

12/2017

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

myndighedernes brug af tolkeydelser

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281
237
1976
114.6
22.480
908

12 /
2017

Beretning om myndighedernes brug af tolkeydelser

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2018

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Justitsministeren, udlændinge- og integrationsministeren og sundhedsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i september 2018.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2017, som afgives i februar 2019.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-553-4
ISBN pdf 978-87-7434-554-1

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM MYNDIGHEDERNES BRUG AF TOLKEYDELSER

Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne er forpligtet til efter omstændighederne at bruge fremmedsprogstolke, fx i forbindelse med en retssag, en asylansøgning eller en patientbehandling. Kvalificeret tolkning er afgørende for, at myndigheder, borgere og udlændinge forstår hinanden.

Myndighedernes juridiske rammer og måder at bestille og bruge tolkeydelser er forskellige. På retsområdet skal politikredsene og Rigspolitiet bruge Rigspolitiets tolkeoversigt, mens fx domstolene og Kriminalforsorgen kan bruge den. På asylområdet skal Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet bruge Rigspolitiets tolkeoversigt. På sundhedsområdet anvender regionerne private tolkebureauer.

Der har hidtil ikke været en offentlig tolkeuddannelse eller certificeringsordning for tolke i Danmark. På baggrund af konstaterede problemer med tolkenes kvalifikationer er der på finansloven for 2018 afsat midler til at etablere en certificeringsordning for fremmedsprogstolkning inden for sundhedsområdet.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at hverken Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet eller regionerne har sikret en tilfredsstillende brug af fremmedsprogstolke. Statsrevisorerne skal pege på, at mangelfuld tolkning giver problemer for retssikkerheden og patientsikkerheden, ligesom det giver øgede samfundsøkonomiske omkostninger til sagsbehandling, patientbehandling mv.

Statsrevisorerne skal endelig pege på, at der er et uudnyttet potentiale i øget samarbejde omkring tolkeydelser på tværs af rets-, asyl- og sundhedsområdet, fx udbredelse af certificeringsordningen for tolke, fælles krav til kvalitet og kvalifikationer mv.

Statsrevisorerne baserer dette på bl.a. følgende resultater i undersøgelsen:

- at dommere, sagsbehandlere, læger og andre brugere ofte oplever, at tolkene mangler kvalifikationer og tolkeetik, og at de har en u hensigtsmæssig adfærd
- at størstedelen af tolkene i Rigspolitiets tolkeoversigt ikke lever op til Justitsministeriets egne krav til optagelse, jf. Rigsrevisionens stikprøvegennemgang

STATSREVISORERNE,

den 21. marts 2018

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Søren Gade
Henrik Sass Larsen
Villum Christensen

- at Justitsministeriet ikke stiller krav til kvaliteten af tolkeydelser fra tolkebu-
reauer og selvstændige tolke
- at Rigspolitiet ikke systematisk fjerner tolke fra oversigten, hvis de ikke længe-
re lever op til kravene, fx kravet om en ren straffeattest
- at det er vanskeligt for mange myndighedspersoner at leve op til deres ansvar
om at vælge en kvalificeret tolk på grund af utilstrækkelig adgang til relevante
informationer ved bestilling af tolkeydelser
- at ministeriernes og regionernes tilsyn med tolkeområdet alene er baseret på op-
følgning på klager.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	4
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	8
2. Ramme for tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet	11
2.1. Grundlaget for at kunne få de rette tolkeydelser	12
2.2. Retningslinjer vedrørende tolkeydelser	23
2.3. Tilsyn med og indberetning af klager om tolkeydelser	25
3. Tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet	31
3.1. Booking af tolkeydelser	33
3.2. Erfaringer med tolkeydelsernes kvalitet	36
Bilag 1. Metodisk tilgang	42
Bilag 2. Tolkeområdet i Norge	50
Bilag 3. Krav ifølge bekendtgørelsen om Rigspolitiets tolkeoversigt	52
Bilag 4. Ordliste	53

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Rigsrevisionen har gennemgået regnskaberne efter § 4, stk. 1, nr. 1, jf. § 6 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 11. Justitsministeriet, § 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet og § 16. Sundheds- og Ældreministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Justitsministeriet:

Morten Bødskov: oktober 2011 - december 2013

Karen Hækkerup: december 2013 - oktober 2014

Mette Frederiksen: oktober 2014 - juni 2015

Søren Pind: juni 2015 - november 2016

Søren Pape Poulsen: november 2016 -

Udlændinge- og Integrationsministeriet (oprettet den 28. juni 2015):

Inger Støjberg: juni 2015 -

Sundheds- og Ældreministeriet:

Astrid Krag: oktober 2011 - februar 2014

Nick Hækkerup: februar 2014 - juni 2015

Sophie Løhde: juni 2015 - november 2016

Ellen Trane Nørby: november 2016 -

Beretningen har i udkast været forelagt Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om brugen af fremmedsprogstolke på rets-, asyl- og sundhedsområdet. Myndighederne skal efter omstændighederne stille tolkebistand til rådighed, fx for en tiltalt i en retssag, til en samtale om asyl eller ved tilrettelæggelse af et behandlingsforløb for en patient. Det er afgørende for en effektiv og korrekt forvaltning, at såvel myndighederne som borgerne og udlændingene både forstår og bliver forstået i det, der bliver sagt.

2. I perioden 2012-2017 er der stillet en række spørgsmål fra bl.a. Retsudvalget, Sundhedsudvalget og Uddannelses- og Forskningsudvalget om fremmedsprogstolkning leveret til de danske myndigheder. Spørgsmålene er bl.a. stillet som følge af medieomtale af manglende kompetencer hos tolke. Flere af spørgsmålene til ministrene har handlet om, hvordan de vil sikre tolkenes kompetencer og kvaliteten af tolkeydelserne.

På samme vis er der de seneste 10-15 år udgivet en række danske rapporter og analyser, som har undersøgt og påvist eller givet indikationer på, at der er problemer med tolkenes kvalifikationer. Flere analyser nævner retssikkerhed og patientsikkerhed som væsentlige årsager til, at der skal være adgang til tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet. Mangelfuld eller manglende fremmedsprogstolkning kan også give sig udslag i samfundsøkonomiske konsekvenser ved bl.a. øgede omkostninger til sagsbehandling på rets- og asylområdet og øgede behandlingsomkostninger i sundhedsvæsenet. Både ud fra et samfundsperspektiv, og ikke mindst ud fra de enkelte individers perspektiv, er det derfor vigtigt at sikre tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet.

3. Vi har selv taget initiativ til undersøgelsen i april 2017. Baggrunden for at undersøge brugen af fremmedsprogstolke på tværs af rets-, asyl- og sundhedsområderne er, at opgaven bliver forvaltet forskelligt, men myndighederne har den samme pligt til at yde vejledning og tolkebistand uanset område.

Af sundhedslovens § 50, lovbe-
kendtgørelse nr. 1188 af 24 sep-
tember 2016, fremgår det, at
Regionsrådet yder vederlagsfri
tolkebistand til personer, som
har behov for det i forbindelse
med behandling hos alment
praktiserende læge og prakti-
serende speciallæge samt sy-
gehusbehandling efter nærme-
re regler fastsat af sundheds-
ministeren.

MYNDIGHEDSPERSON

Betegnelsen myndigheds-
person dækker både bestilleren, der
booker tolken til en opgave, og
brugeren, der anvender tolken
til den bestilte opgave. Bestiller
og bruger kan være én og sam-
me person.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne i tilstrækkelig grad har sikret en tilfredsstillende brug af fremmedsprogstolke. Vi besvarer følgende spørgsmål i be-
retningen:

- Har Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne sikret en ramme, der understøtter tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet?
- Understøtter Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne, at myndighedspersonerne kan leve op til ansvaret om, at borgere og udlændinge kan forstå og bliver forstået af myndighederne?

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne ikke i tilstrækkelig grad sikrer en tilfredsstillende brug af fremmedsprogstolke. Rigsrevisionen konstaterer, at udfordringerne med at sikre tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet gælder både på rets-, asyl- og sundhedsområdet, uanset om myndighedspersonerne booker og bruger tolke fra Rigspolitiets tolkeoversigt, fra tolkebureauer eller bruger selvstændige tolke.

Ministerierne og regionerne har ikke i tilfredsstillende grad sikret en ramme, der understøtter tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet. Regionerne har dog med deres fællesudbud af tolkeydelser stillet relevante konkurrence- og mindstekrav som udgangspunkt for tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet.

Undersøgelsen viser, at Justitsministeriet ikke stiller krav til kvaliteten af tolkeydelser rekvireret fra tolkebureauer eller selvstændige tolke. Undersøgelsen viser også, at størstedelen af de tolke på Rigspolitiets tolkeoversigt, som indgår i Rigsrevisionens stikprøve, ikke lever op til Justitsministeriets egne krav til optagelse. Dermed er der risiko for, at institutioner på rets- og asylområdet får en tolk, der ikke kan levere tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet.

Justitsministeriet har stillet krav til optagelse på tolkeoversigten, bl.a. at tolken skal have en længerevarende, videregående sproglig uddannelse eller have fremmedsproget som modersmål og beherske dansk i skrift og tale. 77 % af tolkene på tolkeoversigten er modersmålstolke uden dokumenterede kompetencer i fremmedsproget. Justitsministeriet har ikke krav om at sprogteste modersmålstolke eller om, at en sprogkyndig skal vurdere tolkens egnethed. Undersøgelsen viser, at det er den lokale politiassistent i politikredsen, der uden at have kompetencer i fremmedsproget, alene vurderer tolkens sproglige kompetencer. Undersøgelsen viser også, at i alt 112 tolke er optaget med 4 eller flere fremmedsprog og dialekter som modersmål. Gennemgangen af 42 sager om optagelse på tolkeoversigten viser desuden, at kun 9 af sagerne indeholder alle de oplysninger, som Rigspolitiet bl.a. skal basere den endelige afgørelse om optagelse på. 16 af sagerne har hovedparten af de krævede oplysninger, mens de sidste 17 har væsentlige mangler.

Undersøgelsen viser, at ministeriernes og regionernes tilsyn med brugen af tolke og med kvaliteten af tolkeydelserne alene er baseret på opfølgning på klager, men undersøgelsen viser samtidig, at der på alle 3 områder er indikationer på underrapportering af klager over manglende eller mangelfulde tolkeydelser.

Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne understøtter i mindre grad, at dommere, sagsbehandlere, læger mv. kan leve op til deres ansvar om, at borgere og udlændinge kan forstå og bliver forstået af myndighederne. Myndighedspersonerne på rets- og asylområdet har kun adgang til oplysninger om den kategori, som tolken er indplaceret i for det pågældende sprog, tolkenummer, køn og kontaktinformationer. Undersøgelsen viser, at Udlændingestyrelsen har anskaffet sit eget bookingsystem. Systemet bygger på Rigspolitiets tolkeoversigt, men styrelsen har tilføjet ekstra oplysninger om de enkelte tolke, hvorved myndighedspersonerne i højere grad kan vurdere, om tolken kan levere den ønskede ydelse. Undersøgelsen viser også, at ansvaret for at finde en tolk, som matcher opgaven, i sundhedsvæsenet, ikke ligger hos den læge, som har ansvaret for at sikre sig, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer til at løse opgaven. Myndighedspersonerne på hospitalerne skal oplyse om behovet for en tolk, hvorefter det er tolkebureauet, som vælger, hvilken tolk der skal udføre opgaven.

Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse viser, at brugerne oplever, at tolkeydelserne på en række områder ikke er af tilfredsstillende kvalitet. Dommere, sagsbehandlere, læger mv. oplever ofte, at tolkene mangler professionalisme, fx overtræder de tolkeetiske principper og ikke tolker neutralt eller ikke tolker alt, hvad der bliver sagt.

I finansloven for 2018 er der indgået aftale om at oprette en certificeringsordning for fremmedsprogstolkning inden for sundhedsvæsenet for at sikre en højere og mere ensartet kvalitet i tolkningen. Mulighederne for at udbrede ordningen til andre områder vil blive overvejet. Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet har – efter at Kammeradvokaten har vurderet, at tolkeydelser er udbudspligtige efter den nye udbudslov, som trådte i kraft den 1. januar 2016 – iværksat en udbudsproces med det formål at forbedre kvaliteten af tolkeydelserne og effektivisere administrationen. Rigsrevisionen vurderer, at der er et potentiale i at samarbejde på tværs af Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet, idet alle har brug for de samme tolkeydelser.

Rigsrevisionen anbefaler derfor:

- At Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne med udgangspunkt i finanslovsaftalen for 2018 undersøger mulighederne for at etablere en fælles opkvalificering af tolkenes kompetencer, så de stemmer overens med det samlede behov for tolkeydelser og dermed understøtter rets- og patientsikkerheden for borgere og udlændinge og sikrer en omkostningseffektiv anvendelse af midlerne.
- At Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne med udgangspunkt i deres ønsker om at forbedre kvaliteten af tolkeydelser og effektivisere administrationen øger samarbejdet. Ministerierne og regionerne bør også overveje at inddrage andre myndigheder, som anvender tolke, fx kommunerne på socialområdet.

1.2. BAGGRUND

RETSSIKKERHED

Retssikkerhed anvendes til at karakterisere den rettlige regulering, der skal sikre borgernes rettigheder. Retssikkerhed er især vigtig på retsområder, hvor offentlige myndigheder tillægges beføjelser til at foretage indgreb i borgernes retsforhold, anvende magt eller til at kontrollere borgerne.

PATIENTSIKKERHED

Patientsikkerhed handler om at forebygge, at der sker fejl og skader, når patienter er i kontakt med sundhedsvæsenet.

5. Vores undersøgelse omhandler brugen af fremmedsprogstolke på rets-, asyl- og sundhedsområdet og kvaliteten af de tolkeydelser, som myndighederne får. Manglende eller mangelfuld tolkning kan føre til manglende retssikkerhed, fx at en sag bliver afgjort på et ikke fuldt oplyst grundlag, eller manglende patientsikkerhed, fx at en livstruende sygdom ikke bliver opdaget i tide. Manglende eller mangelfuld tolkning kan også have en række samfundsøkonomiske konsekvenser i form af øget resurseforbrug, fx hvis en planlagt samtale ikke kan holdes og må flyttes til en anden dag, eller dårlig udnyttelse af kapacitet, fx at et retsmøde må udsættes, en retssal står tom, eller at en operationsstue ikke bliver benyttet. Boks 1 viser eksempler på konsekvenser af manglende eller mangelfuld tolkning og mulige afledte udgifter.

BOKS 1

EKSEMPLER PÅ KONSEKVENSER AF MANGLENDE OG MANGELFULD TOLKNING

Psykiatrien

En behandling blev udskudt, idet tolken ikke havde forstået de mest almindelige fagtermer. Kommunikationen gennem tolken havde været så besværlig/tidskrævende, at det ikke var muligt eller etisk forsvarligt at påbegynde egentlig psykoterapi.

Eksempler på mulige afledte udgifter i psykiatrien:

- 1 lægekonsultation: 1.815 kr.
- 1 behandlingskonsultation: 1.000 kr.
- 1 sengeplads: 3.628 kr.

Praktiserende læge

Tolken gav en patient forkert oversættelse i en samtale om kostplanlægning. Patienten blev oplyst om, at det var godt at bruge olivenolie. Patienten forstod det, som om at det var godt at drikke olivenolie. Patienten fik efterfølgende diarré.

Eksempler på mulige afledte udgifter på praksisområdet:

- 1 lægekonsultation: 139,93 kr.
- 1 hjemmebesøg: 794,52 kr.

Retsmøde

En bestilt tolk mødte ikke op til et retsmøde, og ingen kunne komme i kontakt med ham. Retsmødet måtte omberammes til en anden dag, da der ikke kunne skaffes en ny tolk med det samme.

Eksempler på mulige afledte udgifter på retsområdet:

- Omberamme en straffesag: ca. 10.500 kr.
- Beskikket advokat, ½ dag: ca. 7.500 kr.
- Beskikket advokat, 1 dag: ca. 15.000 kr.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskema og oplysninger fra ministerierne og regionerne.

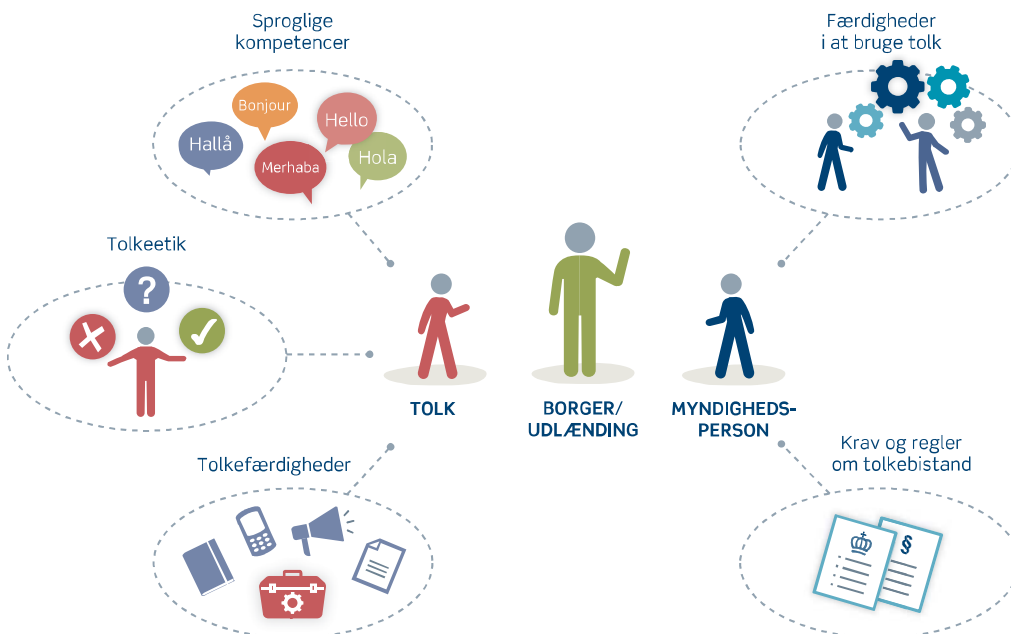
6. Brugen af fremmedsprogstolke i den offentlige sektor er steget i de seneste år. I 2016 var udgifterne til tolkeydelser ca. 305 mio. kr. samlet for rets-, asyl- og sundhedsområdet. Regionerne står for ca. halvdelen af udgifterne. På retsområdet er det primært Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen, domstolene og Kriminalforsorgen, som anvender fremmedsprogstolkning. På asylområdet er det primært Udlændingestyrelsen, som står for udgifterne, mens Flygtningenævnet står for en mindre del. Regionernes udgifter på sundhedsområdet dækker udgifter til tolkeydelser på sygehuse, i praksissektoren og i psykiatrien.

Myndighedspersonens og tolkens kompetencer

7. Vores undersøgelse handler om den fremmedsprogstolkning, som foregår mellem en myndighedsperson, der leverer en offentlig ydelse, og en borger eller udlænding, som har brug for en tolk for at forstå eller blive forstået af myndighedspersonen. En samtale mellem en myndighedsperson og en borger eller udlænding via en tolk kræver kompetencer, både hos myndighedspersonen og hos tolken, jf. figur 1.

FIGUR 1

TOLKENS OG MYNDIGHEDSPERSONENS KOMPETENCER FOR AT UNDERSTØTTE TOLKNING AF TILFREDSSTILLELSE KVALITET



Kilde: Rigsrevisionen.

Tolken skal foruden de sproglige kompetencer også kunne overholde de tolkeetiske principper. Tolkeetik er fx, at tolken skal overholde sin tavshedspligt, være neutral og overholde sine aftaler. Tolken skal også have nogle tolkefærdigheder som fx at kunne beherske en teknik til at huske, hvad der er blevet sagt, og eventuelt kunne tage noter, der støtter samtalen.

DEFINITION AF MYNDIGHEDSPERSONER

I beretningen definerer vi myndighedspersoner som gruppen af de fagpersoner, fx dommere, sagsbehandlere og læger mv., som booker og bruger tolke i det offentlige. I gruppen medtager vi også konsultationssygeplejersker (som indgår i spørgeskemaundersøgelsen) fra privat praksis i sundhedssektoren.

TOLKEETIK

Tolkeetik er et alment kendt begreb blandt tolkebureauer og tolke, som skal være med til at sikre, at tolkene agerer professionelt. Tolkeetik er bl.a. beskrevet i Tolkehåndbogen, som er målrettet tolke på rets- og asylområdet.

Myndighedspersonen kan i sagens natur ikke det fremmedsprog, der skal tolkes, og skal under samtalen fx være opmærksom på brugen af fagudtryk, som tolken kan have vanskeligt ved at oversætte. Færdighederne i at bruge tolk kan komme gennem erfaring, men også gennem kurser. Myndighedspersonen skal også være klædt på til at vide, hvornår og hvordan tolken skal anvendes, og hvordan tolkeydelsen bookes.

8. I Danmark er der ikke en offentlig tolkeuddannelse eller en certificeringsordning for tolke. Tidligere muligheder for at blive beskikket translatør eller statsprøvet tolk er nu afskaffet, jf. boks 2.

BOKS 2

AFSKAFFEDE ORDNINGER TIL KVALIFICERING AF TOLKE

Statsprøvet tolk (nedlagt i 2012): En erhvervsrettet, videregående deltidsuddannelse, som skulle kvalificere de studerende til på forsvarlig måde at varetage tolkeopgaver.

Translatør: Uddannelse, der kvalificerer personer til at arbejde som oversætter og tolk via tilvalg af specifikke valgfag. Ved Aarhus Universitet findes en translatør- og tolkelinje til cand.ling.merc.-uddannelsen i sprogene engelsk, spansk, tysk og fransk.

Beskikket tolk/translatør (afskaffet pr. 1. januar 2016): En udnævnelse fra Erhvervsstyrelsen. Afskaffelsen indebærer, at det ikke længere kræver en beskikkelse for at kunne kalde sig translatør.

Kilde: Undervisningsministeriet og Erhvervsstyrelsen.

9. En række lande, som vi ofte sammenligner os med i løsningen af opgaver i den offentlige sektor, fx Sverige og Norge, har identificeret problemer med at få tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet. Ministerierne har i forbindelse med opstarten af denne undersøgelse henvendt vores opmærksomhed på erfaringer fra Norge, hvor tolkeområdet i løbet af 1990'erne blev forbedret. De norske myndigheder har valgt en løsning, som bygger på 3 elementer: en certificeringsordning, et tolkeregister og en tolkeuddannelse, jf. bilag 2.

I finansloven for 2018 er regeringen og Dansk Folkeparti enige om at oprette en certificeringsordning for fremmedsprogstolkning inden for sundhedsvæsenet for at sikre en højere og mere ensartet kvalitet i tolkningen. Mulighederne for at udbrede certificeringsordninger til andre områder i den offentlige sektor vil blive overvejet i arbejdet med at realisere finanslovsaftalen.




Myndighedernes ansvar og opgavefordeling

10. Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne har et ansvar for, at myndighedspersonerne, dvs. den enkelte dommer, sagsbehandler, læge mv., kan opfylde forvaltningslovens bestemmelse om, at borgeren og udlændingen kan forstå og bliver forstået af myndighederne. Ministerierne og regionerne har dermed et ansvar for at understøtte, at myndighedspersonerne kan rekvirere tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet.

11. Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet har forskellige juridiske rammer og modeller for at booke og bruge tolkeydelser. Tabel 1 viser rammerne og styringsmodellerne på rets-, asyl- og sundhedsområdet.

TABEL 1

JURIDISKE RAMMER OG MODELLER FOR AT BOOKE OG BRUGE TOLKEYDELSER PÅ RETS-, ASYL- OG SUNDHEDSOMRÅDET

Lovgivningsmæssige ramme	Myndighed	Rekvirering af tolkeydelser
<p>RETSOMRÅDET</p> <p><i>Retsplejelovens § 59 og § 149, lovbekendtgørelse nr. 1101 af 22. september 2017.</i></p> <p><i>Bekendtgørelse nr. 571 af 28. maj 2008 om Rigspolitiets tolkeoversigt.</i></p> <p>Rigspolitichefen skal føre en fortegnelse over tolke (tolkeoversigten), som stilles til rådighed. Tolkeoversigten er ikke bindende for alle institutioner.</p> <p>Retssproget er dansk. Forhandling med og afhøring af personer, der ikke er det danske sprog mægtigt, skal så vidt muligt ske ved hjælp af en uddannet translatør e.l.</p> <p>Dommeren er den ansvarlige myndighed for retten og for kvalificeret tolkeydelse.</p>	<p>Domstolsstyrelsen, Kriminalforsorgen, Civilstyrelsen, domstolene, den centrale anklage-myndighed mfl.</p> <p>Politikredsene og Rigspolitiet</p>	 <p>Tolkeoversigten Tolkebureau Selvstændig tolk</p> <p>Myndighederne kan bruge Rigspolitiets tolkeoversigt.</p> <hr/> <p>Tolkeoversigten</p> <p>Myndighederne skal bruge Rigspolitiets tolkeoversigt.</p>
<p>ASYLOMRÅDET</p> <p><i>Udlændingelovens § 46, lovbekendtgørelse nr. 1117 af 2. oktober 2017.</i></p> <p><i>Bekendtgørelse nr. 393 af 4. maj 2009 om krav til tolke.</i></p> <p>Myndighederne skal rekvirere og anvende tolke, der er opført på Rigspolitiets tolkeoversigt. Sagsbehandleren er ansvarlig for, at der er en kvalificeret tolkeydelse under samtalen med asylansøgeren.</p>	<p>Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet</p>	 <p>Tolkeoversigten</p> <p>Myndighederne skal bruge Rigspolitiets tolkeoversigt.</p>
<p>SUNDHEDSOMRÅDET</p> <p><i>Sundhedslovens § 2, § 15, § 16 og § 50, lovbekendtgørelse nr. 1188 af 24. september 2016.</i></p> <p><i>Bekendtgørelse nr. 504 af 23. april 2015 om tolkebistand efter sundhedsloven.</i></p> <p>Regionsrådet yder vederlagsfri tolkebistand til personer, som har behov for det i forbindelse med behandling hos alment praktiserende læge og praktiserende speciallæge samt sygehusbehandling efter nærmere regler fastsat af ministeren.</p> <p>Tolkebistand skal rekvireres, når lægen vurderer, at det er nødvendigt for behandlingen, herunder til brug for indhentelse af informeret samtykke til behandling.</p> <p>Den læge, der er ansvarlig for behandling af patienten, skal sikre sig, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer, herunder behersker det danske sprog.</p>	<p>Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland</p>	 <p>Tolkebureau Tolkebureau Tolkebureau Tolkebureau Tolkebureau</p> <p>Regionerne har hver især en aftale med private tolkebureauer. Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland har en aftale med det samme tolkebureau.</p>

Kilde: Rigsrevisionen.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

12. Undersøgelsens revisionskriterier tager afsæt i princippet i forvaltningslovens § 7 om, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Efter omstændighederne skal myndighederne stille tolke- og oversættelsesbistand til rådighed for den pågældende. På rets- og asylområdet tager vi herudover også afsæt i retsplejeloven, udlændingeloven og i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om, at en borger og udlænding har ret til at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller ikke taler det sprog, der anvendes i retten. På sundhedsområdet tager vi tillige afsæt i sundhedslovens bestemmelser om pligten til at indhente informeret samtykke, hvor grundlaget for samtykke til at igangsætte eller fortsætte en behandling er fyldestgørende information fra sundhedspersonalets side og patientens ret til at få information om sin helbredsstatus og om behandlingsmulighederne. Vi tager også afsæt i sundhedslovens bestemmelse om, at regionsrådet yder vederlagsfri tolkebistand til personer, som har behov for det i forbindelse med behandling hos alment praktiserende læge og praktiserende speciallæge samt sygehusbehandling. Endelig tager vi afsæt i bekendtgørelsen om tolkebistand efter sundhedsloven, hvoraf det bl.a. fremgår, at den læge, der er ansvarlig for behandling af patienten, skal sikre sig, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer.

13. Undersøgelsen omfatter 2 dele, der behandles i separate kapitler.

Revisionskriterier, kapitel 2

Kapitel 2 handler om, hvorvidt Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne sikrer, at myndighedspersonerne har en ramme, der understøtter, at de kan få tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet. Vi undersøger, på hvilket grundlag myndighedspersonerne kan booke og bruge tolke, og hvilke krav myndighederne stiller til kvaliteten af tolkeydelserne. Vi tager afsæt i de lovgivningsmæssige rammer for brugen af tolkeydelser på rets-, asyl- og sundhedsområderne og i de krav, som ministerierne og regionerne selv stiller. Vi undersøger også, om ministerierne og regionerne stiller retningslinjer for booking og brug af tolkeydelser til rådighed for myndighedspersonerne, og om retningslinjerne er let tilgængelige. Endelig undersøger vi, om ministerierne og regionerne fører tilsyn med brugen af tolke og med kvaliteten af tolkeydelserne, og vi undersøger myndighedspersonernes adgang til at klage over tolkeydelserne.

Revisionskriterier, kapitel 3

Kapitel 3 handler om, hvorvidt Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne understøtter myndighedspersonerne i at kunne leve op til ansvaret om, at borgere og udlændinge kan forstå eller bliver forstået af myndighederne. Vi undersøger myndighedspersonernes adgang til oplysninger om tolkens kvalifikationer, når myndighedspersonen skal booke tolke. Myndighedspersonerne er ansvarlige for at sikre, at tolkeydelser er af tilfredsstillende kvalitet i de konkrete opgaver, og vores adgang til oplysninger om tolke og tolkeydelser kan derfor alene nås med en spørgeskemaundersøgelse blandt myndighedspersonerne. Vi undersøger udvalgte myndighedspersoners oplevelser af tolkes kompetencer, tolkes overholdelse af de tolkeetiske principper og tolkes tolkefærdigheder. Endelig undersøger vi, hvilke konsekvenser myndighedspersonerne oplever på grund af manglende eller mangelfuld tolkning.

Metode

14. Undersøgelsen er baseret på skriftligt materiale fra Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og de 5 regioner. Den metodiske tilgang er uddybet i bilag 1.

For at få viden om de faktiske tolkesituationer på rets- asyl- og sundhedsområdet er dele af undersøgelsens resultater baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt udvalgte myndighedspersoner. I alt har 713 personer svaret på spørgeskemaet. Af dem har 350 svaret på spørgsmål om booking af tolke, og 487 har svaret på spørgsmål om brugen af tolke. Undersøgelsen er foretaget på udvalgte arbejdspladser, hvor personalet har erfaring med booking og/eller brug af tolke både fra bureauer og fra Rigspolitiets tolkeoversigt, jf. bilag 1. På retsområdet indgår alle danske byretter. På asylområdet er undersøgelsens resultater baseret på svar fra ansatte i Udlændingestyrelsens Center for Asyl. På sundhedsområdet indgår 3 regioner (Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland), hvor respondenterne arbejder både i somatikken og psykiatrien. På sundhedsområdet indgår også konsultationssygeplejersker i praksissektoren fra alle 5 regioner. Spørgeskemaundersøgelsen er ikke repræsentativ for alle myndighedspersoner på rets-, asyl-, og sundhedsområdet.

Vi har gennemgået sager fra politikredsene, som indeholder kredsens indstillinger af tolke til optagelse på Rigspolitiets tolkeoversigt. Vi har gennemgået 56 sager om optagelse fra alle landets 12 politikredse. Heraf er 42 sager optaget på tolkeoversigten. Sagerne afspejler nyeste praksis for optagelsessamtaler og dokumentationen heraf på tværs af politikredsene.

Afgrænsning

15. Undersøgelsen tager udgangspunkt i dialogtolkning, dvs. når 2 eller flere har en samtale. Undersøgelsen har fokus på den mundtlige fremmedsprogstolkning, og det er alene i beskrivelsen af omfanget af tolkeydelserne, at skriftlig oversættelse er taget med, da ydelserne ikke konteres separat. Skriftlig oversættelse udgør en mindre del af de samlede udgifter til tolkeområdet. Vi har afgrænset os fra døvetolkning og tegnsprogstolkning. Fremmedsprogstolkning bruges også i kommunerne, fx i socialcentre, på skoler, på plejehjem og i jobcentre. Vi har heller ikke medtaget tolkning, som foregår i kommunalt regi.

Undersøgelsen omfatter den planlagte tolkeydelse og ikke behovet for tolkeydelser i akutte situationer, fx ved en akut indlæggelse på et sygehus eller en ikke planlagt anholdelse foretaget af politiet. Spørgeskemaundersøgelsen på sundhedsområdet omfatter delvist praksissektoren, idet konsultationssygeplejerskerne, der er ansat i privat lægepraksis, indgår i undersøgelsen om den oplevede kvalitet af tolkeydelserne. Vi har i rapporteringen af resultaterne medtaget konsultationssygeplejerskerne som myndighedspersoner. På retsområdet har vi i spørgeskemaundersøgelsen udelukkende medtaget byretterne, og på asylområdet indgår ansatte i Udlændingestyrelsens Center for Asyl, som har erfaring med booking og/eller brug af tolke til planlagte asylsamtaler.

Vi har i undersøgelsen ikke medtaget administrationen af afregning for tolkeydelsen. Vi har i anden sammenhæng undersøgt afregning af tolke, dvs. om den ydelse, der afregnes for, rent faktisk er afholdt, jf. Rigsrevisionens beretning om revisionen af statsregnskabet for 2016.

Perioden for data om omfanget af klager over tolkeydelser på sundhedsområdet er afgrænset til 2015-2016. Vi anmodede i efteråret 2017 om en opgørelse af antallet af klager. 3 regioner har opgjort antallet af klager for dele af 2017, efter at de har indgået en ny aftale med leverandører af tolkeydelserne.

TELETOLKNING

Teletolkning er brug af videoteknologi til at gennemføre en mundtlig tolkning, i stedet for at tolken møder op, dér hvor myndighedspersonen og borgeren eller udlændingen er.

Specielt regionerne arbejder på at få flest mulige tolkeydelser leveret som teletolkning. I undersøgelsen har vi ikke medtaget overvejelser om behovet for teletolkning eller fordele ved brug af teletolkning. Regionerne har oplyst, at teletolkning bl.a. anvendes til at imødegå misforholdet mellem udbuddet af og efterspørgsel på tolke, fx ved sprog, hvor der er få kvalificerede tolke. I finanslovsaftalen for 2018 er regeringen og Dansk Folkeparti enige om at styrke mulighederne for videotolkning i sundhedsvæsenet ved at oprette et fælles-regionalt center for akut videotolkning.

I april 2014 blev et tolkeudvalg nedsat på Justitsministeriets område med repræsentanter fra Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Domstolsstyrelsen, retterne, Rigspolitiet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Flygtningenævnets Sekretariat og Udlændingestyrelsen. Udvalgets arbejde blev – efter flere forsinkelser – afsluttet med en orientering den 21. september 2017 til Udlændinge- og Integrationsudvalget og Retsudvalget om, at Rigspolitiet havde igangsat en ny udbudsproces af tolkeydelser, efter at Kammeradvokaten havde vurderet, at indkøb af tolkeydelser er udbudspligtige efter den nye udbudslov, som trådte i kraft den 1. januar 2016. Udvalget har bl.a. udarbejdet Tolkehåndbogen, som bl.a. beskriver tolkeetik. Udvalgets arbejde er afspejlet i beretningen i det omfang, at ændringer er sket på baggrund af udvalgets initiativer. Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet er gået sammen om at udbyde tolkeydelser med det mål at forbedre kvaliteten og effektivisere administrationen. Justitsministeriet forventer, at en kommende leverandør erstatter Rigspolitiets tolkeoversigt fra den 1. marts 2019.

16. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

17. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 beskriver tolkeområdet i Norge. Bilag 3 viser krav i bekendtgørelsen om Rigspolitiets tolkeoversigt. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Ramme for tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at myndighederne ikke i tilfredsstillende grad har sikret en ramme på rets-, asyl- og sundhedsområdet, der understøtter tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet.

Undersøgelsen viser, at der udelukkende er stillet lovgivningsmæssige krav på rets- og asylområdet, hvis tolken rekvireres fra Rigspolitiets tolkeoversigt. Kravene omhandler, at tolken skal have en længerevarende, videregående sproglig uddannelse i fremmedsproget, eller at tolken skal have fremmedsproget som sit modersmål og kunne beherske dansk i skrift og tale. 77 % af tolkene på tolkeoversigten er optaget som tolk i modersmålet, hvor der ikke er krav om dokumenterede kompetencer eller uddannelse i tolkning og sprog. Den lokale politikreds skal vurdere ansøgerens personlige egenskaber og forhold i en samtale og indstille til Rigspolitiet, om modersmålstolken er egnet. Undersøgelsen viser, at 112 modersmålstolke på tolkeoversigten er optaget med 4 eller flere fremmedsprog og dialekter.

Rigspolitiets tolkeoversigt, som flere institutioner på rets- og asylområdet har pligt til at anvende, giver ikke sikkerhed for, at myndighedspersonen kan få en tolkeydelse af tilfredsstillende kvalitet. For det første viser undersøgelsen, at det er muligt at blive optaget på tolkeoversigten uden hverken at have en længerevarende, videregående sproglig uddannelse eller fremmedsproget som modersmål. For det andet viser en gennemgang af 42 sager fra landets politikredse, at kun 9 sager har alle de oplysninger, som Rigspolitiet bl.a. skal basere sin endelige afgørelse om optagelse på, jf. Justitsministeriets egne krav. 16 af sagerne har hovedparten af de krævede oplysninger, mens de sidste 17 har væsentlige mangler. For det tredje er det den lokale politiassistent, der, uden at der er en sprogkyndig til stede, vurderer ansøgers sproglige kompetencer i dansk og i fremmedsproget. Justitsministeriet stiller ikke krav om, at en sprogkyndig skal være til stede, eller at tolken skal sprogligt testes, men det anbefales af Rigspolitiet, at politikredsen tester ansøgerens sproglige kompetencer. Af de 42 tolke i vores undersøgelse, som blev optaget på tolkeoversigten, er 4 tolke hverken skriftligt eller mundtligt testet i oversættelse fra fremmedsproget til dansk.

På sundhedsområdet er der udelukkende stillet krav om, at den læge, som er ansvarlig for behandlingen, skal sikre sig, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer. Der er ingen krav til tolkens kompetencer, færdigheder eller tolkeetik. Regionerne har til gengæld gennem deres fællesudbud stillet relevante konkurrence- og mindstekrav til tolkenes kvalifikationer, herunder sproglige kompetencer og tolkeetik, som udgangspunkt for at kunne få tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet.

Undersøgelsen viser, at myndighederne på rets-, asyl- og sundhedsområdet har udarbejdet retningslinjer til myndighedspersonerne, som generelt er tilgængelige. Spørgeskemaundersøgelsen viser imidlertid, at knap halvdelen af myndighedspersonerne på tværs af de 3 områder ikke kan finde information om regler og krav om brug af tolke.

Endelig viser undersøgelsen, at Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og regionerne fører begrænset tilsyn med brugen af tolke og med kvaliteten af tolkeydelserne, og at tilsynet udelukkende er baseret på klager fra myndighedspersonerne. Samtidig viser praksis for registrering og antal registrerede klager samt spørgeskemaundersøgelsens resultater, at der er indikationer på underreportering af klager på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets områder, og at der er indikation på underreportering på sundhedsområdet i 2015 og i 2016. 3 regioner har siden foråret 2017 indført nye procedurer og systemer til klagehåndtering og har fået et bedre grundlag for at samle og systematisere klager, herunder at kunne bruge dem i et tilsyn.

18. Dette kapitel handler om, på hvilket grundlag dommere, sagsbehandlere, læger mv. kan booke og bruge tolke, og hvilke krav Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne stiller til kvalitet. Vi undersøger, om myndighederne har udarbejdet retningslinjer, der er let tilgængelige, til brug for myndighedspersonerne. Vi undersøger også, om ministerierne og regionerne fører tilsyn med brugen af tolke og med kvaliteten af tolkeydelserne, og vi undersøger myndighedspersonernes adgang til at klage over manglende og mangelfulde tolkeydelser.

2.1. GRUNDLAGET FOR AT KUNNE FÅ DE RETTE TOLKEYDELSER

19. Vi har undersøgt, om ministerierne og regionerne har sikret, at der er et grundlag for tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet, som myndighedspersonerne kan booke og bruge, herunder om ministerierne og regionerne har kendskab til behovet for tolkeydelser. Vi har også undersøgt, hvilke krav ministerierne og regionerne selv stiller til kvaliteten af tolkeydelser på henholdsvis rets- og asylområdet og på sundhedsområdet.

Grundlag for booking og brug af tolke på rets- og asylområdet

20. Undersøgelsen viser, at hverken Justitsministeriet eller Udlændinge- og Integrationsministeriet kender til behovet for tolkeydelser på deres områder. Ministerierne har oplyst, at behovet for tolkeydelser hænger tæt sammen med antallet og sammensætningen af indrejste asylansøgere, og behovet er derfor svært at forudsige. Fx steg behovet for tolke, der kunne arabisk og kurmanji, fra 2013 på grund af krigen i Syrien og efterfølgende flygtningestrømme derfra. Undersøgelsen viser også, at Udlændinge- og Integrationsministeriet udarbejder en asylprognose, bl.a. med et overblik over fordelingen på nationaliteter, som ligger til grund for drøftelser af udviklingen på asylområdet. Ministeriet tager udgangspunkt i prognosen i beregningen af de forventede tolkeudgifter, men derudover anvendes prognosen ikke specifikt til at vurdere det fremtidige behov for tolkeydelser.

21. Rigspolitiet og politikredsene på retsområdet og alle myndigheder på asylområdet er forpligtet til at bruge Rigspolitiets tolkeoversigt. Andre myndigheder på retsområdet kan anvende tolkeoversigten, men kan også vælge at rekvirere tolkeydelser gennem bureauer eller direkte hos en selvstændig tolk.

Rigspolitiets tolkeoversigt

22. Rigspolitiets tolkeoversigt har i sin nuværende udformning eksisteret i en række år. Rigspolitiet sender ca. én gang om måneden en opdateret tolkeoversigt til alle myndigheder på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets områder. Rigspolitiet og politikredsene har adgang til oversigten via lokale intranet, hvor der også er en søgefunktion til fx at finde tolke, der bor i de enkelte politikredse.

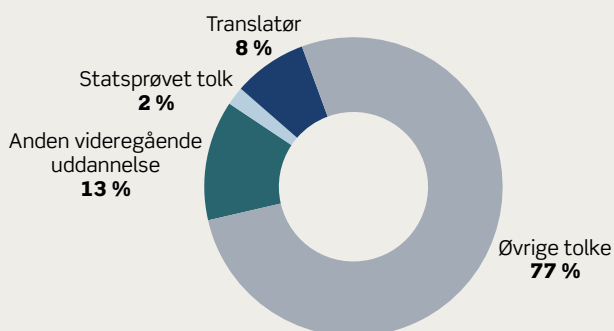
23. Tolkene på Rigspolitiets tolkeoversigt er inddelt i 4 kategorier på baggrund af de sprog, tolkene er godkendt til at tolke på. Figur 2 viser andelen af tolke fordelt på de 4 kategorier.

ASYLPROGNOSE

Asylprognosen udarbejdes med bidrag fra Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Rigspolitiet og er et skøn over antallet af asylansøgere de kommende år. Asylprognosen opdateres månedligt for indeværende og kommende år.

FIGUR 2

TOLKE FORDELT PÅ DE 4 KATEGORIER I TOLKEOVERSIGTEN



Note: En tolk kan indgå flere gange, hvis tolken kan tolke på flere fremmedsprog.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Rigspolitiets tolkeoversigt.

Pr. oktober 2017 er der optaget 2.944 tolke på Rigspolitiets tolkeoversigt, som dækker 137 sprog og dialekter, herunder de europæiske hovedsprog. 77 % af sprogene er indplaceret i kategorien *Øvrige tolke*, hvor kravet er, at tolken har fremmedsproget som modersmål og behersker dansk i skrift og tale. Hovedparten af tolkene er dermed uden dokumenterede kompetencer eller uddannelse i tolkning og sprog. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet er af den opfattelse, at en stor gruppe modersmålstolke er dygtige tolke, og at myndighederne er tilfredse med tolkenes kompetencer, selv om tolkene ikke har en dokumenteret uddannelse. Rigsrevisionen anerkender, at modersmålstolke gennem erfaring kan opbygge kompetencer, som giver tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet. Rigsrevisionen konstaterer, at tolkeoversigten ikke yderligere opdeler kategorien *Modersmålstolke*.

24. De 5 mest hyppige sprog på tolkeoversigten er arabisk, russisk, engelsk, farsi og polsk. Der er tolke på tolkeoversigten, som optræder flere gange, da de tilbyder tolkning inden for flere forskellige sprog og dialekter, hvilket betyder, at der reelt er 1.832 tolke på tolkeoversigten. På tolkeoversigten er der bl.a. opført én tolk, som er optaget som tolk i 11 forskellige sprog og dialekter. Rigspolitiet har oplyst, at tolken er optaget i 1992 efter de regler og den praksis, der var gældende på dette tidspunkt. Tolkens er optaget på tolkeoversigten i kategorien *Anden videregående uddannelse* med 6 sprog og i kategorien *Øvrige tolke* med 5 sprog. Undersøgelsen viser, at 112 tolke er optaget på tolkeoversigten med 4 eller flere fremmedsprog og dialekter i kategorien *Øvrige tolke*.

MODERSMÅL

Modersmål er i bekendtgørelsen om Rigspolitiets tolkeoversigt defineret som det eller de sprog, der er blevet talt i hjemmet, i skolen mv. og i det område, som den pågældende er opvokset i.

De nuværende krav til optagelse af tolke, hvor tolken enten skal have fremmedsproget som modersmål eller have en uddannelse i fremmedsproget, har været gældende siden den 1. juli 2008, jf. bekendtgørelsen om Rigspolitiets tolkeoversigt. Rigspolitiet har oplyst, at de tolke, der stod på listen inden den 1. juli 2008, ikke har skullet leve op til bekendtgørelsens krav for at blive på oversigten. Med de nye krav er der siden den 1. januar 2009 optaget 15 tolke med 4 eller flere fremmedsprog og dialekter som modersmål. I 2012 blev en tolk fx optaget på tolkeoversigten med 5 sprog og dialekter og med yderligere 2 sprog i 2013.

25. Rigspolitiet har oplyst, at det er muligt at blive optaget på tolkeoversigten med mere end ét modersmål, fx hvis en ansøger er vokset op med forældre af forskellig nationalitet, eller hvis ansøger kommer fra et område, hvor der tales flere sprog eller dialekter, som er meget ens, fx dari og farsi eller kroatisk, serbisk og bosnisk. Rigspolitiet har også oplyst, at de foretager en indledende screening af oplysningerne i ansøgningskemaet for at vurdere sandsynligheden for, at det anførte sprog er modersmålssprog i bekendtgørelsesmæssig forstand. Undersøgelsen viser, at der ikke er kontrol med eller dokumentation for, hvor mange modersmål en tolk på tolkeoversigten har, eller kontrol med, om sproget er tolkens reelle modersmål, jf. definitionen i bekendtgørelsen, eller om sproget er tillært senere i livet.

26. Undersøgelsen viser, at der, på trods af at det ikke siden 2012 har været muligt at blive statsprøvet tolk, er optaget 10 tolke, som er blevet indplaceret i kategorien *Statsprøvet tolk* uden at være statsprøvet. Tolkene har enten taget en privat uddannelse, jf. boks 3, eller er sprogofficerer, mens en enkelt er blevet indplaceret udelukkende på erfaring med undervisning. Rigspolitiet har oplyst, at når tolkene er optaget i denne kategori, er det sket på baggrund af en konkret vurdering af ansøgers sproglige kompetencer, og Rigspolitiet har i disse tilfælde fundet, at de pågældendes kompetencer var væsentligt bedre end modersmålstolkenes, og at de derfor honoreringsmæssigt hørte til i en højere kategori.

BOKS 3

TOLK, DER ER OPTAGET SOM STATSPRØVET TOLK, EFTER UDDANNELSEN ER NEDLAGT

En ansøger fik den 15. maj 2017 meddelelse om optagelse på tolkeoversigten og blev indplaceret i kategorien *Statsprøvet tolk*. Indplaceringen var baseret på ansøgerens oplysning om, at vedkommende havde gennemført en uddannelse på Tolkeakademiet i perioden 2012-2015. Tolkeakademiet er ikke en statsprøvet uddannelse, men en privat uddannelse.

Kilde: Rigsrevisionen baseret på en sag fra Rigspolitiet.

HONORERING AF TOLKE

Takster til afregning af tolke på tolkeoversigten fremgår i forskriften for vejledende retningslinjer for honorering af tolke inden for Justitsministeriets område (SKR nr. 9561, 13/06/2017). Translatører og tolke med anden videregående uddannelse honoreres efter samme takst. Statsprøvede tolke honoreres med ca. 2/3 af taksten for translatører, mens modersmålstolke honoreres med ca. halvdelen af taksten.

27. Undersøgelsen viser, at tolkene som udgangspunkt står på Rigspolitiets tolkeoversigt, indtil de selv gør opmærksom på, at de ikke længere ønsker at være registreret. Det påhviler den enkelte tolk at opdatere sine stamoplysninger. Rigspolitiet har oplyst, at de gennemgår tolkes kontaktoplysninger i forbindelse med henvendelser fra myndigheder eller fra tolken selv. Undersøgelsen viser også, at der ikke sker en systematisk vedligeholdelse af tolkeoversigten. Der er senest i 2014 på initiativ fra Tolkeudvalget gennemført en gennemgang af tolkeoversigten, hvor 17 tolke blev slettet som følge af registreringer i Det Centrale Kriminalregister. Herudover blev i alt ca. 180 tolke slettet, fordi de manglede at returnere den fremsendte samtykkeerklæring om, at Rigspolitiet måtte tjekke eventuelle indberetninger i Det Centrale Kriminalregister.

28. I forbindelse med vores undersøgelse fandt Rigspolitiet en sag, hvor en ansøger ved en fejl var blevet optaget på tolkeoversigten, selv om ansøgeren ikke var blevet vurderet egnet. Rigspolitiet har oplyst, at tolken er blevet brugt 6 gange af politiet siden optagelsen, og at der ikke er indgivet klage over tolken. Det er Rigspolitiets vurdering, at der ikke er grundlag for at genoptage ansøgningen, og tolken kan derfor ikke umiddelbart slettes fra tolkeoversigten. Rigspolitiet har oplyst, at de fremover foretager en ekstra administrativ kontrol, inden de træffer afgørelse om optagelse. Rigspolitiet har også oplyst, at de på baggrund af sagen har gennemgået alle tilsvarende sager for 2015, 2016 og 2017 og ikke har fundet lignende fejl i andre sager.

Krav til tolke på rets- og asylområdet

29. For de ministerier og institutioner, som skal anvende Rigspolitiets tolkeoversigt, er kravene til fremmedsprogstolkning beskrevet i bekendtgørelsen om Rigspolitiets tolkeoversigt. For institutioner på retsområdet, der ikke anvender tolkeoversigten, men fx anvender tolkebureauer, er der ikke stillet krav til tolkeydelserne, herunder kvaliteten af dem.

I *Bekendtgørelse nr. 393 af 4. maj 2009 om krav til tolke, der anvendes af myndigheder på Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations område*, står der, at Udlændinge- og Integrationsministeriet undtagelsesvist kan benytte tolke, som ikke er på tolkeoversigten, hvis der ikke er tolke opført, der er godkendt til tolkning af det sprog eller den dialekt, som der konkret er behov for.

KRAV OG REGLER OM TOLKEBISTAND

Krav i bekendtgørelsen om Rigspolitiets tolkeoversigt

30. For at blive optaget på Rigspolitiets tolkeoversigt skal tolken have en længerevarende, videregående sproglig uddannelse i fremmedsprog eller have fremmedsprog som sit modersmål og kunne beherske dansk i skrift og tale. Kravene i bekendtgørelsen er vist i bilag 3.

Undersøgelsen viser imidlertid, at det er muligt at blive optaget uden at have hverken en længerevarende, videregående sproglig uddannelse eller fremmedsprog som modersmål, som bekendtgørelsen stiller krav om, jf. boks 4.

BOKS 4

TOLK, SOM ER OPTAGET PÅ TOLKEOVERSIGTEN UDEN AT HAVE EN LÆNGEREVARENDE, VIDEREGÅENDE UDDANNELSE ELLER FREMME-SPROGET SOM MODERSMÅL

En politikreds indstillede den 27. oktober 2016, at en ansøger skulle optages på tolkeoversigten i indonesisk efter at have været til samtale.

Ansøgeren angiver i ansøgningen, at det ansøgte sprog ikke er modersmålet. Ansøgeren angiver også at have en videregående sproglig uddannelse (handelshøjskole/universitet) og har vedlagt dokumentation for opnået bachelorgrad i Indonesisk/Sydøstasienstudier. En bachelorgrad er ikke en længerevarende, videregående uddannelse. Dokumentationen for gennemført test af sproglige kompetencer i fremmedsprog var en skriftlig oversættelse af ordene *anholdelse* og *udlændingelov* og af sætningen: *ikke forpligtet til at udtale sig*.

Rigspolitiet vurderede ud fra ansøgers uddannelsesbaggrund, at ansøger skulle optages på tolkeoversigten og honoreres efter taksterne for videregående uddannelse, som er den dyreste takst for tolke.

Kilde: Rigsrevisionen baseret på en sag fra Rigspolitiet.

Rigspolitiet har oplyst, at det er fast praksis at optage tolke med en bachelorgrad inden for et sprog, hvis der er få tolke til sproget.

31. I bekendtgørelsen om Rigspolitiets tolkeoversigt fremgår det, at det er muligt at optage en ansøger, der har fremmedsprog som modersmål, men som ikke fuldt ud behersker dansk. Tolken skal slettes fra oversigten, når der kommer en anden ansøger, der opfylder bestemmelsen og bliver optaget. Undersøgelsen viser, at der ikke er en fast rutine for at undersøge, om tolke eventuelt skal slettes. Rigspolitiet har oplyst, at de ikke umiddelbart kan erindre, at der er optaget tolke på tolkeoversigten, som ikke beherskede dansk i tilstrækkelig grad, og som dermed skulle slettes, hvis der blev optaget andre tolke i samme sprog med tilstrækkelige danskundskaber. Undersøgelsen viser, at det ikke er muligt ud fra Rigspolitiets tolkeoversigt at se, om en tolk er midlertidig, dvs. alene er på tolkeoversigten, indtil en anden tolk kan optages efter bestemmelserne.

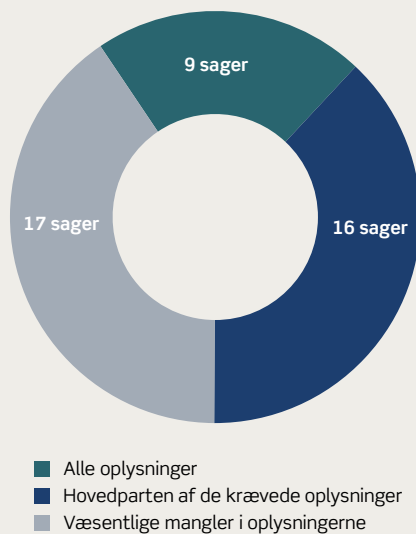
32. Ansøgere, der ikke har dokumentation for en længerevarende, videregående sproglig uddannelse i fremmedsproget, skal indkaldes til en samtale i den lokale politikreds. Efter samtalen indgiver politikredsen en samlet indstilling til Rigspolitiet, hvorefter Rigspolitiet træffer den endelige beslutning om optagelse på tolkeoversigten. En stor del af beslutningsgrundlaget er således politikredsens dokumentation af samtalen, hvoraf politikredsens vurdering af ansøgerens personlige egenskaber og forhold skal fremgå.

Foruden bestemmelsen om, at fremmedsproget skal være ansøgers modersmål, eller at ansøger skal have en længerevarende, videregående sproglig uddannelse i fremmedsproget, er der i bekendtgørelsen stillet krav til tolkens funktion, inhabilitet og tavshedspligt, når tolken udfører sit arbejde. Det er bl.a. krav om, at en tolk, der er optaget på Rigspolitiets tolkeoversigt, skal optræde som uvildig og neutral formidler og herunder skal søge at oversætte alt. Undersøgelsen viser, at der i bekendtgørelsen ikke er krav til, hvordan myndighederne skal sikre, at de tolkeetiske principper, herunder inhabilitet, tavshedspligt mv., overholdes.

33. Vi har gennemgået 56 sager fra politikredsene med indstilling til Rigspolitiet om optagelse af tolke på oversigten. Af de 56 ansøgninger optog Rigspolitiet 42 tolke. Formålet med gennemgangen af sagerne har været at vurdere, om sagerne indeholder de oplysninger, som Rigspolitiets skal træffe en afgørelse efter, jf. Justitsministeriets egne krav i bestemmelserne i bekendtgørelsen, jf. bilag 3. Figur 3 viser, i hvilket omfang de 42 sager om tolke, der blev optaget på tolkeoversigten, indeholder disse oplysninger.

FIGUR 3

ANTAL SAGER, SOM LEVER OP TIL KRAVENE I BEKENDTGØRELSEN OM RIGSPOLITIETS TOLKEOVERSIGT



Sagerne er vurderet ud fra, om de lever op til følgende:

- Ansøger har ikke forbindelse til udenlandske myndigheder m.m. (§ 10).
- Ansøger er orienteret om optagelse på tolkeoversigten (tolken skal have gennemført et introduktionskursus, jf. § 8).

Og ud fra:

- ansøgers fremtræden (§ 7)
- ansøgers forståelse for tolkens virksomhed (§ 7)
- ansøgers viden om det danske samfund (§ 7)
- længden af ansøgers ophold i Danmark (§ 7)
- hvordan ansøger har vedligeholdt sine sproglige kundskaber i fremmedsproget (§ 7).

Kilde: Rigsrevisionen.

RIGSPOLITIETS INTRODUKTIONSKURSUS

Myndigheder, som bruger tolke fra tolkeoversigten, afholder et 1-dags introduktionskursus, hvor de holder oplæg og fortæller om, hvilke retningslinjer der gælder, og hvilke opgaver tolkene kan forvente ved hver myndighed.

Det fremgår af figur 3, at 9 af de 42 sager indeholder alle de oplysninger fra politikredsen, som Rigspolitiet skal træffe afgørelse om optagelse på tolkeoversigten ud fra. 17 af sagerne har væsentlige mangler, dvs. at mindst 2 af de krævede oplysninger om ansøgeren mangler. Yderligere 16 af sagerne indeholder hovedparten, men mangler én af de krævede oplysninger. 12 af disse 16 sager omtaler ikke ansøgers fremtræden, mens det i 4 andre sager ikke fremgår, at ansøgeren er orienteret om, at ansøgeren skal gennemføre et introduktionskursus for at kunne blive optaget på oversigten.

Rigspolitiet har oplyst, at bekendtgørelsens krav om, at Rigspolitiet vurderer ansøgers fremtræden, ikke er så centralt i forhold til den samlede vurdering af en potentiel tolk, at det kan medføre, at sagen vurderes til ikke at indeholde oplysninger, som Rigspolitiet kan træffe en afgørelse ud fra. Rigsrevisionen bemærker, at det er Justitsministeriets egne krav, der fremgår af bekendtgørelsen. Rigspolitiet har også oplyst, at ansøgeren sammen med optagelsesbrevet får tilsendt bekendtgørelsen om Rigspolitiet's tolkeoversigt og derigennem er orienteret om kravet om at skulle deltage i et introduktionskursus. Rigsrevisionen bemærker, at med optagelsesbrevet er tolken allerede optaget på oversigten. Justitsministeriet har oplyst, at Rigspolitiet sikrer, at tolke, som er optaget, deltager i et kursus, og hvis tolken ikke inden for en rimelig frist gennemfører kurset, så optages tolken ikke, eller også slettes tolken fra oversigten.

TOLKENS VIRKSOMHED

Forståelse for tolkens virksomhed er ansøgerens forståelse af tolkens opgave og af, hvordan tolken bør forholde sig før, under og efter samtalen, herunder ansøgerens holdning til at tolke i samtaler om religiøse og personlige emner.

34. Undersøgelsen viser, at ansøgerens forståelse for tolkens virksomhed ikke fremgår i 12 af de 17 sager, som har væsentlige mangler. Rigspolitiet har oplyst, at ansøger skriver under på en erklæring om tavshedspligt mv., hvoraf det bl.a. fremgår, at tolken i forbindelse med tolkning vil være fuldstændig neutral, uvildig og upartisk, og at tolken vil undlade at fremsætte egne meninger og betragtninger og undlade at føre privat samtale med borgeren/udlændingen. Rigsrevisionen bemærker, at underskrift af erklæringen er en hensigts-erklæring, som ikke i sagen giver oplysninger om, hvorvidt ansøgeren har forståelse for tolkens virksomhed.

Rigspolitiet har oplyst, at de, indtil aftalen med en ny leverandør – som følge af Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets udbudsproces – træder i kraft, vil udarbejde et skema, der kan medvirke til at sikre, at alle fremtidige sager om optagelse af tolke på tolkeoversigten indeholder den fornødne dokumentation for de foretagne sagskridt og vurderinger.

Øvrige krav

35. Forud for politikredsen's samtale med ansøgeren sender Rigspolitiet et følgebrev med anbefalinger til samtaleemner og hjælpemateriale bestående af en liste med politi- og retsglosser, en tekst på det ansøgte fremmedsprog, hvis den findes, og en dansk oversættelse af den pågældende tekst. Det fremgår også af følgebrevet, at politikredsen skal gennemgå og udlevere diverse materiale og retningslinjer til ansøger, fx om forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet og tavshedspligt. Det er ikke præciseret, hvordan politikredsen eller den enkelte interviewer skal vurdere tolkens sproglige kvalifikationer, tolkens færdigheder eller tolkens forståelse af tolkeetik.

Undersøgelsen viser, at politikredsene i varierende grad følger kravene og anbefalingerne i følgebrevet. Undersøgelsen viser også, at i 22 ud af de 42 sager, hvor ansøgerne blev optaget på oversigten, har politikredsene fulgt alle Rigspolitiets anbefalinger. Rigspolitiet har oplyst, at de mener, at politikredsene i alle sagerne har fulgt anbefalingerne om at gennemgå og udlevere bl.a. retningslinjer for honorering, vejledning til afregning af tolke, underretning om personregistrering m.m., og henviser til, at alle tolkene har fået Rigspolitiets optagelsesbrev. Rigsrevisionen bemærker, at optagelsesbrevet er Rigspolitiets brev til ansøgeren om, at vedkommende er optaget som tolk. Optagelsesbrevet er således ikke dokumentation for, hvad der er sket til samtalen i politikredsen.

Test af ansøgers sproglige kompetencer

36. Der er ikke krav om at teste ansøgers sproglige kompetencer ved optagelse på tolkeoversigten, men Rigspolitiet anbefaler i følgebrevet til politikredsene, at der udføres en diktat af en valgfri tekst, eller at ansøgeren skriftligt oversætter et mindre udsnit af en tekst. Undersøgelsen viser, at det er en politiassistent, som gennemfører samtalen med ansøgeren, udfører eventuel test af ansøgerens sproglige kompetencer og vurderer ansøgerens egnethed som tolk. Undersøgelsen viser, at der i ingen af de 56 sager, som vi har gennemgået, har været en sprogkyndig til stede ved samtalen. Det er ikke et krav, at der skal være en sprogkyndig til stede. Undersøgelsen viser også, at politikredsenes vurdering af tolkens sproglige kvalifikationer er vanskelig.

SPROGLIGE KOMPETENCER



Eksempel fra en politikreds på en vurdering af en ansøgers egnethed

”Ansøger oplæste de medsendte blanketter på flydende tyrkisk (undertegnede kender dog ikke til tyrkisk, men det lød let og ubesværet)”.

Kilde: Rigsrevisionen, uddrag af en sag fra Rigspolitiet.

Undersøgelsen viser også, at vurderingen af ansøgers egnethed foregår forskelligt på tværs af politikredsene og ofte også på tværs af sagerne i den enkelte politikreds.

37. Gennemgangen af sagerne fra politikredsen viser, at politikredsene i de tilfælde, hvor der anvendes tests, bruger forskellige tests til at vurdere ansøgerens skriftlige og mundtlige kompetencer. Det kan være en diktat, forklaring af nogle alment brugte ord og vendinger fra retsområdet, test fra fremmedsproget til dansk og test fra dansk til fremmedsproget.

Undersøgelsen viser, at politikredsen ved tests fra fremmedsprog til dansk bl.a. har brugt en publikation, som er oversat fra dansk til 22 forskellige fremmedsprog. Rigspolitiet har oplyst, at der på en række andre sprog og dialekter findes andet materiale. Der er ikke testmateriale på alle de sprog og dialekter, som findes på Rigspolitiets tolkeoversigt. Uden testmateriale er det vanskeligt for politikredsen og en ikke-sprogkyndig politiassistent at gennemføre en test, hvis politikredsen ønsker dette. Boks 5 viser, hvordan Norge tilrettelægger at teste tolke til optagelse i det norske tolkeregister.

BOKS 5

TEST AF TOLKE I NORGE

I Norge anvender de bl.a. en tosprøgstest, der tester kandidatens evne til at tolke sekvenser til og fra fremmedsproget. Tosprøgstesten måler sprogforståelse, mundtlig udtryksevne, udtale, grammatik og evne til at lytte og forklare på begge sprog. Teksterne, som anvendes til testen, handler om almene temaer inden for sundhed og samfund. Tosprøgstesten benyttes som rekrutteringsværktøj til det laveste niveau for tolke i det norske nationale tolkeregister. Senest gennemførte tosprøgstest af potentielle tolke i Norge viste, at 1/3 ikke bestod testen og dermed ikke kunne komme på det laveste niveau i det norske tolkeregister. I 2017 blev der gennemført tests i 11 forskellige sprog og dialekter. Disse var arabisk, bengali, makedonsk, panjabi (urdu), persisk, portugisisk, somali, sorani, spansk, tigrinsk og vietnamesisk.

Kilde: Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet i Norge og Høgskolen i Oslo og Akershus.

38. Tolke på Rigspolitiets tolkeoversigt skal beherske dansk i skrift og tale. De ansøgere, der er blevet testet for deres sproglige kompetencer i dansk, er blevet testet i en dansk diktat og/eller i forklaring af udvalgte ord og begreber på retsområdet. Af de 42 ansøgere, der blev optaget på tolkeoversigten, har 15 fx gennemført en dansk diktat. Danskundskaberne kan også vurderes ud fra fx oversættelse af en tekst fra fremmedsproget til dansk. Rigspolitiet har oplyst, at ansøgernes samtaler med politiassistenten i politikredsen er foregået på dansk, og i de tilfælde, hvor ansøgeren fx har en dansk uddannelse, understøtter det vurderingen af, om ansøgeren besidder de fornødne sproglige kvalifikationer i dansk.

Figur 4 viser antallet af de 42 tolke, hvor det af dokumentationen på sagerne ikke fremgår, om ansøgeren er blevet testet i skriftlig oversættelse eller i mundtlig tolkning fra fremmedsproget til dansk.

FIGUR 4

ANTALLET AF DE 42 TOLKE, SOM IKKE BLEV TESTET I OVERSÆTTELSE AF FREMMEDSPROGET TIL DANSK

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Rigspolitiet.

Det fremgår af figur 4, at 19 af de 42 tolke, som er optaget på Rigspolitiets tolkeoversigt, ikke er blevet skriftligt testet fra fremmedsproget til dansk. 16 tolke er optaget på tolkeoversigten uden at være blevet mundtligt testet fra fremmedsproget til dansk. 4 tolke er optaget på tolkeoversigten uden hverken skriftlig og mundtlig test fra fremmedsproget til dansk.

Grundlag for booking og brug af tolke på sundhedsområdet

39. De 5 regioner gik i 2016 sammen i et fællesudbud om indkøb af tolkeydelser ud fra en fælles kravspecifikation. Udbuddet var en reaktion på regionernes fælles udfordringer med at booke og få tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet. I forbindelse med udbuddet vurderede regionerne behovet for tolkeydelser på baggrund af deres tidligere behov for tolkeydelser på forskellige sprog, men regionerne vurderer ikke fremtidige behov for tolkeydelser. Regionerne har oplyst, at det som en del af kontrakten er tolkebureauernes opgave at sikre, at behovet for tolkeydelser i regionerne bliver opfyldt. Region Hovedstaden har fx oplyst, at regionen har knap 400 tolkninger om dagen, og at der i 2017 er blevet tolket på 86 forskellige sprog.

Undersøgelsen viser, at regionerne i kravspecifikationen i fællesudbuddet stiller en række konkurrence- og mindstekrav til tolkenes sproglige kvalifikationer. Det er fx beherskelse af dansk og fremmedsproget på gymnasialt niveau. Der er også krav om faglig viden, herunder kendskab til fagterminologi, tolkeetik og professionel adfærd. Undersøgelsen viser også, at det er tolkeleverandørens opgave at stille et it-system til rådighed som støtte for kommunikationen mellem myndighedspersonen og bureauet.

40. Regionerne gik i drift med de valgte leverandører i foråret 2017. Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland har samme leverandør. Region Nordjylland og Region Syddanmark valgte kort tid efter kontraktindgåelsen at afbryde samarbejdet med hver deres tolkebureau på grund af manglende levering af tolkeydelser og problemer med it-systemet hos leverandøren. Begge regioner er i gang med en ny udbudsproces hver for sig. For begge regioner gælder det, at myndighedspersonerne i udgangspunktet skal booke tolke fra de bureauer, som regionerne tidligere havde aftale med.

41. Regionerne har påpeget, at de er udfordret i forhold til at skaffe kvalificerede tolke, da der er et misforhold mellem udbuddet af og efterspørgslen på tolke på nogle sprog. Regionerne har oplyst, at selv stærke incitamenter ikke kan skaffe tolke, der ikke er der. Undersøgelsen viser, at regionerne i deres fællesudbud har samarbejdet om kravene til kvaliteten af tolkeydelserne, og at de forventer, at tolkebureauerne kan levere den efterspurgte kvalitet. Regionerne har også oplyst, at de baseret på deres fællesudbud udveksler viden med Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet om krav til kvalitet.

I forhold til misforholdet mellem udbuddet af og efterspørgslen på tolke har regionerne oplyst, at de har udfordringer med små fremmedsprog, og uanset model for at løfte kvaliteten af tolkeydelser vil det fortsat være en udfordring. Det kan være svært for en region at dække behovet for tolkning, fx for en storfamilie, som taler et af de små sprog, og som hyppigt bruger sundhedssystemet. Der er også eksempler på små sprog, hvor det ikke er muligt at skaffe en tolk.

SMÅ SPROG

Små sprog er sprog, hvor der er få personer i Danmark, som taler det, og få tolke, som tolker i det, fx igbo, acholi og bhutanesisk. Hovedsprog (store sprog) er sprog, hvor der er mange personer i Danmark, som taler det, og mange tolke, som tolker i det, fx tysk, rumænsk, polsk og arabisk.

KRAV OG REGLER OM
TOLKEBISTAND**Krav på sundhedsområdet**

42. I bekendtgørelsen om tolkebistand efter sundhedsloven fremgår det, at den læge, der er ansvarlig for behandlingen af patienten, skal sikre sig, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer, herunder behersker det danske sprog. Dette lovkrav er ikke yderligere specificeret, og der er fx ikke krav til tolkens kompetencer, færdigheder eller tolkeetik. Ved ændringen af bekendtgørelsen om tolkebistand efter sundhedsloven i 2015 blev det forbudt at anvende børn under 18 år, medmindre der er tale om akutte og livstruende tilfælde. Børn over 15 år må dog anvendes som tolke i ikke-akutte situationer, når det af lægen vurderes at være et let og uproblematisk tilfælde.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at 77 % af tolkene på Rigspolitiets tolkeoversigt er indplaceret som modersmålstolke. Til modersmålstolke er der ikke krav om dokumenterede kompetencer eller uddannelse i tolkning og sprog. Undersøgelsen viser også, at det er muligt at blive optaget med mere end ét modersmål. 112 modersmålstolke har 4 eller flere sprog og dialekter som modersmål. Undersøgelsen viser desuden, at der ikke er kontrol med, hvor mange modersmål en ansøger til tolkeoversigten har, eller om der fx er tale om et sprog, der er til lært senere i livet.

Rigsrevisionens gennemgang af sager om optagelse på tolkeoversigten viser, at det er muligt at blive optaget som tolk uden en længerevarende, videregående sproglig uddannelse eller have fremmedsproget som modersmål og kunne beherske dansk i skrift og tale, selv om Justitsministeriet stiller krav herom. Undersøgelsen viser, at der ikke sker en systematisk vedligeholdelse af tolkeoversigten. Det betyder, at tolke, som efter deres optagelse på oversigten ikke længere opfylder betingelserne, fx fordi de ikke har en ren straffeattest, fortsat står på listen og kan få tolkeopgaver.

Vurderingen af, om en ansøger, der har fremmedsproget som modersmål, besidder de fornødne sproglige kvalifikationer i dansk og i fremmedsproget, samt af ansøgers personlige egenskaber og forhold, er lagt ud til den lokale politikreds, hvor en politiassistent baseret på en samtale indstiller til Rigspolitiet, om tolken er egnet. Rigspolitiet skal bl.a. på baggrund af dokumentationen af samtalen træffe endelig afgørelse af, om tolken skal optages på tolkeoversigten. Undersøgelse viser, at 9 ud af 42 sager fra politikredsene, hvor tolken blev optaget på tolkeoversigten, indeholder alle de oplysninger, som Rigspolitiet bl.a. skal basere sin endelige afgørelse på, jf. Justitsministeriets egne krav. 16 af sagerne indeholder hovedparten af oplysningerne, mens 17 sager har væsentlige mangler.

Undersøgelsen viser, at Justitsministeriet ikke stiller krav til tests af tolkens kompetencer eller færdigheder eller fx krav til, at en sprogkyndig skal være til stede under samtalen, hvor politiassistenten skal vurdere ansøgerens egnethed. Rigspolitiet anbefaler imidlertid, at politikredsene giver en diktat, eller at ansøgeren oversætter en mindre tekst. Undersøgelsen viser også, at der er 4 tolke, som ikke er testet skriftligt og mundtligt fra fremmedsproget til dansk.

Undersøgelsen viser, at Justitsministeriet ikke har stillet krav til tolkeydelsernes kvalitet for institutioner på retsområdet, som ikke anvender Rigspolitiets tolkeoversigt, men fx anvender tolkebureauer.

På sundhedsområdet er det den læge, der er ansvarlig for behandlingen af patienten, der skal sikre, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer, herunder behersker det danske sprog. Der er ikke stillet krav til tolkens kompetencer, færdigheder eller tolkeetik. Regionerne stiller i kravspecifikationen i fællesudbuddet en række konkurrence- og mindstekrav til tolkenes sproglige kvalifikationer. Det er fx beherskelse af dansk og fremmedsproget på gymnasialt niveau. Der er også krav om faglig viden, herunder kendskab til fagterminologi, tolkeetik og professionel adfærd. Rigsrevisionen finder, at det er relevante krav som udgangspunkt for tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet.

Regionerne har oplyst, at selv stærke incitament er ikke kan skaffe tolke, der ikke er der, og at uanset grundlaget for at stille tolke til rådighed, er det en særlig udfordring at skaffe kvalificerede tolke til små sprog. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at de tilslutter sig dette.

2.2. RETNINGSLINJER VEDRØRENDE TOLKEYDELSER

43. Vi har undersøgt, om Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og regionerne har etableret retningslinjer for booking og brug af tolke, som sikrer overholdelse af reglerne og dermed understøtter tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet.

Booking og brug af tolke sker decentralt i forskellige institutioner under myndighederne. Det er ikke nødvendigvis medarbejdere, der har erfaring med booking eller brug af tolke, som skal bruge tolken. Det er derfor relevant, at der findes retningslinjer, og at myndighedspersonerne har en let adgang til dem. Vi har ikke vurderet kvaliteten af retningslinjerne. Vi har i spørgeskemaundersøgelsen spurgt myndighedspersonerne, om de kan finde retningslinjerne, og om de altid sikrer, at der er en tolk til stede, når det skønnes nødvendigt. Endelig har vi undersøgt myndighedspersonernes viden om krav og regler for brug af tolke.

Retningslinjer målrettet myndighedspersonerne

44. Undersøgelsen viser, at alle myndigheder har udarbejdet retningslinjer med krav, anbefalinger og gode råd til, hvordan booking og brug af tolke skal gennemføres. Disse retningslinjer er tilgængelige på myndighedernes intranet eller andre elektroniske platforme. Herudover er der også enkelte kurser om brug af tolke målrettet myndighedspersoner.

45. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at knap halvdelen af myndighedspersonerne på rets-, asyl- og sundhedsområdet oplever, at de i mindre grad eller slet ikke kan finde information om regler og krav. Kun ¼ oplever, at information om regler og krav i høj eller i meget høj grad er tilgængeligt.

Undersøgelsen viser, at det især er myndighedspersonerne på asylområdet, som har vurderet tilgængeligheden af information om regler og krav lavt. Udlændingestyrelsen har oplyst, at de på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse har taget dette emne op med medarbejderne i asylafdelingen, idet styrelsen finder, at materialet er tilgængeligt for medarbejderne.

RETNINGSLINJER

Med retningslinjer til myndighedspersoner forstår vi krav, anbefalinger og gode råd til, hvordan booking og brug af tolke skal gennemføres i praksis.

I spørgeskemaundersøgelsen har 592 myndighedspersoner svaret på spørgsmålene om vejledninger og retningslinjer.

Svarkategorier på spørgsmål om viden om krav og regler på tolkeområdet:

- slet ikke
- i mindre grad
- i nogen grad
- i høj grad
- i meget høj grad
- ved ikke.

Svar kategorier på spørgsmål om, hvor ofte en situation, hvor personalet undlader at bruge en tolk på grund af tidspress, opstår:

- aldrig
- sjældent
- nogle gange
- ofte
- altid
- ved ikke.

Myndighedspersonernes brug af tolkeydelser efter retningslinjerne

46. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at langt de fleste myndighedspersoner på de undersøgte områder aldrig har undladt at bruge tolk på grund af tidspress. Sundhedsområdet adskiller sig fra de andre 2 områder, idet sundhedsområdet i højere grad undlader at bruge tolk, selv om der er behov for det. Regionerne har oplyst, at en årsag kan være akutte situationer.

47. Undersøgelsen viser, at 10 % af tolkebrugerne på sundhedsområdet oplyser, at de nogle gange (9 %) eller ofte (1 %) bruger et barn som tolk. På sundhedsområdet må børn under 18 år ikke anvendes som tolke, medmindre det er nødvendigt i et akut eller livstruende tilfælde. Vi har i dialogen med læger og andet sundhedspersonale fået oplyst, at personalet ofte i mindre komplicerede tilfælde vælger at anvende et medbragt barn som tolk, hvis der i situationen ikke er en professionel tolk til stede. Børn over 15 år må gerne anvendes i sådanne situationer.

48. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at knap 1/3 af myndighedspersonerne oplever, at der nogle gange eller ofte ikke er bestilt tolk, selv om der er et behov. Myndighedspersonerne på sundheds- og retsområdet oplever oftere end på asylområdet, at der ikke er bestilt tolk, selv om der er et behov. På asylområdet oplever ca. 10 %, at der nogle gange eller ofte ikke er bestilt en tolk.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at det er utænkeligt, at der forekommer situationer af betydning for en asylansøgers sag, hvor det undlades at anvende en tolk. Udlændingestyrelsen har også oplyst, at der kan være enkelte situationer, hvor sagsbehandlerne ikke bruger en tolk. Det kan fx være for at få bekræftet en enkelt oplysning i et skema hos en ansøger, som kan forstå engelsk eller dansk, og hvor spørgsmålet er et ja/nej-spørgsmål.

Regionerne har oplyst, at en del af forklaringen på spørgeskemaundersøgelsens resultat kan være, at når en borger henvises af egen læge til behandling i hospitalsvæsenet, hender det, at henvisningen ikke indeholder oplysninger om behov for tolkning. Dette medfører situationer, hvor behandleren først ved fremmødet opdager behovet for en tolk.

Rigspolitiet har oplyst, at det er utænkeligt, at der forekommer situationer af væsentlig betydning for en sigtets eller tiltalts retsstilling i byretterne, hvor der ikke anvendes tolk.

49. Rigsrevisionen bemærker ud fra spørgeskemaundersøgelsens resultater, at der er en indikation på underforbrug af tolke på rets- og sundhedsområdet, men spørgeskemaundersøgelsen giver ikke svar på, i hvilke situationer det gør sig gældende.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at myndighederne på rets-, asyl- og sundhedsområdet har udarbejdet en række vejledninger og retningslinjer til tolkebrugerne, som er tilgængelige for myndighedspersonerne. Spørgeskemaundersøgelsen viser dog, at næsten halvdelen af tolkebrugerne på rets-, asyl- og sundhedsområdet i mindre grad eller slet ikke kan finde information om regler og krav. Det er især tolkebrugere på asylområdet, som oplyser, at de ikke kan finde information om regler og krav. Udlændingestyrelsen har på baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse taget dette emne op med medarbejderne.

Spørgeskemaundersøgelsen viser også, at langt de fleste myndighedspersoner aldrig har undladt at bruge tolk på grund af tidspres. Myndighedspersoner på sundhedsområdet undlader oftere end andre at bruge tolk på grund af tidspres. På sundhedsområdet bruger myndighedspersonerne også i højere grad et barn som tolk end på de øvrige undersøgte områder. Det kan ifølge regionerne skyldes, at sygehuset ikke er blevet informeret af den praktiserende læge om, at patienten har sprogvanskeligheder.

Undersøgelsen viser, at knap 1/3 af tolkebrugerne på rets-, asyl- og sundhedsområdet oplever, at der nogle gange eller ofte ikke er bestilt tolk, selv om der er et behov. Rigsrevisionen konstaterer, at resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen giver indikation på underforbrug af tolke på rets- og sundhedsområdet. Rigsrevisionen har fået forskellige forklaringer på denne indikation på underforbrug, og ministerierne og regionerne vurderer alle, at der er bestilt tolk i alle situationer, hvor det har haft væsentlig betydning for sagen eller behandlingen. Spørgeskemaundersøgelsen giver ikke svar på, i hvilke situationer et eventuelt underforbrug gør sig gældende.

2.3. TILSYN MED OG INDBERETNING AF KLAGER OM TOLKEYDELSER

50. Vi har undersøgt, om myndighederne på rets-, asyl- og sundhedsområdet fører tilsyn med personalets brug af tolke og med kvaliteten af tolkeydelserne. Rigsrevisionen bemærker, at det i sagens natur er svært for den enkelte myndighedsperson at vurdere tolkens kvalifikationer. Myndighedspersonen vil derfor skulle basere sig på tolkebureauets overholdelse af den indgående kontrakt eller på politikredsens vurdering af tolkenes egnethed, som er en forudsætning for at være optaget på Rigspolitiets tolkeoversigt. Rigsrevisionen finder derfor, at tilsyn med tolkeydelsernes kvalitet, herunder tolkenes kvalifikationer, er helt centralt.

Vi har også undersøgt, om Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og regionerne har procedurer for indsamling af fejl og klager som følge af manglende og mangelfuld tolkning og opgør omfanget af eventuelle fejl og klager. Vi har i spørgeskemaundersøgelsen spurgt myndighedspersonerne om deres mulighed for at rapportere fejl og mangler ved tolkeydelser, herunder om de har indgivet en klage over tolkeydelser.

I spørgeskemaundersøgelsen har 484 myndighedspersoner svaret på spørgsmålene om fejl og klager.

Myndighedernes tilsyn med tolkeydelser

51. Undersøgelsen viser, at Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet fører et begrænset tilsyn med brugen af tolke og med kvaliteten af tolkeydelser. Der føres intet tilsyn med brugen af tolke eller med kvaliteten af tolkeydelser på retsområdet, når tolkeydelsen er bestilt gennem et bureau eller direkte hos en selvstændig tolk. Undersøgelsen viser også, at ministerierne alene følger kvaliteten af tolkeydelser gennem rapportering om klager over tolke fra tolkeoversigten.

52. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at det er Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets ansvar at sikre kvaliteten i den enkelte tolkesituation. Ministeriet har også oplyst, at hvis der er tilfælde, hvor ansøger og tolk ikke forstår hinanden, vil sagsbehandleren afbryde samtalen.

Rigspolitiet har oplyst, at dets opgave er at administrere tolkeoversigten og som et led heri at tage stilling til optagelse og sletning af tolke på tolkeoversigten. Ansvaret for tilsynet med de tolkeydelser, som er baseret på tolkeoversigten, ligger hos de enkelte myndigheder. Det er således ifølge Rigspolitiet forvaltningsmyndighedens ansvar at indberette til Rigspolitiet, hvis den oplever, at tolken ikke lever op til betingelserne for at være optaget på Rigspolitiets tolkeoversigt.

Hvis en institution oplever problemer med tolkeydelsens kvalitet, kan forvaltningsmyndigheden indgive en klage over den pågældende tolk til Rigspolitiet. Rigspolitiet har også oplyst, at antallet af klager bruges som tilsynsaktivitet og rettesnor for at sikre kvaliteten af de tolke, der er optaget på tolkeoversigten. Rigspolitiet har derudover oplyst, at de på grund af et lavt antal klager over tolke ikke har fundet anledning til at iværksætte særskilte kvalitets- og tilsynsinitiativer.

Rigsrevisionen bemærker, at der føres et begrænset tilsyn med de tolke, der er optaget på Rigspolitiets tolkeoversigt, og at ingen fører tilsyn med tolkeydelser, der er rekvireret på anden måde. Desuden bemærker Rigsrevisionen, at opfølgning på klager ikke kan stå alene som tilsynsaktivitet eller som grundlag for at vurdere kvaliteten eller brugen af tolkeydelser.

53. Sundheds- og Ældreministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har instruktionsbeføjelser over for regionerne, herunder i forhold til regionernes planlægning og organisering af deres tolketjeneste. Ministeriet har heller ikke kompetence eller pligt til at føre tilsyn med tolkeområdet. Det påhviler derimod sundhedsministeren generelt at følge med på sit ressortområde.

Undersøgelsen viser, at regionerne fører et begrænset tilsyn med tolkeydelsernes kvalitet og med personalets brug af tolke med henvisning til, at der i kontrakten med private tolkebureauer er krav om tolkeydelser af en given kvalitet. Regionerne har oplyst, at da det er en lægefaglig vurdering, om der skal anvendes en tolk, er det ikke muligt efterfølgende at kontrollere, om den lægefaglige vurdering var korrekt.

Regionerne har også oplyst, at tilsyn med brugen af tolke og tolkeydelsernes kvalitet primært sker igennem klagesystemer. Rigsrevisionen bemærker, at indblik i antal klager, antal tolkeydelser og overholdelse af krav til leverancesikkerhed ikke er tilstrækkeligt for at føre tilsyn med kvaliteten af tolkeydelserne, herunder om tolkene fx har en gymnasial uddannelse, som er et mindstekrav fra regionernes fællesudbud. Region Nordjylland har oplyst, at de har indført en ny praksis, hvor tolkebureauet månedsvist skal redegøre for kvalifikationer for 10 tilfældigt udvalgte tolke, som har været anvendt i regionen. Rigsrevisionen har ikke set eksempler på denne praksis, men initiativet kan give regionen mulighed for at vurdere, om tolkebureauet lever op til kravene i fællesudbuddet, fx om tolkene har en gymnasial uddannelse.

Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland har oplyst, at de har en tæt dialog med deres leverandør og udvalgte nøglebrugere for derved at kunne fange problemer i opløbet.

Registrering af klager over tolkeydelser

54. Justitsministeriet, Rigspolitiet, Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet, Kriminalforsorgen og Domstolsstyrelsen har udarbejdet en fælles vejledning og blanket til indberetning af klager over tolke, der er opført på Rigspolitiets tolkeoversigt. Den fælles vejledning og blanket er et resultat af Tolkeudvalgets arbejde. Det fremgår af vejledningen, at indberetningen bør ske, hvis tolken ikke opfylder kravene til de sproglige kundskaber i dansk eller i fremmedsproget, til de tolkeetiske principper, eller hvis tolken i øvrigt ikke udviser forståelse for tolkesituationen.

55. Undersøgelsen viser, at Rigspolitiet i perioden 2014-2016 har registreret 71 klager. 21 af de 71 klagesager har resulteret i, at tolke er blevet slettet fra tolkeoversigten. Boks 6 viser et eksempel på en tolk, der er blevet slettet fra tolkeoversigten.

BOKS 6

EKSEMPEL PÅ EN KLAGE OVER EN TOLK FRA TOLKEOVERSIGTEN

En klagesag, der førte til, at en tolk blev slettet fra tolkeoversigten, handlede om, at tolken ikke havde tilstrækkelige kvalifikationer. Tolken gik hele tiden i stå og dvælede ved enkelte ord, det tog lang tid at oversætte, og tolken virkede usikker på spørgsmålene og førte ofte lange samtaler med den sigtede. Desuden handlede klagen om, at tolken havde vanskeligt ved at forstå fagudtryk og ikke beherskede dansk på et særligt højt niveau. Der havde også tidligere været klager over tolken.

Kilde: Rigspolitiet.

For de institutioner under Justitsministeriet, der ikke er forpligtet til at bruge oversigten, men fx bruger tolkebureauer, er der ikke etableret en klageadgang eller en procedure, som betyder, at ministeriet får viden om klagerne og derigennem viden om kvaliteten af tolkeydelserne.

56. Undersøgelsen viser, at Udlændingestyrelsen har sit eget klagesystem, som betyder, at klager over tolke på Rigspolitiets tolkeoversigt sendes til Rigspolitiet, efter at styrelsen selv har undersøgt sagen. Klagen sendes videre til Rigspolitiet, hvis klagen har en karakter, der fører til, at styrelsen ikke selv vil bruge tolken fremover. Der er kun i meget begrænset omfang sendt klager til Rigspolitiet.

Udlændingestyrelsen har for perioden 2014-2016 ikke en samlet opgørelse over modtagne klager eller en registrering af, hvad udfaldet af de enkelte klager blev. Styrelsen har oplyst, at klagerne i overvejende grad handler om tolkeetiske spørgsmål, men også omfatter dårlige sproglige kompetencer i dansk og i fremmedsproget. Flygtningenævnet fører ikke statistik over, hvor mange sager nævnet har haft, hvor der har været tolkeproblemer eller klager over tolken, men undersøgelsen viser, at Flygtningenævnet kun har indberettet én tolk til Rigspolitiet. Undersøgelsen viser også, at Udlændingestyrelsens og Flygtningenævnets klageprocedurer har den konsekvens, at Rigspolitiet ikke får alle klager. Derved er der en underrapportering af klager og ikke et tilstrækkeligt grundlag til at have viden om kvaliteten af de tolkeydelser, der er rekvireret fra Rigspolitiets tolkeoversigt.

57. Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland havde på undersøgelsestidspunktet kun få erfaringer med deres nye klagesystem, idet driftsstarten med den nye leverandør var i foråret 2017. De 3 regioner har oplyst, at det nye klagesystem har en procedure for at indberette og håndtere klager. Regionerne har ikke tidligere haft praksis for indberette og systematisere klager, men med det nye udbud har regionerne forbedret kravene til deres klagesystem. Efter den nye leverandøraftale har regionerne oplyst, at de har adgang til mere detaljeret data, herunder samlet antal bookinger opdelt på sprog, antal aflyste tolkninger og antal klager. Region Midtjylland har oplyst, at regionen i perioden fra maj til december 2017 har registreret 1.162 klager, Region Sjælland har registreret 1.551 klager, mens Region Hovedstaden har noteret 1.786 klager. For en del af klagerne henviser regionerne til udfordringer i opstarten af samarbejdet med leverandøren, og regionerne har oplyst, at antallet af klager er faldende.

Region Syddanmark har ikke en procedure for håndtering af klager og fejl om tolkeydelser. Region Nordjylland har siden 2015 haft en fast procedure for klager. Klageadgangen indebærer, at tolkebrugere sender skriftlige klager direkte til tolkebureauet, hvorefter det er tolkebureauets ansvar at følge op på klagen.

58. Undersøgelsen viser, at klager kan spænde fra dårlig stemning mellem sundhedspersonalet og tolken og til episoder, der fører til utilsigtede hændelser. Tabel 2 viser antallet af klager eller utilsigtede hændelser, der omhandler tolkeydelser, som regionerne har registreret i perioden 2015-2016. Tabellen viser antallet af klager for Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland før regionernes kontrakt med den nye leverandør.

UTILSIGTET HÆNDELSE

En utilsigtet hændelse er en hændelse, hvor en patient er kommet til skade eller har været i risiko for at blive skadet. Hændelserne bruges som et læringsredskab, der kan være med til at identificere områder og generelle problemstillinger.

TABEL 2

ANTAL KLAGER OVER TOLKEYDELSER I REGIONERNE I PERIODEN 2015-2016

Region Hovedstaden	I 2015 er der registreret 1.015 klager, hvilket er 1,4 % af det samlede antal gennemførte tolkninger. I 2016 er der registreret 1.276 klager, hvilket er 1,7 % af det samlede antal gennemførte tolkninger.
Region Sjælland	I perioden 2015-2016 er der registreret 19 klager. Regionen har oplyst, at klager oftest bliver håndteret lokalt af afdelingerne pr. telefon, hvilket betyder at mange klager ikke bliver registreret.
Region Syddanmark	Regionen har ikke et samlet overblik over klager. I perioden 2015-2016 er der registreret 53 utilsigtede hændelser.
Region Midtjylland	Regionen har ikke et samlet overblik over klager. I perioden 2015-2016 er der registreret 104 utilsigtede hændelser.
Region Nordjylland	Regionen har ikke kunnet oplyse antallet af klager alene for perioden 2015-2016. I perioden 2015-2017 er der registreret 80 klager.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra regionerne.

59. Vores spørgeskemaundersøgelse har vist, at myndighedspersonerne på de undersøgte områder klager over tolkeydelser i varierende grad. Det kan enten være, at myndighedspersonerne har klaget til egen ledelse, tolken selv, tolkebureauet, patientsikkerhedskoordinatoren e.l. og/eller til Rigspolitiet. Mere end ¼ af myndighedspersonerne på retsområdet og på asylområdet har klaget. Klagerne omfatter både myndighedspersoner, der bruger tolke fra tolkeoversigten og fra fx tolkebureauer. Myndighedspersonerne på retsområdet, som er repræsenteret ved byretterne, er ikke forpligtet til at bruge Rigspolitiets tolkeoversigt. Domstolsstyrelsen har oplyst, at det er styrelsens indtryk, at retterne i langt de fleste tilfælde benytter Rigspolitiets tolkeoversigt. Dertil har styrelsen også oplyst, at retterne og Domstolsstyrelsen fortrinsvist bør bruge Rigspolitiets tolkeoversigt, hvilket retterne er orienteret om.

Rigspolitiet har oplyst, at de på ny vil orientere alle myndigheder, som anvender tolkeoversigten, om muligheden for og pligten til at indgive klager til Rigspolitiet, hvis myndigheden bliver opmærksom på manglende kvalitet i tolkningen eller manglende overholdelse af de tolkeetiske principper.

På sundhedsområdet har 3/5 af myndighedspersonerne i spørgeskemaundersøgelsen klaget over en tolkeydelse. De fleste har klaget til egen ledelse eller det anvendte tolkebureau. Regionerne har oplyst, at den høje andel i forhold til de 2 andre områder kan skyldes, at spørgeskemaundersøgelsen foregik i en periode, hvor den nye leverandørkontrakt lige var taget i brug.

PATIENTSIKKERHEDSKOORDINATOR

En patientsikkerhedskoordinator modtager og behandler oplysninger om utilsigtede hændelser i sundhedssektoren.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Rigspolitiet har et klagesystem, hvor klager over tolke på tolkeoversigten bliver behandlet. Systemet er baseret på, at myndigheder, der anvender Rigspolitiets tolkeoversigt, har ansvaret for at indberette problemer med kvaliteten af tolkeydelserne.

Undersøgelsen viser også, at Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og tilhørende institutioner alene fører tilsyn med myndighedspersonernes brug af tolke og tilsyn med kvaliteten af tolkeydelser på rets- og asylområdet ud fra klager over tolke på Rigspolitiets tolkeoversigt. Der er ikke procedurer til at håndtere klager fra institutioner på retsområdet, som ikke bruger tolkeoversigten.

Undersøgelsen viser tillige, at regionerne alene fører tilsyn med de tolkeydelser, som tolkebureauerne leverer, ud fra klager. Region Nordjylland har dog taget initiativ til, at tolkebureauet skal redegøre for kvalifikationer for 10 tilfældigt udvalgte tolke, som har været anvendt i regionen. Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland har med deres nye leverandør tillige fremadrettet mulighed for at samle data om brugen af tolkeydelser, som kan indgå i et tilsyn.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at myndighedspersonerne på områderne klager i varierende grad. Klagerne er enten til egen ledelse, tolken selv, tolkebureauet, patientsikkerhedskoordinatorerne og/eller til Rigspolitiet. På rets- og asylområdet har mere end ¼ af myndighedspersonerne klaget over manglende eller mangelfuld tolkning, mens over dobbelt så mange har klaget på sundhedsområdet.

Rigsrevisionen vurderer, at antallet af myndighedspersoner, der har klaget over en manglende eller mangelfuld tolkning, sammenholdt med myndighedernes oplysning om antallet af registrerede klager og nye eller manglende praksis for klageregistreringen, viser en indikation på underrapportering af klager på rets- og asylområdet og i 2015-2016 på sundhedsområdet. En forudsætning for, at myndighederne kan få et overblik over kvaliteten af tolkeydelser, er, at fejl og klager indberettes på en systematisk måde til en myndighed, og at der bliver fulgt op på klagerne. Rigsrevisionen vurderer, at klager, der er registreret af myndighederne, ikke kan indgå som eneste kilde i et tilsyn med myndighedspersonernes brug af tolke og med kvaliteten af tolkeydelser.

3. Tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne i mindre grad understøtter, at myndighedspersonerne kan leve op til deres ansvar om, at borgere og udlændinge kan forstå og bliver forstået af myndighederne.

Undersøgelsen viser, at mange bestillere af tolkeydelser generelt har begrænset adgang til informationer om den ydelse, som de køber, hvilket gør det svært for myndighedspersonerne at leve op til deres ansvar. Brugere af tolkeoversigten på rets- og asylområdet har adgang til oplysninger om den tolkekategori, som tolken er indplaceret i for det pågældende sprog, tolkenummer, køn og kontaktinformationer. Undersøgelsen viser også, at Udlændingestyrelsen har indkøbt et tolkebookingsystem til Center for Asyl. Bookingsystemet er suppleret med flere oplysninger om de enkelte tolke, end Rigspolitiets tolkeoversigt indeholder, idet oversigten ikke opfylder myndighedspersonernes behov. Det er fx oplysninger om tolkens erfaring med tolkeopgaver.

Undersøgelsen viser også, at bestillerne på sundhedsområdet, som udelukkende anvender tolkebureauer, har adgang til færrest informationer om de enkelte tolke. Regionerne har valgt en opgavefordeling, hvor bestilleren oplyser om behovet for tolkeydelsen, fx kønnet på tolken, i deres bookingsystem, hvorefter det er tolkebureauet, som regionen har kontrakt med, der har ansvaret for matche behovet efter kontraktens bestemmelser og finde den bedst mulige tolk. Opgavefordelingen betyder, at ansvaret for at finde en tolk, som matcher opgaven, ikke ligger hos lægen, som ifølge sundhedsloven har ansvaret for at sikre sig, at tolken har de nødvendige sproglige kvalifikationer til at løse opgaven.

Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse viser, at tolkebrugerne oplever tolkeydelser af varierende kvalitet. Knap 1/6 af myndighedspersonerne oplever ofte eller altid situationer, hvor de er usikre på, om tolken er kvalificeret. På trods af dette er det et mindre antal, ca. 4 %, som oplyser, at de ofte har oplevet at afbryde en tolkning på grund af dårlig kvalitet. Undersøgelsen viser også, at tolkebrugere ofte oplever fx uhensigtsmæssig adfærd, og at tolken blander sig i samtalen med egne meninger eller kommentarer.

Kvaliteten af tolkeydelsen hænger ikke mindst sammen med de sproglige kvalifikationer. $\frac{1}{3}$ af tolkebrugerne i spørgeskemaundersøgelsen vurderer, at alle eller næsten alle er gode til dansk. Derimod oplever kun 8 %, at alle eller næsten alle tolke er gode til fagtermer, og ca. dobbelt så mange vurderer, at alle eller næsten alle tolke er gode til fremmedsprog.

Endelig viser spørgeskemaundersøgelsen, at $\frac{2}{3}$ af myndighedspersonerne på retsområdet nogle gange oplever usikkerhed om oplysningerne i en sag, og at der er fejloversættelser. På asylområdet oplever lidt flere, ca. $\frac{3}{4}$ af sagsbehandlere, nogle gange, at et møde må udsættes, og at der er fejloversættelser på grund af manglende eller mangelfuld tolkning. På sundhedsområdet oplever knap $\frac{1}{4}$ af sundhedspersonalet i spørgeskemaundersøgelsen ofte, at en behandling eller en undersøgelse er blevet udskudt eller forsinket på grund af manglende eller mangelfuld tolkning.

60. Dette kapitel handler om, hvorvidt ministerierne og regionerne understøtter, at myndighedspersonerne kan leve op til deres ansvar om, at borgere og udlændinge kan gøre sig forståelige eller blive forstået af myndighederne. Vi har undersøgt, om de tolkeydelser, som anvendes af myndighedspersonerne på rets-, asyl- og sundhedsområdet, er af tilfredsstillende kvalitet. Med tilfredsstillende kvalitet mener vi, om myndighedspersonerne oplever, at tolkene lever op til de tolkeetiske principper og tolkefærdigheder og har kompetencer inden for sprog.

Vi har undersøgt, hvilke oplysninger der er tilgængelige, når myndighedspersonerne skal booke tolken. Vi lægger til grund, at for at myndighedspersonen kan sikre sig at blive forstået af borgeren/udlændingen og dermed få en tolkeydelse af tilfredsstillende kvalitet, må myndighedspersonen kunne matche behovet i den enkelte opgave med den bedst kvalificerede tolk.

Myndighedspersonen er ansvarlig for, at der er en tolk til stede i situationer, hvor borgere/udlændinge ikke kan forstå eller bliver forstået af myndighederne. Vi har derfor undersøgt myndighedspersonernes erfaring med kvaliteten af tolkeydelserne med udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaundersøgelsen er den eneste mulighed for at indsamle disse oplysninger bredt på tværs af de 3 områder. I spørgeskemaundersøgelsen har vi fået 713 besvarelser fra bl.a. dommere, sagsbehandlere og læger. Spørgeskemaundersøgelsen dækker en mindre del af de 3 områder, og resultaterne skal ses i den sammenhæng.

3.1. BOOKING AF TOLKEYDELSER

61. Det skal være muligt for den myndighedsperson, der bestiller en tolk, at booke en tolk, der lever op til behovet. Vi har derfor undersøgt, hvilke oplysninger om tolken, fx sprog og erfaring, der er tilgængelige for myndighedspersonen ved bookingen.

Bestillerne på rets-, asyl- og sundhedsområdet har forskellige modeller, når de skal booke en tolk, jf. tabel 1. På asylområdet skal bestilleren booke tolke fra Rigspolitiets tolkeoversigt og aftale opgaven direkte med den valgte tolk. Bestillerne på sundhedsområdet skal booke en tolk gennem tolkebureauer, hvor aftalen indgås med tolkebureauet, fx gennem bureauets system til booking. På retsområdet er det kun politikredsene og Rigspolitiet, der skal bruge tolkeoversigten, mens de andre myndigheder kan vælge mellem tolke fra tolkeoversigten, fra et selvvalgt tolkebureau eller vælge en selvstændig tolk uden om tolkebureauer og tolkeoversigten. På retsområdet er byretterne, som indgår i spørgeskemaundersøgelsen, ikke forpligtet til at anvende tolkeoversigten. Domstolsstyrelsen har oplyst, at det er styrelsens indtryk, at retterne primært bruger oversigten.

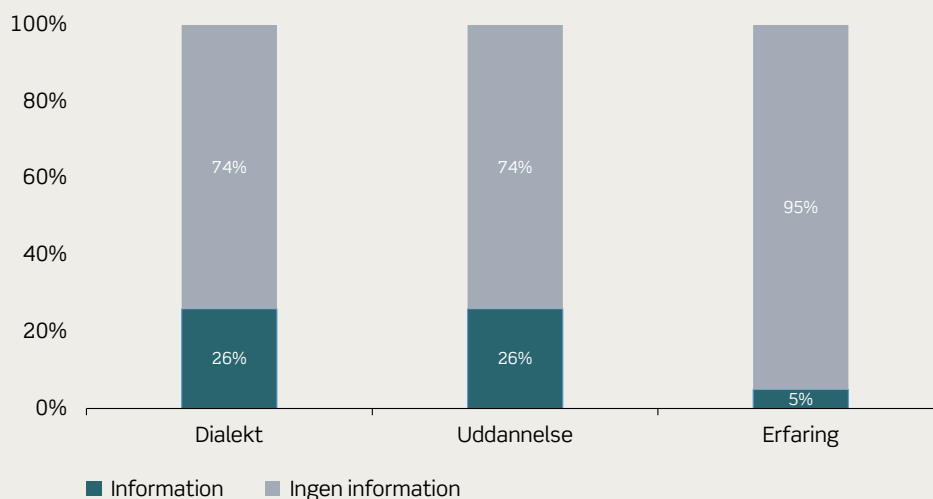
Bestillerens adgang til oplysninger om tolkene

62. Figur 5 viser andelen af de bestillere i spørgeskemaundersøgelsen, der har informationer om tolkens dialekt, uddannelse og erfaring til rådighed, når de skal booke en ydelse.

350 respondenter i vores spørgeskemaundersøgelse booker tolkeydelser. På asylområdet booker en mindre gruppe ansatte fast tolke. 9 ud af 11 booker dagligt eller flere gange om ugen. På sundhedsområdet booker 12 % dagligt, mens ingen på retsområdet booker dagligt.

FIGUR 5

ANDELEN AF BESTILLERE, DER HAR ADGANG TIL INFORMATIONER OM TOLKENS DIALEKT, UDDANNELSE OG ERFARING



Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Det fremgår af figur 5, at et stort antal bestillere ikke kan se relevante og væsentlige oplysninger om tolken, når de skal booke en tolkeydelse. Det er alle oplysninger, som er vigtige for, at myndighedspersonen kan booke en tolkeydelse af tilfredsstillende kvalitet, og som lever op til behovet i den konkrete opgave. Hvis bestilleren booker direkte hos tolken, som myndighedspersonerne gør, når de anvender tolkeoversigten, kan både taksten for tolken og afstanden til tolkestedet tillige være relevant for at kunne vurdere den samlede ydelse.

Af Rigspolitiets tolkeoversigt fremgår de oplysninger om tolken, der er fastsat i bekendtgørelsen om Rigspolitiets tolkeoversigt. Det er ud over oplysninger om tolkens navn og adresse, også hvilken politikreds tolken tilhører, tolkekategori, køn, kontaktinformationer og tolkenummer, som anvendes ved afregningen med tolken. Domstolsstyrelsen har oplyst, at retterne og styrelsen ikke kan se oplysninger om, hvilken politikreds tolken tilhører.

UDDANNELSESNIVEAU

Uddannelsesniveaue er fx oplysninger om sproglige kurser eller fag på fx gymnasialt niveau både fra udlandet og fra Danmark og er således mere detaljeret end kategorien på tolkeoversigten.

63. Undersøgelsen viser, at Udlændingestyrelsens myndighedspersoner har behov for flere informationer om de enkelte tolke end dem, der fremgår af Rigspolitiets tolkeoversigt, når de bestiller en tolk. Udlændingestyrelsen har oplyst, at Center for Asyl til hver enkelt opgave – ud over sproget – som minimum har behov for adgang til at vurdere en tolk ud fra kriterier om uddannelsesniveaue, nationalitet og erfaring. Herudover har styrelsen behov for i forbindelse med bookingen at kunne se, om tolken taler andre sprog, idet flersprogede tolke lettere kan flyttes til andre samtaler.

Undersøgelsen viser, at tolkeoversigtens manglende oplysninger om tolken har betydet, at Udlændingestyrelsen har indkøbt sit eget webbaserede tolkebookingsystem, som styrelsen har brugt siden 2015. Systemet bygger på de navngivne tolke i Rigspolitiets tolkeoversigt og indeholder de tolke, som har accepteret at blive opført. Systemet giver mulighed for, at bestilleren kan sortere ledige tolke i forhold til pris, afstand til tolkestede, antal gennemførte aftaler, aflysnings- og svarprocent samt Udlændingestyrelsens egen prioritering af tolkene. Bestilleren har yderligere mulighed for at filtrere på takstniveau, andre sprog, fødeland og køn. Systemet giver også mulighed for at booke tolkene elektronisk. Undersøgelsen viser, at Udlændingestyrelsen har anskaffet bookingsystemet for at understøtte, at bestillerne har de nødvendige oplysninger til at kunne vurdere, hvilken tolkeydelse der er den rette, og får mulighed for at booke tolkeydelsen nemt og effektivt.

64. Opdelt på område viser undersøgelsen, at bestillerne på sundhedsområdet har adgang til færrest oplysninger om de enkelte tolke, når de booker tolkeydelser. Årsagen er, at booking gennem et bureau ikke viser oplysninger om de enkelte tolke, men – afhængigt af aftalen med tolkebureauet – giver mulighed for bestilleren at angive, hvilke karakteristika tolken skal have for at opfylde behovet i den enkelte tolkesituation.

Regionerne har oplyst, at det er tanken at friholde klinikken fra at skulle tage stilling, når den booker en tolkeydelse. Det er hensigten, at myndighedspersonen skal oplyse sit behov til tolkebureauet, som herefter har til ansvar at finde og booke den tolk, der bedst lever op til behovet og til kontrakten med regionen. Bestillerne har mulighed for at give forskellige og detaljerede oplysninger om behovet, fx til tolkens køn, og bookingsystemet kan fx give mulighed for at ønske en navngiven tolk, som myndighedspersonen har god erfaring med.

Regionerne har også oplyst, at det skal betragtes som en arbejdsdeling mellem region og bureau, og at personalet skal bruge mindst mulig tid på administrative arbejds gange. Bureauet skal stille med en tolk, som lever op til de krav, regionerne stiller i deres kontrakt med bureauet. Der kan være variation i tolkeydelsens kvalitet, men regionen betaler samme pris, uanset hvilke kvalifikationer tolken har.

65. Rigsrevisionen bemærker, at bestillerne i regionernes bookingsystemer kan angive, hvilke behov myndighedspersonerne har for at kunne få en tolkeydelse af tilfredsstillende kvalitet, og at det er overladt til bureauet at matche en tolk ud fra de oplyste behov. Myndighedspersonerne har ikke oplysninger om kvalifikationer på den tolk i bureauet, som får opgaven, og må stole på, at bureauet altid leverer den ønskede ydelse. Rigsrevisionen bemærker, at der dermed er en dekobling mellem lægen, der er ansvarlig for tolkesituationen, og bureauet, der træffer beslutning om, hvilken tolk der er kvalificeret til opgaven. Boks 7 viser et eksempel fra Norges sundhedssystem.

BOKS 7

TOLKEYDELSER PÅ SUNDHEDSOMRÅDET I NORGE

Frem til 2014 anvendte myndighederne på sundhedsområdet i Oslo tolke fra et bureau. Aftalen var, at tolkebureauet skulle sende den bedst kvalificerede tolk til opgaven, og at det i 95 % af opgaverne skulle være statsautoriserede tolke. Uanset tolkens uddannelses- og erfaringsniveau fik bureauet samme betaling. En opgørelse viste imidlertid, at kun 1 % af opgaverne blev løst af en statsautoriseret tolk. En undersøgelse viste, at bureauet optimerede sin egen indtjening ved at sende den lavest uddannede eller ikke-uddannede tolk og dermed den lavest aflønnede tolk for bureauet.

Oslo Sykehus oprettede bl.a. derfor i 2014 Tolkesentralen, som er et samarbejde mellem 3 sygehuse i og omkring Oslo. Tolkene er ansat på freelancebasis og indgår i en vagtplan, der er baseret på beregninger af behovet for forskellige tolkeydelser, herunder sproglige kompetencer og erfaring på et givent område.

Kilde: Rigsrevisionen baseret på besøg hos Tolkesentralen i Norge.

66. Regionerne har oplyst, at myndighedspersonerne skal udføre det arbejde, de er uddannet til, og ikke bruge tid på at udvælge tolke til en opgave eller læse om hver enkelt tolks kompetencer. Regionerne har også oplyst, at opgavefordelingen mellem lægen, som er ansvarlig for booking af tolkeydelser, og leverandøren, som træffer beslutning om tolkens kvalifikationer, ikke er anset som værende af kritisk karakter for hovedparten af forløbene. Rigsrevisionen bemærker, at opgaven sagtens kan løftes af andre, men ansvaret vil fortsat ligge hos lægen.

En tolkebrugers erfaring fra sundhedsområdet

”Dertil kommer en manglende forståelse fra [tolkebureauets] side om patienternes behov. Til en bosnisk kvinde med alvorlige krigstraumer, hvor vi tydeligt har anmodet om at få en kvindelig bosnisk tolk, sender [tolkebureauet] fx en mandlig serbisk tolk”.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at mange bestillere af tolkeydelser ikke har information om fx tolkens uddannelse og erfaring, hvilket gør det svært for bestilleren at vurdere kvaliteten af den tolkeydelse, som vedkommende er i gang med at booke.

Undersøgelsen viser også, at brugere af Rigspolitiets tolkeoversigt på rets- og asylområdet har adgang til oplysninger om tolkenummer, tolkekategori, køn og kontaktinformationer. Undersøgelsen viser yderligere, at Udlændingestyrelsen har indkøbt et bookingsystem til Center for Asyl, hvor centret har mulighed for at tilføre supplerende oplysningerne til oplysningerne om tolkene fra Rigspolitiets tolkeoversigt. Det er fx oplysninger om tolkens erfaring med tolkeopgaver på asylområdet.

Undersøgelsen viser desuden, at regionernes opgavefordeling, hvor myndighedspersonen skal oplyse om sit behov, hvorefter det er bureauets opgave at matche behovet med en tolk, betyder, at både opgaven og ansvaret er placeret ved en ekstern leverandør, selv om sundhedsloven tilsiger, at det er lægens ansvar at sikre sig, at tolken har de nødvendige kvalifikationer. Myndighedspersonerne må derfor stole på, at bureauerne leverer den ydelse, der er behov for. I tilfælde, hvor tolkebureauet ikke kan imødekomme alle behov, er det tolkebureauet, der træffer beslutning og prioriterer mellem de oplyste behov, og ikke den behandlingsansvarlige.

3.2. ERFARINGER MED TOLKEYDELSERNES KVALITET

487 respondenter i vores spørgeskemaundersøgelse bruger tolkeydelser. 52 % bruger tolkeydelser 1-3 gange om måneden eller mindre, mens 10 % bruger tolkeydelser dagligt. Myndighedspersoner på sundhedsområdet bruger tolkeydelser oftere end myndighedspersoner på rets- og asylområdet.

Svarkategorier på spørgsmål om, hvorvidt respondenterne oplever, at tolken er kvalificeret til opgaven, tolkeetik og færdigheder:

- aldrig
- sjældent
- nogle gange
- ofte
- altid
- ved ikke.

67. Det er myndighedspersonerne i den konkrete situation, som skal vurdere tolkeydelsens kvalitet og dermed sikre sig, at de bliver forstået af borgere og udlændinge. Vi har derfor i spørgeskemaundersøgelsen spurgt myndighedspersonerne om deres erfaringer med brugen af tolkeydelser og tolke. Vi har spurgt dem, hvor sikre de er på kvaliteten af tolkeydelsen, om tolkene lever op til de tolkeetiske principper og tolkefærdigheder og har kompetencer inden for dansk, fremmedsproget og fagområdet.

Vi har også undersøgt, hvilke konsekvenser myndighedspersonerne oplever som følge af manglende og mangelfuld tolkning.

Tolkeydelsens kvalitet

68. Undersøgelsen viser, at knap 1/6 af myndighedspersonerne på områderne i vores undersøgelse ofte eller altid oplever situationer, hvor de er usikre på, om tolken er kvalificeret. Det er særligt tolkebrugere på sundhedsområdet, som er usikre på, om tolkene er kvalificerede.

Undersøgelsen viser også, at selv om en myndighedsperson er usikker på, om den leverede ydelse er af tilfredsstillende kvalitet, så er det kun knap 4 %, der ofte har oplevet, at de må afbryde en tolkning på grund af dårlig tolkning. Det indikerer, at tolkebrugeren ofte fortsætter med den konkrete opgave på trods af usikkerhed om, hvorvidt tolkeydelsen er af tilfredsstillende kvalitet.

Tolkebrugernes erfaring med tolkenes tolkeetik

69. I Danmark fremgår de tolkeetiske principper bl.a. af *Instruks for tolke*, som gælder for tolke fra Rigspolitiets tolkeoversigt. Ligeledes indgik tolkeetik som en del af kravspecifikationen i regionernes fællesudbud.

Tolkeetik handler først og fremmest om at overholde tavshedspligten, hvilket betyder, at en tolk ikke må afsløre over for en tredjepart, hvad tolken har erfaret før, under og efter tolkeopgaven. Dernæst handler tolkeetik om, at en tolk skal forholde sig neutralt. Tolken skal ikke tage stilling til indholdet af det, der bliver sagt, men tolke uden at lade sin egen holdning påvirke tolkningen. Endelig er der andre etiske principper om, at tolken skal møde op og møde til tiden, tolken skal være præsentabel, og tolken skal udvise respekt over for situationen og parterne.

70. Undersøgelsen viser, at tolkebrugere ofte oplever uhensigtsmæssig adfærd, der påvirker tolkesituationen. Knap 1/5 af tolkebrugere på de undersøgte områder oplever, at tolken ofte blander sig i samtalen med egne meninger eller kommentarer. Undersøgelsen viser, at det særligt er tolkebrugere på asylområdet, som oplever, at tolkene blander sig i samtalen.

TOLKEETIK



En tolkebrugers erfaring fra retsområdet

"Jeg oplever ofte, at en bestemt mandlig tolk sidder særdeles tæt på tiltalte med armen om tiltaltes ryglæn. Tolken insisterer på, at det er nødvendigt for, at han kan simultantolke. Både jeg og lægdommere har imidlertid oplevet det som stærkt uhensigtsmæssigt og krænkende for de tiltalte, der sidder i en presset situation og ikke selv kan forventes at sige fra. Når jeg har bedt tolken undlade fysisk kontakt med f.eks. udenlandske unge kvinder, der har været (benyttet som) prostituerede i Danmark, har det ført til verbale konflikter med den pågældende tolk".

En tolkebrugers erfaring fra asylområdet

"[Tolken] fortalte ansøgeren, at han ikke skulle sige dit og dat, fordi han ikke ville få noget ud af dette. Ligeledes fortalte tolken ham, at [tolken] ikke kunne forstå, hvordan ansøgeren kunne forlade islam, og fortalte ham, at han var en forræder".

Samtalen var blevet optaget, og det kunne derfor bevises, at tolken i alvorlig grad overtrådte de etiske principper.

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Undersøgelsen viser også, at knap 1/5 oplyser, at de ofte eller altid oplever, at tolken har uvedkommende samtaler med den ene part uden at oversætte til den anden part. På asylområdet oplever markant flere, at tolken ofte har uvedkommende samtaler. På baggrund af vores undersøgelse har Udlændingestyrelsen oplyst, at asylafdelingen vil have fokus på tolkeetik og har taget emnet op i alle kontorer og har understreget over for medarbejderne, at de skal påtale det over for tolken, hvis tolken ikke følger de tolkeetiske principper.

Endelig viser undersøgelsen, at 4 % ofte eller altid oplever, at tolken slet ikke møder op. På sundhedsområdet oplever 9 %, at tolken ofte slet ikke møder op. Regionerne, der indgår i spørgeskemaundersøgelsen, har oplyst, at efter implementeringen af de nye tolkekontrakter i foråret 2017, kan regionerne følge med i det samlede antal aflyste tolkeopgaver. På baggrund af dataudtræk for perioden maj-december 2017 fra leverandørens system har regionerne også oplyst, at problemets omfang er mindre, end spørgeskemaundersøgelsen indikerer.

TOLKEFÆRDIGHEDER



Tolkebrugernes erfaring med tolkenes færdigheder

71. Tolkenes færdigheder er tolkenes evne til at oversætte alt, også småsnak, og derved være i stand til at huske sætninger, eventuelt ved hjælp af husketeknikker. Derudover skal tolken kunne huske sætningernes konstruktion og kunne gengive dem uden tab af viden. Det er også vigtigt, at tolken er i stand til at gøre opmærksom på, om der er ord eller sætninger, som tolken ikke forstår, for at være sikker på at oversættelsen er fuldstændig.

En tolkebrugers erfaring fra sundhedsområdet

"Et andet eksempel var på et netværksmøde, hvor jeg efter hver sætning måtte bede tolken om at oversætte. Jeg tilbød også tolken papir og blyant til stikord og noter, som hun afslog. Flere gange kunne hun dog ikke helt huske sætningerne og måtte spørge mig, selvom jeg synes, at jeg var opmærksom på at give korte sætninger ad gangen og holde pause mellem sætningerne, så hun kunne oversætte".

En tolkebrugers erfaring fra retsområdet

"I en straffesag om vold og trusler ønskede den indkaldte arabiske tolk ikke at oversætte ord som slæve, kælling, luder mv. Generelt kunne/ville tolken ikke oversætte tiltaltes nedsættende og lidet flatterende forklaring om forurettede. Det endte med, at tiltalte til dels afgav forklaring på engelsk, som både dommer og domsmænd kunne forstå".

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

72. Undersøgelsen viser, at stort set alle i vores spørgeskemaundersøgelse oplever, at tolken ofte eller altid oversætter alt, hvad der bliver sagt – også småsnak mellem tolken og borgeren eller udlændingen, mens 1/3 oplever, at tolken sjældent gør opmærksom på, hvis der er noget tolken ikke forstår, der skal oversættes.

Tolkebrugernes vurdering af tolkenes sproglige kompetencer

73. En tolkeydelse af tilfredsstillende kvalitet forudsætter, at tolken kan tale og forstå dansk, herunder kan bruge almindeligt anvendte fagtermer på området. Det er også en forudsætning, at tolkene ligeledes mestrer fremmedsproget.

SPROGLIGE KOMPETENCER



Undersøgelsen viser, at 1/3 af dommerne, sagsbehandlerne, lægerne mv. på de områder, som spørgeskemaet dækker, oplever, at alle eller næsten alle tolke er gode til dansk. Langt færre, 8 %, oplever, at alle eller næsten alle tolke er gode til fagtermer. På asylområdet oplever ingen af myndighedspersonerne i vores undersøgelse, at alle eller næsten alle tolke er gode til fagtermer.

Spørgeskemaundersøgelsens resultater indikerer, at myndighedspersonerne i vores undersøgelse oplever, at der er få tolke, der er gode til dansk, navnlig når fagtermer indgår, hvilket de ofte gør på de undersøgte områder.

En tolkebrugers erfaring fra asylområdet

"Tolken evner ikke at oversætte særlige fagtermer, fx kristne begreber eller stillingsbetegnelser inden for militær og politi. Tolkningen tager derfor lang tid, tolken må slå begreber op, hvorfor oversættelsen afbrydes og udskydes, da sagsbehandler vurderer, at det ikke er muligt at gennemføre samtalen inden for de tidsmæssige rammer".

En tolkebrugers erfaring fra sundhedsområdet

"Patienten havde pga. manglende tolkning ikke forstået, hvordan medicin virker, og at samme præparat kan have flere navne. Havde derfor taget 4-dobbelt dosis af et blodtrykssænkende middel, fordi der fra apoteket var udleveret 4 forskellige synonympræparater, og havde gennem flere måneder lidt af svimmelhed og ubehag pga. for lavt blodtryk med risiko for faldulykker og påvirkning af nyrefunktionen".

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Dommere, sagsbehandlere, læger mv., der bruger tolke, kan i sagens natur ikke fremmedsproget, og knap halvdelen oplyser da også, at de ikke kan vurdere tolkenes kompetencer inden for fremmedsproget. Netop dette resultat understøtter tillige vigtigheden af, at myndighedspersonerne ikke må være i tvivl om den bestilte tolks kompetencer. Knap 1/6 oplever, at alle eller næsten alle tolke er gode til fremmedsproget. Boks 8 viser Region Syddanmarks initiativer til at højne kvaliteten af tolkeydelser.

BOKS 8

REGION SYDDANMARKS ARBEJDE PÅ TOLKEOMRÅDET

Indvandrermedicinsk klinik på Odense Universitetshospital har udgivet en række artikler om brug af tolke og sprogbarrierer. Et studie fra klinikken viser bl.a., at under 6 % af de 232 dansk-arabiske tolke, som de testede, havde en tolkeuddannelse. 41 % af tolkene blev vurderet til ikke at have de fornødne sproglige kompetencer.

Region Syddanmark har i en del år haft fokus på at højne kvalitetsniveauet i tolkeydelserne. Senest har regionen arbejdet på at etablere et introduktionsprogram for tolke i en sundhedsfaglig kontekst. Herudover har Region Syddanmark sammen med en SOSU-skole designet et AMU-uddannelsesforløb for tolke ligeledes i forhold til tolkning i en sundhedsfaglig kontekst. AMU-uddannelsesforløbet er tilrettelagt, så det kan anvendes/videreforarbejdes og bringes i anvendelse af andre myndigheder. For at styrke tolkebrugernes forståelse for tolkesituationen er regionen desuden ved at udvikle et e-læringsmateriale for tolkebrugere.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Region Syddanmark.

Svarkategorier på spørgsmål om tolkenes kompetencer:

- Alle eller næsten alle er gode til.
- Mange er gode til.
- Få eller ingen er gode til.
- Kan ikke vurdere tolkens kompetencer.

Svar kategorier for spørgsmål om situationer opstået som følge af dårlig eller mangelfuld tolkning:

- aldrig
- nogle gange
- ofte
- altid
- ved ikke.

STYRELSEN FOR PATIENTSIKKERHED

Styrelsen for Patientsikkerhed hører under Sundheds- og Ældreministeriet og er ansvarlig for at indsamle utilsigtede hændelser på tværs af regionerne. Sundhedspersonalet er forpligtet til at rapportere utilsigtede hændelser, men styrelsen kan ikke garantere, at opgørelsen er fuldstændig.

Konsekvenser af manglende eller mangelfuld tolkning

74. Undersøgelsen viser, at ca. $\frac{1}{3}$ af tolkebrugerne i vores spørgeskemaundersøgelse ofte oplever at bruge unødigt lang tid som følge af mangelfuld tolkning, når de bruger en tolk i samtalen med borgeren eller udlændingen.

75. Undersøgelsen viser også, at tolkebrugerne på rets-, asyl- og sundhedsområdet oplever situationer, som kan have betydning for borgernes og udlændingenes retssikkerhed og patientsikkerhed.

På retsområdet, hvor myndighedspersonerne er repræsenteret ved byretterne og har svaret på spørgsmål om oplevede situationer som følge af manglende eller dårlig tolkning, oplyser mere end $\frac{2}{3}$ af myndighedspersonerne, at de nogle gange oplever usikkerhed om oplysningerne i en sag, og at der er fejloversættelser. Tolkebrugerne oplever dog stort set aldrig usikkerhed om en afgørelse, eller at en sag må gå om.

På asylområdet viser undersøgelsen, at ca. $\frac{3}{4}$ af sagsbehandlerne nogle gange oplever, at et møde må udsættes, og at der er fejloversættelser på grund af manglende eller mangelfuld tolkning. Ca. $\frac{1}{4}$ af sagsbehandlerne oplever ofte usikkerhed i oplysningerne på sagen.

På sundhedsområdet viser undersøgelsen, at knap $\frac{1}{4}$ af sundhedspersonalet i spørgeskemaundersøgelsen ofte oplever, at en behandling eller en undersøgelse er blevet udskudt eller forsinket. Knap $\frac{1}{6}$ oplever ofte, at patienten har misforstået informationer eller vejledninger. $\frac{5}{6}$ af myndighedspersonerne i spørgeskemaundersøgelsen oplever dog aldrig, at en patient er blevet fejlbehandlet på grund af manglende eller mangelfuld tolkning.

76. På Rigsrevisionens foranledning har Styrelsen for Patientsikkerhed gennemgået databasen over utilsigtede hændelser for at finde rapporterede hændelser fra 2016, hvor manglende eller mangelfulde tolkninger har medført sundhedsfaglige og/eller samfundsøkonomiske konsekvenser. Sundhedsstyrelsen fandt 134 indrapporterede hændelser. De fleste utilsigtede hændelser var en konsekvens af, at tolken var udeblevet, at der ikke var bestilt en tolk, eller at tolken havde kvalifikations- og adfærdsproblemer, fx gik uden at afslutte sin opgave.

Styrelsen for Patientsikkerhed har oplyst, at det kan være vanskeligt at afgøre de reelle sundhedsmæssige og samfundsøkonomiske konsekvenser, og at de ofte optræder sammen. Årsagen er, at en hændelse, hvor fx en undersøgelse må aflyses, både kan have en sundhedsmæssig konsekvens i form af forsinket diagnosticering, men også en samfundsøkonomisk konsekvens, da patienten fx skal indlægges igen eller kræver øget plejeindsats. Styrelsen vurderer, at 89 af de 134 hændelser har samfundsøkonomiske konsekvenser i større eller mindre grad.

RESULTATER

Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse viser, at knap 1/6 af myndighedspersonerne på tværs af rets-, asyl- og sundhedsområderne ofte eller altid oplever situationer, hvor de er usikre på, om tolken er kvalificeret. Det er særligt tolkebrugere på sundhedsområdet, der er usikre på, om tolkene er kvalificerede. Undersøgelsen viser også, at selv om en myndighedsperson er usikker på, om den leverede ydelse er af tilfredsstillende kvalitet, så er det kun knap 4 %, der ofte har oplevet, at de må afbryde en tolkning på grund af dårlig tolkning.

Spørgeskemaundersøgelsen viser desuden, at tolkebrugere ofte oplever uhensigtsmæssig adfærd, der påvirker tolkesituationen, og oplever, at tolken blander sig i samtalen med egne meninger eller kommentarer eller har uvedkommende samtaler med borgeren eller udlændingen. 1/3 af tolkebrugerne på de undersøgte områder oplever, at alle eller næsten alle tolke er gode til dansk, mens kun 8 % oplever, at alle eller næsten alle tolke er gode til fagtermer. Spørgeskemaundersøgelsen indikerer dermed, at det er et mindretal af tolkene, der er gode til dansk. Knap halvdelen oplyser, at de ikke kan vurdere tolkens kompetencer inden for fremmedsproget, hvilket ligger i sagens natur, mens 1/6 vurderer, at alle eller næsten alle tolke er gode til fremmedsproget.

Spørgeskemaundersøgelsen viser også, at ca. 1/3 af tolkebrugerne ofte oplever at bruge unødigt lang tid i samtalen med borgeren eller udlændingen som følge af mangelfuld tolkning. Undersøgelsen viser desuden, at en stor del af tolkebrugerne på tværs af rets-, asyl- og sundhedsområderne nogle gange eller ofte oplever konsekvenser, som kan have betydning for borgernes og udlændingenes retssikkerhed og patientsikkerhed. 2/3 af myndighedspersonerne på retsområdet oplever nogle gange usikkerhed om oplysningerne i en sag, og at der er fejloversættelser. På asylområdet oplever ca. 3/4 af sagsbehandlerne nogle gange, at et møde må udsættes, og at der er fejloversættelser på grund af manglende eller mangelfuld tolkning. På sundhedsområdet oplever knap 1/4 af sundhedspersonalet i spørgeskemaundersøgelsen ofte, at en behandling eller en undersøgelse er blevet udskudt eller forsinket. En gennemgang af 134 utilsigtede hændelser på sundhedsområdet viser også, at manglende eller mangelfuld tolkning kan have samfundsøkonomiske konsekvenser, fx på grund af aflyste undersøgelser.

Rigsrevisionen, den 14. marts 2018

Lone Strøm

/Michala Krakauer

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne i tilstrækkelig grad har sikret en tilfredsstillende brug af fremmedsprogstolke. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne sikret en ramme, der understøtter tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet?
- Understøtter Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og regionerne, at myndighedspersonerne kan leve op til ansvaret om, at borgere og udlændinge kan forstå og bliver forstået af myndighederne?

Vores undersøgelse omhandler overordnet set perioden 2015-2017. Vi har imidlertid også undersøgt spørgsmål stillet fra Retsudvalget, Sundhedsudvalget og Uddannelses- og Forskningsudvalget om fremmedsprogstolkning i perioden 2012-2017. Undersøgelsen bygger også på viden og erfaring fra en række danske rapporter og analyser, som er udarbejdet de seneste 10-15 år.

Undersøgelsen bygger på skriftligt materiale fra Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet og de 5 regioner. Vi har modtaget skriftlige redegørelser om bl.a. myndighedernes brug af tolkeydelser og andet relevant materiale om fremmedsprogstolkning, herunder regionernes kravspecifikation i deres fællesudbud af tolkeydelser, samt Justitsministeriets administration af tolkeoversigten. Undersøgelsen bygger også på en spørgeskemaundersøgelse blandt udvalgte myndighedspersoner på rets-, asyl-, og sundhedsområderne. Endvidere bygger undersøgelsen på en sagsgennemgang af et udvalg af politikredsenes indstillinger af tolke til optagelse på Rigspolitiets tolkeoversigt.

Vi har desuden holdt møder med Institut for Menneskerettigheder, Dansk Sygeplejeråd, Translatørforeningen, Styrelsen for Patientsikkerhed, udvalgte tolkebrugere på Hvidovre Hospital, Region Syddanmarks afdeling for Økonomi, Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi), Høgskolen i Oslo og Akerhus, den norske Tolkeforening og Tolkesentralen ved Ullevål Sykehus.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- sager fra perioden 2016-2017 fra alle landets 12 politikredse om optagelse på Rigspolitiets tolkeoversigt
- Bekendtgørelse nr. 571 af 28. maj 2008 om Rigspolitiets tolkeoversigt
- Bekendtgørelse nr. 393 af 4. maj 2009 om krav til tolke, der anvendes af myndigheder på Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrations område
- redegørelser udarbejdet af Justitsministeriet, Rigspolitiet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen, Sundheds- og Ældreministeriet, Region Hovedstaden, Region Syddanmark, Region Sjælland, Region Midtjylland og Region Nordjylland.
- regionernes fælles udbudsmateriale.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne var primært at skabe et overblik over ministeriernes og regionernes ramme og styring af brugen af fremmedsprogstolke.

Møder med ministerier, institutioner og regioner

Vi har holdt møder med Justitsministeriet, Rigspolitiet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen, Sundheds- og Ældreministeriet, Danske Regioner, Region Hovedstaden, Region Sjælland, Region Syddanmark, Region Midtjylland og Region Nordjylland.

Sagsgennemgangen af politikredsene indstillinger om optagelse på tolkeoversigten

Formålet med gennemgang af sager fra politikredsene er at vurdere beslutningsgrundlaget for Rigspolitiets afgørelse af, om en tolk er egnet til optagelse på tolkeoversigten. I gennemgangen af sagerne har vi også vurderet, i hvilket omfang sagerne indeholder Rigspolitiets andre krav og anbefalinger, som fremgår af et standardfølgrebrev, der sendes til politikredsene forud for samtalen med ansøgeren.

Vi har gennemgået i alt 56 sager fra alle landets politikredse. Vi har fået 5 sager fra hver af landets 12 politikredse (Nordsjællands Politi, Københavns Politi, Københavns Vestegns Politi, Sydsjælland Lolland-Falster Politi, Fyns Politi, Syd- og Sønderjyllands Politi, Sydøstjyllands Politi, Østjyllands Politi, Nordjyllands Politi, Midt- og Vestjyllands Politi, Midt- og Vestsjællands Politi og Bornholms Politi). For Bornholms Politi er der gennemgået en enkelt sag, da vi ikke har gennemgået sager fra før den 1. januar 2016.

Af de 56 sager optog Rigspolitiet 42 tolke på tolkeoversigte. Vi har fået sager, hvor samtaler i politikredsen er foretaget i perioden 14. januar 2016 - 12. juni 2017. I alt er samtalerne i 44 af sagerne, som vi har gennemgået, afholdt i 2016. I 2016 blev 93 tolke optaget på oversigten. Sagerne afspejler den nyeste sagspraksis i politikredsene, og vi vurderer, at sagerne repræsenterer et bredt udsnit og dermed kan anvendes til at vise praksis for at dokumentere ansøgers personlige egenskaber og forhold på tværs af politikredse.

I politikredsene sager indgår typisk:

- Anmeldelsesrapport (anmodning om afhøring af (samtale med) den pågældende).
- Afhøringsrapport (referat af ansøgersamtale).
- Eventuelt supplerende dokumenter, der belyser sagen yderligere. Dette er fx ansøgning, dokumentation for gennemførte tests, underskrevne erklæringer mv.

Data fra sagerne er indberettet i et indtastningsark, så det har været muligt at udtrække og krydse data både inden for den enkelte politikreds og på tværs af kredsene. Sagsgennemgangen har gjort det muligt at få viden om, i hvilket omfang politikredsene følger bestemmelserne i bekendtgørelsen:

- Fremmedsproget er modersmål, eller om ansøger har anden længerevarende, videregående sproglig uddannelse (§ 6).
- Ansøger har ikke forbindelse til udenlandske myndigheder m.m. (§ 10).
- Ansøger er orienteret om optagelse på tolkeoversigten (tolken skal have gennemført et introduktionskursus og er orienteret om retningslinjerne for optagelse, jf. § 8).
- Ansøgers fremtræden (§ 7).
- Ansøgers forståelse for tolkens virksomhed (§ 7).

- Ansøgers viden om det danske samfund (§ 7).
- Længden af ansøgers ophold i Danmark (§ 7).
- Hvordan ansøger har vedligeholdt sine sproglige kundskaber i fremmedsproget (§ 7).

Politikredsene sager er også gennemgået for at vurdere, om politikredsen følger Rigspolitiets anbefalinger med hensyn til at udlevere og gennemgå diverse materiale med ansøgeren:

- Justitsministeriets vejledende retningslinjer for honorering af tolke inden for Justitsministeriets område.
- Vejledning om afregning for oversættelses- og tolkearbejde.
- Bekendtgørelse om Rigspolitiets tolkeoversigt.
- Rigspolitichefens kundgørelse I, nr. 11, med bilag, indeholdende regler for samarbejde mellem politiet og tolke. Specielt henledes opmærksomheden på *Instruks for tolke*.
- Forvaltningslovens bestemmelser om inhabilitet og tavshedspligt samt straffelovens bestemmelser om brud på tavshedspligten, der gælder i samarbejdet mellem tolke og alle offentlige myndigheder.
- Underretning om personregistrering. Heraf fremgår det, hvilke oplysninger politiet registrerer i tolkeoversigten.

Spørgeskemaundersøgelsen

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen blandt myndighedspersoner på rets-, asyl- og sundhedsområderne er at belyse følgende temaer:

- myndighedspersonernes systemer til og arbejdsgange for at booke en tolkeydelse
- myndighedspersonernes viden om krav og regler på tolkeområdet
- omfanget af fejl og tolkebrugernes registreringer af fejl og klager
- myndighedspersonernes erfaringer med manglende eller mangelfuld tolkning og mulige konsekvenser heraf.

På baggrund af ovenstående temaer udledte vi spørgsmål, som vi testede i en pilotundersøgelse blandt myndighedspersoner på alle 3 områder. I alt deltog 14 myndighedspersoner i pilottesten af spørgeskemaet. Vi havde derudover spørgeskemaet i høring hos Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundheds- og Ældreministeriet, Danske Regioner og de 5 regioner. Vi tilpassede det endelige spørgeskema på baggrund af pilotundersøgelsen.

Den endelige spørgeskemaundersøgelse sendte vi til tolkebrugere på rets-, asyl- og sundhedsområderne gennem kontaktpersoner i ministerierne og regionerne. Region Nordjylland og Region Syddanmark indgår ikke i spørgeskemaundersøgelsen, fordi begge regioner har opsagt samarbejdet med deres respektive tolkebureauer efter en meget kort samarbejdsperiode.

Udvælgelsen af respondenter

Udvælgelsen af respondenter er ikke sket med udgangspunkt i at sikre en vis repræsentativitet og generaliserbarhed af resultaterne, da vi bl.a. ikke kender det samlede omfang af, hvem og hvor mange der anvender tolke på vores undersøgelsesområder. Vi sendte spørgeskemaet ud til potentielle brugere af tolkeydelser og udvalgte arbejdspladser, hvor det var sandsynligt, at myndighedspersonerne ofte booker og/eller bruger tolke. Vi kender ikke omfanget af myndighedspersonerne, der booker og/eller bruger tolke, og opgør derfor heller ikke en svarprocent.

På sundhedsområdet udvalgte vi endokrinologiske og psykiatriske afdelinger i de 3 regioner, som indgår i spørgeskemaundersøgelsen (Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland).

Vi har valgt endokrinologiske afdelinger, fordi ansatte på disse afdelinger ofte møder personer, som har et behov for tolkning, bl.a. fordi der er en forhøjet forekomst af fx sukkersyge blandt personer med anden etnisk oprindelse end dansk. Det psykiatriske område er udvalgt, fordi kvaliteten af tolkningen er særlig betydningsfuld i psykiatrien, hvor et behandlingsforløb typisk kræver en række lange og komplicerede samtaler. Manglende eller mangelfuld tolkning kan derfor få store konsekvenser for patienterne, når behandlingsformen ofte er bygget op omkring dialog og samtale.

Vi har også ønsket at få en bred geografisk spredning på besvarelsene, og derfor har vi valgt hospitaler i de 3 regioner, som netop har endokrinologiske afdelinger, og som vi formoder relativt ofte møder patienter med behov for tolkning.

Vi har også udsendt et spørgeskema til konsultationssygeplejersker i de 5 regioner. Dette har vi gjort gennem Dansk Sygeplejeråd og Fagligt Selskab for Konsultationssygeplejersker. Formålet med at inddrage konsultationssygeplejerskerne er at supplere den indsamlede viden fra hospitalssektoren med informationer fra praksissektoren og dermed få et bredere syn på sundhedsområdet.

På retsområdet har vi udvalgt alle ansatte i de danske byretter, herunder alle faggrupper, som bruger eller booker tolke. Byretterne er udvalgt, fordi det er det første sted, en straffesag prøves, og fordi retsmøderne er planlagte. Byretterne kan vælge at bruge tolke fra Rigspolitiets tolkeoversigt, men er ikke forpligtet til det. Det er Domstolsstyrelsens indtryk, at retterne i langt de fleste tilfælde benytter Rigspolitiets tolkeoversigt, og at retterne er orienteret om, at de fortrinsvist bør bruge oversigten. I spørgeskemaet skal booking og oplevelser af kvaliteten af tolkeydelser på retsområdet derfor ikke læses som en undersøgelse af tolkeoversigten.

På asylområdet har vi udvalgt alle ansatte i Udlændingestyrelsens Center for Asyl, der er placeret i Center Sandholm. Center for Asyl er udvalgt, fordi det er Danmarks modtagecenter for alle asylansøgere, og det er det sted, hvor den første registrering hos politiet og asylsamtalerne med Udlændingestyrelsen foregår. Her foregår alle planlagte samtaler med asylansøgere med brug af tolke.

Fremgangsmåde for udsendelse og indsamling af besvarelser

Fremgangsmåden for udsendelse af spørgeskemaundersøgelsen har været forskellig for de 3 regioner (Region Hovedstaden, Region Sjælland og Region Midtjylland) for konsultationssygeplejerskerne, byretterne og Udlændingestyrelsens Center for Asyl. Indsamlingen af data er løbende blevet tilpasset i løbet af besvarelsesperioden.

Vi bad Region Hovedstaden om at udsende spørgeskemaet til alle ansatte i Psykiatrisk Center Ballerup og til alle ansatte på Herlev Hospitals Endokrinologisk Ambulatorium og på Bispebjerg Hospitals Endokrinologisk Afdeling. På grund af et meget lavt antal respondenter ved slutningen af besvarelsesperioden bad vi Region Hovedstaden om at udvide målgruppen for spørgeskemaundersøgelsen ved at inkludere alle ansatte på Endokrinologisk Afdeling på Hvidovre Hospital, alle ansatte på Endokrinologisk Afdeling på Rigshospitalet og alle ansatte i Psykiatrisk Center København.

Region Midtjylland blev bedt om at udsende spørgeskemaet til ansatte på Afdeling Q – Afdeling for Depression og Angst ved AUH Risskov, enheden for PTSD og Transkulturel Psykiatri, Regionspsykiatrien Vest, Klinik for Traumatiserede Flygtninge og til Psykiatriens Centrale Visitation. Vi bad også regionen om at udsende spørgeskemaet til ansatte under det endokrinologiske speciale fordelt på Diagnostisk Center Silkeborg og Medicinsk Endokrinologisk Afdeling ved AUH.

Vi bad Region Sjælland om at udsende spørgeskemaet til ansatte i Klinik for Traumatiserede Flygtninge og på Endokrinologisk Ambulatorium ved Sjællands Universitetshospital, Køge. På baggrund af et lavt antal respondenter bad vi Region Sjælland om at udvide spørgeskemaundersøgelsen til at inkludere ansatte på Endokrinologisk Ambulatorium og alle ansatte i diabetes ambulatoriet på Roskilde Sygehus. Vi bad også regionen om at udvide i forhold til psykiatriske afdelinger. Region Sjælland udsendte spørgeskemaet til ovenstående endokrinologiske afdelinger samt til Endokrinologisk Afdeling på Holbæk Sygehus.

Region Sjælland har i en mail af 28. august 2017 i øvrigt gjort opmærksom på, at tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsen var uhensigtsmæssigt for regionen på grund af implementeringen af Sundhedsplatformen og arbejdet med at tilpasse arbejdsgange og retningslinjer i forhold til den nye eneleverandør af tolkeydelser. Region Hovedstaden og Region Midtjylland har også fået ny eneleverandør af tolkeydelser, og alle 3 regioner henviser til, at resultaterne i spørgeskemaundersøgelsen kan være påvirket af denne situation. Rigsrevisionen oplyser for de enkelte resultater, hvis resultaterne muligvis kan forklares ud fra nye bookingsystemer, procedurer og retningslinjer.

Vi bad det Faglige Selskab for Konsultationssygeplejersker i Dansk Sygeplejeråd om at udsende spørgeskemaet til alle konsultationssygeplejersker i de 5 regioner.

På retsområdet udsendte vi gennem Justitsministeriet spørgeskemaet til alle danske byretter og bad om besvarelser fra alle faggrupper, som booker og/eller bruger tolke.

På asylområdet udsendte vi gennem Udlændinge- og Integrationsministeriet spørgeskemaet til alle ansatte i Udlændingestyrelsens Center for Asyl.

Datarens og fordeling af respondenter

Vi har i alt modtaget 718 besvarelser fra de undersøgte områder, inkl. konsultationssygeplejerskerne. Ikke alle besvarelser er fulde, og nogle personer har kun udfyldt dele af spørgeskemaet. Vi har derfor valgt at rense data i forhold til besvarelser af temaer i spørgeskemaet. Dvs. at vi har taget hele respondentgruppen og frasorteret ufuldstændige besvarelser temavist. En respondent kan derfor fx godt indgå i besvarelserne af nogle af de første temaer, men ikke i de sidste.

Temaerne er er retningsgivende for spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen, og de er sammen med sorteringsprocessen og antallet af respondenter vist i nedenstående tabel.

ANTAL RESPONDENTER I HVERT SPØRGSMÅLSTEMA FØR OG EFTER DATARENS

	Datarens			Ekstra frasortering	
	N før datarens	N efter datarens	Frafald	Handling	N efter sortering
Tema 1					
Spørgsmål vedrørende baggrundsinformation	718	713	0,7 %		
Tema 2					
Spørgsmål vedrørende booking	713	641	10,1 %	Frasorterede respondenter, som ikke booker tolke	350
Tema 3					
Spørgsmål vedrørende tolkebrug	713	601	15,7 %	Frasorterede respondenter, som ikke bruger tolke	487
Tema 4					
Spørgsmål vedrørende fejl og klager	713	600	15,9 %	Frasorterede respondenter, som ikke bruger tolke	484
Tema 5					
Spørgsmål vedrørende viden om tolkeområdet	713	592	17,0 %		

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Tabellen viser, at efter datarens af de oprindelige 718 besvarelser vil analyserne være baseret på mellem 592 og 641 respondenter. Tabellen viser også, at mellem ca. 10 % og ca. 17 % af respondenterne er sorteret fra i hvert tema.

Sundhedsområdet

Nedenstående tabel viser, hvor mange respondenter fra sundhedsområdet der har besvaret spørgeskemaet, og hvilken region og stillingskategori de arbejder i. Vi har i alt modtaget 306 besvarelser fra sundhedsområdet. 180 af besvarelserne (59 %) er fra Region Midtjylland, mens 66 (22 %) og 36 (12 %) respondenter har svaret fra Region Hovedstaden og Region Sjælland. Region Nordjylland og Region Syddanmark er som sagt kun repræsenteret gennem konsultationssygeplejerskerne. Konsultationssygeplejerskerne, sygeplejerskerne og lægesekretærene er de faggrupper, der er bedst repræsenteret i besvarelserne, svarende til mere end halvdelen af besvarelserne på sundhedsområdet.

ANDELEN AF RESPONDENTER PÅ SUNDHEDSOMRÅDET FORDELT PÅ REGIONER OG FAGGRUPPER

	Region Hovedstaden	Region Midtjylland	Region Nordjylland	Region Sjælland	Region Syddanmark	I alt
Konsultationssygeplejerske	34,5 %	25,0 %	6,0 %	11,9 %	22,6 %	100 %
Læge	30,4 %	65,2 %	0,0 %	4,4 %	0,0 %	100 %
Lægesekretær	5,2 %	77,6 %	0,0 %	17,2 %	0,0 %	100 %
Psykolog	16,2 %	75,7 %	0,0 %	8,1 %	0,0 %	100 %
Sygeplejerske	12,5 %	83,3 %	0,0 %	4,2 %	0,0 %	100 %
Øvrigt administrativt personale	14,3 %	85,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100 %
Øvrigt sundhedsfagligt personale	29,4 %	35,3 %	0,0 %	35,3 %	0,0 %	100 %
Andet	22,2 %	44,5 %	0,0 %	33,3 %	0,0 %	100 %
I alt	21,6 %	58,8 %	1,6 %	11,8 %	6,2 %	100 %
	(66)	(180)	(5)	(36)	(19)	(306)

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Rets- og asylområdet

På retsområdet har vi i alt fået 320 besvarelser. Tabellen nedenfor viser, hvordan besvarelserne er fordelt på faggrupper. Halvdelen af besvarelserne på retsområdet er modtaget fra kontorfunktionærerne, og de er dermed den største repræsenterede gruppe. Herefter følger dommerne, som repræsenterer næsten ¼ af besvarelserne.

ANTAL RESPONDENTER FRA RETSOMRÅDET OG ANDELEN AF FAGGRUPPER, DER HAR BESVARET SPØRGESKEMAET

<i>Procentgrundlag</i>	320
Dommer	23,8 %
Dommerfuldmægtig	8,4 %
Kontorfunktionær	50,6 %
Retsassessor	10,6 %
Andet	6,6 %
I alt	100 %

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

På asylområdet har vi modtaget 87 besvarelser. Hvordan besvarelserne fordeler sig på faggrupper er vist i tabellen nedenfor. Sagsbehandlere står for ca. 75 % af besvarelserne på asylområdet.

ANTAL RESPONDENTER FRA ASYLOMRÅDET OG ANDELEN AF FAGGRUPPER, DER HAR BESVARET SPØRGESKEMAET

<i>Procentgrundlag</i>	87
Administrativt personale	13,8 %
Andet	11,5 %
Sagsbehandler	74,7 %
I alt	100 %

Kilde: Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

BILAG 2. TOLKEOMRÅDET I NORGE

I Norge består tolkeområdet i den offentlige sektor af 3 overordnede elementer: en certificeringsordning, et tolkeregister og en tolkeuddannelse. Den nationale fagmyndighed for tolkning og den ansvarlige myndighed for såvel certificeringsordning som for tolkeregisteret er Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet (IMDi). IMDi hører under Justis- og Beredskapsdepartementet. Uddannelsen er lagt under Høgskolen i Oslo og Akerhus.

Tolkeområdet i Norge blev udviklet i løbet af 1990'erne efter problemer med mangelfulde kompetencer hos tolkene, og myndighederne valgte derfor en løsning, som bygger på de 3 omtalte elementer.

Et nationalt og offentligt tilgængeligt tolkeregister

I Norge har myndighederne i 2005 indført et offentligt tilgængeligt, nationalt tolkeregister. Det norske register er en digital internetportal (www.tolkeportalen.no), der er tilgængelig på tværs af alle myndighedsområder. Der er pr. 31. december 2017 opført 1.800 tolke i 66 sprog i tolkeregistret.

Tolkeregistret er en landsdækkende oversigt over tolke og den enkelte tolks kompetencer. Kun de tolke, der har gennemført kvalificeringskurser eller uddannelse på tolkeområdet, er registreret. Tolkene er opdelt i 5 kategorier efter kvalifikationer. På de 3 øverste niveauer har tolkene en statsautorisation, en tolkeuddannelse eller begge dele. IMDi anbefaler, at det offentlige først og fremmest skal bruge tolke fra de øverste 3 niveauer. På nederste niveau er de tolke, der har taget et 3-dages grundkursus i tolkeetik og teknik og har bestået en test i norsk og tolkesproget. Det betyder, at tolke uden bestået test ikke kan komme i tolkeregistret.

Tolkeuddannelsen

Høgskolen i Oslo og Akerhus udbyder tolkeuddannelsen *tolkning i offentlig sektor*. Uddannelsen blev indført i 2007 efter krav fra den norske regering om en uddannelse, som kunne imødekomme behovet for kvalificerede tolke i det norske samfund.

Formålet med uddannelsen er at give fremtidige tolke en praktisk og teoretisk viden om tolkning i den offentlige sektor. Uddannelsen er en internetbaseret deltidsuddannelse, som består af 2 moduler, hvor de studerende lærer om tolketeknik og terminologi. Når tolken har bestået denne uddannelse, bliver han/hun indplaceret minimum på niveau 3 i tolkeregistret.

Høgskolen i Oslo og Akershus har af den norske stat fået til opgave at sørge for, at det norske samfunds behov for tolke til enhver tid vil være opfyldt. Derfor varierer de udbudte tolkeprog fra år til år.

Høgskolen har løbende videreudviklet deltidsuddannelsen, og fra september 2017 har det været muligt at få en bacheloruddannelse i tolkning. Studiet er på deltid over 4 år. På samme måde som med grunduddannelsen bliver der hvert år udbudt nye sprog. Undervisningen er internetbaseret.

Statsautorisationsordningen for tolke

I Norge blev statsautorisationsordningen for tolke etableret i 1997 for at imødekomme samfundets behov for kvalificerede tolke i en række sprog. For at blive statsautoriseret tolk skal kandidaten bestå en prøve i praktisk tolkning. Prøven afholdes ved Høgskolen i Oslo og Akerhus (HiOA). Autorisationsprøven har indtil videre været udbudt i 29 sprog. Høgskolen i Oslo og Akerhus har oplyst, at det koster ca. 10.000 norske kr. pr. person at gennemføre statsautorisationsprøven.

Tosprogstesten

Det er muligt at tage en tosprøgstest ved Høgskolen i Oslo og Akerhus, hvor formålet er at teste kandidatens grundlæggende tosproglige færdigheder og dermed potentiale for at tolke. Kandidater, der består tosprøgstesten, skal også gennemføre et 3-dages kursus i tolkeetik og tolketeknik for at blive optaget i tolkeregistrets nederste kategori, svarende til 5. niveau på tolkeregistret.

Vi fik under vores besøg i Norge oplyst, at de norske myndigheder arbejder på en ny tolkelov, som forventes i høring i løbet af 2018. Myndighederne forventer, at den nye tolkelov bl.a. kommer til at indeholde en pligt for den offentlige sektor til i nogle tilfælde at bruge tolke med dokumenterede kompetencer og initiativer til at få flere kvalificerede tolke. De forventer også, at IMDi bliver overordnet tilsynsmyndighed. Myndighederne vil desuden øge brugen af videotolkning og videreudvikle det nationale tolkeregister. Videreudviklingen af tolkeregistret handler bl.a. om et ønske om at udvide med en kalenderfunktion, så tolkene selv kan registrere ferie og andre perioder, hvor de ikke er til rådighed.

BILAG 3. KRAV IFØLGE BEKENDTGØRELSEN OM RIGSPOLITIETS TOLKEOVERSIGT

- Ansøgere med forbindelse til myndigheder, organisationer eller udenlandske repræsentationer mv. kan ikke optages.
- Ansøgere, der er registreret i Det Centrale Kriminalregister med en strafferetlig afgørelse, kan ikke optages.
- Statsautoriserede translatører og andre ansøgere med en længerevarende, videregående sproglig uddannelse i et fremmedsprog optages umiddelbart på Rigspolitiets tolkeoversigt.
- Ansøgere, der har gennemført uddannelsen for statsprøvet tolk optages umiddelbart på Rigspolitiets tolkeoversigt.
- Ikke-uddannede tolke skal have det pågældende sprog som deres modersmål, og de skal beherske dansk i skrift og tale.
- Der kan kun ske undtagelse, hvis det i et fremmedsprog ikke er muligt for Rigspolitiet at optage ansøgere, som enten har en længerevarende, videregående uddannelse eller har fremmedsproget som sit modersmål og behersker dansk i skrift og tale. Hvis det er tilfældet, kan ansøgere, der har fremmedsproget som sit modersmål, men som ikke fuldt ud behersker dansk, optages. Modersmål er defineret som det sprog, der er blevet talt i hjemmet, i skolen og i det område, som den pågældende er opvokset i mv.
- Ved optagelse af ansøgere, der ikke har dokumentation for en længerevarende, videregående sproglig uddannelse, foretager Rigspolitiet en samlet vurdering af ansøgerens egenskaber. Disse egenskaber er ansøgerens fremtræden, ansøgerens forståelse for tolkens virksomhed, ansøgerens viden om det danske samfund, længden af ansøgerens ophold i Danmark, og hvordan ansøgeren har vedligeholdt sine sproglige kompetencer i fremmedsproget.

BILAG 4. ORDLISTE

Asylprognose	Udarbejdes med bidrag fra Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet og Rigspolitiet og er et skøn for antallet af asylansøgere de kommende år. Asylprognosen opdateres månedligt for indeværende og kommende år.
Bestiller	Den myndighedsperson, som booker tolkeydelser enten ved brug af Rigspolitiets tolkeoversigt, gennem et bureau eller direkte hos en selvstændig tolk.
Modersmål	Er i bekendtgørelsen om Rigspolitiets tolkeoversigt defineret som det eller de sprog, der er blevet talt i hjemmet, i skolen mv. og i det område, som den pågældende er opvokset i.
Myndighedsperson	Den i en myndighed, fx Udlændingestyrelsen, eller på et hospital, som enten booker eller bruger tolkeydelser, fx en dommer, sagsbehandler eller læge. Spørgeskemaundersøgelsen omfatter også konsultationssygeplejersker fra privat lægepraksis, som i denne undersøgelsen er medtaget som myndighedsperson.
Patientsikkerheds-koordinator	Modtager og behandler oplysninger om utilsigtede hændelser i sundhedssektoren.
Rigspolitiets tolkeoversigt	Rigspolitiets skal, jf. retsplejeloven, føre en fortegnelse over tolke, som stilles til rådighed for myndighederne under Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet.
Tolkebruger	Den myndighedsperson, der bruger en fremmedsprogstolk til en arbejdsopgave.
Tolkeetik	Fremgår bl.a. af Tolkehåndbogen, som tolke på Rigspolitiets tolkeoversigt får udleveret. Tolkeetik handler først og fremmest om at overholde tavshedspligten, hvilket betyder, at en tolk ikke må afsløre over for en tredjepart, hvad tolken har erfaret før, under og efter tolkeopgaven. Dernæst handler tolkeetik om, at en tolk skal forholde sig neutralt. Endelig er der andre etiske principper om, at tolken skal møde op og møde til tiden, tolken skal være præsentabel, og tolken skal udvise respekt over for situationen og parterne.
Tolkefærdigheder	Handler fx om at kunne bruge husketeknikker og tage noter med det formål at kunne varetage tolkeopgaven.
Tolkekategori	På Rigspolitiets tolkeoversigt er tolke indplaceret i forskellige kategorier, alt efter om tolken har en længerevarende, videregående uddannelse, er statsprøvet, er translatør, eller om fremmedsproget er tolkens modersmål.
Tolkenummer	Tolke på Rigspolitiets tolkeoversigt får tildelt et tolkenummer, som skal anvendes ved afregning af tolkeydelsen.
Små sprog	Er sprog, hvor der er få personer i Danmark, som taler det, og få tolke, som tolker i det, fx igbo, acholi og bhutanesisk.
Sprogofficer	En tolkeuddannelse i Forsvaret med det formål at gøre de væbnede styrker i stand til at kommunikere med lokalbefolkningen i det givne missionsområde.
Utilsigtet hændelse	Karakteriseres som en hændelse, hvor en patient er kommet til skade eller har været i risiko for at blive skadet. Hændelserne bruges som læringsredskab, som kan være med til at identificere områder og generelle problemstillinger.