kommer att påverka invandrare med begränsade inkomster och dålig hälsa som står utanför arbetsmarknaden.³⁵

En liknande bild av hur stor andel av invandrarna som har behov av tolk vid kontakter med läkare ges i en rapport som baseras på en enkätundersökning som genomförts efter att den nuvarande tolkavgiften införts. Undersökningen baseras på svar från 486 invandrare som bott i Danmark mellan tre och sex år och som haft kontakt med den danska sjukvården. Bland de svarande var det 19 procent som uppgav att de behövde tolk vid läkar- och sjukhusbesök. Undersökningen bekräftar även bilden av att de invandrare som i högst omfattning uppgar att de har behov av tolk är de med lägre utbildning, lägre inkomster och sämre självupplevd hälsa. I rapporten framhålls att den grupp som i första hand drabbas av tolkavgiften därmed är den grupp invandrare med de mest angelägna hälsobehoven och sämst chans att ha råd att betala avgiften vilket leder till att avgiften i praktiken verkar öka ojämlikheten i tillgången till hälso- och sjukvård.³⁶

³⁵ Harpelund m.fl. (2012) s. 457–465.

³⁶ Rørdam Nielsen och Smith Jervelund (2023) s. 5–7.

Färre läkarbesök och minskad tolkanvändning

Tolkavgiften kan ha lett till färre läkarbesök. Bland invandrare som i en enkätundersökning uppgav att de hade behov av tolk var det 42 procent som angav att de hade avstått från att vända sig till vården trots ett hälsobehov.³⁷ Även en majoritet av danska allmänläkare som minst en gång i veckan träffar patienter med behov av tolk upplever att patienter uteblir från konsultationer och behandlingar till följd av avgiften.³⁸

Efter att tolkavgiften infördes har man även kunnat konstatera en tydlig minskning av tolkanvändningen. Mellan 2017 och 2019 minskade tolkanvändningen med 33 procent i Region Hovedstaden och med 41 procent i Region Nordjylland.^{39,40} Bilden bekräftas även i en enkätundersökning som bygger på svar från läkare som minst en gång i veckan träffar patienter med behov av tolk. I den undersökningen anger 65 procent av allmänläkarna och 36 procent av läkarna på sjukhus att införandet av tolkavgiften medfört att användandet av yrkesverksamma tolkar minskat i mycket hög grad eller i hög grad vid kontakt med patienter som behöver tolkhjälp.⁴¹

Minskningen har skett utan att reglerna för när läkaren är skyldig att använda tolk förändrats. Det vill säga, läkaren är precis som tidigare skyldig att använda en tolk om han eller hon bedömer att det är nödvändigt för att behandlingen ska kunna ske på ett ansvarsfullt sätt. Ansvariga ministrar har också framhållit att detta innebär att ansvaret för ett behandlingsfel eller en komplikation ligger hos läkaren om det kan antas att felet beror på kommunikationssvårigheter som läkaren inte har åtgärdat genom att använda tolk. Även om patienten uppger att han eller hon sannolikt inte kommer att kunna betala tolkarvudet måste läkaren därför ändå begära en tolk om läkaren bedömer att det finns ett behov.⁴²

Att läkare väljer att inte följa skyldigheten att boka in en tolk kan ha olika förklaringar. Läkare har bland annat angett att de upplever att deras ansvar gentemot sina patienter medför att de inte känner att de kan boka en tolk utan att först fråga patienten.⁴³ Läkare kan

³⁷ Rørdam Nielsen och Smith Jervelund (2023) s. 6.

³⁸ Vikkelso Slot och Wessel (2019) s. 15.

³⁹ Uppgifter saknas för Danmarks övriga tre regioner.

⁴⁰ Michaëlis, Krasnik och Norredams (2021) s. 706.

⁴¹ Vikkelso Slot och Wessel (2019) s. 8.

⁴² Folketinget (2023) och Folketinget (2020).

⁴³ Davidsen m.fl. (2022) s. 7.

inte heller avvisa en patient som uppger att den inte har råd att betala för en tolk.⁴⁴ När en tolk anlitas mot patientens vilja finns det även en risk att det leder till konflikter som försämrar läkarens relation till patienten. För att undvika en försämrad eller förstörd patientrelation kan läkare därför välja att avstå från tolk trots att det kan innebära att konsultationen får genomföras med teckenspråk.⁴⁵

Ökad användning av anhöriga

Införandet av tolkavgift inom hälso- och sjukvården har inneburit att patienter med tolkbehov i ökad omfattning använder anhöriga som tolkar. I en enkätundersökning angav 71 procent av de allmänpraktiserande läkarna att användandet av anhöriga ökat i mycket hög grad eller i hög grad. Bland läkarna på sjukhus var motsvarande siffra 46 procent. Enligt rapporten tyder detta på att tolkning av anhöriga i stor omfattning ersatt den tolkning som innan införandet av tolkavgifter utfördes av yrkesverksamma tolkar.⁴⁶ Denna slutsats får stöd i en annan undersökning där 72 procent av invandrarna med behov av tolkning uppger att tolkavgiften medfört att de i stället valt att använda anhöriga och vänner som tolkar.⁴⁷ Det förekommer även att patienter avstår från behandling om de inte får ta med sig anhöriga för att tolka.⁴⁸ Den ansvariga ministern har också framhållit att en läkare inte behöver anlita en extern tolk om det finns en anhörig som kan tolka på ett sätt som läkaren finner rimligt och lämpligt.⁴⁹ Om en patient uppger att han eller hon inte kan betala tolkavgiften kan dock läkare i praktiken känna sig tvungna att godta att en anhörig tolkar. Samtidigt är det vanligt att patienter tar med sig anhöriga som inte besitter de nödvändiga språkkunskaperna för att tolka.⁵⁰

⁴⁴ Vikkelsø Slot och Wessel (2019) s. 17.

⁴⁵ Bolvig Hansen (2023).

⁴⁶ Vikkelsø Slot och Wessel (2019) s. 8.

⁴⁷ Rørdam Nielsen och Smith Jervelund (2023) s. 6.

⁴⁸ Vikkelsø Slot och Wessel (2019) s. 16.

⁴⁹ Folketinget (2023).

⁵⁰ Vikkelsø Slot och Wessel (2019) s. 17 och 20.

Incitament

Det finns visst stöd för att införandet av en tolkavgift kan ha utgjort ett incitament för fler invandrare att lära sig danska snabbare. I en undersökning som baseras på svar från 486 invandrare som bott i Danmark mellan tre och sex år och som haft kontakt med den danska sjukvården är det 91 procent av invandrarna från tredje land och 72 procent av invandrarna från EU/EES som uppger att så är fallet. I rapporten framhålls att detta inte är detsamma som att språkinläringen faktiskt har ökat men att det tyder på att det politiska målet att öka incitamenten åtminstone delvis uppnåtts.⁵¹

Kostnader för administration

Som framgår ovan i avsnitt 6.3.4 bedömde den danska regeringen att införandet av tolkavgiften skulle leda till intäkter om 2,4 miljoner danska kronor per år och endast begränsade administrativa kostnader.

Utredningen kan konstatera att mycket tyder på att man har underskattat såväl intäkter som de administrativa kostnaderna. De danska regionerna har beräknat att det kostar mellan fem och tio miljoner danska kronor per år att administrera tolkavgifterna. I denna siffra ingår huvudsakligen kostnader för löner för administrativ personal och it-kostnader medan endast vissa kostnader som uppstår för den kliniska personalen ingår. Till exempel ingår inte alla kostnader för intyg om undantag varför den verkliga kostnaden är högre.

Under perioden 2019 till första kvartalet 2023 redovisade de danska regionerna i genomsnitt intäkter från tolkavgiften om cirka fyra miljoner danska kronor per år.⁵² Kostnaderna för att administrera och driva in tolkavgifterna överstiger därmed intäkterna med åtminstone mellan en och sex miljoner danska kronor per år.

⁵¹ Rørdam Nielsen och Smith Jervelund (2023) s. 5.

⁵² Folketinget (2023). När det gäller intäkterna från tolkavgiften finns det skillnader i hur regionerna redovisar dessa och uppgiften om genomsnittet på 4 miljoner danska kronor per år baseras på utredningens egna beräkningar av uppgifterna som lämnats av regionerna inom ramen för Spørsmål 455.

6.4 Nederländerna

6.4.1 Skyldighet att använda tolk

I den nederländska förvaltningslagen saknas uttryckliga bestämmelser om när myndigheter är skyldiga att använda tolk. När tolk används sker det därmed med stöd av allmänna principer om bland annat god förvaltningssed och undersökningsplikt (artikel 2:4 och 3:2 *algemene wet bestuursrecht*).

Vid brottmål är domstolarna skyldiga att använda tolk (artikel 276 *wetboek van strafvordering*) men i civilprocesslagen finns ingen motsvarande reglering. Inom sjukvården finns det en generell skyldighet för vårdgivare att informera patienten på ett tydligt sätt som är lämpligt för hans eller hennes förståelse (artikel 7:448 *burgerlijk wetboek*).

6.4.2 Avgifter för tolk

Det finns ingen reglering av tolkavgifter i Nederländerna. När det gäller tolkning inom sjukvården har regeringen dock uttalat att den anser att det är patientens ansvar att lära sig det nederländska språket samt att en statlig finansiering av sjukvårdens tolkkostnader sänder fel signaler till invandrare och därmed motverkar integrationen. I samband med detta uttalande drogs den tidigare statliga finansieringen av tolkar inom vården in 2012. Patienter uppmanades att i stället ta med sig någon anhörig för att tolka eller att bekosta en egen tolk. Förändringen ledde till stora minskningar i tolkanvändningen inom sjukvården.⁵³

Vissa vårdinrättningar har hittat andra sätt att finansiera kostnaden för tolk men ändringen har även inneburit att man i ökad omfattning tvingas förlita sig på anhörigtolkning inom vården.⁵⁴ Inom psykiatrin har ändringen även lett till att vårdinrättningar vägrar ta emot patienter som inte behärskar nederländska eftersom de saknar budget för tolkkostnader.⁵⁵

⁵³ de Boe (2015).

⁵⁴ Hof (2013).

⁵⁵ Zorginstituut Nederland (2020) s. 7.

6.4.3 Barn och anhöriga som tolkar

I Nederländerna saknas ett uttryckligt förbud mot barntolkning. När det gäller användandet av anhöriga som tolkar är detta något som regeringen uppmuntrat inom hälso- och sjukvården (se föregående avsnitt).

För vissa myndigheter finns dock ett indirekt förbud mot att använda såväl barn som anhöriga som tolkar då det av den nederländska tolklagen följer att domstolar, åklagarmyndigheten, polisen och migrationsmyndigheten endast får använda tolkar från det officiella tolkregistret (artikel 28 wet beëdigde tolken en vertalers).

6.5 Tyskland

6.5.1 Skyldighet att använda tolk

I den tyska förvaltningslagen saknas uttryckliga bestämmelser om när myndigheter är skyldiga att använda tolk. Det kan dock vara nödvändigt att använda tolk för att en myndighet ska kunna fullgöra sin skyldighet att beakta alla omständigheter som är betydelsefulla för det enskilda fallet. Den enskilde har även rätt att yttra sig över fakta som är avgörande för beslut som har rättsverkningar för den enskilde (§§ 24 och 28 verwaltungsverfahrgesetz). Om det i det enskilda fallet finns en skyldighet att anlita en tolk beror särskilt på föremålet för det aktuella förvaltningsförfarandet. Vid myndighetsbeslut som är belastande för den enskilde och som främst tjänar allmänintresset anses det i allmänhet vara nödvändigt för myndigheten att anlita en tolk för att uppfylla den utredningsskyldighet som följer av förvaltningslagen. Även vid ärenden som initieras av den enskilde i dennes intresse kan det vara nödvändigt för myndigheten att anlita en tolk för att uppfylla förvaltningslagens krav, men det är något som får avgöras från fall till fall.⁵⁶

Tyska domstolar är skyldiga att tillkalla tolk om förfarandet omfattar personer som inte talar tyska (§ 185 gerichtsverfassungsgesetz). Läkare som ger behandling är skyldiga att på ett begripligt sätt förklara alla omständigheter som är väsentliga för behandlingen för patienten (§ 630 c Bürgerliches Gesetzbuch).

⁵⁶ Deutsche Bundestag (2017).

6.5.2 Avgifter för tolkar

Det finns ingen reglering av tolkavgifter i Tyskland. Vem som betalar för tolkkostnaderna skiljer sig också åt mellan olika myndigheter och mellan förbundsländer. Till exempel står staten vanligtvis för arbetsförmedlingarnas tolkkostnader medan en patient som inte har möjlighet att ta med sig en anhörig eller bekant som kan tolka vid ett läkarbesök själv kan få anlita och bekosta en tolk.⁵⁷

Vem som ska bära kostnaden för tolk vid förvaltningsärenden regleras inte i någon författning men i doktrinen förespråkas att myndigheten ska stå för kostnaden vid utfärdande av belastande beslut. Vid ärenden som initieras av den enskilde bör myndigheten anlita en tolk endast om den sökande är beredd att stå för kostnaderna. Om det krävs en tolk för att en myndighet ska kunna agera i enlighet med förvaltningslagens krav kan det dock hända att en myndighet får stå för tolkkostnaderna även vid ärenden som initierats av den enskilde. I det enskilda fallet ska myndigheten även ta hänsyn till den enskildes möjligheter att själv bekosta en tolk. Om ett ärende rör en ekonomiskt utsatt person måste myndigheten pröva om en rättstatsenligt förvaltning endast kan säkerställas genom att en tolk engageras kostnadsfritt.⁵⁸

När tolkar används vid domstolsförhandlingar är huvudregeln att tolkkostnaden ingår i de rättegångskostnader som den förlorande parten får stå för. Vid brottmål och mål där asyllagen tillämpas står dock staten för tolkkostnaderna.⁵⁹

Inom hälso- och sjukvården pågår diskussioner om vem som ska stå för kostnaderna för tolkar. I dag omfattas inte kostnaderna för tolk av den obligatoriska sjukförsäkringen. Enskilda som har rätt till ekonomiskt bistånd kan dock ansöka om ett extra engångsbelopp för att täcka tolkkostnaden (§ 73 Sozialgesetzbuch [SGB Zwölftes Buch XII]).⁶⁰ I överenskommelsen mellan partierna som ingick i koalitionsregeringen som tillträdde 2021 angavs att de var överens om att kostnader för tolk skulle ingå i den obligatoriska sjukförsäkringen.⁶¹ I slutet av 2024 lämnade de även ett förslag till ändring av den tyska socialförsäkringslagen. Enligt förslaget skulle distanstolk-

⁵⁷ Hartosch m.fl. (2024).

⁵⁸ Deutsche Bundestag (2017).

⁵⁹ Deutsche Bundestag (2017).

⁶⁰ zu Jeddeloh (2023).

⁶¹ Koalitionsvertrag 2021–2025 (2021) s. 65.

ning via telefon eller video ingå i socialförsäkringen men inte tolkning på plats.⁶² Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning och det är oklart hur den nya tyska regeringen, som tillträdde den 5 maj 2025, ställer sig till förslaget.

6.5.3 Barn och anhöriga som tolkar

I Tyskland saknas ett uttryckligt förbud mot att använda barn och anhöriga som tolkar. Tolkar som anlitas av domstolar ska dock vara edsvurna enligt en speciell lag vilket indirekt medför att barn inte kan användas som tolkar vid domstolsförhandlingar (Gesetz über die allgemeine Beeidigung von gerichtlichen Dolmetschern [Gerichtsdolmetschergesetz – GdolmG]).

⁶² Kassenärztliche Bundesvereinigung (2025) s. 23.

DEL 1

Uppdraget om tolkavgift

I denna del behandlas uppdraget om tolkavgift. Del 1 inleds med två inledande kapitel med utredningens utgångspunkter och avgränsningar (kapitel 7) samt utredningens överväganden kring bedömningen att samtliga myndigheter ska omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgift (kapitel 8).

I kapitel 9 redogör utredningen för situationer då det bedöms finnas rättsliga hinder mot tolkavgift eller där det inte bedöms vara ändamålsenligt att ta ut en sådan. I kapitel 10 återfinns utredningens överväganden om hantering av undantag från tolkavgift för personer med vissa funktionsnedsättningar.

Därefter följer två kapitel i vilka utredningens överväganden om när en tolkavgift ska tas ut (kapitel 11) respektive när en tolkavgift *inte* ska tas ut (kapitel 12).

Utredningens överväganden om tolkavgiftens storlek och disponering återfinns i kapitel 13.

I kapitel 14 återfinns utredningens överväganden om överklagande av de beslut som myndigheter kommer att fatta.

Därefter följer ett kapitel som rör utredningens överväganden om var och hur tolkavgiften ska regleras (kapitel 15).

I kapitel 16 återfinns utredningens överväganden om information om tolkavgiftsregleringen.

I kapitel 17 redogör utredningen för sina överväganden om sekretess och behandling av personuppgifter.

Slutligen återfinns i kapitel 18 utredningens överväganden om behov av följdändringar med anledning av förslaget om lag om tolkavgift.

7 Utgångspunkter och avgränsningar

I utredningens direktiv anges att det huvudsakliga syftet med översynen av vissa tolkfrågor är att det integrationspolitiska målet ska återspeglas i användandet av tolk. Vidare anges att en förutsättning för att det integrationspolitiska målet ska kunna uppnås är 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. 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 tolkavgift tydliggörs samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska. Sammantaget ska utgångspunkten för utredningens arbete vara att tydligt stärka incitamenten för den enskilde att lära sig svenska.¹

I detta kapitel redogör utredningen för hur uppdraget tolkats och de utgångspunkter och avgränsningar som ligger till grund för utredningens förslag om regleringen av tolkavgift.

7.1 Utgångspunkter

Utredningen kan konstatera att frågan om rätten till, och finansieringen av, tolk är komplex. Även om en tolkavgift kan leda till en förbättrad integration, och därmed samhällsekonomiska vinster, riskerar en felaktigt utformad och avgränsad avgift att leda till att den totala samhällsekonomiska effekten blir negativ. En avgift kan till exempel

¹ Dir. 2025:16.

medföra att det uppstår kostnader till följd av att enskilda i ökad omfattning avstår från att kontakta myndigheter, och att dessa myndigheter därmed får sämre möjligheter att fullgöra sina samhällsuppdrag. Införandet av en tolkavgift medför även att det uppstår kostnader för bland annat information om avgiften, kostnader för bedömning av om en enskild ska undantas från avgiften och kostnader för fakturering.

Det faktum att det huvudsakliga syftet med att införa en tolkavgift är att det integrationspolitiska målet ska återspeglas i användandet av tolk är centralt för utredningens fortsatta överväganden. Det medför att det inom ramen för utredningens uppdrag finns en flexibilitet som saknats om huvudsyftet med tolkavgiften i stället hade varit att fullt ut ersätta det offentliga för dess tolkkostnader. Denna flexibilitet medför att det är möjligt att vid utformningen av tolkavgiften undvika vissa kostnader som annars kunnat leda till att den totala samhällsekonomiska effekten blivit negativ.

Mot denna bakgrund är utredningens utgångspunkt att förslagen som lämnas ska vara proportionerliga och därmed inte gå längre än vad som är nödvändigt för att sammantaget skapa ett tydligt budskap om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska. Det är vidare en utgångspunkt att valet av de åtgärder som krävs för att nå denna nivå av tydlighet ska avgöras av vilka åtgärder som bedöms vara mest samhällsekonomiskt kostnadseffektiva.

I utredningens direktiv framhålls vidare att den som är ny i Sverige behöver tid för att lära sig ett nytt språk på en tillräcklig nivå för att kunna klara av myndighetskontakter utan tolk. Det offentliga ska därför även fortsättningsvis tillhandahålla kostnadsfri tolk under en viss period. Som framhålls ovan är syftet med införandet av en tolkavgift dock att enskilda ska lära sig svenska snabbare. Åtgärden syftar sålunda till att förmå fler nyanlända att inleda sina studier i svenska under den period då de även fortsatt kommer att ha tillgång till kostnadsfri tolk vid kontakter med myndigheter.

För att påverka en nyanländs beteende redan innan skyldigheten att betala tolkavgift inträder krävs det att han eller hon redan från början får information om att tillgången till kostnadsfri tolk kommer att upphöra efter en initial period. Att samtliga nyanlända tidigt får ta del av tydlig information om tolkavgiften kommer med andra ord att vara betydligt viktigare för att syftet med införandet av en tolkavgift ska nås än de fall då en enskild faktiskt betalar en avgift. En

central utgångspunkt är därför att regleringen av tolkavgiften ska utformas så att informationen om avgiften tydligt förmedlar samhällets förväntan på att alla ska lära sig svenska och att effekten av att inte anstränga sig blir förutsebar för alla nyanlända.

7.2 Avgränsningar

Som framhålls ovan framgår det av utredningens direktiv att utgångspunkten för utredningens arbete ska vara att tydligt stärka incitamenten för den enskilde att lära sig svenska. I utredningens uppdrag ingår dock endast att överväga hur dessa incitament kan stärkas genom att rätten till offentligt finansierad tolk begränsas. I utredningens uppdrag ingår därmed inte att analysera om dessa incitament på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt kan stärkas genom andra kompletterande eller alternativa åtgärder. I uppdraget ingår inte heller att utreda eller lämna förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna att lära sig svenska. I detta sammanhang bör det även påtalas att det finns andra förslag och åtgärder som kan komma att påverka incitamenten och förutsättningarna för att lära sig svenska.

- I lagrådsremissen Aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd har regeringen lämnat förslag om ett aktivitetskrav som villkor för rätt till försörjningsstöd. Enligt förslaget ska det bland annat vara obligatoriskt för socialnämnderna att tillhandahålla aktiviteter som förbättrar deltagarnas kunskaper och färdigheter i det svenska språket. Aktiviteterna kan vara språkkurser, men de ska inte ersätta, utan snarare komplettera sfi-undervisningen.
- I lagrådsremissen Skärpta krav för svenskt medborgarskap lämnas förslag som innebär att det ska införas krav på tillräckliga kunskaper i svenska för förvärv av svenskt medborgarskap.
- I betänkandet av Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd lämnas förslag som innebär att det ska införas krav på kunskaper i svenska för att beviljas permanent uppehållstillstånd.²

² SOU 2023:25.

- Sedan årsskiftet har rätten till sfi tidsbegränsats (se avsnitt 3.4.1 och 11.2.2). Regeringen bedömer att förändringen kommer att ha positiva effekter på sfi-elevernars lärande och bidra till att de i högre grad, och på kortare tid, kan nå målen i sfi.³
- Regeringen har gett Skolverket i uppdrag⁴ att ta fram förslag till nya kurser i sfi och en kursplan för var och en av kurserna. Förändringen syftar till att höja kvaliteten på utbildningen i sfi och ge fler möjlighet att få yrkeskunskaper som efterfrågas på arbetsmarknaden (se mer om detta i avsnitt 11.2.3).
- Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bland annat föreslå åtgärder för att avhjälpa brister i sfi-utbildningen. Syftet är att stärka förutsättningarna för att fler elever ska påbörja och slutföra en utbildning av hög kvalitet.⁵

I utredningens direktiv framhålls vidare att användandet av tolk inom det offentliga kan minska risken för missförstånd, minska behovet av kompletterande kontakter eller underlag och på andra sätt medföra att onödigt administration och långa handläggningstider undviks. Utredningen delar denna uppfattning. I utredningens uppdrag ingår dock inte att föreslå ändringar av nuvarande bestämmelser som reglerar när myndigheter är skyldiga att använda tolk.

Slutligen finns det anledning att uppmärksamma den begränsning som följer av att en avgift endast tas ut när tolkning faktiskt sker. Denna begränsning innebär att en avgift inte kommer att tas ut i samtliga fall då ett annat språk än svenska används vid möten mellan enskilda och myndigheter. Som framgår av avsnitt 3.6.1 finns det nämligen inget som hindrar att en myndighet avstår från att anlita en tolk om handläggaren och den enskilde kan kommunicera på ett annat språk än svenska. Vissa myndigheter som har mycket kontakter med icke svensktalande har även aktivt valt att rekrytera flerspråkiga medarbetare i syfte att minska behoven av tolk för att på så sätt effektivisera handläggningen och förbättra servicen. Bland de personer som inte behärskar svenska kommer till exempel de som talar tillräckligt bra engelska att ha betydligt större möjligheter att undvika tolkavgifter än personer som endast behärskar språk som talas av ett fåtal i

³ Prop. 2025/26:10 s. 75.

⁴ Regeringsuppdrag till Skolverket (4 april 2024).

⁵ Dir. 2025:103.

Sverige. Det kan vidare upplevas som orättvist om det som avgör om en avgift tas ut inte är den enskildes bristfälliga kunskaper i svenska, utan den tilldelade handläggarens kunskaper i andra språk än svenska. Slutligen innebär införandet av en tolkavgift, i kombination med det faktum att myndigheter aktivt vidtar åtgärder för att bli flerspråkiga, att samhället i viss mån kommer att sända ut dubbla budskap till de enskilda som inte lärt sig svenska.

8 Regleringens tillämpningsområde

I detta kapitel överväger utredningen om samtliga eller endast vissa myndigheter ska omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgifter.

8.1 Samtliga myndigheter ska omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgift

Utredningens förslag

Samtliga myndigheter ska omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgift.

I utredningens uppdrag ingår att analysera när det är, respektive inte är, rättsligt möjligt och ändamålsenligt att avgiftsbelägga offentligt finansierad tolk. Utredningens förslag om tolkavgift ska därmed inte enbart vara rättsligt genomförbart, utan även utformas på ett ändamålsenligt sätt. Utredningens uppdrag är inte heller att lämna förslag som fullt ut ersätter det offentliga för dess tolkutgifter. Som framgår i avsnitt 7.1 är utredningens utgångspunkt också att förslagen som lämnas ska vara proportionerliga och därmed inte gå längre än vad som är nödvändigt för att sammantaget skapa ett tydligt budskap om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska.

Vid bedömningen av hur tolkavgiften ska regleras på ett ändamålsenligt sätt skulle en rimlig utgångspunkt därmed kunna vara att enbart sådana myndigheter som använder tolk i stor utsträckning omfattas av regleringen. På så vis skulle myndigheter som inte mer än undantagsvis anlitar tolk kunna undvika den administrativa börda som exempelvis fakturering av avgifter innebär. Detsamma skulle gälla för

myndigheter som visserligen använder tolk i stor omfattning men inom vars verksamhetsområden det föreligger omfattande hinder för att avgiftsbelägga tolkning (se kapitel 9). Det skulle till exempel göra det möjligt att helt undanta stora tolkanvändare som Sveriges domstolar, Polismyndigheten, kommuner och regioner från skyldigheten att ta ut en tolkavgift. I praktiken skulle en sådan avgränsning inte heller få någon större påverkan på antalet tillfällen då de som inte lärt sig svenska faktiskt får betala tolkavgift.

Som framgår ovan i avsnitt 7.1 har utredningen dock bedömt att information om tolkavgiften kommer att vara betydligt viktigare för att syftet med införandet av en tolkavgift ska nås än de fall då en enskild faktiskt betalar en avgift. Tolkavgiften ska därför utformas så att den tydligt förmedlar samhällets förväntan på att alla ska lära sig svenska. Om tolkavgift endast tas ut av vissa myndigheter försvagas budskapet om att samhället förväntar sig att alla nyanlända ska lära sig svenska. För att införandet av en tolkavgift ska få ett så effektivt genomslag som möjligt bedömer utredningen att den enskilde som huvudregel kan förvänta sig att få betala tolkavgift vid muntliga kontakter med samtliga myndigheter. Lagen om tolkavgift ska därför även gälla myndigheter som använder tolk i begränsad omfattning, och myndigheter som är verksamma inom områden där det av rättsliga eller andra skäl föreligger omfattande hinder för att ta ut tolkavgift.

För att tydliggöra resonemanget kan kommunernas tolkanvändning fungera som exempel. Kommunerna använder tolk främst inom socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvården och vid åtgärder som rör mottagande av nyanlända. I avsnitt 9.6–9.8 har utredningen bedömt att det föreligger rättsliga och andra hinder för att ta ut tolkavgift i ärenden som rör barn, vid bedrivande av hälso- och sjukvård och vid handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen. I avsnitt 11.2 lämnar utredningen vidare förslag som innebär att tolkavgift ska tas ut först efter att en enskild varit folkbokförd i sex år. För stora delar av kommunernas tolkanvändning ska tolkavgift därmed inte tas ut. Kommunernas ansvar medför dock att de flesta nyanlända förr eller senare kommer i kontakt med kommunernas verksamheter i något avseende. Kommunerna har vidare vissa särskilda uppdrag som riktar sig till just nyanlända. Utöver skyldigheten att ta emot nyanlända för bosättning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska kommunerna erbjuda bland annat

sfi-utbildning (20 kap. 3 § skollagen) och samhällsorientering (3 § lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare) (se avsnitt 3.4). Detta innebär inte bara att kommunerna i ett tidigt skede kommer i kontakt med nyanlända, utan även att kontakten sker i olika sammanhang och tidsperioder under den första tiden i landet. Kommunerna har därmed redan från början rollen som en central aktör i samhället för många nyanlända. Att exkludera kommuner från tolkavgiftsregleringen skulle därmed tydligt försvaga budskapet om att samhället förväntar sig att alla som långvarigt befinner sig i Sverige ska lära sig svenska.

Samtliga myndigheter ska därför omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgift. Med myndighet avses organ som utövar offentlig makt och som är organiserade i offentlighetsrättsliga former. Uttrycket används i fråga om såväl domstolar som statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna är dock inte myndigheter.¹

8.2 Särskilt om enskilda huvudmän

Avgränsningen till myndigheter innebär att enskilda huvudmän inom exempelvis skolan och hälso- och sjukvården inte kommer att omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgifter.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang borde dock även dessa enskilda huvudmän omfattas av lagen om tolkavgift. Förklaringen till att utredningen trots det valt att endast föreslå att lagen ska gälla för myndigheter är att utredningen i avsnitt 11.3 lämnar förslag som innebär att tolkavgift endast ska tas ut vid handläggning av ärenden där tolk använts i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. Eftersom 13 § första stycket FL² inte gäller enskilda huvudmän skulle dessa därför aldrig vara skyldiga att ta ut en tolkavgift även om de omfattades av lagen om tolkavgift.

¹ Prop. 1973:90 s. 233.

² För enskilda huvudmän inom skolväsendet är vissa av förvaltningslagens bestämmelser tillämpliga i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. 13 § FL tillhör dock inte de bestämmelser som ska tillämpas i dessa fall (se 29 kap. 10 § skollagen).

8.3 Särskilt om arbetslöshetskassorna

Av utredningens direktiv framgår att utredningens förslag inte får medföra att det tillkommer kostnader för offentligfinansierad tolkning i samband med arbetslöshetskassornas handhavande av arbetslöshetsförsäkringen.

Utredningen konstaterar att det faktum att endast myndigheter omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgift medför att arbetslöshetskassorna inte berörs av utredningens förslag.

9 Hinder mot tolkavgift

I detta avsnitt diskuteras två olika typer av hinder mot att avgiftsbelägga offentligt finansierad tolk. Dels rättsliga hinder som följer av att Sverige enligt EU-rätten och internationell rätt inte har möjlighet att ta ut tolkavgift i vissa fall, dels andra hinder som följer av att det enligt utredningens bedömning inte är ändamålsenligt, möjligt eller lämpligt att ta ut tolkavgift i vissa fall.

9.1 Hinder mot avgift vid tolkning av vissa språk

Utredningens bedömning

Det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift när nordiska medborgare talar danska, finska, isländska eller norska vid kontakter med en svensk myndighet.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 3.1.11 följer det av den Nordiska språkkonventionen att Sverige ska verka för att en medborgare i ett annat nordiskt land vid behov ska kunna använda sitt eget språk vid kontakt med myndigheter och andra offentliga organ. Konventionen gäller i samband med nordiska medborgares muntliga och skriftliga kontakter med en myndighet eller annat offentligt organ, dock inte vid telefonkontakt. Kostnad för tolkning i ett mål eller ärende bör enligt konventionen ersättas av allmänna medel.

Konventionen innebär enligt utredningens bedömning ett hinder mot att reglera uttag av tolkavgift vid andra kontakter än via telefon när nordiska medborgare talar danska, finska, isländska eller norska vid kontakt med svenska myndigheter.

9.2 Hinder mot tolkavgift för asylsökande

Utredningens bedömning

Det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift av asylsökande inom ramen för det administrativa asyلفörfarandet.

Det föreligger inte hinder mot att ta ut en tolkavgift inom ramen för tillämpningen av screeningförfordningen.

Som utredningen redogjort för i avsnitt 3.1.9 reglerar asylprocedurförfordningen bland annat vissa allmänna garantier för den som söker asyl. En sådan garanti är tillgång till kostnadsfri tolkning vid registrering och inlämnande av en ansökan samt i tillämpliga fall vid den personliga intervjun närhelst ändamålsenlig kommunikation inte kan säkerställas utan sådana tjänster. Rätten till kostnadsfri tolk gäller vid det administrativa förfarandet, inte vid överklagandeförfarandet. I Sverige utgörs det aktuella administrativa förfarandet av myndighetsprövningen av en ansökan om asyl, det vill säga Migrationsverkets prövning.

Utredningen konstaterar att detta innebär ett hinder mot att avgiftsbelägga tolk för en person som söker asyl när det behövs inom ramen för de situationer som anges i förordningen.

9.2.1 Särskilt om screeningförfordningen

Utredningen har i avsnitt 3.1.10 redogjort för syftet med screeningförfordningen. Det kan konstateras att en del av de som kommer att omfattas av förordningen är asylsökande, som därmed har rätt till kostnadsfri tolk i enlighet med asylprocedurförfordningens bestämmelser.

Screeningförfordningen är dock även tillämplig i situationer då personer påträffas inom Sveriges gränser och som tagit sig in i landet på ett olagligt sätt.

Utredningen lämnar i avsnitt 11.2.7 förslag som innebär att en enskild som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ska betala tolkavgift trots att han eller hon inte varit folkbokförd i Sverige i minst sex år. Det innebär att en person som tas in

för screening och befinner sig i Sverige illegalt utifrån den utgångspunkten ska betala tolkavgift.

Eftersom screening inte är en frivillig åtgärd kan det finnas anledning att ifrågasätta om det är rimligt att ta ut en tolkavgift i detta hänseende. Det kan exempelvis göras liknelser med det straffprocessuella förfarandet som också innehåller moment av tvång och där rättssäkerhetsaspekten är särskilt viktig. Som framgår i avsnitt 3.1.5 regleras en rätt till kostnadsfri tolk i straffprocessuella förfaranden i EU-rätten.

Utredningen bedömer dock att det finns vissa väsentliga skillnader mellan straffprocessen och screening enligt screeningförordningen. För en person som står åtalad för brott är det av rättssäkerhetsskäl av särskild vikt att han eller hon förstår vad åtalet avser i syfte att få möjlighet att själv lägga fram sin sak och sitt försvar. Utredningen bedömer inte att samma behov finns i förhållande till de moment som ingår i en screening, bland annat säkerhetskontroll och hälsokontroll (se avsnitt 3.1.10). Att tvingas genomgå en screening och i samband med det tas i förvar går inte heller att jämföra med mer eller mindre omfattande frihetsberövanden som en straffprocess kan inkludera. Screening ska nämligen i förhållande till personer som påträffas inom Sveriges gränser utföras skyndsamt och senast inom tre dagar. Dessutom är straffprocessen som huvudregeln muntlig, medan information i förhållande till screening i första hand ska ges skriftligen.

Utredningen bedömer sammantaget att det inte går att likna screening vid straffprocessen i tillräcklig mån för att det ska utgöra skäl för att inte ta ut en tolkavgift inom ramen för tillämpningen av screeningförordningen.

9.3 Hinder mot tolkavgift för brottsoffer

Utredningens bedömning

Det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift av

- brottsoffer i samband med straffrättsliga förfaranden
- enskilda som besöker en akutmottagning för personer som utsatts för våldtäkt eller sexuellt våld.

Som utredningen tidigare har konstaterat i avsnitt 3.1.6 finns bestämmelser om rätt till bland annat kostnadsfri tolkning i brottsofferdirektivet. Enligt direktivet ska ett brottsoffer få tillgång till kostnadsfri tolkning, i enlighet med den roll de har i det straffrättsliga systemet i fråga vid straffrättsliga förfaranden, åtminstone när de utfrågas eller hörs av utredande eller rättsliga myndigheter. Detta gäller exempelvis vid polisförhör och aktiv medverkan vid domstolsförhandlingar.

Att direktivet föreskriver en rättighet för brottsoffer till kostnadsfri tolkning i samband med straffrättsliga förfaranden innebär alltså ett rättsligt hinder mot att införa en tolkavgift i sådana avseenden.

Som tidigare redogjorts för i avsnitt 3.1.7 innehåller direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer¹ en bestämmelse om krav på medlemsstaterna att tillhandahålla lämpligt utrustade och lätt tillgängliga akutmottagningar för personer som utsatts för våldtäkt eller sexuellt våld. Sådana mottagningar ska tillhandahålla medicinska och rättsmedicinska undersökningar, traumastöd och psykologisk rådgivning efter det att brottet har begåtts och så länge som det är nödvändigt därefter. Tjänsterna ska vara kostnadsfria.

Utredningen gör bedömningen att det faktum att sådana tjänster som Sverige enligt direktivet ska tillhandahålla inte ska förenas med kostnader innebär en begränsning av möjligheten att ta ut en tolkavgift när enskilda tar del av sådana tjänster.

9.4 Hinder mot tolkavgift i straffprocessuella förfaranden

Utredningens bedömning

Det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift vid straffprocessuella förfaranden.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1385 av den 14 maj 2024 om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Rätten till kostnadsfri tolk för den som är anklagad för brott följer av artikel 6.3 e Europakonventionen (se avsnitt 3.1.3). Som utredningen tidigare har konstaterat är rätten till, liksom bekostnaden av, tolk inom straffprocessuella förfaranden dessutom reglerad i direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (se vidare avsnitt 3.1.5).

Med ett straffrättsligt förfarande menas inte bara samtliga förfaranden som kan mynna ut i en brottspåföljd utan även talan om undanröjande av en tidigare utdömd påföljd, exempelvis en tidigare utdömd villkorlig dom eller skyddstillsyn. Sådana straffrättsliga förfaranden förekommer inte bara inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, utan även vid Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket². När sådana myndigheter utför brottsutredningar, och därmed tillämpar rättegångsbalkens regler om förundersökning, gäller direktivet även dem. Från direktivets tillämpningsområde undantas dock ett ärende som rör beslut om påföljd för mindre förseelser fattade av en annan myndighet än domstol, exempelvis en trafikförseelse som konstateras vid en trafikkontroll.³

Rättigheterna till tolkning och översättning ska tillämpas på personer från den tidpunkt när de, genom ett officiellt meddelande eller på annat sätt av en medlemsstats behöriga myndigheter, görs medvetna om att de är misstänkta eller anklagade för att ha begått ett brott fram till dess att det straffrättsliga förfarandet avslutas. Slutpunkten preciseras på så sätt att den omfattar det slutgiltiga avgörandet av frågan om personen har begått brottet, inbegripet, i tillämpliga fall, bestämning av påföljd och slutligt avgörande av ett eventuellt överklagande (artikel 1 i direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden).

Utredningen konstaterar att en person som behöver tolk inom ramen för ett straffrättsligt förfarande enligt ovan nämnda premisser har en EU-rättsligt reglerad rätt till tolk som ska bekostas av staten, oavsett resultatet av förfarandet. Detta inbegriper polisförhör, domstolsförhandlingar och eventuella nödvändiga interimistiska (tillfälliga) förfaranden.

² Dessa myndigheter benämns som de brottsbekämpande myndigheterna. Se bland annat 2 § lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

³ Prop. 2012/13:132 s. 65.

Utredningen bedömer därmed att det inom ramen för det straffrättsliga förfarandet föreligger rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift av den som har delgivits skäligen misstanke om brott enligt 23 kap. 18 § RB.

9.5 Hinder mot tolkavgift i vissa ärenden med nära koppling till det straffprocessuella förfarandet och brottsofferrollen

Utredningens bedömning

Tolkavgift bör inte tas ut i ärenden om kontaktförbud, skyddad folkbokföring, fingerade personuppgifter och ärenden som handläggs med stöd av förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

Utredningen har i avsnitt 9.3 och 9.4 konstaterat att det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift för brottsoffer respektive den misstänkte i samband med straffprocessuella förfaranden. När det gäller ärenden om kontaktförbud, skyddad folkbokföring, fingerade personuppgifter och ärenden som handläggs med stöd av förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. saknas rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift. Sådana ärenden är inte en del av det straffprocessuella förfarandet och omfattas inte heller av tillämpningsområdet för brottsofferdirektivet⁴. Däremot kan sådana ärenden aktualiseras i ett efterföljande skede. I många fall rör det sig om ett brottsoffer som ansöker om en åtgärd i syfte att skydda sig mot en person som har dömts för allvarligt brott mot honom eller henne, eller som vill ”hoppa av” från exempelvis organiserad brottslighet och behöver skydd med anledning av detta. Utredningen kan därför konstatera att det i förhållande till sådana ärendetyper finns en stark och tydlig koppling till det straffprocessuella förfarandet och brottsofferrollen.

⁴ Jfr Ds 2014:14 s. 44 f. och prop. 2014/15:77 s. 10 ff.

9.5.1 Ärenden om kontaktförbud

Om det finns risk för att en viss person kommer att begå brott mot, trakassera eller följa efter någon annan, kan den personen få kontaktförbud. Ett sådant beslut fattas av åklagare. Förutsättningarna för och förfarandet kring kontaktförbud regleras i lagen (1988:688) om kontaktförbud.

Vid bedömningen av om kontaktförbud ska meddelas ska särskilt beaktas bland annat om den som förbudet avses gälla mot har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid (1 §). Vid viss typ av allvarig brottslighet mot en närstående eller tidigare närstående anses förutsättningarna för kontaktförbud alltid vara uppfyllda. Hur länge kontaktförbudet i dessa fall ska gälla är kopplat till påföljden som den förbudet ska gälla mot dömts till (1 a §).

Vid åklagarens handläggning av ärenden om kontaktförbud är 13 § första stycket FL tillämplig och tolk ska därför användas om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt.

9.5.2 Ärenden om skyddad folkbokföring

En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får efter egen ansökan medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt (skyddad folkbokföring) om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd (16 § första stycket folkbokföringslagen).

Skatteverket ska lämna stöd till den som har medgetts skyddad folkbokföring så att skyddet kan upprätthållas (17 b § folkbokföringslagen). Det stöd som Skatteverket ska ge personer med skyddad folkbokföring kan exempelvis vara råd om hur personen bör agera och hantera de egna personuppgifterna vid kontakter med andra myndigheter och organisationer så att personen kan få del av rättigheter och annan samhällsservice utan att säkerheten äventyras. Inledningsvis bör Skatteverket även ha en noggrann genomgång med den som har fått skyddad folkbokföring. Skatteverket bör också ha en regelbunden kontakt med den enskilde under den tid skyddet består⁵.

⁵ Prop. 2017/18:145 s. 131.

9.5.3 Ärenden om fingerade personuppgifter

Fingerade personuppgifter är det starkaste skyddet för personuppgifter och används endast i undantagsfall när andra åtgärder inte räcker till. Det innebär att personen får nya identitetsuppgifter, till exempel ett nytt namn och nytt personnummer.⁶ Förutsättningarna för och förfarandet kring fingerade personuppgifter regleras i lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

En folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa, frihet eller frid kan få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter) om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd. Ett medgivande får begränsas till viss tid (1 § första stycket).

En fråga om medgivande att använda fingerade personuppgifter prövas av Polismyndigheten (2 §). När Polismyndigheten handlägger ärenden som inte omfattas av den brottsbekämpande verksamheten gäller förvaltningslagen (jfr 1 och 3 §§ FL). Vid Polismyndighetens handläggning av ärenden om fingerade personuppgifter är 13 § första stycket FL därmed tillämplig och tolk ska därför användas om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt.

9.5.4 Ärenden om särskilt personsäkerhetsarbete

Av 2 a § polislagen (1984:387) följer att regeringen får meddela föreskrifter om särskilt personsäkerhetsarbete. Det är Polismyndigheten och Kriminalvården som får bedriva sådant arbete (1 § andra stycket förordningen [2006:519] om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.). Den som blir föremål för särskilt personsäkerhetsarbete ska enligt förordningen få hjälp med de säkerhetsåtgärder som bedöms möjliga och nödvändiga att genomföra. Han eller hon ska även få hjälp med myndighetskontakter och annat som krävs för att personsäkerhetsarbetet ska kunna bedrivas (1 §).

Enligt 2 § får särskilt personsäkerhetsarbete bedrivas beträffande bland annat misstänkta, tilltalade, målsägande, vittnen och andra som medverkar eller har medverkat i en förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet (bevispersoner).

⁶ Polismyndigheten (2026).

En person får bli föremål för särskilt personsäkerhetsarbete om det finns en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot hans eller hennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid (3 §).

När en fråga om särskilt personsäkerhetsarbete väcks inom Polismyndigheten eller Kriminalvården ska en personsäkerhetsenhet skyndsamt pröva frågan om sådant säkerhetsarbete ska bedrivas i ett visst fall (8 §).

När Polismyndigheten handlägger ärenden som inte omfattas av den brottsbekämpande verksamheten gäller förvaltningslagen (jfr 1 och 3 §§ FL). Vid Polismyndighetens och Kriminalvårdens handläggning av ärenden om särskilt personsäkerhetsarbete är 13 § första stycket FL därmed tillämplig och tolk ska därför användas om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt.

9.5.5 Ingen tolkavgift i vissa ärenden med nära koppling till det straffprocessuella förfarandet och brottsofferrollen

Enligt utredningens mening är det inte lämpligt att ett brottsoffer ska behöva betala tolkavgift i samband med myndighetskontakter som han eller hon behöver ha på grund av att någon annan har utsatt honom eller henne för brott. Att tvingas ansöka om skydd för sig själv och i förekommande fall även för sina barn kan ibland vara en nödvändig följd av ett straffrättsligt förfarande, liksom en åtgärd för att minska risken för att den enskilde utsätts för ytterligare brott. Det kan därför enligt utredningens mening närmast anses som stötande om ett brottsoffer i samband med en sådan ansökan skulle behöva betala en tolkavgift.

Mot bakgrund av den starka koppling som finns till det straffprocessuella förfarandet och den frihetsinskränkning som ett kontaktförbud innebär bör tolkavgift varken tas ut av den som ansöker om kontaktförbudet eller den som förbudet gäller mot.

Utredningen bedömer därtill att det finns en risk för att en enskild som anser sig ha behov av dessa insatser, men som saknar ekonomiska resurser, kan bedöma att han eller hon inte har råd att ansöka. I likhet med hur utredningen nedan resonerar i förhållande till hälso- och sjukvården bedöms risken för konsekvenser vid en utebliven ansökan vara klart mer allvarliga än i förhållande till exempelvis en ansökan om någon form av ekonomisk ersättning.

När det gäller personer som vill hoppa av från grov brottslighet vore det enligt utredningens mening inte ändamålsenligt att ta ut en tolkavgift då det skulle riskera att motverka att de tar nödvändiga kontakter. I likhet med vad som gäller i förhållande till socialtjänsten (se avsnitt 9.8) bör samhället snarast vilja undvika olika former av trösklar för att enskilda ska uppsöka myndigheter i detta avseende.

Utredningen bedömer mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan att tolkavgift inte bör tas ut i ärenden om kontaktförbud, skyddad folkbokföring, fingerade personuppgifter och ärenden som handläggs med stöd av förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

9.6 Hinder mot tolkavgift i ärenden som direkt rör barn

Utredningens bedömning

Om en tolkavgift tas ut i ärenden som rör barn riskerar det att strida mot artikel 2–4 i barnkonventionen.

Tolkavgift bör inte tas ut i ärenden som direkt rör barn.

Det händer ofta att tolk behöver användas i samband med muntliga kontakter med myndigheter i ärenden som rör barn. Det sker bland annat inom skola och barnomsorg, ärenden hos socialtjänsten, familjemål i allmän domstol och läkarbesök rörande barnet. Ibland är barnet själv i behov av tolk, ibland gäller behovet en eller flera vårdnadshavare.

9.6.1 Barnkonvention

Alla barn ska tillförsäkras konventionens rättigheter utan åtskillnad

Barnkonventionen innehåller ett antal rättigheter för barn som handlar om att få ta del av olika tjänster som utförs av myndigheter. Det rör sig bland annat om barnets rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård samt rehabilitering (artikel 24), rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring (artikel 26), rätt

till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling (artikel 27) och rätt till utbildning (artikel 28).

Konventionsstaterna ska enligt artikel 2.1 respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras⁷, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Av lydelsen följer att diskrimineringsförbudet är en grundläggande princip för tolkning av övriga artiklar i konventionen. Det innebär också en avgränsning på så sätt att diskrimineringsförbudet omfattar just rättigheterna i konventionen. Det framgår inte av artikel 2.1 på vilket sätt som en stat ska tillförsäkra ett barn sina rättigheter eller vilka åtgärder som ska vidtas. Det får i stället utläsas av de artiklar som behandlar respektive rättighet och i ljuset av artikel 4⁸.

I artikel 40 i barnkonventionen föreskrivs en uttrycklig rätt till kostnadsfri tolk för barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldigt till att ha begått brott. Syftet är att säkerställa att barn i en sådan situation behandlas rättvist och respektfullt samt får ett juridiskt stöd. Denna rättighet gäller under alla stadier av förfarandet⁹.

Även om det utöver vad som gäller enligt artikel 40 inte finns en uttrycklig rättighet till kostnadsfri tolk för barn i barnkonventionen kan utredningen konstatera att en tolkavgift riskerar att inverka negativt på flertalet av barnets rättigheter enligt barnkonventionen. Om en förälder, som behöver tolk i sin interaktion med myndigheter och andra, inte har råd att betala en tolkavgift kan nämligen effekten uppstå att vissa möten som hade syftat till att låta barnet åtnjuta sina rättigheter inte blir av. Föräldern kan tvingas väga kostnaden för avgiften mot fördelarna att medverka vid mötet. Att en sådan risk är reell får stöd av studier som har gjorts av effekterna av införandet av tolkavgift inom hälso- och sjukvården i Danmark (se avsnitt 6.3.5). Dessa har påvisat färre genomförda läkarbesök och att tolk har anlits i mindre omfattning sedan avgiften infördes.

⁷ Begreppet "ras" i förhållande till människor är en social konstruktion utan vetenskaplig grund, då all mänsklighet i dag betraktas som en enda art. Begreppet har fasats ut ur svensk lagstiftning, men förekommer i vissa internationella rättsakter såsom i detta fall barnkonventionen. Utredningen har därför valt att använda begreppet för att korrekt återge artikelns innehåll.

⁸ SOU 2020:63 s. 132 och 138.

⁹ FN:s kommitté för barnets rättigheter (2019) p. 64.

Enligt utredningens mening finns en risk för att denna effekt av en tolkavgift skulle kunna uppstå även i samband med andra typer av möten med myndigheter, däribland möten som rör barn. Detta skulle innebära att det i praktiken kan bli åtskillnader i tillförsäkrandet av konventionens rättigheter mellan barn vars föräldrar behöver tolk för att kunna kommunicera med aktuella myndigheter och barn som inte har det. En sådan ordning skulle alltså riskera att strida mot artikel 2 i barnkonventionen.

Barnets bästa ska i första hand beaktas vid alla åtgärder som rör barn

I artikel 3 i barnkonventionen – som är en av konventionens grundläggande principer – anges att barnets bästa i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn (se avsnitt 3.1.2).

FN:s kommitté för barnets rättigheter har understrukt att syftet med begreppet *barnets bästa* är att säkerställa både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i konventionen och barnets helhetsutveckling.¹⁰

Artikel 3.1 fastslår ett ramverk i form av tre typer av skyldigheter för konventionsstaterna. Bland annat har konventionsstaterna en skyldighet att säkerställa att alla rättsliga och administrativa beslut, samt policyer och lagstiftning som gäller barn, visar att barnets bästa har bedömts och i första hand beaktats. Kravet att säkerställa att hänsyn tas till barnets bästa ska speglas och genomföras bland annat i alla nationella lagar och bestämmelser samt i rättsliga och administrativa förfaranden på alla nivåer, både som en materiell och en processuell rättighet.¹¹

Artikeln innefattar en rätt för barnet att få sitt bästa utrett, bedömt och beaktat. Det innebär dock inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande när andra legitima intressen kolliderar med barnets intresse, men barnets bästa ska utgöra en tungt vägande faktor i beslutsprocessen. Vid en avvägning mellan barnets bästa och andra intressen kan det vara motiverat att vidta åtgärder som inte är förenliga med barnets bästa under förutsättning att det motstående intresset är legitimt och viktigt. Barnets bästa utgör också ett tolkningsverktyg

¹⁰ FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013) p. 4.

¹¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013) p. 13–15.

och om en rättsregel kan tolkas på mer än ett sätt kan den tolkning som motsvarar barnets bästa väljas.¹²

FN:s kommitté för barnets rättigheter har vidare uttalat att den rättsliga skyldigheten enligt artikel 3 gäller alla beslut och åtgärder som direkt eller indirekt påverkar barn. Uttrycket ”som rör” syftar därmed i första hand på åtgärder och beslut som direkt rör ett barn, barn som grupp eller barn i allmänhet, och i andra hand på andra åtgärder som har konsekvenser för ett enskilt barn, barn som grupp eller barn i allmänhet, även om de inte är det direkta föremålet för åtgärden. Detta innebär att ”som rör” måste förstås i mycket vid bemärkelse. Förvisso påverkar alla statens handlingar barn på ett eller annat sätt, men detta betyder inte att varje handling från statens sida måste inbegripa en fullständig och formell process för att bedöma och fastställa barnets bästa. När ett beslut kommer att ha en betydande inverkan på ett eller flera barn är det dock lämpligt att tillämpa en högre skyddsnivå och ett noggrant förfarande för att ta hänsyn till barnets bästa. Vad gäller åtgärder som inte direkt inriktas på barnet eller barnen behöver begreppet ”som rör” klargöras i ljuset av omständigheterna för varje enskilt fall, för att åtgärdens inverkan på barnet eller barnen ska kunna värderas.¹³

En tolkavgift som även tas ut i samband med ärenden som rör barn skulle visserligen kunna bidra till incitamentet för vårdnadshavarna att lära sig svenska, eftersom avgift skulle utgå vid fler myndighetsinteraktioner än vad som annars är fallet. Om vårdnadshavarna lär sig svenska ökar det sannolikt deras attraktion på arbetsmarknaden och gynnar familjens möjlighet till integration i det svenska samhället. Det skulle därmed kunna hävdas att det är till barnets bästa att tolkavgift även tas ut i ärenden som rör barn. Å andra sidan finns en risk för att en förälder avstår från att ta möten som rör barnet i syfte att undvika tolkavgiften (se resonemanget ovan). En sådan ordning skulle innebära att barnet riskerar att gå miste om att fullt ut kunna åtnjuta sina rättigheter enligt barnkonventionen.

Sverige har som konventionsstat en skyldighet att säkerställa att barnets bästa har bedömts och i första hand beaktats inom ramen för lagstiftning som – direkt eller indirekt – gäller barn. Även om barnets bästa inte alltid ska vara utslagsgivande ska det utgöra en tungt vägande faktor i beslutsprocessen. Tolkavgiften är visserligen i sig

¹² NJA 2020 s. 761 p. 22 och Grahn-Farley (2019) s. 48 ff.

¹³ FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013) p. 19–20.

ett legitimt och viktigt intresse eftersom det syftar till att öka incitamentet att lära sig svenska. Samtidigt finns det som tidigare konstaterats risker för negativa konsekvenser om en tolkavgift skulle tas ut inom ramen för ärenden som rör barn. Utredningen bedömer därför att en tolkavgift i ärenden som rör barn riskerar att strida mot artikel 3 i barnkonventionen.

Alla lämpliga åtgärder ska vidtas för att genomföra rättigheterna i barnkonventionen

Av artikel 4 i barnkonventionen framgår att konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. När det gäller de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna ska konventionsstaterna fullt ut utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder.

FN:s kommitté för barnets rättigheter skriver i sin allmänna kommentar till artikel 4 att det är nödvändigt att utveckla ett barnrättsperspektiv inom hela statsförvaltningen för att hela konventionen ska kunna omsättas i praktiken, framför allt mot bakgrund av bland andra artikel 2 och 3.1, som kommittén betraktar som grundläggande principer. Avseende artikel 2 framhåller kommittén bland annat att man kan behöva ändra lagstiftning, förvaltning och resurstilldelning för att hantera diskriminering. När det gäller artikel 3.1 för kommittén fram att varje lagstiftande organ måste tillämpa principen om barnets bästa genom att systematiskt överväga hur barns rättigheter och intressen berörs eller kommer att beröras av deras beslut och åtgärder, till exempel en föreslagen eller befintlig lag inklusive de lagar som endast indirekt rör barnen.¹⁴

Konventionsstaterna måste på alla lämpliga sätt säkerställa att bestämmelserna i konventionen får rättslig verkan inom deras nationella rättssystem. Ett införlivande av konventionen i den nationella lagstiftningen bör innebära att bestämmelserna i konventionen kan åberopas direkt inför domstolar och tillämpas av nationella myndigheter, och att konventionen har företräde om den står i strid med den nationella lagstiftningen eller med allmän praxis. Kommittén betonar särskilt vikten av att säkerställa att den nationella lagstiftningen återspeglar

¹⁴ FN:s kommitté för barnets rättigheter (2003) p. 12.

det som fastställts vara konventionens grundprinciper (artikel 2, 3, 6 och 12).¹⁵

Som konventionsstat har Sverige alltså en skyldighet att säkerställa att den nationella lagstiftningen återspeglar det som fastställts vara konventionens grundprinciper, däribland diskrimineringsförbudet i artikel 2 och principen om barnets bästa i artikel 3.

Utredningen har i föregående avsnitt bedömt att en tolkavgift riskerar att verka diskriminerande mot barn vars föräldrar inte behärskar svenska (artikel 2) och strida som mot principen om att barnets bästa i första hand ska beaktas (artikel 3). Utredningen bedömer därför att en reglering om tolkavgift som är tillämplig inom ramen för ärenden som rör barn riskerar att strida mot artikel 4 i barnkonventionen.

9.6.2 Ingen tolkavgift i ärenden som direkt rör barn

Som framgår ovan bedömer utredningen att tolkavgift i ärenden som rör barn riskerar att resultera i att vårdnadshavare som vill undvika kostnaden avstår från vissa muntliga kontakter med myndigheter. En sådan ordning skulle därmed riskera att medföra rättsförluster för ett barn vars vårdnadshavares valt att inte lära sig svenska eller saknar möjlighet att lära sig svenska. Det medför i sin tur att tolkavgiftsregleringen, i vilken ärenden som rör barn inte undantas, riskerar att strida mot flera artiklar i barnkonventionen. Utredningen noterar också att ärenden som rör barn har undantagits från den danska tolkavgiftsregleringen (se avsnitt 6.3.2). Det danska undantaget har införts i syfte att säkerställa att den danska regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av barnkonventionen.¹⁶ Utredningen bedömer därför att även den svenska regleringen bör förses med ett undantag.

Frågan är dock vilka typer av ärenden som ska undantas. Enligt de allmänna kommentarerna till barnkonventionen ska begreppet ”rör barn” i förhållande till barnets bästa ges en vid tolkning. Såväl ärenden som påverkar barn direkt som indirekt ska inkluderas. I kommentaren framhålls vidare att alla statens handlingar påverkar barn på ett eller annat sätt, men att detta inte betyder att varje handling från statens sida måste inbegripa en fullständig och formell process

¹⁵ FN:s kommitté för barnets rättigheter (2003) p. 19–20 och 22.

¹⁶ Folketinget (2018) s. 3.

för att bedöma och fastställa barnets bästa. När ett beslut kommer att ha en betydande inverkan på ett eller flera barn är det dock lämpligt att tillämpa en högre skyddsnivå och ett noggrant förfarande för att ta hänsyn till barnets bästa. Vad gäller åtgärder som inte direkt inriktas på barnet eller barnen behöver begreppet ”som rör” klargöras i ljuset av omständigheterna för varje enskilt fall, för att åtgärdens inverkan på barnet eller barnen ska kunna värderas.¹⁷

Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att det för att inte riskera att regleringen strider mot barnkonventionen är tillräckligt att undanta ärenden som *direkt* rör barn. Det vill säga, en tolkavgift bör inte tas ut när barn är själva föremålet för ärendet. Det kan gälla såväl i ärenden som rör enbart barn som ärenden som rör barn som en del av en familj eller annan gruppering. Det kan exempelvis röra sig om ärenden hos Försäkringskassan som syftar till att utreda rätten till assistansersättning för ett barn. Även ärenden hos Försäkringskassan som rör exempelvis det allmänna barnbidraget eller underhållsstöd gäller barn på ett direkt sätt. Detsamma bör enligt utredningens mening gälla ärenden om föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning, trots att det är föräldern och inte barnet som ersättningen främst är avsedd för. Bedömningen görs utifrån att ersättningen är direkt kopplad till ledighet för att ta hand om ett visst barn. Ett annat exempel där barnet direkt påverkas är ärenden i skolan i samband med utredning av behov av extra stöd för eleven.

Som exempel på en situation där barnet indirekt kan påverkas är när en förälder väljer bort ett möte med Arbetsförmedlingen för att slippa att betala tolkavgift. Ett sådant möte hade kunnat leda till att föräldern snabbare kommer ut i arbete, vilket har en indirekt inverkan på barnet och dess levnadsstandard. Eftersom ärendet gäller föräldern, och det är föräldern som i första hand berörs av utgången, är kopplingen till barnet inte tillräckligt stark. I detta sammanhang bör det även vägas in att en reglering som undantar såväl ärenden som påverkar barn direkt som indirekt skulle riskera att leda till att tolkavgift inte kan tas ut inom ramen för en mycket stor del av myndigheternas ärenden. Effekten av tolkavgiften skulle därmed kunna minska avsevärt om alla ärenden som rör barn inkluderas i undantaget. Samhällets intresse av att fler lär sig svenska får därmed anses

¹⁷ FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013) p. 19.

väga tillräckligt tungt för att motivera avgränsningen till ärenden som direkt rör barn.¹⁸

Att undantaget avgränsas till ärenden som direkt rör barn medför även att problem som skulle kunna uppstå vid tillämningen av ett bredare undantag undviks. Om även ärenden som indirekt rör barn skulle omfattas av undantaget skulle problem till exempel kunna uppstå eftersom det vid ärenden som rör en vuxen inte alltid finns uppgift om förekomsten av eventuella barn i hushållet. Det skulle vidare vara svårt att bedöma om utgången i ärendet riskerar att inverka negativt på ett barns tillgång till sina rättigheter enligt barnkonventionen. Andra faktorer, så som en ytterligare förälders förutsättningar, skulle i så fall också behöva vägas in i bedömningen. Det skulle alltså vanligtvis krävas ytterligare utredningsåtgärder och bedömningar i det enskilda fallet för att avgöra om tolkavgift ska tas ut i ett ärende. Att tillämparen genomför en sådan utredning i varje enskilt fall är enligt utredningens mening varken rimligt eller önskvärt.

Dessutom är det betydligt enklare för enskilda att förutse när en tolkavgift kommer att tas ut om undantaget endast gäller i ärenden som direkt rör barn. Uttaget av tolkavgift från vårdnadshavare kommer därmed också i stort sett att motsvara det som gäller för enskilda som inte är vårdnadshavare.

9.7 Hinder mot tolkavgift i hälso- och sjukvården samt tandvården

Utredningens bedömning

En tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården riskerar

- att strida mot likställighetsprincipen
- att leda till att vården avstår från att använda tolk, eller tillåter att anhöriga tolkar, trots att det står i konflikt med såväl gällande rätt som läkares och tandläkares etiska regler och riktlinjer
- att leda till att patienter inte får den information de har rätt till enligt gällande rätt och läkares och tandläkares etiska regler och riktlinjer

¹⁸ Jfr FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013) p. 39.

- att leda till en försämrad patientsäkerhet
- att leda till risker för patientens personliga integritet
- att leda till att det blir svårare för vården att i enlighet med sitt uppdrag upprätthålla goda kontakter mellan patienten och sjukvårdspersonalen respektive tandvårdspersonalen
- att leda till negativa samhällsekonomiska effekter i form av ökade vårdkostnader.

Tolkavgift bör inte tas ut inom ramen för hälso- och sjukvården eller tandvården.

Som indikeras i utredningens direktiv finns det anledning att särskilt överväga om det utifrån grundläggande principer om patientsäkerhet och rättsliga begränsningar finns skäl mot att ta ut en tolkavgift inom ramen för hälso- och sjukvården.

Det bör inledningsvis framhållas att begreppet hälso- och sjukvård är brett och innefattar flera olika typer av verksamheter. Enligt 2 kap. 1 § första stycket HSL avses med hälso- och sjukvård åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar samt skador, sjuktransporter och omhändertagande av avlidna. I praktiken omfattar det alltså verksamheter som bland annat vårdcentraler, barnvårdscentraler, specialistmottagningar, ambulanssjukvård och akutsjukhus. Det innebär att utredningens överväganden som har sin grund i bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen gäller i samtliga verksamheter som enligt den lagen omfattas av begreppet hälso- och sjukvård.

9.7.1 En rätt till information och god vård på lika villkor

Utredningen konstaterar till att börja med att det inom hälso- och sjukvården samt tandvården finns ett antal centrala rättigheter för den som är patient. Av stor betydelse är likställighetsprincipen som innebär att vård ska ges på lika villkor för hela befolkningen (se 3 kap. 1 § HSL, 1 kap. 6 § patientlagen och 2 § tandvårdslagen). Att vård ska ges på lika villkor innebär bland annat att alla i princip ska kunna få del av hälso- och sjukvårdens tjänster utan att individuella särför-

hållanden av till exempel ekonomisk, social, språklig, religiös eller kulturell natur ska få utgöra något hinder.¹⁹

En patient har vidare rätt att få information om sitt hälsotillstånd och tandhälsotillstånd och de metoder som finns för undersökning, vård och behandling (3 kap. 1 § patientlagen och 3 b § första stycket tandvårdslagen). Informationen ska anpassas till mottagarens ålder, mognad, erfarenhet, språkliga bakgrund och andra individuella förutsättningar. Det innebär att patienter som inte förstår eller talar svenska fullt ut har rätt till samma goda information som andra patienter. Den som ger informationen ska så långt som möjligt försäkra sig om att mottagaren har förstått innehållet i och betydelsen av den lämnade informationen (3 kap. 6 och 7 §§ patientlagen).²⁰ För att patientlagens bestämmelser om samtycke, delaktighet och valmöjligheter ska få genomslag i praktiken krävs en dialog, som bara kan komma till stånd om mottagaren förstår den information som ges. I kravet på att patienten ska visas omsorg och respekt ligger bland annat att informationen till patienten ska ges under sådana yttre förhållanden att patienten rimligen kan förväntas tillgodogöra sig den²¹.

Att patienten och vårdpersonalen förstår varandra handlar enligt utredningens mening ytterst om att upprätthålla patientsäkerheten och att se till att rätt information kan ligga till grund för beslut om vårdinsatser. När en patient behöver tolk för att göra sig förstådd, liksom för att förstå vårdpersonalen, är detta alltså en given förutsättning för att kunna kommunicera på ett patientsäkert sätt.

Slutligen finns det en skyldighet att bedriva hälso- och sjukvårdsverksamhet samt tandvårdsverksamhet så att kraven på en god vård uppfylls. Det innebär bland annat att vården särskilt ska främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen respektive tandvårdspersonalen (se 5 kap. 1 § HSL och 3 § första stycket tandvårdslagen).

Utredningen konstaterar slutligen att ovan nämnda bedömning får stöd av vad Förvaltningsrätten i Växjö²² har uttalat:

Förvaltningsrätten konstaterar att det är otvistigt att regionen är skyldig att tillhandahålla tolk i hälso- och sjukvården i vissa situationer. Att så är fallet får även anses framgå av dels 13 § förvaltningslagen, dels bestäm-

¹⁹ Sverne Arvill, Printz och Johnsson (2024), kommentar till 3 kap. 1 § HSL samt prop. 1984/85:79 s. 14 f.

²⁰ Motsvarande bestämmelser saknas i tandvårdslagen.

²¹ Johnsson och Sverne Arvill (2025), kommentar till 3 kap. 7 § patientlagen.

²² Förvaltningsrätten i Växjö's dom i mål nr 578-24.

melserna om patientens rätt till individuellt anpassad information i 3 kap. 1–2 och 6 §§ patientlagen (2014:821) (se även prop. 2013/14:106 s. 53, jfr dock a. prop. s. 118 där det anges att hälso- och sjukvårdens verksamheter vid behov bör använda tolk). När regionen anlitar tolk i samband med ett läkarbesök får det förutsättas ha gjorts en bedömning att detta är nödvändigt för att uppfylla regionens skyldigheter att ge patienten individuellt anpassad information och upprätthålla patientsäkerheten.

Förvaltningsrättens dom överklagades till Kammarrätten i Jönköping, som beslutade att inte meddela prövningstillstånd, vilket innebär att förvaltningsrättens dom står fast.

9.7.2 Risk för allvarliga bieffekter om tolkavgift införs i hälso- och sjukvården samt tandvården

Mot bakgrund av redogörelsen i avsnitt 9.7.1 bedömer utredningen att införandet av en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården skulle medföra flera risker i förhållande till gällande principer, patientsäkerheten och vårdens möjligheter att leva upp till grundläggande bestämmelser i gällande rätt.

- Om införandet av en tolkavgift i likhet med vad som framgår av danska studier leder till att patienter som behöver tolk avstår från att vända sig till vården, eller till att möten med vården sker utan tolk trots att tolkbehov föreligger, vore det ett tydligt avsteg från likställighetsprincipen.
- Om införandet av en tolkavgift leder till att tolk inte används trots att behov föreligger, eller till att anhöriga utan tolkkompetens används som tolkar i ökad omfattning, kan det strida mot patientlagens bestämmelser om patienters rätt till information vilket i förlängningen kan leda till en försämrad patientsäkerhet.
- Om införandet av en tolkavgift leder till att enskilda ifrågasätter vårdens bedömning av tolkbehov kan det leda till att det blir svårare för vårdgivare att bedriva hälso- och sjukvårdsverksamhet eller tandvårdsverksamhet så att kraven på en god vård uppfylls.

Som tidigare har konstaterats har Danmark infört en tolkavgift inom hälso- och sjukvården. Denna tolkavgift har därefter varit föremål för ett antal studier. Det finns därför goda skäl att låta slutsatserna från dessa studier ligga till grund för analysen av vilka effekter infö-

randet av en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården kan få. Enligt utredningens mening är det rimligt att anta att de effekter som de danska studierna har visat riskerar att uppstå även i Sverige om en tolkavgift skulle införas inom hälso- och sjukvården samt tandvården.

Tolkavgiften riskerar att strida mot likställighetsprincipen

Studier av den tolkavgift som införts i den danska hälso- och sjukvården visar att avgiften förmodligen har lett till färre läkarbesök. Undersökningar visar att fler avstår från att vända sig till vården trots behov samt att läkare upplever att patienter uteblir från konsultationer och behandlingar till följd av avgiften. I danska studier framhålls vidare att den grupp som i första hand drabbas av tolkavgiften är de invandrare med de mest angelägna hälsobehoven och sämst chans att ha råd att betala avgiften, vilket leder till att avgiften i praktiken verkar öka ojämlikheten i tillgången till hälso- och sjukvård.²³ Sammantaget konstateras att tolkavgift inom hälso- och sjukvården i första hand påverkar invandrare med begränsade inkomster och dålig hälsa som står utanför arbetsmarknaden²⁴. Dessutom visar danska studier på skillnader mellan kvinnor och män när det gäller behovet av tolk efter några års bosättningsstid i landet. Bland de kvinnliga invandrare som bott i Danmark mellan tre och sju år var det 42 procent som angav att de hade behov av tolk medan motsvarande andel bland männen var 28 procent²⁵ (se avsnitt 6.3.5). En bidragande orsak kan vara att utrikes födda kvinnor generellt sett har kortare utbildningslängd än utrikes födda män.²⁶

Som ovan nämnts innebär likställighetsprincipen att vård ska ges på lika villkor och att alla i princip ska kunna få del av hälso- och sjukvårdens tjänster utan att individuella särförhållanden av till exempel språklig eller ekonomisk natur ska få utgöra något hinder. Enligt regeringen är det vidare ett uttalat mål för hälso- och sjukvården att den som är sjuk ska få den vård och omsorg som behövs oberoende av egen ekonomi.²⁷ Regeringen har även uttalat att möjligheterna att

²³ Rørdam Nielsen och Smith Jervelund (2023) s. 5–7.

²⁴ Harpelund, Smith Nielsen och Krasnik (2012) s. 457–465.

²⁵ Harpelund, Smith Nielsen och Krasnik (2012) s. 457–465.

²⁶ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2024) s. 23.

²⁷ Prop. 1996/97:1 utg.omr. 9 avsnitt 4.1.1.

vid behov erhålla vård inte får påverkas av förhållanden som bland annat kön och utbildning²⁸.

Utredningen bedömer därmed att en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården riskerar att leda till att vissa avstår från att vända sig till vården och att en sådan avgift därmed kan strida mot likställighetsprincipen (3 kap. 1 § HSL, 1 kap. 6 § patientlagen och 2 § tandvårdslagen). Vidare finns risken att kvinnor – och då framför allt kvinnor med lägre utbildningstid – får sämre tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård än män. Även en sådan effekt av en tolkavgift i hälso- och sjukvården samt tandvården skulle strida mot likställighetsprincipen.

Konflikter med gällande rätt och etiska regler

Vissa danska läkare som tillfrågats uppger att de inte kan avvisa en patient som uppger att han eller hon inte har råd att betala för en tolk. För att undvika en försämrad eller förstörd patientrelation kan läkare därför välja att avstå från att använda tolk, eller tillåta att anhöriga tolkar, trots att det kan innebära att konsultationen får genomföras med teckenspråk eller bristfällig tolkning (se avsnitt 6.3.5).

Införandet av en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården kan därmed medföra att vårdpersonal tvingas att medvetet bryta mot bestämmelser om patientens rätt till information för att överhuvudtaget kunna erbjuda den enskilde den vård han eller hon behöver.

I detta sammanhang finns det även anledning att uppmärksamma Sveriges läkarförbunds etiska regler och Sveriges tandläkarförbunds etiska riktlinjer. Enligt dessa ska läkare respektive tandläkare i sin gärning alltid ha patientens hälsa som det främsta målet.²⁹ Det innebär att läkare och tandläkare – såsom förekommer i Danmark – i vissa fall kan avstå från att använda tolk, eller tillåta att en anhörig tolkar, om en patient annars skulle utebli från undersökningar och behandlingar för att slippa betala en tolkavgift. En tolkavgift kan därför leda till att läkare och tandläkare i vissa fall kommer att tvingas agera på ett sätt som leder till att den enskilde får sämre vård, det vill säga en

²⁸ Prop. 1981/82:97 s. 27 f.

²⁹ Sveriges läkarförbund (2018), regel 1.

vård utan tolk eller vård med bristfällig tolkning, eftersom det är mer fördelaktigt för den enskildes hälsa än ingen vård alls.

Utredningen bedömer därmed att en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården riskerar att leda till konflikter med såväl gällande rätt som läkares och tandläkares etiska regler och riktlinjer.

Minskad tolkanvändning

Efter att tolkavgift i hälso- och sjukvården infördes i Danmark har det även kunnat konstateras en tydlig minskning av tolkanvändningen trots att reglerna för när läkaren är skyldig att använda tolk inte har ändrats. Även om detta i någon del kan bero på att språkkunskaperna har ökat har det enligt utredningens mening inte gått tillräckligt lång tid för att det kan vara den främsta orsaken.

Enligt utredningens mening är en minskad tolkanvändning svår att förena med patientens rättigheter till information som regleras i hälso- och sjukvårdslagen, patientlagen och tandvårdslagen. Utebliven tolkning kan leda till att fel information ges till patienten, i vissa fall med allvarliga följder. Det kan leda till att vårdpersonal missuppfattar patientens beskrivning av sina symtom, vilket riskerar att leda till att en felaktig diagnos ställs och fel behandling sätts in. Risk finns även för att patienter missförstår hur de ska använda förskrivna läkemedel eller hjälpmedel.

En minskad tolkanvändning är även svår att förena med läkares och tandläkares etiska regler och riktlinjer. Av läkarnas etiska regler följer att läkare ska respektera patientens rätt till information om sitt hälsotillstånd och möjliga behandlingsalternativ.³⁰ Av tandläkarnas etiska riktlinjer följer att tandläkaren ska informera patienten om det aktuella tillståndet och de vårdalternativ som finns. I riktlinjerna påtalas vidare att det kan finnas osynliga barriärer mellan tandläkare och patient som försvårar kommunikationen, exempelvis språkbruk, sjukdomsinsikt och kulturella skillnader. Tandläkaren måste förvissa sig om att patienten har förstått innebörden av informationen, så att patienten själv kan ta ställning.³¹

Till att börja med är det svårt för en läkare och tandläkare att försäkra sig om att patienten verkligen har fått den information som han

³⁰ Sveriges läkarförbund (2018), regel 11.

³¹ Sveriges tandläkarförbund (2014), kommentaren till riktlinje 3.

eller hon behöver om sitt hälsotillstånd och möjliga behandlingsalternativ när det förekommer språkförbistringar. Även om en läkare och tandläkare ger den information som behövs är det inte möjligt att veta vad som faktiskt har uppfattats av patienten. Det är dessutom svårt att veta om patienten verkligen har haft möjlighet att ge ett informerat samtycke till ett behandlingsalternativ om det inte med säkerhet går att avgöra vad han eller hon egentligen har kunnat förstå av given information.

Utredningen bedömer därmed att en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården riskerar att leda till minskad tolkanvändning och därmed till att patienter inte får den information de har rätt till enligt gällande rätt och läkares och tandläkares etiska regler och riktlinjer. En tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården riskerar därmed att försämra patientsäkerheten.

Ökad användning av anhöriga som tolkar

Införandet av tolkavgift inom hälso- och sjukvården i Danmark har enligt vad som framkommit av studier inneburit att anhöriga används som tolkar i ökad omfattning (se avsnitt 6.3.5).

Även om en anhörig behärskar språket är han eller hon inte utbildad tolk och är dessutom inte neutral i förhållande till patienten. Det finns därför risker för att tolkning inte sker korrekt eller att viss information undanhålls för att skydda patienten eller något annat intresse. Att förlita sig på icke-kvalificerad tolkning har enligt amerikanska studier också visat sig ha negativa kliniska konsekvenser³².

Effekterna av en ökad användning av anhöriga som tolkar liknar därför de som följer av en minskad tolkanvändning (se ovan).

Dessutom innebär ökad användning av anhöriga som tolkar att integritetskänslig information i större utsträckning delas med andra som inte omfattas av tystnadsplikt.

Utredningen bedömer därför att en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården riskerar att leda till en ökad användning av anhöriga som tolkar och därmed till att patienter inte får den information de har rätt till enligt gällande rätt och läkares och tandläkares etiska regler och riktlinjer. En tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården riskerar därmed att försämra patientsäker-

³² Jacobs, Shepard, Suaya et al. (2004).

heten. En ökad användning av anhöriga som tolkar medför även risker för patientens personliga integritet.

Försämrade relation mellan vårdgivare och patient

Danska läkare har pekat på att tolkavgiften har medfört svårigheter när det gäller att upprätthålla goda relationer mellan vården och patienterna.

Naturligtvis är detta en problematik som riskerar att uppstå i alla sammanhang där en tolkavgift tas ut. Även myndighetshandläggare kan få svårt att upprätthålla goda relationer med en enskild som inte kan eller vill betala en tolkavgift. Utredningen gör dock bedömningen konsekvenserna som skulle uppstå i förhållande till hälso- och sjukvården samt tandvården riskerar att bli klart mer allvarliga eftersom det kan påverka liv och hälsa. Till skillnad från övriga områden finns det också en uttrycklig skyldighet för vården att främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen (se 5 kap. 1 § HSL och 3 § första stycket tandvårdslagen).

Enligt utredningens mening riskerar en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården därmed att göra det svårare för vården att i enlighet med sitt uppdrag upprätthålla goda kontakter mellan patienten och sjukvårdspersonalen respektive tandvårdspersonalen.

Samhällsekonomiska effekter av utebliven eller bristfällig tolkning

Som framhållits ovan riskerar införandet av en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården att leda till såväl en minskad användning av tolk som en ökad användning av anhöriga med bristande tolk-kunskaper. I en studie bland 240 europeiska vårdanställda har flera av de medverkande lyft fram att utökade undersökningar och diagnostiska tester kan krävas för att kompensera när det finns brister i den språkliga kommunikationen mellan sjukvårdspersonalen och patienten. En annan upplevd effekt som lyftes fram var förlängda och mer komplicerade administrativa procedurer³³. När bristfällig eller ineffektiv kommunikation orsakar onödiga undersökningar och utdragna processer innebär detta naturligtvis att vården kostar mer pengar.

³³ Priebe m.fl. (2011).

En annan effekt som lyfts fram ovan är att enskilda kan komma att avstå från att vända sig till vården. Att enskilda undviker att söka vård för måttliga symtom i syfte att undvika tolkavgiften kan i förlängningen leda till väsentligt högre kostnader för samhället om det visar sig att det rörde sig om en allvarlig sjukdom som hade kunnat bromsas eller behandlas mer effektivt i ett tidigt skede. Regeringen har även framhållit att en tidig kontakt och bedömning kan lindra enskilda patienters oro och bidra till att förhindra att sjukdomstillstånd förvärras med ökade vårdbehov som följd.³⁴

Utredningen gör därför bedömningen att tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården riskerar att orsaka negativa samhälls-ekonomiska bieffekter.

9.7.3 Ingen tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården

Som framgår ovan har utredningen bedömt att införandet av en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården skulle riskera att leda till ett flertal olika negativa konsekvenser. Sammantagna får dessa konsekvenser med styrka anses tala mot att införa en tolkavgift inom hälso- och sjukvården samt tandvården.

Vidare konstaterar utredningen att det redan – till skillnad mot i Danmark – tas ut en vårdavgift för den som besöker hälso- och sjukvården i Sverige (17 kap. 1–3 §§ HSL). Vårdavgiften varierar beroende på region och vilken typ av vård som avses, men leder oavsett vad till en kumulativ kostnadseffekt som kan vara svår att bära för enskilda med sämre ekonomiska förutsättningar. När det gäller vårdavgifter finns det visserligen ett högkostnadsskydd. Högkostnadsskyddet inkluderar kostnader för vårdavgifter i öppen vård, förbrukningsartiklar och viss tandvård (17 kap. 6 § HSL). Regeringen har uttalat att en av de mest centrala utgångspunkterna för högkostnadsskyddet är att de enskilda patienternas samlade kostnader för sjukvård och läkemedel ska kunna hållas begränsade. Det är alltså de sammanlagda kostnaderna som är väsentliga i sammanhanget³⁵. Utredningen konstaterar att tolkavgifter inte skulle omfattas av högkostnadsskyddet eftersom tolkning inte omfattas av definitionen av hälso- och sjuk-

³⁴ Prop. 1996/97:1 utg.omr. 9 avsnitt 4.4.1.

³⁵ Prop. 1996/97:27 s. 54.

vård³⁶. Det är dock tänkbart att införandet av en tolkavgift i hälso- och sjukvården, mot bakgrund av ovan nämnda förarbetsuttalanden, hade motiverat en omvärdering om vad högkostnadsskyddet framöver bör omfatta.

Utredningen har övervägt möjligheten att föreslå att undantaget från tolkavgift enbart ska avse vissa delar av hälso- och sjukvården samt tandvården. För att så ska vara möjligt krävs enligt utredningens bedömning att det går att säkerställa att sådana risker för negativa konsekvenser som har redogjorts för tidigare i avsnittet inte riskerar att uppstå inom ramen för en viss verksamhet. Utredningen gör dock bedömningen att det inte går att särskilja vissa delar av vården i detta hänseende. De bedömningar som gjorts avseende risker med en tolkavgift i hälso- och sjukvården samt tandvården grundar sig i författning som gäller såväl inom ramen för akutvård som primärvård, intensivvård som rehabiliteringsvård. Så länge hälso- och sjukvårdslagen, patientlagen eller tandvårdslagen är tillämplig för den vård som ges saknas därmed möjlighet att endast undanta viss typ av vård.

Utredningen bedömer därför att tolkavgift inte bör tas ut inom ramen för någon del av hälso- och sjukvården eller tandvården.

9.8 Hinder mot tolkavgift inom socialtjänstens verksamhet

Utredningens bedömning

Tolkavgift bör inte tas ut inom socialtjänstens verksamhet.

Den nya socialtjänstlagen trädde i kraft den 1 juli 2025 och ersatte då den tidigare socialtjänstlagen (2001:453)³⁷. Lagen reglerar bland annat ansvar för boende, delaktighet och för vård utanför det egna hemmet (8 och 9 kap.), insatser till enskilda (10–13 kap.) samt skydd och stöd för barn och unga (18–24 kap.).

Den nya lagen syftar bland annat till att skapa en långsiktigt hållbar, mer förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst. Av de övergripande målen för socialtjänsten framgår i den nya lagen att

³⁶ Förvaltningsrätten i Växjö:s dom i mål nr 578-24.

³⁷ Samtidigt med nya socialtjänstlagen har även den nya omarbetade socialtjänstförordningen (2025:468) trätt i kraft. Den nya socialtjänstförordningen har ersatt den tidigare socialtjänstförordningen (2001:973).

socialtjänsten ska arbeta förebyggande och vara lätt tillgänglig, att kommunens ansvar för planering av insatser ska utvidgas till att omfatta hela socialtjänstens verksamhetsområde och att kommunen särskilt ska väga in behovet av tidiga och förebyggande insatser vid planeringen. Socialnämnden ska arbeta för att förebygga och motverka brottslighet.³⁸

Det finns enligt utredningens bedömning anledning att särskilt överväga om det utifrån den nya socialtjänstlagen i allmänhet, men även särskilt utifrån regelverket kring ekonomiskt bistånd, finns skäl mot att ta ut en tolkavgift inom socialtjänstens verksamhet.

9.8.1 Socialtjänstens uppdrag

I 1 kap. 2 § SoL definieras socialtjänst som

- verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen
- verksamhet som bedrivs med stöd av lagen om vård av missbrukare i vissa fall
- verksamhet som bedrivs med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga
- verksamhet som bedrivs med stöd av lagen om placering av barn i skyddat boende
- verksamhet som en socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse ska bedriva enligt någon annan lag eller förordning.

Socialtjänsten finns i alla kommuner. Den arbetar för att alla som bor i kommunen ska kunna leva ett tryggt och självständigt liv, och för att barn och unga ska få en bra start i livet. Socialtjänsten kan bland annat hjälpa till med:

- Stöd till barn, unga och familjer – till exempel familjerådgivning eller behov av familjehem.
- Ekonomiskt stöd till personer som inte klarar att försörja sig själva.
- Stöd till äldre personer – till exempel trygghetslarm, hemtjänst eller plats på ett boende.

³⁸ Lundgren och Sunesson (2026), avsnittet Huvudsakliga förarbeten till lagstiftningen.

- Stöd till personer med funktionsnedsättning för att de ska kunna vara självständiga och delaktiga.
- Stöd till personer med missbruk eller beroende.
- Stöd till personer som är utsatta för våld i en nära relation.
- Stöd till personer som saknar bostad eller riskerar att bli vräkt.
- Stöd till personer som utsätter sina nära för våld.
- Stöd till personer som vill lämna en kriminell eller våldsbejakande miljö.³⁹

Socialtjänstens uppdrag styrs av socialtjänstlagen. Målet är att ge kommunens invånare ekonomisk och social trygghet, jämlika villkor och möjlighet att delta i samhället.

9.8.2 Nya socialtjänstlagen

I de följande avsnitten redogör utredningen för den reglering och de förarbeten som utgör den rättsliga utgångspunkten för socialtjänstens förebyggande och tillgängliga arbetssätt.

Socialtjänsten ska arbeta förebyggande ...

I 2 kap. 4 § första ledet SoL anges att socialtjänsten ska arbeta *förebyggande*.

I förarbetena till bestämmelsen för regeringen fram att det är angeläget att socialtjänsten får ett ökat fokus på förebyggande arbete. Syftet med förebyggande arbete är att förhindra eller motverka att ett problem eller behov uppstår, men även att förhindra eller motverka att redan uppkomna problem eller behov upprepas, förvärras eller blir mer omfattande. Med förebyggande arbete kan även framtida behov fördröjas. Bestämmelsens placering i det kapitel som anger socialtjänstens mål innebär att den ska ses som ett övergripande mål för socialtjänstens verksamhet. Med det menas att förebyggande arbete ska ses som en självklar och integrerad del av verksamheten på samtliga nivåer inom socialtjänsten.⁴⁰

³⁹ Socialstyrelsen (2026a).

⁴⁰ Prop. 2024/25:89 s. 648.

I den praktiska verksamheten kan det förebyggande arbetet komma till uttryck på olika sätt. Det kan handla om att socialtjänsten är känd för att ge människor ett gott bemötande, att den är lyhörd och utgår från individens villkor, rättigheter och egna resurser till förändring. Sådant förtroendeskapande arbete kan sänka tröskeln för enskilda att söka sig till socialtjänsten i ett tidigt skede. Genom att arbeta hälsofrämjande och funktionsstödjande kan socialtjänsten främja faktorer som har en stärkande och skyddande effekt för individen. Det förebyggande arbetet kan också handla om att socialtjänsten identifierar risker och åtgärdar dessa, samt uppmärksammar behov av stöd och hjälp och andra tidiga insatser.⁴¹

Det praktiska arbetet kan bedrivas på olika sätt och bestämmelsen förutsätter inte att vissa bestämda åtgärder vidtas. Förebyggande insatser kan riktas mot en viss grupp utifrån ett socialt problem eller gemensam riskfaktor, eller direkt till enskild där behov av insatser redan konstaterats. Socialtjänsten kan exempelvis erbjuda tidiga insatser och särskilt stöd till barn som uppvisar problembeteenden eller till föräldrar som har svårt att klara sin föräldraroll.⁴²

Inom socialtjänstens kompensatoriska uppdrag, som bland annat innefattar omvårdnadsinsatser till barn och unga, stöd och omsorgsinsatser till personer med funktionsnedsättning, stöd till den som vårdar eller stödjer en närstående samt äldreomsorg, kan det förebyggande arbetet bestå i att identifiera risker och avhjälpa dessa för att förebygga behov av mer ingripande och omsorgskrävande insatser. Det kan till exempel handla om att ge äldre personer möjlighet till fysisk aktivitet så att de kan behålla sin självständighet längre.⁴³

Regeringen konstaterar vidare att socialtjänsten har en central roll i det brottsförebyggande arbetet, inte minst i arbetet med att förebygga att barn och unga begår brott. Ett brett förebyggande arbete och tidiga insatser kan påverka enskildas förhållanden på ett sätt som minskar risken för flera sorters sociala problem, som skadligt bruk eller beroende, våld, ohälsa och kriminalitet. I ett långsiktigt brottsförebyggande arbete ingår även att tidigt främja och stärka faktorer som kan ha skyddande effekt.⁴⁴

⁴¹ Prop. 2024/25:89 s. 206 f.

⁴² Prop. 2024/25:89 s. 648.

⁴³ Prop. 2024/25:89 s. 209 och 648.

⁴⁴ Prop. 2024/25:89 s. 212.

... och vara lätt tillgänglig

I 2 kap. 4 § andra ledet SoL anges att socialtjänsten ska vara *lätt tillgänglig*.

Bestämmelsen anger en övergripande inriktning för hur socialtjänsten ska planeras och utformas när det gäller den enskildes möjligheter att enkelt ta och ha kontakt med verksamheten. Att socialtjänsten ska vara lätt tillgänglig innebär exempelvis att det ska vara enkelt för enskilda att komma i kontakt med socialtjänsten, oavsett vilka individuella förutsättningar en person har. I det ingår att det ska vara lätt att ta steget att kontakta socialtjänsten. En socialtjänst som är utåtriktad, har ett gott bemötande och är synlig kan enligt regeringen öka tilliten till socialtjänsten och benägenheten hos enskilda att faktiskt ta kontakt med socialtjänsten. Om enskilda undviker att ta kontakt med socialtjänsten kan socialtjänsten inte fullgöra sitt grundläggande ansvar enligt lagen, att ge stöd och hjälp till den som har behov av det. Det krävs en god bild av hur behovet av information om socialtjänsten ser ut lokalt och vilka ”trösklar” som finns för att ta kontakt med socialtjänsten.⁴⁵

Bestämmelsen om att socialtjänsten ska vara lätt tillgänglig kompletterar bestämmelsen om att socialtjänsten ska arbeta förebyggande (se föregående avsnitt). För att socialtjänsten ska kunna arbeta förebyggande och erbjuda tidiga insatser krävs att människor har kunskap om socialtjänsten och att det är enkelt att komma i kontakt med den. Det finns en tydlig koppling mellan förebyggande arbete och sänkta trösklar för kontakter med socialtjänsten, exempelvis vid uppsökande arbete. En lätt tillgänglig socialtjänst kan bidra till att människor söker stöd tidigt. Att socialtjänsten kommer in tidigt är av största vikt för att med gott resultat exempelvis stötta upp en bristande föräldraförmåga, bryta en negativ utveckling mot ungdomskriminalitet eller minska behovet av omsorgsinsatser.⁴⁶

⁴⁵ Prop. 2024/25:89 s. 217 f.

⁴⁶ Prop. 2024/25:89 s. 218 f.

9.8.3 Särskilt om tolkavgift i samband med ärenden om ekonomiskt bistånd

Utrikes födda är överrepresenterade inom ekonomiskt bistånd

År 2023 var omkring 60 procent av det totala antalet mottagare av ekonomiskt bistånd utrikes födda. Motsvarande andel för 2024 var 58 procent, samtidigt som andelen utrikes födda motsvarar cirka 20 procent av landets totala befolkning. Enligt Socialstyrelsen kan det bero på att utrikes födda, i större utsträckning än inrikes födda, inte kvalificerat sig för ersättning från andra trygghetssystem som till exempel a-kassa, sjukförsäkring eller att de väntar på etableringsersättning. Både bland inrikes och bland utrikes födda vuxna biståndsmottagare var det vanligast att vara arbetslös utan ersättning. Bland inrikes födda var det vanligare med försörjningshindret ”arbetshinder, sociala skäl”, där andelen motsvarade tolv procent respektive sju procent bland utrikes födda. År 2024 erhöll ungefär 44 procent av de vuxna biståndshushållen långvarigt bistånd. Drygt hälften av dessa hushåll hade en sökande eller medsökande som var utrikes född. Både 2023 och 2024 var ensamstående kvinnor utan barn den vanligaste hushållstypen bland hushåll med utrikes födda som tog emot långvarigt bistånd. Långvarigt bistånd bland gifta/sammanboende hushåll utbetalades båda åren i mer än nio av tio fall till utrikes födda.⁴⁷

Vad krävs för att beviljas ekonomiskt bistånd?

Grundläggande för rätten till ekonomiskt bistånd är att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå (se avsnitt 3.10.3). Det finns två typer av bistånd som regleras i 12 kap. SoL, försörjningsstöd och bistånd för levnadskostnader i övrigt. Till skillnad från försörjningsstöd, som ska tillgodose regelbundna utgifter, ska det ekonomiska biståndet för levnadskostnaderna i övrigt tillgodose kostnader för behov som uppstår då och då, till exempel kostnader för tandvård, glasögon, flytt och begravning.

⁴⁷ Socialstyrelsen (2023, 2023a, 2024 och 2024a).

Behoven ska inte kunna tillgodoses på annat sätt

Att behoven inte ska kunna tillgodoses på annat sätt innebär att den enskilde exempelvis inte kan få sina behov tillgodosedda genom lön eller ersättningar från socialförsäkringssystemet. Ekonomiskt bistånd kan alltså bara beviljas om andra insatser från samhället eller privata åtgärder inte är tillräckliga för att tillgodose behovet. Det innebär också att om en enskild har lätt realiserbara tillgångar, som exempelvis en bil, kan behovet till någon del tillgodoses genom försäljningen av denna. En enskild beviljas alltså ekonomiskt bistånd som ett sista alternativ, när inga andra möjligheter finns att tillgodose hans eller hennes behov.

Skälig levnadsnivå – en yttersta garanti för enskildas livsföring

Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Vad som är en skälig levnadsnivå beror på vad som kan anses som rimligt i ett enskilt fall mot bakgrund av att biståndet ska vara en yttersta garanti för enskildas livsföring i olika avseenden. Samhällets hjälp ska inte endast avse vad som direkt krävs för den enskildes grundbehov utan ska uppnå en viss kvalitet. Bedömningen av vad som utgör ”skälig levnadsnivå” ska ske bland annat med utgångspunkt i den tid och de förhållanden under vilka den hjälpbehövande lever.

Ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd

Som framgår i avsnitt 3.10.2 syftar försörjningsstödet till att tillgodose hushållens mer regelbundna utgifter per månad och består av två delar; riksnormen och fem kostnadsposter som ligger utanför riksnormen. I riksnormen ingår kostnader som är någorlunda lika för alla och gäller för hela landet enligt en schablon⁴⁸. Försörjningsstödet andra del gäller faktiska skäliga kostnader för till exempel boende och hushållsel. Detta är kostnadsposter som varierar individuellt.

Utredningen konstaterar att en person som har beviljats försörjningsstöd ska uppnå en skälig levnadsnivå. Biståndet ska vara en yttersta garanti för enskildas livsföring i olika avseenden. Det inne-

⁴⁸ Notera dock att regeringen i lagrådsremissen Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete föreslår en ändring av 12 kap. 7 § SoL avseende bland annat hur riksnormen ska beräknas.

bär att biståndet är anpassat till att täcka sådana utgifter som det har beräknats utifrån. Andra eventuella utgifter som en enskild som upp-
bär ekonomiskt bistånd har kan därför inte förväntas täckas av bi-
ståndet.

Höga krav för att beviljas ekonomiskt bistånd

För att en person ska beviljas ekonomiskt bistånd ställs höga krav. Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har bara rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i sfi-utbildning (se avsnitt 3.10.4). Utredningen konstaterar alltså att det finns ett inbyggt villkor om att en enskild i förekommande fall ska anstränga sig för att lära sig svenska, för att han eller hon ska kunna beviljas försörjningsstöd.

Det kan även noteras att regeringen har lämnat ett förslag om aktivitetskrav för att få försörjningsstöd. Förslaget innebär bland annat att kommunerna görs skyldiga att tillhandahålla aktiviteter för personer som får försörjningsstöd och ett krav på dessa att delta i aktiviteter. Det kan exempelvis vara aktiviteter som syftar till att öka den enskildes förmåga att arbeta eller studera, förbättrar språkkunskaper eller för att söka jobb. Insatserna ska vara utformade så att personer som deltar är oförhindrade att ta en anställning och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.⁴⁹

Bistånd för levnadskostnader i övrigt

När det gäller bistånd för levnadskostnaderna i övrigt kan en enskild som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, få bistånd för bland annat kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, skulder samt avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter. Socialnämnden bör ge bistånd till skäliga kostnader för hälso- och sjukvård om sådan är medicinskt påkallad. Det gäller även skäliga kostnader för resor som är nödvändiga för att den aktuella vården ska kunna genomföras. Socialnämnden bör även ge ekonomiskt bistånd till kostnader för avgifter för kom-

⁴⁹ Lagrådsremissen Aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd.

munal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter som till exempel rättshjälpsavgift och bostadsförmedling för den som saknar bostad eller behöver byta bostad (se avsnitt 3.10.2).

Bistånd till levnadskostnader i övrigt kan till exempel bli aktuellt för de personer och familjer som under längre perioder har försörjningsstöd. I sådana fall kan personen eller familjen vara i behov av bistånd för att täcka andra kostnader än de som ingår i försörjningsstödet. Behov av bistånd till levnadskostnader i övrigt kan även uppstå för personer eller familjer som endast är i behov av försörjningsstöd en kortare period, liksom för de som i övrigt är självförsörjande och inte har behov av försörjningsstöd.

Ekonomiskt bistånd utöver försörjningsstöd och för levnadskostnader i övrigt

Socialnämnden får även ge ekonomiskt bistånd utöver försörjningsstöd och levnadskostnader i övrigt. Detta stöd ska bland annat ses som ett komplement till försörjningsstödet och kan exempelvis omfatta flyttningkostnader, komplettering eller nyanskaffning av möbler, skuldsanering, mer omfattande tandvård samt rekreations- eller semesterresor.

9.8.4 Ingen tolkavgift inom socialtjänstens verksamhet

Orimligt att ta ut en tolkavgift i ärenden om ekonomiskt bistånd

Som tidigare har konstaterats i avsnitt 6.3.5 visar studier att den danska tolkavgiften i första hand påverkar invandrare med begränsade inkomster och dålig hälsa som står utanför arbetsmarknaden.⁵⁰ Det finns inget som talar mot att samma grupp av enskilda skulle vara de som i första hand påverkas av en tolkavgift om den skulle tas ut av svenska myndigheter. Enskilda som saknar inkomster har generellt sett små ekonomiska marginaler och kan därför ställas inför behovet av att söka ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten. Som tidigare har konstaterats är utrikes födda överrepresenterade inom ärenden om ekonomiskt bistånd. Det är därför rimligt att anta att en inte

⁵⁰ Harpelund, Smith Nielsen och Krasnik (2012) s. 457–465 samt Rørdam Nielsen och Smith Jervelund (2023) s. 5–7.

obetydlig andel av de personer som söker ekonomiskt bistånd också har behov av tolk.

Det skulle därför å ena sidan kunna argumenteras för att det kan vara en särskilt effektiv åtgärd att ta ut en tolkavgift inom ramen för handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd för att tydliggöra samhällets förväntan på enskilda att lära sig svenska. Eftersom socialtjänsten kan förväntas hantera ärenden som rör flera av de enskilda som blir aktuella för tolkavgiften skulle den möjligen kunna bidra till ett ökat incitament för vissa enskilda i det hänseendet.

Å andra sidan befinner sig personer som tar emot ekonomiskt bistånd i en mycket utsatt position. En person som beviljas ekonomiskt bistånd har bedömts sakna möjlighet att tillgodose sina behov på annat sätt. När bistånd i form av försörjningsstöd beviljas motsvarar det i princip vad som behövs för att kunna bekosta de mest basala behoven. En person som uppbär ekonomiskt bistånd kan alltså inte antas ha råd med utgifter utöver sådana som biståndet har beräknats utifrån. Det innebär att en person som uppbär försörjningsstöd inte kan förväntas kunna bekosta en tolkavgift med egna medel. Den enskilde skulle då riskera att behöva ansöka om ekonomiskt bistånd för levnadskostnader i övrigt för att kunna betala avgiften.

Mot bakgrund av att ekonomiskt bistånd kan utges för exempelvis hälso- och sjukvård och olika kommunala avgifter är det i och för sig tänkbart att tolkavgift också skulle kunna bedömas vara en utgift som bistånd kan utges för. Konsekvensen av detta skulle dock bli att det i själva verket är samhället som bekostar tolkavgiften när sådan tas ut i samband med handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd. Enligt utredningens mening skulle en sådan effekt vara helt orimlig. Det kan också starkt ifrågasättas om utgångspunkten att den enskilde ska betala för tolk, som ett sätt att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska, får någon som helst effekt när det i själva verket är samhället som får stå för kostnaden.

Samma resonemang går att föra i förhållande till enskilda som ansöker om ekonomiskt bistånd för levnadskostnader i övrigt, exempelvis för att kunna betala en patientavgift till hälso- och sjukvården. Det framstår som orimligt att en person som behöver söka bistånd för en sådan utgift i samband med detta ska behöva betala tolkavgift, något som personen knappast skulle ha större möjligheter att bekosta på egen hand. Personen behöver sannolikt i stället göra ytterligare

en ansökan om ekonomiskt bistånd avseende den efterföljande tolkavgiften. Utöver det orimliga i att ta ut en avgift för något som samhället ändå behöver bekosta leder detta till onödigt arbete för socialtjänsten som behöver hantera den tillkommande ansökan.

Ett annat tänkbart scenario är att en person som har ekonomiska svårigheter – som dock inte tidigare har behövt ansöka om ekonomiskt bistånd – i samband med en myndighets handläggning påförs en tolkavgift. För en person med knappa resurser finns risken att han eller hon inte kan betala avgiften, och därför behöver ansöka om ekonomiskt bistånd i syfte att betala fakturan. Det framstår dessutom som en mycket märklig ordning om personen i samband med handläggningen av det ärendet behöver använda tolk, och sedan påförs ytterligare en tolkavgift, som även den behöver bekostas av det allmänna.

Utredningen konstaterar också att det ställs höga krav på en enskild för att han eller hon ska kunna beviljas ekonomiskt bistånd. Om en enskild person som ansöker om ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd bedöms ha behov av utbildning i svenska, kan socialnämnden anvisa denne att söka och delta i sfi. Om socialnämnden bedömer att en enskild bör delta i utbildning i sfi, och han eller hon trots det inte gör så, kan försörjningsstöd alltså nekas. Det innebär enligt utredningens mening att det i regleringen om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen i det avseendet redan finns ett inbyggt krav på att lära sig svenska.

En tolkavgift inom socialtjänstens verksamhet skulle riskera att motverka socialtjänstens mål och uppdrag

Att ärenden om ekonomiskt bistånd undantas från lagen om tolkavgift är dock inte tillräckligt för att undvika att orimliga effekter uppstår i socialtjänstens verksamhet.

Utifrån vad som redogjorts för i avsnitt 9.8.2 kan utredningen konstatera att socialtjänstens uppdrag att verka förebyggande och vara tillgänglig har förtydligats och förstärkts sedan den nya socialtjänstlagen trädde i kraft. Större vikt läggs på det proaktiva och uppsökande i syfte att undvika framtida problematik eller mer ingripande åtgärder. Regeringen konstaterade att bestämmelsen i 2 kap. 4 § SoL ska ses som ett övergripande mål för socialtjänstens verksamhet. Med det menas att förebyggande arbete ska vara en självklar och integrerad

del av verksamheten på samtliga nivåer inom socialtjänsten. Ett förtroendeskapande arbete kan sänka tröskeln för enskilda att söka sig till socialtjänsten i ett tidigt skede.

Utredningen konstaterar att det förebyggande arbetet inte bara är av vikt inom det brottsförebyggande området och verksamheter som rör barn och unga, utan likväl inom bland annat äldreomsorgen. Hand i hand med det förebyggande arbetet går att socialtjänsten ska vara lätt tillgänglig. Det innebär bland annat att det ska vara lätt att ta steget att kontakta socialtjänsten och att trösklar för att ta sådana kontakter ska minskas.

Enligt utredningens mening skulle en tolkavgift i samband med den verksamhet som bedrivs inom socialtjänsten, exempelvis hjälp till missbrukare eller personer som vill komma bort från kriminalitet, snarare riskera att motverka att enskilda tar egna kontakter med socialtjänsten. Det är därför enligt utredningens mening sannolikt att tolkavgift inom socialtjänstens verksamhet snarare skulle riskera ett större motstånd mot att ta kontakt med socialtjänsten i förhållande till vad som gäller i dagsläget. Det skulle i så fall motverka de effekter som regeringen vill uppnå genom bestämmelserna i nya socialtjänstlagen om att socialtjänsten ska arbeta förebyggande och vara tillgänglig. Socialtjänsten skulle få svårare att nå ut till, och därmed arbeta förebyggande för, enskilda som inte känner att man kan betala tolkavgiften. Dessutom finns risken att enskilda, som i ett tidigt skede överväger att ta kontakt med socialtjänsten angående en viss problematik, på grund av avgiften väljer att avvakta kontakten vilket på sikt kan leda till en större problematik. Utöver risken för negativa konsekvenser för individen och att socialtjänsten försvåras i sitt uppdrag riskerar insatserna att bli mer omfattande och därmed mer kostsamma för samhället.

Utredningen bedömer därför i likhet med regering att socialtjänsten inte kan fullgöra sitt grundläggande ansvar enligt lagen – att ge stöd och hjälp till den som har behov av det – om enskilda undviker att ta kontakt med socialtjänsten (se avsnitt 9.8.2). Enligt utredningen skulle en tolkavgift inom ramen för socialtjänstens verksamhet därför riskera att motverka socialtjänstens mål om att arbeta förebyggande och vara lätt tillgänglig enligt 2 kap. 4 § SoL.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen därmed att det finns skäl för att undanta hela socialtjänstens verksamhet.

9.9 Hinder mot tolkavgift i ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt

Utredningens bedömning

Tolkavgift bör inte tas ut i ärenden och mål om tvångsvård, förvar eller uppsikt.

Inom ramen för ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt kan åtgärder som är mycket ingripande för den enskildes frihet och person vidtas. Det finns därför anledning att särskilt överväga om det är lämpligt och ändamålsenligt att ta ut en tolkavgift inom ramen för sådana ärenden.

9.9.1 Tvångsvård

Gemensamt för tvångsvårdslagstiftarna är att de innehåller bestämmelser som kan utgöra grund för beslut om vård med inslag av tvång, och som därmed innebär någon form av frihetsberövande av personen som är föremål för ärendet eller målet.⁵¹

Ärenden om tvångsvård innehar en särställning i förhållande till de flesta andra ärenden som handläggs av myndigheter. I flera fall gäller att det krävs beslut från en domstol för att tvångsvård ska få inledas eller fortgå.⁵² Eftersom dessa typer av mål ofta rör frihetsberövanden eller andra åtgärder av djupt ingripande art har det av rättssäkerhetsskäl även ansetts motiverat att ha särskilt generösa regler om muntlig förhandling för dessa måltyper.⁵³ Till skillnad från andra mål i förvaltningsdomstol⁵⁴ gäller i mål enligt tvångsvårdslagstiftningarna därför en presumtion för att hålla muntlig förhandling.⁵⁵

⁵¹ Se till exempel 3 § LPT, 3 § LRV, 4 § LVM, 2 § LVU och 5 kap. 1 smittskyddslagen.

⁵² Se till exempel 8 § LPT, 31 kap. 3 § BrB, 5 §, LVM 4 § första stycket LVU och 5 kap. 2 § smittskyddslagen.

⁵³ Prop. 1989/90:28 s. 124.

⁵⁴ Huvudregeln enligt 9 § FPL är att handläggningen är skriftlig, men att förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövt.

⁵⁵ Se 36 § LPT, 21 b § LRV, 39 § LVM, 35 § LVU och 8 kap. 6 § smittskyddslagen.

9.9.2 Förvar och uppsikt

Bestämmelser kring förvar och uppsikt finns i 10 kap. utlänningslagen. I 10 kap. 1–3 §§ regleras när en utlänning får tas i förvar, exempelvis för att klarlägga hans eller hennes identitet och rätt till inresa i Sverige eller i samband med utvisning eller avvisning av en utlänning. Förutsättningarna för att ställa vuxna och barn under uppsikt regleras i 10 kap. 6 och 7 §§. Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket (10 kap. 8 §).

Varje ny prövning av ett beslut om förvar ska föregås av en muntlig förhandling. Detta gäller även en ny prövning av ett beslut om uppsikt, om det inte med hänsyn till utredningens art eller andra omständigheter framstår som uppenbart att en muntlig förhandling saknar betydelse (10 kap. 11 §).

9.9.3 Ingen tolkavgift i ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt

Utredningen konstaterar att åtgärder inom ramen för ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt är mycket ingripande för den enskildes frihet och person. Vid beslut om uppsikt eller olika former av öppen vård enligt tvångsvårdslagstiftningarna är det visserligen inte fråga om ett frihetsberövande på så sätt att en person hålls inlåst. Utredningen bedömer dock att även sådana åtgärder utgör betydande inskränkningar av en enskilds frihet, eftersom det kräver att han eller hon inställer sig vid aktuell inrättning när så är avtalat för att inte förvar eller sluten vård ska riskera att aktualiseras.

Utredningen konstaterar vidare att denna typ av ärenden och mål rör personer som ofta befinner sig i särskilt utsatta och sårbara situationer. Det kan diskuteras i vilken mån personer som befinner sig i sådana situationer är mottagliga för det incitament att lära sig svenska som skulle följa av ett uttagande av tolkavgift i samband med dessa ärenden och mål.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att en tolkavgift inte bör tas ut inom ramen för ärenden och mål om tvångsvård, förvar eller uppsikt då det vare sig vore lämpligt eller ändamålsenligt.

9.10 Hinder mot tolkavgift i domstolarnas rättsskipande verksamhet

Utredningens bedömning

Tolkavgift bör inte tas ut i domstolarnas rättsskipande verksamhet.

Sveriges domstolar är som redogjorts för i avsnitt 5.2.4 en stor användare av tolktjänster. I allmän domstol är det särskilt vanligt att tolk används, eftersom dessa domstolar i stor utsträckning avgör mål efter huvudförhandling.

I detta avsnitt analyserar utredningen om det är ändamålsenligt att införa en tolkavgift inom ramen för den del av domstolarnas mål där rättsliga eller andra hinder för uttag av tolkavgift saknas.

9.10.1 Begränsade möjligheter att ta ut tolkavgift i stora delar av den rättsskipande verksamheten

Allmän domstol

Som utredningen tidigare har konstaterat i avsnitt 9.4 finns rättsliga hinder mot att avgiftsbelägga tolk inom det straffprocessuella området. EU-rätten⁵⁶ förhindrar möjligheten att avgiftsbelägga tolk för den som har delgivits skälig misstanke om brott enligt 23 kap. 18 § RB till dess att det straffrättsliga förfarandet är helt avslutat. Detta inkluderar domstolsprocessen i allmän domstol. Det innebär alltså att det saknas möjlighet att ta ut en tolkavgift för den som är åtalad för brott i allmän domstol. Detsamma gäller för brottsutsatta, med andra ord målsäganden (se avsnitt 9.3).

Under 2024 avgjordes 26 procent av alla mål i tingsrätterna efter huvudförhandling, vilket motsvarar 62 214 mål sammantaget. Av samtliga avgjorda brottmål år 2024 avgjordes 42,3 procent efter huvudförhandling i tingsrätterna. Detta motsvarade 57 693 mål⁵⁷. Detta betyder att den absolut största andelen av de mål som avgörs efter huvudförhandling i tingsrätterna är brottmål. Som går att utläsa av statistiken i avsnitt 5.2.4 härrörde under åren 2022–2024 omkring

⁵⁶ Direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

⁵⁷ Domstolsverket (2024).

76 procent av tingsrätternas kostnader för tolk från brottmål. I hovrätterna var motsvarande andel 95 procent.

Utredningen har vidare bedömt att det föreligger hinder mot tolkavgift vid ärenden som rör barn (avsnitt 9.6). Tingsrätterna hanterar flera olika måltyper som rör barn, främst inom ramen för olika slags familjemål. Det gäller i första hand indispositiva tvistemål rörande vårdnad, boende och umgänge (så kallade familjemål). Under 2024 avgjordes totalt 15 584 övriga familjemål⁵⁸ av tingsrätterna, vilket motsvarar 17 procent av samtliga avgjorda mål det året. Av dessa avgjordes 29 procent efter huvudförhandling⁵⁹. Som går att utläsa av statistiken i avsnitt 5.2.4 härrörde under åren 2022–2024 omkring 14 procent av tingsrätternas kostnader för tolk från familjemål. I hovrätterna var motsvarande andel 0,5 procent.

Utöver brottmål och familjemål förekommer ett antal andra måltyper i allmän domstol inom vilka det i och för sig inte finns några uppenbara hinder mot att tillämpa en tolkavgift. Det rör sig exempelvis om dispositiva tvistemål⁶⁰, konkursmål och utsökningsmål. Eftersom den absoluta majoriteten av de förhandlingar som hålls i allmän domstol är i brottmål innebär det dock att det som huvudregel skulle saknas möjlighet att ta ut en tolkavgift i allmän domstol. Dessutom kan konstateras att en inte obetydlig andel av de mål som tingsrätterna utöver brottmål håller förhandling i rör barn. Utredningen kan därför konstatera att det i praktiken skulle finnas ett mycket begränsat utrymme för att ta ut tolkavgift i allmän domstol.

Förvaltningsdomstol

I förvaltningsprocessen är förfarandet som huvudregel skriftligt. Det innebär att muntlig handläggning, och därmed tolk, används i en förhållandevis liten del av förvaltningsdomstolarnas rättskipande verksamhet. Av det följer att möjligheten att ta ut tolkavgift redan av den anledningen är mindre än i allmän domstol. I handläggningen får det dock ingå muntlig förhandling när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Om en enskild

⁵⁸ Med övriga familjemål menas tvistemål avseende familjerätt.

⁵⁹ Domstolsverkets underlag till utredningen, 2025-12-19.

⁶⁰ Med dispositiva tvistemål menas mål där parterna när som helst kan träffa en förlikning. Några exempel på dispositiva tvistemål är mål om fordran, skadestånd, avtalstolkning, fel i fastighet, köprättsliga tvister och arvs- och testamentstvister.

part som för talan begär muntlig förhandling ska sådan hållas om det inte är obehövt (9 § FPL).

I vissa måltyper i förvaltningsrätten hålls dock generellt sett muntlig förhandling. När det gäller mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ska domstolen som huvudregel hålla muntlig förhandling (35 §). Vid sådana förhandlingar är det inte ovanligt att behov av tolk uppstår för någon som är part i målet. Ytterligare kategorier mål där muntlig förhandling som huvudregel ska hållas är mål enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall (39 §), lagen om psykiatrisk tvångsvård (36 §), lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (21 b §) och smittskyddslagen (2004:168) i vissa fall (8 kap. 6 §).

Inom ramen för migrationsmål är förfarandet som huvudregel skriftligt. I handläggningen får muntlig förhandling dock ingå i en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Muntlig förhandling *ska* dock hållas, om en utlänning som för talan i målet begär det samt att förhandlingen inte bedöms vara obehövt och det inte heller finns särskilda skäl som talar mot det (16 kap. 5 § utlänningslagen). I vissa typer av migrationsmål ska också muntlig förhandling som huvudregel hållas.

Det förekommer att förvaltningsdomstolarna håller muntlig förhandling även inom ramen för andra måltyper, exempelvis socialförsäkringsmål och skattemål. Andelen muntliga förhandlingar som hålls i sådana mål är dock klart begränsad. År 2024 avgjorde förvaltningsrätterna 10 643 socialförsäkringsmål, vilket utgjorde sex procent av förvaltningsrätternas samtliga avgjorda mål. Av dessa mål avgjordes två procent efter muntlig förhandling. Samma år avgjorde förvaltningsrätterna 8 350 skattemål, vilket utgjorde knappt fem procent av förvaltningsrätternas samtliga avgjorda mål. Av dessa mål avgjordes fyra procent efter muntlig förhandling.⁶¹

Totalt sett avgjordes 2024 enbart 13 procent av samtliga mål i förvaltningsrätterna efter muntlig förhandling, vilket motsvarar 22 524 mål⁶². Som framgår av statistiken i avsnitt 5.2.4 härrörde under åren 2022–2024 omkring 35 procent av förvaltningsrätternas kostnader för tolk från asylmål, omkring 31 procent från LVU-mål och omkring 13 procent från LPT-mål. I kammarrätterna härrörde mindre än en procent av tolkkostnaderna från asylmål, omkring 89 procent från LVU-mål och 7 procent från LPT-mål.

⁶¹ Domstolsverkets underlag till utredningen, 2025-12-18.

⁶² Domstolsverket (2024).

Utredningen har i avsnitt 9.9 bedömt att tolkavgift inte bör tas ut inom ramen för ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt. När det gäller migrationsmål föreligger inte samma hinder mot att ta ut tolkavgift i överklagandeförfarandet som i det administrativa förfarandet med anledning av asylprocedurförordningen (se avsnitt 3.1.9 och 9.2). Utredningen konstaterar dock att asylsökande i allmänhet har befunnit sig i Sverige under relativt kort tid och därmed generellt sett inte kommer att omfattas av skyldigheten att betala tolkavgift (jfr förslaget i avsnitt 11.2). Även om det händer att personer som varit folkbokförda i Sverige i mer än sex år medverkar i muntlig förhandling i förvaltningsrätten (migrationsdomstolen) och då behöver tolk bör detta enligt utredningens bedömning röra sig om en mycket liten del av samtliga migrationsmål. Utredningen noterar dock att Minimiutredningen i sitt betänkande SOU 2025:99 har föreslagit att det införs en särskild lag om återkallelse av permanent uppehållstillstånd. Om förslaget genomförs kan det innebära en ökning av mål i migrationsdomstolarna som rör personer som varit folkbokförda i Sverige i mer än sex år.

Utifrån resonemanget ovan kan utredningen konstatera att det, i likhet med allmän domstol, i praktiken skulle finnas ett mycket begränsat utrymme för att ta ut tolkavgift i mål i förvaltningsdomstol.

9.10.2 Nackdelar med att ta ut tolkavgift i de delar av den rättskipande verksamheten som återstår

Även om det enligt utredningens bedömning saknas möjlighet att ta ut tolkavgift i mycket stora delar av domstolarnas rättskipande verksamhet finns ändå vissa måltyper i vilka tolkavgift skulle kunna tas ut. Utredningen har dock identifierat ett antal nackdelar med att ta ut tolkavgift inom ramen för de delar av domstolarnas rättskipande verksamhet där sådan möjlighet föreligger.

Vittnen i brottmålsprocessen skulle riskera att behöva betala tolkavgift

Som tidigare nämnts saknas rättsliga möjligheter att ta ut tolkavgift av den åtalade och målsäganden i brottmålsprocessen i allmän domstol. Ytterligare en aktör i processen kan dock i många fall vara i behov

av tolk, nämligen vittnet. Vittnen omfattas inte av den rätt till kostnadsfri tolk som EU-direktiven reglerar (se avsitt 9.3 och 9.4). Det finns därför ett – i vart fall rent rättsligt – utrymme för att ta ut tolkavgift från ett vittne som inte behärskar svenska språket.

Enligt utredningens mening skulle dock en lösning som innebär att ett vittne som medverkar vid en domstolsförhandling i förekommande fall behöver betala en tolkavgift vara problematisk. I Sverige finns nämligen en allmän vittnesplikt (36 kap. 1 § RB). Det innebär en skyldighet att vittna i domstol om åklagaren eller den misstänkta personen och hans eller hennes försvarare anser att det behövs. En enskild person kan alltså inte själv bestämma om han eller hon vill vittna eller inte. Undantag görs bara i vissa särskilda fall, som för den som till exempel är nära släkt med den åtalade.

Utredningen ser en risk för att vittnen som kallas till rätten för att vittna väljer att inte medverka om de skulle behöva betala en tolkavgift. Att ett vittne inte närvarar kan betyda hinder mot att hålla förhandlingen. Inställda förhandlingar medför utöver olägenheter för parterna i målet även kostnader för samhället. Visserligen kallas ett vittne vid vite, vilket innebär att rätten får besluta om att döma ut vite om vittnet inte infinner sig. Dessutom finns möjlighet att besluta om hämtning av ett vittne till domstolen (36 kap. 7 och 20 §§ RB). Att hämta ett vittne medför även det kostnader för samhället.

Utöver ovan nämnda risk för oönskade effekter av en tolkavgift hade det enligt utredningens mening förefallit märkligt och inkonsekvent om ett vittne inom ramen för en brottmålsprocess hade behövt betala tolkavgift, när han eller hon utövat en samhällelig plikt. Detta blir en orimlig följd inte minst i förhållande till att övriga parter i målet, på grund av rättsliga hinder, kan medverka med tolk utan att behöva betala avgift.

För att undvika sådana effekter av tolkavgiften som redogjorts för ovan hade det enligt utredningens mening behövt göras undantag för vittnen i brottmålsprocessen i lagen om tolkavgift. Även om en sådan reglering är möjlig bidrar det till en mer svåröverskådlig lagstiftning och därmed svårigheter i tillämpningen.

Behov av ändringar av gällande processlagstiftningar

Utredningen har identifierat ett antal olika behov av ändringar i såväl rättegångsbalken som förvaltningsprocesslagen som skulle uppstå om tolkavgift i vissa fall skulle tas ut inom ramen för domstolarnas rättsskipande verksamhet.

Till att börja med hade en tolkavgift inom ramen för vissa delar av domstolarnas rättsskipande verksamhet krävt ändringar av 5 kap. 8 § RB respektive 52 § FPL. I dessa bestämmelser anges i dag att kostnaderna för tolk ska stanna på staten. Bestämmelserna skulle därmed behöva anpassas för att återspegla att kostnaden för tolk till viss del ska bäras av den enskilde i vissa fall. Även om en sådan differentiering vore möjlig bedömer utredningen att det hade orsakat en komplex reglering av frågan och därmed svårigheter i tillämpningen.

Ett ytterligare problem som hade uppstått om tolkavgift skulle tas ut i domstolarnas rättsskipande verksamhet hänför sig till muntlig handläggning i tvistemål. Huvudregeln när det gäller tvistemål är nämligen att det är den förlorande parten som står för den vinnande partens rättegångskostnader (däribland tolkkostnader om staten inte ska stå för dessa, se 18 kap. 1 § RB). Det innebär att en enskild som blir skyldig att betala tolkavgift inom ramen för en domstolsprocess skulle kunna få tillbaka kostnaden från den förlorande parten, om han eller hon vinner tvistemålet.

För att tolkavgiftsregleringen ska få avsedd effekt skulle det därför krävas att bestämmelsen i 18 kap. 1 § RB ändras. I bestämmelsen hade det behövt framgå att den förlorande parten inte ska stå för den tolkavgift den vinnande parten betalat till domstolen. Även i detta avseende skulle dock en sådan ändring resultera i en mer komplicerad och svårtillämpad lagstiftning.

Risk för mer utdragna och dyrare domstolsprocesser

Som tidigare nämnts framgår av studier som gjorts avseende den danska tolkavgiften att enskilda, i syfte att undvika tolkavgiften, emellanåt tonar ned sitt behov av tolk i förhållande till myndighetskontakter. En effekt av detta är att möten i den danska sjukvården ibland blir svårare att genomföra på grund av språkförbistringar (se avsnitt 6.3.5).

Utredningen ser en risk för att enskilda personer inför en muntlig förhandling – i de fall det saknas förhandsuppgifter om tolkbehov – uppger att de inte behöver tolk i syfte att slippa tolkavgiften. Sådana risker finns inte minst i mål som den enskilde själv initierar och där det saknas tidigare dokumentation om tolkbehov från en myndighet, som i tvistemål i allmän domstol.

Om rätten i samband med genomförandet av ett sammanträde bedömer att det trots allt finns tolkbehov kan sammanträdet behöva ställas in och sättas ut på nytt med tolk, om sådan inte går att få tag på direkt. Inställda förhandlingar innebär inte bara kostnader hänförliga till eventuella ombud eller biträden, utan även för domstolarna som behöver planera ytterligare tid och resurser för sammanträde i det aktuella målet. Det skulle därmed orsaka såväl samhället som parterna onödiga kostnader och tidsförluster.

9.10.3 Ingen tolkavgift i domstolarnas rättskipande verksamhet

Utifrån vad som redogjorts för i avsnitt 9.10.1 kan slutsatsen dras att det finns hinder mot att ta ut tolkavgift inom ramen för den absoluta merparten av domstolarnas mål. Det återstår visserligen måltyper inom såväl allmän domstol som förvaltningsdomstol i förhållande till vilka sådana hinder saknas. Det rör sig i första hand om dispositiva tvistemål i allmän domstol samt mål gällande socialförsäkring och vissa skattemål i förvaltningsdomstol.

Även om det finns ett visst utrymme för att ta ut tolkavgifter inom ramen för domstolarnas målhantering får detta utrymme anses vara mycket begränsat. När det gäller förvaltningsdomstolarna är det enbart undantagsvis som muntlig förhandling hålls i sådana måltyper där tolkavgift skulle kunna tas ut. Gällande allmän domstol är det i likhet med förvaltningsdomstolarna enbart en minoritet av målen – i första hand tvistemålen – där tolkavgift skulle kunna tas ut. Att införa en tolkavgift i domstolarnas rättskipande verksamhet skulle därför innebära en högst begränsad praktisk tillämpning.

Samtidigt har utredningen kunnat konstatera att det skulle krävas flera ändringar av befintliga processlagstiftningar och därtill hörande komplikationer i tillämpningen om tolkavgift ska tas ut inom ramen för domstolarnas rättskipande verksamhet. Utöver det finns risker för andra negativa effekter, så som ökade kostnader för samhället.

Utredningen bedömer vidare att signalvärdet av regleringen om tolkavgift och samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska knappast skulle förminskas i betydande mån om domstolarnas rättskipande verksamhet undantas från regleringen. Enskilda som kommer till Sverige kan nämligen generellt sett inte anses ha samma förväntan om att i framtiden behöva delta i en rättegång som de kan förväntas ha om att i framtiden delta i möten med förvaltningsmyndigheter.

Utredningen bedömer att denna slutsats även omfattar specialdomstolarna i form av Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelsesdomstolen. Dessa domstolar räknas normalt sett inte till Sveriges domstolar. Även om det enligt utredningens bedömning saknas rättsliga hinder mot att ta ut tolkavgift i dessa domstolars verksamheter är det inte att anse som ändamålsenligt. Det får nämligen anses vara mycket ovanligt att enskilda har mål som hanteras av dessa specialdomstolar, varför signalvärdet av att ta ut en tolkavgift bedöms vara obefintligt. Utredningen ser därför inget skäl att särbehandla specialdomstolarna och därmed låta dem omfattas av regleringen om tolkavgift.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen därmed att det inte är ändamålsenligt att ta ut en tolkavgift i någon del av domstolarnas rättskipande verksamhet.

9.11 Hinder mot tolkavgift vid funktionsnedsättning

Utredningens bedömning

Den som till följd av funktionsnedsättning bedöms sakna möjlighet att genom de insatser samhället erbjuder förvärva kunskaper i svenska i nivå med vad som krävs för godkänt betyg i D-kursen i sfi bör kunna undantas från skyldigheten att betala tolkavgift.

I utredningens direktiv framhålls att det kan finnas behov av undantag från skyldigheten att betala tolkavgift 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. Enligt utredningen föreligger inte någon sådan förväntan i de fall den enskilde

på grund av funktionsnedsättning inte har möjlighet att tillgodogöra sig den utbildning i svenska som samhället erbjuder.

För utbildning på grundläggande och gymnasial nivå inom komvux gäller att en person med intellektuell funktionsnedsättning har rätt att delta i anpassad utbildning endast om han eller hon har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 11 a och 20 a §§ skollagen). Vid antagningen till sfi-utbildningen görs ingen motsvarande bedömning. För att en person med funktionsnedsättning ska ha rätt att delta i sfi-utbildning krävs det därmed endast att han eller hon är bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge (20 kap. 31 § första stycket skollagen). I 2 kap. 14 § förordningen om vuxenutbildning anges dock att nödvändiga avvikelser får göras från kursplanen för sfi för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Även om den som antagits till en kurs har rätt att fullfölja utbildningen på kursen får huvudmannen också besluta att utbildningen på kursen ska upphöra för en elev som bedöms sakna förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 9 § skollagen).

Det är således den enskildes förutsättningar att lära sig svenska som avgör om samhället förväntar sig att han eller hon ska lära sig svenska. I enlighet med det resonemang utredningen för i avsnitt 11.2.1 är det först vid ett godkänt betyg i D-kursen i sfi som en elev enligt utredningens bedömning har nått en tillräcklig kunskapsnivå för att klara de flesta myndighetskontakter utan tolk. Den som till följd av funktionsnedsättning bedöms sakna möjlighet att genom de insatser samhället erbjuder förvärva kunskaper i svenska i nivå med vad som krävs för godkänt betyg i D-kursen bör därför kunna undantas från skyldigheten att betala tolkavgift.

I kapitel 10 redogör utredningen för villkor och hantering av dessa undantag.

9.12 Hinder mot tolkavgift när en verksamhet redan är avgiftsfinansierad

Utredningens bedömning

Avgiftsbelagda verksamheter behöver undantas från tolkavgiftsregleringen.

Vid införandet av en tolkavgift måste hänsyn tas till vilka verksamheter som redan i dag är avgiftsfinansierade. Även om berörda verksamheter finansieras på samma sätt som i dag, och tolkavgiften inte specialdestineras (se avsnitt 13.3), kan problem uppstå i förhållande till dessa befintliga avgifter. Om dessa avgifter är beräknade med det ekonomiska målet full kostnadstäckning ska den existerande avgiften nämligen redan täcka eventuella tolkkostnader.⁶³ Om en tolkavgift tas ut inom ramen för dessa verksamheter, utan att någon anpassning av den existerande avgiften görs, kommer myndighetens totala avgiftsuttag därmed att överstiga kostnaderna för de tjänster och nyttigheter som tillhandhålls. I förhållande till kommunerna skulle en sådan ordning strida mot den självkostnadsprincip som gäller enligt kommunallagen (se avsnitt 3.9). Utredningen bedömer vidare att det faktum att tolkkostnaden redan finansierats genom uttaget av den existerande avgiften medför att tolkavgiften i dessa fall skulle utgöra en skatt. Detta då det inte utgår någon ytterligare motprestation till den som betalar tolkavgiften (gränsdragningen mellan skatt och avgift behandlas i avsnitt 13.2.4).⁶⁴

För att lösa denna problematik ser utredningen tre alternativ.

- I alternativ 1 undviks problematiken genom anpassningar av existerande avgifter och regleringar.
- I alternativ 2 undviks problematiken genom att redan avgiftsbelagda verksamheter där existerande avgifter är beräknade med det ekonomiska målet full kostnadstäckning undantas från tolkavgiftsregleringen.
- I alternativ 3 undviks problematiken genom att redan avgiftsbelagda verksamheter helt undantas från tolkavgiftsregleringen.

Alternativ 1 innebär att existerande avgifter vid behov sänks för att säkerställa att kostnaden för tolk inte finansieras två gånger. Detta gäller såväl avgifter som fastställt av regeringen som avgifter som fastställt av statliga och kommunala myndigheter. För att de avgifter som bestäms av statliga myndigheter ska överensstämma med huvudregeln om full kostnadstäckning krävs det vidare att avgiftsförord-

⁶³ Ekonomistyrningsverket (2025).

⁶⁴ För ett likande resonemang se prop. 2003/04:145 s. 35 där trängselskatten i Stockholm ansågs utgöra en punktskatt då det gatu- och vägnät som omfattades av pålagan redan finansierats av skattemedel. Syftet med pålagan var inte heller att uppföra och underhålla gator och vägar utan att av miljöskäl och för att minska trängseln reglera trafiken med motorfordon.

ningen (1992:191) ändras. Av en sådan ändring ska framgå att om inte regeringen har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader minus de kostnader som täcks av tolkavgifter. Slutligen krävs det ändringar i ett antal förordningar där regeringen genom olika formuleringar anger att myndigheter får ta ut avgifter som får eller ska bestämmas upp till full kostnadstäckning.⁶⁵

Enligt en rapport från Statskontoret fanns det 980 avgiftsbelagda statliga verksamheter 2023.⁶⁶ Utredningen har inte funnit någon motsvarande uppgift om antalet kommunala och regionala avgifter men kan konstatera att taxor och avgifter 2024 stod för 5,35 procent av kommunernas intäkter och 3,21 procent av regionernas intäkter.⁶⁷

En kartläggning av eventuella behov av anpassningar av nivåerna på existerande avgifter är därmed mycket resurskrävande. En sådan kartläggning kräver dels en analys av vilka avgifter som är beräknade med det ekonomiska målet full kostnadstäckning, dels en analys av inom vilka avgiftsbelagda verksamheter tolkanvändning förekommer. I detta sammanhang bör det framhållas att det inte alltid är enkelt att fastställa vilket ekonomiskt mål som ligger till grund för en specifik avgift (se mer om detta under alternativ 2 nedan).

Efter att en sådan kartläggning gjorts skulle det dessutom krävas ett omfattande arbete för att anpassa identifierade avgifter. Sådana anpassningar skulle i de fall regeringen fastställt avgifternas storlek kräva förordningsändringar. I de fall myndigheterna fastställt avgifterna skulle det i stället krävas ändringar i myndigheternas föreskrifter och kommunala avgiftstaxor. Som utredningen framhåller i konsekvensutredningen i avsnitt 22.2.2 är det inte heller möjligt att avgöra hur stor del av myndigheternas existerande tolkkostnader som avser ärenden med enskilda som varit folkbokförda i mer än sex år. Det kommer därmed även att vara svårt att beräkna hur mycket existerande avgifter behöver sänkas.

Utredningen anser inte att de resurser och åtgärder som krävs för att genomföra alternativ 1 står i rimlig proportion till målsättningen att skapa ett tydligt budskap om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska. I vissa fall kommer den praktiska betydelsen av att inkludera redan avgiftsbelagda verksamheter

⁶⁵ Se till exempel 11 § förordningen (2021:628) om förarbevis för vattenskoter och 4 § förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet.

⁶⁶ Statskontoret (2024) s. 16.

⁶⁷ Sveriges kommuner och regioner (2024).

i tolkavgiftsreglering dessutom att vara begränsad. Så är fallet när den existerande avgiften aldrig eller sällan tas ut av en fysisk person. Det gäller till exempel för avgifter som tas ut av andra myndigheter⁶⁸ och avgifter som tas ut vid sådan näringsverksamhet som sällan bedrivs av enskilda näringsidkare.⁶⁹ Motsatsen gäller dock när den avgiftsbelagda verksamheten endast tas ut av fysiska personer.⁷⁰

Alternativ 2 innebär att redan avgiftsbelagda verksamheter där existerande avgifter är beräknade med det ekonomiska målet full kostnadstäckning undantas från tolkavgiftsregleringen. Vid tillämpningen av ett sådant undantag är det sålunda nödvändigt att avgöra vilket ekonomiskt mål som gäller för den existerande avgiften. Av 5 § andra stycket avgiftsförordningen följer att principen om full kostnadstäckning ska gälla om inte regeringen föreskrivit något annat. Om inget annat följer av avgiftsbemyndigandet kan man därför utgå ifrån att full kostnadstäckning gäller för en viss avgift vars storlek fastställs av en myndighet under regeringen.⁷¹ I dessa fall uppstår därför sällan frågor kring vilket ekonomiskt mål som gäller. Tolkningsproblem uppstår dock i förhållande till avgifter som fastställs av regeringen. Regeringen är inte bunden av avgiftsförordningen och riksdagen delegerar oftast rätten att besluta om storleken på en belastande avgift till regeringen utan att uttryckligen ta ställning till något ekonomiskt mål för verksamheten.⁷² Inte heller kommuner och regioner omfattas av avgiftsförordningen och dess huvudregel om full kostnadstäckning. För kommuner och regioner gäller i stället självkostnadsprincipen som endast anger att de inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (2 kap. 6 § kommunallagen). Även när det gäller kommunala och regionala avgifter kommer det därmed att vara svårt att fastställa om det ekonomiska målet full kostnadstäckning legat till grund för beräkningen av avgiftens storlek.

Utredningen kan konstatera att en lösning i enlighet med alternativ 2 därmed kommer att orsaka omfattande tillämpningsproblem. Det kommer också i många fall vara mycket svårt för den enskilde att förutse om en tolkavgift kommer att tas ut eller ej.

⁶⁸ Se till exempel 9 § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

⁶⁹ I förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen finns flera sådana exempel.

⁷⁰ Se till exempel 2 a och 2 c §§ förordningen (2010:1578) om provavgifter för körkort och yrkesmässig trafik, m.m. och 30 § passförordningen (1979:664).

⁷¹ Att avgiftsförordningen endast gäller för myndigheter under regeringen följer av 1 a §.

⁷² Ekonomistyrningsverket (2020) s. 30 f.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen därmed att problematiken behöver lösas genom att i enlighet med alternativ 3 helt undanta redan avgiftsbelagda verksamheter från tolkavgiftsregleringen.

9.13 Hinder mot tolkavgift vid utbildning som ska vara avgiftsfri

Utredningens bedömning

Tolkavgift bör inte tas ut vid utbildning som enligt skollagen ska vara avgiftsfri.

I skollagen finns bestämmelser som anger att olika utbildningar inom skolväsendet som utgångspunkt ska vara avgiftsfria (se avsnitt 3.6.8).

I avsnitt 11.3.4 föreslår utredningen att tolkavgift endast ska tas ut när en myndighet inom ramen för handläggning av ett ärende använt tolk med stöd av 13 § FL. I avsnitt 12.3 lämnar utredningen dessutom förslag som innebär att tolkavgift inte ska tas ut i ärenden som direkt rör barn. Utredningen kan konstatera att dessa förslag medför att tolkavgift inte kommer att tas ut inom stora delar av skolväsendet eller de utbildningsformer som omfattas av skollagens bestämmelser om avgiftsfrihet. Att så är fallet följer av att

- den pedagogiska verksamheten utgör faktiskt handlande och inte ärendehandläggning (se avsnitt 3.6.8)
- enskilda huvudmän inte omfattas av den skyldighet att använda tolk som följer av 13 § FL (se avsnitt 3.6.1 och 3.6.8)
- eleverna i en stor del av de berörda skolformerna och utbildningsformerna är under 18 år.

Det krävs dock ytterligare åtgärder för att säkerställa att skollagens bestämmelser om avgiftsfrihet inte hamnar i konflikt med en reglering om tolkavgift. Risk för konflikter föreligger till exempel vid handläggning av ärenden inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen där eleverna är över 18 år och utbildningen bedrivs av kommunala huvudmän.

För att helt undvika dessa konflikter kan skollagens bestämmelser om avgiftsfrihet kompletteras med bestämmelser som anger att bestämmelserna om avgiftsfrihet inte hindrar att en tolkavgift tas ut (jfr utredningens förslag i avsnitt 18.1 avseende den arbetsmarknadspolitiska verksamheten). Utredningen bedömer dock inte att en sådan lösning är ändamålsenlig i detta avseende. Införandet av tolkavgiften syftar till att stärka incitamenten att lära sig svenska. Enskilda som redan har valt att ta del av de utbildningsinsatser som samhället erbjuder har inte behov av ytterligare incitament. Utredningen bedömer därför att en bättre ordning för att undvika dessa konflikter är att helt avstå från att ta ut tolkavgift inom ramen för de berörda utbildningsformerna. Tolkavgift bör därför inte tas ut vid utbildning som enligt skollagen ska vara avgiftsfri.

10 Hantering av undantag från skyldigheten att betala tolkavgift

I detta kapitel redogör utredningen för villkor och hantering av undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

10.1 Villkor för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift

Utredningens förslag

Undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska kunna medges den som till följd av bestående funktionsnedsättning saknar möjlighet att genom de utbildningsinsatser samhället erbjuder förvärva tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk.

Utredningen har i avsnitt 9.11 gjort bedömningen att den som till följd av funktionsnedsättning bedöms sakna möjlighet att, genom de insatser samhället erbjuder, förvärva kunskaper i svenska i nivå med vad som krävs för godkänt betyg i D-kursen i sfi bör kunna undantas från skyldigheten att betala tolkavgift.

Kursplanen för sfi fastställs av Skolverket. Kursplanen kan inom kort komma att ändras med anledning av regeringens uppdrag till Skolverket (se avsnitt 11.2.3). Det är därför inte lämpligt att i villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift uttryckligen ange en specifik sfi-kurs. I bestämmelsen ska därför i stället anges att den som till följd av funktionsnedsättning saknar möjlighet att, genom de insatser samhället erbjuder, förvärva tillräckliga kunskaper i svenska

för att klara sina myndighetskontakter utan tolk ska kunna undantas från skyldigheten att betala tolkavgift.

Vid bedömningen av om den enskilde saknar en sådan möjlighet måste hänsyn tas till hur funktionsnedsättningen påverkar den enskildes förmåga att lära sig ett nytt språk. Vid bedömningen behöver hänsyn dock även tas till vilka utbildningsinsatser i svenska språket samhället erbjuder den enskilde. Om den enskilde till följd av sin funktionsnedsättning inte har tillgång till sfi-utbildningen, och samhället inte heller erbjuder alternativa utbildningsvägar, får den enskilde anses sakna möjlighet att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska. Att den enskilde inte har rätt till sfi på grund av att tidsgränsen för rätten löpt ut (se avsnitt 3.4.1) ska dock inte påverka bedömningen, eftersom detta inte är en följd av funktionsnedsättningen. Det saknas i detta sammanhang skäl att endast undanta personer med vissa typer av funktionsnedsättningar. Det som avgör om ett undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska medges är hur en fysisk eller psykisk funktionsnedsättning, eller kombination av funktionsnedsättningar, i det enskilda fallet påverkar personens möjligheter att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska.

Vid kognitiv funktionsnedsättning kan det senast inlärd språket tappas även om språkkunskaperna tidigare varit goda.¹ En person som drabbas av till exempel Alzheimers sjukdom och som inte har svenska som modersmål kan därmed komma att förlora sina kunskaper i svenska, eller sin förmåga att använda svenska. Vid ett sådant sjukdomstillstånd saknar personen även förmågan att på nytt förvärva tillräckliga kunskaper i svenska. Även en person som till följd av en kognitiv sjukdom tappat sina tidigare kunskaper i svenska kan sålunda undantas från skyldigheten att betala tolkavgift.

Samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska upphör endast under den tid funktionsnedsättningen kvarstår. Vid en funktionsnedsättning som kan försvinna efter rehabilitering eller andra insatser, ska undantag från skyldigheten att betala tolkavgift därför inte kunna ges. Av bestämmelsen ska därför framgå att funktionsnedsättningen ska vara bestående. För att undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska kunna ges ska funktionsnedsättningen som påverkar förmågan att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska således vara livslång.

¹ Ellajosyula, Narayanan, och Patterson (2020).

Undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska därför kunna medges den som till följd av bestående funktionsnedsättning saknar möjlighet att, genom de utbildningsinsatser samhället erbjuder, förvärva tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk.

10.2 Undantag från skyldigheten att betala tolkavgift efter ansökan

Utredningens förslag

Undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska beviljas efter ansökan.

Som framgår i avsnitt 9.11 är skälet till att personer med vissa funktionsnedsättningar ska undantas från skyldigheten att betala tolkavgift att samhället inte förväntar sig att dessa personer ska klara sina myndighetskontakter utan tolk. Det rimliga vore därför att regleringen utformas så att myndigheter aldrig tar ut tolkavgift av personer som uppfyller villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Utredningen bedömer dock att flera skäl talar mot en sådan ordning.

För det första går det inte att utesluta att det i vissa fall krävs omfattande undersökningar och utredningar inom hälso- och sjukvården för att fastställa att villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift är uppfyllda. Enligt huvudregeln i patientlagen får sådana utredningar inte genomföras utan samtycke och den myndighet som ska besluta om en enskild ska undantas från skyldigheten att betala tolkavgift bör därför inte ges rätt att kräva att ett intyg ska lämnas in (1 kap. 5 § och 4 kap. 2 § första stycket patientlagen). Det går vidare att förutse att enskilda som skulle kunna undantas från skyldigheten att betala tolkavgift, vid valet mellan att genomgå en omfattande utredning och att vid ett enstaka tillfälle betala en tolkavgift, i många fall troligen kommer att välja att betala avgiften.

För det andra kan en sådan ordning medföra att en beslutande myndighet i enlighet med sitt utredningsansvar begär intyg i samtliga fall då den saknar uppgifter eller intern kompetens för att avgöra om villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift är

uppfyllda (jfr 23 § FL). För den enskilde kan det uppfattas som kränkande att avkrävas ett sådant intyg. Detta gäller speciellt i de fall intygen visar att villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift inte är uppfyllda.

För det tredje kan kostnaden för intygen överstiga tolkavgiften. I avsnitt 13.2 föreslår utredningen att tolkavgiften ska vara 400 kronor per ärende. Regionerna bestämmer själva vilka avgifter som tas ut för intyg som utfärdas inom vården (se avsnitt 3.9). Vissa intyg kan vara kostnadsfria, detta gäller exempelvis ofta intyg till Försäkringskassan, för andra gäller en fast avgift medan övriga debiteras utifrån en timtaxa. Det är därmed upp till varje region att var för sig fastställa kostnaden för de intyg som krävs för att visa att en person till följd av bestående funktionsnedsättning saknar förmågan att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska. Beroende på vilka undersökningar och andra utredningsåtgärder som krävs kan det därmed bli kostsamt för den enskilde att producera efterfrågade intyg. Detta gäller särskilt i de fall den berörda regionen tillämpar en timtaxa. Kostnaden för ett intyg kan därmed överstiga såväl en som flera tolkavgifter. Det är därför rimligt att det överläts till den enskilde att bedöma om det är mer fördelaktigt att vända sig till vården för att få ett intyg eller att betala ett förväntat antal framtida tolkavgifter.

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att undantagen från skyldigheten att betala tolkavgift för dem med olika funktionsnedsättningar endast ska tillämpas i de fall den enskilde själv, eller dennes ombud, valt att ansöka om att undantas. Undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska därför beviljas efter ansökan.

10.2.1 En ansökan om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska prövas av en central myndighet

Utredningens förslag

Ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska hanteras av en central myndighet.

Som framgår av avsnitt 8.1 innebär utredningens förslag att samtliga myndigheter omfattas av skyldigheten att ta ut en tolkavgift. En person som uppfyller villkoren för undantag från skyldigheten

att betala tolkavgift kan under sin livstid därmed komma att debiteras tolkavgift av ett flertal olika myndigheter. En reglering som kräver att en sådan person måste ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift hos respektive myndighet har flera nackdelar.

För det första bör det framhållas att de bedömningar som krävs för att fastställa om villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift är uppfyllda kan kräva kompetens som de flesta myndigheter inte besitter. Det kan till exempel inte uteslutas att det i vissa fall kommer att krävas en samlad bedömning baserad på flera olika handlingar. Sådana handlingar kan till exempel avse en tal- och språkutredning från en logoped, en psykologisk utredning som visar den enskildes kognitiva nivå och en bedömning från en läkare som visar medicinska orsaker som påverkar den enskildes förmåga till inlärning.

För det andra skulle en sådan ordning vara onödigt betungande för den enskilde och de olika myndigheterna. Det faktum att samma bedömning görs av olika myndigheter riskerar dessutom att leda till att den enskilde beviljas undantag från skyldigheten att betala tolkavgift av vissa men inte av alla myndigheter. Sådana olika bedömningar kan bero på att det initialt saknas praxis som klargör hur villkoren ska tillämpas, men även på skillnader i myndigheternas beslutsunderlag.

För det tredje bör regleringen i enlighet med principen om uppgiftsminimering utformas så att personuppgiftsbehandlingen blir så begränsad som möjligt (jfr artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen). Detta gäller speciellt i detta fall då det rör sig om känsliga personuppgifter om hälsa. Om det finns ett alternativt sätt att uppnå syftet med regleringen som leder till att färre personuppgifter om hälsa behöver behandlas av de olika myndigheterna bör det därmed väljas. Om bedömningen av om villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift är uppfyllda centraliseras innebär det att de olika intyg och utredningar som ligger till grund för bedömningen endast behandlas av en myndighet och att övriga myndigheter endast får ta del av uppgifter om att undantag från skyldigheten att betala tolkavgift beviljats.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska hanteras av en central myndighet. I avsnitt 12.2 lämnar utredningen förslag som innebär att övriga myndigheter inte ska ta ut någon tolkavgift om

den som ärendet rör visat att han eller hon vid tiden för tolktillfället beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

10.3 Vilken myndighet ska pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift?

Utredningens förslag

En ansökan om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Eftersom det inte finns någon statlig myndighet som har ett övergripande ansvar för integrationen är det inte självklart var ansvaret för att pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska placeras. Vid bedömningen av vilken myndighet som är bäst lämpad att ansvara för att pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har utredningen därför övervägt de myndigheter som redan i dag har till uppgift att pröva ansökningar om förmåner som personer med funktionsnedsättningar har rätt till. Utredningen kan konstatera att det i många fall är kommuner och regioner som ansvarar för att pröva sådana ansökningar. Det gäller till exempel ansökningar om färdtjänst, bostadsanpassningsbidrag, parkeringstillstånd samt insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och socialtjänstlagen. Det finns dock flera förmåner för personer med funktionsnedsättningar som prövas av statliga myndigheter. Av dessa bedömer utredningen att det finns anledning att närmare redogöra för de uppgifter som Försäkringskassan, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för delaktighet har.

10.3.1 Försäkringskassan

Försäkringskassans verksamhet består huvudsakligen i att besluta om och betala ut sådana förmåner och ersättningar som ingår i den svenska socialförsäkringen (som regleras i socialförsäkringsbalken). Försäkringskassan ansvarar dock även för exempelvis arbetsmarknads- och tandvårdsstöd. Inom sitt verksamhetsområde har myndigheten

vidare ett samlat ansvar för funktionshinderfrågor och för frågor som har betydelse för nyanlända invandrares etablering i samhället (2 § 10 och 13 förordningen [2009:1174] med instruktion för Försäkringskassan).

När det gäller ansökningar om förmåner som personer med funktionsnedsättningar har rätt till ansvarar Försäkringskassan bland annat för att pröva ansökningar om assistansersättning, bilstöd, merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag.

Assistansersättning

Assistansersättning är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med ett eller flera grundläggande behov (51 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken och 9 a § första stycket LSS). En prövning av rätten till assistansersättning görs efter en ansökan av den enskilde eller efter en anmälan från kommunen (110 kap. 4 § andra stycket och 6 § första stycket socialförsäkringsbalken). Medicinsk information från hälso- och sjukvården är en central del av beslutsunderlaget som Försäkringskassan behöver för att bedöma om en försäkrad har rätt till assistansersättning.² På Försäkringskassans webbplats framgår att den sökande ombeds lämna in läkarutlåtanden som beskriver funktionsnedsättningen och hur den påverkar den enskilde. Försäkringskassan kan också begära ett utlåtande från en läkare eller annan sakkunnig samt begära att den sökande genomgår en utredning (110 kap. 14 § 3 och 4 socialförsäkringsbalken).

Bilstöd

Bilstöd lämnas till den som på grund av ett varaktigt funktionshinder har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att anlita allmänna kommunikationer (52 kap. 2 § socialförsäkringsbalken). Till en ansökan om bilstöd ska det fogas ett läkarutlåtande om funktionshindret och dess inverkan på förflyttningsmöjligheterna (5 § förordningen [2010:1745] om bilstöd till personer med funktionshinder.).

² Försäkringskassan (2003) s. 84.

Merkostnadsersättning

Merkostnadsersättning lämnas för en kostnad som uppkommer på grund av en persons funktionsnedsättning och som går utöver en kostnad som är normal för en person utan funktionsnedsättning i motsvarande ålder (50 kap. 2 § första stycket socialförsäkringsbalken). Vid ansökan om merkostnadsersättning ska läkarutlåtande om hälsotillståndet hos den person som merkostnadsersättningen avser bifogas om det inte finns särskilda skäl som talar emot det (2 § förordningen [2018:1614] om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag).

Omvårdnadsbidrag

Omvårdnadsbidrag lämnas till en förälder till ett barn som på grund av funktionsnedsättning kan antas vara i behov av omvårdnad och tillsyn under minst sex månader (22 kap. 3 § första stycket socialförsäkringsbalken). Vid ansökan om omvårdnadsbidrag ska läkarutlåtande om hälsotillståndet hos den person som omvårdnadsbidraget avser bifogas om det inte finns särskilda skäl som talar emot det (2 § förordningen om merkostnadsersättning och omvårdnadsbidrag).

10.3.2 Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ansvarar bland annat för utbildning i specialskolan och i förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola (1 § förordningen [2011:130] med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten).

En särskild nämnd ansvarar för att pröva ansökningar om utbildning för personer med vissa funktionsnedsättningar, som anges i 7 kap. 6 § och 15 kap. 35 § skollagen. Myndigheten driver tio specialskolor medan de fyra gymnasieskolor som erbjuder Rh-anpassad utbildning har kommunala huvudmän.

Specialskola

Barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan ska tas emot i specialskolan om de

1. är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning,
2. i annat fall än som avses i 1 är döva eller hörselskadade eller
3. har en grav språkstörning.

Ett beslut om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning (7 kap. 6 § skollagen). Vilka handlingar som krävs vid en ansökan beror på vilken funktionsnedsättning barnet har. För barn med grav språkstörning krävs bland annat tal- och språkutredning av logoped, medicinsk bedömning av läkare, utredning av psykolog och pedagogisk bedömning av personal med specialpedagogisk kompetens.

Rh-anpassad utbildning

Ungdomar som har ett svårt rörelsehinder har rätt att få utbildning vid en gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning. Med svårt rörelsehinder avses rörelsehinder som ensamt eller i kombination med en annan funktionsnedsättning medför att en ungdom, för att kunna följa ett program i gymnasieskolan, behöver tillgång till en skola med Rh-anpassad utbildning och har behov av habilitering och i vissa fall av boende i elevhem och omvårdnad i boendet (15 kap. 35 § och 36 § första stycket skollagen).

Till en ansökan ska enligt Specialpedagogiska skolmyndighetens webbplats bifogas utlåtanden som beskriver behov av pedagogiska och habiliterande insatser.

10.3.3 Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för delaktighet har till uppgift att verka för att det nationella målet för funktionshinderspolitiken uppnås. Myndigheten ska med utgångspunkt i det nationella målet för funktionshinderspolitiken och funktionshinderspolitikens inriktningar främja ett systematiskt och effektivt genomförande av funktionshinderspolitiken i samhället genom att samordna, följa upp, samla in och analysera insatser inom funktionshinderspolitiken från statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer (1 och 2 §§ förordningen [2024:78] med instruktion för Myndigheten för delaktighet).

När det gäller ansökningar om förmåner som personer med funktionsnedsättningar har rätt till ansvarar Myndigheten för delaktighet för att pröva ansökningar om dispositionsrätt till ledarhund.

Dispositionsrätt för ledarhund

För dispositionsrätt till ledarhund krävs bland annat att den sökande har en synnedsättning som innebär avsaknad av ledsyn och behov av en ledarhund som förflyttningshjälpmedel (3 § första stycket lagen [2023:692] om dispositionsrätt till ledarhund).

Till en ansökan ska bland annat fogas intyg från läkare eller optiker om synnedsättning samt intyg från syncentral om orienteringsförmåga (1 § andra stycket Myndigheten för delaktighets föreskrifter [2024:1] om dispositionsrätt för ledarhund).

10.3.4 Specialpedagogiska skolmyndigheten är bäst lämpad att ansvara för att pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift

Av de bedömningar som de tre myndigheterna ovan hanterar är det de som görs vid antagning till specialskolan som uppvisar störst likheter med de som kommer att krävas för att avgöra om en enskild ska undantas från skyldigheten att betala tolkavgift. Det faktum att Specialpedagogiska skolmyndigheten har erfarenhet av liknande bedömningar talar för att uppgiften att pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift läggs på den myndigheten.

Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att kräva att den myndighet som beviljat ett undantag ska ta fram en e-tjänst som medger att samtliga beslut om tolkavgift kan föregås av en kontroll av om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har beviljats. Skälet till det är att kostnaden för att bygga och förvalta e-tjänsten samt kostnaden för myndigheternas administration måste sättas i relation till det förväntade antalet beviljade undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Även om det inte är möjligt att på förhand beräkna hur många undantag från skyldigheten att betala tolkavgift som kommer att beviljas finns det faktorer som talar för att antalet kommer att vara begränsat. Det som talar för denna bedömning är för det första att andelen utlandsfödda som uppfyller villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift troligen är låg. För det andra kommer inte alla som uppfyller villkoren att ha skäl att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Detta gäller till exempel om kostnaden för nödvändiga intyg och utredningar överstiger kostnaden för framtida förväntade tolkavgifter. Det gäller även i många fall dem som drabbats av en demenssjukdom då de i första hand har kontakt med hälso- och sjukvården samt socialtjänsten, som har undantagits från tolkavgiftsregleringen (se avsnitt 12.4 och 12.5).

Utredningen kan vidare konstatera att samtliga myndigheter har möjlighet att ansluta sig till den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post (Mina meddelanden) som Myndigheten för digital förvaltning ansvarar för. Enskilda som har en digital brevlåda får då enkelt tillgång till uppgiften att ett undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har beviljats, vilket underlättar hanteringen när andra myndigheter behöver få ta del av uppgiften.

Vid valet av vilken myndighet som ska ansvara för att pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift saknas det därmed skäl att beakta vilken av de tre myndigheterna som har bäst förutsättningar för att bygga en e-tjänst. Mot den bakgrunden anser utredningen att ansvaret för att pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska placeras hos Specialpedagogiska skolmyndigheten.

11 När ska tolkavgift tas ut?

Enligt utredningens direktiv ska drivkraften att lära sig svenska ökas genom att rätten till offentligt finansierad tolk begränsas. Denna begränsning ska göras med utgångspunkten att den enskilde i första hand ska betala för tolktjänster. Samtidigt framhåller direktiven att det finns behov av att utreda förutsättningarna för och utformningen av en ändamålsenlig och rättssäker tolkavgift vid kontakter mellan enskilda och det offentliga. Av direktiven följer vidare att utredningen ska analysera vid vilken tidpunkt en tolkavgift bör tas ut.

Syftet med detta kapitel är att fastställa när tolkavgift ska tas ut. I kapitlet behandlas bland annat efter hur lång tid i Sverige det är rimligt att ta ut en tolkavgift, om det är ändamålsenligt och rättssäkert att ta ut en tolkavgift vid samtliga tillfällen då myndigheter använder tolk vid möten med enskilda och om tolkavgift ska tas ut oavsett vem som initierat ett ärende.

11.1 Tolkavgift ska tas ut vid tolkning i talade språk

Utredningens förslag

Tolkavgift ska tas ut vid tolkning i talade språk.

Med tolk ska avses en person som tolkar i talade språk.

Av utredningens direktiv följer att uppdraget inte omfattar teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning, och inte heller översättning av dokument. Tolkavgift ska därmed endast tas ut vid tolkning i talade språk.

Det saknas en legaldefinition av termen tolk. I andra författningar används dock termen avseende såväl tolkning i talade språk som

teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning.¹ I förhållande till dessa författningar krävs det därmed en bestämmelse som uttryckligen anger att med tolk avses en person som tolkar i talade språk.

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

11.2.1 Var uttrycks samhällets förväntningar?

I utredningens direktiv framhålls att 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.

Utredningen kan konstatera att vad som utgör en tillräcklig nivå för att kunna klara myndighetskontakter kan variera. Att en person har de språkkunskaper som krävs för att klara ett möte med sin arbetsförmedlare behöver exempelvis inte betyda att han eller hon också har de kunskaper som krävs för att beskriva sina sjukdomssymtom för sin läkare. Som framgår av avsnitt 7.2 kommer utredningens förslag om att införa en tolkavgift inte heller att påverka regelverket kring när en myndighet är skyldig att använda en tolk. Det kommer därför även i fortsättningen att vara upp till den ansvariga myndigheten att i enlighet med gällande författningar (se avsnitt 3.6.1), och utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, bedöma om den enskildes språkkunskaper är tillräckliga eller om det finns skäl att använda tolk.

Vid sidan av skollagens bestämmelser om rätten till sfi (se avsnitt 3.4.1) saknas regleringar där tidsgränser satts med utgångspunkt i hur lång tid det tar att lära sig svenska. Vid analysen av hur snabbt samhället förväntar sig att enskilda ska lära sig svenska är sfi-utbildning därmed en självklar utgångspunkt. Det finns dock anledning att i detta sammanhang kort beröra de hemvisttider som krävs för svenskt medborgarskap och de tidsgränser som gäller inom etableringsprogrammet.

¹ Se 13 § FL, 5 kap. 6 § första och tredje styckena RB och 50 § första och andra styckena FPL.

Särskilt om hemvisttid för förvärv av medborgarskap

De huvudsakliga skälen till att det krävs hemvisttid är att en person bör ha kunskaper om och vara integrerad i det svenska samhället innan medborgarskap beviljas. Dessutom har villkoret betydelse för möjligheten att bedöma en utlännings lämplighet att bli svensk medborgare.² För förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation)³ är hemvistikravet som huvudregel fem år. För nordiska medborgare gäller två år och för den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen är kravet i stället fyra år (11 § 4 lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap). För förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan⁴ gäller andra krav för hemvist (6–10 §§ lagen om svenskt medborgarskap).

Utredningen noterar att kraven på hemvisttid för förvärv av svenskt medborgarskap ändrats vid flera tillfällen.⁵ I lagrådsremissen Skärpta krav för svenskt medborgarskap har regeringen nyligen också lämnat förslag som innebär att det som utgångspunkt kommer att krävas längre hemvist i Sverige för att förvärva svenskt medborgarskap. Enligt det förslaget ska det som huvudregel krävas åtta års hemvist för förvärv av medborgarskap genom naturalisation. De skäl som anförts för dessa ändringar har enligt vad utredningen erfarit ingen koppling till bedömningar avseende hur lång tid det tar för utlänningar att lära sig svenska.

Utredningens utgångspunkt är att införandet av en tolkavgift ska syfta till att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska (se avsnitt 7.1). Eftersom andra aspekter än bedömningar avseende hur lång tid det tar för utlänningar att lära sig svenska ligger till grund för fastställandet av de olika hemvisttider som krävs för förvärv av svenskt medborgarskap kan de inte sägas ge uttryck för samhällets förväntningar i detta hänseende. Det står därmed klart att de hemvisttider som gäller för förvärv av medborgarskap inte bör tillmätas någon betydelse vid analysen av vad som utgör en rimlig

² SOU 1999:34 s. 50.

³ Att bli svensk medborgare genom naturalisation är ingen rättighet (prop. 1975/76:136 s. 34). Prövningen av medborgarskap innebär en exklusiv rätt för staten att, efter en diskretionär prövning inom ramen för en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen, avgöra om en person bör tas upp till svensk medborgare eller inte (prop. 1997/98:178 s. 15).

⁴ Anmälningsförfarandet är ett förenklat förfarande som gäller statslösa barn födda i Sverige, barn under 18 år, unga vuxna i åldern 18–21 år, nordiska medborgare samt vissa personer som vill återfå svenskt medborgarskap.

⁵ För en redogörelse över medborgarskapslagstiftningen och hemvisttiden ur ett historiskt perspektiv se SOU 2025:1 s. 166 f.

tid för att lära sig svenska på en nivå som är tillräcklig för att klara av myndighetskontakter utan tolk.

Särskilt om tidsbegränsningar inom etableringsprogrammet

Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (2 § förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Av 12 § i den förordningen följer att en nyanländ inom ramen för etableringsprogrammet ska ta del av sfi och samhällsorientering om inte Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser inom etableringsprogrammet. För nyanlända som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet gäller dessutom en så kallad utbildningsplikt som innebär att de inom ramen för programmet i huvudsak ska ta del av sfi, samhällsorientering och kommunal vuxenutbildning (14 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Tiden som en nyanländ har möjlighet att delta i etableringsprogrammet och få tillgång till därtill kopplade ersättningar⁶ är begränsad. Insatserna i programmet får omfatta motsvarande 24 månader på heltid och den nyanlände får i normalfallet ta del av insatser som längst till och med 36 månader⁷ från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun (15 § förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). En nyanländ som inte längre har möjlighet att delta i etableringsprogrammet kan i vissa fall anvisas till andra arbetsmarknadspolitiska program. Det finns inget som hindrar att han eller hon får ta del av sfi även inom ramen för dessa program om Arbetsförmedlingen anser att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat (5 a § andra stycket förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten). Slutligen bör det framhållas att långt ifrån alla som har rätt till sfi kan bli anvisade till etableringsprogrammet. Bland annat saknas sådan möjlighet helt för personer med uppehållsrätt, arbetstillstånd och

⁶ Den som är anvisad till etableringsprogrammet kan få etableringsersättning, etableringstillägg och bostadersersättning (2 kap. 12 § och 3 kap. 10 och 13 §§ förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser).

⁷ En nyanländ som fått föräldrapenning för att på heltid vårda ett barn som inte fyllt ett år har dock möjlighet att ta del av insatser som längst till och med 60 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun (15 a §).

uppehållstillstånd för att bedriva näringsverksamhet (5 § första stycket förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare läst tillsammans med 1 § lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). En anvisning till programmet får inte heller ske om den nyanlände till exempel förvärvsarbetar eller vårdar barn på heltid med föräldraförsäkring (5 § andra stycket förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). En nyanländ som har anvisats till etableringsprogrammet ska dessutom skrivas ut från programmet så snart han eller hon exempelvis påbörjar ett förvärvsarbete eller en period med föräldrapenning (17 och 18 §§ förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

Utredningens utgångspunkt är att införandet av en tolkavgift ska syfta till att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska (se avsnitt 7.1). Eftersom sfi inte är en obligatorisk del av etableringsprogrammet, och endast vissa nyanlända har tillgång till programmet, kan det inte sägas ge uttryck för samhällets förväntningar i detta hänseende. Eller annorlunda uttryckt, samhället förväntar sig att även de nyanlända som inom ramen för etableringsprogrammet får ta del av andra insatser än sfi och de nyanlända som överhuvudtaget inte har tillgång till programmet ska lära sig svenska. Det står därmed klart att de tidsgränser som gäller inom etableringsprogrammet inte bör tillmätas någon betydelse vid analysen av vad som utgör en rimlig tid för att lära sig svenska på en nivå som är tillräcklig för att klara av myndighetskontakter utan tolk.

Rätten till sfi får sägas ge uttryck för samhällets förväntan på den enskilde att lära sig svenska

Som framhålls ovan anser utredningen att sfi-utbildningen utgör en självklar utgångspunkt vid analysen av hur snabbt samhället förväntar sig att enskilda ska lära sig svenska på en nivå som är tillräcklig för att klara av myndighetskontakter utan tolk.

Utbildningen i sfi syftar till att den som är bosatt i Sverige ska lära sig svenska för att kunna kommunicera muntligt och skriftligt i vardagslivet, i samhällslivet, i arbetslivet samt vid eventuella fortsatta studier. Av betygskriterierna för de olika kurserna framgår att fokus i kurserna A, B och C ligger på att eleven ska kunna förstå och kommunicera i vardagsnära situationer, vanliga situationer i vardagslivet respektive vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Det är först i

kurs D som det krävs att eleven har förmåga att förstå och kommunicera i mer formella situationer i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv (se avsnitt 3.4.1). Även om det inte är uteslutet att en elev kan klara vissa myndighetskontakter utan tolk redan efter C-kursen bedömer utredningen att det därmed är först vid ett godkänt betyg i D-kursen som en elev har nått en tillräcklig kunskapsnivå för att klara de flesta myndighetskontakter utan tolk. Det bör dock framhållas att de språkkunskaper en elev har efter avslutad sfi-kurs D handlar om grundläggande kunskaper i svenska språket. Det är därmed troligt att även en person som klarat D-kursen kan behöva tolk när ett ärende rör komplicerade frågor.

Utredningen noterar att Skolverket i det kommentarmaterial som riktar sig till den som undervisar i sfi inte uttryckligen berör elevernas förmåga att klara av myndighetskontakter utan tolk. För D-kursen framhålls dock att eleven vid samtal ska kunna kommunicera och anpassa sitt språk till sin samtalspartner, uttrycka sina egna åsikter, bemöta samtalspartnerns åsikter och enkelt argumentera både för och emot de uttryckta åsikterna. Det exempel på sådana samtal som ges är att eleven kan diskutera och argumentera med kamrater om varför det är viktigt med jämställdhet eller att i undervisningen simulera en anställningsintervju.⁸ På denna kunskapsnivå bedömer utredningen att en elev i normalfallet även bör ha förmåga att lämna och förstå muntlig information vid kontakter med myndigheter. I detta sammanhang bör det även framhållas att en handläggare har möjlighet att anpassa språket och uttrycka sig så enkelt som möjligt och förklara okända termer och begrepp för en enskild som inte behärskar svenska fullt ut.

Att delta i sfi är en rättighet men inte en skyldighet. Att en person väljer att inte utnyttja sin rätt till sfi, eller väljer att avsluta studierna innan D-kursen, innebär inte att han eller hon inte kan lära sig tillräckligt bra svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk. Det finns flera alternativa sätt att lära sig svenska – allt från språkkaféer till självstudier med hjälp av språkappar.⁹ Den undervisning som samhället erbjuder genom sfi får trots det sägas ge uttryck för samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska. Även om det kan ta längre tid för dem som väljer bort sfi att lära sig svenska än för dem som slutför D-kursen anser utredningen därför att det

⁸ Skolverket (2022) s. 22.

⁹ Exempel på sådana alternativ listas i SOU 2021:2 s. 107 f.

är ändamålsenligt att koppla tidsgränsen för tolkavgiften till sfi-utbildningen. Fastställandet av efter hur lång tid i Sverige det är rimligt att ta ut tolkavgift bör därför bland annat utgå från statistiken över hur lång tid det tar att erhålla ett godkänt betyg i D-kursen i sfi.

11.2.2 Rätten till sfi har nyligen tidsbegränsats

Den nuvarande bestämmelsen som begränsar rätten att delta i sfi till tre år, med möjlighet till förlängning med ytterligare tre år, trädde i kraft den 1 januari 2026. Bestämmelsen tillämpas endast för den som tas emot i utbildningen för första gången efter den 31 december 2025. För den som tagits emot till sådan utbildning före ikraftträdandet gäller i stället olika övergångsbestämmelser.¹⁰

Rätten att studera sfi hade tidigare ingen bortre tidsgräns. Så länge en individ saknade sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftade till att ge, och gjorde framsteg i sina studier, hade han eller hon rätt att delta (20 kap. 9¹¹ och 31 §§ skollagen).

Tillgänglig statistik för sfi-utbildningen rör perioden då det inte fanns någon bortre tidsgräns. Införandet av tidsgränser syftar till att öka genomströmningen i sfi så att fler individer än i dag får med sig tillräckliga kunskaper i svenska för vidare studier, eller för att etablera sig på arbetsmarknaden. Regeringen har bedömt att en obruten utbildningskedja har positiva effekter på sfi-elevernars lärande och bidrar till att de i högre grad, och på kortare tid, kan nå målen i sfi.¹² Om denna förväntan realiserar kan därför den genomströmning i sfi som framgår av nu tillgänglig statistik successivt komma att öka i takt med att en större andel av sfi-eleverna omfattas av den nya tidsgränsen.

11.2.3 Kurserna i sfi kan komma att förändras

Resonemanget i avsnitt 11.2.1 utgår från de studievägar och kurser som för närvarande erbjuds i sfi. Regeringen har dock gett Skolverket i uppdrag¹³ att ta fram förslag till nya kurser i sfi och en kursplan för

¹⁰ Lag (2025:1311) om ändring i skollagen (2010:800).

¹¹ I lydelse enligt 2022:1315.

¹² Prop. 2025/26:10 s. 47 och 75.

¹³ Regeringsuppdrag till Skolverket (4 april 2024).

var och en av kurserna. De nya kurserna ska vara anpassade till att elever har olika studiebakgrund och ska kunna ha olika inriktningar utifrån elevernas behov och mål med studierna. Av varje kursplan ska kursens studieomfattning i form av verksamhetspoäng framgå. Skolverket ska dessutom ta fram en eller flera nationella kurser för grundläggande läs- och skrivinläring. Kursen eller kurserna ska kunna läsas innan eller kombineras med övriga kurser inom sfi.

I uppdraget till Skolverket påtalar regeringen bland annat att kurserna inom sfi, till skillnad från övriga utbildningsformer i komvux, inte har en angiven studieomfattning. I övriga utbildningsformer anges studieomfattningen i verksamhetspoäng, varav en veckas heltidsstudier motsvarar 20 verksamhetspoäng. Detta får enligt regeringen till följd att kurser i sfi har en tydlig början med en kursstart, men att det inte är definierat i tid när kursen förväntas avslutas vid heltidsstudier. Genom att ta fram och ange verksamhetspoäng för varje kurs definieras hur många veckor med heltidsstudier som normalt krävs för att klara kursen. Därmed uppnås en nationell förväntansbild för hur elevernas progression ska se ut och deras språkliga utveckling blir lättare att följa upp. Regeringen bedömer att en tydligt definierad förväntansbild skulle öka kraven både på eleven att ta ansvar för sitt eget lärande och på kommunen att eleverna ska få en kvalitativ undervisning.

Enligt regeringen skulle kurserna dessutom kunna differentieras utifrån att eleverna har olika studiebakgrund, förutsättningar, behov av studieform och mål med utbildningen. Det skulle till exempel kunna finnas tre olika kurser, en kurs för de som har en studiebakgrund som motsvarar svensk gymnasieskola eller som har deltagit i högskolestudier (en allmän kurs), en yrkesinriktad kurs och en mer akademiskt inriktad kurs. I dag finns det bara en kursplan som gäller för alla kurser och för hela målgruppen. Regeringen bedömer att genom att inrätta flera kurser med en kursplan för var och en av kurserna inom sfi så kan kursplanen utgöra ett bättre stöd för att möta de krav på individanpassning som ställs på utbildningen. Dessutom skulle bättre anpassade kurser kunna underlätta i planeringen och organiseringen av utbildningen. Genomströmningen inom kurserna i sfi ser väldigt olika ut beroende på vilken studieväg eleven går. Om även kurserna och inte bara studievägarna är anpassade efter att eleverna har olika studiebakgrund och olika förutsättningar skulle det

enligt regeringen vara enklare att ange studietakten med verksamhetspoäng.

Skolverket delredovisade uppdraget i november 2024 och uppdraget ska slutredovisas senast den 15 april 2026. Om de föreslagna kurserna ersätter de nuvarande kan utredningens följande resonemang komma att behöva ses över.

11.2.4 Deltagande och genomströmning i sfi

Det saknas aktuella heltäckande uppgifter om hur stor andel av de som har rätt till utbildningen som deltar i sfi. I den senaste studien, som publicerades 2005, följdes personer som invandrade till Sverige under åren 1993–2000. Under dessa år var det i genomsnitt 59 procent som påbörjat sfi-utbildningen inom tre år från det att de fått uppehållstillstånd.¹⁴ För ukrainare som befinner sig i Sverige med tillfälligt skydd i enlighet med massflyktsdirektivet finns dock nyare uppgifter. Enligt en intervjuundersökning som genomfördes av FN:s migrationsorganisation deltog 2024 70 procent av ukrainarna i sfi.¹⁵

Kalenderåret 2024 deltog 115 000 elever i sfi och av dessa var 64 procent kvinnor och 36 procent män.¹⁶ De tio vanligaste födelseländerna för elever inom sfi under 2024 var Syrien följt av Afghanistan, Indien, Ukraina, Eritrea, Irak, Iran, Somalia, Pakistan och Turkiet.¹⁷ År 2024 var den genomsnittliga åldern bland personer som läste sfi 38 år.¹⁸

Tabell 11.1 Åldersfördelning elever fördelat på åldersintervall inom komvux i sfi 2024 (procent)

Åldersintervall	–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–49	50–54	55–
Andel	1	8	16	19	18	14	10	7	8

Källa: Skolverket (2024). Tabell 6: Elevernas ålder kalenderåret 2024.

¹⁴ Kennerberg och Sibbmark (2005).
¹⁵ International Organization for Migration (IOM) (2024).
¹⁶ Skolverket (2024).
¹⁷ Skolverket (2024).
¹⁸ Skolverket (2024a) s. 13 f.

När det gäller sfi-elevernars utbildningsbakgrund framgår det av Skolverkets statistik att uppgift saknas för 18 procent av eleverna och att 23,5 procent av eleverna hade högst en förgymnasial utbildningsbakgrund 2024 (se tabell 11.2).

Tabell 11.2 Sfi-elevernars utbildningsbakgrund kalenderåret 2024 fördelat på antal och andel

	Uppgift saknas*	Förgymnasial	Gymnasial högst 2 år	Gymnasial 3 år eller längre	Efter- gymnasial
Antal	20 747	26 916	14 511	6 050	46 401
Andel (%)	18,1	23,5	12,7	5,3	40,5

* För personer som invandrat till Sverige hämtas uppgifter in via enkäter och ibland saknas uppgift om utbildningsnivå, Skolverket (2025).

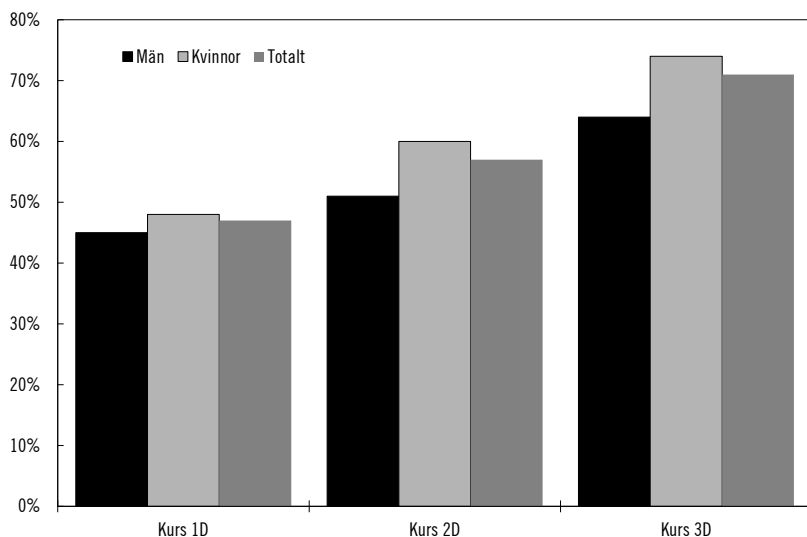
Källa: Skolverket (2024). Tabell 7: Elevernars utbildningsbakgrund i komvux (exkl. anpassad utbildning) kalenderåret 2024.

Kalenderåret 2024 var det därmed närmare 60 procent av sfi-eleverna som innan de inledde sina studier i sfi hade en utbildningsbakgrund motsvarande åtminstone gymnasieskolans 2-åriga linjer. Detta återspeglas även i hur eleverna fördelas över de tre studievägarna. Kalenderåret 2024 var det 18 procent som studerade inom studieväg 1, 39 procent som studerade inom studieväg 2 och 43 procent som studerade inom studieväg 3.¹⁹

Figur 11.1 visar att det är vanligare att kvinnliga än manliga kursdeltagare avslutar en kurs på D-nivån med godkänt betyg. Det är vidare betydligt vanligare att elever som studerat inom studieväg 3 än elever som studerat inom studieväg 1 avslutar D-kursen med godkänt betyg (71 procent respektive 47 procent).

¹⁹ Skolverket (2024).

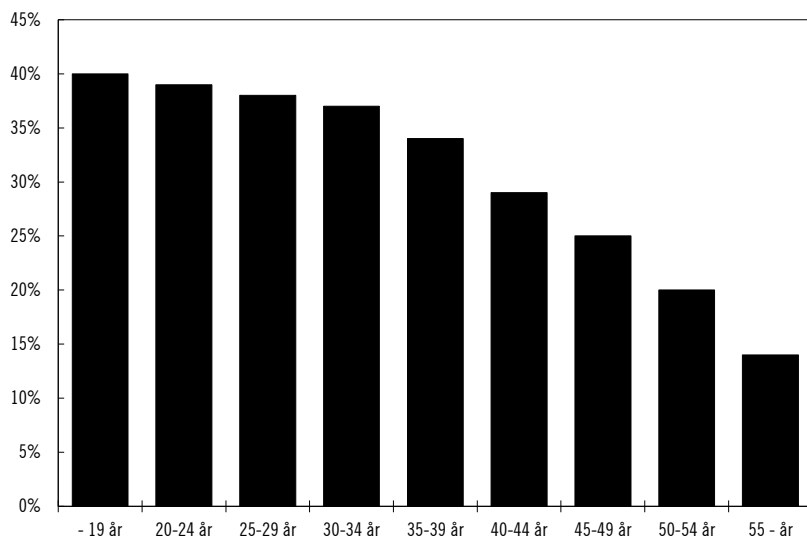
Figur 11.1 Andel elever som avslutat D-kursen med godkänt betyg kalenderåret 2024 fördelat på studieväg och kön



Källa: Skolverket (2024). Tabell 1 A: Kursdeltagare kalenderåret 2024 som avslutat eller avbrutit kursen.

Det är även tydligt att åldern har betydelse för studieresultaten. Bland de elever som var 19 år eller yngre när de påbörjade sina studier i sfi 2018 var det 40 procent som efter fem år avslutat D-kursen med godkänt betyg. Motsvarande siffra för de elever som var 55 år eller äldre när de inledde sina studier var 14 procent (se figur 11.2).

Figur 11.2 Andel elever som påbörjade studierna i sfi 2018 som till och med år 2022 godkännts i D-kursen fördelat på åldersintervall



Källa: Skolverket (2024b) s. 16.

Hur många studieår en elev behöver för att slutföra sfi med godkänt betyg i kurs D varierar kraftigt beroende på vilken studieväg och vilken kurs inom studievägen eleven inledde sin utbildning på. De elever som tar längst tid på sig att slutföra sfi är elever som påbörjade utbildningen på studieväg 1 kurs A och B samt studieväg 2 kurs B, det vill säga elever med kort studiebakgrund. Hälften av eleverna som påbörjade studieväg 1 kurs A behövde fem års studier innan de avslutade kurs D och efter sju år var det 75 procent av eleverna som hade avslutat kurs D. Motsvarande siffror för dem som påbörjade studieväg 3 kurs C är två respektive tre år (se tabell 11.3).

Tabell 11.3 **Antal studieår per kurs och studieväg för elever som avslutat kurs D med godkänt betyg år 2022 fördelat på 25, 50 och 75 procent av antalet studieår från studieväg och startkurs till avslutad kurs D²⁰**

Studieväg och startkurs	25 procent	50 procent (Median)	75 procent
1A	4	5	7
1B	3	4	5
1C	1	2	3
1D	1	2	2
2B	2	4	5
2C	1	2	3
2D	1	1	2
3C	2	2	3
3D	1	1	2

Källa: Skolverket, Studieavbrott och genomströmning i sfi, Skolverket (2024b) s. 13.

I intervjuer som Skolverket har genomfört framhålls två huvudsakliga orsaker till att genomströmningen tar längre tid. Elever uppger dels att de ”fastnar” på kurs C inom studieväg 1, dels att studierna kombi-
neras med arbete. När eleverna når kurs C höjs kraven med svårare
texter, krav på skrivandet samt mer avancerad grammatik och ele-
verna får därmed svårt att ta sig vidare till kurs D. Skolverkets stati-
stik visar också att 54 procent av kursdeltagarna inom studieväg 1
kurs C avbröt sina studier 2024. Elever som kombinerar studierna
med arbete utgörs bland annat av arbetskraftsinvandrare som redan
har ett arbete när de börjar studera på sfi. Dessa elever deltar i under-
visningen i mån av tid eller behov, vilket innebär att de deltar i under-
visning under ett fåtal timmar i veckan.²¹

²⁰ Ett sätt att beskriva spridningen av studieår är att dela in observationsvärdena i kvartiler, sorterade efter observationsvärdenas storlek. Detta visar hur spridningen ser ut runt media-
nen, det vill säga det mittersta observationsvärdet. Antalet studieår redovisas för den undre
kvartilen som motsvarar de första 25 procenten av observationerna. Medianen visar det mittersta
observationsvärdet det vill säga upp till 50 procent av observationerna. Den övre kvartilen
visar 75 procent av observationerna.

²¹ Skolverket (2024b) s. 17 samt Skolverket (2024).

11.2.5 Tolkavgift ska tas ut efter en period om sex år

Utredningens förslag

Tolkavgift ska tas ut efter en period om sex år.

Av statistiken i avsnitt 11.2.4 framgår att det finns stora skillnader när det gäller hur lång tid det tar att erhålla ett godkänt betyg i kurs D i sfi. Bland de elever som har kort eller ingen utbildningsbakgrund, och som därför inleder sina studier med kurs A inom studieväg 1, är det 50 procent som har avslutat sina studier med godkänt betyg i D-kursen efter fem år. Motsvarande siffra för eleverna med bäst förutsättningar, som inleder sina studier med kurs D inom studieväg 3, är ett år. Av statistiken framgår även att elevernas ålder har stor påverkan på hur lång tid det tar att nå ett godkänt betyg i kurs D. Andra faktorer som kan spela in är avståndet mellan första- och andraspråket, den aktuella livssituationen och möjligheter att få använda det nya språket.²²

Det hade därmed varit rimligt att låta den enskildes utbildningsbakgrund och ålder påverka efter hur lång tid i Sverige en tolkavgift tas ut. I utredningens direktiv framhåller dock regeringen att en ordning med olika tidsperioder för olika grupper skulle riskera att bli svår och resurskrävande för det offentliga att tillämpa och därtill svår för den enskilde att förstå. Enligt regeringen bör tidpunkten då en person ska betala en avgift för offentligt finansierad tolk därför som huvudregel vara lika för alla. Utredningen delar denna uppfattning.

I samband med införandet av en tidsgräns för perioden med rätt att läsa sfi anförde regeringen att det är rimligt att kraven för att tillägna sig det svenska språket är höga. Den av KLIVA-utredningen²³ föreslagna tidsgränsen på fyra år ansågs därför vara alltför generös och regeringen förkortade den till tre år. Enligt regeringen bedöms det absoluta flertalet deltagare i sfi klara studierna under denna tid.²⁴ Som framgår i avsnitt 3.4.1 är tidsgränsen på tre år dock inte absolut. Huvudmannen ska i vissa fall besluta att en elevs period med rätt att läsa sfi ska förlängas om personen med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl. Perioden med rätt till sfi kan förlängas under totalt sett ytterligare tre år och den sammanlagda perioden

²² Språkrådet (2026) s. 19 f.

²³ SOU 2020:66.

²⁴ Prop. 2025/26:10 s. 44.

med rätt till sfi kan därmed aldrig vara längre än sex år från den tidpunkt då personen för första gången togs emot till utbildningen. Vid införandet bedömde regeringen att en bortre tidsgräns kan motivera fler elever att fullfölja sina studier utan avbrott och att en intensivare och mer sammanhållen studietid i sfi skulle kunna ge bättre resultat.²⁵

Som utredningen framhållit i avsnitt 7.1 syftar införandet av en tolkavgift till att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska och den undervisning som samhället erbjuder genom sfi får sägas ge uttryck för dessa förväntningar. Regeringen har framhållit att tidsgränsen på tre år och möjligheten till förlängning i ytterligare tre år ger individen rimliga förutsättningar att hinna slutföra sina studier i sfi.²⁶ Enligt utredningen bör regleringen av tolkavgiften därmed kopplas till de nyligen införda tidsgränserna för sfi.

Som framgår ovan har regeringen bedömt att det absoluta flertalet deltagare i sfi har förutsättningar att hinna avsluta sina sfi-studier inom tre år. Det är dock förutsättningarna för dem som behöver längst tid för att lära sig svenska som måste avgöra efter hur lång tid i Sverige det är rimligt att ta ut tolkavgift. Att så är fallet följer av att tidpunkten då en person ska betala en avgift för offentligt finansierad tolk ska vara lika för alla. Av tabell 11.3 ovan framgår att 75 procent av eleverna som inlett sina studier i sfi med kurs A inom studieväg 1 erhållit godkänt betyg i kurs D efter sju år. Bland de äldre eleverna är det vidare troligt att andelen som erhållit godkänt betyg i kurs D efter sju år är betydligt lägre (jämför figur 11.2).

Som framhållits ovan kan införandet av en tidsbegränsning av rätten till sfi dock leda till att den genomströmning i sfi som framgår av nu tillgänglig statistik successivt kommer att öka ju större andel av sfi-studenterna som omfattas av den nya tidsbegränsningen. Hur stor förändring i genomströmningen som den nya tidsbegränsningen kommer leda till är dock för tidigt att uttala sig om. Därtill kan studietakten komma att påverkas om Skolverkets regeringsuppdrag leder till en förändring av kurserna i sfi (se avsnitt 11.2.3). Enligt utredningens bedömning är det dock rimligt att förvänta sig att det inom gruppen med sämst förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen kommer att finnas en inte obetydlig andel elever som behöver de maximala sex åren för att slutföra sfi-utbildningen. Mot denna bak-

²⁵ Prop. 2025/26:10 s. 42.

²⁶ Prop. 2025/26:10 s. 44.

grund föreslår utredningen att en tolkavgift ska tas ut efter en period om sex år.

I avsnitt 12.2 lämnas förslag som innebär att enskilda i vissa fall helt undantas från skyldigheten att betala tolkavgift.

11.2.6 Från vilken tidpunkt ska tidsgränsen beräknas?

Utredningens förslag

Beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften ska utgå från hur länge en person sammantaget har varit folkbokförd i Sverige.

Utredningens bedömning

Skatteverket bör anpassa sitt system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället (Navet) så att offentliga aktörer får tillgång till uppgiften om hur länge en person har varit folkbokförd i Sverige.

Rätten att delta i utbildning i sfi gäller i tre till sex år från den tidpunkt då personen för första gången togs emot till utbildningen (se avsnitt 3.4.1). Eftersom tolkavgiften ska tas ut även av dem som aldrig har deltagit i sfi måste man dock utgå från en annan tidpunkt vid beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften. Denna tidpunkt bör emellertid bestämmas så att den i så många fall som möjligt sammanfaller med, eller ligger nära, tidpunkten då en person får rätt att delta i sfi-utbildning. Som framgår av avsnitt 3.4.1 krävs det i normalfallet att man *är* eller *ska* vara folkbokförd enligt folkbokföringslagen för att ha rätt till sfi. Tidpunkten för beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften ska därför kopplas till folkbokföringen.

Av folkbokföringslagen följer att den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år (3 § första stycket). I normalfallet krävs dock att en utlänning som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige, får folkbokföras endast om detta villkor är uppfyllt (4 §).

Offentliga aktörer får ges direktåtkomst till uppgiften om *när* en person blev folkbokförd i folkbokföringsdatabasen (se avsnitt 17.1.2). Vid fastställandet av när en person *ska* vara folkbokförd krävs däremot en bedömning i det enskilda fallet. För att förenkla för de myndigheter som ska beräkna tidsgränsen för tolkavgiften ska beräkningen därför endast utgå från folkbokföringsdatumet. På så sätt säkerställs även att samma tidpunkt ligger till grund för beräkningen oavsett vilken myndighet den enskilde vänder sig till. Utredningen bedömer att Skatteverket bör anpassa sitt system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället (Navet) så att offentliga aktörer får direktåtkomst till uppgiften om hur länge en person sammantaget har varit folkbokförd i Sverige.

I följande avsnitt diskuteras vissa konsekvenser som följer av att tidpunkten för beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften knyts till datumet för folkbokföringen.

Särskilt om den som påbörjar sfi-utbildning innan folkbokföring

Att beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften knyts till datumet för folkbokföringen innebär att tolkavgift i vissa fall inte kommer att tas ut trots att det gått mer än sex år sedan personen togs emot i sfi-utbildningen.

Så kommer att vara fallet när studierna inleds under perioden då en person ska vara folkbokförd men innan folkbokföring skett. Så kommer även att vara fallet när personer från andra EU/EES-länder eller Schweiz samt personer som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd inleder sina sfi-studier redan innan de ska vara folkbokförda (i avsnitt 3.4.1 redogörs för när dessa personer har rätt eller möjlighet att delta i sfi-utbildningen under perioden innan de ska vara folkbokförda).

I detta sammanhang bör det beaktas att kommunen har upp till tre månader på sig att ordna en plats efter det att rätt till sfi-utbildning inträtt (se avsnitt 3.4.1). Den som har rätt till sfi-utbildning i kommunen kan därmed hinna folkbokföra sig innan utbildningen faktiskt kan påbörjas. Av 26 § första stycket folkbokföringslagen följer dessutom att den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket samt att en sådan anmälan

ska göras inom en vecka efter det att han eller hon har vistats i landet i tre månader. Om den som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige har vistats i landet i mer än tre månader utan att uppfylla villkoren för folkbokföring, ska dock anmälan göras inom fyra veckor efter den dag förutsättningarna för folkbokföring har uppfyllts.

Av 42 § första stycket folkbokföringslagen följer vidare att den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet kan dömas för folkbokföringsbrott. Någon risk att någon avstår från att folkbokföra sig i syfte att undvika att omfattas av skyldigheten att betala tolkavgift föreligger därmed inte.

Folkbokföringen ska i normalfallet gälla antingen från flyttningsdagen eller från den dag då anmälan kom in till Skatteverket (35 § första och andra styckena folkbokföringslagen). Det förra gäller om en anmälan görs inom en vecka från inflyttningen och det senare gäller när anmälan görs när mer än en vecka har passerat. Skatteverkets handläggningstid kommer därmed inte att påverka tidpunkten för beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften.

Mot bakgrund av hur regleringarna om sfi och folkbokföring är utformade rör det sig därmed om en begränsad förskjutning i tid. Utredningen anser därför att det kan accepteras att det i vissa fall kan gå mer än sex år sedan personen togs emot i sfi-utbildningen innan tolkavgift tas ut.

Särskilt om den som påbörjar sfi-utbildning efter folkbokföring

Att tidpunkten för beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften knyts till datumet för folkbokföringen innebär att en tolkavgift i vissa fall kommer att tas ut även av personer som har rätt att delta i sfi-utbildning. Så kommer bland annat att vara fallet för personer som inte påbörjat sin sfi-utbildning i samband folkbokföringen eller inte deltagit i sfi-utbildningen överhuvudtaget.

Den som har rätt att delta i sfi-utbildning väljer själv när perioden med rätt att delta ska inledas. Under förutsättning att en person saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge kan perioden med rätt att delta i sfi-utbildning därmed inledas flera år efter att personen folkbokförts i Sverige (jfr 31 § första stycket skollagen).

Som framgår i avsnitt 7.1 syftar införandet av en tolkavgift till att tydliggöra samhällets förväntan på att den som kommer till Sverige anstränger sig för att lära sig svenska. En person som inte utnyttjar sin rätt att delta i sfi-utbildning och inte heller på annat sätt erhåller sådana grundläggande kunskaper i svenska som utbildningen syftar till att ge kan inte sägas ha ansträngt sig på det sätt som förväntas. Det är därför rimligt att en sådan person omfattas av skyldigheten att betala tolkavgift även om den fortsatt har rätt att delta i sfi-utbildningen.

Särskilt om den som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

Att beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften knyts till datumet för folkbokföringen innebär att det kan dröja upp till nio år innan en person som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, omfattas av skyldigheten att betala tolkavgift.

För att uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd ska kunna ges krävs det att massflyktsdirektivet har aktiverats. Så har hittills endast skett för fördrivna personer från Ukraina.²⁷ Enligt 4 § andra stycket folkbokföringslagen ska en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, inte folkbokföras om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år.²⁸

Som framgår av avsnitt 3.4.1 får kommuner låta personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, delta i sfi trots att de inte är eller ska vara folkbokförda. Under den period som löper från

²⁷ Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs.

²⁸ För utlänningar från Ukraina som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, är 4 § folkbokföringslagen dock inte tillämplig. För dem regleras när folkbokföring ska ske i stället i en särskild lag – lagen (2024:691) om folkbokföring av utlänningar med tillfälligt skydd i vissa fall. Av den lagen följer att en utlänning från Ukraina som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, inte får folkbokföras under de första tolv månaderna av uppehållstillståndets giltighetstid. Därefter ska en sådan utlänning folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under ytterligare minst sex månader.

det att dessa personer har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd fram till dess att de är eller ska vara folkbokförda är kommunen emellertid inte skyldig att erbjuda utbildning i sfi.

Införandet av en tolkavgift syftar till att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska (se avsnitt 7.1). Att deltagande i utbildning i sfi under en initial period inte utgör en rättighet innebär enligt utredningen att samhället inte heller förväntar sig att den enskilde ska lära sig svenska under denna period. Det är därmed rimligt att beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften knyts till datumet för folkbokföringen även om det kan innebära att en person som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, kan befinna sig i Sverige i upp till nio år²⁹ innan den omfattas av skyldigheten att betala avgiften.

Särskilt om den som återvänder till Sverige och blir folkbokförd på nytt

En person som avregistrerats från folkbokföringen efter utvandring kan komma att folkbokföras på nytt. Så kommer exempelvis vara fallet för en person från ett annat EU-land som först studerat i Sverige, återvänt till sitt hemland och därefter åter bosätter sig i Sverige för att arbeta.

I dessa situationer är det rimligt att det är den totala tiden som folkbokförd i Sverige som avgör när tolkavgiften ska tas ut, och inte hur lång tid som har passerat sedan det första folkbokföringstillfället. Bestämmelsen om beräkning av tidsgränsen för tolkavgiften ska därför utformas så att det är den sammantagna tiden som folkbokförd i Sverige som ska uppgå till minst sex år för att tolkavgift ska tas ut.

²⁹ Enligt artikel 4 i massflyktsdirektivet ska det tillfälliga skyddet inledningsvis gälla i ett år. Skyddet kan förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år. Därefter kan rådet fatta beslut om att det tillfälliga skyddet ska gälla ytterligare ett år. Det tillfälliga skydd som ges till personer som fördrivits från Ukraina har hittills förlängts tre gånger och gäller för närvarande till och med den 4 mars 2027. Av 21 kap. 5 § första stycket utlänningslagen följer även att det faktum att en person har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte hindrar att en ansökan om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen prövas. En person som först befunnit sig i Sverige efter att ha erhållit ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kan därmed därefter ansöka om och erhålla ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. utlänningslagen. Att det tillfälliga skyddet enligt massflyktsdirektivet upphör behöver därför inte innebära att samtliga personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd lämnar Sverige.

11.2.7 Personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Utredningens förslag

En enskild som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ska betala tolkavgift trots att han eller hon inte har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år.

Att beräkningen av tidsgränsen för tolkavgiften knyts till datumet för folkbokföringen innebär att tolkavgift endast i undantagsfall kommer att tas ut av den som inte har rätt att vistas i landet.

I Sverige tillämpas reglerad invandring. Det innebär att personer som lever och arbetar i landet ska ha tillstånd att göra det. En person har enligt svensk lag även rätt att i vissa fall vistas i landet i avvaktan på beslut om personen får stanna eller inte. Trots det finns det både vuxna och barn som av olika anledningar vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (dessa benämns härnå efter personer som vistas i landet utan tillstånd). I vissa fall är det fråga om personer som befunnit sig i landet med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har löpt ut och som därefter stannat kvar i landet. I andra fall kan det handla om personer som har sökt uppehållstillstånd här men fått avslag på sin ansökan och därefter håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Det förekommer också att både vuxna och barn kommer till landet utan att någon gång ge sig till känna för myndigheterna.

Personer som vistas i landet utan tillstånd är i de flesta fall inte folkbokförda. Skälet till det är att en person som måste ha uppehållsrätt eller uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige i normalfallet³⁰ endast får folkbokföras om detta villkor är uppfyllt (4 § folkbokföringslagen). För personer som vistas i landet utan tillstånd kommer det därför i många fall inte att vara möjligt att med hjälp av uppgifter i folkbokföringsregistret beräkna hur länge de vistats i landet. Personer som förlorat sin rätt att vistas i landet avregistreras också från folkbokföringen (20 § folkbokföringslagen).³¹

³⁰ Om det finns synnerliga skäl får en utlänning folkbokföras även om detta villkor inte är uppfyllt.

³¹ Att en utlänning saknar ett erforderligt uppehållstillstånd leder dock inte automatiskt till att Skatteverket beslutar om avregistrering, en bedömning måste ske med beaktande av övriga omständigheter i det enskilda fallet (20 § folkbokföringslagen och prop. 2012/13:120 s. 55 f. och 155).

Av utredningens direktiv följer att utgångspunkten bör vara att personer som vistas i landet utan tillstånd inte ska ha tillgång till offentligt finansierad tolk utan avgift i större utsträckning än personer som har rätt att vistas i landet. Mot denna bakgrund finns det därmed anledning att överväga om det finns skäl att särskilt reglera att tolkavgift i vissa fall ska tas ut även om en person inte är folkbokförd.

I avsnitt 11.3.4 lämnar utredningen förslag som innebär att en tolkavgift endast ska tas ut då tolk tillhandhålls av en myndighet i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. Det vill säga, när tolk används för att säkerställa att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt (se avsnitt 3.6.1).

Utlänningar som saknar rätt att vistas i landet har vissa generella rättigheter, bland annat rätt till viss sjukvård³², rätt till viss utbildning³³ samt rätt till visst bistånd enligt socialtjänstlagen³⁴. I avsnitt 9.6, 9.7 och 9.8 lämnar utredningen förslag som innebär att tolkavgifter inte ska tas ut vid hälso- och sjukvård, i ärenden som direkt rör barn eller vid handläggning av ärenden enligt socialtjänstlagen. För dessa generella rättigheter medför utredningens förslag därmed inte att personer som saknar rätt att vistas i landet ges tillgång till offentligt finansierad tolk utan avgift i större utsträckning än personer som har rätt att vistas i landet.

Utlänningar som saknar rätt att vistas i landet har dock även vissa rättigheter i specifika fall. Ett exempel på det är rättigheter som tillkommer för utlänningar som avtjänar ett straff på en anstalt. När det gäller intagnas rättigheter görs nämligen ingen skillnad mellan de intagna som har rätt att vistas i landet och de som vistas i landet utan tillstånd (se fängelselagen). Att personer som vistas i landet utan tillstånd döms att avtjäna ett straff på en av Kriminalvårdens anstalter medför inte heller att de beviljas ett uppehållstillstånd och folkbokförs.

Därutöver kan personer som vistas i landet utan tillstånd förekomma i ärenden enligt 8 kap. utlänningslagen rörande avvisning och utvisning.

Utredningen har inte kartlagt om det finns ytterligare specifika fall då statliga myndigheter är skyldiga att använda tolk enligt 13 §

³² Se lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

³³ 29 kap. 2 § andra stycket 5 och 3 § tredje stycket skollagen.

³⁴ HFD 2018 ref. 39.

första stycket FL vid handläggning av ärenden som rör personer som vistas i landet utan tillstånd. Ytterligare fall kan även tillkomma vid framtida författningsändringar. För att säkerställa att personer som vistas i landet utan tillstånd inte ges tillgång till offentligt finansierad tolk utan avgift i större utsträckning än personer som har rätt att vistas i landet föreslår utredning därför ett generellt undantag från folkbokföringskravet för denna grupp. En enskild som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ska därför betala tolkavgift trots att han eller hon inte har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år.

Begreppet *vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning* används i såväl 5 § lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, som i 29 kap. 2 § andra stycket 5 skollagen. Det är därmed lämpligt att samma begrepp används i lagen om tolkavgift för att särskilja personer som vistas i landet utan tillstånd från personer som har rätt att vistas i landet. Exempel på personer som har rätt att vistas i Sverige med stöd av myndighetsbeslut är personer med uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller visum (se 2 kap. 3, 4 och 7 §§, 3 kap., 5 kap. och 6 kap. utlänningslagen). Exempel på personer som har rätt att vistas i Sverige med stöd av författning är EES-medborgare med uppehållsrätt (se 2 kap. 3 a § och 3 a kap. utlänningslagen).

11.3 Tolkavgift ska tas ut vid ärendehandläggning

11.3.1 Tolk används såväl vid ärendehandläggning som vid faktiskt handlande

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 3.6.1 har myndigheter enligt 13 § första stycket FL en skyldighet att i samband med handläggning av ärenden använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt.

Situationer när behov av tolkning typiskt sett aktualiseras kan vara när den enskilde har en rättighet som finns reglerad i lag eller annan författning som han eller hon vill få del av eller försvara. Ett annat exempel är om myndigheten ställer krav mot den enskilde att göra något eller tåla ett ingrepp i den egna rättssfären, till exempel ett tvångsingripande på socialtjänstens område. Sådana ärenden innefattar myndighetsutövning mot den enskilde i situationer när kraven

på rättssäkerhet är särskilt starka. Ytterligare ett vanligt fall när det ofta finns behov av tolkstöd är när den enskilde ska höras inför myndigheten vid ett sammanträde för muntlig handläggning.³⁵

Någon liknande rättighet till tolk finns inte inom ramen för myndigheternas *faktiska handlande*, det vill säga när myndigheter agerar i förhållande till en enskild eller annan aktör i andra situationer än ärendehandläggning. Även om myndigheterna i en sådan situation saknar uttrycklig författningsreglerad skyldighet att vid behov använda tolk kan en sådan åtgärd ibland vara en förutsättning för att uppfylla serviceskyldigheten enligt 6 § FL (se avsnitt 3.6.1). Motsvarande kan gälla för att hälso- och sjukvården respektive skolan ska uppfylla sin informationsplikt (se avsnitt 3.6.6 och 3.6.8).

Behov av att använda tolk vid faktiskt handlande kan exempelvis uppstå i samband med ett informationsmöte eller när någon ringer till myndighetens kundservice. Det förekommer även att tolkning på regelbunden basis sker i en myndighets reception för att ta om hand återkommande frågor från enskilda som talar ett visst språk (se avsnitt 4.4.1). När en läkare använder tolk i ett samtal med en patient görs detta normalt sett inte inom ramen för ärendehandläggning, utan i samband med hälso- och sjukvårdens faktiska handlande (se avsnitt 3.6.6). Ytterligare ett exempel är när tolk används i samband med ett utvecklingssamtal i skolan (se avsnitt 3.6.8). Inte heller domstolarnas rättskipande verksamhet innebär handläggning av ärenden, och omfattas därför inte av förvaltningslagens bestämmelser (se avsnitt 3.6.1).

11.3.2 Fördelar med att ta ut en tolkavgift vid såväl ärendehandläggning som faktiskt handlande

Utredningen kan identifiera vissa fördelar med att utforma regleringen på så sätt att en myndighet alltid ska ta ut en avgift när tolk har använts, såväl inom ramen för ärendehandläggning som myndighetens faktiska handlande. En sådan ordning skulle framför allt stämma väl överens med utgångspunkten att den enskilde ska stå för kostnaden för tolk. Det skulle på så sätt vara tydligt för den enskilde att samtliga myndighetskontakter som huvudregel kan innebära att tolkavgift tas ut.

³⁵ Jfr 50 § första stycket första meningen FPL i fråga om motsvarande reglering för förvaltningsdomstolarna samt Lundmark och Säfsen (2024), kommentar till 13 § FL.

Som framgår i avsnitt 4.4.1 använder flera myndigheter tolk såväl inom ärendehandläggning som i samband med sitt faktiska handlande. Ibland kan ett samtal inledas som ett led i en myndighets faktiska handlande, i form av exempelvis kundservice. Beroende på samtalets karaktär kan det dock i ett senare skede övergå i ärendehandläggning. Det kan därför i praktiken vara svårt att i efterhand konstatera om ett samtal helt eller delvis förts inom ramen för myndighetens faktiska handlande eller utgjort en del av ärendehandläggningen. Myndigheternas hantering av tolkavgiften underlättas därmed om tolkavgift tas ut vid såväl ärendehandläggning som faktiskt handlande.

11.3.3 Nackdelar med att ta ut en tolkavgift vid faktiskt handlande

Det finns alltså vissa fördelar med att en tolkavgift skulle tas ut både vid myndigheternas ärendehandläggning och faktiska handlande. Utredningen bedömer dock att en sådan ordning skulle riskera att leda till inte bara praktiska problem, utan även risker för enskildas rätts-säkerhet, kollisioner med andra åtgärder som syftar till att öka integration och delaktighet samt sämre möjlighet för vissa myndigheter att fullgöra sina uppdrag.

Praktiska svårigheter med tolkavgift vid faktiskt handlande

Utredningen kommer att illustrera vissa praktiska svårigheter med tolkavgift vid faktiskt handlande genom två exempel.

Exempel ett: Tolkavgift i samband med en myndighets informationsmöte

Det förekommer att myndigheter håller öppna informationsmöten för allmänheten, exempelvis i syfte att informera om en förmån eller en insats. Sådan informationsgivning sker som ett led i myndigheternas serviceskyldighet. För att även personer som har bristfälliga kunskaper i svenska ska kunna tillgodogöra sig informationen på mötet kan tolk behöva bokas på ett eller flera språk.

Om en tolkavgift skulle tas ut av enskilda i samband med en informationsträff för allmänheten uppstår ett antal praktiska frågor för den aktuella myndigheten att hantera.

- Myndigheten skulle behöva göra en behovsprövning av deltagarna som varit på informationsmötet för att reda ut vilka som faktiskt har behövt tolk för att kunna tillgodogöra sig informationen. En ordning som innebär att myndigheten bokar tolk inför mötet utan att ha konstaterat ett faktiskt behov skulle rimligen inte kunna ligga till grund för att fakturera en eller flera deltagare en avgift. Myndigheterna skulle då, efter att en enskild har anmält behov av tolk, behöva skapa ett ärende för att dokumentera bedömningen av behovet inför ett senare uttag av tolkavgift.
- Om myndigheten inför ett möte anlitar en tolk som tolkar åt ett större antal individer är det inte givet hur det sedan avgörs vilka individer som ska betala avgift för tolkningen. Det kan nämligen vara svårt att i efterhand göra en bedömning av om någon utöver de som föränmält behov faktiskt behövt – och använt sig av – tolkningen för att kunna tillgodogöra sig informationen.
- Det skulle behöva konstateras att personen som föränmält behov av tolk faktiskt har varit på plats för att ta del av informationen, vilket kräver någon typ av närvarohantering. Eftersom det kan vara flera individer som använder sig av samma tolk på informationsmötet skulle det knappast vara rimligt att ta ut avgift av en person som anmält behov men inte närvarat vid mötet, om tolken bokats åt flera personer.
- Att ta ut en tolkavgift för personer som närvarar vid ett informationsmöte skulle även innebära att enskildas personuppgifter behöver behandlas enbart i syfte att ta ut avgiften. Detta inkluderar även känsliga personuppgifter (se avsnitt 17.2.4).
- Om myndigheter skulle ta ut en tolkavgift i samband med informationsmöten finns en risk att enskilda som skulle behöva betala tolkavgift undviker att delta. Till skillnad från att medverka i ärendehandläggningen kan det framstå som mindre nödvändigt att delta vid ett informationsmöte, om konsekvensen är att behöva betala en avgift. Effekten skulle sannolikt bli att myndigheterna får svårare att nå ut med information till personer som kvalificerar sig för att betala tolkavgift, en grupp som ofta har

behov av olika typer av insatser från samhället (se bland annat avsnitt 9.8.3). Tolkavgiften skulle därmed riskera att kollidera med andra åtgärder som bland annat syftar till att öka integration och delaktighet, om detta är syftet med informationsgivningen.

Exempel två: Tolkavgift i myndighetens reception

Det förekommer att myndigheter använder sig av tolk i anslutning till en reception eller ett väntrum för att enkelt kunna kommunicera med enskilda som kommer för att exempelvis ställa frågor eller boka en tid. Ett sådant exempel är Migrationsverket, som i förekommande fall låter en tolk som talar ett språk som många besökare använder finnas tillgänglig i lokalen för att tolka när personer ställer frågor (se avsnitt 4.4.1). Det kan röra sig om allmänna frågor om handläggningstider, regelverket eller dylikt. Tolken anlitas då som ett led i myndigheternas serviceskyldighet enligt 6 § FL. Om myndigheter skulle ta ut avgift vid sådan tolkning skulle det dock uppstå en del praktiska problem.

- En person som använder tolken i receptionen för att kunna ställa en fråga, boka ett möte eller liknande skulle alltid behöva ange sina personuppgifter, något som inte sker i dagsläget om frågan inte är kopplad till ett visst ärende. Om så inte sker kan myndigheter inte fakturera den enskilde för kostnaden. Detta innebär en ökad administration för myndigheten. Myndigheterna skulle även behöva skapa ärenden som enbart avser uttag av tolkavgift.
- Om myndigheten skulle samla in uppgifter om den enskilde skulle det innebära en ny typ av personuppgiftsbehandling. Det skulle också innebära behandling av känsliga personuppgifter (se avsnitt 17.2.4).
- Det kan sannolikt emellanåt vara svårt att motivera en enskild person att – efter att tolkning har skett – uppge sina uppgifter för att myndigheten ska kunna fakturera tolkavgiften. Det finns en risk att konflikter uppstår eller att den enskilde lämnar lokalen utan att ha uppgett nödvändiga uppgifter. Att i stället be personen att lämna uppgifter innan tolkning sker riskerar i sin tur att leda till att personen väljer att inte ställa sin fråga, att ställa

den på bristfällig svenska och att personen inte fullt ut kan tillgodogöra sig svaret. Detta skulle i sin tur försvåra för myndigheterna att uppfylla sin serviceskyldighet enligt 6 § FL.

- Om en enskild besöker receptionen i syfte att boka ett möte med myndigheten och då använder tolk skulle han eller hon i princip kunna faktureras en tolkavgift i samband med mötesbokningen och ytterligare en efter att mötet genomförts med tolk. En sådan ordning skulle bli orimligt belastande för den enskilde, samtidigt som det i ett förebyggande perspektiv är tveksamt om det i sig skulle öka incitamentet att lära sig svenska.

Eftersom myndigheter som använder sig av tolk vid faktiskt handlande skiljer sig från varandra är det vidare tänkbart att det finns fler potentiella svårigheter som utredningen inte har belyst i ovan exempel.

Tolkavgift vid faktiskt handlande är problematiskt för enskildas rättssäkerhet

Utöver den problematik som utredningen har belyst i föregående avsnitt skulle en tolkavgift i samband med myndigheternas faktiska handlande kunna innebära problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv. När en myndighet använder tolk i samband med ärendehandläggningen görs detta efter en författningsreglerad behovsprövning i förhållande till individen, och efter en sammantagen bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet (se avsnitt 3.6.1). Om tolkavgift endast tas ut vid handläggning av ärenden kan tolkavgiften knytas till den skyldighet att använda tolk som följer av 13 § första stycket FL. Det innebär att tolkavgiften endast kommer att tas ut i de fall då det är möjligt för den enskilde att förutse att myndigheten kommer att använda tolk.

Om myndigheten använder tolk inom ramen för sitt faktiska handlande saknas en motsvarande författningsreglerad skyldighet att använda tolk. En enskild person som till exempel går på ett informationsmöte som en myndighet håller eller som vänder sig till ett av Statens servicecenters servicekontor för att få hjälp och vägledning har därför inte motsvarande möjlighet att förutse att besöket kan resultera i en skyldighet att betala en tolkavgift. Utredningen

kan därför konstatera att tolkavgift inom ramen för myndigheternas faktiska handlande skulle innebära risker för enskildas rättssäkerhet.

Myndigheters uppdrag riskerar att försvåras

Om tolkavgift skulle tas ut även vid faktiskt handlande finns en risk att vissa myndigheter begränsas i möjligheten att utföra sitt uppdrag. Som exempel kan nämnas Statistiska centralbyrån, som inom ramen för sitt uppdrag att producera statistik utför intervjuer med enskilda. Om en tolkavgift skulle utgå i samband med att tolk används i intervjuer med enskilda finns en risk att färre skulle vilja delta i sådana intervjuer. Detta skulle inte bara göra det svårare för Statistiska centralbyrån att motivera personer att delta i intervjuer, utan även riskera att påverka representationen av utlandsfödda i statistiken.

Särskilt om användning av tolk vid faktiskt handlande inom hälso- och sjukvården samt tandvården

Som tidigare nämnts är den vårdande och behandlande verksamheten som hälso- och sjukvården samt tandvården utför inte att anse som ärendehandläggning, utan som ett faktiskt handlande (se avsnitt 3.6.6).

Utredningen kan dock konstatera att de resonemang som förts tidigare i detta avsnitt inte får samma relevans inom ramen för hälso- och sjukvården samt tandvården som i förhållande till andra verksamhetsområden. Orsaken är att vissa av de administrativa och praktiska problem som lyfts fram generellt sett inte aktualiseras. En patient som besöker hälso- och sjukvården eller tandvården förekommer ofta redan i journalsystemet med sina personuppgifter, i förekommande fall dessutom med en uppgift om tolkbehov. Om så inte är fallet bedöms tolkbehovet normalt sett i samband med att patienten tar kontakt och bokar ett besök. Om tolk kommer att bokas eller inte är alltså mer förutsebart för den enskilde inom ramen för sådan verksamhet. Det administrativa förfarandet inför ett vårdbesök påminner därmed om det som gäller inom en myndighets ärendehandläggning. Till detta kommer dessutom att det redan i dagsläget tas ut vårdavgifter i samband med besök inom hälso- och sjukvården samt tandvården, något som har vissa likheter med tolkavgift (se avsnitt 3.6.6 och 9.7.3).

Utredningen bedömer därför att det som anförts i detta avsnitt inte utgör tillräckliga skäl för att undanta den tolkning som sker inom ramen för faktiskt handlande i hälso- och sjukvården samt tandvården från tolkavgiftsregleringen. Som utredningen har konstaterat i avsnitt 9.7 föreligger dock andra omständigheter som talar för att tolkavgift inte bör tas ut inom ramen för hälso- och sjukvården eller tandvården (se även avsnitt 12.4). Utredningen konstaterar vidare att det faktum att delar av hälso- och sjukvården samt tandvården är avgiftsfinansierad kan medföra ytterligare hinder för att inkludera dessa verksamheter i regleringen (se resonemanget i avsnitt 9.12).

11.3.4 Tolkavgift ska endast tas ut inom ramen för handläggningen av ett ärende

Utredningens förslag

Om en myndighet inom ramen för handläggningen av ett ärende har använt tolk med stöd av 13 § första stycket förvaltningslagen ska den enskilde som ärendet rör betala en tolkavgift.

För att regleringen om tolkavgift ska kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt är det viktigt att utgå från att tillämpningen av avgiften behöver fungera i praktiken. Myndigheter som ska tillämpa regleringen behöver alltså ha rimliga förutsättningar för att göra detta på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Som utredningen har konstaterat finns det ett antal problem kopplat till att ta ut tolkavgift i samband med myndigheternas faktiska handlande (se avsnitt 11.3.3). Sammantaget bedömer utredningen att tolkavgift vid faktiskt handlande skulle vara förenat med orimliga effekter i form av ökad administration för myndigheten, risk för bristande rättssäkerhet i förhållande till den enskilde och för oönskade kollisioner med andra aspekter som syftar till att öka integration och delaktighet i samhället.

Att enbart ta ut tolkavgift i samband med en myndighets handläggning av ärenden, och endast då det föreligger en skyldighet att använda tolk enligt 13 § första stycket FL, skulle däremot innebära att stora delar av dessa identifierade problem kan undvikas. Avgiftsuttaget sker i sådant fall enbart efter att en individuell behovsprövning

avseende tolk har gjorts för en individ vars personuppgifter redan är kända och registrerade i det aktuella ärendet. Att uttaget av tolkavgift i sig kommer innebära viss ökad administration för myndigheterna genom ändade rutiner, fakturering med mera är ett faktum. Genom att koppla avgiftsuttaget till det aktuella ärendet skapas dock möjligheter för myndigheterna att samordna administrationen, samtidigt som det förenklar insamlingen av de uppgifter som krävs för faktureringen. För den enskilde är en ordning där tolkavgift enbart tas ut i samband med ärendehandläggningen mer förutsebar.

Om tolkavgift enbart utgår i samband med ärendehandläggningen minskas även risken för oönskade konflikter med andra åtgärder som syftar till att öka integration och delaktighet. Enligt utredningens mening är risken inte lika stor att enskilda undviker möten med myndigheter som är nödvändiga för att utreda hans eller hennes ärende. Att ett sådant möte äger rum kan nämligen i många fall vara avgörande för att en enskild exempelvis blir beviljad en viss ersättning, en viss insats eller ett visst tillstånd.

Ytterligare en fördel med att knyta uttaget av tolkavgift till handläggningen av ett ärende är att det gör det möjligt att begränsa uttaget av tolkavgift till en gång per ärende för enskilda som har behov av löpande kontakter med myndigheten. Även på så vis undviks konflikter med andra åtgärder och mål som syftar till att öka integration och delaktighet. Utredningen utvecklar detta resonemang i avsnitt 11.5 nedan där även ett förslag om en sådan begränsning lämnas.

I utredningens uppdrag ingår inte att föreslå ändringar av nuvarande bestämmelser som reglerar när myndigheter är skyldiga att använda en tolk (se avsnitt 3.6.1). Dessa bestämmelser, och de överväganden som ligger till grund för dem, ska därmed vara tillämpliga även efter att en tolkavgift införts. Mot bakgrund av de danska erfarenheterna (se avsnitt 6.3.5) går det dock att förutse att införandet av en tolkavgift trots det kan komma att påverka myndigheternas tolkanvändning. När en tolkavgift införs kommer vissa enskilda att vidta åtgärder för att undvika att betala avgiften. Så kan till exempel ske genom att enskilda i ökad omfattning väljer att använda elektroniska tjänster eller skriftliga förfaranden vid kontakter med myndigheten, ifrågasätter en handläggares bedömning att det föreligger ett tolkbehov eller kräver att anhöriga ska få stå för tolkningen. En tolkavgift kan även leda till att handläggare väljer att ta hänsyn till den enskildes betalningsförmåga och avstår från att använda en tolk för

att få en individ att komma till ett möte eller för att undvika konflikter med den enskilde.

Om användandet av yrkesverksamma tolkar minskar kan det leda till att det blir svårare för myndigheterna att utföra sina uppdrag på ett effektivt sätt och att enskilda riskerar rättsförluster. Utredningen bedömer att det är omöjligt att helt undvika dessa konsekvenser. En central utgångspunkt vid utformningen av tolkavgiften är dock att den i första hand ska leda till att fler lär sig svenska snabbare, inte till att myndigheter avstår från att använda tolk trots att tolkbehov föreligger. Regleringen om tolkavgift innebär inte någon förändring i förhållande till myndigheternas skyldighet att använda tolk enligt 13 § första stycket FL. Även av detta skäl finns det därmed fördelar med att i regleringen av tolkavgiften uttryckligen hänvisa till förvaltningslagens bestämmelse om att myndigheter i vissa fall är skyldiga att använda tolk.

Sammantaget bedömer utredningen att en ändamålsenlig reglering av tolkavgift behöver avgränsas på så sätt att tolkavgift enbart tas ut om en myndighet har använt tolk inom ramen för handläggningen av ett ärende och i enlighet med den skyldighet som följer av förvaltningslagen. Av bestämmelsen ska därför framgå att om en myndighet inom ramen för handläggningen av ett ärende använt tolk med stöd av 13 § första stycket FL ska den enskilde som ärendet rör betala en tolkavgift.

11.3.5 Särskilt om vissa effekter av att knyta tolkavgiften till ärendehandläggning och skyldigheten att använda tolk

Att regleringen om tolkavgift avgränsas till att gälla myndigheters användning av tolk inom ramen för handläggningen av ett ärende, i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL, innebär att stora delar av vissa myndigheters tolkanvändning helt undantas från tolkavgiftsregleringen. Så är fallet inom exempelvis socialtjänsten, skolväsendet, hälso- och sjukvården, domstolarna och de brottsbekämpande myndigheterna.

- När det gäller skolväsendet följer det av att all tolkanvändning inom den pedagogiska verksamheten, bland annat undervisning och utvecklingssamtal, sker inom ramen för faktiskt handlande.

För enskilda huvudmän är 13 § FL överhuvudtaget inte tillämplig (se avsnitt 3.6.8).

- När det gäller hälso- och sjukvården, tandvården och socialtjänsten följer det av att utförandet av vård, behandling och omsorg utgör faktiskt handlande (se avsnitt 3.6.6 och 3.6.7).
- När det gäller domstolarna följer det av att 13 § FL inte är tillämplig avseende domstolarnas rättskipande verksamhet (1 § FL).
- När det gäller brottsbekämpande myndigheter följer det av att 13 § FL inte är tillämplig i den brottsbekämpande verksamheten hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet (3 § FL).

Utredningen kan dock konstatera att stora delar av den tolkanvändning som i ovan beskrivna fall undantas genom begränsningen till ärendehandläggning och hänvisningen till 13 § första stycket FL ändå har undantagits av andra skäl.

- När det gäller skolväsendet följer det av att det föreligger rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift vid ärenden som rör barn (se avsnitt 9.6).
- När det gäller hälso- och sjukvården och tandvården följer det av att utredningen bedömt att tolkavgift inte bör tas ut vid ärenden som rör hälso- och sjukvård eller tandvård (se avsnitt 9.7.3).
- När det gäller de allmänna domstolarna följer det av att tolk främst används i brottmål och familjemål (se avsnitt 5.2.4). Avseende brottmål föreligger rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift av misstänkta eller tilltalade samt målsäganden (brottsoffer) inom ramen för straffrättsliga förfaranden (se avsnitt 9.3 och 9.4). Avseende familjemål föreligger rättsliga hinder mot att ta ut tolkavgift då dessa mål rör barn (se avsnitt 9.6).
- När det gäller förvaltningsdomstolarna följer det av att tolk främst används i asyl- och tvångsmål (se avsnitt 5.2.4). Avseende asylmålen bedömer utredningen att en tolkavgift sällan skulle kunna tas ut till följd av att en stor andel av dessa mål rör enskilda som inte varit folkbokförda i minst sex år (jfr förslaget i avsnitt 11.2). Avseende tvångsmål samt mål om förvar och uppsikt har utred-

ningen bedömt att det föreligger hinder mot att ta ut avgift inom ramen för dessa mål (se avsnitt 9.9).

- När det gäller brottsbekämpande myndigheter följer det av att det föreligger rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift av misstänkta eller tilltalade samt målsäganden inom ramen för straffrättsliga förfaranden (se avsnitt 9.3 och 9.4).

Även om kopplingen till ärendehandläggning och 13 § FL innebär att stora delar av vissa myndigheters tolkanvändning helt undantas från tolkavgiftsregleringen har det därmed i flera fall en begränsad praktisk betydelse. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen därför att det är tveksamt om en alternativ regleringsteknik mer än obetydligt skulle bidra till att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska.

11.4 Tolkavgift ska tas ut oavsett vem som initierat ärendet

Det kan tyckas vara mer motiverat att tolkavgift endast tas ut när den enskilde önskar ta del av en förmån som ett tillstånd, en ekonomisk ersättning eller en åtgärd utförd av det allmänna. Utredningen har därför analyserat vilka för- respektive nackdelar en sådan avgränsning till egeninitierade ärenden skulle medföra.

En sådan avgränsning gäller i viss mån i Finland, där det är den enskilde som ska ordna tolkning på egen bekostnad om det är han eller hon som har initierat ärendet. I vissa fall kan dock kostnaden för tolkning bekostas av myndigheten även när ett ärende initierats av en enskild. Så kan till exempel vara fallet i ärenden som rör en persons grundläggande försörjning (se avsnitt 6.2.2).

11.4.1 Vad som talar för att tolkavgift enbart ska tas ut när det är den enskilde som initierat ärendet

Det finns vissa argument för att, i likhet med Finland, enbart ta ut en tolkavgift när det är den enskilde som har initierat ett ärende.

Ett argument för att tolkavgift bara ska tas ut när det är den enskilde som initierar ett ärende är att det kan anses oskäligt att belasta

en person med tolkavgift även när han eller hon inte har agerat felaktigt. Problemet kan uppstå då en myndighet, en annan enskild person eller en juridisk person initierar ett ärende och det senare visar sig att det saknats grund för det påstående som motiverade att ärendet inleddes. En myndighet skulle kunna inleda ett kontrollärende avseende en enskild som man misstänker fått del av felaktiga utbetalningar, eller felaktigt har fått ett tillstånd, vilket sedan avslutas utan åtgärd. I vissa situationer kan slutsatsen även vara att det är myndigheten själv som har orsakat en felaktig utbetalning, eller gjort en felaktig bedömning avseende ett tillstånd.

En annan eventuell risk med att ta ut tolkavgift när det inte är den enskilde, utan en myndighet, som initierat ärendet är att avgiften skulle kunna motverka den enskildes intresse av att medverka i utredningen. När det är myndigheten som initierar ett ärende är det som regel den som har bevisbördan och därmed ska visa att ett visst förhållande föreligger. Inom ramen för sin utredning kan myndigheten behöva ha muntliga kontakter med den enskilde, vid vilka tolk kan behöva användas. Om en enskild inte vill medverka vid ett sådant möte – med risk för att behöva betala tolkavgift – kan det försvåra för myndigheten att fullgöra sin utredningsskyldighet. Det skulle exempelvis kunna gälla inom ramen för ett kontrollärende hos Försäkringskassan. Tolkavgiften skulle då riskera att utgöra ett hinder i myndighetens utredning och försvåra möjligheten att uppfylla bevisbördan i ett ärende som den har initierat.

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

Utredningens bedömning

Det saknas tillräckligt starka skäl för att göra åtskillnad mellan ärenden som den enskilde initierat och ärenden som andra har initierat.

Som utredningen har redogjort för i föregående avsnitt finns det faktorer som talar för att enbart ärenden som den enskilde har initierat ska utgöra grund för att ta ut en tolkavgift. Utredningen bedömer dock inte att dessa faktorer utgör tillräckligt starka skäl för att göra

åtskillnad mellan ärenden som den enskilde initierat och ärenden som initierats av andra.

Det främsta skälet för denna bedömning är att en sådan åtskillnad även skulle exkludera ärenden där någon annan – med fog – har initierat ett ärende. En sådan begränsning är enligt utredningens mening inte rimlig då det bland annat skulle innebära att ärenden som myndigheter inleder rörande återkrav av en viss ersättning exkluderas. Sådana ärenden har visserligen inte initierats av den enskilde, men inleds ofta med anledning av misstanke om att den enskilde exempelvis har lämnat oriktiga uppgifter.

Utredningen bedömer vidare att risken för att myndigheters utredningsmöjligheter påverkas negativt av en tolkavgift i första hand är av teoretisk art. En stor del av de ärendetyper som myndigheter själva initierar är undantagna från lagstiftningen, såsom brottmål och tvångsmål i domstol (se avsnitt 12.8 och 12.13). Ärenden där myndighetens utredning riskerar att påverkas negativt av att den enskilde underlåter kontakt i syfte att undvika att betala tolkavgift är därmed främst sådana som rör återkrav och kontroll. Handläggningen av sådana förvaltningsärenden är dock som huvudregel skriftlig. Myndigheten får emellertid besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt (9 § FL). Att den enskilde vägrar medverka muntligen innebär dock i de allra flesta fall inget hinder mot att myndigheten genomför sin utredning och fattar beslut i ärendet, låt vara att den enskildes bristande medverkan kan påverka beslutsunderlaget.

Att den enskilde inte vill medverka muntligen är alltså enligt utredningens bedömning sällan något som innebär att ett förvaltningsärende initierat av någon annan inte kan avgöras. Eftersom medverkande i en muntlig utredning innebär en möjlighet för den enskilde att få lägga fram sin sak kan det även vara till hans eller hennes nackdel att inte delta. Kontakten med den enskilde syftar ju till att utreda vad som har orsakat felaktigheten, vilket även kan omfatta omständigheter som talar till den enskildes fördel.

En annan sak är att en myndighet innan beslut fattas som huvudregel ska underrätta den enskilde om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 § FL). Ett sådant yttrande kan dock göras skriftligen.

Inte heller det faktum att en enskild riskerar att behöva betala tolkavgift när det inte är han eller hon som har initierat ärendet, och där

ärendet sedan avgörs till den enskildes fördel, bedömer utredningen som ett tillräckligt starkt skäl för att enbart låta enskildas egeninitierade ärenden omfattas av lagen om tolkavgift.

Orsaken till den bedömningen är att det primära syftet med tolkavgiften är att låta samhällets förväntan om att enskilda ska lära sig svenska få genomslag (se avsnitt 7.1). För de personer som omfattas av lagen om tolkavgift får denna förväntan anses gälla i förhållande till myndighetskontakter över lag. En enskild person som omfattas av regleringen ska alltså inte enbart kunna förväntas klara kontakter med myndigheter utan tolk när det är han eller hon som har initierat ärendet. Samma förväntan bör enligt utredningens mening även finnas avseende personer som blir föremål för ärenden som myndigheter initierar såsom återkravsärenden etc.

11.5 Tolkavgift ska tas ut en gång per ärende

Utredningens förslag

Även om tolk använts vid flera tillfällen inom ramen för handläggningen av ett ärende ska den enskilde endast betala en tolkavgift.

I avsnitt 11.3.3 nämndes att en risk med en tolkavgift även vid myndigheternas faktiska handlande är att dubbla avgifter skulle kunna tas ut, först i samband med att mötet bokas i receptionen och sedan i samband med att mötet genomförs.

Även om tolkavgift bara tas ut vid myndigheternas handläggning av ärenden kan konsekvensen bli att flera tolkavgifter tas ut inom ramen för samma ärende. Exempelvis förekommer det att myndigheter i sin ärendehandläggning använder sig av muntlig handläggning med jämna mellanrum. Här kan nämnas Arbetsförmedlingen, som har som arbetssätt att ha regelbundna möten med arbetssökande. Det innebär att en enskild person som är i behov av tolk riskerar att behöva betala flera avgifter för tolk inom ramen för ett och samma ärende. Det kan i och för sig argumenteras för att det faktum att fler möten med tolk också skulle innebära fler tolkavgifter är i linje med utgångspunkten att enskilda i första hand ska betala för tolktjänster. Att kostnaderna blir högre för att använda tolk skulle kunna sägas bidra till att ytterligare öka incitamentet att lära sig svenska. Det skulle

i sin tur kunna verka gynnande för den enskildes integration i samhället.

Å andra sidan kan höga kostnader för tolk i samband med myndighetskontakter leda till att enskilda undviker att överhuvudtaget medverka på möten, alternativt enbart medverkar vid de mest nödvändiga mötena. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 6.3.5 har liknande effekter visat sig i Danmark sedan tolkavgift infördes inom den danska hälso- och sjukvården. För att återigen ta Arbetsförmedlingen som exempel skulle det faktum att en enskild person väljer bort möten med sin arbetsförmedlare kunna inverka negativt på hur fort han eller hon kan få ett arbete. Flera studier har nämligen visat att enskilda som har täta kontakter med Arbetsförmedlingen tenderar att komma i arbete fortare³⁶. En sådan ordning skulle enligt utredningens mening kollidera med syftet med tolkavgiften, nämligen att verka integrationsfrämjande. För att undvika en kollision mellan sådana integrationsfrämjande åtgärder ska det därför endast utgå *en* tolkavgift per ärende.

I avsnitt 13.2.5 har utredningen även bedömt att det saknas förutsättningar för att införa ett högkostnadsskydd för tolkavgifter. Mot den bakgrunden får begränsningen till en tolkavgift per ärende även ses som ett sätt att motverka att en enskild drabbas av orimligt höga tolkavgifter under ett och samma år.

Utredningen bedömer vidare att begränsningen till en tolkavgift per ärende underlättar för myndigheterna. Som framhållits i avsnitt 11.3.2 kan det vara svårt att i enskilda fall avgöra när ett faktiskt handlande övergår till en ärendehandläggning. Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar, från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Ett gemensamt drag för sådana ärenden är att myndigheten, när ett ärende väl har inletts, är skyldig att göra någon form av prövning av den fråga som aktualiserats. Ställningstagandet görs i ett beslut.³⁷ När endast en tolkavgift per ärende ska tas ut kan fakturering av tolkavgift därmed anstå till dess att myndigheten beslutar i ärendet.

Även om tolk använts vid flera tillfällen inom ramen för handläggningen av ärendet ska den enskilde därför endast betala en tolkavgift. Bestämmelsen som begränsar uttaget av tolkavgift till en avgift per ärende påverkar inte de fall då flera separata ärenden avseende samma

³⁶ Se exempelvis Egebark, Ornstein och Rödin (2023).

³⁷ Prop. 2016/17:180 s. 24.

individ handläggs parallellt inom samma myndighet, eller samordnat med andra myndigheter. Detsamma gäller förhållandet att en enskild kan ha flera återkommande ärenden hos en och samma myndighet. I dessa fall kan den enskilde få betala flera tolkavgifter om tolk använts inom ramen för handläggningen av flera av de parallella eller återkommande ärendena.

12 När ska tolkavgift inte tas ut?

Utredningen har i flera fall bedömt att det föreligger rättsliga eller andra hinder för att ta ut en tolkavgift (se kapitel 9).

I detta kapitel lämnar utredningen förslag om hur en reglering som tar hänsyn till dessa bedömningar ska utformas.

Utredningens förslag

En myndighet ska inte ta ut en tolkavgift

- om myndigheten inom ramen för handläggningen av ärendet tar ut en avgift med stöd av annan författning
- om den som ärendet rör visat att han eller hon vid tolktillfället beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift
- om ärendet direkt rör barn
- om ärendet rör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen
- om ärendet rör tandvård enligt tandvårdslagen
- om ärendet rör socialtjänst enligt socialtjänstlagen
- om ärendet rör en utbildning som enligt skollagen ska vara avgiftsfri
- om ärendet rör meddelande om kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud
- om ärendet rör medgivande att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt enligt folkbokföringslagen

- om ärendet rör medgivande att använda fingerade personuppgifter enligt lagen om fingerade personuppgifter
- om ärendet rör särskilt personsäkerhetsarbete enligt polislagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen
- om ärendet handlagts med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen eller 10 kap. utlänningslagen
- om tolk endast använts för att någon annan än den ärendet rör inte behärskar svenska
- av nordiska medborgare som använt danska, finska, isländska eller norska
- av den som i enlighet med de rättigheter som följer av lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk använt finska, meänkieli eller samiska
- av den som har rätt till kostnadsfri tolk enligt asylprocedurförordningen.

Med barn ska avses en person under 18 år.

Utredningens bedömning

Det krävs ingen ytterligare reglering för att säkerställa att en tolkavgift inte tas ut i strid med den rätt till kostnadsfri tolk som följer av

- direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden
- brottsofferdirektivet
- direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Det krävs ingen ytterligare reglering för att säkerställa att en tolkavgift inte tas ut i domstolarnas rättskipande verksamhet.

12.1 Tolkavgift ska inte tas ut när en verksamhet redan är avgiftsbelagd

I avsnitt 9.12 har utredningen bedömt att avgiftsbelagda verksamheter behöver undantas från tolkavgiftsregleringen. Enligt förslaget i avsnitt 11.5 ska endast en tolkavgift per ärende tas ut. Som framhålls i det avsnittet innebär det att faktureringen av tolkavgiften kan anstå till dess att myndigheten beslutar i ärendet. Undantaget för redan avgiftsreglerade verksamheter bör på motsvarande sätt knytas till handläggningen av det enskilda ärendet. En myndighet ska därför inte ta ut någon tolkavgift om myndigheten inom ramen för handläggningen av samma ärende tar ut en avgift med stöd av annan författning.

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

I avsnitt 10.2 har utredningen lämnat förslag som innebär att en enskild efter en ansökan till Specialpedagogiska skolmyndigheten kan beviljas undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Utredningen har vidare bedömt att det inte är ändamålsenligt att den myndighet som använt tolk inför varje beslut om att fakturera en tolkavgift ska vara skyldig att kontrollera med Specialpedagogiska skolmyndigheten om den enskilde som ärendet rör har beviljats ett undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

Det kommer därmed att vara upp till den enskilde att informera den myndighet som använt tolk om att han eller hon beviljats ett undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Att ansvaret för att uppmärksamma den myndighet som använt tolk på att ett sådant undantag beviljats läggs på den enskilde hindrar givetvis inte att myndigheten regelmässigt efterfrågar informationen från den enskilde innan beslutet om tolkavgift fattas. En sådan ordning får även anses ligga i linje med myndigheternas serviceskyldighet som bland annat innebär att en myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen (6 § andra stycket FL).

I bestämmelsen bör det vidare klargöras att en myndighet ska avstå från att ta ut en tolkavgift endast i de fall då den enskilde

redan vid tolktillfället beviljats ett undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

Av bestämmelsen ska därför följa att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om den som ärendet rör visat att han eller hon vid tolktillfället beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

12.3 Tolkavgift ska inte tas ut när ärendet direkt rör barn

I avsnitt 9.6.2 har utredningen bedömt att tolkavgift inte bör tas ut i ärenden som direkt rör barn. En myndighet ska därför inte ta ut en tolkavgift om ärendet direkt rör barn.

För att tydliggöra vad som menas med barn behöver detta enligt utredningens mening definieras i lagtexten. Utredningen bedömer att definitionen av vem som är ett barn ska motsvara den som gäller i barnkonventionen, nämligen den som är yngre än 18 år (artikel 1). I lagen om tolkavgift ska därför anges att med barn avses en person under 18 år.

12.4 Tolkavgift ska inte tas ut när tolk används inom hälso- och sjukvården eller tandvården

I avsnitt 9.7.3 har utredningen bedömt att tolkavgift inte bör tas ut inom hälso- och sjukvården eller tandvården.

I avsnitt 11.3.4 föreslår utredningen att en tolkavgift endast ska tas ut när tolk använts inom ramen för handläggningen av ett ärende och i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. Kopplingen till ärendehandläggning och 13 § FL medför att en tolkavgift inte ska tas ut vid åtgärder som vidtas inom ramen för den faktiska vården, det vill säga vid åtgärder som kan karaktäriseras som faktiskt handlande. Inom vården handläggs dock även ärenden, exempelvis ärenden enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård.¹ För att säkerställa att en avgift inte tas ut inom hälso- och sjukvården eller tandvården krävs det därför en kompletterande bestämmelse som anger att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör hälso-

¹ Prop. 2016/17:180 s. 34.

och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen eller tandvård enligt tandvårdslagen.

12.5 Tolkavgift ska inte tas ut när tolk används inom socialtjänsten

I avsnitt 9.8.4 har utredningen bedömt att tolkavgift inte bör tas ut inom socialtjänstens verksamhet.

I avsnitt 11.3.4 föreslår utredningen att en tolkavgift endast ska tas ut när tolk använts inom ramen för handläggningen av ett ärende och i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. Kopplingen till ärendehandläggning och 13 § FL medför att en tolkavgift inte ska tas ut vid förvaltningsverksamhet som endast utgör faktiskt handlande. Inom socialtjänsten handläggs dock även ärenden. För att säkerställa att en avgift inte tas ut inom socialtjänsten krävs det därför en kompletterande bestämmelse som anger att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör socialtjänst enligt socialtjänstlagen.

Enligt 1 kap. 2 § första stycket SoL avses med socialtjänst

- verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen
- verksamhet som bedrivs med stöd av lagen om vård av missbrukare i vissa fall
- verksamhet som bedrivs med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga
- verksamhet som bedrivs med stöd av lagen om placering av barn i skyddat boende
- verksamhet som en socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse ska bedriva enligt någon annan lag eller förordning.

12.6 Tolkavgift ska inte tas ut när ärendet rör en utbildning som enligt skollagen ska vara avgiftsfri

I avsnitt 9.13 har utredningen bedömt att tolkavgift inte bör tas ut vid utbildning som enligt skollagen ska vara avgiftsfri. Skälet till bedömningen är att det annars kan uppstå konflikter mellan skollagens bestämmelser om att vissa utbildningar ska vara avgiftsfria och uttaget av en tolkavgift. En myndighet ska därför inte ta ut en tolkavgift om ärendet rör en utbildning som enligt skollagen ska vara avgiftsfri.

12.7 Tolkavgift ska inte tas ut i vissa ärenden med nära koppling till det straffprocessuella förfarandet och brottsofferrollen

I avsnitt 9.5.5 har utredningen bedömt att tolkavgift inte bör tas ut i ärenden om kontaktförbud, medgivande att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt enligt folkbokföringslagen, fingerade personuppgifter och ärenden som handläggs med stöd av förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

En myndighet ska därför inte ta ut en tolkavgift om ärendet rör meddelande av kontaktförbud enligt lagen om kontaktförbud, medgivande att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt enligt folkbokföringslagen, medgivande att använda fingerade personuppgifter enligt lagen om fingerade personuppgifter eller särskilt personsäkerhetsarbete enligt polislagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

12.8 Tolkavgift ska inte tas ut i ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt

I avsnitt 9.9.3 har utredningen bedömt att tolkavgift inte bör tas ut i ärenden och mål om tvångsvård, förvar och uppsikt.

I avsnitt 11.3.4 föreslår utredningen att en tolkavgift endast ska tas ut när tolk använts inom ramen för handläggningen av ett ärende och i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. Som framhålls ovan är den bestämmelsen inte tillämplig vid dom-

stolarnas rättsskipande verksamhet. Att skyldigheten att ta ut en tolkavgift kopplas till 13 § FL är därmed tillräckligt för att säkerställa att en avgift inte tas ut i domstolarnas mål enligt tvångsvårdslagstiftningarna och utlänningslagen.

Kopplingen till ärendehandläggning och 13 § FL medför vidare att en tolkavgift inte ska tas ut vid förvaltningsverksamhet som endast utgör faktiskt handlande. Inom ramen för vårdinsatser med stöd av tvångsvårdslagstiftningarna förekommer faktiskt handlande. Det handläggs dock även ärenden enligt de uppräknade lagstiftningarna. För att säkerställa att en avgift inte tas ut i dessa ärenden krävs det därför en kompletterande bestämmelse som anger att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet handlagts med stöd av tvångsvårdslagstiftningarna eller 10 kap. utlänningslagen.

Den kompletterande bestämmelsen behöver dock inte omfatta samtliga tvångsvårdslagstiftningar. Skälet till det är att utredningen i avsnitt 12.5 lämnat förslag som innebär att en tolkavgift inte ska tas ut i ärenden som rör socialtjänst enligt socialtjänstlagen. Enligt 1 kap. 2 § första stycket SoL avses med socialtjänst bland annat verksamhet som bedrivs med stöd av lagen om vård av missbrukare i vissa fall och verksamhet som bedrivs med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. För dessa två tvångsvårdslagar krävs därför ingen ytterligare reglering. Det är därför tillräckligt om det av den kompletterande bestämmelsen framgår att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet handlagts med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen eller 10 kap. utlänningslagen.

12.9 Tolkavgift ska inte tas ut när det är någon annan än den som ärendet rör som inte behärskar svenska

I normalfallet är det den som ärendet rör som har behov av den tolk en myndighet använder inom ramen för handläggningen av ett ärende. Det kan dock inte uteslutas att myndigheten vid utredningen av ärendet behövt tolk för kontakt med andra än den som ärendet rör. I dessa fall ska den enskilde som ärendet rör givetvis inte behöva betala en tolkavgift. En myndighet ska därför inte ta ut en tolkavgift

om tolk endast använts för att någon annan än den ärendet rör inte behärskar svenska.

12.10 Tolkavgift ska inte tas ut när danska, finska, isländska eller norska använts

I avsnitt 9.1 har utredningen bedömt att det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift när nordiska medborgare talar danska, finska, isländska eller norska vid kontakter med en svensk myndighet. En myndighet ska därför inte ta ut en tolkavgift av nordiska medborgare som använt danska, finska, isländska eller norska.

12.11 Tolkavgift ska inte tas ut när minoritetsspråk använts

Av utredningens direktiv framgår att uppdraget inte omfattar tolkning som har sin grund i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Som framgår av avsnitt 3.3.2 har enskilda enligt den lagen i vissa fall rätt att använda finska, meänkieli respektive samiska vid sina muntliga kontakter med en förvaltningsmyndighet.²

En myndighet ska därför inte ta ut en tolkavgift av den som i enlighet med de rättigheter som följer av den lagen använt finska, meänkieli eller samiska.

12.12 Tolkavgift ska inte tas ut när tolk använts inom ramen för det administrativa asyلفörfarandet

I avsnitt 9.2 har utredningen bedömt att asylprocedurförordningen medför att det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift av asylsökande inom ramen för det administrativa asyلفörfarandet.

En myndighet ska därför inte ta ut en tolkavgift av den som har rätt till kostnadsfri tolk enligt asylprocedurförordningen.

² Även om jiddisch och romani chib också är minoritetsspråk enligt språklagen saknas en motsvarande rättighet i förhållande till dessa språk.

12.13 Tolkavgift ska inte tas ut när tolk använts vid straffrättsliga förfaranden

I avsnitt 9.4 har utredningen bedömt att direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden medför att det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift av misstänkta eller tilltalade inom ramen för straffrättsliga förfaranden.

I avsnitt 11.3.4 föreslår utredningen att en tolkavgift endast ska tas ut när tolk använts i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. När tolk används inom sådana straffrättsliga förfaranden som omfattas av direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden följer skyldigheten att använda tolk av rättegångsbalkens bestämmelser.³ Att skyldigheten att ta ut en tolkavgift kopplas till 13 § FL är därmed tillräckligt för att säkerställa att en avgift inte tas ut i strid med den rätt till kostnadsfri tolk som följer av direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden.

12.14 Tolkavgift ska inte tas ut när tolk använts i samband med brottsoffers medverkan vid straffrättsliga förfaranden

I avsnitt 9.3 har utredningen bedömt att brottsofferdirektivet medför att det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift av brottsoffer i samband med straffrättsliga förfaranden.

I avsnitt 11.3.4 föreslår utredningen att en tolkavgift endast ska tas ut när tolk använts i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. När tolk används inom sådana straffrättsliga förfaranden som omfattas av brottsofferdirektivet följer skyldigheten att använda tolk av rättegångsbalkens bestämmelser.⁴ Att skyldigheten att ta ut en tolkavgift kopplas till 13 § FL är därmed tillräckligt för att säkerställa att en avgift inte tas ut i strid med den rätt till kostnadsfri tolk som följer av brottsofferdirektivet.

³ Se prop. 2012/13:132 s. 20 f., 5 kap. 6 § första stycket och 23 kap. 16 § andra stycket RB.

⁴ Se prop. 2014/15:77 s. 14 f., 5 kap. 6 § första stycket och 23 kap. 16 § andra stycket RB.

12.15 Tolkavgift ska inte tas ut när tolk använts på akutmottagningar för personer som utsatts för våldtäkt eller sexuellt våld

I avsnitt 9.3 har utredningen bedömt att direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer medför att det finns rättsliga hinder mot att ta ut en tolkavgift av enskilda som besöker en akutmottagning för personer som utsatts för våldtäkt eller sexuellt våld.

Direktivet ska vara genomfört senast den 14 juni 2027. Regeringen har tillsatt en särskild utredare som senast den 27 maj 2026 ska redovisa vilka åtgärder som krävs för att genomföra direktivet i svensk rätt.⁵ Det är därmed inte möjligt att redan nu göra en slutlig bedömning av om det krävs ett uttryckligt undantag för att säkerställa att en tolkavgift inte tas ut i strid med den rätt till kostnadsfri tolk som följer av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

Utredningens preliminära bedömning är dock att det inte krävs ett sådant uttryckligt undantag. Detta då den verksamhet som bedrivs vid dessa akutmottagningar antingen omfattas av hälso- och sjukvårdslagens tillämpningsområde eller rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökning. Att någon tolkavgift inte ska tas ut vid verksamheter som omfattas av hälso- och sjukvårdslagens tillämpningsområde följer av förslaget i avsnitt 12.4. Om tolk används vid rättsmedicinska undersökningar som genomförs inom ramen för en förundersökning följer skyldigheten att använda tolk av rättegångsbalken (5 kap. 6 § första stycket och 23 kap. 16 § andra stycket RB). Eftersom en tolkavgift endast ska tas ut när skyldigheten att använda tolk följer av 13 § första stycket FL uppstår inte heller i detta avseende någon konflikt mellan utredningens förslag och direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer.

⁵ Dir. 2025:21.

12.16 Tolkavgift ska inte tas ut när tolk används i domstolarnas rättskipande verksamhet

I avsnitt 9.10.3 har utredningen bedömt att tolkavgift inte bör tas ut i domstolarnas rättskipande verksamhet.

I avsnitt 11.3.4 föreslår utredningen att en tolkavgift endast ska tas ut när tolk använts inom ramen för handläggningen av ett ärende och i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. Den bestämmelsen är inte tillämplig vid domstolarnas rättskipande verksamhet.⁶ Att skyldigheten att ta ut en tolkavgift kopplas till 13 § FL är därmed tillräckligt för att säkerställa att en avgift inte tas ut i domstolarnas rättskipande verksamhet.

⁶ Se 1 § FL och prop. 2016/17:180 s. 286.

13 Tolkavgiftens storlek och disponering

I detta kapitel redogör utredningen för hur tolkavgiftens storlek ska beräknas och fastställas och för hur avgiften ska disponeras. I kapitlet analyseras även om det finns förutsättningar för att koppla ett nationellt högkostnadsskydd till tolkavgiften.

13.1 Tolkavgiften saknar motsvarigheter

Tolkavgiften kommer att ha vissa likheter med existerande avgifter men någon direkt motsvarighet finns inte. Detta förhållande är något som påverkar flera av de förslag som utredningen lämnar nedan. Det finns därför anledning att inledningsvis kort redogöra för de särdrag som gör tolkavgiften unik i förhållande till andra typer av avgifter.

13.1.1 Antalet myndigheter som ska ta ut avgiften

I normalfallet finns det en koppling mellan en viss avgift och de uppgifter en viss myndighet ansvarar för. Exempel på detta är de tillstånds- och tillsynsavgifter som endast tas ut av den eller de myndigheter som ansvarar för tillstånden och tillsynen. För tolkavgiften saknas en koppling till en viss uppgift då avgiften ska tas ut av samtliga myndigheter som har att tillämpa 13 § FL. Samma avgift ska därmed tas ut av såväl domstolar, statliga förvaltningsmyndigheter, kommunala nämnder som regioner.

Det innebär att antalet myndigheter som omfattas av skyldigheten att ta ut tolkavgift vida överstiger vad som gäller för någon annan existerande avgift. Närmast kommer den skyldighet att ta ut avgift för kopior, bevis och registerutdrag med mera som följer av 15 § av-

giftsförordningen. Avgiftsförordningen gäller dock endast för myndigheter under regeringen, och någon skyldighet för kommuner och regioner att ta ut dessa avgifter föreligger därmed inte. Till skillnad från tolkavgiften är de avgifter som tas ut med stöd av 15 § avgiftsförordningen inte heller betungande utan frivilliga (se mer om detta i avsnitt 15.2). Det finns vidare flera exempel på regleringar som bemyndigar samtliga 290 kommuner att ta ut en viss avgift. I dessa fall är det dock vanligtvis respektive kommun som bestämmer avgiftens storlek¹ medan tolkavgiftens storlek kommer att bestämmas av regeringen (se avsnitt 13.2.3 nedan).

13.1.2 Andra avgifter som syftar till att påverka ett beteende

När en statlig verksamhet avgiftsbeläggs har det vanligtvis två huvudsakliga syften – att ersätta en annan finansieringskälla och/eller påverka efterfrågan på verksamheten.²

Tolkavgiften kan leda till en ökad efterfrågan på sfi-utbildning

Det huvudsakliga skäl som regeringen anført för att införa en tolkavgift skiljer sig åtminstone delvis från vad som normalt motiverar att en verksamhet beläggs med en avgift. Enligt direktiven är syftet inte att helt eller delvis ersätta en annan finansieringskälla. Syftet är inte heller att förmå enskilda som inte behärskar svenska att i minskad omfattning vända sig till de myndigheter som tar ut tolkavgiften. I stället ska utredningens arbete tydligt stärka incitamenten för den enskilde att lära sig svenska (se avsnitt 7.1). Målet med tolkavgiften är sålunda att förmå fler att antingen ta del av den sfi-utbildning som samhället tillhandahåller, eller att på andra sätt lära sig svenska. Om syftet med tolkavgiften nås kan det därmed leda till att enskilda i ökad omfattning kommer att efterfråga tjänsten sfi-utbildning.

¹ Regeringen har angett att den statliga styrningen av de kommunala tillsynsavgifterna som huvudprincip inte bör gå så långt som att fastställa exakta taxor (skr. 2009/10:79 s. 23). Exempel på regleringar där det överläts till kommuner att själva fastställa sina avgiftstaxor finns i 27 kap. 1 § andra stycket miljöbalken och 6 § förordningen (2021:176) om avgifter för offentlig kontroll av livsmedel och vissa jordbruksprodukter.

² Ekonomistyrningsverket (2024).

Tolkavgiften är inte en sanktionsavgift

Sanktionsavgifter syftar i första hand till att påverka enskildas beteende. Exempel på sanktionsavgifter för enskilda är byggsanktionsavgift vid olovligt byggande (11 kap. 51 § plan- och bygglagen [2010:900]) och förseningsavgift vid sen inkomstdeklaration (48 kap. 1 § skatteförfarandelagen [2011:1244]). Sanktionsavgifter intar en position mellan ”riktiga” avgifter och brottspåföljder såsom böter.³ Det som utmärker sanktionsavgifter är att de betalas till det allmänna och utgör en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av särskilda författningsbestämmelser.⁴ En sanktionsavgift kan tas ut utan krav på motprestation från samhällets sida, men måste utgöra en påföljd för en otillåten handling eller en underlåtenhet.

Något krav på att bosatta i Sverige ska ha tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk finns dock inte. I de fall tolkavgift ska tas ut har den enskilde dessutom erhållit en motprestation i form av tolkning. Tolkavgiften kommer därmed inte att utgöra en sanktionsavgift.

Tolkavgiften liknar patientavgiften

Ett annat exempel på en avgift som i första hand syftar till att påverka enskildas beteende och inte till att finansiera en viss verksamhet är patientavgiften. Enligt regeringen är en grundförutsättning för att erbjuda en god hälso- och sjukvård på lika villkor för alla att vården finansieras gemensamt i huvudsak genom skatter. Patientavgifter ska därför inte i första hand vara en finansieringskälla utan användas för att styra vårdsökande till rätt vårdnivå.⁵

På liknande sätt har det fram till nu ansetts som självklart att de kostnader för tolk som krävs för att enskilda som inte behärskar svenska ska kunna ta tillvara sin rätt ska bäras av det allmänna.⁶

Detta synsätt ändras endast i begränsad omfattning genom införandet av tolkavgiften. Tolkkostnader i ärenden som rör enskilda som inte varit folkbokförda i Sverige i minst sex år kommer nämligen även fortsatt att fullt ut finansieras genom skatter. I de fall en tolkavgift

³ Bull och Sterzel (2023) s. 200.

⁴ Prop. 1983/84:192 s. 9.

⁵ Prop. 1996/97:1 utg.omr. 9 avsnitt 4.1.1.

⁶ Prop. 2016/17:180 s. 84 och 86.

ska tas ut kommer principen om full kostnadstäckning inte heller att tillämpas (se avsnitt 13.2.1).

På liknande sätt som patientavgiften ska tolkavgiften därmed i första hand användas för att styra enskilda. Tolkavgiften syftar dock inte till att styra enskilda till vissa myndigheter eller till att förmå enskilda att undvika onödiga kontakter med myndigheter. Tvärtom är det viktigt att avgiften sätts så att den i så liten omfattning som möjligt leder till att enskilda avstår från att ta nödvändiga kontakter med myndigheterna för att få del av förmåner, ansöka om tillstånd med mera (se avsnitt 13.2.6).

13.2 Tolkavgiftens storlek

Utredningens förslag

Tolkavgiften ska vara 400 kronor.

Avgiftens storlek ska regleras på lägre föreskriftsnivå än lag.

Utredningens bedömning

Det saknas förutsättningar för att koppla ett nationellt högkostnadsskydd till tolkavgiften.

13.2.1 Tolkavgiften ska inte ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål

Vid införandet av avgifter är principen om full kostnadstäckning⁷ huvudregel. Av avgiftsförordningen framgår till exempel att om inte regeringen har föreskrivit något annat ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (5 § andra stycket).

⁷ På sin webbplats framhåller Statskontoret att full kostnadstäckning är ett bestämt ekonomiskt mål som innebär att myndigheten ska beräkna avgifterna så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker alla kostnader som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten. Enligt Statskontoret omfattar det i normalfallet en tidsperiod på ett till tre år. Full kostnadstäckning kan även uttryckas som att avgiftsnivån ska beräknas så att den långsiktiga självkostnaden täcks. En sådan prissättning innebär att det finns ett tydligt samband mellan avgiften och myndighetens kostnad för den avgiftsbelagda varan eller tjänsten (Statskontoret 2026).

Regeringen har även framhållit att en tillsynsavgift bör ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.⁸

Det huvudsakliga syftet med att införa en tolkavgift är dock att det integrationspolitiska målet ska återspeglas i användandet av tolk. Huvudregeln om full kostnadstäckning ska därmed inte tillämpas vid fastställandet av tolkavgiften. Avgörande för avgiftens storlek ska i stället vara vad som krävs för att enskilda ska agera på ett sätt som bidrar till att deras förutsättningar att integreras i det svenska samhället förbättras. Avgiften ska med andra ord vara tillräckligt hög för att få fler att lära sig svenska snabbare, samtidigt som den inte får vara så hög att den leder till att den del av befolkningen som inte behärskar svenska efter sex år i Sverige avstår från att ta del av de insatser och stöd som samhället erbjuder och som är nödvändiga för att de fullt ut ska kunna fungera i det svenska samhället.

13.2.2 Tolkavgiften ska vara fast

Avgiftens storlek ska dessutom leda till att en enskild som deltar i ett kort möte som tolkas på distans av en tolk utan formella kvalifikationer ges ett lika starkt incitament att lära sig svenska som en enskild som deltar i ett längre möte där tolkningen utförs på plats av en auktoriserad tolk. Avgiften syftar inte heller till att enskilda i högre omfattning ska avstå från att ta del av insatser och stöd som kräver mer kostsamma tolkinsatser. Att det är andra faktorer än den faktiska kostnaden i det enskilda fallet som ska beaktas vid fastställandet av avgiftens storlek följer att tolkavgiften ska vara fast.

Ytterligare skäl som talar för en fast tolkavgift är att det blir betydligt enklare för den enskilde att förutse hur höga avgifter han eller hon kan tvingas betala. En fast avgift kan också uppfattas som mer rättvis då det är myndigheten, och inte den enskilde, som avgör om ärendet kräver en mer kvalificerad tolk och om tolkningen ska ske på plats eller på distans. Utredningen bedömer vidare att det är enklare för myndigheterna att administrera och följa upp en fast avgift.

⁸ Skr. 2009/10:79 s. 20.

13.2.3 Tolkavgiftens storlek ska fastställas av regeringen

När belastande avgifter tas ut av statliga myndigheter är det vanligtvis regeringen som beslutar om avgiftens storlek. Enligt en sammanställning från Statskontoret var det regeringen som beslutat avgiftens storlek för 370 av de 413 belastande avgifter som togs ut av statliga myndigheter 2023.⁹

För avgifter som ska eller får tas ut av kommuner gäller dock det motsatta. I enlighet med det kommunala självstyret överlåter regeringen i normalfallet till respektive kommun att fastställa storleken på den avgift som ska tas ut (se till exempel 27 kap. 1 § andra stycket miljöbalken).¹⁰ När en avgift ska beräknas med det ekonomiska målet full kostnadstäckning medger denna ordning att hänsyn kan tas till kostnadsskillnader som följer av kommunernas olika förutsättningar avseende bland annat geografi, storlek och antal tillsynsobjekt.

Det faktum att tolkavgiften ska tas ut av samtliga myndigheter medför att det är nödvändigt att frångå ordningen där regeringen fastställer avgiftens storlek för statliga myndigheter men överlåter till respektive kommun att själv besluta vilken avgiftsnivå som ska gälla. Skälet till det är att en enskild kan få betala tolkavgifter till såväl olika kommunala nämnder som olika statliga myndigheter. Vid beräkningen av avgiften måste hänsyn därför tas till det sammantagna tolkavgiftsuttaget från den enskilde. Det är med andra ord det sammantagna tolkavgiftsuttaget som ska vara tillräckligt högt för att få fler att lära sig svenska snabbare. Det är vidare det sammantagna tolkavgiftsuttaget som ska beaktas vid bedömningen av om avgiften är så hög att den riskerar att leda till att den del av befolkningen som inte behärskar svenska efter sex år i Sverige avstår från att ta del av de insatser och stöd som samhället erbjuder.

Det är därmed inte möjligt för varken de statliga eller de kommunala myndigheterna att, oberoende av varandra, fastställa storleken på den tolkavgift de ska ta ut. Det innebär även att det inte är tillräckligt att regeringen fastställer ett tak för tolkavgiften. En sådan lösning skulle utgöra en mindre inskränkning i den kommunala självstyrelsen än en fast avgift. Detta är också en lösning som regeringen använt i vissa andra fall, till exempel avseende kommunernas avgifter för vissa insatser av behandlingskaraktär enligt socialtjänstlagen, av-

⁹ Statskontoret (2024) s. 24.

¹⁰ För huvudregeln avseende kommuners tillsynsavgifter se skr. 2009/10:79 s. 22.

giften för sluten vård¹¹ och maxtaxan inom förskolan och fritidshemmet.¹² Om regeringen nöjer sig med att reglera ett tak för avgiften medför det dock att vissa kommuner kan välja att ta ut en låg avgift eller helt avstå från att ta ut en tolkavgift. Om det totala avgiftsuttaget för en enskild till viss del avgörs av vilken kommun och region han eller hon är bosatt i, går det inte att beräkna vad som utgör en ändamålsenlig avgift för de statliga myndigheterna som har hela Sverige som verksamhetsområde. Tolkavgiftens storlek ska därför fastställas av regeringen, och den tolkavgift som tas ut av den enskilde ska vara densamma oavsett vilken myndighet han eller hon har haft kontakt med.

I avsnitt 22.2.7 gör utredningen bedömningen att förslaget utgör en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

13.2.4 Myndigheternas faktiska kostnader sätter ett tak

Att principen om full kostnadstäckning inte ska användas vid beräkningen av tolkavgiften innebär inte att myndigheternas faktiska kostnader för tolk saknar relevans. När föreskrifter om avgifter beslutas måste alltid gränsdragningen mellan skatt och avgift beaktas. Gränsdragningen har betydelse dels på grund av att riksdagen enligt 8 kap. 7 § RF inte får delegera beslutanderätten angående skatter till regeringen, dels eftersom utredningens uppdrag är att lämna förslag på en tolkavgift och inte en tolkskatt. Regeringsformen innehåller ingen definition av begreppen skatt och avgift men av förarbetsuttalanden följer att en skatt kan karaktäriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift kan karaktäriseras som en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna.¹³ Som framgår i avsnitt 3.9 följer det även av 2 kap. 6 § kommunallagen att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (självkostnadsprincipen).

När det krävs tolkning för att genomföra ett möte utgörs myndigheternas motprestationer av olika typer av kostnader som inte upp-

¹¹ Med sluten vård avses hälso- och sjukvård som ges till en patient som är intagen vid en vårdinrättning (2 kap. 4 § HSL).

¹² Se 17 kap. 2 § socialtjänstförordningen, 17 kap. 2 § HSL och 3 § förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

¹³ Prop. 1973:90 s. 213.

kommer vid motsvarande muntliga möten som kan genomföras utan tolk. Dels uppstår kostnader för bokning och tolkarvoden, dels uppstår kostnader som följer av att tolkade möten tar längre tid än möten som kan genomföras utan tolk. Vid fastställandet av tolkavgiften måste det därmed säkerställas att intäkterna från avgiften inte överstiger myndigheternas faktiska kostnader för denna motprestation.

Det är dock inte möjligt att med hjälp av de uppgifter om myndigheternas totala tolkkostnader som utredningen tagit fram beräkna den nuvarande genomsnittliga faktiska kostnaden per ärende för denna motprestation. Detta då det inte framgår i hur många ärenden tolk använts. Det är inte heller möjligt att avgöra hur stor del av den totala tolkkostnaden som avser ärenden där en tolkavgift skulle ha tagits ut om utredningens förslag redan varit genomförda. Av uppgifterna framgår till exempel inte hur stor del av den totala kostnaden som avser ärenden med enskilda som varit folkbokförda i mer än sex år. Det framgår inte heller hur stor del som avser tolkanvändning inom ramen för faktiskt handlande eller tolkanvändning i ärenden som rör barn.

Enligt utredningens förslag i avsnitt 11.3.4 ska tolkavgiften dessutom kunna tas ut vid all typ av ärendehandläggning där tolk används i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. Det innebär att tolkavgiften kommer att tas ut inom ramen för ett mycket stort antal ärendetyper där omfattningen av myndigheternas behov av muntliga kontakter med den enskilde skiljer sig åt betydligt. I vissa ärenden kan det vara tillräckligt med ett kort muntligt möte medan det i andra fall krävs återkommande muntliga möten för att ärendet ska kunna avslutas. Tolkkostnaden i det enskilda fallet påverkas även av vilka krav myndigheten ställer på tolkens kompetensnivå och av om tolkningen sker på plats eller på distans.¹⁴

Med utgångspunkt i Domstolsverkets tolktaxa och de prislistor som gäller för leverantörer som kan avropas enligt Kammarkollegiets ramavtal går det dock att få en uppfattning om vad som utgör en minimikostnad för ett enskilt tolktillfälle.¹⁵ Av dessa följer att minimi-

¹⁴ Arvodet för en auktoriserad tolk är betydligt högre än arvodet för en tolk i kategorin övriga tolkar och platstolkning är dyrare än distanstolkning. För de olika tolkkategorierna se avsnitt 3.5.1.

¹⁵ Domstolsverkets föreskrifter om tolktaxa och Statens inköpscentrals ramavtal för distanstolkning utan krav på förbokning respektive avtalet för påplatstolkning, distanstolkning och distanstolkning i anvisad lokal.

kostnaden är cirka 450 kronor.¹⁶ Om man dessutom väger in den administration som krävs för att boka och ersätta tolken samt det faktum att tolkade möten tar längre tid än motsvarande möten som kan genomföras utan tolk torde den lägsta totala kostnaden för ett tolkat möte uppgå till åtminstone 500 kronor.¹⁷

Så länge tolkavgiften inte överstiger 500 kronor uppstår därmed ingen risk för att avgiften passerar gränsen och i stället utgör en skatt. Möjligtvis kan avgiften även sättas något högre. Vid tidigare tillfällen då det ansetts nödvändigt med en viss schablonisering av avgifter har regeringen anfört att det är tillräckligt att avgifterna står i rimlig proportion till de kostnader som den avgiftsbetalande åsamkade myndigheten.¹⁸ Som framhålls ovan är dock tolkavgiften speciell då samtliga myndigheter ska ta ut avgiften. Det kan inte uteslutas att vissa myndigheter enbart hanterar ärenden som endast kräver kortare muntliga möten där tolkningen kan ske på distans. Även om utredningen föreslår en schabloniserad avgift bör den därför inte överstiga minimikostnaden för ett tolkat möte. En annan ordning skulle nämligen riskera att leda till att en kommun eller region i strid med självkostnadsprincipen i 2 kap. 6 § kommunallagen tvingas ta ut avgifter som är högre än dess kostnader för de tolktjänster som tillhandahållits. I det följande utgår utredningen därför från att tolkavgiften inte kan sättas högre än 500 kronor.

13.2.5 Inget högkostnadsskydd

Innan utredningen övergår till att diskutera vad som utgör en ändamålsenlig avgiftsnivå finns det anledning att ta ställning till om det ska införas någon typ av högkostnadsskydd.

¹⁶ Denna kostnad avser distanstolkning som utförs av en tolk i kategorin övriga tolkar och inkluderar tolkarvode inklusive socialavgifter och administrativ avgift exklusive moms. Även vid kortare möten utgår alltid arvode med belopp motsvarande en timmes arvodesgrundande tid.

¹⁷ Arbetsförmedlingen avropar inte tolktjänster från Kammarkollegiets ramavtal utan har gjort en egen upphandling. De taxor som gäller enligt Arbetsförmedlingens avtal är lägre än de som gäller enligt Kammarkollegiets avtal. Arbetsförmedlingen har dock försett utredningen med statistik som visar att det under perioden 2023–2025 endast var i 6,1 procent av de sökandes ärenden som tolkkostnaden understeg 400 kronor. I denna kostnad ingår inte sociala avgifter och tillkommande kostnader för administration som krävs för att boka och ersätta tolken samt det faktum att tolkade möten tar längre tid än motsvarande möten som kan genomföras utan tolk. Enligt utredningens bedömning får en schabloniserad tolkavgift om 500 kronor därmed anses stå i rimlig proportion till de kostnader som uppstår inom Arbetsförmedlingen.

¹⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 288 samt prop. 2010/11:40 s. 43.

Exempel på existerande högkostnadsskydd

Olika högkostnadsskydd har införts såväl inom hälso- och sjukvården som inom tandvården. Gemensamt för dessa skydd är att det finns ett tak för hur mycket den enskilde behöver betala för en viss vara eller tjänst. Skydden är dock utformade på olika sätt. För högkostnadsskyddet för tandvård respektive läkemedel gäller att den enskilde får stå för hela eller delar av kostnaden upp till ett visst belopp. Staten respektive regionen ersätter vårdgivaren respektive öppenvårdsapoteket för mellanskillnaden.¹⁹ De högkostnadsskydd som regleras i hälso- och sjukvårdslagen är i stället konstruerade som en begränsning av hur höga avgifter kommuner och regioner får ta ut av en enskild (1 kap. 6 och 7 §§ HSL).

För högkostnadsskyddet för tandvård gäller att staten ersätter 85 procent av den kostnad som överstiger 15 000 kronor för åtgärder som har slutförts under en ersättningsperiod om ett år.²⁰ För högkostnadsskyddet för läkemedel gäller att regionen helt ersätter kostnader för läkemedel som köpts under ett år räknat från det första inköpstillfället när kostnaden överstiger 3 800 kronor (5 § lagen om läkemedelsförmåner m.m.). För högkostnadsskyddet för patientavgifter till regioner gäller att regioner inte under ett år får ta ut avgifter som överstiger 1 470 kronor (17 kap. 6 § HSL). För högkostnadsskyddet för avgifter till kommuner gäller att kommuner under en månad inte får ta ut avgifter som överstiger 2 642 kronor (32 kap. 6 § SoL).²¹

Administreringen av det statliga tandvårdsstödet sker med hjälp av ett elektroniskt system som Försäkringskassan utvecklat (3 kap. 1 § första stycket lagen om statligt tandvårdsstöd). Administreringen av det statliga läkemedelsstödet sker med hjälp av elektroniska system som E-hälsomyndigheten utvecklat (16 § andra stycket förordningen om läkemedelsförmåner m.m.). För kontroll av högkostnadsskyddet för patientavgifter använder regionerna olika tekniska lösningar. De flesta regioner har dock valt att ansluta sig till tjänsten *1177 högkostnadsskydd* där regioner kan göra information från sina frikortssystem

¹⁹ Se 1 kap. 3 § lagen (2008:145) om statligt tandvårdsstöd, 3 § Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets föreskrifter och allmänna råd (TLVFS 2008:1) om statligt tandvårdsstöd, 5 § lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. och 16 § förordningen (2002:687) om läkemedelsförmåner m.m.

²⁰ 4 § första stycket lagen om statligt tandvårdsstöd och 3 § Tandvårds- och läkemedelsförmånsverkets föreskrifter och allmänna råd om statligt tandvårdsstöd.

²¹ Dessa avgifter avser bland annat kostnader för särskilt boende, hemsjukvård och hemtjänst.

tillgänglig så att både invånare och andra regioner kan ta del av den.²² För högkostnadsskyddet för avgifter till kommuner är tidsperioden en månad. Detta högkostnadsskydd kan därmed hanteras av den aktuella boendekommunen.

Förutsättningar för ett högkostnadsskydd kopplat till tolkavgiften

Mot bakgrund av målen för digitaliseringspolitiken och de mål som gäller för den offentliga förvaltningen²³ får det anses uteslutet att införa ett system för högkostnadsskydd för tolkavgifter som bygger på att såväl myndigheter som enskilda hanterar fysiska handlingar. Ett högkostnadsskydd för tolkavgifter kräver därmed att en central myndighet ges i uppdrag att bygga och skapa en elektronisk lösning för registrering och kontroll av hittills fakturerade tolkavgifter. Till detta system behöver samtliga myndigheter som har att tillämpa 13 § FL registreras som användare och ges behörighet att såväl lämna som läsa information.

För flera av de existerande högkostnadsskydden har det varit möjligt för de som använder systemen att integrera den tekniska lösning som tagits fram för att administrera högkostnadsskyddet direkt i journalsystem och kassaregister. På så sätt förenklas administrationen av skydden avsevärt. I avsnitt 11.5 lämnar utredningen dock förslag som innebär att tolkavgiften i normalfallet kommer att tas ut i samband med att ett ärende avslutas. För tolkavgiften skulle motsvarande integrering därmed behöva ske med myndigheternas ärendehanteringssystem.

Det står därmed klart att införandet av ett högkostnadsskydd medför betydande kostnader för utveckling och drift av ett centralt elektroniskt system, utveckling av myndigheternas ärendehanteringssystem och administration för anslutning, behörighetskontroll och registrering.

²² Inera (2026).

²³ Riksdagen har beslutat att målet för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter (prop. 2011/12:1 utg.omr. 22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87). I Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030, har regeringen som kompletterande mål angett att målet för förvaltningens digitalisering är att Sverige ska ha en offentlig förvaltning som förenklar och bidrar till minskad administration genom användarvänliga, säkra och trygga digitala tjänster som effektiviseras med hjälp av AI- och datadriven utveckling.

Till skillnad mot de existerande nationella högkostnadsskydden som har stora delar av befolkningen som målgrupp kommer tolkavgifter endast att tas ut av en liten del av befolkningen. Som utredningen framhåller i avsnitt 22.2.1 är det inte möjligt att på förhand beräkna hur stor del av dagens tolkanvändning som avser enskilda som varit bosatta i Sverige i mer än sex år. Bedömningen är dock att den andel av befolkningen som efter mer än sex år i Sverige har behov av tolk vid myndighetskontakter är betydligt mindre än de delar av befolkningen som har behov av tandvård, öppenvård och läkemedel. Det saknas även uppgift om hur många muntliga myndighetskontakter enskilda inom denna grupp har. I avsnitt 22.2.10 har utredningen uppskattat att statens intäkter från tolkavgifter kan uppgå till 800 000 kronor per år. Enligt utredningen kan kostnaderna för att utveckla och driva ett system för högkostnadsskydd därmed komma att överskrida det totala avgiftsuttaget samtidigt som förhållandevis få personer skulle ha nytta av ett sådant skydd.

Sammantaget bedömer utredningen därmed att de speciella förutsättningarna som gäller för tolkavgiften medför att kostnaderna för att införa ett högkostnadsskydd inte står i rimlig proportion till antalet personer som skulle kunna skyddas mot ett alltför högt tolkavgiftsuttag. Det saknas därmed förutsättningar för att koppla ett nationellt högkostnadsskydd till tolkavgiften.

I detta sammanhang bör det även framhållas att utredningen i avsnitt 11.5 lämnar förslag som innebär att endast en tolkavgift per ärende ska tas ut. Denna begränsning av avgiftsuttaget medför att det totala tolkavgiftsuttaget inte styrs av antalet tillfällen då en enskild deltar i ett tolkat möte utan av antalet avslutade ärenden där tolk använts. Utredningen anser att denna begränsning medför att den enskilde har ett tillräckligt skydd mot ett orimligt högt avgiftsuttag. Detta gäller speciellt då det även beaktas att den enskilde genom att lära sig svenska själv kan agera för att undvika framtida tolkavgifter.

13.2.6 En ändamålsenlig avgiftsnivå

Som framhålls ovan ska tolkavgiften vara tillräckligt hög för att få fler att lära sig svenska snabbare samtidigt som den inte får vara så hög att den leder till att den del av befolkningen som inte behärskar

svenska efter sex år i Sverige avstår från att ta del av de insatser och stöd som samhället erbjuder. Avvägningen mellan dessa båda faktorer är inte helt enkel. I detta avsnitt lyfter utredningen fram ett antal aspekter som utredningen har beaktat och redogör för hur de påverkat den föreslagna avgiftsnivån.

För nyanlända är informationen viktigare än avgiftens storlek

För att syftet med införandet av en tolkavgift ska nås är det betydligt viktigare att samtliga nyanlända tidigt får ta del av tydlig information om tolkavgiften än de fall då en enskild faktiskt betalar en avgift (för ett mer utförligt resonemang se utredningens utgångspunkter i avsnitt 7.1). Enligt utredningens bedömning är det alltså inte avgiftens storlek som i första hand kommer att avgöra om införandet av en tolkavgift leder till att fler nyanlända lär sig svenska snabbare utan det faktum att en avgift tas ut. Bedömningen är därför att tolkavgiften kan understiga 500 kronor och ändå utgöra ett incitament för nyanlända att lära sig svenska snabbare.

För den som varit bosatt i Sverige i mer än sex år är avgiftens storlek viktigare än informationen

Införandet av tolkavgiften syftar inte endast till att påverka nyanländas beteende under de första sex åren i Sverige. Tolkavgiften ska även tydliggöra samhällets förväntningar på den del av befolkningen som inte lärt sig svenska trots att de befunnit sig i Sverige under en längre tid. Som framgår i avsnitt 21.2. föreslår utredningen ingen generell övergångsregel som medför att den som vid ikraftträdandet varit folkbokförd längre än sex år ges en viss tid för att lära sig svenska innan en tolkavgift tas ut. När lagen om tolkavgift träder i kraft kommer därmed den del av befolkningen som varit folkbokförd längre än sex år, och som trots det behöver tolk, att få betala tolkavgift. För denna del av befolkningen kommer de fall då en enskild faktiskt betalar en avgift troligen att vara viktigare för att skapa incitament för att lära sig svenska än informationen om avgiften. Inom denna grupp kommer det dessutom att finnas enskilda som av olika skäl hittills bedömt att fördelarna med att behärska svenska inte uppväger den ansträngning som krävs för att lära sig språket. För att en tolkavgift

ska få enskilda som bott i landet under längre tid att förändra sitt beteende kan det därmed krävas en högre avgift än vad som krävs för att påverka beteendet hos dem som nyligen bosatt sig i landet.

De som betalar tolkavgift kommer i många fall att ha begränsade ekonomiska resurser

Erfarenheterna från Danmark visar att tolkavgiften inom den danska hälso- och sjukvården i första hand påverkat utrikesfödda med begränsade inkomster som står utanför arbetsmarknaden (se avsnitt 6.3.5). Av statistiken i avsnitt 11.2.4 framgår att hög ålder och begränsad studiebakgrund såväl försämrar sfi-elevernas förutsättningar att nå ett godkänt betyg i D-kursen som förlänger tiden det tar för eleverna att nå dit. Forskning visar även att språket är viktigt för integreringen på arbetsmarknaden.²⁴ Det talar för att det även i Sverige i första hand kommer att vara den del av de utrikesfödda som har svårast att etablera sig på arbetsmarknaden som kommer att betala tolkavgifter. De som kommer att omfattas av skyldigheten att betala tolkavgift kommer därmed i många fall att utgöras av personer som såväl har ett extra stort behov av att få ta del av de insatser och stöd som samhället erbjuder, som begränsade ekonomiska resurser. Enligt utredningens bedömning talar detta förhållande för att tolkavgiften kan understiga 500 kronor och ändå vara tillräckligt kännbar för att utgöra ett tydligt incitament att lära sig svenska.

Det är det sammantagna avgiftsuttaget som ska beaktas

Vid fastställandet av storleken på tolkavgiften är det incitamentet att lära sig svenska som följer av det sammantagna avgiftsuttaget för en enskild som har ärenden hos flera olika myndigheter som ska beaktas.

Som framgår ovan i avsnitt 13.2.5 bedömer utredningen att det inte finns förutsättningar att införa ett högkostnadsskydd för tolkavgifter. I avsnitt 11.5 har utredningen dock lämnat förslag som innebär att endast en avgift per ärende ska tas ut. Även om detta förslag i viss mån bidrar till att begränsa avgiftsuttaget kommer det totala avgiftsuttaget från enskilda med många olika muntliga myndighetskontakter därmed i första hand att begränsas av avgiftens storlek.

²⁴ Forsberg Lundell och Rehnberg (2024) s. 26 ff. och 46.

Värdet av en förmån eller ett tillstånd kommer i många fall att överstiga tolkavgiften

Erfarenheter från den danska tolkavgiften inom hälso- och sjukvården visar att avgiften lett till färre läkarbesök (se avsnitt 6.3.5). Utredningen bedömer dock att risken att enskilda avstår från myndighetskontakter till följd av den svenska tolkavgiften begränsas genom förslagen att tolkavgift inte tas ut inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Den enskilde kommer också att väga kostnaden för tolkavgiften mot värdet av den förmån eller tillstånd ärendet rör. Utredningen bedömer att värdet av en förmån eller ett tillstånd i många fall överstiger 500 kronor. Även om tolkavgiften sätts till 500 kronor kommer fördelarna med myndighetskontakten därmed ofta att väga tyngre. Detta förhållande bidrar till att minska risken för att enskilda väljer att avstå från en myndighetskontakt till följd av tolkavgiften.

Utredningen bedömer vidare att det för den enskilde är enklare att förutse konsekvenserna av ett uteblivet myndighetsmöte som avser en förmån eller ett tillstånd än effekterna av ett uteblivet läkarbesök. Det vill säga, om en enskild avstår från att ansöka om en förmån eller tillstånd leder det ofrånkomligen till att han eller hon inte får ta del av förmånen eller erhåller tillståndet. Om den enskilde vid ett upplevt hälsobehov avstår från att vända sig till vården finns dock möjligheten att hälsobehovet upphör av sig självt.

I de fall den enskilde är osäker på om han eller hon uppfyller villkoren för förmånen eller tillståndet kan kostnaden för tolkavgiften dock leda till att han eller hon helt avstår från att göra en ansökan.

Exempel på nivån på regionernas patientavgifter

Som framhålls ovan finns det likheter mellan patientavgiften och tolkavgiften då båda avgifterna i första hand syftar till att påverka enskildas beteende och inte till att finansiera en viss verksamhet. Det finns därför anledning att kort redogöra för regleringen av patientavgifterna och vilka avgifter som tas ut.

Det är respektive region som bestämmer vilka patientavgifter som ska gälla inom regionen (17 kap. 1 § första stycket HSL). Den ovan nämnda självkostnadsprincipen är dock tillämplig och regionerna får därmed inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaden för vården som tillhandhålls (2 kap. 6 § kommunallagen). Vid avgiftssätt-

ningen måste regionerna även ta hänsyn till att målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen (3 kap. 1 § första stycket HSL). Till följd av likställighetsprincipen är det i princip inte heller möjligt att beakta en patients betalningsförmåga och differentiera avgifter på den grunden (2 kap. 1 § kommunallagen). Enligt 17 kap. 6 § HSL gäller dock ett högkostnadsskydd som innebär att en patient inte får betala mer än 1 470 kronor under ett år.

Mot denna bakgrund har regionerna beslutat om avgifter som i viss mån skiljer sig åt.²⁵ För ett digitalt möte med en allmänläkare är den lägsta avgiften som tas ut till exempel 100 kronor och den högsta 400 kronor. För besök hos primärvården varierar avgifterna mellan 200 och 400 kronor och för ett besök på en akutmottagning på ett sjukhus tas avgifter mellan 250 och 620 kronor ut.

Tolkavgiften ska vara 400 kronor

Som framgår ovan finns det därmed faktorer som talar för att en ändamålsenlig tolkavgift bör understiga 500 kronor. Detta gäller speciellt avseende nyanlända. För att tolkavgiften ska påverka beteendet även hos personer som varit folkbokförda under en längre period än sex år, och som har ett mer begränsat antal tolkade myndighetsmöten får avgiften dock inte sättas alltför lågt. Det vore därmed inte ändamålsenligt med en avgift på en mer symbolisk nivå. Avgiften ska därför inte sättas i nivå med den lägsta patientavgiften på 100 kronor. Eftersom riskerna för att en högre avgift leder till att enskilda avstår från myndighetsmöten inte ska överdrivas bör avgiften i stället sättas i den övre delen av det möjliga spannet. Vid en sammantagen bedömning av de aspekter som lyfts fram ovan anser utredningen därför att tolkavgiften ska fastställas till 400 kronor.

Avgiftens storlek ska regleras på lägre föreskriftsnivå än lag då det möjliggör en flexibilitet i anpassningen av avgiften över tid.

²⁵ Sveriges kommuner och regioner (2025).

13.3 Tolkavgiften ska inte specialdestineras

Utredningens bedömning

Det saknas skäl att specialdestinera tolkavgiften.

Enligt huvudregeln i budgetlagen (2011:203) ska statens inkomster budgeteras och redovisas brutto på inkomstitlar (3 kap. 4 §).²⁶ Utgångspunkten är därmed att även avgiftsbelagd verksamhet ska finansieras genom anslag som tilldelas av regeringen. Riksdagen har dock möjlighet att besluta om undantag från regeln om bruttoredovisning och låta regeringen använda inkomsterna till ett bestämt ändamål (specialdestination) (3 kap. 6 § budgetlagen).

Riksdagen har beslutat om riktlinjer för när specialdestination av inkomster från belastande avgifter ska kunna komma i fråga.²⁷ Enligt dessa riktlinjer bör det övergripande syftet med att använda specialdestination av avgiftsinkomster vara att den berörda verksamheten ska kunna bedrivas och utvecklas på ett effektivare och mera ändamålsenligt sätt. När det är aktuellt att införa en ny belastande avgift som ska specialdestineras till en verksamhet bör tydliga motiv anges till varför anslagsfinansiering bedöms vara en sämre lösning.²⁸

Mot denna bakgrund bör det framhållas att myndigheternas skyldighet att i vissa fall använda tolk inte är en ny uppgift. För de verksamheter där myndigheterna vid sin ärendehantering använder tolk täcks tolkkostnaden därför redan av befintliga anslag eller specialdestinerade avgifter.²⁹ För samtliga verksamheter där en tolkavgift kan komma att tas ut har regeringen därmed redan tagit ställning till hur verksamheten ska finansieras. Enligt utredningen medför inte införandet av en tolkavgift att det finns skäl att se över dessa ställningstaganden. Verksamheterna ska därför finansieras på samma sätt som i dag och tolkavgiften ska sålunda inte specialdestineras.

²⁶ Se även 25 § första stycket avgiftsförordningen av vilken följer att en myndighet får disponera avgiftsinkomster endast efter ett särskilt bemyndigande.

²⁷ Prop. 2010/11:40 avsnitt 6.2, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177.

²⁸ Prop. 2010/11:40 s. 44.

²⁹ Utredningen har inte kartlagt vilka specialdestinerade avgifter som kan användas för att täcka åtminstone delar av en myndighets tolkkostnad. Ett sådant exempel skulle dock kunna vara de avgifter som Trafikverket tar ut för sin förarprovverksamhet då det följer av verkets regleringsbrev att avgifter som ska tas ut enligt förordningen (2010:1578) om provavgifter för körkort och yrkesmässig trafik, m.m. får disponeras av verket. Regeringen (2025b), s. 24.

13.3.1 Särskilt om den del av kommunernas tolkkostnader som täcks av statliga ersättningar

Till skillnad mot huvudregeln för statliga myndigheter disponerar kommunerna de avgifter de tar ut.³⁰ Intäkterna från tolkavgifterna kommer därmed att bidra till finansieringen av kommunernas verksamhet. Som framgår i avsnitt 3.8 erhåller regioner och kommuner i vissa fall ersättning från staten som bland annat ska täcka kostnader för tolk.

Utredningen bedömer dock av följande skäl att dessa statliga ersättningar inte avser samma tolkkostnader som kommuner och regioner kan ersättas för genom tolkavgifter (jfr förslagen i avsnitt 11.2.5, 12.3 och 12.4):

- Den ersättning som betalas ut med stöd av förordningen om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande avser hälso- och sjukvård och gäller enligt 2 § dessutom endast för personer som inte är folkbokförda.
- Den ersättning som betalas ut med stöd av 12 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. avser ärenden som direkt rör barn.
- Den schablonersättning som betalas ut med stöd av förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar betalas enligt 12 § ut under en initial period om två år från datumet då någon kommun först tog emot en utlänning, och ersättningarna som betalas ut enligt 26, 33 och 34 §§ avser hälso- och sjukvård.
- De ersättningar som betalas ut med stöd av 20 c, 34 och 35 §§ förordningen om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m. avser hälso- och sjukvård.

Den ersättning som betalas ut med stöd av 11 § förordningen om försäkringsmedicinska utredningar avser hälso- och sjukvård.

³⁰ Skr. 2009/10:79 s. 23.

14 Överklagande

Utredningen har föreslagit att myndigheter ska kunna fatta beslut om tolkavgift (se avsnitt 11.3.4) och att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska kunna fatta beslut om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift (se avsnitt 10.3). I detta avsnitt behandlas frågan om sådana beslut ska kunna överklagas och i så fall till vilken instans.

Utredningens förslag

Beslut om tolkavgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Det ska finnas en bestämmelse i förordningen om tolkavgift som upplyser om att det i 40 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

14.1 Beslut om tolkavgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol

I 41 § FL anges att ett myndighetsbeslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Av rättspraxis följer bland annat att det endast är förvaltningsbeslut som har eller är ägnat att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet som ska kunna överklagas.¹ Bedömningen är av objektiv karaktär och tar inte sikte på konsekvenserna i det enskilda fallet, utan om ett beslut typiskt sett kan anses medföra att kravet på påverkan är uppfyllt. Eftersom det krävs att effekten är påvisbar

¹ HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall.

är beslut som enbart i mycket begränsad utsträckning påverkar någons faktiska situation sällan överklagbara.²

Utredningen konstaterar att ett beslut om tolkavgift får faktiska verkningar i förhållande till den enskildes ekonomiska situation eftersom det innebär en skyldighet att betala en avgift till den myndighet som har använt tolk åt honom eller henne. Sådana beslut bör därför kunna överklagas. Utredningen föreslår därmed att överklagande får ske till allmän förvaltningsdomstol, vilket är utgångspunkten när det gäller överprövning av myndigheters beslut (jfr 40 § FL).

Förvaltningsrättens avgörande kan i sin tur överklagas till kammarrätten av den som avgörandet har gått emot (33 § FPL). Enligt 34 a § FPL krävs att kammarrätten har meddelat prövningstillstånd för att ett överklagande ska tas upp till prövning för de mål där det är särskilt föreskrivet. Utredningen föreslår att det ska krävas prövningstillstånd till kammarrätten vad gäller mål om tolkavgift.

14.1.1 Särskilt om kommunala beslut

Kommuner omfattas av regleringen om tolkavgift och kommer därför att fatta beslut om tolkavgift. En särskild fråga är i vilken ordning sådana beslut ska överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Kommunala beslut överklagas i regel antingen genom den ordning som framgår av 13 kap. kommunallagen, så kallad laglighetsprövning, eller förvaltningsbesvär, som även kan kallas förvaltningsrättsliga överklaganden.

Gränsdragningen mellan ett förvaltningsrättsligt överklagande, det vill säga förvaltningsbesvär, och laglighetsprövning kan förenklat beskrivas så att beslut som fattas med stöd av speciallagstiftning oftast överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande, medan ett beslut som enbart fattas med stöd av kommunallagen i regel överklagas genom laglighetsprövning. Förvaltningsrättsligt överklagande är i regel aktuellt när beslut rör enskildas rättigheter och skyldigheter, till exempel ekonomiskt bistånd eller bygglov. Beslut som fattas av kommunfullmäktige överklagas i regel genom laglighetsprövning, till exempel olika former av budgetbeslut eller fastställande av kommunala taxor.³

² Prop. 2016/17:180 s. 248.

³ Prop. 2016/17:171 s. 252.

En laglighetsprövning innebär enbart en kontroll av att beslutet har fattats i laga ordning och kan inte i materiell mening gynna den som överklagar. Vid förvaltningsbesvär prövar domstolen såväl beslutets laglighet som dess lämplighet och kan fatta ett nytt beslut med en annan innebörd. Jämfört med en laglighetsprövning innebär förvaltningsbesvär alltså ett större ingrepp i det kommunala självstyret.

Kommuners beslut om tolkavgift ska överklagas genom förvaltningsbesvär

Utredningen konstaterar att ett beslut om tolkavgift fattas med stöd av speciallagstiftning (lagen om tolkavgift) och inte med stöd av kommunallagen. Eftersom beslut om tolkavgift innebär en skyldighet för enskilda att betala en avgift anser utredningen att intresset för den enskildes rättssäkerhet i detta fall väger tyngre än kommunernas intresse av självstyre. En prövning av kommunens beslut om tolkavgift ska därmed ske genom förvaltningsbesvär.

Med hänsyn till att laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen annars skulle kunna vara aktuell för dessa beslut finns det behov av en särskild reglering där det framgår att förvaltningslagens bestämmelser ska vara tillämpliga vid överklagande av dessa beslut.

14.2 Beslut om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol

I likhet med beslut om tolkavgift bedömer utredningen att Specialpedagogiska skolmyndighetens beslut om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift får faktiska verkningar för den enskildes ekonomiska situation. Sådana beslut bör därför kunna överklagas. Överklagande får ske till allmän förvaltningsdomstol, vilket är utgångspunkten när det gäller överprövning av myndigheters beslut (jfr 40 § FL).

Utredningen föreslår att det ska finnas en bestämmelse i förordningen om tolkavgift som upplyser om att det i 40 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

15 En ny lag och förordning om tolkavgift

I kapitlet redogör utredningen för var de bestämmelser som föreslagits i kapitel 10–14 ska placeras. Kapitlet innehåller även en redogörelse för regeringsformens bestämmelser avseende vilka av de föreslagna bestämmelserna som måste meddelas genom lag eller ha stöd i lag och vilka som kan meddelas med stöd av regeringens egen kompetens.

15.1 Nya författningar

Utredningens förslag

Föreslagna bestämmelser ska meddelas i två nya författningar – lagen och förordningen om tolkavgift.

De nya författningarna ska förses med en inledande bestämmelse som anger att de innehåller bestämmelser om att en avgift i vissa fall ska betalas av en enskild när en myndighet har använt tolk i kontakten med den enskilde.

Förordningen om tolkavgift ska förses med en upplysningsbestämmelse som anger vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av bemyndiganden i lagen om tolkavgift och vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av regeringens egen kompetens enligt regeringsformen.

Det saknas lämpliga existerande författningar där bestämmelser om tolkavgift kan placeras. Utredningen föreslår därför två nya författningar – lagen och förordningen om tolkavgift.

I syfte att underlätta för läsaren ska det i en inledande paragraf i de nya författningarna anges att de innehåller bestämmelser om att en avgift i vissa fall ska betalas av en enskild när en myndighet har använt tolk i kontakten med den enskilde.

Konstitutionsutskottet har understrukt värdet av att det framgår av en förordning vilket eller vilka bemyndiganden som utnyttjats,¹ och det ska därför i en inledande upplysningsbestämmelse i förordningen om tolkavgift framgå vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av bemyndiganden i lagen om tolkavgift, och vilka bestämmelser som är meddelade med stöd av regeringens egen kompetens enligt regeringsformen.

15.2 Vad ska regleras i lagen respektive förordningen?

Utredningens förslag

Föreslagna bestämmelser om när en tolkavgift ska, respektive inte ska, tas ut samt den föreslagna bestämmelsen om att beslut om tolkavgift ska överklagas genom förvaltningsbesvär ska placeras i lagen om tolkavgift.

Övriga föreslagna bestämmelser ska placeras i förordningen om tolkavgift. För att så ska kunna ske avseende bestämmelsen om avgiftens storlek och bestämmelsen om möjligheten för personer med funktionsnedsättning att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska lagen om tolkavgift förse med bemyndiganden som medger att regeringen meddelar sådana föreskrifter.

Av bestämmelsen om att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om den som ärendet rör visat att han eller hon vid tolktillfället beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift ska det uttryckligen framgå att undantaget ska vara meddelat med stöd av lagen om tolkavgift.

Av regeringsformen framgår vilka typer av bestämmelser som måste meddelas genom lag eller ha stöd i lag och vilka som kan meddelas med stöd av regeringens egen kompetens. I det följande redogör ut-

¹ Bet. 2012/13:KU10 s. 78.

redningen för vilka av de bestämmelser som föreslås i kapitel 10–14 som måste meddelas genom lag eller ha stöd i lag.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 RF ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Föreskrifter om belastande avgifter² faller in under denna bestämmelse. Med belastande avgift avses en avgift som en enskild måste betala för att kunna utöva en rättighet, erhålla ett tillstånd, eller fullgöra en lagstadgad skyldighet. Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om sådana belastande avgifter. Föreslagna bestämmelser i avsnitt 11.2, 11.3 och 11.5 om när det föreligger en skyldighet för en enskild att betala en tolkavgift och avgiftens storlek måste därmed regleras i lag eller ha stöd i lag.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF ska föreskrifter om kommunernas befogenheter och deras åligganden meddelas genom lag. Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter. Föreslagna bestämmelser i avsnitt 11.2, 11.3 och 11.5 om skyldighet för bland annat kommunala myndigheter att ta ut tolkavgift måste därmed regleras i lag eller ha stöd i lag.

Av 11 kap. 2 § RF följer att bestämmelser om rättegången meddelas i lag. Det är inte möjligt för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i de ämnen som anges i paragrafen. Av 13 kap. 2 § 2 kommunallagen följer att beslut av en nämnd överklagas genom laglighetsprövning. Den bestämmelsen gäller dock inte om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande (13 kap. 3 § kommunallagen). För att kommunala myndigheters beslut om tolkavgift i enlighet med förslaget i avsnitt 14.1 ska prövas genom förvaltningsbesvär, och inte genom laglighetsprövning, krävs därför att detta regleras i lagen om tolkavgift.

Av regeringsformens bestämmelser om skydd mot intrång i den personliga integriteten följer att enskilda gentemot det allmänna är skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Inskränkningar i detta skydd kan enbart göras genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ RF). Utredningen bedömer dock att den begränsade om-

² Kan även benämnas offentligrättsliga, tvingande eller betungande avgifter.

fattningen av behandlingen (se avsnitt 17.2.1 och 17.2.2) samt det faktum att uppgifterna delas i syfte att ge ansvariga myndigheter underlag för handläggningen medför att utredningens förslag inte leder till ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som omfattas av det utvidgade grundlagsskyddet.³ De av utredningens förslag som medför ett intrång i den personliga integriteten kräver sålunda inte reglering i lag.

Resterande förslag i kapitel 10–14 kan enligt utredningens bedömning meddelas i förordning med stöd av den så kallade restkompetensen som följer av 8 kap. 7 § RF.

Av ovanstående genomgång följer att det endast är bestämmelsen om att beslut om tolkavgift ska överklagas genom förvaltningsbesvär som inte efter bemyndigande till regeringen kan regleras i förordningen om tolkavgift. Att så är fallet medför dock även att de bestämmelser som reglerar när en kommun ska, respektive inte ska, ta ut en tolkavgift inte kan placeras i förordningen om tolkavgift. Övriga föreslagna bestämmelser kan placeras i förordningen om tolkavgift. För att så ska kunna ske avseende bestämmelsen om avgiftens storlek och bestämmelsen om möjligheten för personer med funktionsnedsättning att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift krävs dock stöd i lag. Lagen om tolkavgift ska därför förses med bemyndiganden som medger att regeringen meddelar sådana föreskrifter.

Ovanstående innebär att bestämmelsen om att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om den som ärendet rör visat att han eller hon vid tolktillfället beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift placeras i lagen medan bestämmelsen om möjligheten för personer med funktionsnedsättning att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift placeras i förordningen. För att det inte ska råda någon tvekan om att en myndighet endast ska avstå från att ta ut en tolkavgift när undantag från skyldigheten att betala tolkavgift beviljats med stöd av lagen om tolkavgift ska det uttryckligen framgå av lagens bestämmelse.

³ Jfr prop. 2009/10:80 s. 182 ff.

16 Information om tolkavgiftsregleringen

För att syftet med införandet av en tolkavgift ska nås är det centralt att informationen om avgiften tydligt förmedlar samhällets förväntan på att alla ska lära sig svenska och att effekten av att inte anstränga sig blir förutsebar. I detta kapitel redogör utredningen för vilka informationsinsatser som bör vidtas.

16.1 Ett tvådelat informationsbehov

Det är i första hand informationen om avgiften som ska bidra till att fler lär sig svenska, inte de tillfällen då en avgift faktiskt tas ut. Eller annorlunda uttryckt, ju färre personer som efter sex år i Sverige har behov av tolk desto mer framgångsrik har åtgärden varit. Det är därför av stor vikt att hela den del av befolkningen som inte behärskar svenska tillräckligt väl för att klara sina myndighetskontakter utan tolk nås av information om tolkavgiften. Enligt utredningen kan informationsbehovet delas in i två delar.

- *Information till den som är ny i Sverige:* Nyanlända behöver nås av information om tolkavgiften redan innan de omfattas av skyldigheten att betala avgiften. Den som är ny i Sverige ska därför redan från början få information om att tillgången till kostnadsfri tolk som huvudregel kommer att upphöra efter en initial period om sex år efter folkbokföring.
- *Information till utrikes födda som redan är folkbokförda i Sverige när lagen om tolkavgift träder i kraft:* En utrikesfödd som vid ikraftträdandet varit folkbokförd kortare tid än sex år bör informeras om att tillgången till kostnadsfri tolk kommer att upphöra när han eller hon varit folkbokförd i sex år. För de utrikesfödda som redan

varit folkbokförda i minst sex år när lagen om tolkavgift träder i kraft¹ kommer de fall då de faktiskt betalar en avgift troligen att vara viktigare för att skapa incitament för att lära sig svenska än informationen om avgiften. Även inom denna grupp av utrikesfödda kan information om tolkavgiften dock bidra till att fler anstränger sig för att lära sig svenska. Det är vidare inte rimligt att dessa utrikesfödda först i samband med att de erhåller sin första tolkavgiftsfaktura uppmärksammas på att tillgången till kostnadsfri tolk har begränsats.

16.2 Information till den som är ny i Sverige

Det finns flera informationsinsatser riktade till nyanlända som kan utnyttjas för att informera nyanlända om tolkavgiften och samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska.

16.2.1 Samhällsintroduktion

Utredningens bedömning

Information om tolkavgiften och samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska bör inkluderas i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket.

Migrationsverket ansvarar för en första samhällsintroduktion som är obligatorisk för vissa asylsökande och massflyktingar som har fyllt 16 år (3 c § lagen om mottagande av asylsökande m.fl.). Samhällsintroduktionen ska innehålla information om migrations- och asylprocessen, hur det svenska samhället fungerar, svensk lagstiftning, demokrati, barnets rättigheter samt svenska normer och värderingar. För asylsökande ska introduktionen tillhandahållas så snart som möjligt efter att en asylansökan registrerats och ska motsvara en heldag (2 e § förordningen [1994:361] om mottagande av asylsökande m.fl.). Upplägget och innehållet i samhällsintroduktionen är inte reglerat i

¹ Som framgår i avsnitt 21.2 omfattar den föreslagna övergångsbestämmelsen endast ärenden som inletts före ikraftträdandet. När lagen om tolkavgift träder i kraft kommer därmed den del av befolkningen som varit folkbokförd längre än sex år, och som trots det behöver tolk, att få betala tolkavgift.

författning men ska i huvudsak motsvara vad som framgår av det uppdrag som gavs till Migrationsverket i samband med införandet.² Av uppdraget framgår att information bland annat ska lämnas om integration, etablering och tidiga insatser för asylsökande samt om rättigheter och skyldigheter.³

Utredningen bedömer att Migrationsverket inom ramen för sitt nuvarande uppdrag att anordna samhällsintroduktion bör inkludera information även om den nya lagen om tolkavgift och om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska.

16.2.2 Samhällsorientering

Utredningens bedömning

Information om tolkavgiften och samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska bör inkluderas i den samhällsorientering som erbjuds av kommuner.

Om de förslag som lämnats av Utredningen om en förbättrad samhällsorientering för nyanlända genomförs bör informationen inkluderas i Skolverkets nationella kursplan för samhällsorientering.

Lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare innehåller bestämmelser om kommuners ansvar att erbjuda samhällsorientering för vissa⁴ nyanlända invandrare (1 §). Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av lagen (3 §). Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun (4 §).

² Prop. 2024/25:49 s. 64.

³ Regeringsuppdrag till Migrationsverket (4 februari 2021).

⁴ Enligt 1 a § gäller lagen för nyanlända invandrare som har fyllt 18 år men inte har uppnått riktåldern för pension, är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 eller 22 kap. utlänningslagen. Enligt 2 § gäller lagen även bland annat för nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning eller uppehållstillstånd som familjemedlem. Lagen gäller dock inte nyanlända invandrare som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är anslutet till EES eller i Schweiz (2 a §).

Föreskrifter om samhällsorientering finns i förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Samhällsorientering syftar till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Samhällsorientering ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, och praktiskt vardagsliv (2 §). Enligt 3 § ska samhällsorientering innehålla följande delar:

- Att komma till Sverige.
- Att bo i Sverige.
- Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
- Individens rättigheter och skyldigheter.
- Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
- Att påverka i Sverige.
- Att vårda sin hälsa i Sverige.
- Att åldras i Sverige.

Av förordningsmotiven framgår att språkets betydelse ska ingå i den första delen – Att komma till Sverige.⁵ Samhällsorienteringen ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl (7 §).

Utredningen bedömer att kommunerna inom ramen för sitt nuvarande uppdrag att erbjuda samhällsorientering bör inkludera information om den nya lagen om tolkavgift och om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska.

Samhällsorientering kan komma att bli en del av komvux i sfi

Regeringen beslutade den 14 december 2023 att tillkalla en särskild utredare för en översyn av samhällsorienteringen. Översynen syftade till att göra samhällsorienteringen obligatorisk och koppla den till relevanta ersättningssystem samt att stärka kunskaperna om det

⁵ Regeringen (2010), s. 5.

svenska samhället hos, och tydliggöra vilka förväntningar samhället har på, personer som bor i Sverige⁶. Utredningen om en förbättrad samhällsorientering för nyanlända överlämnade i april 2025 betänkandet *En reformerad samhällsorientering för bättre integration*⁷. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

I betänkandet lämnas bland annat följande förslag:

- Samhällsorientering ska ingå som en nationell kurs i komvux i sfi.
- Syftet med komvux i sfi ska utvidgas till att även ge grundläggande kunskaper om det svenska samhället, inbegripet de grundläggande värderingar som det vilar på.
- Skolverket bör få i uppdrag att ta fram förslag till nationell kursplan för samhällsorientering.
- Rätten till samhällsorientering bör inte tidsbegränsas på motsvarande sätt som språkutbildningen i sfi.
- Den som saknar sådana grundläggande kunskaper om det svenska samhället som utbildningen syftar till att ge ska ha rätt att delta i komvux i sfi.
- Samhällsorientering ska inte ha någon övre åldersgräns.

Om dessa förslag genomförs bedömer utredningen att information om den nya lagen om tolkavgift och om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska bör inkluderas i Skolverkets nationella kursplan för samhällsorientering.

16.2.3 Information om rätten till sfi

Utredningens förslag

Det ska följa av skollagen att kommunen i samband med insatser för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och för att motivera dem att delta i utbildningen ska informera om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av lagen om tolkavgift.

⁶ Dir. 2023:169.

⁷ SOU 2025:55.

Kommunerna har en lagreglerad skyldighet att aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och för att motivera dem att delta i utbildningen. Kommunen ska även upprätta en handlingsplan för sina insatser (20 kap. 29 § skollagen). I förarbetena anges att kommunerna ska vara skyldiga att på olika sätt verka för att vuxna informeras om den vuxenutbildning som erbjuds. Genom stimulansåtgärder av olika slag, till exempel en aktiv rekrytering, ska kommunerna dessutom sträva efter att motivera vuxna kommuninvånare att delta. Kommunerna bör också se till att de studerande får information om praktiska villkor för att genomgå utbildningen. Det anges att det tydligt bör framgå av lagen att kommunerna har skyldighet att nå de grupper som har rätt till sfi och att motivera dem att delta.⁸

I samband med att den tidigare bestämmelsen kompletterades med skyldigheten att upprätta handlingsplaner framhöll regeringen även att det är viktigt med aktiv uppsökande verksamhet och rekrytering för att nå och få så många som möjligt att ta del av utbildning i svenska. Regeringen konstaterade vid detta tillfälle vidare att det kan behövas såväl passiva som aktiva åtgärder från kommunernas sida. För personer som redan är aktiva och motiverade till studier räcker det att de via till exempel vänner, Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten får kännedom om att sfi finns att tillgå. För andra, som av någon anledning inte deltar i sfi trots att de behöver utbildningen, krävs andra åtgärder från kommunens sida för att uppmuntra och motivera dem till att aktivt vilja delta i utbildningen.⁹

Införandet av tolkavgiften syftar till att stärka incitamenten för den enskilde att lära sig svenska. Tolkavgiften bör därmed medföra att det blir enklare för kommuner att motivera enskilda att delta i sfi-utbildningen. Det är därmed rimligt att anta att många kommuner självmant kommer att inkludera information om tolkavgiften när de i enlighet med skollagens bestämmelse vänder sig till de kommuninvånare som har rätt till sfi. För att säkerställa att så många som möjligt nås av informationen anser utredningen dock att det uttryckligen bör framgå av skollagens bestämmelse att kommunen ska informera dem i kommunen som har rätt till sfi om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av lagen om tolkavgift. Detta gäller inte minst mot bakgrund av att målgrupperna för såväl den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket, som den samhällsorien-

⁸ Prop. 1990/91:85 s. 152.

⁹ Prop. 2025/26:10 s. 23 och 26.

tering som erbjuds av kommunerna, är begränsade. Bland annat omfattas inte personer med uppehållsrätt av dessa insatser.

Det är vidare viktigt att den enskilde får information om att beräkningen av tiden då han eller hon har tillgång till kostnadsfri tolk utgår från datumet för folkbokföringen (se avsnitt 11.2). Detta då beräkningen av tidsgränsen för rätten till sfi utgår från den tidpunkt då personen för första gången togs emot till utbildningen (se avsnitt 3.4.1).

Utredningen föreslår därför att det ska följa av skollagen att kommunen i samband med insatser för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och för att motivera dem att delta i utbildningen ska informera om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av lagen om tolkavgift.

16.3 Information till utrikesfödda som är folkbokförda när lagen om tolkavgift träder i kraft

Utredningens bedömning

Inför ikraftträdandet av lagen om tolkavgift bör regeringen ge Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att informera berörda utrikesfödda personer över 18 år som är folkbokförda i Sverige om tolkavgiften och om möjligheten att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

I uppdraget bör även ingå att komplettera den information som lämnas på webbplatsen informationsverige.se med information om tolkavgiften och om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska.

Det saknas uppgifter om vilka utrikesfödda som inte har tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk. För att säkerställa att alla som har behov av informationen nås av den är det därför nödvändigt med en bred informationsinsats som i många fall även kommer att träffa personer som sedan länge lärt sig svenska.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att det inte är helt enkelt att med ett existerande begrepp avgränsa vilka som har behov av informationen. Begreppet invandrare inkluderar till exempel personer som fötts i Sverige som återvänder efter att ha bott en tid i ett annat land, och personer som visserligen är födda utomlands men

som har gått i svensk grundskola. Begreppet utrikes födda inkluderar till exempel personer som adopterats och som därmed har svenska som modersmål samt personer som gått i svensk grundskola. I brist på andra begrepp har utredningen trots det valt att i det följande använda begreppet utrikesfödda. När informationsinsatsen genomförs finns det dock anledning att så långt som möjligt undanta utrikesfödda som av olika skäl får antas ha tillräckliga kunskaper i svenska.

När det gäller behovet av information till utrikesfödda som är folkbokförda i Sverige när lagen om tolkavgift träder i kraft saknas existerande informationsinsatser där information om tolkavgiften kan inkluderas. Det rör sig vidare om en informationsinsats som ska genomföras vid ett tillfälle. Inför ikraftträdandet av lagen om tolkavgift bör regeringen därför ge en myndighet i uppdrag att informera utrikesfödda personer över 18 år som är folkbokförda i Sverige om tolkavgiften. Information bör även ges om möjligheten att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

Utredningen bedömer att detta uppdrag bör ges till en länsstyrelse. Länsstyrelserna har redan i dag olika uppdrag när det gäller insatser för asylsökande och nyanlända. Länsstyrelsen ska bland annat verka för att det inom länet finns verksamheter som har till syfte att främja kunskaper i svenska språket och verka för att stärka det civila samhällets roll när det gäller sådana insatser (2 och 11 §§ förordningen [2016:1363] om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare). Länsstyrelserna ska även främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorienteringen (11 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). Bäst lämpad att få detta uppdrag är Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Skälet till det är att Länsstyrelsen i Västra Götalands län ansvarar för att samordna och förvalta webbplatsen informationsverige.se.¹⁰

Informationsverige.se är länsstyrelsernas gemensamma webbplats med information om det svenska samhället. I dag är den primärt riktad till asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn. Här finns grundläggande information om Sverige, till exempel om rättigheter och skyldigheter, om myndighetskontakter och rätten till tolk, om komplettering av betyg och validering av utbildning, om att söka jobb och arbeta i Sverige samt länkar till relevant översatt information hos till exempel Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Universitets-

¹⁰ Regeringen (2025a), 1 B 2.

och högskolerådet. På webbplatsen finns även information för den som vill lära sig svenska samt interaktiva stöd för svenskinlärning. Webbplatsen är översatt till tio språk.

Enligt utredningen bör det på webbplatsen informationsverige.se även framgå att samhället förväntar sig att enskilda ska lära sig svenska. Det bör vidare finnas information om tolkavgiften och om möjligheten att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Om uppdraget att genomföra informationsinsatsen ges till Länsstyrelsen i Västra Götalands län kan länsstyrelsen sålunda samordna informationsinsatsen med den information och det stöd för svenskinlärning som finns på informationsverige.se.

Utredningen bedömer därför att regeringen inför ikraftträdandet av lagen om tolkavgift bör ge Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att informera berörda utrikesfödda personer över 18 år som är folkbokförda i Sverige om tolkavgiften och om möjligheten att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. I uppdraget bör även ingå att komplettera den information som lämnas på webbplatsen informationsverige.se med information om tolkavgiften och om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska.

17 Offentlighet, sekretess och dataskydd

I detta kapitel redogör utredningen för befintliga sekretessbestämmelser av relevans för regleringen om tolkavgift, och analyserar behovet av kompletterande bestämmelser. Kapitlet innehåller även en redogörelse för utredningens överväganden gällande den personuppgiftsbehandling som utredningens förslag ger upphov till, liksom bedömningen av dess laglighet och proportionalitet.

17.1 Sekretess

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas i första hand rätten att ta del av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas bara om det är påkallat med hänsyn till vissa intressen, bland annat skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en allmän handling eller genom att uppgifter röjs muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretessen är i normala fall reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller för vissa angivna uppgifter, i en viss

typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av skaderekvisit. Man skiljer i detta sammanhang mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten den omvända, det vill säga att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt skaderekvisit får uppgifterna således bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen kan även vara absolut, det vill säga att de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

I offentlighets- och sekretesslagen finns även sekretessbrytande bestämmelser som innebär att det i vissa fall är möjligt att lämna ut sekretessskyddade uppgifter till enskilda och andra myndigheter (10 kap. OSL).

17.1.1 En ny sekretessbestämmelse

Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Vid ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kommer Specialpedagogiska skolmyndigheten i många fall hantera uppgifter av känslig personlig karaktär. Vid ansökningar från enskilda kan myndigheten bland annat få ta del av intyg från läkare och psykologer som visar att den sökande till följd av bestående funktionsnedsättning saknar möjlighet att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk. Samtliga myndigheter som har att tillämpa 13 § FL kan även komma att hantera uppgiften att en enskild beviljats ett undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Även om det av denna uppgift inte framgår vilken typ av funktionsnedsättning den enskilde har, får uppgiften ändå anses vara av känslig personlig karaktär.

I 20 kap. 1 § OSL finns en bestämmelse om sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv. Denna bestämmelse är tillämplig oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Bestämmelsen omfattar dock i första hand särskilt känsliga uppgifter om könsbyten, transsexualitet, HIV eller psykiska sjukdomar. Även om mindre kän-

liga uppgifter kan komma att sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen ska det vid skadebedömningen bland annat vägas in i vilken verksamhet uppgiften finns¹. Utredningen bedömer därmed inte att bestämmelsen i 20 kap. 1 § OSL kommer att vara tillämplig i samtliga verksamheter där uppgifter om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kan komma att hanteras. Utredningen ser inte heller att det finns någon annan befintlig sekretessbestämmelse som omfattar samtliga verksamheter där dessa uppgifter kan komma att hanteras. Eftersom sekretessen i många fall är reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde kan det dock vara så att sekretess gäller enligt en bestämmelse för en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Så kan exempelvis vara fallet när uppgifter hanteras i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (se 28 kap. 11 § första stycket OSL).

Vid sidan av uppgifter av känslig personlig karaktär kopplade till hanteringen av undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kommer uppgifter av mindre känslig karaktär att hanteras. Det rör sig om historiska folkbokföringsuppgifter som myndigheterna behöver för att fastställa hur länge en enskild sammantaget varit folkbokförd i Sverige, uppgifter om tolkbehov och uppgifter om beslut om tolkavgift. När det gäller de historiska folkbokföringsuppgifterna får myndigheter ha direktåtkomst till dessa enligt 2 kap. 8 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet². Det innebär i sin tur att dessa uppgifter i vissa fall omfattas av den sekretess som följer av 22 kap. 1 § OSL även hos de myndigheter som har direktåtkomst (se 11 kap. 4 och 8 §§ OSL). När det gäller övriga uppgifter bedömer utredningen att det saknas en befintlig sekretessbestämmelse som omfattar samtliga verksamheter där dessa uppgifter kan komma att hanteras. På samma sätt som ovan kan dessa uppgifter dock i vissa fall skyddas av sekretess i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet.

Sammantaget gäller därför att befintliga sekretessbestämmelser inte omfattar samtliga fall då uppgifter om en enskilds personliga

¹ Prop. 2005/06:161 s. 97.

² I prop. 2025/26:88 har regeringen lämnat förslag som innebär att lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet upphävs och ersätts med en ny folkbokföringsdatalag. Av 14 § första stycket i den nya lagen följer att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. I allmänmotiveringen framhåller regeringen att det i normalfallet inte heller i fortsättningen bör anses olämpligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter (s. 155).

förhållanden kommer att hanteras till följd av lagen om tolkavgift. Sådana uppgifter som aktualiseras inom ramen för tillämpningen av lagen om tolkavgift har i flera andra fall föranlett särskilda sekretessbestämmelser. Det gäller såväl uppgifter om hälsotillstånd och funktionsnedsättning som folkbokföringsuppgifter.³ Det finns inte anledning att bedöma behovet av skydd annorlunda när sådana uppgifter hanteras inom ramen för verksamhet enligt lagen om tolkavgift. När det gäller uppgiften om tolkbehov och uppgiften om beslut om tolkavgift gör utredningen följande bedömning. För den enskilde kan uppgiften om att han eller hon efter mer än sex år i Sverige inte behärskar svenska tillräckligt väl för att klara av sina myndighetskontakter utan tolk vara känslig ur integritetssynpunkt. För uppgifter som visar att en enskild har behov av tolk saknas samtidigt ett nämnvärt intresse från offentlighetssynpunkt⁴. Utredningen anser därför att det finns skäl att även skydda uppgifterna om tolkbehov och beslut om tolkavgift.

En ny sekretessbestämmelse behöver därför införas i offentlighets- och sekretesslagen. Bestämmelsen bör placeras i 40 kap., som innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter.

Den nya sekretessbestämmelsen

Utredningens förslag

Det ska följa av offentlighets- och sekretesslagen att sekretess gäller i ärende enligt lagen om tolkavgift för uppgift om en enskilds hälsotillstånd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Av lagen ska vidare följa att sekretess gäller i övrigt i sådana ärenden för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

³ För bestämmelser som rör uppgifter om hälsotillstånd och funktionsnedsättning se till exempel 22 kap. 2 och 4 §§, 25 kap. 1 §, 26 kap. 12 och 14 §§ och 28 kap. 1 § OSL. För folkbokföringsuppgifter gäller sekretess enligt 22 kap. 1 § OSL.

⁴ Jfr prop. 1975/76:160 s. 71 f.

Sekretessens föremål

Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en precisering av uppgiftens art.

Som framgår ovan anser utredningen att samtliga uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden bör omfattas av skyddet. Som framgår nedan anser utredningen dock att det vid regleringen av sekretessens styrka finns anledning att skilja mellan de uppgifter som rör en enskilds hälsotillstånd och övriga uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden.

Sekretessens räckvidd

Sekretessens räckvidd bör anges så att sekretessen gäller i ärende enligt lagen om tolkavgift. Med ”ärende enligt lagen” avses även de bestämmelser i förordningen om tolkavgift som meddelats med stöd av lagen. Sekretessen räckvidd omfattar därmed inte endast de åtgärder en myndighet som använt tolk vidtar för att fastställa om en tolkavgift ska tas ut eller inte, utan även Specialpedagogiska skolmyndighetens hantering av ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

Något undantag från sekretessen för beslut i ärenden om tolkavgift bör inte införas då det av besluten framgår att den enskilde har behov av tolk. Detta framgår även av besluten om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift då det saknas skäl för en enskild som inte har behov av tolk att ansöka om ett sådant undantag. Av de senare besluten framgår dessutom uppgifter som rör den enskildes hälsotillstånd.

Sekretessens styrka

När en ny sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen övervägs ska det intresse som motiverar sekretess vägas mot intresset av insyn i det allmännas verksamhet⁵. Avvägningen kommer normalt till uttryck genom att sekretessbestämmelsen förses med ett skaderekvisit. En sekretessbestämmelse ska inte göras starkare än vad som

⁵ Prop. 1979/80:2, del A s. 75 f.

är nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Ett sekretesskydd får inte utformas så att handlingsoffentligheten inskränks mer än vad syftet med sekretessen kräver.

Mot den bakgrunden anser utredningen att det vid regleringen av sekretessens styrka finns anledning att skilja mellan uppgifter om en enskilds hälsotillstånd och andra uppgifter om personliga förhållanden.

För uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden gäller enligt 25 kap. 1 § OSL sekretess inom hälso- och sjukvården om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretessen på hälso- och sjukvårdsområdet avgränsas således med ett så kallat omvänt skaderekvisit, det vill säga presumtionen är att uppgifterna omfattas av sekretess. De uppgifter som kommer att hanteras i ärenden om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kan omfatta såväl läkarintyg, psykologiska utvärderingar som Specialpedagogiska skolmyndighetens bedömningar av hur en funktionsnedsättning påverkar den enskildes möjligheter att lära sig svenska. Den enskildes intresse av att skydda dessa uppgifter bör ges samma tyngd som när motsvarande uppgifter hanteras inom hälso- och sjukvården. För uppgift om en enskilds hälsotillstånd ska sekretessen därför avgränsas med ett omvänt skaderekvisit.

När det gäller de andra uppgifterna om en enskilds personliga förhållanden som kommer att hanteras i ärenden enligt lagen om tolkavgift är den enskildes intresse av skydd inte lika tungt vägande. Regeringen har till exempel angett att flertalet folkbokföringsuppgifter inte kan anses känsliga ur integritetssynpunkt⁶. Enligt utredningen gäller detta även för uppgifter om tolkbehov och beslut⁷ om tolkavgift. För dessa andra uppgifter om personliga förhållanden är det därför tillräckligt om sekretessen avgränsas med ett rakt skaderekvisit.

⁶ Prop. 2000/01:33 s. 145.

⁷ Notera dock att detta inte gäller om det av beslutet framgår att en avgift inte tas ut till följd av att den enskilde visat att han eller hon beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Detta då en sådan uppgift får anses avse uppgift om en enskilds hälsotillstånd.

Sekretesstid

Sekretesstidernas längd varierar beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. När det gäller skyddet för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel maximerad till femtio eller sjuttio år.⁸

För såväl uppgifter i folkhälsodatabasen som uppgifter inom hälso- och sjukvården är sekretesstiden sjuttio år (22 kap. 1 § och 25 kap. 1 § OSL). Detsamma bör gälla för uppgifter som hanteras vid verksamhet enligt lagen om tolkavgift.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Utredningens förslag

Det ska följa av offentlighets- och sekretesslagen att den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen inskränker meddelarfriheten.

Meddelarfriheten innebär att var och en har rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL). Varje gång en ny sekretessbestämmelse införs behöver lagstiftaren överväga om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är att stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall.⁹

Tystnadsplikt som gäller på hälso- och sjukvårdsområdet inskränker som huvudregel rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Även den tystnadsplikt som gäller för uppgifter i folkbokföringen inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Samma sak bör gälla för uppgifter som hanteras i ärenden enligt lagen om tolkavgift.

⁸ Prop. 1979/80:2 del A s. 459 och 493.

⁹ Prop. 1979/80:2 del A s. 111 f.

17.1.2 Inget behov av nya sekretessbrytande bestämmelser

Utredningens bedömning

Det saknas behov av nya sekretessbrytande bestämmelser.

Uppgiften om beviljat undantag från skyldigheten att betala tolkavgift

I avsnitt 10.3.4 har utredningen bedömt att det inte är ändamålsenligt att den myndighet som använt tolk inför varje beslut om att fakturera en tolkavgift ska vara skyldig att kontrollera med Specialpedagogiska skolmyndigheten om den enskilde som ärendet rör har beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. I avsnitt 12.2 lämnar utredningen i stället förslag som innebär att det är den enskildes ansvar att informera den myndighet som använt tolk om att han eller hon beviljats ett sådant undantag.

Utredningen bedömer dock att det trots detta förslag kan uppstå ett behov för den myndighet som använt tolk att verifiera att den uppgift som den enskilde lämnat är korrekt. Så kan till exempel vara fallet då det av någon anledning finns skäl att misstänka att den enskilde lämnat en felaktig uppgift. Utredningen noterar att det nyligen införts en ny generell sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL som bland annat är tillämplig på sådan sekretess som regleras i 40 kap. OSL. Enligt bestämmelsen bryts sekretessen bland annat om det behövs för att förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp. Då uppgiften om en enskild beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift behövs för att förhindra ett felaktigt avgiftsbeslut bedömer utredningen att bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL är tillämplig. Det saknas därför behov av att genom en bestämmelse om uppgiftsskyldighet även bryta sekretessen i enlighet med 10 kap. 28 § OSL.

Historiska uppgifter om folkbokföring

Enligt utredningens förslag ska en myndighet i normalfallet endast ta ut en tolkavgift av en enskild som varit folkbokförd i Sverige i minst sex år. En myndighet som anlitat tolk till en enskild kan givetvis redan känna till hur länge han eller hon har varit folkbokförd. I vissa fall är detta dock en uppgift som myndigheten behöver kontrollera för att fastställa om en tolkavgift ska tas ut eller inte.

Enligt 8 § första stycket lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får en myndighet ha direktåtkomst till uppgifter om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Enligt andra stycket får en myndighet även ha direktåtkomst till andra uppgifter i databasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem.

Efter kontakter med Skatteverket står det klart att de uppgifter en myndighet som använt tolk behöver ta del av är historiska uppgifter om inflyttning från utlandet (se 2 kap. 3 § 12 lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Denna uppgift täcks således inte av bestämmelsens första stycke. Utredningen bedömer dock att bestämmelsens andra stycke är tillämpligt då en myndighet som använt tolk behöver ta del av historiska folkbokföringsuppgifter för att fullgöra sitt uppdrag att i vissa fall ta ut en tolkavgift. I avsnitt 17.2.4 bedömer utredningen vidare att en sådan myndighet får behandla uppgiften.¹⁰

Uppgifter i folkbokföringsdatabasen är normalt sett offentliga. Enligt 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL gäller nämligen sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller sålunda med ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Det saknas därmed även i detta fall behov av ytterligare sekretessbrytande bestämmelser.¹¹

¹⁰ I prop. 2025/26:88 har regeringen lämnat förslag som innebär att lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet upphävs och ersätts med en ny folkbokföringsdatalag. Av 14 § första stycket i den nya lagen följer att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. I allmänmotiveringen framhåller regeringen att det i normalfallet inte heller i fortsättningen bör anses olämpligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra myndigheter (s. 155).

¹¹ I prop. 2025/26:88 föreslår regeringen vissa ändringar i 22 kap. OSL men någon ändring av 22 kap. 1 § föreslås inte. Om de ändringar som föreslås i propositionen beslutas medför det således inte att det uppstår ett behov av ytterligare sekretessbrytande bestämmelser.

17.2 Behandling av personuppgifter

I svensk rätt regleras rätten till skydd för den personliga integriteten i regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt denna reglering är var och en, gentemot det allmänna, skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF).

Därutöver regleras rätten till skydd av personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i svensk rätt men i vissa delar är bestämmelserna utformade på ett sätt som ger utrymme för, eller förutsätter, kompletterande nationella dataskyddsbestämmelser. En medlemsstat har därmed ett handlingsutrymme att i viss utsträckning anta kompletterande bestämmelser för att anpassa tillämpningen av förordningen till den nationella kontexten.

I svensk rätt finns generella kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen i dataskyddslagen och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Utöver bestämmelserna i dataskyddslagen finns det i svensk rätt kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter i ett stort antal sektorsspecifika kompletterande dataskyddsregleringar¹² och särskilda informationshanteringsförfattningar. Sådana särskilda författningar har antagits på områden där det är nödvändigt för myndigheter att behandla uppgifter om ett stort antal registrerade och med ett särskilt känsligt innehåll. Kompletterande dataskyddsregleringar som ska tillämpas inom hela eller en stor del av en myndighets totala verksamhet kan sammanfattningsvis sägas konkretisera vilken personuppgiftsbehandling som får förekomma i den verksamhet de ska tillämpas i, och ange de yttersta ramarna avseende för vilka syften en myndighet över huvud taget får samla in och använda uppgifter.¹³ Det finns dock ett flertal myndigheter som saknar kompletterande dataskyddsregleringar och där enbart den generella dataskyddsregleringen tillämpas.

¹² Även vanligen kallade registerförfattningar.

¹³ Prop. 2017/18:95 s. 54.

17.2.1 Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas

Utredningens bedömning

Merparten av de personuppgifter som kommer att behandlas med anledning av förslaget om lagen om tolkavgift kommer att vara harmlösa. Även mer integritetskänsliga personuppgifter kommer i begränsad utsträckning att behandlas.

Karaktären av de personuppgifter som myndigheterna kommer få ta del av i samband med ett ärende om tolkavgift har stor betydelse för vilka integritetsrisker som behandlingen av uppgifterna kan medföra. För att bedöma integritetsriskerna måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, till exempel i vilket sammanhang som uppgifterna kommer att behandlas och för vilket ändamål.

Myndigheter som beslutar om tolkavgift

Myndigheter kommer att behöva behandla personuppgifter som är nödvändiga för att kunna avgöra om en enskild person omfattas av skyldigheten att betala tolkavgift. För detta krävs att personuppgifter i form av namn, person- eller samordningsnummer, uppgift om tolkbehov och om eventuellt folkbokföringsdatum behandlas. Vidare behöver myndigheten ha tillgång till uppgifter om den enskilde som gör det möjligt att fakturera en eventuell avgift. Sådana uppgifter är typiskt sett namn, adress och personnummer.

De typer av personuppgifter som nämnts i föregående stycke är normalt sett att bedöma som harmlösa. När det gäller skyddade personuppgifter utgör de inte per automatik känsliga personuppgifter enligt uppräknningen i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Det finns dock skäl att särskilt lyfta integritetsriskerna vid behandling av sådana personuppgifter eftersom ett utökat uppgiftslämnande kan röra dessa grupper med behov av särskilt skydd. När det gäller person- och samordningsnummer är inte heller sådana att anse som känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen.

För att en myndighet ska kunna bedöma om det föreligger undantag från skyldigheten att betala tolkavgift behöver även en uppgift om att den enskilde har fått undantag beviljat från Specialpedagogiska skolmyndigheten kunna behandlas. Eftersom enbart enskilda

med funktionsnedsättning kan få ett beslut om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift är detta att anse som en uppgift om hälsotillstånd, vilket är en känslig personuppgift (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen).

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten är den myndighet som utredningen har föreslagit ska pröva en ansökan om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift (se avsnitt 10.3.4). För att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska kunna hantera en ansökan om ett sådant undantag, med tillkommande läkarintyg och andra relevanta intyg, behöver myndigheten behandla ett flertal personuppgifter. Utöver namn, kontaktuppgifter och personnummer innehåller sådana handlingar flertalet uppgifter om hälsa, vilket är känsliga personuppgifter (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen).

17.2.2 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning

Myndigheternas handläggning av ärenden om tolkavgift och ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift innebär en ökad behandling av personuppgifter. Behandling av känsliga personuppgifter kommer att öka i begränsad omfattning.

Utredningens förslag om tolkavgift innebär att personuppgifter kommer att behöva behandlas på ett nytt sätt inom ramen för ett flertal myndigheters verksamheter. Det är därför en naturlig konsekvens av utredningens förslag att mängden personuppgifter som behandlas kommer att öka. Att så sker kan medföra ökade integritetsrisker för de personer vars personuppgifter behandlas.

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Även antalet uppgifter om varje registrerad är en viktig faktor eftersom fler uppgifter innebär en större möjlighet att kartlägga en person. Det finns dock vissa svårigheter med att uppskatta omfattningen av den utökade personuppgiftsbehandlingen som följer av utredningens

föreslag. Orsaken är att det saknas statistik över hur många personer som behöver tolk vid sina myndighetskontakter och hur många av dessa som varit folkbokförda i Sverige i mer än sex år. När det gäller personer som utöver det även ansöker om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift på grund av funktionsnedsättning tillkommer ytterligare en faktor och avgränsning.

Även om utredningen inte kan uppskatta hur många personer det rör sig om kan det dock konstateras att personuppgiftsbehandlingen kommer att öka avseende många personer med tolkbehov. Det kommer i första hand att röra sig om ett mindre antal harmlösa personuppgifter som behöver behandlas, varav de flesta sedan tidigare har lämnats av den enskilde i myndighetens sakärende. Utredningen bedömer dock att uppgiften om perioden som folkbokförd i Sverige vanligtvis inte ingår bland de uppgifter myndigheter redan har tillgång till. Den uppgiften behöver inhämtas från folkbokföringsdatabasen innan en tolkavgift kan tas ut. Uppgiften behöver dock inte kontrolleras om något av undantagen är tillämpliga, till exempel när ärendet rör barn eller då en avgift tas ut med stöd av en annan författning (se bland annat avsnitt 12.1 och 12.3). När det gäller känsliga personuppgifter kommer behandlingen av sådana att omfatta en mycket begränsad grupp enskilda (se avsnitt 10.3.4).

17.2.3 Särskilt om finalitetsprincipen

Utredningens bedömning

Personuppgifter som behandlas i det ärende där tolkbehovet uppstått kan behandlas i ett ärende om tolkavgift avseende samma person utan att det strider mot finalitetsprincipen.

För all behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen gäller ett antal grundläggande principer som måste följas. Principerna framgår av artikel 5.1. Bland annat anges i artikel 5.1 b att uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen).

Ändamålet med personuppgiftsbehandlingen som behöver utföras med anledning av förslagen är att handlägga ärenden om tolkavgift

och ärenden om ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Vissa personuppgifter som en myndighet behöver behandla i samband med en bedömning av om tolkavgift ska betalas finns sannolikt redan hos myndigheten inom ramen för det ärende i vilket tolkbehovet aktualiserades. Om den enskildes uppgifter skulle återanvändas från det ärendet skulle det innebära en ny behandling för ett nytt ändamål. En sådan behandling får inte strida mot finalitetsprincipen.

Personuppgifter som samlats in för ett visst ändamål får alltså som huvudregel inte behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet. Undantag gäller om den registrerade har samtyckt till behandling för det nya ändamålet eller om behandlingen grundar sig på rättslig reglering (artiklarna 5.1 b och 6.4).

I artikel 6.4 anges omständigheter som den personuppgiftsansvarige behöver beakta för att fastställa huruvida en behandling för andra ändamål än det vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in för inte ska ses som oförenliga med de ursprungliga ändamålen. Bland annat nämns kopplingen mellan de ändamål för vilka personuppgifterna samlades in och ändamålen med den avsedda ytterligare behandlingen, sammanhanget inom vilket personuppgifterna samlades in och särskilt de registrerades rimliga förväntningar (artikel 6.4 a och b samt skäl 50).

Utredningen konstaterar att det i sakärendet generellt sett redan förekommer uppgifter om namn, adress, telefonnummer, person- eller samordningsnummer och uppgift om tolkbehov. Även om uppgifterna redan förekommer hos myndigheten innebär behandling av dem i samband med frågan om tolkavgift att behandlingen sker för ett nytt ändamål.

En uppgift som krävs för att kunna avgöra om den enskilde ska betala en tolkavgift, men som sällan förekommer i sakärendet, är den enskildes sammantagna folkbokförda tid. En sådan uppgift har vissa myndigheter tillgång till redan i dagsläget, medan det för de flesta myndigheter kommer vara en ny uppgift att behandla. Även om myndigheten har tillgång till en sådan uppgift på förhand innebär det faktum att den används i ett ärende om tolkavgift att den behandlas för ett nytt ändamål.

Utredningen bedömer att personuppgifter som behandlas i det sakärende i vilket tolkbehovet uppstått även kan behandlas av myndigheten i ett ärende om tolkavgift avseende samma person utan att det strider mot finalitetsprincipen. Den bedömningen görs utifrån

den nära kopplingen mellan det ursprungliga ärendet och ärendet om tolkavgift. Det senare ärendet uppstår nämligen som en direkt konsekvens av att tolk anlitas i det första.

Att en vidareanvändning av personuppgifter kan ske från det ursprungliga ärendet bör därför enligt utredningens mening kunna förväntas av den enskilde. Det är den enskilde själv som har lämnat sina personuppgifter i det ursprungliga ärendet, i vilket tolk har använts. Samtidigt får en enskild person som inte behärskar svenska förväntas känna till lagen om tolkavgift och huruvida han eller hon omfattas av skyldigheten att betala tolkavgift (se kapitel 16 om informationsinsatser).

I båda fallen sker dessutom behandlingen av personuppgifter för ändamålet att handlägga ärenden som ett utlopp för myndighetens lagreglerade uppgifter, avseende samma individ. Att myndigheten använder sig av relevanta uppgifter från det ursprungliga ärendet i det direkt kopplade tolkavgiftsärendet bör därför enligt utredningens mening vara i enlighet med den enskildes rimliga förväntningar.

17.2.4 Rättslig grund och behandling av känsliga personuppgifter

Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning

Personuppgiftsbehandlingen inom ramen för ett ärende om tolkavgift kommer att vara nödvändig för att myndigheterna ska kunna utföra uppgifter av allmänt intresse.

För att en personuppgiftsbehandling ska vara laglig krävs det att den sker med stöd av någon av de rättsliga grunder som räknas upp i artikel 6 i dataskyddsförordningen. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och en viss behandling kan därmed omfattas av mer än en rättslig grund. I normalfallet sker myndigheternas personuppgiftsbehandling med stöd av artikel 6.1 första stycket c (rättslig förpliktelse) och artikel 6.1 första stycket e (uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning).

Begreppet allmänt intresse definieras inte i dataskyddsförordningen, men rent språkligt har det ansetts avse något som är av in-

tesse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse. För att myndigheternas verksamhet ska kunna fungera har regeringen ansett att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse samt att alla uppgifter en myndighet har ålagts att utföra utgör ett allmänt intresse. Detsamma gäller de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner att utföra¹⁴.

Utredningen bedömer att uttag av tolkavgift är en uppgift av allmänt intresse. Den behandling av personuppgifter som sker hos myndigheterna i samband med utredning av, och beslut om, en sådan kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden i artikel 6.1 första stycket e i dataskyddsförordningen (uppgift av allmänt intresse). Detsamma gäller i samband med den personuppgiftsbehandling som behövs för Specialpedagogiska skolmyndighetens bedömning av ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

En uppgift av allmänt intresse ska vara fastställd i unionsrätten eller den nationella rätten (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Detta framgår även av upplysningsbestämmelsen i 2 kap. 2 § dataskyddslagen enligt vilken personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 första stycket e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Det är uppgiften av allmänt intresse som ska ha stöd i rättsordningen, själva behandlingen av personuppgifter behöver inte vara reglerad. Utredningen bedömer att såväl de myndigheter som beslutar om tolkavgift och Specialpedagogiska skolmyndigheten har rättslig grund för sin behandling genom lagen om tolkavgift och förordningen om tolkavgift.

Av skäl 41 i dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den. Regeringen har anfört att vad som krävs i fråga om den rättsliga grundens tydlighet och precision får bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär¹⁵. En allmänt hållen rättslig grund är tillräckligt vid behandling av personuppgifter som inte utgör någon egentlig kränkning av den personliga integriteten. Vid behandling av känsliga uppgifter krävs

¹⁴ Prop. 2017/18:105 s. 55 ff.

¹⁵ Prop. 2017/18:105 s. 51.

emellertid en mer precis grund som gör det möjligt att förutse intrånget.

Utredningen bedömer att den rättsliga grunden är tydlig och precis i förhållande till de uppgifter som kommer att behandlas. När det gäller de uppgifter av känslig karaktär i form av uppgifter om hälsa som handläggningen av ett ärende om tolkavgift kan ge upphov till är det tydligt reglerat och förutsebart för den enskilde att sådana uppgifter behöver behandlas. Dessutom är det den enskilde som väljer att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift och förser Specialpedagogiska skolmyndigheten med relevant underlag. Detsamma gäller beslut om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift i förhållande till de myndigheter som ska besluta om tolkavgiften.

Gällande övriga personuppgifter som behöver behandlas i form av namn, kontaktuppgifter, person- eller samordningsnummer, tolkbehov samt folkbokföringsdatum bedömer utredningen att den rättsliga grunden är tillräckligt precis i förhållande till uppgifternas ickekänsliga karaktär.

Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen följer slutligen att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Utredningen bedömer att lagen om tolkavgift uppfyller ett mål av allmänt intresse, eftersom lagstiftningen syftar till att fler ska lära sig svenska och därmed integreras snabbare i samhället. Utredningen bedömer vidare att lagstiftningen, genom att såväl rättsliga som andra hinder mot tolkavgift har beaktats liksom möjlighet att göra undantag i flera avseenden, är att bedöma som proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

I avsnitt 17.1.2 har utredningen konstaterat att det kan uppstå ett behov för den myndighet som använt tolk att verifiera att uppgiften som den enskilde har lämnat är korrekt. Det innebär att en myndighet kan behöva göra en förfrågan till Specialpedagogiska skolmyndigheten om uppgiften om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har beviljats för den aktuella personen. Eftersom utlämnande av en sådan uppgift innebär en personuppgiftsbehandling behöver Specialpedagogiska skolmyndigheten rättslig grund även för denna.

Utredningen har i avsnitt 17.1.2 bedömt att Specialpedagogiska skolmyndigheten har stöd för att lämna ut en sådan uppgift genom

den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL som bland annat är tillämplig på sådan sekretess som regleras i 40 kap. OSL. Utredningen bedömer även att Specialpedagogiska skolmyndigheten har rättslig grund för sin behandling – det vill säga att lämna ut uppgiften – genom artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Behandlingen är nämligen nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i nationell rätt (artikel 6.1 e och 6.3 i dataskyddsförordningen). Detta då det följer av 6 kap. 5 § OSL att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Behandling av känsliga personuppgifter

Utredningens bedömning

Myndigheter har stöd för behandling av känsliga personuppgifter om hälsa i ett ärende om tolkavgift genom undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen.

Utöver att det måste finnas en rättslig grund på så sätt som redogjorts för i föregående avsnitt ska även särskilda krav uppfyllas vid behandling av känsliga personuppgifter (artikel 9 i dataskyddsförordningen).

Av skäl 51 i dataskyddsförordningen framgår att personuppgifter som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta ett särskilt skydd, eftersom behandling av sådana personuppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen följer därför att behandling av känsliga personuppgifter, bland annat uppgifter om hälsa, ska vara förbjuden. I artikel 9.2 i dataskyddsförordningen finns dock vissa undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter.

Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske i enlighet med utredningens förslag innefattar uppgifter om hälsa (se avsnitt 17.2.1). Det gäller dels Specialpedagogiska skolmyndighetens behandling av hälsouppgifter i läkarintyg och andra relevanta intyg samt utlämnande av uppgiften om att undantag från skyldigheten att betala tolkavgift beviljats till andra myndigheter. Dels gäller det respektive myndighets

behandling av uppgiften om att en enskild har beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

Utredningen bedömer att den behandling av personuppgifter om hälsa som kan komma att ske faller in under undantaget i artikel 9.2 g. Av bestämmelsen följer att behandling av känsliga personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. För att detta undantag ska vara tillämpligt krävs det att behandlingen har ett rättsligt stöd i nationell rätt eller i unionsrätten vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet. Enligt regeringens bedömning innebär detta att den rättsliga grunden för behandlingen typiskt sett kommer att vara någon av de som avses i artikel 6.1 c eller e i dataskyddsförordningen, det vill säga en rättslig förpliktelse eller en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som har stöd i rättsordningen.¹⁶ Utredningen har tidigare i detta avsnitt konstaterat att den behandling av personuppgifter som myndigheterna, inklusive Specialpedagogiska skolmyndigheten, behöver göra med anledning av förslagen har rättslig grund i enlighet med artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen.

En andra förutsättning för att undantaget i artikel 9.2 g ska vara tillämpligt är att det rättsliga stödet ska stå i proportion till det eftersträvade syftet. Utredningen bedömer att behandlingen av känsliga personuppgifter står i proportion till det viktiga allmänna intresset att kunna besluta om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift samt att i det enskilda fallet besluta om undantag från tolkavgift. Eftersom uppgifter om funktionsnedsättning är helt avgörande för att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska kunna besluta om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kan syftet inte uppnås på annat sätt än genom behandling av känsliga personuppgifter om hälsa. Myndigheterna behöver också kunna dokumentera att undantag har beslutats av Specialpedagogiska skolmyndigheten för att tolkavgift inte ska faktureras, liksom verifiera att en enskilds uppgift om att undantag från skyldigheten att betala tolkavgift beviljats är korrekt.

Den rättsliga grunden för behandlingen ska även vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd (artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen). Vad som utgör det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd definieras inte i dataskyddsförordningen. I förarbetena till dataskyddslagen anges dock att regeringen har svårt att

¹⁶ Prop. 2017/18:105 s. 84.

föreställa sig en rättslig grund för behandling av personuppgifter som uppfyller kraven i artikel 6, men som ändå inte är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd. Om grunden för behandlingen av personuppgifter inte är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd, lär den inte utgöra en godtagbar rättslig grund för behandling av personuppgifter över huvud taget. Det kan enligt regeringen ifrågasättas om kravet på förenlighet med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd utgör ett krav som går utöver de krav som gäller enligt artikel 6 och som måste vara uppfyllda vid all behandling av personuppgifter i allmänt intresse.¹⁷ Utredningen, som tidigare i detta avsnitt har bedömt att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter uppfyller kraven i artikel 6.1 c och e, bedömer därmed att behandlingen även är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd.

För att undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen ska vara tillämpligt krävs det slutligen att gällande rätt innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades rättigheter. I många fall kan existerande sekretessreglering till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden utgöra en tillräcklig skyddsåtgärd¹⁸. Som framgår i avsnitt 17.1.1 föreslår utredningen en ny sekretessbestämmelse som innebär att de personuppgifter som kommer att behandlas skyddas av sekretess. Därutöver gäller särskilda sökbegränsningar för de känsliga personuppgifter som kommer att behandlas (se 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen och myndigheternas kompletterande dataskyddsregleringar). Sådana sökbegränsningar finns därutöver angivna i relevanta kompletterande dataskyddsregleringar (se avsnitt 17.2.5), som exempelvis i 114 kap. 12 § socialförsäkringsbalken och 14 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Av 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen följer dessutom att en myndighet får behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende.

Sammantaget bedömer utredningen därmed att undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är tillämpligt på den behandling av känsliga personuppgifter som kan komma att ske inom ramen för utredningens förslag.

¹⁷ Prop. 2017/18:105 s. 84.

¹⁸ Prop. 2017/18:105 s. 89.

17.2.5 Kompletterande dataskyddsreglering

Utredningens bedömning

Kompletterande dataskyddsregleringar hindrar inte att myndigheter behandlar personuppgifter i ärenden om tolkavgift.

Dataskyddslagen är subsidiär (1 kap. 6 §) och för vissa myndigheter har möjligheten att behandla personuppgifter begränsats genom bestämmelser i en kompletterande dataskyddsreglering. Det innebär att en myndighet, trots att behandlingen skulle ha varit tillåten enligt dataskyddsförordningen och dataskyddslagen, kan vara begränsad till att exempelvis enbart behandla känsliga personuppgifter för vissa ändamål. De myndigheter som saknar en kompletterande dataskyddsreglering har dock som tidigare nämnts enbart dataskyddsförordningen och dataskyddslagen att förhålla sig till. Inom ramen för samma myndighet kan dessutom vissa typer av ärenden omfattas av en kompletterande dataskyddsreglering, medan andra typer av ärenden omfattas av enbart dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

De myndigheter som inom ramen för sin handläggning av ärenden kommer att fatta beslut om tolkavgift måste kunna behandla sådana uppgifter som utredningen har identifierat i avsnitt 17.2.1. Utredningen har tidigare gjort bedömningen att det saknas hinder enligt dataskyddsförordningen för att behandla sådana uppgifter (avsnitt 17.2.4). För att säkerställa att nödvändig behandling av personuppgifter fullt ut är möjlig behöver det dock även undersökas om de myndigheter som kan bli aktuella för att ta ut tolkavgift har kompletterande dataskyddslagstiftningar som möjliggör behandlingen. För att klargöra detta har utredningen gjort en genomgång av de kompletterande dataskyddsregleringar som är tillämpliga för de myndigheter som kan komma att ta ut avgifter enligt lagen om tolkavgift¹⁹.

Exempel på kompletterande dataskyddsregleringar som är relevanta i förhållande till de myndigheter som omfattas av regleringen om tolkavgift är 114 kap. socialförsäkringsbalken, lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, studiestödsdatalagen (2009:287), lagen (2001:454) om

¹⁹ Denna avgränsning innebär att bland annat kompletterande dataskyddsregleringar avseende brottsbekämpande verksamhet och domstolarna exkluderas från genomgången.

behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och utlänningsdatalogen (2016:27).

Utredningen har i sin genomgång inte noterat några hinder mot att inom ramen för ett ärende om tolkavgift behandla sådana personuppgifter som har angetts i avsnitt 17.2.1. Tvärtom har myndigheter som handlägger ärenden generellt sett möjlighet att behandla såväl känsliga som icke-känsliga personuppgifter om det behövs för just ändamålet handläggning av ärenden.

Utredningen gör därför bedömningen att den behandling av personuppgifter som aktuella myndigheter kommer att behöva göra inte strider mot de för myndigheterna tillämpliga kompletterande dataskyddsregleringarna. Det saknas därmed anledning att föreslå ändringar i detta avseende.

17.2.6 Intrånget i den personliga integriteten är motiverat och proportionerligt

Utredningens bedömning

Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.

Utredningens förslag innebär att personuppgifter kommer att behandlas i syfte att bedöma om tolkavgift ska tas ut och vid fakturerings av avgiften. Dessutom kommer personuppgifter att behöva behandlas för att bedöma om undantag föreligger från skyldigheten att betala tolkavgift. Förslagen innebär behandling av känsliga personuppgifter (se avsnitt 17.2.1) och uppgifter som i flera fall omfattas av sekretess (se avsnitt 17.1.1). Dessutom kommer personnummer, samordningsnummer och i förekommande fall skyddade personuppgifter att behöva behandlas (se avsnitt 17.2.1). Förslagen inskränker därmed skyddet för den personliga integriteten.

Nationella lagstiftningsåtgärder som ger stöd för behandling av personuppgifter måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen (artiklarna 8 och 52.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt skäl 4 i dataskyddsförordningen). Av EU-domstolens praxis följer vidare att inskränkningar i skyddet av personuppgifter

ska begränsas till vad som är strikt nödvändigt och att den nationella lagstiftningen ska innehålla tydliga och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen²⁰. Det finns därför anledning att pröva om det integritetsintrång som följer av utredningens förslag är motiverat av det eftersträvade målet, om det finns alternativa – mindre ingripande åtgärder – som skulle kunna uppnå samma syfte, eller om det behövs ytterligare skyddsåtgärder för att garantera proportionalityten.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att omfattningen av integrationsintrånget är begränsat då de flesta personuppgifter redan behandlas av myndigheten i det aktuella sakärendet, såsom namn, personnummer, kontaktuppgifter och uppgift om tolkbehov. Viktigt att notera är att uppgifter om personnummer och samordningsnummer enbart får behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (10 § dataskyddslagen). Utredningen konstaterar att behandlingen av personnummer och samordningsnummer är motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen och vikten av en säker identifiering. När det gäller uppgiften om en enskild individs datum för första folkbokföring i Sverige är detta en uppgift som i många fall inte behandlas av myndigheten inom ramen för ett sakärende. Det kan dock konstateras att folkbokföringsdatum generellt sett är uppgifter som myndigheter har tillgång till i sakärendet (se avsnitt 17.2.2). När det gäller uppgiften om att undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har beviljats av Specialpedagogiska skolmyndigheten är detta helt nya uppgifter som kommer att behandlas av myndigheter som beslutar om tolkavgift. Gällande Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer känsliga personuppgifter att behandlas inom ramen för bedömningen av om det finns skäl för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Utredningen bedömer dock att sådan behandling kommer ske i förhållande till en mycket liten grupp individer.

Vid bedömningen av omfattningen av integritetsintrånget bör det också beaktas att uppgifterna som behandlas inom ramen för ett ärende om tolkavgift – med undantag för uppgiften om första folkbokföringsdatum i Sverige – lämnas av den enskilde till myndigheten i fråga. Delning av dessa uppgifter kommer i vissa fall att ske mellan Specialpedagogiska skolmyndigheten och andra myndigheter,

²⁰ EU-domstolens dom C-311/18, punkt 176.

när det finns skäl att verifiera uppgiften om att undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har beviljats. Utredningen bedömer dock att det i dessa fall inte kommer att tillföras några nya uppgifter i förhållande till de som den enskilde redan har lämnat.

De föreslagna bestämmelserna som medför att personuppgifter behandlas har syftet att möjliggöra för myndigheter att bedöma om en tolkavgift ska tas ut av en enskild person, att fakturera avgiften och bedöma om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift föreligger. Utredningen bedömer att det saknas andra, mindre ingripande, alternativa åtgärder som kan vidtas för att nå dessa syften. Eftersom det första folkbokföringsdatumet är direkt avgörande för om tolkavgift ska tas ut eller inte kan frågan inte avgöras utan behandling av den uppgiften. En enskilds kontaktuppgifter och person- eller samordningsnummer är en förutsättning för att kunna fakturera avgiften. Myndigheten behöver vidare ett underlag som styrker en enskilds påstående att han eller hon bör undantas från skyldigheten att betala tolkavgiften på grund av bestående funktionsnedsättning. Att myndigheten tar del av ett beslut från Specialpedagogiska skolmyndigheten med informationen att undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har beviljats är enligt utredningens mening ett klart mindre intrång i den enskildes integritet än att ta del av de intyg och handlingar som ett sådant beslut baseras på. Detsamma gäller uppgiften från Specialpedagogiska skolmyndigheten om att ett undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har beviljats eller inte. Samtidigt krävs medicinska intyg för att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska kunna göra en bedömning av om skäl föreligger för att besluta om ett undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Att sådana uppgifter lämnas till myndigheterna av den enskilde, i stället för att de delas mellan myndigheter, är enligt utredningen ett mindre intrång i den personliga integriteten.

Utredningen bedömer vidare att förslagen utformats på ett sådant sätt att det är möjligt för de berörda att förutse vilken personuppgiftsbehandling som kan förekomma. Att uppgiften om folkbokföring är avgörande för bedömningen får anses tydligt framgå av den föreslagna bestämmelsen i 3 § i lagen om tolkavgift. Detsamma bör vara tydligt avseende Specialpedagogiska skolmyndighetens behov av uppgifter som visar förekomsten av viss bestående funktionsnedsättning (jfr 4 § förordningen om tolkavgift och avsnitt 10.1).

Slutligen bör det framhållas att behandlingen av känsliga personuppgifter i form av hälsa sker i syfte att kunna besluta om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Det är den enskilde som på eget initiativ får förse den beslutande myndigheten med underlag i form av beslut från Specialpedagogiska skolmyndigheten om att undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har beviljats. Bestämelsen om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift har därför en gynnande karaktär och den enskilde väljer själv om han eller hon vill nyttja möjligheten att ansöka om ett sådant undantag.

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att förslagen därmed utgör ett begränsat intrång i den personliga integriteten. Samhällets intresse av att kunna bedöma om tolkavgift ska tas ut och besluta om undantag från tolkavgiften är därmed proportionerligt i förhållande till de inskränkningar av den personliga integriteten som följer av utredningens förslag.

18 Följdändringar

18.1 Förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Utredningens förslag

Det ska föras in ett andra stycke i 20 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som anger att första stycket inte hindrar att tolkavgift tas ut enligt lagen om tolkavgift.

Utredningen har i avsnitt 11.3 lämnat förslag som innebär att myndigheter som utgångspunkt ska ta ut tolkavgift inom ramen för sin ärendehandläggning. Det gäller bland annat Arbetsförmedlingen, vars arbetsmarknadspolitiska verksamhet regleras i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (1 §).

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program, arbetsplatsintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering, och verksamhet för unga med funktionsnedsättning. Verksamheten omfattar också frågor om vissa anställningsfrämjande åtgärder, arbetstillstånd och arbetslöshetsförsäkringen (5 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten). Det innebär att Arbetsförmedlingen ska tillämpa förordningen inom ramen för handläggning av ärenden i vilka även tolkavgift som huvudregel kan tas ut.

Utredningen noterar dock att det i 20 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är avgiftsfri. Undantag gäller om en arbetsökande eller en arbetsgivare begär annonsering eller någon annan särskild åtgärd. Om Arbetsförmedlingen ska kunna ta ut en tolkavgift i sin verksamhet utan att samtidigt agera i strid med bestäm-

melsen i 20 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten behöver bestämmelsen därför ändras.

Utredningen föreslår därför att ett andra stycke ska föras in i 20 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i vilket det ska anges att första stycket inte hindrar att tolkavgift tas ut enligt lagen om tolkavgift.

DEL 2

Uppdraget om förbud mot att använda barn som tolk

I denna del behandlas uppdraget om förbud mot att använda barn som tolk och uppdraget om att ta ställning till om även andra närstående ska kunna avvisas som tolk vid myndighetskontakter.

I kapitel 19 återfinns överväganden rörande uppdraget om förbud mot att använda barn som tolk.

I kapitel 20 återfinns överväganden om huruvida andra närstående ska kunna avvisas som tolk vid myndighetskontakter.

19 Barn som tolkar

I utredningens direktiv framhålls att 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. Utredningen har därför i uppdrag att 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.

Frågan om åtgärder mot barntolkning har utretts tidigare. Tolkutredningen föreslog 2018 ett förbud mot barntolkning.¹ Dessutom har vissa av våra grannländer infört förbud mot barntolkning. Dessa länders reglering, Tolkutredningens slutsatser liksom resultaten av genomförda studier som redovisas nedan får därför utgöra utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag.

I Tolkutredningens uppdrag ingick att uppskatta omfattningen av att barn tolkar åt anhöriga och i vilka situationer det förekommer² och den utredningen innehåller en mer utförlig redovisning av flera av de studier som nämns nedan³.

19.1 Vad innebär barntolkning?

När tolkning utförs av barn har ordet ingen annan betydelse än när det utförs av en vuxen aktör. Trots det är det inte alltid som barns översättning av ett budskap uppfattas som just tolkning. När en myndighetsanställd, en lärare, eller en läkare som behöver hjälp med att boka en tid med vårdnadshavaren kan barnets bistånd upplevas som något praktiskt, nödvändigt och oförargligt. Det innebär en risk för

¹ SOU 2018:83.

² Dir. 2017:104.

³ SOU 2018:83 s. 465–473.

att det faktum att barnets agerande faktiskt utgör tolkning glöms bort i sammanhanget.

Enligt utredningens mening är det dock viktigt att poängtera att när ett barn muntligen översätter eller förmedlar något från talarens språk till ett språk som förstås av lyssnaren är det – precis som när en vuxen gör det – fråga om tolkning. Det gäller oavsett situation och budskap som översätts.

19.2 I vilka situationer tolkar barn?

Det saknas nyare studier som visar hur vanligt det är att barn tolkar vid kontakter med det offentliga. Utifrån vad utredningen har erfart från interna riktlinjer och diskussioner med myndigheter gäller dock i många fall förbud mot barntolkning (se avsnitt 4.4.4). Det är emellertid inte ovanligt att myndigheter samtidigt öppnar upp för undantag, exempelvis vid enklare information, som att boka en tid eller uppge en adress. I andra fall kan tolkning genom barn bli en mer individuell bedömningsfråga för tjänstemän och handläggare i det enskilda fallet.

Studier som Socialstyrelsen genomfört tillsammans med Linnéuniversitetet 2018 visar på att barn vid den tidpunkten tolkade inom kommuner, regioner och privata vårdgivare inom såväl primärvård, socialtjänsten som LSS-verksamheter (se avsnitt 4.1.2). Studien visar att det främst var vid oplanerade besök som barn tolkar, men att det inom primärvården inte var ovanligt att låta barn tolka även vid planerade besök. Barntolkning bedömdes vara vanligt förekommande. Exempelvis angav närmare hälften av de tillfrågade inom regionerna och hos privata vårdgivare att de lät barn tolka vid oplanerade besök och åtskilliga medgav att det också skedde vid planerade besök.⁴

Utredningen kan konstatera att det tycks råda en utbredd konsensus bland myndigheter och andra offentliga aktörer om att barn inte ska användas som tolkar. Tolkutredningen konstaterade 2018 att interna riktlinjer endast undantagsvis utarbetats inom offentlig verksamhet. Ansvar för att tillvarata barnperspektivet vilar därför på enskilda tjänstemän och handläggare. Tolkutredningens slutsats var att det därför finns behov av en mer övergripande reglering.⁵ Även om de flesta myndigheter numera har slagit fast i sina interna styr-

⁴ Gustafsson m.fl. (2018) s. 7, 32 f., 36 f. och 47.

⁵ SOU 2018:83 s. 489.

dokument att barn inte ska användas som tolkar förekommer barn-tolkning i dagsläget, inte minst i samband med förmedling av mer trivial information.

19.3 Olika synsätt på barntolkning

Barntolkning aktualiserar frågor om barns rättigheter, vårdens och myndigheternas ansvar samt praktiska utmaningar vid kommunikation med nyanlända och flerspråkiga familjer. I detta avsnitt redogör utredningen för olika perspektiv och erfarenheter avseende frågan om barntolkning.

19.3.1 Yrkesverksamma ser barntolkning som en nödlösning

Som tidigare nämnts i avsnitt 4.1.2 har Socialstyrelsen genomfört en forskarstudie tillsammans med Linnéuniversitetet som gällde barn och andra anhöriga som översätter och medlar inom socialtjänst och hälso- och sjukvård⁶. Studien belyser både nackdelar och fördelar med att låta barn tolka.

De flesta yrkesverksamma som deltar i studien betraktar barntolkning som en nödlösning. Personalen upplever att barn tilldelas ett oproportionerligt stort ansvar och exponeras för information som de har svårt att hantera, särskilt vid känsliga ärenden som rör hälsa, ekonomi eller familjeförhållanden.

Det framkommer också att barns deltagande i tolkning kan undergräva föräldraauktoriteten och påverka familjens interna roller. Personal framhåller att barnens skolgång och fritid riskerar att påverkas negativt, och att brukare kan få bristfällig vård och service till följd av felaktiga eller ofullständiga översättningar. Det framkommer också att personal anser att det gör skillnad om det är fråga om äldre barn, cirka 15 år eller äldre.

Samtidigt nämns att barntolkning i enklare och praktiska situationer – exempelvis vid tidsbokning eller enklare ärenden – ibland kan fungera som en tillfällig och smidig lösning. Sammantaget konstateras dock att företeelsen inte kan försvaras ur ett barnrättsperspektiv.

⁶ Gustafsson m.fl. (2018).

19.3.2 Vuxnas erfarenheter av att ha tolkat som barn

Socialstyrelsens rapport redovisar även erfarenheter från forskarintervjuer med grupper av vuxna som tolkat när de var barn⁷. Barntolkningen bedrevs i tre situationer: vardagstolkning, blankettolkning och medling i kontakt med myndigheter, vård och skola.

I intervjuerna framkommer flera återkommande teman. Många beskriver en känsla av ansvarsbörda, oro för att översätta fel samt skuld känslor vid allvarliga situationer, exempelvis i kontakt med sjukvård eller myndigheter. Att tvingas in i vuxenroller upplevdes som psykiskt påfrestande och ledde i vissa fall till omkastade roller inom familjen.

De intervjuade beskrev även hur barntolkningen kunde leda till ett livslångt ansvarstagande för familjens kontakter med det svenska samhället, vilket i sin tur kunde försvåra integrationen för övriga familjemedlemmar. Samtliga uppgav att de inte skulle låta sina egna barn tolka.

Vissa positiva effekter framkom dock. Barntolkning kunde bidra till språkutveckling, förbättrad förståelse för myndighetskontakter och en känsla av delaktighet och respekt. Barnen kunde uppleva stolthet över att bidra och bli uppskattade av vuxenvärlden.

19.3.3 Elevers egna upplevelser

En enkätundersökning genomförd av Sveriges radio⁸ bland cirka 400 elever i åldern 13–14 år i skolor med hög andel familjer med utländsk bakgrund visar att ungefär tre fjärdedelar någon gång har tolkat åt en förälder eller släkting. Tolkningen skedde främst inom vård, skola och kontakter med myndigheter. För vissa barn var detta enstaka händelser, medan andra tolkade regelbundet.

Barnens upplevelser var blandade. Många upplevde det som positivt att kunna hjälpa sina föräldrar och såg tolkningen som ett sätt att förbättra sina språkkunskaper. Samtidigt uppgav flera att det kunde kännas svårt eller stressande, särskilt när de inte behärskade alla ord eller när samtalen gällde känsliga frågor. En del barn beskrev att de av hänsyn till föräldrarna inte alltid översatte allt som sades.

⁷ Gustafsson m.fl. (2018) s. 46 ff.

⁸ Sveriges radio (2016) och SOU 2018:83 s. 471 f.

Negativa konsekvenser som lyfts fram var förlorad tid från skolarbete, oro för att tolka fel och obehag inför vuxenfrågor. Vissa barn hade tvingats tolka vid sjukvårdsbesök eller i samband med negativa besked, vilket upplevdes som psykiskt påfrestande.

19.3.4 Barnrättsorganisationers erfarenheter

Både Bris och Rädda Barnen bekräftar att barntolkning förekommer i kontakter mellan familjer och samhällsinstanser, särskilt inom skola, vård och socialtjänst. Även dessa organisationer lyfter fram att konsekvenserna av att tolka åt föräldrar är att barnet tilldelas eller tar på sig ett vuxenansvar, får information som inte är anpassad utifrån barnets ålder eller barnets bästa samt att det även innebär förlorad skoltid. Att barn får ta del av information som inte är anpassad till deras mognad kan innebära ett övergrepp mot barnets integritet. Organisationerna påpekar att även när yrkesverksamma tolkar finns tillgängliga, händer det att föräldrar föredrar sina barn som tolkar. Möjligheterna att påverka föräldrars val beskrivs som små.

Rädda Barnen betonar att barntolkning medför ett orimligt ansvar för barn och att barn ofta utsätts för vuxeninformation som inte är lämplig för dem. Organisationerna bedömer dock att omfattningen av barntolkning är svår att uppskatta.⁹

19.4 Flera länder har begränsat barntolkning

Som redogjorts för i avsnitt 6.1.3 har Norge sedan 2016 förbjudit förvaltningsmyndigheter att använda barn som tolk. Bestämmelsen om förbud mot barntolkning är tillämplig för alla organ som omfattas av den norska förvaltningslagen samt domstolarna, åklagarmyndigheten och enskilda organ som fattar beslut eller utför tjänster för offentliga organs räkning. Dessutom omfattas privata skolor som godkänts enligt lag (§ 2 tredje stycket lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. LOV-2021-06-11-79).

I Danmark har det sedan 2015 som huvudregel varit förbjudet att använda barn som tolk inom hälso- och sjukvården. År 2025 införde Danmark vidare ett förbud mot att använda personer under 18 år som

⁹ Underlag lämnat av Bris och Rädda barnen till Tolkutredningen, SOU 2018:83 s. 473.

tolkar inom vissa ytterligare sektorer.¹⁰ De sektorer som berörs av den senare regleringen är barn och utbildning, socialtjänst, familjerätt, skatteområdet, sysselsättningsområdet, utlännings- och integrationsområdet samt äldreområdet. Förbuden gäller även privata aktörer när de utför uppgifter för den offentliga sektorn. Förbuden gäller vid såväl ärendehandläggning som vid faktiskt handlande.¹¹

Vid införandet av förbuden angav den danska regeringen att personer under 18 år generellt sett inte bör ha bördan av att behöva tolka. När en person under 18 år används som tolk riskerar personen att få insikt i saker som personen inte är mogen nog att förstå, till exempel information om ekonomi, bekymmer och konflikter. Regeringen framhöll även att det när ett barn används som tolk kan uppstå situationer som utmanar barnets lojalitet mot föräldrarna vilket kan påverka barnets välbefinnande och trivsel.¹²

19.4.1 Undantag från andra länders förbud mot barntolkning

Undantag från den norska regleringen om förbud mot barntolkning kan göras när det är nödvändigt i nödsituationer eller vid tillfällen då det med hänsyn till barnet och omständigheterna i övrigt får anses vara försvarligt, som exempelvis när informationsförmedlingen inte kan vänta. Exempel på sådana situationer är larmsamtal, kontakter med ambulanspersonal eller sjukhuspersonal vid trafikolyckor, när väsentliga ekonomiska intressen kan räddas och när det kan bidra till att förhindra allvarliga brott. Undantaget om att det med hänsyn till barnet och omständigheterna i övrigt får anses vara försvarligt att använda barn som tolk kan tillämpas i situationer där det är vanligt att barn förmedlar besked till sina föräldrar, exempelvis inom skolan, men endast när det rör mer triviala och vardagliga saker.

I Danmark får barn användas som tolkar inom hälso- och sjukvården när det är nödvändigt i ett akut livshotande fall. Barn över 15 år får även användas som tolkar när den behandlande läkaren bedömer att det rör sig om lindriga och oproblematiska fall (4 § bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven). När det gäller förbudsbestämmelsen i förhållande till andra myndigheter än hälso- och sjukvården anges att personer under 18 år inte får användas som tolkar för munt-

¹⁰ Folketinget (2025).

¹¹ Folketinget (2025) s. 27.

¹² Folketinget (2025) s. 26.

lig kommunikation om inte kommunikationen gäller ett oproblematiskt förhållande.

19.5 Tolkutredningens förslag om förbud mot barntolkning

Frågan om åtgärder beträffande barn som tolkar har utretts tidigare. I sitt betänkande *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk*¹³ föreslog Tolkutredningen ett förbud mot barntolkning.

Tolkutredningens reglering om förbud mot barntolkning föreslogs träda i kraft den 1 januari 2020. Förslagen resulterade dock aldrig i någon lagstiftning. I följande avsnitt redogörs för Tolkutredningens författningsförslag, överväganden och de viktigaste synpunkterna från remissinstanserna avseende de föreslagna förbuden mot barntolkning.

19.5.1 Ett förslag om förbud i enlighet med barnkonventionen

Tolkutredningen konstaterade att det står i strid med barnkonventionen att använda barn som tolk. Trots att den rådande generella uppfattningen vid tidpunkten var att barntolkning inte skulle ske i offentlig sektor kunde det konstateras att förekomsten var utbredd. Mot den bakgrunden bedömde Tolkutredningen att det fanns behov av en reglering om förbud mot barntolkning.

När Tolkutredningen utformade författningsförslagen fick såväl norsk som dansk reglering av förbud mot barntolkning tjäna som utgångspunkter. Tolkutredningen bedömde dock att det inte fanns anledning att som i Danmark göra skillnad mellan barn i olika åldrar, eftersom ett sådant synsätt inte har stöd i barnkonventionens enhetliga åldersdefinition för barn.

¹³ SOU 2018:83.

19.5.2 Tolkutredningens författningsförslag

Tolkutredningen föreslog att förbudet mot barntolkning för det första skulle regleras i rättegångsbalken respektive förvaltningsprocesslagen med följande lydelse:

Barn får inte användas som tolkar.

Första stycket gäller dock inte vid enkel informationsgivning som inte kan anstå, om informationen och situationen är förenlig med hänsyn till barnets bästa.

I författningskommentaren angav Tolkutredningen att undantaget skulle tillämpas restriktivt.

För det andra föreslog Tolkutredningen en bestämmelse om förbud mot barntolkning i direkt anslutning till bestämmelsen om rätt till tolk i förvaltningslagen¹⁴ med följande lydelse:

Barn får inte användas som tolkar.

Första stycket gäller dock inte vid enkel informationsgivning som inte kan anstå, om informationen och situationen är förenlig med hänsyn till barnets bästa. Första stycket gäller inte heller vid fara för dödsfall, allvarlig sjukdom eller skada, eller det annars finns synnerliga skäl.

Som ett alternativ diskuterades möjligheten att reglera ett förbud i den av Tolkutredningen föreslagna tolklagen¹⁵. Detta alternativ avfärdades dock med att den föreslagna tolklagen endast skulle omfatta talade språk, vilket bedömdes utgöra en för snäv avgränsning i detta avseende.

19.5.3 Synpunkter från remissinstanserna

Remissinstanserna var i huvudsak positiva till Tolkutredningens förslag om ett förbud mot barntolkning och tillstyrkte i de flesta fall förslaget. Det fördes emellertid fram vissa synpunkter på regleringen

¹⁴ 13 § FL.

¹⁵ Tolkutredningen föreslog en tolklag som bland annat skulle reglera auktorisation, registrering och tillsyn över tolkar samt att statliga myndigheter i första hand ska välja auktoriserad tolk. Förslagen har dock inte i skrivande stund resulterat i lagstiftning.

gällande såväl förbudets tillämpningsområde som den lagtekniska utformningen av bestämmelsen.

Förbudets tillämpningsområde

Kammarkollegiet anmärkte att förbudet mot att använda barn som tolk även bör gälla tolkning för döva och hörselskadade.

Skolinspektionen tryckte i sitt remissyttrande på att det föreslagna förbudet mot att använda barn som tolk enbart skulle gälla för offentliga skolhuvudmän. Vidare skulle den föreslagna bestämmelsen i förvaltningslagen enbart gälla vid ärendehandläggning. Det bedömdes därför inte vara tydligt vad som gäller vid exempelvis utvecklingssamtal och föräldramöten.

SKL (numera *SKR*) ansåg att det behövde utredas vidare var förbudet mot barntolkning skulle regleras. Tolkutredningens förslag innebär även att förbud mot barn som tolkar inte blir direkt gällande i annan förvaltningsverksamhet än sådan som avser handläggning av ärenden. Om bestämmelsen ska placeras i förvaltningslagen krävs enligt *SKL* genomlysning av och ändringar i annan speciallagstiftning som hänvisar till förvaltningslagens bestämmelser, såsom socialtjänstlagen.

Upphandlingsmyndigheten ansåg att begreppet ”barn” bör definieras i lagtexten.

Undantagen

När det gäller Tolkutredningens föreslagna undantag till bestämmelsen om förbud mot barntolkning lämnade vissa remissinsatser synpunkter av mer lagteknisk och praktisk karaktär.

Lunds universitet ansåg att det i förslaget till ny paragraf i förvaltningslagen borde räcka med ett undantag för synnerliga skäl. Universitetet förde vidare fram att undantagen kanske borde formuleras utifrån risken för skada.

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar noterade att formuleringen i undantaget ”vid enkel informationsgivning som inte kan anstå” ger ett visst tolkningsutrymme. Rådgivningsbyrån påpekade att det är särskilt olämpligt att barn tolkar besked i migrationsärenden

om utvisning eller avvísning och att undantag inte bör göras för sådan tolkning.

Enligt *Stockholms kommun* är det viktigt att undantaget från förbudet mot barntolkning vid risk för allvarlig skada eller dödsfall blir tydligt. Annars riskerar utredningar som rör våld eller annan allvarlig utsatthet att fördröjas i väntan på att auktoriserad tolk ska kunna bokas.

Västra Götalandsregionen lyfte fram att Tolkutredningens förslag om undantag från förbudet kräver att personal har mycket god barnrättskunskap för att undantag inte ska ske i fel utsträckning. Vuxnas och barns syn på vad som är information av enklare karaktär kan exempelvis skilja sig åt.

SKL (numera SKR) pekade på att det saknades närmare överväganden kring utformningen av undantagen och att det måste finnas god vägledning avseende när undantag kan göras. Om det föreslagna förbudet ska införas i annan lagstiftning än förvaltningslagen är det angeläget att undantag görs för vardagliga, enkla situationer där information lämnas, som vid påminnelse om utvecklingssamtal till vårdnadshavare. Det måste vidare finnas god vägledning avseende när undantag kan göras. SKL ifrågasatte varför de föreslagna undantagen är mer restriktiva jämfört med till exempel bestämmelsen i den norska förvaltningslagen. Att undantag gäller informationsgivning kan tolkas som att undantaget inte kan tillämpas i situationer som inbegriper ett svar eller en bekräftelse av mottagaren. Att det ska vara fråga om informationsgivning som inte kan anstå kan, sett i ljuset av att undantagen ska tillämpas restriktivt, innebära att det finns en rad enkla situationer som kommer att göra den enskilde tjänstemannen osäker gällande till exempel om information kan framföras genom en elev i skolan. I varken den norska eller danska regleringen finns ett liknande krav på att informationen inte kan anstå och SKL ifrågasätter därför om ett sådant krav är nödvändigt i den svenska regleringen. Det väsentliga är att det sker en prövning av om användningen av ett barn i kommunikationssammanhang är förenligt med barnets bästa, utifrån ålder och mognad samt den enskilda situationen, vilket också framgår av bestämmelsen i den norska förvaltningslagen.

19.6 Skäl för att förbjuda barntolkning

I detta avsnitt redogör utredningen för de skäl som har kunnat identifieras för att förbjuda barntolkning. Det rör sig inte bara om skäl hänförliga till barnet, utan även till den barnet tolkar åt liksom den beslutande myndigheten i fråga. Dessutom redogör utredningen för skäl kopplade till principen om barnets bästa i barnkonventionen.

19.6.1 Negativa konsekvenser för barnet

Utredningens bedömning

Barn som tolkar riskerar att drabbas av negativa konsekvenser som överväger eventuella positiva effekter av barntolkning.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 4.1.2 visar studier på att barntolkning kan innebära såväl positiva som negativa konsekvenser för barnet. Vissa barn som har tolkat åt sina föräldrar och andra har fört fram att det är positivt att kunna hjälpa till och att tolkningen har inneburit gynnande effekter för den egna språkinläringen.

Samtidigt vittnar barn som agerat tolk om att de behövt ta ledigt från skolan i detta syfte och därmed gått miste om utbildningstid. Tolkning kan även i vissa fall leda till att barnet får tillgång till känslig information om en anhörig eller närstående som inte är lämplig för barn att hantera. Barnet kan vidare känna ett ansvar för att tolkningen går rätt till, vilket blir särskilt påfrestande i situationer då felaktig tolkning leder till negativa följder. Dessutom kan de omvända maktförhållanden som barntolkning orsakar mellan vuxen och barn skapa obalans i barnets relationer, med negativa konsekvenser som följd. Vuxna som har tolkat som barn har vittnat om effekter som oro, orimligt ansvarstagande och skuldkänslor.

Utredningen bedömer att det är tydligt att barntolkning innebär flera risker för att barnet drabbas av negativa konsekvenser. Sådana negativa konsekvenser måste anses väga tyngre än eventuella positiva effekterna av barntolkning som kan förekomma.

19.6.2 Negativa konsekvenser för myndigheter samt vårdnadshavare och andra som barn tolkar åt

Utredningens bedömning

När barn används som tolkar riskerar det att orsaka felaktigheter i tolkningen som i förlängningen kan leda till ett bristfälligt underlag för myndigheter.

Vårdnadshavare och andra som barn tolkar åt riskerar rättsförluster när felaktig tolkning leder till ett bristfälligt beslutsunderlag.

Som tidigare konstaterats används barn emellanåt som tolkar av svenska myndigheter. Flera myndigheter har som policy att över huvud taget inte använda barn som tolk, medan andra har bedömt att det kan vara godtagbart när det rör sig om mer harmlös information. Många gånger föredrar vårdnadshavare dessutom att barnet tolkar, i stället för att myndigheten anlitar en tolk.

Enligt utredningens mening är det dock viktigt att påminna om att barn varken är – eller kan förväntas agera som – kvalificerade tolkar. Att förlita sig på barns tolkning riskerar att påverka kvaliteten i myndigheters beslut och insatser. Dels ligger det i sakens natur att den som inte är utbildad tolk i större utsträckning riskerar att tolka felaktigt eller ofullständigt. Dels kan det faktum att barn tolkar åt sina föräldrar och andra i vissa situationer innebära en maktfaktor för barnet, eftersom personen som tolkas åt inte har möjlighet att veta om barnet medvetet utelämnar tolkning av något som sägs för att vinna egen fördel. Detta innebär risk för rättsförluster, inte bara för den vuxne utan även för barnet.

Samtidigt riskerar en myndighet som använder barn som tolkar att få ett bristfälligt underlag för beslut eller andra åtgärder, något som i vissa situationer kan leda till allvarliga konsekvenser. Eftersom det är tveksamt om det går att förlita sig på tolkningens kvalitet kan det också i vissa fall ifrågasättas om en myndighet som förlitar sig på ett barns tolkning fullt ut uppfyller utredningsskyldigheten i det aktuella ärendet.

Utredningen bedömer därför att barntolkning kan innebära negativa konsekvenser för såväl vårdnadshavare och andra som barn tolkar åt som för den beslutande myndigheten.

19.6.3 Barntolkning är inte förenligt med principen om barnets bästa

Utredningens bedömning

Barntolkning är inte förenligt med principen om barnets bästa i barnkonventionen.

Av redogörelsen i avsnitt 4.1.2 och 19.6.1 framkommer att barn som används som tolkar riskerar att utsättas för information som inte lämpar sig för barn, som är integritetskänslig och som kan leda till oro och obehag. Barnet kan få ett orimligt ansvar i egenskap av tolk och hamna i en omvänd maktposition i förhållande till sin vårdnadshavare. Dessutom riskerar barnet att missa värdefull tid i skolan till förmån för att agera tolk för anhöriga och andra.

Enligt utredningens mening är det orimligt att belasta ett barn med ansvaret som en förväntan om att barnet på ett korrekt sätt ska översätta det som sägs innebär. Ett sådant ansvar kan vara mycket belastande för barnet, särskilt i de situationer då det i efterhand visar sig att översättningen brustit på ett avgörande sätt.

Barnets bästa utgör en grundprincip i barnkonventionen. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Staten ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen (artikel 3 och 4 i barnkonventionen, se även avsnitt 3.1.2).

Även om det har framkommit vissa positiva effekter av barntolkning bedömer utredningen att de negativa effekterna måste anses väga klart tyngre (se avsnitt 19.6.1). Att använda barn som tolk i offentlig sektor, och därmed utsätta barnet för sådana negativa bieffekter, kan enligt utredningens mening inte vara en åtgärd i enlighet med barnets bästa.

Utredningen bedömer därför att barntolkning strider mot principen om barnets bästa i barnkonventionens artikel 3. Motsvarande bedömning har även gjorts av JO som angett att det som huvudregel inte kan anses förenligt med principen om barnets bästa att ett barn tolkar åt en anhörig vid kontakter med myndigheter.¹⁶

¹⁶ Justitieombudsmannen (2021).

19.7 En ny lag om förbud mot att använda ett barn som tolk

19.7.1 Det behövs en reglering som slår fast att ett barn inte ska användas som tolk

Utredningens bedömning

Det behövs en reglering som slår fast att ett barn inte ska användas som tolk.

Trots de negativa effekter av barntolkning som redovisats i föregående avsnitt förekommer barntolkning i offentlig sektor. Många myndigheter har i sina interna riktlinjer förbjudit användandet av barn som tolkar oavsett situation, medan andra tillåter undantag vid tolkning av enkel information (se avsnitt 4.4.4). Att myndigheter hanterar frågan olika, och öppnar upp för bedömningar i det enskilda fallet bidrar enligt utredningens mening till otydlighet och skönsmässighet.

I syfte att i enlighet med artikel 4 i barnkonventionen skapa enhetlighet och tydlighet kring frågan om barntolkning bedömer utredningen att det behövs en reglering som slår fast att ett barn inte ska användas som tolk.

19.7.2 Det är inte möjligt att fullt ut reglera förbudet mot barntolkning genom ändringar i befintliga författningar

Utredningens förslag

Förbudet mot att använda ett barn som tolk ska regleras i en ny lag – Lagen om förbud mot att använda barn som tolk.

Den nya lagen ska förses med en inledande bestämmelse som anger att den innehåller bestämmelser om förbud mot att använda barn som tolk.

Det är inte givet var en reglering om förbud mot att använda ett barn som tolk bäst placeras. En viktig utgångspunkt är dock att regleringen får ett tillräckligt brett tillämpningsområde samt att den är tydlig och enkel att tillämpa.

Utredningen har övervägt att reglera förbudet mot att använda ett barn som tolk i en eller flera befintliga författningar. Det alternativet valde Tolkutredningen, som föreslog att förbudet skulle regleras i förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken. Fördelen med ett sådant alternativ är enligt utredningens mening att förbudet framgår av för tillämparen redan kända och frekvent tillämpade författningar. Utredningen kan inte se att det finns några andra befintliga författningar där ett förbud mot barntolkning skulle kunna placeras. Följande resonemang utgår därmed från att bestämmelser om förbud mot barntolkning införs i de ovan nämnda tre lagarna.

Som inledningsvis nämnts är det av vikt att tillämpningsområdet för förbudet blir tillräckligt brett, både avseende vilka aktörer som omfattas och avseende vilka delar av aktörernas verksamheter som omfattas. I dessa avseenden finns det som utredningen ser det flera problem med den av Tolkutredningen föreslagna bestämmelsen i en ny 13 a § FL.

- För det första är bestämmelsen endast tillämplig vid handläggning av ärenden och inte vid faktiskt handlande (jfr 1 § FL). Det innebär till exempel att stora delar den verksamhet som bedrivs inom vård och omsorg inte omfattas av förbudet.
- För det andra är bestämmelsen inte tillämplig vid brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet (jfr 3 § FL).
- För det tredje är bestämmelsen inte tillämplig när andra än myndigheter fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (jfr 1 § första stycket FL). Det innebär till exempel att förbudet mot barntolkning inte är tillämpligt för enskilda huvudmän inom vård, skola och omsorg.

Det första problemet kan lösas genom att i stället placera en bestämmelse om förbud mot barntolkning i en ny 8 a § FL och samtidigt ändra 1 § andra stycket FL så att den nya 8 a § omfattas av de bestämmelser som ska tillämpas även vid faktiskt handlande. Denna åtgärd

löser även problem två då den nya 8 a § kommer att höra till de bestämmelser som ska tillämpas även vid brottsbekämpande verksamhet hos de berörda myndigheterna.

För det tredje problemet finns det dock ingen enkel lösning. När offentliga förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas åt privaträttsliga organ, till exempel en förening, ett bolag eller en stiftelse, brukar det i allmänhet anges i en särskild författning att vissa av förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas vid handläggningen av ärenden.¹⁷ Så är dock inte fallet när det rör sig om överlämnande av offentliga förvaltningsuppgifter som *inte* innefattar myndighetsutövning.

För privaträttsliga organ som utför offentliga förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning är det i de flesta fall därmed möjligt att komplettera existerande uppräkningslistor över vilka av förvaltningslagens bestämmelser organen ska tillämpa. En sådan komplettering av bestämmelsen i 29 kap. 10 § första stycket skollagen skulle till exempel innebära att en enskild huvudman inom skolväsendet skulle behöva tillämpa bestämmelsen om förbud mot barntolkning i förvaltningslagen i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild enligt skollagen. Utredningen har inte kartlagt hur många sådana ändringar som skulle krävas men när den nya förvaltningslagen trädde i kraft uppdaterades hänvisningar i sådana bestämmelser i 14 olika lagar.¹⁸

För att förbudet mot barntolkning ska vara tillämpligt även när privaträttsliga organ utför offentliga förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning krävs det i stället helt nya bestämmelser. Enligt 12 kap. 4 § andra stycket RF krävs det inte stöd i lag för att överlämna förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning åt juridiska personer och enskilda individer. Det är därmed svårt att överblicka i vilka fall så har skett. Att det inte finns någon begränsning av när ett sådant överlämnande får ske innebär vidare att det i flera fall kan saknas en existerande författning där en hänvisning till förbudet mot barntolkning kan införas.

Utredningen gör därmed bedömningen att det inte är möjligt att fullt ut reglera förbudet mot barntolkning genom ändringar i befintliga författningar.

¹⁷ Prop. 2017/18:235 s. 126.

¹⁸ Prop. 2017/18:235 s. 127.

Förbudet måste därför regleras i en ny författning. Utredningen föreslår därför att förbudet mot att använda barn som tolk ska regleras i en ny lag – Lagen om förbud mot att använda barn som tolk.

I syfte att underlätta för läsaren ska det i en inledande paragraf i den nya lagen anges att den innehåller bestämmelser om förbud mot att använda barn som tolk.

19.7.3 Både myndigheter och vissa privata aktörer ska omfattas av förbudet

Utredningens förslag

Lagen ska gälla för alla myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.

För att tillämpningsområdet ska vara tillräckligt brett krävs såväl att relevanta aktörer omfattas av regleringen, som att relevanta delar av aktörernas verksamheter omfattas.

Av utredningens direktiv framgår dock att utredningens förslag om förbud mot barntolkning ska gälla *myndigheter*. Med myndighet avses organ som utövar offentlig makt och som är organiserade i offentlighetsrättsliga former. Uttrycket används i fråga om såväl domstolar som statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna är dock inte myndigheter¹⁹. Om förbudet skulle avgränsas till att enbart gälla myndigheter skulle därmed alla andra verksamheter än de ovan nämnda falla utanför tillämpningsområdet.

Av regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer (12 kap. 4 § andra stycket RF). I vissa sektorer är det vanligt att privata organ utför förvaltningsuppgifter, såsom inom skolan och hälso- och sjukvården (2 kap. 5 § skollagen och 15 kap. 1 § HSL). Andra exempel på privatrechtliga subjekt som kan utföra offentliga förvaltningsuppgifter är bolag som bedriver verksamhet inom hemtjänst, arbetslöshetskassorna, kommunala stiftelser som bedriver bostadsbolag och förrättningsmän vid bodelning²⁰.

¹⁹ Prop. 1973:90 s. 233.

²⁰ Marcussen (1989) och Ragnemalm (1977).

Enligt utredningens mening vore det orimligt med en begränsning av förbudets tillämpningsområde som innebär att barn förbjuds att tolka i verksamheter som tillhandhålls av en offentlig huvudman, men samtidigt tillåts göra det i motsvarande verksamhet som tillhandahålls av en enskild huvudman. Det skulle i så fall innebära att det som avgör frågan om barn ska få tolka i en verksamhet som utför förvaltningsuppgifter är om en myndighet har överlämnat uppgifterna till en privat utövare eller inte. Samtidigt skulle samma risker för negativa konsekvenser för barnet uppstå oavsett om utövaren är en myndighet eller inte.

Utredningen bedömer därför att förbudet ska vara tillämpligt för såväl myndigheter som för andra som utför förvaltningsuppgifter.

19.7.4 Lagen ska tillämpas vid all form av tolkning

Utredningens förslag

Med tolk ska avses talspråks-, teckenspråks-, dövblind- och skrivtolk.

Utredningen konstaterar att diskussionen och studierna kring barn-tolkning i första hand tycks fokusera på barn som utför så kallad språktolkning. Det ovan nämnda JO-beslutet rörde dock ett ärende då ett barn i samband med en husrannsakan teckentolkat åt sin mamma. Enligt utredningens mening uppstår samma negativa konsekvenser för barn som tolkar i talat språk som för barn som utför teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning.

Utredningen gör därför bedömningen att ingen begränsning ska göras av lagens tillämpningsområde när det gäller typ av tolkning. I lagen ska därför anges att med tolk avses talspråks-, teckenspråks-, dövblind- och skrivtolk.

19.7.5 Vem som är barn ska definieras i lagen

Utredningens förslag

Med barn ska avses en person under 18 år.

För att tydliggöra vad som menas med barn behöver detta enligt utredningens mening definieras i lagtexten.

Utredningen bedömer att definitionen av vem som är ett barn ska motsvara den som gäller i barnkonventionen, nämligen den som är yngre än 18 år (artikel 1). Liksom Tolkutredningen anser utredningen att det knappast är förenligt med barnkonventionen att – såsom i Danmark – göra skillnad på barn i olika åldrar när det gäller frågan om barn ska användas som tolk.

I lagen ska därför anges att med barn avses en person under 18 år.

19.7.6 Ett förbud med undantag

Utredningens förslag

Ett barn ska inte få användas som tolk.

Förbudet mot att använda ett barn som tolk ska dock inte gälla

- när det är fråga om nöd
- när tolkningen rör uppgifter av enbart administrativ karaktär.

Utredningen bedömer att det behöver finnas vissa undantag från förbudet mot att använda ett barn som tolk. En undantagslös bestämmelse om förbud mot att använda barn som tolk skulle nämligen riskera att orsaka allvarliga eller orimliga konsekvenser.

Det förefaller exempelvis orimligt att uttryckningspersonal som behöver kommunicera med en person som befinner sig i nöd skulle tvingas invänta en yrkesverksam tolk, när det finns ett barn som behärskar språket tillgängligt som kan bistå med tolkning. Om så skulle krävas finns en risk för allvarliga konsekvenser för liv och hälsa. Vidare kan det anses orimligt om en myndighet behöver anlita tolk för att förmedla helt harmlös information som exempelvis en adressuppgift, när ett närvarande barn i stället hade kunnat tolka.

Utredningen föreslår därmed att huvudregeln ska vara att ett barn inte får användas som tolk men att det ska finnas vissa undantag.

Undantag vid nödsituation

Enligt utredningens bedömning behöver det finnas ett undantag från förbudet mot att använda ett barn som tolk när det är fråga om en nödsituation. Ett sådant undantag finns i den norska regleringen om förbud mot barntolkning, som gör det möjligt att använda barn som tolk när det är nödvändigt i nödsituationer. Exempel på sådana situationer är larmsamtal, kontakter med ambulanspersonal eller sjukhuspersonal vid trafikolyckor, när väsentliga ekonomiska intressen kan räddas och när det kan bidra till att förhindra allvarliga brott. Även den danska regleringen har ett liknande undantag när det är nödvändigt i ett akut livshotande fall.

Utredningen kan se en risk för att tolkning i ett sådant fall kan vara mycket belastande för barnet på ett sätt som inte är förenligt med principen om barnets bästa. I en nödsituation kan barnet behöva hantera information som inte är lämplig för barn, samtidigt som barnet själv kan vara stressat och påverkat av situationen. Även med det i beaktande bedömer utredningen att det faktum att ett närvarande barn kan bistå med ögonblicklig tolkning kan innebära att liv räddas eller att ett pågående allvarligt brott hindras. Alternativet, att tvingas invänta en tillgänglig tolk, kan sannolikt fördröja att viktig information kommer fram som hade kunnat leda till snabbare beslut och agerande. Dessutom kan det i vissa fall vara viktigt för barnet att få bidra med hjälp i form av tolkning och på så sätt underlätta situationen. I ett nödläge får det därför anses vara av primärt intresse att avvärja den aktuella nödsituationen. Även om barnets bästa är ett tungt vägande intresse behöver det inte heller alltid vara utslagsgivande. Det kan vara motiverat att vidta åtgärder som inte är förenliga med barnets bästa under förutsättning att det motstående intresset är legitimt och viktigt.²¹

Tolkutredningen föreslog att det skulle finnas ett undantag från bestämmelsen om förbud mot att anlita barn som tolk i förvaltningslagen *vid fara för dödsfall, allvarlig sjukdom eller skada, eller om det annars finns synnerliga skäl*. Det saknas dock närmare överväganden

²¹ NJA 2020 s. 761 p. 22.

i förhållande till de undantag som valts. En remissinsats förde fram att det är viktigt att undantaget i detta avseende blir tydligt. Risken är annars att utredningar som rör våld eller annan allvarlig utsatthet kan fördröjas i väntan på att en vuxen tolk bokas.

Utredningen bedömer att en bestämmelse om undantag för nödsituationer behöver vara relativt brett utformad för att inte riskera att verka onödigt begränsande. Att i bestämmelsen exemplifiera olika situationer som ska anses vara så pass brådskande att undantag kan göras innebär även att alla andra situationer lämnas utanför tillämpningsområdet för undantaget. Det ställer då höga krav på att lagstiftaren från början kan identifiera vilka situationer som bör leda till undantag. Att i stället formulera undantaget på ett mer öppet sätt gör att risken minskar för att inte kunna använda ett barn som tolk i vissa brådskande situationer, när så hade varit av avgörande betydelse.

Utredningen bedömer därför att undantaget ska utformas med den norska regleringen som förebild. Den norska regleringen öppnar inte bara upp för livshotande situationer, som den danska, utan även för situationer när det är andra värden som riskerar att gå förlorade, som exempelvis betydande ekonomiska värden. Frågan är dock hur öppet ett undantag kan formuleras utan att det riskerar att försvåra tillämpningen i det enskilda fallet. Ett undantag som är allt för brett kan ge ett för stort tolkningsutrymme, som i sin tur kan resultera i att bedömningar av likartade situationer görs på vitt skilda sätt.

En remissinstans uttryckte gällande Tolkutredningens förslag att det kan vara tillräckligt med undantag vid synnerliga skäl, utifrån en bedömning om risken för skada. Utredningen anser dock att ett undantag för synnerliga skäl är allt för brett formulerat. En sådan formulering skulle kräva utförliga förarbeten för att ge ledning åt rättstillämparen, utan att för den sakens skull vara uttömmande. Dessutom skulle det lämnas åt rättsutvecklingen att utröna vad som kan bedömas vara synnerliga skäl för undantag, med en initial osäkerhet hos tillämparen som konsekvens. En sådan ordning är enligt utredningens mening inte önskvärd.

Det kan även vara svårt för en tjänsteman i det enskilda fallet att, såsom remissinstansen föreslår, bedöma och förutse risk för skada, något som sannolikt skulle leda till osäkerhet i tillämpningen.

Att i stället reglera ett undantag från förbudet mot att låta barn tolka vid *nöd* skulle innebära ett något mer avgränsat tillämpningsområde, som samtidigt öppnar upp för undantag vid olika typer av

situationer. Utredningen anser att nöd i detta avseende ska ges samma betydelse som i 24 kap. 4 § brottsbalken, nämligen när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. Det kan exempelvis röra sig om de situationer som anges i förarbetena till den norska regleringen, nämligen vid larmsamtal, kontakter med ambulanspersonal eller sjukhuspersonal vid trafikolyckor, när väsentliga ekonomiska intressen kan räddas och när det kan bidra till att förhindra allvarliga brott. För att det i aktuellt hänseende ska vara fråga om nöd bör det enligt utredningens mening kunna få allvarliga konsekvenser om en vuxen tolk skulle behöva anlitas, och inväntas, i stället för att ta hjälp av ett barn för tolkning.

Utredningen föreslår därför att det av lagen om förbud mot att använda ett barn som tolk ska framgå att förbudet inte ska gälla när det är fråga om nöd.

Undantag för tolkning av uppgifter av administrativ karaktär

Vidare bedömer utredningen att det behöver finnas ett undantag som tillåter att ett barn tolkar när uppgifterna är av enbart administrativ karaktär. Utan ett sådant undantag skulle orimliga konsekvenser riskera att uppstå då myndigheter skulle behöva anlita tolk även vid förmedling av kortfattad, harmlös information. En sådan ordning skulle riskera att såväl försena som fördyra handläggningen.

Ett liknande undantag finns i den norska regleringen och möjliggör att barn tolkar när det med hänsyn till barnet och omständigheterna i övrigt får anses vara försvarligt. I förarbetena till den norska bestämmelsen anges att undantaget kan tillämpas i situationer där det är vanligt att barn förmedlar besked till sina föräldrar, exempelvis inom skolan, men endast när det rör mer triviala och vardagliga saker. I den danska regleringen får barn över 15 år även användas som tolkar när den behandlande läkaren bedömer att det rör sig om lindriga och oproblematiska fall. Av det danska förbudet mot barntolkning som gäller i andra sektorer följer att personer under 18 år inte får användas som tolkar för muntlig kommunikation om inte kommunikationen gäller ett oproblematiskt förhållande.

Undantag vid tolkning av uppgifter av enbart administrativ karaktär

Utredningen bedömer att det är av stor vikt att ett undantag i detta hänseende formuleras på ett sätt som är enkelt att tillämpa samtidigt som det är så pass tydligt att det minimerar risken för att barn får tolka uppgifter som är olämpliga. Undantaget behöver också gå att tillämpa på ett ändamålsenligt sätt utifrån de tänkbara situationer som det kan aktualiseras inom. Sådana tänkbara situationer är enligt utredningens mening, i likhet med vad som anges i de norska förarbetena, exempelvis situationer där det är vanligt att barn förmedlar enkla besked till sina föräldrar och vice versa, som inom skolan. Det kan också tänkas att ett barn tolkar när en myndighetshandläggare ringer till föräldern för att fastställa behovet av tolk på ett visst språk, eller ställer en fråga om exempelvis en adressuppgift eller mötestid. För att barn undantagsvis ska få tolka ska det alltså röra sig om sådana uppgifter av enbart administrativ karaktär, eller som det uttrycks i de norska förarbetena, mer triviala och vardagliga saker.

Utredningen bedömer vidare att det inte kan anses rimligt att en tjänsteman i varje enskilt fall ska bedöma om tolkning av viss information sker i enlighet med principen om barnets bästa, såsom Tolkutredningen föreslog (se avsnitt 19.5.2). Att undantag på denna grund enbart ska kunna ske när det rör sig om uppgifter av enbart administrativ karaktär innebär att tolkningen inte får röra sakuppgifter som är av vikt för bedömningen av ett ärende eller att det på liknande sätt finns risk för rättsförluster om tolkningen inte blir korrekt. Om tolkningen rör uppgifter av enbart administrativ karaktär bedömer utredningen att det medför att uppgifterna är så pass harmlösa att tolkningen inte sker i strid med principen om barnets bästa i barnkonventionens artikel 3.

Utredningen vill understryka att ett samtal kan inledas angående uppgifter av enbart administrativ karaktär, och därmed tillåta att ett barn tolkar, men senare oplanerat övergå i samtal om uppgifter av känslig art eller som är av vikt för ett ärende. I ett sådant läge krävs att myndigheten tydligt förmedlar att ämnet får behandlas vidare i ett annat sammanhang med stöd av en yrkesverksam tolk.

Sammantaget föreslår utredningen att det ska framgå av lagen om förbud mot att använda ett barn som tolk att förbudet inte ska gälla vid tolkning av uppgifter av enbart administrativ karaktär.

20 Anhöriga som tolkar

Utredningen ska även ta ställning till om anhöriga ska kunna nekas som tolk vid myndighetskontakter, och i så fall föreslå i vilka situationer det ska vara möjligt. I direktiven anges att det finns situationer då tolkning genom anhöriga kan vara särskilt problematisk, exempelvis utifrån ett jämställdhetsperspektiv inklusive frågan om hedersrelaterat våld och förtryck.

I detta kapitel redogörs för studier som gjorts, andra länders reglering, Tolkutredningens slutsatser samt utredningens egna bedömningar och överväganden gällande frågan om anhöriga som tolkar.

20.1 I vilka situationer tolkar anhöriga?

Liksom gällande barntolkning är det okänt i vilken utsträckning anhöriga tolkar inom ramen för myndigheters verksamhet. Flera myndigheter har förbjudit användandet av anhöriga som tolkar. Andra har öppnat upp för möjligheten att använda anhöriga när samtalet rör enklare information (se avsnitt 4.4.4). Utredningens uppfattning är att myndigheter över lag ser att anhörigtolkning visserligen kan vara problematiskt, men inte i samma mån som barntolkning. Det tycks därför ofta finnas en mer pragmatisk inställning till att låta vuxna anhöriga tolka.

Som redogjorts för i tidigare avsnitt har en forskargrupp från Linnéuniversitet på uppdrag av Socialstyrelsen genomfört webbenkäter och fokusgruppsintervjuer med personal inom primärvård, ekonomiskt bistånd och inom tillämpningsområdet för lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Resultaten visar att det inom samtliga undersökta verksamheter förekommer att vuxna anhöriga tolkar. Det gäller främst vid oplanerade besök, men inom primärvården är det inte ovanligt även vid planerade besök. En vanlig anled-

ning till att denna typ av tolkning accepteras är att personalen respekterar önskemål från patienter och brukare. Det är vanligare att vuxna anhöriga tolkar än att barn gör det. Vid känsliga eller komplicerade möten anlitar personalen i regel en yrkesverksam tolk.¹

20.2 Olika synsätt på anhörigtolkning

Det kan ofta vara positivt för en enskild när anhöriga bistår, är närvarande samt ger stöd och trygghet i kontakter med bland annat myndigheter och hälso- och sjukvård. Utöver det praktiska tolkandet kan anhörigtolkning därför skänka trygghet åt den enskilde.

Anhörigtolkning innebär dock vissa risker. Översättningen kan bli lidande av att den tolkning som sker inte är professionellt utövad. Vidare kan oberoendet i överföringen gå förlorad. En anhörig som tolkar kan ta en friare roll än en yrkesverksam tolk, och till exempel ge tilläggsinformation eller utelämna delar. Anhöriga omfattas inte heller av regelverken kring sekretess och god tolksed.

Trots att anhörigtolkning kan vara en praktisk lösning som i vissa fall skänker trygghet finns det alltså problematiska aspekter som bland annat kan inverka negativt på rättssäkerheten för den enskilde. Studier har gjorts gällande myndigheters användning av anhöriga som tolkar för att belysa förekomsten och dess effekter. I detta avsnitt redogör utredningen för vissa slutsatser som kunnat dras av dessa studier.

20.2.1 Kartlägningsstudie inom hälso- och sjukvård samt tandvård

Vissa synpunkter på anhörigtolkning kommer till uttryck i en kartläggning som Socialstyrelsen genomförde inom hälso- och sjukvården och tandvården 2016. Myndigheten drar slutsatsen att det i görligaste mån bör undvikas att anhöriga medverkar som tolkar inom hälso- och sjukvården, socialtjänsten och andra myndigheter.² Vid anhörigtolkning föreligger enligt Socialstyrelsen en risk för brister och fel i översättningen, då kunskaper i språk, begrepp och terminologi inte prövats och utbildning i tolkmetodik, förhållningssätt och etik normalt inte skett. Dessutom föreligger jäv. Väsentlig information riske-

¹ Gustafsson m.fl. (2018) s. 7.

² Socialstyrelsen (2016).

rar därmed att inte förmedlas på ett korrekt sätt mellan parterna i samtalet. Förutom bristande kunskaper kan det förekomma att information undandras eller förvanskas (ömsesidigt) för att skona eller skydda. Det kan i sin tur leda till att myndighetens eller patientens/klientens bedömningsunderlag brister. Den enskilde riskerar därmed att inte få rätt vård, insats eller möjlighet att få sina rättigheter tillgodosedda.³

Forskarstudie inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst

I en studie som Socialstyrelsen genomförde 2018 kring ämnet barn och andra anhöriga som översätter och medlar inom socialtjänst och hälso- och sjukvård⁴ redovisas en rad olika synsätt gällande anhörigtolkning. Nackdelar med att låta vuxna anhöriga eller bekanta tolka angavs främst vara risk att information filtreras, eftersom anhöriga inte är neutrala och opartiska. Samtalen kan enligt personalen hämmas eller censureras om anhöriga är med som tolkar. Det är inte säkert att allt i ett samtal verkligen översätts om patienten eller brukaren befinner sig i beroendeställning till den anhörige. Det kan till exempel gälla om en make tolkar för sin hustru i en situation med misstänkt våld i familjen. En anhörig kan också vilja skydda patienten eller brukaren från obehaglig information. Anhöriga saknar kvalitets-säkrade språkkunskaper, vilket särskilt kan gälla medicinsk och juridisk terminologi eller vedertagna begrepp inom socialtjänsten. Frånvaro av yrkesverksam tolk innebär risk för att patienter eller brukare inte får adekvat vård och behandling.

Personalen anger i studien även vissa fördelar med att låta vuxna anhöriga eller bekanta tolka. Det kan vara en smidig lösning i vissa enklare situationer, till exempel om det handlar om att tolka enkla förklaringar och frågor, som tidsbokning, vid provtagning, för att kunna lämna in papper eller läsa kallelser och brev från myndigheter.

Det bedöms ofta som positivt att anhöriga deltar i möten och hör vad som diskuteras. Anhöriga har normalt en viktig roll då det gäller omvårdnaden om patienten eller brukaren och då det gäller att skjutsa, hämta ut medicin och ta kontakter med andra offentliga verksamheter.⁵

³ Socialstyrelsen (2016).

⁴ Gustafsson m.fl. (2018).

⁵ Gustafsson m.fl. (2018) s. 7 och 39 ff.

20.2.2 Flera länder har begränsat användandet av anhöriga som tolkar

Av intresse för utredningen är även att göra en utblick över hur våra grannländer har reglerat användandet av anhöriga som tolkar.

I *Norge* saknas ett uttryckligt förbud mot att använda anhöriga som tolkar. När tolkeloven⁶ infördes övervägdes att även reglera användandet av andra anhöriga som tolkar. Det ansågs dock inte vara nödvändigt då tolkelovens krav på att den som anlitas som tolk ska vara kvalificerad om tolkningen är nödvändig för att tillvarata rätts-säkerhetens intressen eller för att ge lämplig hjälp och service. Vidare framhölls att det i de fall det är möjligt att frånga kravet på att använda en kvalificerad tolk medför tolkelovens krav på tolkens opartiskhet att användandet av anhöriga endast blir aktuellt i nödsituationer. Den norska regeringen ansåg därför att de allmänna reglerna för användning av tolk var tillräckliga för att förhindra användningen av familjemedlemmar och släktingar som tolkar i de fall där detta är särskilt viktigt att undvika.⁷

I den *finska* förvaltningslagen anges att den som står i sådant förhållande till en part eller ett ärende att hans eller hennes tillförlitlighet kan äventyras inte får anlitas som tolk (65 § förvaltningslag). Tillförlitligheten kan till exempel äventyras till följd av tolkens nära släktskap eller starka känslomässiga bindning till en part. Också ekonomiskt beroende kan betraktas som en i bestämmelsen avsedd faktor som äventyrar tillförlitligheten. Bestämmelsen är tillämplig även i de fall en part anlitar och bekostar en egen tolk, och en myndighet kan förbjuda en av parten vald tolk att verka i ett ärende om det kan anses att tolkens tillförlitlighet har äventyrats.⁸

I *Nederländerna* uppmuntras användandet av anhöriga som tolkar inom hälso- och sjukvården (se avsnitt 6.4.3). För vissa myndigheter finns ett indirekt förbud mot att använda anhöriga som tolkar då det av den nederländska tolklagen följer att domstolar, åklagarmyndigheten, polisen och migrationsmyndigheten endast får använda tolkar från det officiella tolkregistret (artikel 28 wet beëdigde tolken en vertalers).

⁶ Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven), se avsnitt 6.1.3.

⁷ Regjeringen (2021) s. 30.

⁸ RP 72/2002 rd s. 126.

20.2.3 Tolkutredningens slutsatser om anhörigtolkning

Tolkutredningen konstaterade att den gällande uppfattningen är att tolkning med stöd av anhöriga normalt sett inte ska ske. Tolkutredningen lyfte även fram att det finns positiva aspekter av anhörigtolkning och att individers behov av stöd och hjälp från vänner och nära anhöriga i kontakt med myndigheter och offentliga verksamheter är en viktig faktor att väga in också i de sammanhang då kvalificerad tolkning krävs. Samtidigt måste förvaltningen uppmärksamma de problem med opartiskhet, språk och terminologi som kan finnas med att anhöriga används som tolkar, bland annat ur ett jämställdhetsperspektiv. Användandet av en yrkesverksam tolk kan vara avgörande för att kunna ta tillvara den enskildes rätt och garantera kvalitet i myndighetsutövningen. Anhörigstöd får därför enligt Tolkutredningen inte ersätta anlitandet av yrkesverksamma tolkar. Tolkutredningen poängterar vidare att anhöriga och vänner även fortsättningsvis kan fylla viktiga funktioner som stöd vid olika typer av samhällskontakter, men de ska inte agera tolk.

20.2.4 Vad menar utredningen med anhörigtolkning?

I utredningsdirektiven pekas särskilt på situationen då *anhöriga* och andra *närstående* tolkar. Socialstyrelsen definierar anhörig som en person inom familjen eller bland de närmaste släktingarna. Närstående är enligt Socialstyrelsen en person som den enskilde anser sig ha en nära relation till⁹.

Vad gäller anhörigtolkning och den problematik som lyfts i direktiven gällande hedersrelaterat våld och förtryck menar utredningen dock att det finns anledning att bredda perspektivet. Hedersrelaterat våld och förtryck kan nämligen utföras av någon som varken befinner sig i kretsen av anhöriga eller närstående utifrån Socialstyrelsens definitioner. Våldet och förtrycket kan spänna över flera olika relationer i en familj. Släktingar eller andra personer utanför den allra närmaste familjen kan vara förövare, både direkt genom att utöva eller uppmana till våld och förtryck, och mer indirekt genom att skydda förövare och förhålla sig passivt till bevitnade övergrepp. Utomstående utanför den närmaste familjen eller släkten kan också ha en roll i att utöva

⁹ Socialstyrelsen (2026).

kontroll över, hota eller trakassera en eller flera utsatta personer i en familj för att de inte anses följa kollektivets rådande normer¹⁰.

Enligt utredningens mening vore det därför allt för begränsande att i detta sammanhang enbart utforska problematiken kring att anhöriga och andra närstående tolkar. Det saknas dock ett lämpligt begrepp som samlar de kategorier av vuxna personer som, utan att göra det yrkesmässigt, tolkar åt andra. Utöver anhöriga och närstående kan det röra sig om bekanta men också personer som är helt okända för den som samtalet ska tolkas åt. Det kan alltså inte uteslutas att även personer utanför kretsen av anhöriga och närstående kan utföra hedersrelaterat förtryck genom att tolka åt den utsatta personen.

För att inte tynga ner texten mer än nödvändigt bedömer utredningen att det behövs ett begrepp som omfattar alla kategorier av vuxna medföljande som tolkar. Eftersom begreppet *anhörigtolkning* redan är etablerat bedömer utredningen att det är lämpligt att fortsatt använda detta, dock med den extensiva innebörd att all tolkning som inte utförs mot ersättning av en vuxen person omfattas. Med begreppet *anhörig* avses i följande delar av detta kapitel samtliga vuxna som agerar tolk utan att erhålla ersättning från en myndighet.

20.2.5 Myndigheter kan redan avstå från att använda en anhörig som tolk

Utredningens bedömning

Gällande rätt möjliggör redan för myndigheter att neka en anhörig att tolka om den anhöriga inte kan anses vara lämplig för uppdraget.

Frågan som utredningen har att hantera är om anhöriga ska kunna nekas som tolk vid myndighetskontakter, och i så fall föreslå i vilka situationer det ska vara möjligt.

Utredningen konstaterar att situationerna som anhöriga tolkar vid skiljer sig i betydande omfattning. Det kan röra sig om allt från en tidsbokning till ett helt besök hos en läkare. Det kan vidare konstateras att anhörigtolkning i första hand riskerar att orsaka allvarliga

¹⁰ Nationellt centrum för hedersrelaterat våld och förtryck (2026).

konsekvenser för den enskilda när den fråga som avhandlas är av särskild vikt, som när den gäller den enskildes rättigheter eller hälsa. Risker med anhörigtolkning föreligger därmed främst inom ramen för ärendehandläggning vid myndigheter, i domstolarnas rättskipande verksamhet och inom ramen för hälso- och sjukvården samt tandvården. I detta avsnitt redogör utredningen därför för vilka möjligheter att begränsa anhörigtolkning som myndigheterna i dagsläget har inom ramen för dessa verksamheter.

Handläggning av ärenden enligt förvaltningslagen

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 3.6.1 regleras rätten till tolk i samband med ärendehandläggning hos myndigheter i 13 § FL.

Det är alltid myndigheten som avgör om och i vilken utsträckning det finns ett behov av tolk eller översättning i det enskilda ärendet.¹¹ Bedömningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Behovskriteriet i paragrafen ger dock utrymme för myndigheterna att i vissa fall avstå från tolkning eller översättning. Det obligatoriska kravet ska bedömas på grundval av den enskildes behov av att kunna ta till vara sin rätt. Denna kvalificering skapar bedömningsutrymme för myndigheten att pröva behovet bland annat utifrån ärendets art och sakens betydelse för den enskilde. Vid bedömningen av behovet av tolkstöd i ett enskilt fall kan en myndighet väga in om den har egen personal med tillräckliga språkkunskaper för att kunna tillgodose den enskildes behov.¹² Den kan också väga in om partens ombud eller biträde har sådana språkkunskaper att myndigheten till exempel kan avstå från att översätta handlingarna i ärendet.¹³

I äldre förarbeten till den tidigare förvaltningslagen konstateras att en myndighet som gör bedömningen att en tolk behöver anlitas måste se till så att tolken är tillräckligt kvalificerad och även i övrigt är lämplig för uppgiften.¹⁴ Om den som har fått i uppdrag att vara tolk under handläggningen av något skäl visar sig olämplig för uppdraget, kan myndigheten entlediga tolken och utse någon annan

¹¹ Jfr prop. 2016/17:180 s. 84 f. samt Lundmark och Säfsten (2024), kommentar till 13 § FL.

¹² Prop. 2016/17:180 s. 84–85 och 299.

¹³ Lundmark och Säfsten (2024), kommentar till 13 § FL.

¹⁴ Prop. 1985/86:80 s. 28.

i stället.¹⁵ Från rättssäkerhetssynpunkt är det även av vikt att tolkens neutralitet inte ska kunna ifrågasättas.¹⁶

Det kan alltså konstateras att en myndighet som har gjort bedömningen att en tolk behöver anlitas kan entlediga tolken om han eller hon av något skäl, exempelvis bristande neutralitet, inte bedöms vara lämplig för uppdraget. I de fall en myndighet initialt bedömt att den enskildes behov av tolk kan tillgodoses av en anhörig som deltar i mötet som ombud, biträde eller stödperson har myndigheten inte anlitat en tolk. Om myndigheten senare bedömer att den anhörige saknar kompetens eller av andra skäl inte är lämplig som tolk kvarstår den enskildes behov av tolk för att kunna ta till vara sin rätt. Även om myndigheten formellt sett inte kan entlediga den anhörige åligger det därmed myndigheten att i dessa fall anlita en egen tolk. En skyldighet att anlita en egen tolk föreligger även i de fall myndigheten redan på förhand känner till eller misstänker att den anhörige inte är tillräckligt kvalificerad och i övrigt lämplig för att bistå den enskilde och myndigheten med tolkning.

Det grundläggande syftet med regleringen om tolk är att säkerställa att en enskild ska kunna förstå ärendets innehåll och själv göra sig förstådd så att allt relevant material kan beaktas när ett beslut ska fattas.¹⁷ Det innebär enligt utredningens mening att myndigheten måste kunna försäkra sig om att denna förståelse kan uppnås även om myndigheten bedömer att det finns utrymme för att avstå från att anlita tolk och i stället låta en anhörig tolka i en viss situation. Om myndigheten känner till eller misstänker att det förekommer våld och förtryck i relationen mellan den enskilde och en medföljande anhörigtolk kan myndigheten inte försäkra sig om att tolkningen sker på ett fullgott sätt i enlighet med bestämmelsens syfte. Utredningen gör därför bedömningen att en myndighet redan i dag är förhindrad att låta en anhörig som är olämplig för uppdraget, exempelvis på grund av hedersrelaterat våld eller förtryck, tillgodose den enskildes behov av tolkning. Detta gäller dels vid den initiala bedömningen av om tolk behöver anlitas enligt 13 § FL, dels vid en senare bedömning om den anhöriga fortsatt kan användas som tolk.

¹⁵ Lundmark och Säfsten (2024), kommentar till 13 § FL.

¹⁶ Lundmark och Säfsten (2024), kommentar till 13 § FL.

¹⁷ Prop. 2016/17:180 s. 84.

Särskilt om brottsbekämpande myndigheters ärendehandläggning

Brottsbekämpande myndigheter omfattas inte av bestämmelsen om rätt till tolk enligt 13 § FL (se avsnitt 3.6.1), vilket innebär att resone-mangen i föregående avsnitt inte innefattar exempelvis Polismyndig-heterna och Åklagarmyndigheten.

Som anges i avsnitt 3.6.4 omfattas de brottsbekämpande myndig-heterna dock i fråga om tolk under förundersökningen av 5 kap. 6 § RB. Enligt den bestämmelsen ska den tolk som förordnas i första hand vara *auktoriserad* (se vidare avsnitt 3.5.2 angående auktorisation av tolkar). I annat fall ska en annan lämplig person förordnas (5 kap. 6 § andra stycket RB). Om en person står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes till-förlitlighet får han eller hon dock inte anlitas som tolk (5 kap. 6 § fjärde stycket RB).

Någon gång kan det vara tillräckligt att till exempel en anhörig till en part biträder med tolkning. Den som hjälper till på detta sätt bör dock inte förordnas till tolk. Det är ju i dessa fall ytterst svårt att bedöma personens kvalifikationer. Han eller hon kan i regel inte heller anses ojävig på det sätt som krävs i fjärde stycket. Av detta följer att denna lösning bör tillgripas endast i undantagsfall, till exempel när den som ska höras visserligen hjälpligt behärskar svenska språket men kan behöva hjälp med förklaring av vissa ord eller uttryck.¹⁸

Utifrån det som angetts ovan bedömer utredningen att den regler-ing som gäller i dag förutsätter att en anhörig som används som tolk i den brottsbekämpande verksamheten dels ska bedömas vara lämplig, dels inte får användas för mer än enklare tolkning i undantagsfall. Det innebär dels att en person som misstänks vara olämplig, exem-pelvis på grund av hedersrelaterat förtryck, inte ska användas som tolk. Oavsett vad bedömer utredningen att en anhörig inte bör tolka när det som avhandlas kan vara avgörande för en enskilds rättigheter.

Domstolarnas rättskipande verksamhet

I allmänna domstolar tillämpas, i likhet med de brottsbekämpande myndigheterna, 5 kap. 6 § RB. Det innebär att samma slutsats kan dras avseende de allmänna domstolarna, nämligen att enbart anhöriga

¹⁸ Fitger m.fl. (2024), kommentar till 5 kap. 6 § RB.

som bedöms vara lämpliga för uppdraget i enstaka undantagsfall kan utföra enklare tolkning i sådan verksamhet.

När det gäller förvaltningsdomstolarna gäller i stället 50 § FPL. Bestämmelsen motsvarar den som gäller i rättegångsbalken, vilket innebär att auktoriserad tolk i första hand ska anlitas och i andra hand en annan lämplig person (50 § tredje stycket FPL). I enklare mål kan det många gånger vara tillräckligt att till exempel en anhörig till en part biträder med tolkning. Den som är behjälplig på detta sätt bör dock inte förordnas till tolk. I stället får förhållandena i dessa fall anses vara sådana att det inte finns behov av att anlita tolk. Den anhörige får i dessa fall betraktas som biträde.¹⁹ Den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet får dock inte anlitas som tolk (50 § fjärde stycket FPL). Exempel på omständigheter som kan göra en tolk obehörig kan vara att part och tolk kommer från länder med starka politiska meningsmotsättningar eller att det föreligger starka religiösa skillnader mellan olika folkgrupper i ett land med ett och samma språk²⁰. Centralt är givetvis att tolkens neutralitet inte ska kunna ifrågasättas. JO har riktat kritik mot en rådman som tillåtit en part i ett LVU-mål att biträda rätten som tolk vid den muntliga förhandlingen. Vid målet tilläts ett barn agera som tolk åt sin mor, vilket enligt JO inte var förenligt med förevarande bestämmelse²¹.

Utredningen bedömer utifrån vad som angetts ovan att det är tydligt att en anhörig som inte bedöms lämplig, exempelvis på grund av dennes hedersförtryck mot den enskilde, inte får anlitas som tolk i förvaltningsdomstol.

Hälso- och sjukvården samt tandvård

Som tidigare konstaterats saknas en uttrycklig bestämmelse om rätt till tolk i hälso- och sjukvårdslagen, patientlagen och tandvårdslagen. Som utredningen har fört fram i avsnitt 3.6.6 regleras dock vissa principer och rättigheter i nämnda lagstiftningar som utgör en indirekt rätt till tolk. Det rör sig om likställighetsprincipen som innebär att vård ska ges på lika villkor för hela befolkningen samt patientens rätt till information om sitt hälsotillstånd och tandhälsotillstånd och de

¹⁹ von Essen (2025), kommentar till 50 § FPL.

²⁰ Jfr Justitieombudsmannen (1974).

²¹ Justitieombudsmannen (2010).

metoder som finns för undersökning, vård och behandling (se avsnitt 3.6.6). Vård ska ges på lika villkor utan hinder av exempelvis språk. Dessutom ska den som ger informationen inom hälso- och sjukvården så långt som möjligt försäkra sig om att mottagaren har förstått innehållet i och betydelsen av den lämnade informationen. För att patientlagens bestämmelser om samtycke, delaktighet och valmöjligheter ska få genomslag i praktiken krävs en dialog, som bara kan komma till stånd om mottagaren förstår den information som ges. I kravet på att patienten ska visas omsorg och respekt ligger bland annat att informationen till patienten ska ges under sådana yttre förhållanden att patienten rimligen kan förväntas tillgodogöra sig den²².

Till skillnad mot de sektorer som redogjorts för i föregående avsnitt saknas särskilda resonemang om lämpligheten av att anhöriga i vissa fall tolkar åt patienter i hälso-, sjuk- och tandvården. Av vad som redogjorts för i avsnitt 4.1.1 är det dock inte ovanligt att så sker. Trots avsaknaden av bestämmelser och förarbetsuttalanden som behandlar frågan bedömer utredningen att det av gällande lagstiftning om hälso-, sjuk- och tandvård indirekt kan utläsas att anhöriga som på något sätt bedöms vara olämpliga inte ska användas som tolk.

Enligt utredningens mening är det nämligen av särskilt stor vikt att det så långt som möjligt går att säkerställa att patient och sjukvårdspersonal förstår varandra. Om den som tolkar utlämnar information alternativt förvränger eller lägger till information finns stora risker för att vården får ett felaktigt underlag att besluta om exempelvis vårdinsatser och medicinering utifrån. Konsekvensen av det kan bli förödande för patienten, som kanske går miste om en viss vårdinsats eller medicinering som i vissa fall kan vara livsavgörande.

Om en läkare, trots misstanke om att tolkningen inte skulle ske på ett korrekt sätt, skulle låta en anhörig tolka åt en patient är detta enligt utredningen i strid med såväl likställighetsprincipen som rätten till information enligt hälso- och sjukvårdslagen, patientlagen och tandvårdslagen. Att medvetet ta risken att patienten inte får rätt vårdinsatser på grund av bristande tolkning innebär att patienten riskerar att få sämre rätt till vård än andra, vilket bryter mot likställighetsprincipen. Samtidigt kan patienten knappast anses få sin rätt till information uppfylld när misstanke finns om att information kan utlämnas eller förvanskas. Den aktuella läkaren kan inte heller anses

²² Johnsson och Sverne Arvill (2025), kommentar till 3 kap. 7 § patientlagen.

så långt som möjligt ha försäkrat sig om att mottagaren har förstått innehållet i och betydelsen av den lämnade informationen. Av samma skäl är det tveksamt om det går att försäkra sig om att patientlagens bestämmelser om samtycke, delaktighet och valmöjligheter kan få genomslag i praktiken när en anhörig som kan misstänkas utsätta patienten för våld och förtryck anförtros rollen som tolk vid ett vårdmöte.

Eftersom vårdpersonal enligt utredningens mening skulle bryta mot såväl likställighetsprincipen som bestämmelser om rätt till information för patienten enligt hälso- och sjukvårdslagen, patientlagen samt tandvårdslagen anser utredningen att de redan i dagsläget finns begränsningar mot att använda anhöriga som inte kan anses vara lämpliga som tolk.

Befintlig reglering är tillräcklig för att begränsa möjligheten att använda anhöriga som tolk

Utifrån vad som redogjorts för ovan kan utredningen sammantaget konstatera att det redan enligt gällande rätt finns stora möjligheter för myndigheter att neka en anhörig att tolka för en enskild person om den anhöriga inte kan anses vara lämplig för uppdraget. En anhörig som bedöms vara olämplig för uppdraget ska inte användas som tolk när frågan som ska avhandlas är av vikt för den enskilde, som när det är fråga om myndighetsutövning, när den enskilde ska utkräva en rättighet eller när frågan gäller vård och hälsa. Med det sagt bedömer utredningen dock att befintlig reglering på ett tydligare sätt hade kunnat ge stöd för och underlättat bedömningen av möjligheten att neka en olämplig anhörig att tolka. Enligt utredningens bedömning ger befintlig lagstiftning ett allt för stort utrymme för skönsmässiga bedömningar, vilket knappast är önskvärt.

Det kan därför hävdas att en bestämmelse som reglerar en möjlighet att neka anhöriga som bedöms olämpliga för uppgiften att tolka hade gett ett tydligare stöd för tillämpningen att landa i den bedömningen. Som princip gäller dock att en sak inte ska regleras två gånger. Det innebär att där det redan finns bestämmelser som reglerar ett förhållande ska det anses vara tillräckligt. Att reglera en generell möjlighet att neka en anhöriga som tolk skulle innebära en dubbelreglering i förhållande till i föregående avsnitt nämnda bestämmelser.

20.2.6 Anhörigtolkning är en del av en större problematik

Utredningens bedömning

Frågan om möjlighet för myndigheter att neka ombud, biträden och stödpersoner när det utifrån ett jämställdhetsperspektiv, inklusive frågan om hedersrelaterat våld och förtryck, kan anses vara olämpligt att de medverkar vid ett myndighetssammanträde bör utredas i särskild ordning.

Även om utredningen har bedömt att befintlig reglering är tillräcklig för att begränsa möjligheten att använda anhöriga som tolkar finns det anledning att se frågan ur ett större perspektiv. Utredningen konstaterar nämligen att den problematik som redogjorts för tidigare i detta avsnitt inte bara riskerar att uppstå i en tolkningssituation. Enskilda kan nämligen ta med sig anhöriga till myndighetssammanträden i andra roller än som tolk. Detta kan i sig vara problematiskt, då det kan uppstå situationer när det är svårt för myndighetshandläggaren att bedöma och förhålla sig till vilken roll den anhöriga ska inneha under mötet i förhållande till den enskilde. Med tanke på att olika roller har olika funktioner och innebörd är det dock av vikt att klargöra hur det förhåller sig.

En enskild som är part i ett ärende kan välja att anlita en anhörig som ombud eller biträde (14 § första stycket FL). *Ombud* är den som har en annan persons fullmakt att föra talan i den andres ställe. Den som har ett sådant uppdrag ska med andra ord vara behörig att även i huvudmannens frånvaro vidta åtgärder som är bindande för huvudmannen²³. Ett *biträde* hjälper sin huvudman under processen utan att ha rätt att uppträda i huvudmannens ställe.

Om ett ombud eller biträde bedöms vara olämplig för sitt uppdrag får myndigheten besluta att han eller hon inte längre får medverka i ärendet (14 § FL). Hänsyn bör bland annat tas till ombudets eller biträdets omdöme, kunnande och erfarenhet. I enklare fall möter det normalt inte något hinder att en nära anhörig utan juridisk utbildning eller någon annan allmänt förständig person uppträder som ombud.²⁴

²³ Jfr om rättegångsombud 12 kap. 14 och 21 §§ RB.

²⁴ Prop. 2016/17:180 s. 300.

Att avvisa någon som ombud enbart på grund av ett släktförhållande har inte ansetts vara tillåtet.²⁵

Enligt utredningen är det tänkbart att en anhörig som anlitas som ombud eller biträde skulle kunna bedömas vara olämplig för sitt uppdrag om han eller hon misstänks för, eller kan konstateras, utöva våld eller förtryck mot den enskilde. Myndigheterna skulle i så fall redan i dagsläget ha möjlighet att neka ett ombud eller biträde på sådan grund. Det kan dock inte helt säkert konstateras att en sådan bedömning ryms inom ramen för gällande rätt.

Det bör vidare uppmärksammas att ett ombud eller biträde är en person som företräder den enskilde i juridisk mening, vilket inte ska förväxlas med en så kallad *stödperson*. En stödperson kan vara till exempel en vän eller en anhörig och har till uppgift att ge personligt stöd. Det finns inte några bestämmelser i förvaltningslagen som hindrar att en enskild har sällskap av någon anhörig eller en vän vid ett sammanträde. Däremot kan sekretesskäl mana till försiktighet och begränsa den information som kan lämnas inför en stödperson. Att så är fallet motiverar dock inte att en stödperson helt förbjuds att närvara²⁶.

I 14 § FL regleras alltså enbart myndigheternas möjlighet att neka en person att medverka som ombud eller biträde. En stödperson omfattas inte av bestämmelsen. Det innebär enligt utredningens mening att det saknas stöd för en myndighet att neka en stödperson som den enskilde säger sig vilja ha med sig att medverka vid ett myndighets-sammanträde. Detta gäller även när det föreligger misstanke om hedersrelaterat våld och förtryck.

Utredningen kan sammantaget konstatera att en person kan följa med en enskild till ett myndighetssammanträde i olika roller. Utöver att agera tolk kan personen anlitas som ombud eller biträde samt följa med som stödperson. I samtliga fall möjliggörs för personen att på olika sätt utöva kontroll och makt, om så bara genom sin blotta närvaro. Den problematik som lyfts fram i utredningens direktiv är därför inte begränsad till situationen när våld och förtryck utövas i samband med just tolkning.

Utredningen kan vidare konstatera att om det skulle finnas en möjlighet för myndigheter att neka ett ombud, ett biträde eller en stödperson, när det bedöms vara olämpligt att denne medverkar vid

²⁵ Justitieombudsmannen (1992).

²⁶ Justitieombudsmannen (2013) med hänvisning till Justitieombudsmannen (1992).

en muntlig kontakt med en enskild, bör frågan om sådana personer ska tillåtas tolka inte heller aktualiseras.

För att komma till rätta med den större problematiken anser utredningen att en översyn behöver göras gällande möjligheten för myndigheter att neka ombud, biträden och stödpersoner när det utifrån ett jämställdhetsperspektiv, inklusive frågan om hedersrelaterat våld och förtryck, kan anses vara olämpligt att de medverkar vid ett myndighetssammanträde. En sådan översyn ryms dock inte inom ramen för denna utrednings uppdrag. Utredningen bedömer därför att denna fråga bör utredas i särskild ordning.

DEL 3

Gemensamma överväganden

Denna del innehåller överväganden som är gemensamma för de uppdrag där utredningen lämnat förslag. De gemensamma övervägandena rör alltså förslag kopplade till uppdraget om tolkavgift och uppdraget om förbud mot att använda barn som tolk.

I kapitel 21 avhandlas ikraftträdande och behov av övergångsbestämmelser avseende de författningsförslag utredningen lämnat.

I kapitel 22 återfinns en analys av förslagets konsekvenser. Konsekvensanalysen är indelad i två delar. Konsekvenserna av förslagen kopplade till lagen om tolkavgift återfinns i avsnitt 22.2. Konsekvenserna av lagen om förbud mot att använda barn som tolk återfinns i avsnitt 22.3.

I kapitel 23 återfinns författningskommentaren.

21 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

21.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag

Den nya lagen om tolkavgift med tillhörande förordning, den nya lagen om förbud mot att använda barn som tolk och de föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen, skollagen och förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska träda i kraft den 1 januari 2028.

De föreslagna författningarna och författningsändringarna bör enligt utredningen tillämpas så snart som möjligt. Utredningen föreslår därför att den nya lagen om tolkavgift med tillhörande förordning, den nya lagen om förbud mot att använda barn som tolk, och de föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen, skollagen och förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska träda i kraft den 1 januari 2028.

21.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag

Lagen om tolkavgift ska endast gälla vid handläggning av ärenden som inletts efter att lagen trätt i kraft.

Om tolk använts inom ramen för handläggningen av ett ärende som inletts före ikraftträdandet har den enskilde inte haft fog för att utgå från att en tolkavgift kommer att tas ut. För att tillgodose kravet på förutsebarhet ska lagen om tolkavgift därför endast gälla vid handläggning av ärenden som inletts efter att lagen trätt i kraft.

22 Konsekvensutredning

22.1 Inledning

Konsekvenserna av utredningens förslag ska redovisas i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och kommittéförordningen (1998:1474).

Av utredningens direktiv framgår att 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 barnkonventionen 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.

Om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.¹

Utredningen lämnar dels förslag om införande av en tolkavgift, dels förslag om förbud mot barntolkning. Då förslagen kan genomföras oberoende av varandra är konsekvensutredningen uppdelad i två delar. Konsekvenserna av förslaget om tolkavgift behandlas i avsnitt 22.2, och konsekvenserna av förslaget om förbud mot barntolkning behandlas i avsnitt 22.3.

¹ 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

22.2 Förslaget om tolkavgift

22.2.1 Problembeskrivning och alternativ

Problembeskrivning

I utredningens direktiv anges att det integrationspolitiska målet bör återspeglas i användandet av tolk inom det offentliga. Att kunna svenska är en grundläggande 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 tolkavgift tydliggörs samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska.

Samtidigt framhåller direktiven att användandet av tolk inom det offentliga kan minska risken för missförstånd, minska behovet av kompletterande kontakter eller underlag och på andra sätt medföra att onödigt administration och långa handläggningstider undviks. Enligt regeringen finns det därmed behov av att utreda förutsättningarna för och utformningen av en ändamålsenlig tolkavgift vid kontakter mellan enskilda och det offentliga.

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

Nollalternativet

Mot bakgrund av den problembeskrivning som framgår av utredningens direktiv finns det anledning att framhålla att det i dag saknas kunskap om hur stor andel av den utrikes födda delen av befolkningen som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk.² Regeringen har dock gett Statistiska centralbyrån i uppdrag att utföra en förstudie om uppföljning av hörförståelse och muntlig förmåga.³ Inom ramen för uppdraget ska Statistiska centralbyrån lämna förslag på en uppföljning som ska mäta kunskaper i svenska språket som är nödvändiga för ett framgångsrikt deltagande i samhälls- och arbetslivet. Målgruppen för uppföljningen ska vara den vuxna utrikes födda befolkningen i Sverige.

² Som utredningen framhållit i avsnitt 11.2.4 saknas det vidare aktuella heltäckande uppgifter om hur stor andel av de som har rätt till sfi-utbildning som faktiskt deltar.

³ Regeringsuppdrag till Statistiska centralbyrån (13 februari 2025).

I uppdragsbeskrivningen framhåller regeringen att uppföljning av utrikes föddas kunskaper i svenska, såväl läsförståelse som hörförståelse och muntlig förmåga, är viktig för att åstadkomma en förbättrad uppföljning av integrationen och en ökad träffsäkerhet i de insatser som erbjuds.

I detta sammanhang bör det även framhållas att det saknas uppgifter om hur samhällets tolkkostnader fördelar sig mellan utrikes födda som nyligen anlänt till Sverige, och utrikes födda som varit folkbokförda i landet en längre tid.

Sammantaget är det därför inte möjligt att fastställa hur stor del av den utlandsfödda befolkningen som faktiskt har behov av stärkta incitament för att lära sig svenska. Eftersom problemets omfattning därmed är oklart är det svårt att uppskatta vilka effekter som uppstår om någon tolkavgift inte införs. Ytterligare en aspekt som försvårar denna bedömning är det faktum att införandet av en tolkavgift endast är en av flera åtgärder som nyligen vidtagits, eller som kan komma att vidtas, i syfte att få fler att lära sig svenska (se avsnitt 7.1). Vilka effekter som uppstår vid ett nollalternativ kommer därmed delvis att bero på vilka av de planerade åtgärderna som införs. Klart är dock att det nuvarande behovet av att stärka incitamenten för den enskilde att lära sig svenska kommer att minska ju fler av dessa åtgärder som genomförs.

Det bör dock framhållas att i förhållande till dessa andra åtgärder kommer tolkavgiften i flera fall att påverka incitamenten för större delar av befolkningen. Förslaget om aktivitetskraven gäller till exempel endast för mottagare av försörjningsstöd och de föreslagna kraven på svenskkunskaper för förvärv av permanent uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap gäller endast de som inte redan innehar ett permanent uppehållstillstånd respektive medborgarskap.

I förhållande till nollalternativet bör det slutligen framhållas att myndigheter i framtiden, åtminstone i mindre komplexa sammanhang, kan komma att ersätta mänskliga tolkar med maskintolkning. I hur stor omfattning detta kan komma att ske avgörs såväl av den tekniska utvecklingen som av frågor om etik, transparens, dataskydd och sekretess. Om det sker en mer omfattande övergång från mänskliga tolkar till maskintolkning kan det incitament att lära sig svenska som följer av införandet av en tolkavgift dock komma att försvagas betydligt.

Alternativa åtgärder

Begränsningar som följer av utredningens direktiv och gällande rätt

Det följer av utredningens direktiv att uppdraget är begränsat till att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska genom att lämna förslag som innebär att den enskilde som utgångspunkt får betala en tolkavgift. Utredningen ska därmed inte överväga alternativa åtgärder för att stärka incitamenten för den enskilde att lära sig svenska.

Av utredningens direktiv följer vidare att uppdraget inte omfattar teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning, och inte heller översättning. Uppdraget omfattar inte heller tolkning som har sin grund i lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Därutöver föreligger rättsliga hinder som begränsar möjligheten att ta ut en tolkavgift i flera fall. Som framgår av avsnitt 9.1–9.4 har utredningen bedömt att sådana rättsliga hinder följer av Nordiska språkkonventionen, asylprocedurförordningen, brottsofferdirektivet och direktivet om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Utredningen har även bedömt att det kan strida mot barnkonventionen att ta ut tolkavgift vid ärenden som rör barn (se avsnitt 9.6.1).

Alternativa åtgärder som övervägts

Som framgår ovan följer det av utredningens direktiv att utredningen ska lämna förslag som innebär att den enskilde som utgångspunkt får betala en tolkavgift. Utredningen har därför endast övervägt alternativa sätt att utforma regleringen av tolkavgiften.

Utgångspunkten för dessa överväganden har varit att förslagen som lämnas ska vara proportionerliga och därmed inte gå längre än vad som är nödvändigt för att sammantaget skapa ett tydligt budskap om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska. Det har vidare varit en utgångspunkt att valet av de åtgärder som krävs för att nå denna nivå av tydlighet ska avgöras av vilka åtgärder som bedöms vara mest samhällsekonomiskt kostnadseffektiva. I detta sammanhang bör det särskilt framhållas att syftet med tolkavgiften inte är att fullt ut ersätta det offentliga för dess tolkkostnader.

Mot den bakgrunden har utredningen i sin analys i flera fall kommit fram till att nackdelarna är så stora att det inte är ändamålsenligt att införa en tolkavgift och därför valt att undanta flera verksamhetsområden. Ytterligare undantag har därutöver varit nödvändiga till följd av de rättsliga hinder mot tolkavgift som föreligger enligt EU-rätten och internationella konventioner. Sammantaget innebär detta att det vid betydande delar av den offentliga tolkanvändningen inte kommer att tas ut någon tolkavgift. Skälen till att utredningen valt att föreslå undantag framgår av avsnitt 9.1–9.13.

Utredningen har även övervägt ytterligare begränsningar. I avsnitt 8.1 framgår varför utredningen bedömt att det inte är ändamålsenligt att utforma regleringen så att tolkavgift enbart tas ut av sådana myndigheter som använder tolk i stor utsträckning. Skälen till att utredningen valt att inte begränsa tillämpningsområdet till att endast omfatta ärenden som den enskilde själv initierat återfinns i avsnitt 11.4.

22.2.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Samhällsekonomiska vinster

Det finns visst stöd för att införandet av en tolkavgift kommer att utgöra ett verkningsfullt incitament för utrikes födda att lära sig svenska snabbare (se avsnitt 6.3.5). Som framhållits ovan i avsnitt 22.2.1 är det dock inte möjligt att fastställa hur stor del av den utrikesfödda befolkningen som efter sex år i Sverige inte behärskar svenska tillräckligt väl för att klara sina myndighetskontakter utan tolk. Problemet omfattning är därmed oklart och det går därför inte att uppskatta hur många som faktiskt har behov av ytterligare incitament att lära sig svenska snabbare.

Enligt utredningens förslag kommer det offentliga att även fortsättningsvis tillhandahålla kostnadsfri tolk under de första sex åren i Sverige. Under denna första period är det enbart informationen om att tillgången till kostnadsfri tolk kommer att upphöra efter en initial period som skapar ytterligare incitament att lära sig svenska. När den enskilde varit folkbokförd i mer än sex år, och avgiften börjar tas ut, förstärks incitamentet. Eftersom det inte är möjligt att fastställa hur stor del av myndigheternas tolkanvändning som avser ärenden med enskilda som varit folkbokförda i mer än sex år är det dock inte möjligt att bedöma hur många som kommer att omfattas av det

förstärkta incitament som avgiftsuttaget utgör. Hur det förhåller sig i detta avseende kommer dock att kunna analyseras i nära anslutning till ikraftträdandet eftersom den föreslagna övergångsregeln endast innebär att lagen inte gäller ärenden som inletts före ikraftträdandet. Om övriga villkor är uppfyllda kommer enskilda som varit folkbokförda i mer än sex år vid ikraftträdandet därmed att behöva betala tolkavgift direkt.

Det är vidare svårt att uppskatta hur många inom den del av den utrikes födda befolkningen som inte lärt sig svenska efter sex år i Sverige som till följd av tolkavgiften faktiskt kommer att öka sina ansträngningar för att lära sig svenska. Hur starkt incitamentet att lära sig svenska som följer av tolkavgiften blir kommer också att skilja sig åt. Det är till exempel inte troligt att tolkavgiften kommer att påverka en enskild som efter sex år i Sverige förväntar sig ha behov av få eller inga muntliga myndighetskontakter i framtiden.

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget bidrar till att en högre andel utrikes födda lär sig svenska, eller lär sig svenska snabbare, men att det inte är möjligt att beräkna omfattningen av detta bidrag. Det är därmed inte heller möjligt att uppskatta de samhällsekonomiska vinster som kan följa av de förbättrade möjligheter till integration som uppstår när de utrikesföddas kunskaper i svenska ökar.⁴ Eftersom det inte är möjligt att fastställa hur stor del av myndigheternas tolkanvändning som avser ärenden med enskilda som varit folkbokförda i mer än sex år är det också svårt att uppskatta statens totala inkomster från tolkavgifterna.

Samhällsekonomiska kostnader

Samhällets direkta kostnader uppstår i första hand som en följd av den administration som krävs för att fastställa om en tolkavgift ska utgå när en tolk har använts. Vid stora delar av det offentligas tolkanvändning är detta dock enkelt att fastställa. För flera av de största tolkanvändarna (se avsnitt 5.1) gäller nämligen generella undantag. Sådana undantag gäller till exempel för

- regionernas användning av tolk inom hälso- och sjukvården samt tandvården

⁴ Se SOU 2024:12 s. 169 f. för en sammanställning över forskning om språkets betydelse för integration.

- domstolarnas användning av tolk i deras rättskipande verksamhet
- Migrationsverkets användning av tolk inom ramen för det administrativa asyلفörfarandet
- kommunernas användning av tolk inom socialtjänsten.

I de fall något av undantagen inte är tillämpligt behöver den myndighet som använt tolk kontrollera om övriga villkor för tolkavgift är uppfyllda. En tolkavgift ska nämligen endast tas ut om myndigheten använt tolk inom ramen för handläggning av ett ärende och i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. Innan en tolkavgift tas ut behöver myndigheten även fastställa om den enskilde som ärendet rör har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år. I de fall det inte redan framgår av handlingarna, eller omständigheterna i övrigt, måste detta kontrolleras i Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Det är inte möjligt att uppskatta antalet ärenden där dessa bedömningar och kontroller behöver göras. Skälet till det är dels att det saknas uppgifter om hur stora delar av den totala tolkanvändningen som omfattas av något av undantagen, dels att antalet tolkade ärenden inte framgår av statistiken över myndigheternas tolkkostnader.

Direkta kostnader uppstår även för att hantera enskildas ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift samt för att administrera fakturering av tolkavgifter.

Därutöver kan indirekta kostnader uppstå. Erfarenheterna från Danmark (se avsnitt 6.3.5) visar till exempel att sådana indirekta kostnader kan följa av att enskilda väljer att avstå från att vända sig till en myndighet. Om tolkavgiften till exempel leder till att enskilda i vissa fall avstår från att vända sig till Arbetsförmedlingen kan det i förlängningen leda till kostnader för såväl den enskilde som för samhället. I avsnitt 13.2.6 har utredningen dock bedömt att den enskilde kommer att väga kostnaden för tolkavgiften mot värdet av den förmån som respektive tillstånd ärendet rör. Utredningen bedömer att värdet av en förmån eller ett tillstånd i många fall överstiger 400 kronor och att fördelarna med myndighetskontakten därmed ofta kommer att väga tyngre. Detta förhållande bidrar till att minska risken för att enskilda väljer att avstå från en myndighetskontakt till följd av tolkavgiften.

Indirekta kostnader kan även uppstå om en myndighetshandläggare avstår från att använda en tolk i syfte att bevara en god relation

med den enskilde eller få den enskilde att komma till ett möte. Detta då ett sådant agerande riskerar att leda till att myndighetens beslut baseras på felaktiga eller bristfälliga uppgifter. I den föreslagna regleringen har dock skyldigheten att ta ut en tolkavgift uttryckligen kopplats till den skyldighet att använda tolk som följer av 13 § första stycket FL. Förslaget medför inte heller någon förändring när det gäller myndigheternas skyldighet att använda tolk. Enligt utredningens bedömning medför detta att risken för att handläggare avstår från att använda tolk i syfte att bevara en god relation med den enskilde, eller få den enskilde att komma till ett möte, är begränsad.

Totala samhällsekonomiska konsekvenser

Sammantaget kan det konstateras att det är förknippat med stora svårigheter att uppskatta förslagets totala samhällsekonomiska konsekvenser. Utredningen bedömer också att de samhällsekonomiska vinster som kan följa av förslagets konsekvenser för den språkliga integrationen kommer att vara svåra att särskilja från konsekvenser som kan följa av andra övervägda åtgärder för att förbättra utrikes föddas språkkunskaper (se avsnitt 22.2.1).

22.2.3 Konsekvenser för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet och målet för arbetet mot utanförskap

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.⁵ Av regeringens kompletterande delmål om språklig integra-

⁵ Målet beslutades av riksdagen 2024, prop. 2023/24:99 utg.omr. 13, bet. 2023/24:FiU21, rskr. 2023/24:241.

tion följer att kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund.⁶

Målet för arbetet mot utanförskap är att antalet människor som lever i utanförskap ska minska, att parallella samhällsstrukturer ska bekämpas, att det egna ansvaret att bli en del av samhället ska uppmuntras samt att människors trygghet och livschanser ska öka.⁷

Genom införandet av en tolkavgift tydliggörs att samhället förväntar sig att den enskilde anstränger sig och tar ansvar för att lära sig svenska. Förslaget om ändring av skollagen innebär att alla som har rätt till sfi kommer att informeras av kommunerna om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av förslaget. Utredningen har även bedömt att

- Migrationsverket inom ramen för sitt nuvarande uppdrag att anordna samhällsintroduktion bör inkludera information även om den nya lagen om tolkavgift och om samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska
- kommunerna bör inkludera information om tolkavgiften och samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska i den samhällsorientering som redan erbjuds
- regeringen inför ikraftträdandet av lagen om tolkavgift bör ge Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att informera berörda utrikesfödda personer över 18 år som är folkbokförda i Sverige om tolkavgiften och om möjligheten att ansöka om undantag.

Utredningen bedömer att informationen om att tillhandahållandet av offentligt finansierad tolk som huvudregel upphör sex år efter folkbokföringen medför att enskilda blir mer benägna att ta del av de språkutbildningar samhället tillhandahåller eller anstränger sig för att på andra sätt lära sig svenska. Förslaget ligger därmed väl i linje med det integrationspolitiska målet och målet för arbetet mot utanförskap som båda framhåller vikten av det egna ansvaret för att bli en del av samhället. Genom att tidsgränsen om sex år är kopplad till den nya regleringen som tidsbegränsar rätten till sfi (se avsnitt 11.2.5) uppnås även en mer enhetlig reglering. Det vill säga, den period då

⁶ Prop. 2024/25:1 utg.omr. 13 avsnitt 3.5.

⁷ Målet beslutades av riksdagen 2023, prop. 2023/24:1 utg.omr. 13, bet. 2023/24:AU1, rskr. 2023/24:102.

samhället finansierar tolkkostnaderna sammanfaller med den period då samhället tillhandahåller insatser för språkinläring.

För personer som redan vid ikraftträdandet varit folkbokförda i minst sex år, och som trots det inte ansträngt sig för att lära sig tillräckligt bra svenska, kan det faktum att detta agerande nu får ekonomiska konsekvenser medföra att de får anledning att ompröva sitt agerande.

Förslaget bedöms bidra till att fler personer än i dag kommer att läsa sfi. Förbättrade kunskaper i svenska språket stärker förutsättningarna för etablering på arbetsmarknaden, egenförsörjning och förbättrad integration i samhället. Sammantaget bedömer utredningen att förslaget förbättrar möjligheten att nå det integrationspolitiska målet och målet för arbetet mot utanförskap.

22.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Jämställdhetsintegrering ska tillämpas i allt arbete som bedrivs i Regeringskansliet. För att regeringen ska ha så goda förutsättningar som möjligt att säkerställa att ett jämställdhetsperspektiv anläggs behöver beslutsunderlag på alla nivåer i statsförvaltningen belysa hur olika förslag och beslut påverkar jämställdheten mellan män och kvinnor samt flickor och pojkar. Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv finns med i alla beslut, på alla nivåer och i alla steg av processen – från förslag, till genomförande och utvärdering.⁸ Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.⁹ Det finns även sju jämställdhetspolitiska delmål:

- En jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.
- Ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.

⁸ Regeringen (2025).

⁹ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

- Jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
- Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
- Jämställd hälsa. Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
- Mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet till kroppslig och psykisk integritet.
- Hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer.¹⁰

Även om förslagen i betänkandet är generellt utformade och ska tillämpas utan åtskillnad av om personen som tolkningen utförs för är en kvinna eller man kan de i vissa avseenden komma att påverka kvinnor och män i olika omfattning.

Som framhålls ovan saknas det uppgifter om hur stor andel av de utrikes födda som efter sex år i Sverige lärt sig tillräckligt bra svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk. Det är därmed inte möjligt att fastställa om det föreligger några skillnader mellan andelen män och kvinnor som har behov av tolk efter sex år. Som framgår av statistiken i avsnitt 11.2.4 är andelen kvinnor som deltar i sfi dock betydligt högre än andelen män. Det är vidare en högre andel kvinnor som avslutat D-kursen med godkänt betyg. Statistik över andelen utrikes föddas deltagande i olika utbildningsformer inom svensk utbildning visar också att det är 23 procent av männen som inte har något registrerat deltagande medan motsvarande andel för kvinnorna är 14 procent.¹¹ Även om männen givetvis kan lära sig tillräckligt bra svenska på andra sätt än genom att delta i sfi och andra utbildningar talar det för att andelen kvinnor som efter sex år i Sverige har behov

¹⁰ Prop. 2025/26:1 utg.omr. 13 avsnitt 5.1 och 5.5.

¹¹ Regeringsuppdrag till Statistiska centralbyrån (13 februari 2025), s. 51.

av tolk kommer att vara lägre än motsvarande andel för männen. Mot denna slutsats talar dock att det bland de invandrade kvinnor som bott i Danmark mellan tre och sju år var 42 procent som angav att de hade behov av tolk medan motsvarande andel bland männen var 28 procent (se avsnitt 6.3.5). Om liknande förhållanden föreligger i Sverige kan det därför tyda på att kvinnor generellt sett använder tolk mer, vilket kan innebära att uttaget av tolkavgift kommer att vara högre bland kvinnor än bland män. Dessutom är arbetslösheten generellt sett större bland utrikes födda kvinnor än utrikesfödda män. Nästan var tredje kvinna född utanför Europa var utanför arbetskraften 2019¹². Arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor är nära fyra gånger högre än bland inrikes födda kvinnor¹³. En grundläggande orsak till att kvinnor och män har skilda möjligheter till lönearbete är att kvinnor tar betydligt större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Detta syns bland annat i uttaget av föräldraförsäkringen^{14 15}.

Det faktum att utrikes födda kvinnor i större utsträckning än utrikes födda män är utanför arbetskraften kan enligt utredningens bedömning bidra till ett större behov av kontakter med myndigheter, bland annat i syfte att söka arbete och ansöka om olika typer av ersättningar. Sammantaget bedömer utredningen att mycket talar för att kvinnor kommer att påverkas av förslaget om tolkavgift i något högre grad än män.

För den del av den utrikes födda befolkningen som inte lärt sig tillräckligt bra svenska efter sex år i Sverige kan förslaget få konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten. Utrikes födda kvinnor har generellt sett lägre inkomst än utrikes födda män. Inkomstskillnaden minskar dock ju längre tid man bott i Sverige. Efter en vistelse-tid på 5–9 år är skillnaden dock fortfarande betydande. 2023 var denna skillnad i inkomst närmare 40 procent.¹⁶ Tolkavgiften kommer därmed att vara mer ekonomiskt betungande för kvinnor än män.

Av statistiken i avsnitt 11.2.4 framgår att elevernas studiebakgrund har stor inverkan på hur lång tid det tar att nå ett godkänt betyg på kurs D i sfi. Kvinnor från länder där det råder mycket stor ojämställdhet mellan könen och där det därför är vanligt att kvinnor helt sak-

¹² Landell (2021).

¹³ Statistiska centralbyrån (2021).

¹⁴ Statistiska centralbyrån (2026).

¹⁵ Jämställdhetsmyndigheten (2023).

¹⁶ Statistiska centralbyrån (2026).

nar utbildning, eller har kortare utbildning än män, bland annat Eritrea, Somalia, Afghanistan och Mali¹⁷, kan därmed komma att ha särskilt svårt att lära sig en tillräckligt bra svenska inom sex år.

Slutligen bör det noteras att det faktum att en tolkavgift inte ska tas ut inom hälso- och sjukvården har störst betydelse för kvinnor. Kvinnor konsumerar nämligen 20 procent mer hälso- och sjukvård än män eftersom de föder barn.¹⁸

22.2.5 Konsekvenser för den personliga integriteten

För utredningens bedömningar avseende konsekvenser för den personliga integriteten hänvisas till avsnitt 17.2.

22.2.6 Konsekvenser för statliga myndigheter

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Förslaget innebär att Specialpedagogiska skolmyndigheten får till uppgift att ansvara för att pröva ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Förslaget innebär att undantag efter ansökan ska beviljas den som till följd av bestående funktionsnedsättning saknar möjlighet att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk.

Avgörande för vilka resurser som krävs för att utföra denna nya uppgift är dels antalet undantagsansökningar som förväntas, dels vilken arbetsinsats som krävs för att bedöma om villkoren för undantag är uppfyllda.

Hur många ansökningar som kan förväntas påverkas av flera osäkra faktorer. Det saknas till exempel kunskap om hur stor andel av de utrikes födda som till följd av bestående funktionsnedsättning saknar möjlighet att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska. Det är vidare svårt att uppskatta hur stor andel av de som uppfyller villkoren för undantag som faktiskt kommer att ansöka. Bedömningen är dock att de som kommer att ansöka om undantag i första hand kommer att vara personer som till följd av redan genomförda utredningar innehar dokumentation som visar att villkoren är uppfyllda. Det

¹⁷ UNESCO (2019) s. 46.

¹⁸ Jämställdhetsmyndigheten (2025).

kommer också att finnas enskilda som visserligen uppfyller villkoren för undantag, men som bedömer sig sakna skäl att ansöka eftersom de sällan eller aldrig deltar i tolkade möten som omfattas av tolkavgiftsregleringen. Så kan till exempel vara fallet för äldre som lider av kognitiva sjukdomar och för vilka tolkning därför enbart sker inom ramen för hälso- och sjukvård eller vid ärenden enligt socialtjänstlagen.

En annan aspekt att väga in vid bedömningen av det förväntade antalet ansökningar är att ett större antal ansökningar kan förväntas ske under de första åren. Skälet till det är att skyldigheten att betala tolkavgift införs med en övergångsregel som endast omfattar ärenden som inlett före ikraftträdandet. Utrikes födda som vid ikraftträdandet redan varit folkbokförda i mer än sex år kommer därför att ha anledning att ansöka om undantag i nära anslutning till ikraftträdandet. Hur stor denna effekt är beror dock delvis på hur denna grupp informeras om den nya regleringen. Utredningen lämnar inget förslag i denna del men har i avsnitt 16.3 bedömt att regeringen bör ge Länsstyrelsen i Västra Götalands län i uppdrag att informera berörda utrikesfödda personer över 18 år som är folkbokförda i Sverige om tolkavgiften och om möjligheten att ansöka om undantag.

Mot bakgrund av den osäkerhet som föreligger bedömer utredningen att det under de två första åren kan röra sig om 300–600 ansökningar per år och att antalet ansökningar därefter minskar till 50–100 per år. För att säkerställa att Specialpedagogiska skolmyndigheten har de initiala resurser som krävs och för att undvika risk för alltför långa handläggningstider anser utredningen att man vid resurstilldelningen bör utgå från att antalet ansökningar ligger i det högre spannet. I de fortsatta beräkningarna kommer utredningen därför att utgå från att antalet ansökningar kommer att vara 600 per år under de två första åren, och därefter 100 per år.

När det gäller frågan om vilka resurser som krävs för att handlägga en ansökan torde det skilja sig mycket mellan olika ärenden. Enklare ärenden kan röra personer med en diagnostiserad kognitiv nedsättning. Mer resurskrävande ärenden kan röra personer med en kombination av olika funktionsnedsättningar som sammantaget leder till att han eller hon saknar möjlighet att förvärva tillräckliga kunskaper i svenska för att klara sina myndighetskontakter utan tolk. Vid bedömningen av dessa ärenden behöver hänsyn även tas till vilka utbildningsinsatser i svenska språket samhället erbjuder den enskilde.

Utredningen bedömer att det i genomsnitt kommer att ta åtta timmar att handlägga en ansökan om undantag. De första två åren kommer den totala handläggningstiden därmed att uppgå till 4 800 timmar och därefter till 800 timmar per år. Detta motsvarar 2,3 årsarbetskrafter de första två åren och därefter 0,4 årsarbetskrafter per år.¹⁹ Specialpedagogiska skolmyndighetens driftkostnad per årsarbetskraft är 1 182 000 kronor.²⁰ Det innebär att kostnaden för de två första åren uppgår till drygt 2 700 000 kronor och att kostnaden därefter uppgår till 450 000 kronor per år.

Under de två första åren kommer Specialpedagogiska skolmyndigheten därutöver att ha initiala kostnader för att administrera förfarandet. Sådana åtgärder kan inkludera att komplettera sin webbplats med flerspråkig information om ansökningsförfarandet, ansökningsblanketter eller en elektronisk ansökningsfunktion. För att underlätta hanteringen för de enskilda som beviljas undantag, samt för myndigheter som behöver ta del av besluten, bör myndigheten dessutom ansluta sig till den myndighetsgemensamma infrastrukturen för digital post (Mina meddelanden) som Myndigheten för digital förvaltning ansvarar för.

Sammantaget bedömer utredningen att Specialpedagogiska skolmyndighetens kostnader uppgår till 3 000 000 kronor de två första åren och därefter till 450 000 kronor per år. Utredningen föreslår därför att Specialpedagogiska skolmyndighetens förvaltningsanslag tillförs 3 000 000 kronor 2028 och 2029 och därefter 450 000 kronor.

Skatteverket

Förslaget innebär att myndigheter som använder tolk inom ramen för ett ärende behöver kontrollera hur länge den som ärendet rör varit folkbokförd i Sverige. I dag är det inte möjligt att via Navet²¹ ta del av historiska uppgifter om folkbokföring längre tillbaka i tiden än tre år.²² Myndigheter som använt tolk kommer dock att behöva uppgifter som visar historiken minst sex år tillbaka i tiden. För att innehållet i Navet ska motsvara det informationsbehov som uppstår

¹⁹ Beräkningen är gjord utifrån att en årsarbetskraft utgör 2 080 timmar.

²⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024) s. 87.

²¹ Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället.

²² Historiken omfattar samtliga uppgifter om en persons folkbokföring under innevarande år och de två näst föregående åren samt den senast ändrade uppgiften dessförinnan. Skatteverket (2009) s. 16.

när tolkavgiften införts krävs det därmed att Skatteverket anpassar Navet. Implementeringen av historik på inflyttningar till Sverige bör göra det möjligt för myndigheter att enkelt kontrollera om en person har varit folkbokförd i mer än sex år. En sådan kontroll ska även vara möjlig i de fall den enskilde avregistrerats från folkbokföringen efter utvandring och sedan folkbokförts på nytt. I dessa senare fall är det dock den totala tiden som folkbokförd som ska kunna kontrolleras (jfr avsnitt 11.2.6).

Skatteverket har uppgett för utredningen att de bedömer att det kommer att ta tre personer 3–6 månader att utveckla Navet på det sätt som krävs.²³ Detta motsvarar 0,75–1,5 årsarbetskrafter.²⁴ Skatteverkets driftkostnad per årsarbetskraft är 1 053 000 kronor.²⁵ Det innebär att kostnaden för att anpassa Navet uppgår till 780 000–1 579 500 kronor.

Uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är till för hela samhällets behov och utredningen lämnar inga förslag som innebär några nya åligganden för Skatteverket. De kostnader som till följd av förslaget uppstår för att utveckla Navet bedöms därmed rymmas inom befintliga kostnadsramar. För att undvika en initial manuell hantering av utlämnandet av historiska inflyttningsuppgifter bör utvecklingen av Navet vara klar i samband med ikraftträdandet.

Domstolar

Som framgår i avsnitt 12.16 ska en tolkavgift inte tas ut i domstolarnas rättskipande verksamhet. Avgifter kan dock komma att tas ut vid förvaltningsärenden hos domstolarna. Vid tolkanvändning inom ramen för domstolarnas förvaltningsärenden uppstår samma konsekvenser för domstolarna som för övriga myndigheter, och för dessa konsekvenser hänvisas därför till avsnittet om konsekvenser för övriga myndigheter. I detta avsnitt behandlas endast förslagets konsekvenser för måltillströmningen.

Utredningens förslag kommer att föranleda att myndigheter fattar beslut som kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det rör sig om beslut om tolkavgift och beslut om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Dessutom bedömer utred-

²³ Skatteverkets underlag till utredningen 2025-12-18.

²⁴ Beräkningen är gjord utifrån att en årsarbetskraft utgör 2 080 timmar.

²⁵ Skatteverket (2024) s. 233.

ningen att myndigheters beslut om att använda tolk kommer att få en annan innebörd om det riskerar att medföra skyldighet att betala tolkavgift. Detta kommer att innebära en viss ökad måltillströmning till allmänna förvaltningsdomstolar, vilket i sin tur medför ökade kostnader för domstolarna.

Mål som rör beslut om tolkavgift

Utredningen har föreslagit att beslut om tolkavgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att en ny typ av mål kommer att behöva hanteras av domstolarna.

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 22.2.1 föreligger stora svårigheter när det gäller möjligheten att bedöma hur många individer som kommer att omfattas av regleringen om tolkavgift. Eftersom sådana svårigheter föreligger går det inte heller att på ett tillförlitligt sätt beräkna hur många beslut om tolkavgift som kan tänkas överklagas.

Utredningen bedömer dock att mycket talar för att det kommer att vara relativt sällsynt att enskilda överklagar beslut om tolkavgift. Dels kommer den eventuella vinsten med att överklaga vara relativt liten i förhållande till insatsen som krävs. Om en domstol skulle bifalla överklagandet innebär det endast att klaganden undgår betalning om 400 kronor i det enskilda fallet. Domen gäller inte som garant för att den enskilde i framtida situationer ska slippa att betala tolkavgifter. Dels kommer beslutet att baseras på mycket konkreta omständigheter utan möjlighet till godtyckliga bedömningar, vilket minskar utrymmet för domstolen att göra en annan bedömning än den som gjorts av beslutande myndighet.

Utredningen bedömer vidare att domstolens prövning enbart kommer att innefatta väl avgränsade frågor som rör processuella frågor under handläggningen. Den typen av bedömningar som kommer att krävas av allmänna förvaltningsdomstolar inom ramen för mål om tolkavgift kommer därför i allt väsentligt att vara enkla och okomplicerade. Det kommer i första hand att röra sig om bedömningar om konkreta förhållanden såsom datum för folkbokföring och huruvida tolkavgiften har beslutats inom ramen för ett ärende. Detta talar för att det kommer att röra sig om mål som orsakar relativt låga handläggningskostnader.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att det sannolikt kommer att röra sig om relativt få överklaganden av denna typ av beslut till allmänna förvaltningsdomstolar. En försiktig uppskattning är att det kommer att röra sig om omkring 50 överklaganden per år. Även om det rör sig om få mål kommer det dock att medföra vissa kostnader för domstolarna.

För att kunna göra uppskattningar av vad kostnaderna för mål om tolkavgift kan tänkas uppgå till för domstolarna har utredningen utgått från vad ett mål i kategorin ”Mängdmål, mål enligt socialtjänstlagen och övriga mål²⁶” i genomsnitt kostar. Under åren 2022–2024 kostade sådana mål i genomsnitt 6 766 kronor per mål.²⁷ Utredningen uppskattar därmed att kostnaderna för att handlägga 50 mål om tolkavgift kommer att uppgå till omkring 340 000 kronor per år. Sådana kostnader bör enligt utredningen rymmas inom domstolarnas befintliga ram.

Mål som rör beslut om att använda tolk

Utredningen bedömer att förslaget om lag om tolkavgift sannolikt även kommer att innebära fler överklaganden av myndigheternas beslut om att använda tolk enligt 13 § första stycket FL. Sådana beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I dagsläget är det ovanligt med mål som avser prövningen av beslut enligt 13 § första stycket FL. De allra flesta domstolsavgöranden som utredningen har kunnat ta del av rör dessutom beslut om att *inte* använda tolk. Det kan dock konstateras att utredningens förslag kommer att innebära att en myndighets beslut att använda tolk enligt 13 § första stycket FL under vissa förutsättningar kommer att medföra en avgift för den enskilde. Eftersom avgiften har en direkt koppling till beslutet enligt 13 § första stycket FL bedömer utredningen att det finns anledning att anta att en ökning kommer ske av överklaganden av sådana beslut. En indirekt effekt av utredningens förslag är alltså att denna typ av mål kommer att öka.

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 22.2.1 är det förenat med betydande svårigheter att bedöma hur stor kretsen av enskilda är som

²⁶ Övriga mål är en kategori dit mål hänförs som inte är tvångsmål, upphandlingsmål, skattemål eller socialförsäkringsmål. Kategorin inkluderar bland annat mål enligt socialtjänstlagen, mål om djurskydd och mål om serveringstillstånd.

²⁷ Sveriges domstolar (2024) s. 158.

kommer att vara aktuella för tolkavgift. Utredningen gör dock – i likhet med mål om tolkavgift – bedömningen att det sannolikt kommer vara relativt ovanligt att sådana beslut överklagas. Även i detta avseende kommer sannolikt arbetsinsatsen att bedömas vara allt för stor i förhållande till eventuella positiva effekter av ett bifall i domstol.

Handläggningen av beslut som överklagas till allmän förvaltningsdomstol bedöms inte heller i detta avseende vara särskilt resurskrävande. Denna typ av mål bör varken innebära genomgång av omfattande underlag eller komplicerade bedömningar. Prövningen kommer i allmänhet att röra en avgränsad fråga, närmare bestämt om myndigheten har haft skäl för att bedöma att den enskilde behöver tolk.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att ökningen av överklaganden av denna måltyp till allmänna förvaltningsdomstolar bör vara relativt blygsam. Hur många tillkommande överklaganden det kommer att röra sig om är som nämnts inte möjligt att avgöra, men en försiktig uppskattning är att det kan röra sig om 50–75 per år.

När det gäller uppskattningen av vad ökningen av dessa mål kan tänkas kosta utgår utredningen, liksom gällande mål om tolkavgift, från förvaltningsrätternas genomsnittliga kostnad för ett mål i kategorin ”Mängdmål, mål enligt socialtjänstlagen och övriga mål²⁸” under 2022–2024, det vill säga 6 766 kronor per mål.²⁹ Utredningen uppskattar därmed att kostnaderna för att handlägga 50–70 mål om beslut om att använda tolk kommer att uppgå till cirka 340 000–500 000 kronor per år. Sådana kostnader bör enligt utredningen rymmas inom domstolarnas befintliga ram.

Mål som rör beslut om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift

Utredningen föreslår att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska pröva ansökningar och besluta om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift (se avsnitt 10.3.4). Myndighetens beslut kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se avsnitt 14.2). Detta kommer att innebära att domstolarna behöver handlägga ytterligare en ny typ av mål.

²⁸ Övriga mål är en kategori dit mål hänförs som inte är tvångsmål, upphandlingsmål, skattemål eller socialförsäkringsmål. Kategorin inkluderar bland annat mål enligt socialtjänstlagen, mål om djurskydd och mål om serveringstillstånd.

²⁹ Sveriges domstolar (2024) s. 158.

I vilken omfattning enskilda kommer att överklaga Specialpedagogiska skolmyndighetens beslut är mycket svårt att bedöma. Dels har utredningen tidigare bedömt att det föreligger stora svårigheter att bedöma hur många enskilda som över huvud taget kommer att omfattas av regleringen om tolkavgift (se avsnitt 22.2.1). Dels är ytterligare en faktor som direkt påverkar hur många beslut Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer att fatta hur många enskilda som ser anledning att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Eftersom det inte finns några utpekade diagnoser som berättigar till ett undantag är det inte möjligt att göra en bedömning utifrån en sådan avgränsning. Ytterligare en osäkerhetsfaktor är där till hur många som kommer överklaga Specialpedagogiska skolmyndighetens avslagsbeslut till domstol. Det är nämligen sannolikt att många enskilda förlikar sig med myndighetens bedömning och avstår från att överklaga. Med tanke på dessa osäkerhetsfaktorer är det enligt utredningens mening inte möjligt att på ett tillfredsställande sätt bedöma överklagandefrekvens och omfattning i detta avseende.

Utredningen bedömer dock att den största inströmningen av mål om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kommer att ske till domstolarna i nära anslutning till lagens ikraftträdande. Eftersom den föreslagna övergångsbestämmelsen endast omfattar ärenden som inlets före ikraftträdandet (se avsnitt 21.2) blir lagen tillämplig direkt i förhållande till de personer som har varit folkbokförda i Sverige i mer än sex år. En stor andel av de personer som anser att de uppfyller villkoren för undantag från skyldigheten att betala tolkavgift bedöms därför i ett initialt skede ansöka om undantag för att undvika framtida tolkavgifter. Utredningens bedömning är att inströmningen av mål om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift därefter successivt kommer att minska.

I jämförelse med de andra två måltyperna som utredningen har redogjort för i föregående avsnitt bedömer utredningen att mål om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift emellanåt kommer innebära något mer resurskrävande bedömningar. Domstolens prövning kommer att innefatta en bedömning av om Specialpedagogiska skolmyndigheten, utifrån ett visst underlag, har haft skäl för sitt beslut att neka en enskild person undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Sannolikt kommer dessa bedömningar i vissa fall att vara enkla, när det rör sig om ett kortfattat och entydigt underlag. Det

kan dock även röra sig om bedömningar av ett mer omfattande och tvetydigt underlag.

Utredningen bedömer därför att tillkomsten av mål om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kommer att leda till ökade kostnader för domstolenarna. Sådana kostnader kommer att bli som mest betydande i samband med ikraftträdandet, och bedöms därefter successivt avta. Hur stora kostnader det kommer att röra sig om är svårt att beräkna, eftersom det rör sig om en ny måltyp utan direkt existerande motsvarighet. Dessutom saknas som tidigare nämnts uppgifter som gör det möjligt att bedöma hur många enskilda som kan tänkas överklaga Specialpedagogiska skolmyndighetens beslut. Utredningen har i avsnittet om konsekvenser för Specialpedagogiska skolmyndigheten uppskattat att antalet ansökningar om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kommer att vara 600 per år under de två första åren, och därefter 100 per år.

Som en följd av bedömningen att Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer att avgöra en större mängd ärenden initialt bedömer utredningen att antalet överklaganden av myndighetens beslut kommer att vara något högre det första året efter ikraftträdandet. Dessutom kan sannolikt utvecklingen i rättspraxis kring vad som krävs för att få ett undantag beviljat bidra till att begränsa antalet överklaganden. Utredningen uppskattar att antalet beslut från Specialpedagogiska skolmyndigheten som kommer att överklagas är omkring sex procent det två första åren efter ikraftträdandet och därefter omkring fyra procent per år.³⁰ Utifrån utredningens uppskattningar avseende antal ärenden som Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer att hantera årligen innebär det omkring 36 överklaganden de två första åren och därefter fyra överklagande per år.

För att ge en ungefärlig bild av hur stora kostnader aktuella mål kan tänkas ge upphov till har utredningen utgått från den genomsnittliga kostnaden för socialförsäkringsmål och övriga mål³¹ i allmän förvaltningsdomstol för åren 2022–2024. Orsaken är att utredningen som tidigare nämnts bedömer att mål om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kommer att variera i svårighetsgrad och därmed

³⁰ Uppskattningen om antal ärenden som kommer att överklagas baseras på uppgifter från Försäkringskassan till utredningen den 6 februari 2026 om hur många ärenden om aktivitetsersättning, assistansersättning, omvårdnadsbidrag respektive sjukersättning som har överklagats åren 2022–2024.

³¹ Övriga mål är en kategori dit mål hänförs som inte är tvångsmål, upphandlingsmål, skattemål eller socialförsäkringsmål. Kategorin inkluderar bland annat mål enligt socialtjänstlagen, mål om djurskydd och mål om serveringstillstånd.

resurskrav. Utredningen bedömer därför att målen uppskattningsvis kommer att kräva resurser motsvarande ett medelvärde av dessa övriga mål och socialförsäkringsmål.

Kostnaden för socialförsäkringsmål var under åren 2022–2024 i genomsnitt 14 001 kronor, medan övriga mål i genomsnitt kostade 6 766 kronor. Utredningen bedömer att kostnaden för ett mål om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift bör ligga någonstans däremellan, uppskattningsvis omkring 10 000 kronor per mål.

Utifrån denna utgångspunkt uppskattar utredningen att kostnaderna för mål om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift kommer att innebära kostnader för allmänna förvaltningsdomstolar om 360 000 kronor de två första åren efter ikraftträdandet, och därefter 40 000 kronor per år. Sådana kostnader bör enligt utredningen rymmas inom domstolarnas befintliga ram.

Konsekvenser för kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen

Utredningen har i föregående avsnitt bedömt att förslaget kommer föranleda en viss ökning av mål i förvaltningsrätterna. Bedömningen är dock att det kommer att röra sig om en marginell ökning av antalet mål. Utredningen gör därför i konsekvens med detta bedömningen att kammarrätterna kommer att få en mycket liten påverkan när det gäller måltillströmning på grund av förslaget. Högsta förvaltningsdomstolen bedöms inte påverkas mer än högst obetydligt av utredningens förslag. Eventuella kostnader bedöms därför rymmas inom aktuella domstolars befintliga ram.

Övriga statliga myndigheter

Vid bedömningen av konsekvenser för övriga statliga myndigheter är det viktigt att framhålla att förslaget inte påverkar myndigheternas skyldigheter eller möjligheter att använda tolk i sina kontakter med enskilda. Det krävs inte att den enskilde samtycker till att tolk används eller erlägger en tolkavgift innan tolk används. Myndigheterna ska därmed även fortsatt använda tolk när så krävs för att säkerställa att deras uppdrag utförs på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Utgångspunkten är att alla myndigheter ska omfattas av regleringen om tolkavgift (avsnitt 8.1). Utredningen har dock föreslagit

ett antal undantag från lagen om tolkavgift och att tolkavgift enbart ska tas ut när tolk använts inom ramen för handläggningen av ett ärende och i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL (se avsnitt 11.3.4 och kapitel 12). Det innebär dels en begränsning av vilka myndigheter som kommer att ta ut tolkavgift, dels av inom vilka ärenden som aktuella myndigheter kommer att ta ut tolkavgift. Utredningen bedömer därför att det finns anledning att lyfta fram ett antal exempel på ärenden inom vilka tolkavgift som huvudregel kommer att tas ut såväl som exempel på ärenden inom vilka tolkavgift som huvudregel inte kommer att tas ut.

Exempel på ärenden då tolkavgift kommer att tas ut

- Försäkringskassans ärenden om aktivitetsersättning, arbetsskadeersättningar och livränta, assistansersättning, bilstöd, förebyggande sjukpenning, merkostnadsersättning, närståendepenning, samordning av rehabiliteringsinsatser, sjukersättning och sjukpenning enligt socialförsäkringsbalken.
- Arbetsförmedlingens ärenden om arbetssökandes registrering i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Kriminalvårdens ärenden om särskilda utslussningsåtgärder enligt fängelselagen.
- Polismyndighetens ärenden om avvisning av utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd enligt utlänningslagen.
- Migrationsverkets ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.
- Ärenden som handläggs av Statens servicecenter på uppdrag av andra myndigheter (exempelvis Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen). I dessa fall är det dock myndigheten som ärendet tillhör som är den som beslutar om tolkavgiften.

Exempel på ärenden då tolkavgift inte kommer att tas ut

- Kronofogdemyndighetens ärenden i vilka avgift tas ut enligt förordningen om avgifter vid Kronofogdemyndigheten (se avsnitt 12.1).
- Migrationsverkets handläggning av asylärenden enligt asylprocessförförordningen (se avsnitt 12.12).
- Trafikverkets ärenden om teori- och förarprov i vilka avgift tas ut enligt förordningen om provavgifter för körkort och yrkesmässig trafik, m.m. (se avsnitt 12.1).

Kostnader

De statliga myndigheter som direkt berörs av förslaget är de myndigheter som i sin verksamhet använder tolk i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. För dessa myndigheter innebär förslaget ett ytterligare arbetsmoment vid hanteringen av ärenden där tolk använts vid ett eller flera tillfällen.

Omfattningen av arbetsmomentet kommer att variera. I många fall kommer det till exempel att vara enkelt att fastställa att något av undantagen är tillämpliga. Så är fallet om myndigheten inom ramen för handläggningen av ärendet tar ut en avgift med stöd av annan författning eller när den enskilde visat att han eller hon vid tolktillfället beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Ett annat exempel på när det kommer att vara enkelt att fastställa att en tolkavgift inte ska tas ut är när myndigheten redan har kunskap om, eller då det framgår av omständigheterna, att den enskilde som ärendet rör inte varit folkbokförd i mer än sex år. Även i de fall då myndigheten inte har kunskap om hur länge den enskilde varit folkbokförd kan detta dock enkelt kontrolleras eftersom myndigheter har möjlighet att få direktåtkomst till denna uppgift när Skatteverket utvecklat Navet (se avsnittet om Skatteverket ovan). I de fall en tolkavgift ska tas ut medför förslaget ytterligare ett arbetsmoment då avgiften ska faktureras. Som framhålls i avsnitt 22.2.1 är det dock inte möjligt att fastställa hur stor del av myndigheternas tolkanvändning som avser ärenden med enskilda som varit folkbokförda i mer än sex år.

Det faktum att en tolkavgift endast ska tas ut när en tolk använts vid handläggningen av ett ärende medför att en tolkavgift inte ska tas

ut när en tolk använts inom ramen för myndighetens faktiska handlande. Vid en initial muntlig kontakt med en enskild kan det vara förknipat med svårigheter att avgöra om tolken använts inom ramen för ett ärende eller vid myndighetens faktiska handlande. Eftersom ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag³² och en tolkavgift inte ska tas ut i samband med varje tolktillfälle, utan endast en gång per ärende, kan dock bedömningen av om en avgift ska tas ut anstå tills myndigheten har fattat ett beslut. Sammantaget kan förslaget dock leda till att frågan om vad som utgör en myndighets faktiska handlande och vad som utgör ärendehandläggning kommer att aktualiseras i ökad omfattning.

Förslaget kan bidra till att en högre andel utrikes födda lär sig svenska, eller lär sig svenska snabbare. På längre sikt kan den administration som följer av förslaget därmed förväntas minska i omfattning. Om utrikes föddas kunskaper i svenska förbättras kommer även myndigheternas totala kostnader för tolk att minska. På längre sikt kan förslaget därmed leda till kostnadsbesparingar för samtliga myndigheter som använder tolk. Dessa kostnadsbesparingar är inte begränsade till verksamheter där enskilda kan få betala tolkavgift, de uppstår exempelvis även avseende myndigheternas tolkanvändning inom ramen för faktiskt handlande, rättskipande verksamhet och avgiftsbelagd verksamhet. Som utredningen framhåller i avsnitt 22.2.1 kan det dock bli svårt att avgöra om framtida förbättringar av utrikes föddas kunskaper i svenska är en följd av införandet av tolkavgifter eller andra språkförbättrande åtgärder som införs parallellt.

Utredningen bedömer inte att införandet av avgiften i någon större omfattning kommer att leda till att enskilda avstår från myndighetskontakter, vilket skulle kunna göra det svårare för myndigheterna att fullgöra sina uppdrag. I avsnitt 13.2.6 har utredningen bedömt att den enskilde kommer att väga kostnaden för tolkavgiften mot värdet av den förmån eller tillstånd ärendet rör. Utredningen bedömer att värdet av en förmån eller ett tillstånd i många fall överstiger 400 kronor. När så är möjligt kan enskilda dock komma att i ökad omfattning välja att sköta sina myndighetskontakter med hjälp av elektroniska tjänster eller skriftliga förfaranden. Enskilda kan också komma att kräva att få ta med sig en egen tolk, till exempel en anhörig eller en representant för civilsamhället. Om användandet av yrkesverksamma tolkar minskar kan det leda till att det blir svårare för myndigheterna

³² Prop. 2016/17:180 s. 286.

att utföra sina uppdrag på ett effektivt sätt och att enskilda riskerar rättsförluster. När en myndighet anlitar en egen tolk och fakturerar en tolkavgift trots att den enskilde tagit med sig en anhörig som uppger sig kunna tolka, kan det leda till konflikter och att den enskildes förtroende för myndigheten försämras.

Sammantaget bedömer utredningen att konsekvenser och kostnader för flera myndigheter kommer att vara marginella, men att högre kostnader kan uppstå för vissa av de myndigheter som ofta använder tolk. Utslagen per tolktillfälle är kostnaden även för dessa myndigheter dock begränsad. I ett längre perspektiv förväntas förslaget bidra till kostnadsbesparingar. Utredningen bedömer därför att förslagets kostnader för övriga myndigheter kan finansieras inom befintliga ramar.

Risk för försämrad arbetsmiljö

Som framhålls ovan kommer myndigheterna även fortsättningsvis att i enlighet med 13 § första stycket FL vara skyldiga att använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Införandet av tolkavgiften medför dock att det kan få ekonomiska konsekvenser för den enskilde när en handläggare bedömer att han eller hon har behov av tolk. En person som varit folkbokförd i mer än sex år kommer således ha skäl att ifrågasätta handläggarens bedömning av tolkbehovet. Eftersom en bedömning av tolkbehov ska göras med utgångspunkt i förutsättningarna i det enskilda fallet kan det vidare uppstå situationer där en och samma person bedöms ha behov av tolk vid vissa möten men inte vid andra. För den enskilde kan det vara svårt att förstå att bedömningen kan falla olika ut beroende på mötets karaktär.

Till skillnad mot i dag finns det därmed en risk att det uppstår en diskussion med den enskilde när en handläggare beslutar att det föreligger ett behov av att använda tolk vid ett möte. Det kan i sin tur leda till konflikter och en sämre relation med den enskilde. I förlängningen kan det leda till en ökad risk för hot om våld och därmed till en försämrad arbetsmiljö för personalen. Om det finns flerspråkiga handläggare som kan handlägga ärendet utan tolk kan enskilda även komma

att kräva att få byta handläggare för att undvika tolkavgiften, eller visa sitt missnöje när ett sådant byte inte är möjligt.

22.2.7 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om skyldighet att i vissa fall ta ut en tolkavgift

Vid bedömningen av konsekvenser för kommuner och regioner är det viktigt att framhålla att förslaget inte påverkar kommunala och regionala myndigheters skyldigheter eller möjligheter att använda tolk i sina kontakter med enskilda. Det krävs inte att den enskilde samtycker till att tolk används eller erlägger en tolkavgift innan tolk används. Myndigheterna ska därmed även fortsatt använda tolk när så krävs för att säkerställa att deras uppdrag utförs på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Kostnader

De kommunala och regionala myndigheter som direkt berörs av förslaget är de myndigheter som i sin verksamhet använder tolk i enlighet med den skyldighet som följer av 13 § första stycket FL. För dessa myndigheter innebär förslaget ett ytterligare arbetsmoment vid hanteringen av ärenden där tolk använts vid ett eller flera tillfällen.

Omfattningen av arbetsmomentet kommer att variera. I många fall kommer det till exempel att vara enkelt att fastställa att något av undantagen är tillämpliga. Så är fallet för de kommunala och regionala myndigheter som handlägger ärenden som rör hälso- och sjukvård, tandvård eller socialtjänsten. Samma sak gäller när en myndighet inom ramen för handläggningen av ärendet tar ut en avgift med stöd av annan författning, när ärendet direkt rör barn eller när den enskilde visat att han eller hon vid tolktillfället beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Ett annat exempel på när det kommer att vara enkelt att fastställa att en tolkavgift inte ska tas ut är när myndigheten redan har kunskap om, eller då det framgår av omständigheterna, att den enskilde som ärendet rör inte har varit folkbokförd i mer än sex år. Även i de fall då myndigheten inte har kunskap om hur länge den enskilde har varit folkbokförd kan detta dock enkelt

kontrolleras eftersom myndigheter har möjlighet att få direktåtkomst till denna uppgift när Skatteverket utvecklat Navet (se avsnitt 22.2.6).

I de fall en tolkavgift ska tas ut medför förslaget ytterligare ett arbetsmoment då avgiften ska faktureras. Som framhålls i avsnitt 22.2.1 är det dock inte möjligt att fastställa hur stor del av myndigheternas tolkanvändning som avser ärenden med enskilda som varit folkbokförda i mer än sex år.

Det faktum att en tolkavgift endast ska tas ut när en tolk använts inom ramen för handläggningen av ett ärende medför att en tolkavgift inte ska tas ut när en tolk använts inom ramen för myndighetens faktiska handlande. Vid sidan av vård och behandling inom hälso- och sjukvården och tandvården (se avsnitt 11.3.3) kan det vid en initial muntlig kontakt med en enskild vara förenat med svårigheter att avgöra om tolken använts inom ramen för ett ärende eller vid myndighetens faktiska handlande. Eftersom ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag³³ och en tolkavgift inte ska tas ut i samband med varje tolktillfälle, utan endast en gång per ärende, kan dock bedömningen av om en avgift ska tas ut anstå tills myndigheten har fattat ett beslut.

Förslaget kan bidra till att en högre andel utrikes födda lär sig svenska, eller lär sig svenska snabbare. På längre sikt kan den administration som följer av förslaget därmed förväntas minska i omfattning. Om utrikes föddas kunskaper i svenska förbättras kommer även myndigheternas totala kostnader för tolk att minska. På längre sikt kan förslaget därmed leda till kostnadsbesparingar för samtliga myndigheter som använder tolk. Dessa kostnadsbesparingar är inte begränsade till verksamheter där enskilda kan få betala tolkavgift, de uppstår exempelvis även avseende kommunala och regionala myndigheters tolkanvändning inom hälso- och sjukvården, inom socialtjänsten, vid skolans ärenden som rör barn och vid avgiftsbelagd verksamhet. Som utredningen framhåller i avsnitt 22.2.1 kan det dock bli svårt att avgöra om framtida förbättringar av utrikes föddas kunskaper i svenska är en följd av införandet av tolkavgiften eller andra språkförbättrande åtgärder som införs parallellt.

Utredningen bedömer inte att införandet av avgiften i någon större omfattning kommer att leda till att enskilda avstår från myndighetskontakter vilket skulle kunna göra det svårare för kommunerna och regionerna att fullgöra sina uppdrag. Dels eftersom hälso- och sjuk-

³³ Prop. 2016/17:180 s. 286.

vården, tandvården och socialtjänsten omfattas av undantag, dels eftersom den enskilde kommer att väga kostnaden för tolkavgiften mot värdet av den förmån eller tillstånd ärendet rör. Utredningen bedömer att värdet av en förmån eller ett tillstånd i många fall överstiger 400 kronor. När så är möjligt kan enskilda dock komma att i ökad omfattning välja att sköta sina myndighetskontakter med hjälp av elektroniska tjänster eller skriftliga förfaranden. Enskilda kan också komma att kräva att få ta med sig en egen tolk, till exempel en anhörig eller en representant för civilsamhället. Om användandet av kvalificerade tolkar minskar kan det leda till att det blir svårare för myndigheterna att utföra sina uppdrag på ett effektivt sätt och att enskilda riskerar rättsförluster. När en myndighet anlitar en egen tolk och fakturerar en tolkavgift trots att den enskilde tagit med sig en anhörig som uppger sig kunna tolka, kan det leda till att den enskildes förtroende för myndigheten försämras.

I avsnitt 9.8.4 har utredningen gjort bedömningen att tolkavgiften på motsvarande sätt som i Danmark i första hand kommer att påverka utrikesfödda med begränsade inkomster och dålig hälsa som står utanför arbetsmarknaden. Enskilda som saknar inkomster har generellt sett små ekonomiska marginaler och kan därför ställas inför behovet av att söka ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten. Även om ärenden som rör socialtjänsten är undantagna från tolkavgiften kan det faktum att andra myndigheter tar ut tolkavgift leda till en viss ökning av behov av ekonomiskt bistånd. Huruvida socialnämnden bör ge ekonomiskt bistånd till kostnaden för tolkavgifter är dock en fråga som får överlämnas till rättstillämpningen.

Utredningen bedömer vidare att de undantag som utredningen har föreslagit – främst de om ärenden som direkt rör barn, ärenden enligt socialtjänstlagen och ärenden inom en verksamhet som redan är avgiftsreglerad (se avsnitt 12.1, 12.3 och 12.5) i stor omfattning kommer att träffa kommunernas verksamheter. Innebörden av detta är därför enligt utredningen att tolkavgift i praktiken sällan kommer att tas ut av kommunerna. Utredningen bedömer dock att tolkavgift bland annat som huvudregel kommer kunna tas ut inom ramen för ärenden enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (1997:736) om färdtjänst.

Sammantaget bedömer utredningen att konsekvenser och kostnader för flera kommunala och regionala myndigheter kommer att vara marginella. Detta gäller särskilt avseende de myndigheter som är verk-

samma inom vård, skola och omsorg. De direkta kostnaderna för kommuner och regioner är därmed begränsade. Utredningen bedömer vidare att kostnader för administration av tolkavgiften kan finansieras med intäkter från de tolkavgifter som enskilda betalar till kommunala och regionala myndigheter. Förslaget ger därmed inte upphov till sådana kommunalekonomiska konsekvenser som enligt den kommunala finansieringsprincipen ska kompenseras genom anslag på statens budget.

Som framgår av avsnitt 5.1 står kommuner och regioner för en stor del av det offentliga utgifterna för språktolkning. I ett längre perspektiv kan det minskade behovet av tolkning som kan följa av förslaget leda till relativt sett större besparingar för kommuner och regioner. Att utrikes födda kommuninvånare i ökad omfattning lär sig svenska, eller lär sig svenska snabbare, kan även leda till högre sysselsättning och högre lön för kommuninvånare.³⁴ Det kan i sin tur medföra att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd minskar samtidigt som skatteintäkterna ökar. I ett längre perspektiv kan förslaget därmed förväntas leda till kostnadsbesparingar.

Risk för försämrad arbetsmiljö

På motsvarande sätt som för statliga myndigheter (se avsnitt 22.2.6) finns det en risk att förslaget i vissa fall leder till en försämrad arbetsmiljö för kommunala och regionala tjänstemän.

Förslaget om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift vid bestående funktionsnedsättning

Utredningen har föreslagit att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska få besluta om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift för den som har bestående funktionsnedsättning. Den som ansöker om ett sådant undantag kan komma att behöva bifoga intyg från till exempel läkare, psykologer och logopeder till sin ansökan för att styrka att skäl för undantag föreligger. Det är tänkbart att en del enskilda kommer att behöva besöka hälso- och sjukvården i syfte att införskaffa intyg till stöd för att en viss funktionsnedsättning före-

³⁴ SOU 2024:12 s. 169.

kommer. Det skulle därmed kunna bidra till ett ökat tryck på vissa delar av hälso- och sjukvården.

Utredningen konstaterar dock att förslaget inte innebär att ett särskilt, för ändamålet anpassat, intyg behöver bifogas till ansökan om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Det är därför sannolikt att personer som har en viss funktionsnedsättning redan besitter sådana läkarintyg från tidigare besök i hälso- och sjukvården. Därtill har utredningen bedömt att det sannolikt kommer vara en mycket liten grupp människor som över huvud taget kommer att se skäl att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift (se avsnitt 10.3.4).

Sammantaget gör utredningen bedömningen att förslaget kommer att ha en marginell inverkan på hälso- och sjukvården. Förslaget innebär ingen ny skyldighet för hälso- och sjukvården att utfärda intyg. Kostnaderna för de intyg som enskilda kan komma att efterfråga kan därmed i enlighet med 2 kap. 5 § kommunallagen finansieras genom avgifter (se avsnitt 3.9). Förslaget ger därmed inte heller i detta avseende upphov till sådana kommunalekonomiska konsekvenser som enligt den kommunala finansieringsprincipen ska kompenseras genom anslag på statens budget.

Förslaget om skyldighet att informera om lagen om tolkavgift

Varje kommun ska redan i dag aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi-utbildning och för att motivera dem att delta i utbildningen. Kommunen ska även upprätta en handlingsplan för sina insatser. Förslaget innebär en ny uppgift att i samband med detta informera om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av lagen om tolkavgift.

Utredningen har i avsnitt 16.2.3 bedömt att tolkavgiften medför att det blir enklare för kommuner att i enlighet med sin existerande uppgift motivera enskilda att delta i sfi-utbildningen. Mot den bakgrunden får den eventuella extra kostnad som kan uppstå för att informera om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av lagen om tolkavgift ses som försumbar.

Förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip³⁵.

Såväl förslaget om tolkavgifter, som förslaget att kommunerna ska informera om lagen om tolkavgift, innebär utökade skyldigheter för kommunerna som påverkar den kommunala självstyrelsen. Förslagen syftar dock till att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska. Att incitamenten att lära sig svenska stärks är positivt både för de utrikes födda, som i högre omfattning uppnår nödvändiga språkkunskaper för att ta del av samhällslivet, fortsätta studier och arbete, och för kommunerna som på längre sikt kan sänka sina kostnader för tolkning och försörjningsstöd.

Utredningen bedömer inte att syftet med förslagen kan uppnås på ett annat sätt än genom föreskrifter på lagnivå som innebär en viss inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Förslaget utgör därmed en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningen har i avsnitt 7.1 bedömt att information om tolkavgiften kommer att vara betydligt viktigare för att syftet med införandet av en tolkavgift ska nås, än de fall då en enskild faktiskt betalar en avgift. Tolkavgiften måste därför utformas så att den tydligt förmedlar samhällets förväntan på att alla ska lära sig svenska. Om tolkavgift endast skulle tas ut av statliga myndigheter skulle budskapet om att samhället förväntar sig att alla nyanlända ska lära sig svenska försvagas. För att införandet av en tolkavgift ska få ett så effektivt genomslag som möjligt bedömer utredningen därför att det är nödvändigt att den enskilde som huvudregel kan förvänta sig att få betala tolkavgift vid muntliga kontakter med samtliga myndigheter, såväl statliga som kommunala.

³⁵ Prop. 2009/10:80 s. 296.

22.2.8 Konsekvenser för företag

Förslaget bedöms ha begränsade konsekvenser för företag. Det är endast myndigheter som ska ta ut tolkavgifter. Enskilda huvudmän inom exempelvis skolan och hälso- och sjukvården omfattas inte av förslaget.

På längre sikt kan förslaget dock leda till att en högre andel utrikes födda lär sig svenska, eller lär sig svenska snabbare. Allt annat lika kan förslaget därmed komma att i viss mån minska efterfrågan på tolkförmedlingstjänster och yrkesverksamma tolkar. Som utredningen framhåller i avsnitt 22.2.1 kan det dock bli svårt att avgöra om framtida förbättringar av utrikes föddas kunskaper i svenska är en följd av införandet av tolkavgifter eller andra språkförbättrande åtgärder som införs parallellt.

22.2.9 Konsekvenser för enskilda

För enskilda medför införandet av en tolkavgift att incitamentet och pressen att lära sig svenska ökar. Språket är en grundläggande förutsättning för att aktivt och fullt ut kunna delta och bidra i arbets- och samhällslivet. Att utrikes födda i ökad omfattning lär sig svenska, eller lär sig svenska snabbare, förbättrar därför deras möjligheter på arbetsmarknaden och bidrar till deras integration.³⁶

Den största påverkan på enskilda förväntas följa av att de erhåller information om tolkavgiften och därmed ges anledning att öka sina ansträngningar för att lära sig svenska innan perioden med tillgång till avgiftsfri tolkning upphör. För utrikes födda som redan vid ikraftträdandet varit folkbokförda i minst sex år, och som trots det inte lärt sig svenska, gäller ingen övergångsperiod. Inom denna grupp kommer det förstärkta incitamentet att lära sig svenska att följa av såväl informationen om den nya regleringen som från avgiftsuttaget i sig.

För enskilda som har behov av tolk trots att de varit folkbokförda i mer än sex år kan förslaget leda till kostnader. Kostnader uppstår endast för dem som inom ramen för ett ärende deltar i tolkade möten med en myndighet. Eftersom förslaget inte innehåller någon reglering av ett högkostnadsskydd är det endast antalet ärenden som avgör hur hög den totala kostnaden blir. Avgiftsuttaget har dock begränsats till en avgift per ärende.

³⁶ SOU 2024:12 s. 169.

Erfarenheter från den danska tolkavgiftsregleringen visar att införandet av tolkavgift inom hälso- och sjukvården i första hand påverkat utrikesfödda med begränsade inkomster och dålig hälsa som står utanför arbetsmarknaden. Det är troligt att motsvarande samband kommer att gälla för uttaget av tolkavgifter i Sverige. När ytterligare avgifter tas ut av redan ekonomiskt utsatta kan det leda till skuldsättningsproblem och förstärkt ekonomisk stress. För utrikes födda med goda ekonomiska förutsättningar torde ett avgiftsuttag få en högst marginell påverkan på deras ekonomi.

För att undvika skyldigheten att betala tolkavgift kan enskilda som inte behärskar svenska i ökad omfattning ta med sig en anhörig, eller representant för civilsamhället, för att tolka vid möten med myndigheter. Trots att den medföljande uppger sig kunna tolka kan myndighetshandläggare, med hänvisning till de skyldigheter som följer av 13 § första stycket FL, välja att använda en yrkesverksam tolk. Vid sådana tillfällen kan det uppstå en konflikt mellan handläggaren och den enskilde.

Barnets bästa har beaktats vid utformningen av förslaget (se avsnitt 9.6 och 12.3). Någon tolkavgift tas inte ut vid ärenden som direkt rör barn.

Vid utformningen av förslaget har det 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. Att ansökningar om undantag prövas av en central myndighet, och att beviljade undantag från skyldigheten att betala tolkavgift gäller livet ut, bidrar till att begränsa de administrativa kostnaderna som uppstår för enskilda som önskar utnyttja möjligheten till undantag. 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 och Arbetsförmedlingen än personer utan funktionsnedsättning. Inom denna grupp kan kostnaderna för tolkavgifter därför förväntas bli relativt sett högre.

Personer som vid myndighetskontakter har behov av teckenspråks-, dövblind- och skrivtolk påverkas inte av förslaget då tolkavgift endast tas ut vid språktolkning.

22.2.10 Finansiering av kostnader

Enligt utredningens beräkningar i avsnitt 22.2.6 medför förslaget behov av ökade resurser till Specialpedagogiska skolmyndigheten. Utredningen har föreslagit att myndighetens förvaltningsanslag ska tillföras 3 000 000 kronor 2028 och 2029 och därefter 450 000 kronor.

En del av dessa kostnader kan finansieras av de tolkavgifter som tas ut av statliga myndigheter. Som framhållits ovan i avsnitt 22.2.2 är det dock svårt att uppskatta de statliga myndigheternas totala avgiftsuttag. En försiktig uppskattning är dock att det kan komma att röra sig om 2 000 avgifter per år, vilket med en tolkavgift om 400 kronor, motsvarar en intäkt för staten om 800 000 kronor per år.

Sammantaget bedöms förslaget därmed medföra kostnadsökningar för staten om 2 200 000 kronor 2028 och 2029 och därefter en intäktsökning om 350 000 kronor per år. Enligt utredningens bedömning bör medel för finansiering av utredningens förslag tillföras genom en omfördelning från anslaget för integrationsinsatser (utgiftsområde 13 anslag 1:1).³⁷

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

Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (eller rätten till likabehandling) är en grundläggande princip inom EU-rätten. Icke-diskrimineringsprincipen följer av olika bestämmelser i såväl primärrätten³⁸ som sekundärrätten³⁹, och vilken bestämmelse som

³⁷ Anslaget får användas för utgifter för åtgärder i syfte att främja integration samt för statsbidrag som har detta syfte. Vidare får anslaget även användas för utgifter för tidigare beviljade lån till nyanlända invandrare för inköp av hemutrustning. Anslaget får även användas för uppföljning och utvärdering av integrationen (prop. 2025/26:1 utg.omr. 13 anslag 1:1).

³⁸ Se till exempel artikel 18, 45 och 49 FEUF.

³⁹ Se till exempel artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG och artikel 7 i Europa-

tillämpas i ett enskilt fall beror primärt på vilken grund en unionsmedborgare utövar sin rätt till fri rörlighet och uppehållsrätt.

Den EU-rättsliga icke-diskrimineringsprincipen förbjuder inte endast direkt diskriminering på grund av nationalitet, utan i princip även alla former av indirekt diskriminering för vilken det inte finns sakliga skäl. Sakliga skäl föreligger om särbehandlingen är ägnad att säkerställa att ett legitimt mål uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.⁴⁰ En åtgärd är indirekt diskriminerande om den till sin natur innebär en risk för att medborgare i andra medlemsstater påverkas i högre grad än landets egna medborgare och följaktligen riskerar att särskilt missgynna de förstnämnda. Det vill säga, när åtgärden genom andra särskiljningskriterier än nationalitet leder till samma resultat som en direkt diskriminerande åtgärd.⁴¹

Utredningen kan konstatera att en bestämmelse som innebär att en tolkavgift ska tas ut av den som efter en viss tid som bosatt i Sverige har behov av tolk i samband med kontakt med myndigheter kommer att påverka medborgare från andra EU-länder i högre grad än svenska medborgare. För att de föreslagna åtgärderna ska vara förenliga med EU-rätten krävs det därmed att de är ägnade att säkerställa att ett legitimt mål uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Som framhålls i kapitel 7 utgör kunskaper i svenska en viktig förutsättning för den enskildes möjlighet till integration och delaktighet i det svenska samhället. Genom att tydliggöra samhällets förväntningar på den enskilde att lära sig svenska syftar således tolkavgiften till att förbättra förutsättningarna för integration. Enligt utredningens bedömning utgör integration ett inom EU erkänt legitimt mål då EU har vidtagit ett flertal åtgärder som alla syftar till att underlätta och främja unionsmedborgares möjligheter att integreras i andra medlemsländer. Exempel på sådana åtgärder är fördragets regler om fri rörlighet, införandet av uppehållsrätt och samordning av medlemsländernas socialförsäkringssystem.

Regleringen av tolkavgiften bedöms inte heller gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med förslagen. Regleringen träffar endast de unionsmedborgare som varit folkbokförda i Sverige

parlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

⁴⁰ EU-domstolens domar C-20/12 punkt 46 och C-73/08 punkterna 47 och 48.

⁴¹ EU-domstolens domar C-195/98 punkt 40 och C-152/73 punkt 11.

i minst sex år samtidigt som de föreslagna undantagen medför att även unionsmedborgare som varit folkbokförda i mer än sex år fortsatt kommer att ha tillgång till kostnadsfri tolk vid exempelvis kontakter med vården, rättsväsendet och socialtjänsten. I detta sammanhang bör det även framhållas att berörda myndigheters skyldighet att använda tolk inte påverkas av förslagen. Även om en avgift i vissa fall kan tas ut när tolk har tillhandahållits kommer unionsmedborgare därmed fortsatt kunna ta till vara sin rätt vid sina kontakter med berörda myndigheter.

I avsnitt 9.2–9.4 har utredningen identifierat ett antal EU-rättsakter som enligt utredningens bedömning medför att det föreligger hinder för Sverige att ta ut tolkavgift i vissa fall. I avsnitt 12.12–12.15 redogör utredningen för hur förslaget har anpassats för att inte stå i strid med dessa rättsakter.

Utredningen bedömer därmed att lämnade förslag är förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

22.2.12 Informationsinsatser

För att påverka en nyanländs beteende redan innan skyldigheten att betala tolkavgift inträder krävs det att han eller hon redan från början får information om att tillgången till kostnadsfri tolk kommer att upphöra efter en initial period. Att samtliga nyanlända tidigt får ta del av tydlig information om tolkavgiften kommer med andra ord att vara betydligt viktigare för att syftet med införandet av en tolkavgift ska nås än de fall då en enskild faktiskt betalar en avgift.

Utredningens förslag och bedömningar avseende behov av informationsinsatser behandlas i kapitel 16.

22.2.13 Utvärdering av förslaget

Som utredningen har framhållit i avsnitt 7.2 kan flera olika åtgärder som alla på olika sätt syftar till att bland annat förstärka incitamenten att lära sig svenska komma att genomföras parallellt. Genom uppdraget som regeringen har lämnat till Statistiska centralbyrån (se avsnitt 22.2.1) har steg även tagits för att möjliggöra en förbättrad uppföljning av integrationen och en ökad träffsäkerhet i de insatser som

erbjuds. Utredningen bedömer också att införandet av tolkavgiften kommer att bidra till att förbättra kunskapsläget avseende den språkliga integrationen.

Enligt utredningens bedömning kan effekterna av dessa olika åtgärder komma att behöva utvärderas samlat då det kommer att vara svårt att avgöra de olika åtgärdernas respektive bidrag till eventuella förändringar i utrikes föddas kunskaper i svenska.

Eftersom det tar tid att lära sig svenska är det enligt utredningen lämpligt att knyta utvärderingen till den föreslagna sexårsgränsen.

22.3 Förslaget om förbud mot att använda barn som tolk

22.3.1 Problembeskrivning och alternativ

Problembeskrivning

I utredningens direktiv understryks den problematik som uppstår i samband med användning av barn som tolk åt sina föräldrar eller andra anhöriga i kontakter med det offentliga. Aspekter som lyfts fram är att 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. Då tolkning oftast behövs på dagtid kan det innebära att barnets skolgång påverkas negativt.

Den problematik som ges uttryck för i direktiven har tidigare framkommit i studier utförda av Socialstyrelsen och Sveriges radio (se avsnitt 4.1.2). Frågan hanterades även av Tolkutredningen som i sitt betänkande SOU 2018:83 lämnade ett förslag på förbud mot att använda barn som tolk (se avsnitt 19.5).

Nollalternativet

Att inte genomföra några förändringar skulle innebära att det även i fortsättningen saknas en reglering som förbjuder att barn används som tolkar. De skadliga effekter av barntolkning som har uppmärksamats i avsnitt 19.6.1 skulle därmed löpa lika stor risk att uppstå som i dagsläget.

Även om det vid ett nollalternativ saknas en lagreglering skulle barntolkning ändå vara otillåtet inom ramen för stora delar av den offentliga sektorn, utifrån vad som fastställts i myndigheternas interna styrdokument. Myndigheterna har dock gjort olika bedömningar angående om barn får användas som tolk och i så fall i vilka situationer det ska tillåtas. Bedömningsutrymmet för när barn får användas som tolk skulle därmed även fortsatt skifta mellan olika myndigheter. Det skulle finnas en osäkerhet angående i vilken utsträckning barn får användas som tolkar i offentlig sektor. Samtidigt skulle det innebära en större flexibilitet för vissa myndigheter att göra individuella bedömningar i frågan.

Om barn skulle tillåtas att användas som tolkar i samma utsträckning som i dag skulle det även innebära kvarstående risker för den som barnet tolkar åt ur ett integritets- och rättssäkerhetsperspektiv (se avsnitt 19.6.2). Detsamma gäller de risker för brister i myndigheternas beslutsunderlag som utredningen har pekat på i avsnitt 19.6.2.

Alternativa åtgärder

Utredningen har övervägt vissa alternativa utformningar till det förslag som nu lämnas. Som ett alternativ till ett undantag vid tolkning som rör uppgifter av enbart administrativ karaktär har utredningen övervägt ett undantaget för tolkning när samtalet rör harmlösa uppgifter.

Utredningen gjorde dock bedömningen att ett sådant undantag skulle kräva allt för stort mått av bedömningar i det enskilda fallet. Det hade orsakat svårigheter i tillämpningen och risker för olika bedömningar i likartade situationer, något som knappast vore önskvärt. Vad som är en harmlös uppgift kan vara svårt att bedöma och det är inte uteslutet att även sakuppgifter kopplade till ett enskilt ärende skulle kunna bedömas vara harmlösa. Sannolikt skulle överväganden emellanåt behöva göras om vad som är harmlösa uppgifter utifrån

ett barnperspektiv. Sådana överväganden skulle kräva djupare kunskaper om barn än vad gemene tjänsteman besitter. Detta skulle enligt utredningens mening lägga allt för stort ansvar på den enskilde tjänstemannen och kräva allt för svåra bedömningar.

Att i stället, såsom utredningen föreslagit, göra undantag för tolkning när uppgifterna är av enbart administrativ karaktär får anses utgöra ett betydligt tydligare alternativ. Enligt utredningens mening är begreppet administrativ karaktär så pass avgränsat och känt att det minskar behovet av svåra bedömningar och avvägningar.

Det valda alternativet

Syftet med regleringen om förbud mot att använda barn som tolk är att förhindra negativ inverkan från barntolkning och att säkerställa en likvärdig hantering av frågan bland aktuella aktörer (se avsnitt 19.6).

För att undvika orimliga effekter av en sådan reglering har utredningen dock föreslagit att vissa undantag ska gälla, när det är fråga om nöd eller när tolkningen gäller enbart administrativa uppgifter (se avsnitt 19.7.6). På så sätt undviks situationer som skulle innebära att myndigheter behöver använda en yrkesverksam tolk även när ett samtal rör exempelvis avstämning av en adressuppgift eller en mötestid. Detsamma gäller den orimliga och inte minst allvarliga effekten som riskerar att uppstå om en yrkesverksam tolk skulle behöva inväntas i en nödsituation, trots att ett barn finns tillgängligt och kan tolka. Att i en sådan situation kunna ta hjälp av barnet för tolkning kan utgöra stor skillnad för utgången av situationen och ytterst rädda liv.

22.3.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget medför enligt utredningens bedömning inga betydande samhällsekonomiska konsekvenser. Det beror på att den föreslagna lagen i stor utsträckning bedöms utgöra en kodifiering av hur myndigheter generellt sett redan hanterar frågan internt. Som utredningen har konstaterat i avsnitt 4.4.4 tillåter nämligen de flesta myndigheter inte att barn tolkar mer än i vissa undantagssituationer. När myndigheter i sina styrande dokument har reglerat undantag från ett förbud mot att använda barn som tolk är dessa vanligtvis i linje med de

undantag som utredningen har föreslagit (se avsnitt 4.4.4). Den föreslagna lagen syftar snarast till att säkerställa att alla myndigheter, och privata aktörer som utför offentliga förvaltningsuppgifter, garanterar ett likvärdigt skydd mot de negativa effekter som barntolkning innebär. Utredningens bedömning är därför att det vanligtvis inte kommer att innebära någon egentlig skillnad för myndigheterna mot hur de agerar i dag.

Utredningen bedömer dock att ett förbud mot barntolkning kan bidra till vissa samhällsekonomiska besparingar. Om yrkesverkssamma tolkar används i situationer när barn annars skulle ha tolkat bör det bidra till ett mer kvalitativt underlag för myndigheternas beslut och agerande. Ett korrekt beslutsunderlag minskar risken för felaktiga beslut och därpå följande kostsamma processer för myndigheter och överklagandeinstanser. Det är dock svårt att bedöma i vilken utsträckning lagen kommer att bidra till sådana besparingar liksom omfattningen av sådana besparingar. Det är nämligen inte känt i vilken omfattning barntolkning sker i dagsläget eller hur det inverkar på myndigheternas beslutsunderlag.

22.3.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Jämställdhetsintegrering ska tillämpas i allt arbete som bedrivs i Regeringskansliet. För att regeringen ska ha så goda förutsättningar som möjligt att säkerställa att ett jämställdhetsperspektiv anläggs behöver beslutsunderlag på alla nivåer i statsförvaltningen belysa hur olika förslag och beslut påverkar jämställdheten mellan män och kvinnor samt flickor och pojkar. Jämställdhetsintegrering innebär att ett jämställdhetsperspektiv finns med i alla beslut, på alla nivåer och i alla steg av processen – från förslag, till genomförande och utvärdering.⁴²

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett delmål är en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhällsmedborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer.⁴³

Utredningen konstaterar att förslaget om lag om förbud mot att använda barn som tolk är könsneutralt utformat och ska tillämpas

⁴² Regeringen (2025).

⁴³ För övriga delmål se avsnitt 22.2.4.

utan åtskillnad av om personen som tolkningen ska utföras för är en kvinna eller man. Det utesluter dock inte att förslaget kan påverka män och kvinnor olika på grund av andra faktorer. Så skulle exempelvis bli fallet om något av könen i större utsträckning använder barn som tolk.

Huruvida det finns någon överrepresentation av något av könen när det gäller användandet av barn som tolk går inte att fastställa med säkerhet, eftersom det saknas sådan statistik. Däremot visar danska studier att det bland de kvinnliga invandrare som bott i Danmark mellan tre och sju år var 42 procent som angav att de hade behov av tolk medan motsvarande andel bland männen var 28 procent⁴⁴ (se avsnitt 6.3.5). Om liknande förhållanden föreligger i Sverige kan det därför tyda på att kvinnor generellt sett använder tolk mer, vilket kan innebära att barn oftare tolkar åt kvinnor än åt män. Dessutom är arbetslösheten generellt sett större bland utrikes födda kvinnor än utrikesfödda män. Nästan var tredje kvinna född utanför Europa var utanför arbetskraften 2019⁴⁵. Arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor är nära fyra gånger högre än bland inrikes födda kvinnor⁴⁶. En grundläggande orsak till att kvinnor och män har skilda möjligheter till lönearbete är att kvinnor tar betydligt större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Detta syns bland annat i uttaget av föräldraförsäkringen^{47, 48}.

Det faktum att utrikes födda kvinnor i större utsträckning än utrikes födda män är utanför arbetskraften kan enligt utredningens bedömning bidra till ett större behov av kontakter med myndigheter, bland annat i syfte att söka arbete och ansöka om olika typer av ersättningar. Dessutom kan det faktum att kvinnor tar större ansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet bidra till att barn i större utsträckning är närvarande vid kvinnors myndighetsbesök. Sammantaget bedömer utredningen att mycket talar för att kvinnor kommer att påverkas av förslaget om förbud mot att använda barn som tolk i något högre grad än män.

Utredningen bedömer därför att det faktum att barn som huvudregel inte får användas som tolkar kan bidra till delmålet om att kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva samhälls-

⁴⁴ Harpelund, Smith Nielsen & Krasnik (2012) s. 457–465.

⁴⁵ Landell (2021).

⁴⁶ Statistiska centralbyrån (2021).

⁴⁷ Statistiska centralbyrån (2026).

⁴⁸ Jämställdhetsmyndigheten (2023).

medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet i samhällets alla sektorer. Om barn inte längre får användas som tolkar kan det innebära att tolkningen i stället utförs av en yrkesverksam tolk. Det ökar i så fall sannolikheten för att tolkningen går rätt till och att myndigheternas beslutsunderlag blir korrekt. Utifrån utredningens föregående resonemang talar mycket för att kvinnor har använt sig av barn som tolk i större utsträckning än män. Om så är fallet kan förslaget därför bidra till att öka kvinnors möjlighet att forma villkoren för beslutsfattandet i det enskilda fallet, eftersom fler kvinnor får ta del av kvalificerad tolkning.

Utredningen bedömer vidare att förslaget på ett indirekt sätt kan bidra till att målet för jämställdhetspolitiken uppfylls i förhållande till hedersrelaterat våld och förtryck. Som delmål för jämställdhetspolitiken gäller nämligen att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Alla, oavsett kön, ska genom hela livet ha samma rätt och möjlighet att leva sitt liv utan att begränsas av kollektivt grundade hedersnormer.⁴⁹

Utredningens bedömning är att förslaget skulle kunna bidra till att uppfylla delmålet om att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Hedersrelaterat våld och förtryck kan ses som ett samlingsbegrepp för användandet av kontroll, hot, isolering, förskjutning och våld i syfte att tvinga en familjemedlem till lydnad, för att upprätthålla en familjs och släkts heder eller anseende⁵⁰. Hedersrelaterat våld och förtryck kan ta sig uttryck på olika sätt. Det kan exempelvis handla om söner som i tidig ålder har fått i uppdrag att kontrollera sin mammas kontakter med manlig personal.⁵¹

Att endast i undantagsfall låta barn tolka i möten med myndigheter och vissa andra aktörer minskar risken för att en mamma kontrolleras av sitt barn, eller en syster av sin bror, i samband med sådana kontakter. Även om barntolkning kommer tillåtas undantagsvis gäller det inte i situationer där sakfrågor diskuteras, som exempelvis när hälsotillstånd eller annan känslig information avhandlas. Trots att den föreslagna regleringen inte innebär ett förbud mot att barn närvarar vid möten med myndigheter innebär det en möjlighet att förhindra kontroll genom att styra samtalet genom tolkningen.

⁴⁹ Prop. 2025/26:1 utg.omr. 13 avsnitt 5.5.

⁵⁰ Nationellt centrum för hedersrelaterat våld och förtryck (2026).

⁵¹ Myndigheten för familj rätt och föräldraskapsstöd (2025).

22.3.4 Konsekvenser för möjligheten att nå det integrationspolitiska målet

Utredningen har redogjort för de integrationspolitiska målen i avsnitt 2.1. Ett av de fem integrationspolitiska delmålen är språklig integration. Målet är att kunskaperna i svenska språket ska öka hos utrikes födda kvinnor och män samt flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Kunskaper i svenska språket är en avgörande faktor för att människor ska kunna försörja sig själva och vara delaktiga i samhället.⁵²

Utredningen menar att det faktum att barn inte längre, mer än undantagsvis, ska tillåtas att tolka sannolikt kan bidra till att kunskaperna i svenska på sikt ökar hos en del av befolkningen. När det inte längre går att förlita sig på barns tolkning vid kontakter med myndigheter kan incitamentet öka för vissa individer att lära sig svenska. Även om det kommer att finnas andra sätt att få hjälp med tolkning vid möten med myndigheter och andra aktörer kan det faktum att en förändring behöver ske vara det som avgör att en enskild exempelvis påbörjar en sfi-utbildning. Utredningen bedömer därför att en indirekt effekt av ett förbud mot att använda barn som tolk kan vara att vissa individer ökar sina egna kunskaper i svenska språket. Denna effekt kan bli mer betydande om regeringen även går vidare med utredningens förslag om tolkavgift (se betänkandets första del), eftersom det i vissa fall skulle innebära att avgift utgår i samband med tolkade samtal med myndigheter. Utredningen konstaterar dock att en stor del av de sektorer där barn framför allt har använts som tolk kommer att undantas från den regleringen, så som skolan samt hälso- och sjukvården (se avsnitt 12.3 och 12.4), vilket skulle minska effekten.

22.3.5 Konsekvenser för myndigheter

Förslaget kommer att inskränka myndigheternas möjligheter att låta barn tolka vid möten och samtal. Endast undantagsvis, vid nöd och när tolkningen rör enbart administrativa frågor, kommer barn att få tolka.

I praktiken bedömer utredningen dock att förbudet mot att använda barn som tolk generellt sett överensstämmer med hur myndigheterna redan hanterar frågan genom interna rutiner och riktlinjer.

⁵² Prop. 2025/26:1 utg.omr. 13 avsnitt 3.5.

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 4.4.4 har flera myndigheter som på regelbunden basis använder tolk i samtal med enskilda bedömt att barn inte ska användas som tolk, med vissa undantag som exempelvis när samtalet rör harmlös information. När barn tillåts tolka bör det därmed generellt sett ske i situationer som omfattas av de undantag som utredningen föreslagit. Utredningens bedömning är också att utrymmet för att använda barn som tolk inom ramen för ärendehandläggning redan i dagsläget är mycket begränsad och i princip bör gälla enbart i situationer som omfattas av de föreslagna undantagen till förbudet.

Sammantaget bedömer utredningen därför att de ökade kostnader som kommer att uppstå med anledningen av förslaget kommer att vara marginella. De kostnader som uppstår bör därmed rymmas inom befintlig ram.

Hur stor denna kostnadsökning kan förväntas bli är dock inte möjligt att beräkna. Det saknas nämligen statistik över hur vanligt det är att myndigheterna använder barn som tolk i andra fall än i situationer som omfattas av de undantag som föreslås gälla, det vill säga vid nöd eller när tolkningen rör enbart administrativa uppgifter (se avsnitt 19.7.6). Dessutom går det inte att på förhand bedöma hur ofta en yrkesverksam tolk kommer att ersätta barnet i dessa fall. Det kan bland annat tänkas att vuxna anhöriga, när så bedöms vara möjligt, kommer användas som tolkar i stället för barn och yrkesverksam tolk.

Vidare bedömer utredningen att förslaget om att förbjuda barn-tolkning i viss utsträckning riskerar att inverka negativt på arbetsmiljön för myndigheternas anställda. I dagsläget finns nämligen ett större utrymme för att, efter önskemål från enskilda, låta barn tolka i en viss situation. Förslaget om förbud mot barntolkning innebär att utrymmet för att ta hänsyn till enskildas önskemål minskar till att enbart kunna avse situationer som omfattas av föreslagna undantag, det vill säga när det gäller administrativa uppgifter eller nöd. Utredningen bedömer att det finns viss risk för att missnöje uppstår om enskilda som tidigare har fått hjälp av sitt barn med tolkning i samband med möten hos myndigheter på grund av förbudet i stället får ta hjälp av en yrkesverksam tolk. Sådant missnöje kan enligt utredningens mening riskera att ge upphov till konflikter i vissa situationer, vilket kan inverka negativt på enskilda anställdas arbetsmiljö. Utredningen bedömer dock att sådana problem sannolikt kommer

att uppstå inledningsvis, och avta allteftersom lagen och myndigheternas möjligheter att göra undantag blir allmänt kända. Vidare bedömer utredningen att vikten av att skydda barn mot att tolka, i situationer som inte omfattas av de undantag från förbudet som föreslås, väger tyngre i detta avseende. Dessutom har utredningen som tidigare nämnts bedömt att föreslagen lagstiftning snarast är en kodifiering av hur myndigheter generellt sett hanterar frågan om barn får tolka, varför effekten även i detta fall bör bli marginell. Utredningen bedömer inte att förslaget kommer att föranleda kostnader i detta avseende.

Utöver ovan nämnda konsekvenser kommer behov att uppstå för myndigheter att informera internt och anpassa styrdokument med anledning av förbudet mot att använda barn som tolk. Att genomföra sådana uppdateringar och insatser med anledning av ny lagstiftning bör dock enligt utredningens mening anses ingå i myndigheternas ordinarie arbetsuppgifter. Utredningen bedömer därför inte att det kommer uppstå särskilda kostnader för myndigheterna i detta avseende.

22.3.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

Som redogjorts för i avsnitt 4.4.4 har såväl SKR som Socialstyrelsen bedömt att barntolkning som huvudregel inte ska ske. Detsamma framgår i interna styrdokument för bland annat Region Skåne som utredningen varit i kontakt med. Barntolkning förekommer dock ändå i vissa fall. Utredningens bedömning är dock att det i allra största utsträckning sker i situationer som omfattas av de undantag som föreslås gälla från förbudet.

Kommuner

Som tidigare redogjorts för i avsnitt 3.6.1 är myndigheter som omfattas av förvaltningslagen redan i dagsläget skyldiga att använda tolk när det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt (13 § första stycket FL). Utredningen konstaterar att stora delar av kommunernas verksamhet omfattas av förvaltningslagen, och att resonemangen som förts i avsnitt 22.3.5 därmed i dessa delar även gäller kommuner. Detsamma gäller när kommunerna använder tolk som

ett led i sin serviceskyldighet enligt 6 § FL. Så sker exempelvis när tolk används i samband med insatser i äldreomsorgen eller vid utvecklingssamtal i skolan. Utredningen gör därför samma bedömning avseende kommuner som statliga myndigheter, nämligen att kommuner redan enligt gällande rätt har ett begränsat utrymme för att använda barn som tolk. Detta, tillsammans med det faktum att såväl Socialstyrelsen som SKR har uttalat att barn generellt sett inte ska användas som tolkar, innebär enligt utredningens mening att effekten av förslaget i praktiken bör bli marginell.

Även om kommuner som huvudregel redan tillämpar förbud mot barntolkning, med vissa undantag, kan förslaget om förbud mot barntolkning leda till vissa ökade kostnader för kommunerna. Det kan inte uteslutas att barn används som tolk även i andra avseenden än sådana som omfattas av föreslagna undantag från förbudet, det vill säga vid nöd eller avseende enbart administrativa uppgifter. Om barn inte får användas som tolk i sådana situationer kan det innebära att kommunen behöver anlita en yrkesverksam tolk i stället, vilket medför kostnader. Mot bakgrund av utredningens bedömning, att effekten av förslaget i praktiken bedöms bli marginell, bör dessa kostnader dock vara försumbara.

Liksom gällande statliga myndigheter kommer behov att uppstå för kommuner att informera internt och anpassa interna styrdokument med anledning av förbudet mot att använda barn som tolk. Att genomföra sådana uppdateringar och insatser med anledning av ny lagstiftning bör dock enligt utredningens mening anses vara inkluderat i kommunernas ordinarie arbetsuppgifter. Utredningen bedömer därför inte att det kommer uppstå särskilda kostnader för kommunerna i detta avseende.

Givet att kostnaderna är av begränsad omfattning föreslås att de hanteras inom kommunernas befintliga ekonomiska ramar.

I likhet med vad utredningen har bedömt avseende de statliga myndigheterna kan förslaget få viss övergående negativ inverkan på enskilda medarbetares arbetsmiljö. Bedömningen är dock även i detta fall att intresset av att skydda barn från negativ inverkan av tolkning väger tyngre samt att det inte kommer att uppstå särskilda kostnader i detta avseende (se avsnitt 22.3.5).

Regioner

I likhet med kommunerna bedömer utredningen att effekten av förslaget inte kommer bli mer än marginell för regionerna, det vill säga i första hand inom hälso- och sjukvård samt tandvård.

I vilken utsträckning regionerna använder sig av barn som tolk går inte att bedöma eftersom sådan statistik saknas. Även om det finns riktlinjer och andra policys som uttalar förbud mot, eller begränsningar av, barntolkning förekommer det dock i hälso- och sjukvården samt tandvården. Ett förbud mot att använda barn som tolk skulle därför kunna inverka på i vilken mån hälso- och sjukvården i stället behöver använda yrkesverksamma tolkar.

Utredningen kan dock konstatera att regleringen kring rätten till information i vården enligt 3 kap. 1 § patientlagen och 3 b § första stycket tandvårdslagen inte heller i dagsläget bör anses tillåta att barn används som tolk utöver sådana situationer som kommer tillåtas enligt de undantag som har föreslagits (se avsnitt 19.7.6). Med tanke på att barn inte är utbildade tolkar är utredningens bedömning att det inte går att garantera att patienters rätt till information om bland annat behandlingsmöjligheter och medicinering går att uppfylla när ett barn tolkar. Utredningen utgår därför från att de situationer då barn används som tolkar inom hälso- och sjukvården samt tandvården är sådana som även omfattas av de undantag från förbudet som föreslås, nämligen vid nöd eller när det rör enbart administrativa uppgifter. Enligt utredningens mening bör effekten av förslaget därför bli marginell.

Även om regioner som huvudregel redan hanterar frågan om barntolkning i enlighet med den föreslagna lagen kan förslaget om förbud mot barntolkning leda till vissa ökade kostnader för regionerna. Det kan inte uteslutas att barn används som tolk även i andra avseenden än sådana som omfattas av föreslagna undantag till förbudet, det vill säga vid nöd eller avseende enbart administrativa uppgifter. Om barn inte får användas som tolk i sådana situationer kan det innebära att regionen behöver anlita en yrkesverksam tolk i stället, vilket i så fall innebär en kostnad. Eftersom det redan i dagsläget i stor utsträckning saknas möjlighet att använda barn som tolk i hälso- och sjukvård samt tandvård bör kostnader som uppstår med anledning av förslaget vara försumbara.

Liksom gällande statliga myndigheter och kommuner kommer behov att uppstå för att informera internt och anpassa interna styrdokument med anledning av förbudet mot att använda barn som tolk. Att genomföra sådana uppdateringar och insatser med anledning av ny lagstiftning bör dock vara inkluderat i regionernas ordinarie arbetsuppgifter. Utredningen bedömer därför inte att det kommer uppstå särskilda kostnader för regionerna i detta avseende.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att mycket lite talar för att förslaget mer än högst marginellt kommer att leda till ökade kostnader för regionerna. Eftersom kostnaderna är av mycket begränsad omfattning föreslås att de hanteras inom regionernas befintliga ekonomiska ramar.

I likhet med vad utredningen har bedömt avseende myndigheterna och kommunerna bedöms förbudet mot barntolkning kunna få viss övergående negativ inverkan på enskilda medarbetares arbetsmiljö. Bedömningen är dock även i detta fall att intresset av att skydda barn från negativ inverkan av tolkning väger tyngre samt att det inte kommer att uppstå särskilda kostnader i detta avseende (se avsnitt 22.3.5).

Förslaget inskränker den kommunala självstyrelsen

Kommunal självstyrelse, även kallat lokalt självstyre, innebär att kommuner och regioner sköter lokala eller regionala frågor med en stor handlingsfrihet. Självstyrelsen utövas av beslutande församlingar som företräder den lokala befolkningen.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § RF inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip när det gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och innebär att det ska prövas om skälen för lagstiftningen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen kan innebära. Detta innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för självstyrelsen.

Utredningens förslag begränsar i viss mån den kommunala självstyrelsen eftersom kommuner och regioner inte kommer att tillåtas att mer än i undantagsfall använda barn som tolk. Det innebär alltså ett åliggande för kommuner och regioner att i enlighet med lagen om

förbud mot att använda barn som tolk enbart låta barn tolka i de situationer då ett undantag föreligger.

Utredningen bedömer dock att ingreppet i den kommunala självstyrelsen är av begränsad omfattning. Som tidigare konstaterats använder sig kommuner och regioner nämligen som huvudregel inte av barn som tolkar. När så sker görs det enligt vad utredningen har erfarit främst i situationer som omfattas av de föreslagna undantagen till förbudet. Inskränkningen är dessutom motiverad genom det värde i form av skydd mot negativ inverkan av tolkning som lagstiftningen kommer att innebära.

Vid en avvägning mellan kommunernas intressen och intresset av att skydda barn mot negativ inverkan från tolkning överväger det senare intresset. Detta särskilt mot bakgrund av att kommunerna enligt utredningens bedömning redan har ett intresse av att motverka barntolkning. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen får därför anses vara proportionerlig i förhållande till syftet. Eftersom utredningens bedömning är att det är av vikt att frågan om barntolkning hanteras lika bland myndigheter kan syftet inte heller uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för självstyrelsen.

22.3.7 Konsekvenser för enskilda

Konsekvenser för den som behöver tolk

Förslaget innebär en viss inskränkning i enskildas möjligheter att påverka vem som tolkar för dem i samtal med myndigheter och vissa andra aktörer. Som utredningen redogjort för i avsnitt 4.1.2 och 19.6.2 föredrar ibland enskilda att deras barn tolkar för dem i stället för en yrkesverksam tolk. Även om utredningen föreslår att det ska finnas vissa undantag från förbudet mot att använda barn som tolk kommer situationerna när så är möjligt att minska. Det ska dock understrykas att enskildas möjligheter att påverka huruvida en yrkesverksam tolk ska anlitas redan är begränsade enligt gällande rätt och att det ytterst är myndigheten som gör bedömningen i frågan (se avsnitt 3.6.1). Däremot minskar förslaget en tjänstemans möjlighet att väga in enskildas önskemål i bedömningen om tolk ska anlitas.

Samtidigt bedömer utredningen att enskilda som får sin tolkning genomförd av en yrkesverksam tolk, i stället för ett barn, gynnas av detta på flera sätt. Generellt sett bidrar en kvalificerad tolkning till

ett mer korrekt beslutsunderlag och till att språkförbistringar kan undvikas. På så sätt minskar risken för att beslut fattas på felaktiga grunder och att myndigheterna agerar utifrån felaktiga uppgifter. Dels kan det inverka gynnande för den enskildes personliga integritet att inte behöva uppge känsliga uppgifter inför en närstående, som dessutom inte omfattas av regelverket kring sekretess och god tolksed.

Konsekvenser för barn

Barnkonventionen – som gäller som svensk lag sedan januari 2020 – innehåller såväl politiska och medborgerliga som ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Barnkonventionen speglar att barnet är rättighetsbärare, men också barnets särskilda sårbarhet och behov av stöd och skydd. Barn har rätt till inflytande samt att få sitt bästa bedömt och beaktat inför varje åtgärd som rör dem. Barnkonventionen innebär att ett barnrättsbaserat synsätt ska genomsyra all verksamhet som berör barn⁵³ (se vidare avsnitt 3.1.2).

Utredningen kan konstatera att en grundläggande frågeställning i problemformuleringen kring barntolkning är förenligheten med barnkonventionen. En avgörande faktor i bedömningen av om det finns anledning att föreslå ett förbud mot att använda barn som tolk har därför varit barnets rättigheter enligt barnkonventionen, och inte minst principen om barnets bästa i artikel 3. Barnkonventionen har därför varit tungt vägande i utredningens bedömningar i frågan.

Som framgår av övervägandena i avsnitt 19.6.3 har utredningen bedömt att barntolkning inte är förenligt med principen om barnets bästa som fastställs i artikel 3 i barnkonventionen. När barntolkning tillåts innebär det alltså en risk för att barns rättigheter enligt barnkonventionen kränks. Trots det förekommer barntolkning i viss utsträckning i svensk offentlig sektor (se avsnitt 19.2).

Utredningens förslag är alltså en åtgärd som i grund och botten syftar till att skydda barn från att utsättas för den negativa inverkan som tolkning kan innebära. Det innebär snarast ett förtydligande från lagstiftarens sida om att barntolkning inte kan anses vara till barnets bästa på så sätt som avses i artikel 3 i barnkonventionen. Som konstaterats i avsnitt 22.3.5 har utredningen gjort bedömningen att myn-

⁵³ Prop. 2017/18:186 s. 74 f.

digheterna i stor utsträckning hanterar frågan om barntolkning i enlighet med den lagstiftning som nu föreslås.

Utredningen har i avsnitt 19.6.1 även belyst att det kan finnas positiva aspekter för ett barn att få tolka, som exempelvis ökad språkförståelse. Dessutom kan barn ibland ha önskemål om att få tolka av olika skäl. Utredningen har dock bedömt att det utrymme som kan finnas för att göra undantag från förbudet ges genom de undantag som föreslås för nöd och enbart administrativa frågor. Även om barnet uttrycker en stark vilja att få tolka kan det inte anses vara till barnets bästa att tolka i andra situationer, eftersom olämplig information då riskerar att nå barnet. Det kan även vara mycket svårt för ett barn, som uttrycker en vilja att få tolka, att överblicka konsekvenserna av själva tolkningen, som att han eller hon riskerar att ta del av information som inte lämpar sig för ett barn. Utredningen har därför vid en avvägning gjort bedömningen att risken för negativa konsekvenser överväger eventuella positiva effekter av barntolkning.

Ytterligare en aspekt som förslaget syftar till att motverka är att barn får ledigt från skolan i syfte att tolka åt sina föräldrar. Att som huvudregel förbjuda barntolkning innebär enligt utredningens bedömning ett sätt att säkerställa barnets rätt till skolgång (se avsnitt 19.6.1).

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget är en åtgärd som syftar till att skydda barn mot negativa effekter av tolkning och därmed att slå vakt om att barnets bästa enligt artikel 3 i barnkonventionen i första hand beaktas. Förslaget har ett tydligt barnrättsperspektiv och är därmed förenligt med barnets rättigheter enligt barnkonventionen.

22.3.8 Konsekvenser för företag

Privata aktörer som utför offentliga förvaltningsuppgifter kommer – i likhet med myndigheter – att behöva begränsa sin användning av barn som tolk till de situationer som omfattas av de föreslagna undantagen (se avsnitt 19.7.6). Utredningen har inte tagit del av studier som särskilt syftat till att undersöka förekomsten av barntolkning inom ramen för privata verksamheter som utför offentliga förvaltningsuppgifter. Inget annat har dock framkommit än att inställningen till barntolkning även i detta avseende generellt sett är att det inte tillämpas mer än undantagsvis (se avsnitt 19.2). Det innebär att den praktiska

effekten av regleringen sannolikt inte kommer att vara betydande för de privata aktörerna. Liksom för myndigheter finns dock viss risk för negativa konsekvenser för enskilda tjänstemäns arbetsmiljö (se avsnitt 22.3.5 och 22.3.6). Därtill kommer att vissa informationsinsatser kan vara nödvändiga att genomföra med anledning av förbudet mot att använda barn som tolk och dess undantag.

Förslaget bedöms kunna leda till viss ökad efterfrågan på yrkesverksamma tolkar. Det skulle i så fall kunna ha en positiv inverkan på företag som ägnar sig åt tolkförmedling, liksom för tolkar som i egenskap av enskilda näringsidkare tar sig an tolkuppdrag. Eftersom myndigheter och privata aktörer som utför offentliga förvaltningsuppgifter även i dagsläget till största del endast använder barn som tolk i situationer som omfattas av föreslagna undantag kommer det dock sannolikt ha en mycket marginell påverkan på efterfrågan.

22.3.9 Övriga konsekvenser

Förslagets förenlighet med internationella åtaganden i form av barnkonventionen har berörts i avsnitt 19.6.3 och 22.3.7. Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten och bedöms inte heller ha några konsekvenser för den personliga integriteten. Utredningen bedömer inte heller att förslagen har några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

22.3.10 Utvärdering av förslaget

Som tidigare nämnts har utredningen gjort bedömningen att statliga myndigheter, kommuner och regioner i mycket stor utsträckning redan hanterar frågan om barntolkning i enlighet med förslaget. Bedömningen är baserad på gällande rätt, myndigheters interna riktlinjer och andra styrande dokument samt studier som har gjorts i ämnet.

Utredningen bedömer att det finns anledning att i efterhand utvärdera förslaget för att få en bild av dess faktiska utfall. Detta föreslås ske genom en undersökning av hur lagen har fått genomslag i myndigheternas interna styrande dokument.

23 Författningskommentar

23.1 Förslaget till lag om tolkavgift

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om att en avgift i vissa fall ska betalas av en enskild när en myndighet har använt tolk i kontakten med den enskilde.

Paragrafen inleder lagen. Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

Av bestämmelsen följer att lagen innehåller bestämmelser om att en avgift i vissa fall ska betalas av en enskild när en myndighet har använt tolk i kontakten med den enskilde.

2 § I denna lag avses med

1. *tolk*: en person som tolkar i talade språk,
2. *barn*: en person under 18 år.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 11.1 och 12.3.

Enligt *punkt 1* avses med tolk en person som tolkar i talade språk. En tolk i talade språk är en person som muntligt förmedlar ett budskap från ett språk till ett annat. En person som utför annan typ av tolkning, såsom teckenspråks-, dövblind- eller skrivtolkning, utgör således inte en tolk i lagens mening.

Enligt *punkt 2* avses med barn en person under 18 år.

Tolkavgift

3 § Om en myndighet inom ramen för handläggningen av ett ärende har använt tolk med stöd av 13 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska den enskilde som ärendet rör betala en tolkavgift om han eller hon sammanlagt har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år.

Även om tolk använts vid flera tillfällen inom ramen för handläggningen av ärendet ska den enskilde endast betala en tolkavgift.

Om ärendet rör en enskild som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ska den enskilde betala tolkavgift enligt första och andra styckena trots att han eller hon inte har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en enskild ska betala en tolkavgift till en myndighet. Övervägandena finns i avsnitt 11.2, 11.3 och 11.5.

Av *första stycket* följer att en enskild endast ska betala en tolkavgift om en myndighet använt tolk inom ramen för handläggning av ett ärende. Med myndighet avses såväl domstolar, som statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Organ som är organiserade i privaträttsliga former, till exempel kommunala och statliga bolag, är inte myndigheter, även om de utövar offentlig makt (jfr prop. 1973:90 s. 233). Med handläggning av ärende avses detsamma som i 1 § förvaltningslagen (2017:900) (jfr prop. 2016/17:180 s. 286). Vad som avses med tolk anges i 2 § 1, se kommentaren till den bestämmelsen. Avgränsningen till handläggning av ärenden innebär att den enskilde inte ska betala tolkavgift om tolk används vid verksamhet som utgör myndighetens faktiska handlande.

Av *första stycket* följer vidare att den enskilde som ärendet rör endast ska betala tolkavgift om en myndighet använt tolk med stöd av 13 § första stycket förvaltningslagen. Av bestämmelsen i förvaltningslagen följer att en myndighet ska använda tolk om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Det är myndigheten som avgör om och i vilken utsträckning det finns ett behov av tolk i det enskilda ärendet (se prop. 2016/17:180 s. 299). Den skyldighet att använda tolk som följer av 13 § förvaltningslagen påverkas inte av att en enskild uppger att han eller hon inte har möjlighet att betala en tolkavgift. I ärenden som rör flera personer ska tolkavgift endast tas ut av den eller de som behövt tolk. Om tolkning utförts av någon som myndigheten inte anlitat, till exempel en medföljande eller den enskildes ombud, ska någon tolkavgift inte tas ut.

Av *första stycket* följer slutligen att en enskild endast ska betala tolkavgift om han eller hon sammantaget har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år. Det är den sammantagna folkbokförda tiden vid tidpunkten för tolktillfället som avses. Om en enskild under en

period avregistrerats från folkbokföringsdatabasen för att sedan folkbokföras på nytt ska perioden som avregistrerad därmed inte beaktas vid beräkningen av tiden som folkbokförd i Sverige. Om tolk används vid flera tillfällen inom ramen för samma ärende är det den sammantagna folkbokförda tiden vid tidpunkten för det sista tolktillfället som avgör om den enskilde ska betala tolkavgift. Om tolk använts i ett ärende som rör en enskild som inte är folkbokförd ska han eller hon i normalfallet inte betala tolkavgift. Om ärendet rör en enskild som inte är folkbokförd och som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning kan han eller hon dock vara skyldig att betala tolkavgift i enlighet med tredje stycket (se kommentaren till det stycket).

Av *andra stycket* framgår att den enskilde endast ska betala *en* tolkavgift även om tolk använts vid flera tillfällen inom ramen för handläggningen av ärendet. Myndigheten behöver därmed inte ta ställning till om en tolkavgift ska tas ut i anslutning till varje enskilt tolktillfälle. Av kommentaren i föregående stycke följer även att det är den sammantagna folkbokförda tiden vid tidpunkten för det sista tolktillfället som ska beaktas vid beräkningen av perioden som folkbokförd.

Av *tredje stycket* framgår att om ärendet rör en enskild som vistas i Sverige utan stöd av myndighetsbeslut eller författning ska den enskilde betala tolkavgift enligt första och andra styckena trots att han eller hon inte har varit folkbokförd i Sverige i minst sex år. Enskilda som avses i tredje stycket är bland annat sådana personer som enligt myndighetsbeslut har haft rätt att vistas här, men för vilka denna rätt har upphört. Som exempel kan nämnas personer vars tidsbegränsade uppehållstillstånd eller arbetstillstånd har upphört att gälla men som ändå väljer att stanna kvar i landet. Enskilda som avses i det tredje stycket är även sådana personer som enligt författning har haft rätt att vistas här, men för vilka denna rätt har upphört. Som exempel kan nämnas personer som enligt 12 kap. 8 a § utlänningslagen (2005:716) har haft rätt att vistas här under den tid som deras ansökan om uppehållstillstånd har prövats, men vilkas ansökan har avslagits och som därefter håller sig undan verkställighet. Ett annat exempel är EES-medborgare som enligt 3 a kap. utlänningslagen haft uppehållsrätt, men som är kvar i landet trots att villkoren för uppehållsrätt inte längre är uppfyllda.

4 § En myndighet ska inte ta ut en tolkavgift enligt 3 §

1. om myndigheten inom ramen för handläggningen av ärendet tar ut en avgift med stöd av annan författning,

2. om den som ärendet rör visat att han eller hon vid tolktillfället med stöd av denna lag beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift,

3. om ärendet direkt rör barn,

4. om ärendet rör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),

5. om ärendet rör tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125),

6. om ärendet rör socialtjänst enligt socialtjänstlagen (2025:400),

7. om ärendet rör en utbildning som enligt skollagen (2010:800) ska vara avgiftsfri,

8. om ärendet rör meddelande om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud,

9. om ärendet rör medgivande att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt enligt folkbokföringslagen (1991:481),

10. om ärendet rör medgivande att använda fingerade personuppgifter enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter,

11. om ärendet rör särskilt personsäkerhetsarbete enligt polislagen (1984:387) eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen,

12. om ärendet handlagts med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (2004:168) eller 10 kap. utlänningslagen (2005:716),

13. om tolk endast använts för att någon annan än den ärendet rör inte behärskar svenska,

14. av nordiska medborgare som använt danska, finska, isländska eller norska,

15. av den som i enlighet med de rättigheter som följer av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk använt finska, meänkieli eller samiska, eller

16. av den som har rätt till kostnadsfri tolk enligt 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.

Paragrafen reglerar när en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift enligt 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.1, 9.2, 9.5–9.9, 9.11–9.13, 12.1–12 och 15.2.

Av *första punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om myndigheten inom ramen för handläggningen av ärendet tar ut en avgift med stöd av annan författning. Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk. Vid tillämpning av bestämmelsen saknar det betydelse om den avgift som tas ut med stöd av den andra författningen är avsedd att finansiera myndighetens tolkkostnader. Myndigheten ska således avstå

från att ta ut en tolkavgift även i de fall den avgift som tas ut med stöd av den andra författningen endast täcker en mindre eller specifik del av verksamhetens kostnader.

Av *andra punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om den som ärendet rör visat att han eller hon vid tolktillfället med stöd av denna lag beviljats undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk. Av 5 § följer att regeringen får meddela föreskrifter om förutsättningarna för när enskilda kan beviljas undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Det är den enskilde som ärendet rör som ansvarar för att informera myndigheten om att han eller hon beviljats ett undantag. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs det att undantaget från skyldigheten att betala tolkavgift beviljats vid tolktillfället. Om tolk används vid flera tillfällen inom ramen för samma ärende är det tillräckligt om undantaget beviljats vid det senaste tolktillfället (jfr kommentaren till 3 § andra stycket).

Av *tredje punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet direkt rör barn. Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk. Vad som avses med barn anges i 2 § 2 (se kommentaren till den bestämmelsen). Undantaget är tillämpligt då barn är själva föremålet för ärendet. Det kan gälla såväl i ärenden som direkt rör enbart barn, som ärenden som direkt rör barn som en del av en familj eller annan gruppering. Exempel på ärenden som direkt rör enbart barn är ärenden som syftar till att utreda rätten till assistansersättning för ett barn och ärenden i skolan i samband med utredning av behov av extra stöd för eleven. Exempel på ärenden som direkt rör barn som en del av en familj eller annan gruppering är ärenden om avhysning av barnfamiljer.

Av *fjärde punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk. Enligt 2 kap. 1 § första stycket hälso- och sjukvårdslagen avses med hälso- och sjukvård åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter och omhändertagande av avlidna (jfr prop. 2016/17:43 s. 128, prop. 1981/82:97 s. 29 f. och 110 f. och prop. 1991/92:152 s. 11 f.).

Av *femte punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125). Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk. Enligt 1 § tandvårdslagen avses med tandvård åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan (jfr prop. 1984/85:79 s. 54 f.).

Av *sjätte punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör socialtjänst enligt socialtjänstlagen (2025:400). Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk. Enligt 1 kap. 2 § första stycket socialtjänstlagen avses med socialtjänst verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen, verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende och verksamhet som en socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse ska bedriva enligt någon annan lag eller förordning (jfr prop. 2024/25:89 s. 644 f.).

Av *sjunde punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör en utbildning som enligt skollagen (2010:800) ska vara avgiftsfri. Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk.

Av *åttonde punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör meddelande om kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud. Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk.

Av *nionde punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör medgivande att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt enligt folkbokföringslagen (1991:481). Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk.

Av *tionde punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör medgivande att använda fingerade personuppgifter enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk.

Av *elfte punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet rör särskilt personsäkerhetsarbete enligt polislagen (1984:387) eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk.

Av *tolfte punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om ärendet handlagts med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (2004:168) eller 10 kap. utlänningslagen (2005:716). Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk.

Av *trettonde punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift om tolk endast använts för att någon annan än den ärendet rör inte behärskar svenska. Med ärendet avses det ärende i vilket myndigheten vid handläggningen använt tolk. Undantaget är tillämpligt när myndigheten vid utredningen av ärendet endast använt tolken vid kontakt med andra än den eller de som ärendet rör.

Av *fjortonde punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift av nordiska medborgare som använt danska, finska, isländska eller norska. Bestämmelsen undantar medborgare i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige från skyldigheten att betala tolkavgift om de vid sin kontakt med myndigheten använt danska, finska, isländska eller norska. Bestämmelsen är tillämplig även i de fall tolkning skett då en svensk medborgare använt till exempel finska.

Av *femtonde punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift av den som i enlighet med de rättigheter som följer av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk använt finska, meänkieli eller samiska. Rätten att använda finska, meänkieli och samiska hos myndigheter och domstolar följer av 13–18 §§ i den lagen.

Av *sextonde punkten* följer att en myndighet inte ska ta ut en tolkavgift av den som har rätt till kostnadsfri tolk enligt 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. Rätten till kostnadsfri tolk följer av artikel 8 i den förordningen.

Bemyndiganden

5 § Regeringen får meddela föreskrifter om

1. tolkavgiftens storlek, och
2. förutsättningarna för när personer med funktionsnedsättning kan beviljas undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om tolkavgiftens storlek och förutsättningarna för när personer med funktionsnedsättning kan beviljas undantag från skyldigheten att betala tolkavgift. Övervägandena finns i avsnitt 15.2.

Överklagande

6 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 14.1.

Enligt *första stycket* får beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

23.2 Förslaget till lag om förbud mot att använda barn som tolk

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om förbud mot att använda barn som tolk.

Paragrafen inleder lagen. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.2.

Av bestämmelsen följer att lagen innehåller bestämmelser om förbud mot att använda barn som tolk.

2 § Denna lag gäller för myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.

Paragrafen avgränsar lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.3.

Av bestämmelsen följer att lagen endast gäller för myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter. Med myndighet avses såväl domstolar som statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter utgörs av juridiska personer och enskilda till vilka förvaltningsuppgifter överlämnats i enlighet med 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen. Lagen gäller till exempel för enskilda som godkänts som huvudmän för förskola, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800). Ytterligare exempel då lagen gäller är för de juridiska personer och enskilda som enligt avtal med regioner eller kommuner utför uppgifter som regionen eller kommunen ansvarar för enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (se 15 kap. 1 § i den lagen).

3 § I denna lag avses med

1. *barn*: en person under 18 år,
2. *tolk*: talspråks-, teckenspråks-, dövblind- och skrivtolk.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.4 och 19.7.5.

Enligt *punkt 1* avses med barn en person under 18 år.

Enligt *punkt 2* avses med tolk talspråks-, teckenspråks-, dövblind- och skrivtolk. En talspråkstolk är en person som muntligt förmedlar ett budskap från ett språk till ett annat. En teckenspråkstolk är en person som utför tolkning mellan talat språk och teckenspråk eller mellan två olika teckenspråk. En dövblindtolk är en person som förmedlar syn- och hörselintryck till personer med dövblindhet. En skrivtolk är en person som simultantolkar från talat till skrivet språk.

Förbud mot att använda barn som tolk

4 § Ett barn får inte användas som tolk.

Första stycket gäller dock inte när

1. det är fråga om nöd, eller
2. tolkningen rör uppgifter av enbart administrativ karaktär.

Paragrafen reglerar när ett barn inte får användas som tolk. Övervägandena finns i avsnitt 19.7.6.

Av *första stycket* följer att ett barn inte får användas som tolk. Bestämmelsen innebär att myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter som huvudregel inte får använda ett barn som tolk.

I *andra stycket* regleras två undantag från huvudregeln i första stycket.

Enligt *andra stycket 1* gäller förbudet att använda ett barn som tolk inte när det är fråga om nöd. Nöd föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. Undantaget i *andra stycket 1* medger att ett barn kan användas som tolk vid exempelvis larmsamtal, kontakter med ambulanspersonal eller sjukhuspersonal, när väsentliga ekonomiska intressen kan räddas eller när det kan bidra till att förhindra allvarliga brott. Användningen av barnet som tolk ska vara nödvändigt för att avhjälpa nöden. I de fall det inte får allvarliga konsekvenser att avvakta med konversationen tills en vuxen kan tolka får barnet därmed inte användas som tolk. Barnet får inte heller användas som tolk om det inte krävs en konversation för att avhjälpa nöden.

Enligt *andra stycket 2* gäller förbudet att använda ett barn som tolk inte när tolkningen rör uppgifter av enbart administrativ karaktär. Att det ska röra sig om uppgifter av enbart administrativ karaktär innebär att den tolkning barnet utför inte får röra sakuppgifter som är av vikt för bedömningen av ett ärende eller att det på liknande sätt finns risk för rättsförluster för barnet eller den som har behov av tolk om tolkningen inte blir korrekt. Undantaget i *andra stycket 2* medger till exempel att ett barn kan användas som tolk när besked om schemaläggning eller mötestider förmedlas från skolan till en vårdnadshavare. Andra exempel då ett barn kan användas som tolk är när en myndighetshandläggare ringer till vårdnadshavaren för att fastställa dennes behov av tolk på ett visst språk, ställer en fråga om exempelvis en adressuppgift eller bokar ett möte. Exempel på när undantaget i *andra strecksatsen* inte är tillämpligt är vid utvecklingssamtal enligt skollagen (2010:800) eller vid vårdbesök.

23.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

40 kap.

Tolkavgift

7 b §

Sekretess gäller i ärende enligt lagen (xxxx:xx) om tolkavgift för uppgift om en enskilds hälsotillstånd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretess gäller i övrigt i sådana ärenden som anges i första stycket för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess i ärende enligt lagen (xxxx:xx) om tolkavgift. Övervägandena finns i avsnitt 17.1.1.

Sekretess gäller enligt *första stycket* för uppgift om en enskilds hälsotillstånd, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Skaderekvisitet är omvänt vilket betyder att det råder en presumtion för sekretess. Bestämmelsen omfattar uppgifter som tillförts en myndighet inom ramen för ett ärende enligt lagen om tolkavgift. Med ärende enligt lagen om tolkavgift avses åtgärder som vidtas med stöd av lagen eller författning som meddelats i anslutning till lagen.

Enligt *andra stycket* gäller sekretess i övrigt i sådana ärenden som anges i första stycket för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är rakt vilket betyder att det råder en presumtion för offentlighet.

Av *tredje stycket* framgår att för uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5, 7 d, 7 g och 7 b §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser i kapitlet inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 17.1.1.

Paragrafen ändras till följd av att det införs en ny bestämmelse i 40 kap. 7 h §. Ändringen innebär att tystnadsplikten som följer av nya 40 kap. 7 h § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

23.4 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap.

29 §

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. *Kommunen ska i samband med detta informera om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av lagen (xxxx:xx) om tolkavgift.* Kommunen ska upprätta en handlingsplan för sina insatser. Insatserna ska beskrivas i planen. Handlingsplanen ska kontinuerligt följas upp och vid behov revideras.

Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader.

Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens ansvar för att aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Övervägandena finns i avsnitt 16.2.3.

Paragrafens *första stycke* ändras på så sätt att det införs en ny andra mening. Av den nya bestämmelsen framgår att varje kommun ska informera om den skyldighet att betala tolkavgift som följer av lagen (xxxx:xx) om tolkavgift. Informationen om skyldigheten att betala tolkavgift ska lämnas i samband med att kommuner i enlighet med bestämmelsen i första meningen aktivt verkar för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen.

Information ska till exempel lämnas om när skyldigheten att betala tolkavgift inträder, i vilka sammanhang en avgift kan tas ut, avgiftens storlek och möjligheten att ansöka om undantag från skyldigheten att betala tolkavgift.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2025). *Handbok Förvaltningsrätt och handläggning av ärenden*. Dnr Af-2025/0042 1573.
- Bernstorff Jensen, J. (2023). *Fjern den diskriminerende anakronisme nu*. Bet. 2012/13:KU10. *Granskning av statsrådets tjensteutövning och regeringsärendenas handläggning*.
- Bolvig Hansen, L. (2023). *Omstridt lov skulle få flere til at lære dansk, men i stedet får den folk til at blive væk fra lægen*.
- Bull, T. (2005). *Objektivitetsprincipen*.
- Bull, T. och Sterzel, F. (2023, version 5, JUNO). *Regeringsformen – en kommentar*.
- Clevesköld, L. (2026, JUNO). *Lagkommentar till socialtjänstlagen (2025:400)*.
- Danielius, J. m.fl. (2023, Version 6, JUNO). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*.
- Davidson, A.S. m.fl. (2022). *General practitioners' experiences in consultations with foreign language patients after the introduction of a user's fee for professional interpretation: a qualitative interview study*.
- de Boe, E. (2015). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2011, 32 500 XVI och The influence of governmental policy on public service interpreting in the Netherlands*.
- Deutsche Bundestag (2017). *Der Anspruch auf einen Dolmetscher für Flüchtlinge und Migranten*, Deutscher Bundestag WD 3-3000-095/17.
- Dir. 2017:104. Kommittédirektivet *Effektiva och ändamålsenliga tolktjänster*.

- Dir. 2023:129. Kommittédirektivet *Skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap*.
- Dir. 2023:169. Kommittédirektivet *En förbättrad samhällsorientering för nyanlända*.
- Dir. 2025:16. Kommittédirektivet *En översyn av vissa tolkefrågor*.
- Dir. 2025:21. Kommittédirektivet *Genomförande av direktivet om bekämpning av våld mot kvinnor och våld i nära relationer*.
- Dir. 2025:103. Kommittédirektivet *Tydligare ansvar och högre kvalitet i komvux*.
- Domstolsverket (2024). *Domstolsstatistik 2024*.
https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/statistik/2024/domstolsstatistik_2024.pdf.
- Domstolsverket (2023). *Riktlinjer för tolkanvändning i domstol*.
<https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/strategier-och-riktlinjer/riktlinjer-for-tolkanvandning-i-domstol---reviderad-oktober-2023.pdf>.
- Ds 2014:14. Departementspromemorian *Genomförande av brottsofferdirektivet*.
- Ds 2025:30. Departementspromemorian *Migrations- och asylpakten, Volym 1*.
- Egebark, J., Ornstein, P. & Rödin, M. (2023). *Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden – lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter*.
- Eka A., Hirschfeldt, J., Jermsten, H. & Svahn Starrsjö, K. (2018). *Regeringsformen*.
- Ekonomistyrningsverket (2020). *Rapport Utvecklad styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet (2020:58)*.
- Ekonomistyrningsverket (2024). *För- och nackdelar med att ta ut en avgift*. <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/forutsattningar-for-avgifter-i-staten/for--och-nackdelar-med-att-ta-ut-en-avgift/>.

- Ekonomistyrningsverket (2025). *Att beräkna kostnader*.
<https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/prissattning-och-uppfoljning-av-avgiftsbelagd-verksamhet/att-berakna-kostnaderna/>.
- Ellajosyula, R., Narayanan, J., & Patterson, K (2020). *Striking loss of second language in bilingual patients with semantic dementia. Journal of Neurology Volume 267*.
- Englund Krafft, L. (2026, Karnov). *Lagkommentar till lagen (1975:689) om tystnadsplikt för vissa tolkar och översättare*.
- Eriksson, P. (2026, Karnov). *Lagkommentar till skollagen (2010:800)*.
- EU-domstolens dom C-152/73, *Sotgiu mot Deutsche Bundespost*, EU:C:1974:13, dom meddelad den 12 februari 1974.
- EU-domstolens dom C-195/98, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, EU:C:2000:655, dom meddelad den 30 november 2000.
- EU-domstolens dom C-73/08, *Bressol m.fl.*, EU:C:2010:181, dom meddelad den 13 april 2010.
- EU-domstolens dom C-20/12, *Elodie Giersch m.fl.*, EU:C:2013:411, dom meddelad den 20 juni 2013.
- EU-domstolens dom C-311/18, *Facebook Ireland och Schrems*, EU:C:2020:559, dom meddelad den 16 juli 2020.
- Europadomstolens dom nr 6210/73, 6877/75; 7132/75, *Luedicke, Belkacem och Koç mot Tyskland*, dom meddelad den 28 november 1978.
- Europadomstolens dom nr 9783/82, *Kamasinski mot Österrike*, dom meddelad den 19 december 1989.
- Europadomstolens dom nr 32771/96, *Cuscani mot Förenade Kungariket*, dom meddelad den 24 september 2002.
- Europadomstolens dom nr 18913/03, *Husain mot Italien*, dom meddelad den 24 februari 2005.
- Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2025). *En ny screening-förordning*.
<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/screening-regulation/>.
- Fitger, P. m.fl. (3 december 2024, Version 97, JUNO). *Rättegångsbalken*.

- FN:s kommitté för barnets rättigheter (2013), *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*. CRC/C/GC/14.
- FN:s kommitté för barnets rättigheter (2019). *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 24 om barnets rättigheter i det straffrättsliga systemet*. CRC/C/GC/24.
- FN:s kommitté för barnets rättigheter (2023). *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 om allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6)*. CRC/C/GC/5.
- Folketinget (2003). *Forslag til Lov om ændring af lov om sygehusvæsenet og lov om offentlig sygesikring, 2003/1 LSF 209 samt Bekendtgørelse om tolkebistand efter sundhedsloven i lydelse enligt BEK nr 446 af 12/05/2011*.
- Folketinget (2011). *Forslag til Lov om ændring af sundhedslove, 2011/12 L 37*.
- Folketinget (2018). *Betænkning over Forslag til lov om ændring af sundhedsloven, Sundheds- og Ældreudvalget den 24 maj 2018, 2017/1 BTL 213*.
- Folketinget (2018a). *Forslag til Lov om ændring af sundhedsloven (Egenbetaling for tolkebistand), 2017/1 LSF 213*.
- Folketinget (2020). *Sundheds- og Ældreudvalget (SUU) Alm. del, Samling: 2019–20, Spørgsmål 409*.
- Folketinget (2023). *Sundhedsudvalget (SUU) Alm. del, Samling: 2022–23 (2. samling), Spørgsmål 455*.
- Folketinget (2024). *Session 2023–24, B 164 Forslag til folketingsbeslutning om at afskaffe tolkegebyret i sundhedsvæsenet*.
- Folketinget (2025). *Forslag til Lov om ændring af en række love på børne- og undervisningsområdet, socialområdet, det familieretlige område, skatteområdet, beskæftigelsesområdet, udlændinge- og integrationsområdet og ældreområdet, Sagsforløb 2024/1 LF 156*.
- Forsberg Lundell, F. & Rehnberg, P. (2024). *Rapport nr 28, Alla ska snabbt lära sig svenska, Språk, migration och arbetsmarknadsintegration i Sverige: Betydelsen av läs- och skrivkunnighet och språklig distans*.

- Fridström, I. (2026, Karnov). *Lagkommentar till utlänningslagen (2005:716)*.
- Försäkringskassan (2018). *Rapport – Effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service*. Dnr 049968–2017.
- Försäkringskassan (2025). *Vägledning (2004:7) Förvaltningsrätt i praktiken*. Version 20.
- Försäkringskassan (2025a). *Riktlinjer (2020:05) för kontakter på andra språk än svenska*. Version 2.
- Förvaltningsrätten i Växjö:s dom den 18 oktober 2024 i mål nr 578-24.
- Grahn-Farley, M. (2019). *Barnkonventionen: en kommentar*.
- Gustafsson, K., Norström, E., Fioretos, I. & Höglund, P. (2018). *Barn och andra anhöriga som översätter och medlar inom socialtjänst och hälso- och sjukvård*.
- Harpelund, L., Smith Nielsen, S. & Krasnik, A. (2012). *Self-perceived need for interpreters among immigrants in Denmark, Scandinavian Journal of Public Health*.
- Harris, D.J., O'Boyle, M., Bates, E., Buckley, C. (2023). *Law of the European Convention on Human Rights*.
- Hartosch, K. m.fl. (2024). *Kommunikation mit Geflüchteten: Wie Jobcenter mit sprachlicher Diversität umgehen*.
- Hawran, M. S. (2023). *Fem år med tolkegebyr: Det er en af de alvorligste trusler mod patientsikkerheden i dag*.
- Hawran, M. S. (2024). *LVS og PLO tilslutter sig kritik af Christiansborg: Afskaf tolkegebyret nu*.
- Hawran, M. S. (2024a). *Ny undersøgelse: Flertal i Folketinget vil bevare omstridt gebyr*.
- HFD 2018 ref. 23.
- HFD 2018 ref. 39.
- Hirschfeldt, J. (2026, Karnov). *Lagkommentar till regeringsformen*.
- Hof, M. R. (2015). *The death of healthcare interpreting in the Netherlands*.
- Holck, L. & Rudkjøbing, A. (2019). *Afskaf tolkegebyret – det er et kæmpe problem for patientsikkerheden*.

- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2024). *Arbetsmarknadsanknytning och utbildning: Skillnader mellan svensk och utländsk bakgrund (rapport 2024:24)*.
- Institutet för språk och folkminnen (2010). *Språkrådets uttolkning av språklagen*.
- International Organization for Migration (2024). *Temporary Protection Holders in Sweden – Intentions, Needs and Challenges, 2nd edition*.
- Jacobs, E. A., Shepard, D. S., Suaya, J. A., Stone, E-L. (2004). *Overcoming language barriers in health care: costs and benefits of interpreter services*.
- Johnsson, L-Å. & Sverne Arvill, E. (15 maj 2025, Version 3, JUNO). *Patientlagen – en kommentar*.
- Justitieministeriet (1986). *Vejledning om förvaltningsloven nr 11740*.
- Justitieombudsmannen (1974), JO 1974 s. 128.
- Justitieombudsmannen (1992), JO 1992/93 s. 417.
- Justitieombudsmannen (2001), beslut den 4 april 2001, dnr 2598-2000 och 2617-2000.
- Justitieombudsmannen (2002), JO 2002/03 s. 491.
- Justitieombudsmannen (2002a), JO 2002/03 s. 501.
- Justitieombudsmannen (2010), JO 2010/11 s. 257.
- Justitieombudsmannen (2013), JO 2013/14 s. 555.
- Justitieombudsmannen (2021). *Beslut angående tillämpning av barnkonventionen när polisen lät ett barn teckentolka åt en anhörig vid en husrannsakan*. Dnr 770–2021.
- Justitieombudsmannen (2022), JO 2022/23 s. 198.
- Justitieombudsmannen (2022a). *Protokoll över inspektion av Arbetsförmedlingen, enheten för omprövning i Östersund den 23–24 februari 2022*. Dnr 759–2022.
- Jämställdhetsmyndigheten (2023). *Mellan tillit och misstro – Utrikes födda kvinnor om sina behov och hinder i relation till arbetsmarknadsetablering (2023:5)*.
- Jämställdhetsmyndigheten (2025). *Delmål 5: Jämställd hälsa*.
<https://jamstalldhetsmyndigheten.se/jamstalldhet-i-sverige/delmål-5-jamstalld-halsa/>.

- Kammarkollegiet (2017). *Tolkanvändningen i staten – Så skapar bristande kvalitetskrav brist på auktoriserade tolka.*
- Kammarkollegiet (2019). *God tolksed – Kammarkollegiets råd till auktoriserade tolkar.*
- Kammarkollegiet (2024). *Förslag på hur den statliga kontrollen och kvalitetsbedömningen av tolkar som arbetar i det offentliga kan öka.* Dnr 1.1-6004-2024.
- Kammarkollegiet (2026). *Ramavtal.* <https://www.avropa.se/ramavtal/>.
- Kammarrätten i Stockholms dom den 16 februari 2023 i mål nr 3095-22.
- Kassenärztliche Bundesvereinigung (2025). *Änderungsantrag 1 der Fraktionen der SPD und BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Gesundheitsversorgung in der Kommune.*
- Kennerberg, L. & Sibbmark, K. (2005). *Vilka deltar i svenska för invandrare?, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Rapport 2005:13.*
- Koalitionsvertrag 2021–2025 (2021). *Mehr fortschritt wagen bündnis für freiheit, gerechtigkeit und nachhaltigkeit.*
- Kronofogdemyndigheten (2025). *Handbok utmätning.* Dnr KFM 27758-2025.
- Lagradsremissen *Reformerat försörjningsstöd – bidragstak och ökade möjligheter till arbete*, den 16 december 2025.
- Lagradsremissen *Aktivitetskrav för mottagare av försörjningsstöd*, den 16 december 2025.
- Lagradsremissen *Skärpta krav för svenskt medborgarskap*, den 10 februari 2026.
- Landell, E. (2021). *Försörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden* (2021:7).
- Laun, L., Liljeberg, L. & Åslund, O. (2020). *Utrikes födda och välfärds-systemen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, rapport 2020:15.*
- Lundgren, L. & Sunesson, P-A. (2026-01-13, version 40, JUNO) *Nya socialtjänstlagarna, Huvudsakliga förarbeten till lagstiftningen.*
- Lundin, O. & Madell, T. (2022, Version 9, JUNO). *Kommunala befogenheter.*

- Lundmark, J. & Säfsten, M. (26 augusti 2024, Version 1 C, JUNO). *Förvaltningslagen, en kommentar*.
- Madell, T. & Lundin, O. (2026-02-09, Version 4C, JUNO), *Kommunallagen, En kommentar*.
- Marcusson, L. (1989). *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*.
- Michaëlis, C., Krasnik, A. & Norredam, M. (2021). *Introduction of user fee for language interpretation: effects on use of interpreters in Danish health care*.
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (2025). *Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?*
<https://mfef.se/foraldraskapsstod/foraldraskapsstod-i-en-hederskontext/hedersrelaterat-vald-och-fortryck.html>.
- Nationalencyklopedin (2026),
www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/simultan-tolkning.
- Nationellt centrum för hedersrelaterat våld och förtryck (2026). *Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?*
https://www.hedersfortryck.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/#elementor-toc__heading-anchor-2.
- NJA 2020 s. 761.
- Polismyndigheten (2026). *Skyddade personuppgifter*.
<https://polisen.se/utsatt-for-brott/hjalp-och-stod-fran-samhallet/skyddade-personuppgifter/>.
- Priebe, S. m.fl. (2011). *Good practice in healthcare for migrants: views and experiences of care professionals in 16 European countries*.
- Prop. 156 L (2020–2021). *Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)*.
- Prop. 1971:30. Propositionen *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.*
- Prop. 1973:30. Propositionen *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m.m.*
- Prop. 1973:90. Propositionen *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.; given Stockholms slott den 16 mars 1973*.

- Prop. 1975/76:136. Propositionen *om ändringar i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap*.
- Prop. 1975/76:160. Propositionen *om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*.
- Prop. 1979/80:2. Propositionen *med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1979/80:80. Propositionen *om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen*.
- Prop. 1979/80:96. Propositionen *med förslag till ny utlänningslag, m.m.*
- Prop. 1981/82:97. Propositionen *om hälso- och sjukvårdslag m.m.*
- Prop. 1983/84:192. Propositionen *om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar*.
- Prop. 1984/85:79. Propositionen *med förslag till tandvårdslag m.m.*
- Prop. 1985/86:80. Propositionen *om ny förvaltningslag*.
- Prop. 1989/90:28. Propositionen *om vård i vissa fall av barn och ungdomar*.
- Prop. 1990/91:85. Propositionen *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.
- Prop. 1991/92:152. Propositionen *om hälso- och sjukvårdens ansvar vid dödsfall, m.m.*
- Prop. 1993/94:126. Propositionen *Svenskundervisning för invandrare (sfi)*.
- Prop. 1996/97:1. Propositionen *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997 m.m.*
- Prop. 1996/97:27. Propositionen *Läkemedelsförmåner och läkemedelsförsörjning m.m.*
- Prop. 1996/97:124. Propositionen *Ändring i socialtjänstlagen*.
- Prop. 1997/98:45. Propositionen *Miljöbalk*.
- Prop. 1997/98:178. Propositionen *Medborgarskap och identitet*.
- Prop. 2000/01:33. Propositionen *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*.
- Prop. 2000/01:80. Propositionen *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Prop. 2001/02:72. Propositionen *Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.*
- Prop. 2003/04:145. Propositionen *Trängselskatt*.

- Prop. 2005/06:148. Propositionen *Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.*
- Prop. 2005/06:161. Propositionen *Sekretessfrågor – Skyddade adresser m.m.*
- Prop. 2008/09:1. *Budgetpropositionen för 2009.*
- Prop. 2008/09:153. Propositionen *Språk för alla – förslag till språklag, Språk för alla – förslag till språklag.*
- Prop. 2008/09:158. Propositionen *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.*
- Prop. 2009/10:80. Propositionen *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2010/11:40. Propositionen *En reformerad budgetlag.*
- Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012.*
- Prop. 2012/13:120. Propositionen *Folkbokföringen i framtiden.*
- Prop. 2012/13:132. Propositionen *Tolkning och översättning i brottmål.*
- Prop. 2014/15:45. Propositionen *Utbildning för nyanlända elever – mottagande och skolgång.*
- Prop. 2014/15:77. Propositionen *Genomförande av brottsofferdirektivet.*
- Prop. 2015/16:136. Propositionen *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd.*
- Prop. 2016/17:43. Propositionen *En ny hälso- och sjukvårdslag.*
- Prop. 2016/17:171. Propositionen *En ny kommunallag.*
- Prop. 2016/17:180. Propositionen *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:95. Propositionen *Anpassningar av vissa författningar inom skatt, tull och exekution till EU:s dataskyddsförordning.*
- Prop. 2017/18:105. Propositionen *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:145. Propositionen *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen.*
- Prop. 2017/18:186. Propositionen *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Prop. 2017/18:235. Propositionen *Följdändringar till ny förvaltningslag.*
- Prop. 2020/21:55. Propositionen *Språkeplikt – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd.*
- Prop. 2023/24:1. *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2023/24:99. *Vårändringsbudget för 2024.*

- Prop. 2024/25:1. *Budgetpropositionen för 2025.*
- Prop. 2024/25:49. Propositionen *En ny ordning för asylsökandes boende.*
- Prop. 2024/25:89. Propositionen *En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.*
- Prop. 2024/25:195. Propositionen *Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden.*
- Prop. 2025/26:1. *Budgetpropositionen för 2026.*
- Prop. 2025/26:10. Propositionen *Skärpta krav i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).*
- Prop. 2025/26:88. Propositionen *Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten.*
- Ragnemalm, H. (1977). *Offentlighetsrättsliga studier.*
- Rathcke, C.N. (2024). *Lægeforeningen: Afskaf tolkegebyret – det er spild af lægetid og øger ulighed i sundhed.*
- Regeringen (2010). *Förordningsmotiv Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (Fm 2010:1).*
- Regeringen (2025). *Jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet 2025–2029. A2025/00105.*
- Regeringen (2025a). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna. Fi2025/01342.*
- Regeringen (2025b). *Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Trafikverket. LI2025/00704.*
- Regeringen og Dansk Folkeparti (2018). *Aftale om finansloven for 2018.*
- Regeringsuppdrag till Migrationsverket (4 februari 2021). *Uppdrag att förbereda införandet av en obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande. Dnr Ju2021/00356.*
- Regeringsuppdrag till Skolverket (4 april 2024). *Uppdrag att för kommunal vuxenutbildning ta fram kurser i utbildning i svenska för invandrare och yrkeskurser på grundläggande nivå. Dnr U2024/01043 och U2024/02781.*
- Regeringsuppdrag till Statistiska centralbyrån (13 februari 2025). *Uppdrag att utföra en förstudie om uppföljning av hörförståelse och muntlig förmåga. Dnr A2025/00128.*

- Regeringsuppdrag till Kammarkollegiet (5 februari 2026). *Uppdrag till Kammarkollegiet att se över provet för auktorisation av tolkar*. Dnr A2026/00147.
- Region Skåne (2006). *Riktlinjer för språktolkservice inom hälso- och sjukvården*, ärende 10. Dnr HSN 061213.
- Region Skåne (Kunskapscentrum migration och hälsa, 2019). *Rapport om språktolkning inom hälso- och sjukvård – en fråga om mänskliga rättigheter*.
- Regeringen (2021). *Prop. 156 L (2020–2021), Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)*.
- RP 72/2002 rd. *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen*.
- Rørdam Nielsen, M. & Smith Jervelund, S. (2023). *Impacts of an interpretation fee on immigrants' access to healthcare: Evidence from a Danish survey study among newly arrived immigrants*.
- RÅ 1912 ref. 66.
- RÅ 1922 S 67.
- RÅ 1938 S 96.
- RÅ 1968 K 1770.
- RÅ 1974 A 943.
- RÅ 1974 A 1426.
- RÅ 1979 Ab 54.
- RÅ 1994 not. 574.
- RÅ 1995 ref. 79.
- RÅ 2004 ref. 8.
- Sagsforløb 2024/1 LF 156. *Forslag til Lov om ændring af en række love på børne- og undervisningsområdet, socialområdet, det familieretlige område, skatteområdet, beskæftigelsesområdet, udlændinge- og integrationsområdet og ældreområdet (Forbud mod anvendelse af personer under 18 år som tolke m.v.) Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 6. maj 2025*.
- Skatteverket (2009). *Navet Avisering av folkbokföringsuppgifter Allmän beskrivning*. Version: 4.4.
- Skatteverket (2024). *Årsredovisning*.

- Skatteverket (2026). *Rättslig vägledning om förvaltningsrätt och förfarande, handläggning av ärenden, tolkning och översättning*, Skatteverket.
- Skolverket (2022). *Kommentarmaterial till kursplanen i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.
- Skolverket (2024). *Officiell statistik om elever och kursdeltagare i kommunal vuxenutbildning 2024 på riksnivå, i tabeller*.
<https://www.skolverket.se/statistik-och-utvarderingar/statistik-om-forskola-och-skola/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=Komvux&omrade=Elever%20och%20kursdeltagare&lasar=2024&run=1>.
- Skolverket (2024a). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2024*.
- Skolverket (2024b). *Studieavbrott och genomströmning i sfi, Rapport 2024:3*.
- Skolverket (2025). *Om Skolverkets statistik*.
<https://www.skolverket.se/statistik-och-utvarderingar/statistik-om-forskola-och-skola/om-skolverkets-statistik>.
- Skr. 2009/10:79. Regeringsskrivelsen *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.
- Socialstyrelsen (2016). *Tolkar för hälso- och sjukvården och tandvården. Kartläggning våren 2016*.
- Socialstyrelsen (2021). *Ekonomiskt bistånd – handbok för socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2021a). *Handläggning och dokumentation – handbok för socialtjänsten*.
- Socialstyrelsen (2023 respektive 2024). *Statistik om ekonomiskt bistånd*.
- Socialstyrelsen (2023a respektive 2024a). *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd*.
- Socialstyrelsen (2025). *Riksnormen för försörjningsstöd 2026*.
Dnr 4.3–74128/2025.
- Socialstyrelsen (2026). *Socialstyrelsens termbank*.
<https://termbank.socialstyrelsen.se/>.
- Socialstyrelsen (2026a). *Om socialtjänsten*.
<https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-livet/om-socialtjansten>.
- SOU 1972:15. Betänkandet *Ny regeringsform – Ny riksdagsordning*.

- SOU 1999:34. Betänkandet *Svenskt medborgarskap*.
- SOU 2012:49. Betänkandet *Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden: genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv*.
- SOU 2018:83. Betänkandet *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk*.
- SOU 2020:63. Betänkandet *Barnkonventionen och svensk rätt*.
- SOU 2020:66. Betänkandet *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.
- SOU 2023:25. Betänkandet *Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd*.
- SOU 2024:12. Betänkandet *Mål och mening med integration*.
- SOU 2025:1. Betänkandet *Skärpta krav för svenskt medborgarskap*.
- SOU 2025:55. Betänkandet *En reformerad samhällsorientering för bättre integration*.
- SOU 2025:99. Betänkandet *Ändring av permanent uppehållstillstånd för vissa utlänningar*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2024). *Årsredovisning 2024*.
- Språkrådet (2026). *Offentligt finansierad tolkning: villkor, debatt, forskning*. Rapporter från Språkrådet 24.
- Statistiska centralbyrån (2021). *Stora skillnader mellan utrikes och inrikes födda*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/utbud-av-arbetskraft/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetskraftsundersokningarna-aku-1a-kvartalet-2021/>.
- Statistiska centralbyrån (2026). *Folkmängden efter region, födelseland och kön. År 2000 – 2024*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101E/FolkRegFlandK/.
- Statistiska centralbyrån (2026a). *Inrikes och utrikes födda efter region, ålder och kön. År 2000–2024*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101E/InrUtrFoddaRegAlKon/.
- Statskontoret (2024). *Vem är det som kör? Avgiftsbelagd verksamhet i staten, Om offentlig sektor*. Rapportnummer OOS 54.

- Statskontoret (2026). *Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet*.
- Sundheds- Ældreministeriet (2018). *Høringsnotat – forslag til lov om ændring af sundhedsloven (Egenbetaling for tolkebistand)*.
- Sveriges domstolar (2024). *Årsredovisning 2024*.
- Sveriges kommuner och regioner (2019). Remissyttrande till betänkandet *Att förstå och bli förstådd – ett reformerat regelverk för tolkar i talade språk – SOU2018:83*. Ärendenummer U2018/04684/UF.
- Sveriges kommuner och regioner (2024). *Statistik över kommuner och regioners ekonomi 2024*.
<https://skr.se/ekonomiochbudgetplanering/statistikoverkommunerochregionersekonomi.8290.html#h-Kommunernasintakter>.
- Sveriges kommuner och regioner (2025). *Patientavgifter*.
<https://skr.se/halsaochsjukvard/ekonomiochavgiftersjukvard/patientavgifteriallregioner.7874.html>.
- Sveriges läkarförbund (2018). *Läkarförbundets etiska regler*.
<https://slf.se/app/uploads/2018/04/etiskaregler-a4-korr2.pdf>.
- Sveriges radio (2016). *Många barn tolkar åt sina föräldrar*.
<https://www.sverigesradio.se/artikel/6567296>.
- Sveriges tandläkarförbund (2014). *Etiska riktlinjer*.
<https://tandlakarforbundet.se/app/uploads/2017/01/etiska-riktlinjer-skrift.pdf>.
- Sverne Arvill, E., Printz, A. och Johnsson, L-Å. (9 februari 2024, Version: 12, JUNO). *Hälso- och sjukvårdslagen med kommentarer*.
- Trafikverket (2025). *Teoriprov och yrkesprov med stöd*.
<https://www.trafikverket.se/korkort/ta-korkort/teoriprov-och-yrkesprov-med-stod/>.
- Trafikverket (2026). *Förarprovsorganisation*.
<https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet-vision-och-uppdrag/organisation/forarprovs-organisation/>.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2023). *Bedre fremmedsprogstolkning i den offentlige sektor Afrapportering af arbejdet i det tværministerielle tolkeudvalg*.
- UNESCO (2019). *Global Education Monitoring Report – Gender Report: Building bridges for gender equality*.

- Upphandlingsmyndigheten (2026). *Ramavtal*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/olika-sorters-avtal-och-kontrakt/ramavtal/>.
- Vikkelsø Slot, L. & Wessel, A.U. (2019). *Egenbetaling for tolkebistand Lægers erfaringer med ordningen, Lægeforeningen og Institut for Menneskerettigheder*.
- von Essen, U. (5 mars 2025, version 9, JUNO). *Förvaltningsprocess-lagen m.m. en kommentar*.
- Wennergren, B. (2008). *Offentlig förvaltning i arbete*.
- Zorginstituut Nederland (2020). *Tolkvoorziening voor anderstaligen in de geneeskundige geestelijke gezondheidszorg*.
- zu Jeddelloh, P. (2023). *Sozialhilfe och Jobcenter muss Dolmetscherkosten für Bürgergeld-Empfänger übernehmen*.

Kommittédirektiv 2025:16

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 anlitande 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. Hjälp 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 rätts-säkerhet och patientsäkerhet. Tolk-tjänster 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 onödigt 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 spannen 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 möjlig-

heten 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)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetall-arbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstörv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]
Tolkavgift och förbud mot barntolkning.
[23]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]
Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m.
[5]
Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]
Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]
Odlingstörv och klimatet. [18]
Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser. [20]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]
Registrering av EES-medborgare. [9]
Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]
Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar.
[13]
Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten.
[14]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]
Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]
Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]
Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]
Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. [22]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]