

Bedre fremmedsprogstolkning i den offentlige sektor

Afrapportering af arbejdet i det
tværministerielle tolkeudvalg

Juni 2023

Udgivet af Uddannelses- og Forskningsministeriet
Børsgade 4
Postboks 2135
1015 København K
Tel.: 3392 9700
ufm@ufm.dk
www.ufm.dk

Publikationen kan hentes på ufm.dk/publikationer

ISBN (elektronisk publikation): 978-87-93807-65-5

Bedre fremmedsprogstolkning i den offentlige sektor

Afrapportering af arbejdet i det
tværministerielle tolkeudvalg

Juni 2023

Indhold

1. Baggrund for afrapporteringen	6
1.1 Opdraget for det tværministerielle tolkeudvalgs arbejde	6
1.2 Udfordringsbilledet	6
1.3 Sammenfatning	8
1.3.1 Eksisterende udbud af tolkeuddannelser	8
1.3.2 Erfaringer fra de nordiske lande	8
1.3.3 Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles model for en national dansk tolkeordning	9
2. Eksisterende tolkeuddannelser i Danmark	10
2.1 Eksisterende tolkeuddannelser i det offentlige videregående uddannelsessystem	11
2.2 Andre offentlige uddannelser med undervisning i flygtninge- og indvandrersprogene og tolkefærdigheder.	11
2.3 Eksempler på private uddannelser med fokus på flygtninge- og indvandrersprog	12
3. Erfaringer fra de nordiske lande	13
3.1 Erfaringer fra Norge	13
3.1.1 Evaluering af den norske autorisationsordning	13
3.1.2 Tolkelov i Norge	14
3.1.3 Ukrainske tolke	14
3.2 Erfaringer fra Sverige	14
4. Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles forslag til en national dansk tolkeordning	15
4.1 Initiativer på den korte bane	16
4.2 Initiativer på den lange bane	16
4.3 Etablering af lovkrav om brug af certificerede tolke	17
4.4 Budget for den foreslåede nationale danske tolkeordning	17

5. Det tværministerielle tolkeudvalgs overvejelser ifm. en national dansk tolkeordning	19
5.1 Pilotprojekt	20
5.2 Lovkrav	20
5.3 Konsekvenser ved etablering af lovkrav om brug af certificerede tolke	21
5.4 Certificeringsordning på fire niveauer	21
5.5 Etablering af et nationalt tolkeregister	22
5.6 Etablering af Nationalt Center for Tolkning under Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole	22
5.7 Udbud af formelle efter- og videreuddannelsesmoduler samt ordinær uddannelse	23

1. Baggrund for afrapporteringen

1.1 Opdraget for det tværministerielle tolkeudvalgs arbejde

Det fremgår af finansloven for 2020, at "Regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet er enige om at nedsætte et tværministerielt udvalg, der skal komme med forslag til, hvordan man kan sikre bedre fremmedsprogstolkning i den offentlige sektor gennem bl.a. certificering og uddannelse af tolke i de største flygtninge- og indvandrersprog. Der afsættes en reserve på 5 mio. kr. i 2020 til at følge op på udvalgets anbefalinger".

På baggrund af opdraget i finansloven for 2020 blev der nedsat et tværministerielt tolkeudvalg bestående af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Social-, Bolig- og Ældreministeriet, Børne- og Undervisningsministeriet, Uddannelses- og Forskningsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Erhvervsministeriet.

I nærværende rapport afrapporteres der på tolkeudvalgets arbejde, som omfatter et forslag til, hvordan man kan sikre bedre fremmedsprogstolkning i den offentlige sektor gennem bl.a. certificering og uddannelse af tolke i de største flygtninge- og indvandrersprog.

Udvalgets afrapportering kan indgå i beslutningsgrundlaget for en videre politisk drøftelse om, hvorvidt der skal etableres en dansk national tolkeordning. Afrapporteringen giver tillige et bud på, hvad det vil koste at udvikle og drive en national tolkeordning, men kommer ikke med bud på, hvorledes en ordning i givet fald ville kunne finansieres.

Såfremt det fra politisk side besluttet, at der skal udvikles en national dansk tolkeordning, forudsættes det, at der igangsættes en ny proces med henblik på at tage stilling til, hvordan en konkret model for en national tolkeordning skal se ud, ligesom der også skal tages stilling til en finansieringsmodel.

1.2 Udfordringsbilledet

Gennem flere år har der både fra politisk hold og gennem en række organisationer været fremsat skarp kritik af tolkeområdet i Danmark. Kritikken har affødt flere folketings-spørgsmål samt kritiske artikler i medierne, hvor primært konsekvenserne af manglende kompetencer hos tolkene samt dårlige arbejdsvilkår har været i fokus.

Herudover har Rigsrevisionen siden 2017 haft fokus på tolkeområdet, herunder brugen af fremmedsprogstolke på rets-, asyl- og sundhedsområdet og kvaliteten af de

tolkeydelser, som myndighederne får¹. Eksempelvis påpegede Rigsrevisionen i deres beretning fra 2018, at de fandt det utilfredsstillende, at hverken Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, det daværende Sundheds- og Ældreministerium eller regionerne havde sikret en tilfredsstillende brug af fremmedsprogstolke, og opfordrede til, at myndighederne øger samarbejdet med henblik på at øge kvaliteten af tolkeydelserne².

Rigsrevisionens udtalelser var baseret på en undersøgelse af myndighedernes brug af tolkeydelser fra 2017, som viste³:

- At dommere, sagsbehandlere, læger og andre brugere ofte oplevede, at tolkene manglede kvalifikationer og tolkeetik, og at de havde en uhensigtsmæssig adfærd.
- At størstedelen af tolkene i Rigspolitiets tolkeoversigt ikke levede op til Justitsministeriets egne krav til optagelse, jf. Rigsrevisionens stikprøvegennemgang.
- At Justitsministeriet ikke stillede krav til kvaliteten af tolkeydelser fra tolkebuureauer og selvstændige tolke.
- At Rigspolitiet ikke systematisk fjernede tolke fra oversigten, hvis de ikke længere levede op til kravene, f.eks. kravet om en ren straffeattest.
- At det var 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 var baseret på opfølgning på klager.

Herudover har en lang række organisationer, f.eks. Institut for Menneskerettigheder, Lægeforeningen, Den Danske Dommerforening og Translatørforeningen udtrykt kritik af kvaliteten af den nuværende tolkesituation i Danmark.

På vegne af Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet indgik Rigspolitiet i november 2018 en rammeaftale for fremmedsprogstolkning med firmaet EasyTranslate, som i april 2019 begyndte levering af tolkeydelser til myndighederne. Aftalen blev ophævet igen i december 2019 på grund af EasyTranslates misligholdelse af aftalen. I den forbindelse overgik myndighederne på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets område til en ordning, hvorefter der kan rekvireres tolke ud fra Rigspolitiets tolkefortegnelse. Udlændinge- og Integrationsministeriet igangsatte ultimo 2020 en proces for udbud af indkøb af tolkeydelser på ministeriets område, og der er i juni 2022 indgået kontrakter med to leverandører. Ved tildeling af kontrakterne er der lagt vægt på, at leverandørerne kan levere den ønskede kvalitet i tolkeydelserne.

På Indenrigs- og Sundhedsministeriets område trådte lov om en certificeringsordning for fremmedsprogstolke på sundhedsområdet i kraft den 1. marts 2019⁴, hvorefter en privat eller offentlig certificeringsinstitution kan søge om at blive godkendt til at certificere fremmedsprogstolke i en periode på op til 5 år. Indtil nu har Indenrigs- og

¹ Rigsrevisionens beretning om myndighedernes brug af tolkeydelser afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger 12/2017

² Rigsrevisionens beretning om myndighedernes brug af tolkeydelser afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger 12/2017

³ Rigsrevisionens beretning om myndighedernes brug af tolkeydelser afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger 12/2017

⁴ Lov nr. 166 af 27. februar 2019 om en certificeringsordning for fremmedsprogstolke på sundhedsområdet

Sundhedsministeriet alene modtaget én ansøgning fra en privat organisation, der ønsker at blive certificeringsinstitution for arabiske tolke – dvs. i ét sprog.

Rigsrevisionen har senest fulgt op på beretning nr. 12/2017 om myndighedernes brug af tolkeydelser med et fortsat notat fra januar 2023. Heraf fremgår det bl.a., at der fortsat er udfordringer på Justitsministeriets område, hvorfor Rigsrevisionen fortsat vil følge ministeriets arbejde med at sikre, at tolkeydelserne på ministeriets område er af tilfredsstillende kvalitet.

Udfordringerne synes således ikke at være løst og vurderingen hos aftagerne er, at det bl.a. skyldes, at der ikke på tolkeområdet – især inden for flygtninge- og indvandrer-sprog – er et tilstrækkeligt antal kvalificerede tolke at trække på, samt fraværet af en mekanisme der dokumenterer, at de tolke, der er tilgængelige, har et tilstrækkeligt højt fagligt niveau.

1.3 Sammenfatning

I nedenstående afsnit foretages en sammenfatning af tolkeudvalgets afrapportering. Tolkeudvalgets overvejelser om etablering af en national dansk tolkeordning kan findes i afsnit 5 nedenfor.

1.3.1 Eksisterende udbud af tolkeuddannelser

Der er i dag et begrænset udbud af tolke- og translatørfaglige uddannelser og fagmiljøer i det videregående uddannelsessystem, hvilket skyldes, at mange af uddannelserne hovedsageligt er blevet nødsaget til at lukke på grund af manglende søgning. Af eksisterende tolkeudbud er Aarhus Universitets tolke- og translatørlinje inden for de europæiske hovedsprog den sidste tilbageværende ordinære uddannelse. Herudover har Københavns Professionshøjskole på opfordring af HK siden 2018 udbudt fem tolkefaglige moduler som efter- og videreuddannelse (finansieret af HK). Disse moduler omfatter ikke sprogundervisning men alene undervisning i tolkefaglighed og -etik. Herudover udbyder Forsvaret en sprogofficersuddannelse, hvor man kan uddanne sig til at blive tolk og vejleder på danske missioner.

1.3.2 Erfaringer fra de nordiske lande

Afrapporteringen trækker desuden på Norge og Sveriges erfaringer på tolkeområdet. Både Norge og Sverige har i dag et offentligt anerkendt nationalt tolkeregister, en certificeringsordning og en tolkeuddannelse udbudt i det videregående uddannelsessystem. Endelig har Norge fra 1. januar 2022 indført lovkrav om, at det offentlige har pligt til at bruge kvalificerede tolke. Ifølge den norske model er definitionen på en kvalificeret tolk en tolk, som opfylder kravene til at blive opført i det nationale norske tolkeregister, f.eks. bestået tosprogstest (kategori E) eller bestået grundkurser omhandlende tolkning i den offentlige sektor (kategori D).

1.3.3 Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles model for en national dansk tolkeordning

Som led i det tværministerielle tolkeudvalgs arbejde er Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole blevet bedt om at udarbejde en model for, hvordan en national dansk tolkeordning kunne se ud⁵. Modellen tager udgangspunkt i Justitsministeriets område som case, men den kan skaleres til de øvrige ministeriers områder. Modellen består af følgende elementer:

- En certificeringsordning på fire niveauer.
- Lovkrav om, at det offentlige har pligt til at bruge certificerede tolke.
- Etablering af et nationalt tolkeregister.
- Etablering af et nationalt center for tolkning forankret på Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole, som bl.a. skal sikre udbuddet af de nødvendige uddannelser og drive en certificeringsordning.

Modellen består dels af en kortsigtet/akut indsats, dels af en langsigtet/permanent indsats, som bl.a. omfatter en opbygning af en ordinær, SU-berettiget tolkeuddannelse. Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole anslår, at modellen samlet set for en periode på fem år vil koste 128,5 mio. kr.⁶

⁵ Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles model for en national dansk tolkeordning fra september 2021.

⁶ Det er forventningen, at udgiftsniveauet vil ligge på cirka samme niveau for perioden 2023-2027. De samlede udgifter i Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles model tager udgangspunkt i perioden 2022-2026.

2. Eksisterende tolkeuddannelser i Danmark

Der findes i dag ingen ordinære uddannelser i offentligt regi, der beskæftiger sig med fremmedsprogstolkning rettet mod flygtninge- og indvandrersprog. Der er heller ingen formelle krav til at være tolk, herunder noget formelt kvalitetscheck af, om tolkene rent faktisk kan det, de hævder at kunne. Hvis man arbejder med at oversætte tale til et andet sprog, kan man i princippet kalde sig tolk.

Over de senere år er en række tolke- og translatørfaglige uddannelser og fagmiljøer inden for de europæiske hovedsprog lukket, hovedsageligt grundet manglende søgning (aktivitet). Den manglende søgning til sprogfagene er en velkendt udfordring, som på tolkeområdet forstærkes yderligere af, at der ingen formelle krav er til, hvad man skal kunne som tolk og dermed intet incitament til at tilegne sig de nødvendige kompetencer. Det betyder samtidig, at det på de videregående uddannelsesinstitutioner vurderes yderst risikabelt at udvikle og udbyde tolkeuddannelser. Derfor er der i dag et begrænset udbud af tolke- og translatørfaglige uddannelser og fagmiljøer i det videregående uddannelsessystem, jf. boks. De miljøer, der findes i det ordinære videregående uddannelsessystem, er små og spredte og oftest med fokus på enten tolke- og translatørfærdigheder eller rene sprogmiljøer.

Udbud af tolke- og translatørfaglige uddannelser og fagmiljøer i det videregående uddannelsessystem

- 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 der ikke længere kræver en beskikelse for at kunne kalde sig translatør.

Kilde: Rigsrevisionens beretning og myndighedernes brug af tolke (2018)

2.1 Eksisterende tolkeuddannelser i det offentlige videregående uddannelsessystem

I dag er Aarhus Universitets tolke- og translætorlinje (specialisering) på cand.ling.merc.-uddannelsen (engelsk, spansk, tysk og fransk) den sidste tilbageværende uddannelse på tolkeområdet i Danmark. Uddannelsen retter sig mod beskæftigelse som konferencetolk i f.eks. EU, internationale organisationer og på det private konferencemarked.

Uddannelsen, som er en 1-årig masteruddannelse, koster 40.000 kr., og berettiger hverken til SU eller SVU, ligesom erhvervsarbejde frarådes, da der er tale om et meget intensivt forløb. Adgangskravene for at komme ind på uddannelsen er bl.a. en adgangsprøve, hvor man skal dokumentere sprogkompetencer på flere sprog på meget højt niveau samt have en kandidatuddannelse.

På Københavns Professionshøjskole har man siden 2018, på opfordring af HK⁷, udbudt følgende fem tolkefaglige moduler som efter- og videreuddannelse på akademiuddannelsen i socialt arbejde målrettet tolketeknik og -etik og specialiserede fagsprog:

- Fagtolkens tolkefaglighed og tolkeetik (10 ECTS).
- Fagtolken inden for arbejdsmarkedet, beskæftigelse, integration og uddannelse (10 ECTS).
- Fagtolken inden for det sociale område (10 ECTS).
- Fagtolken inden for politi- og retsområdet (10 ECTS).
- Fagtolken inden for sundhedsområdet (10 ECTS).

De fem tolkefaglige moduler har siden 2018 alene været udbudt i København. Undervisningen i ovenstående moduler foregår på dansk og omfatter alene undervisning inden for tolkefaglighed og -etik samt undervisning i tolkefaglighed inden for udvalgte forvaltningsområder.

Egentlig sprogundervisning inden for nogle af de største flygtninge- og indvandrersprog som f.eks. arabisk, persisk, tyrkisk, hindi og kinesisk findes alene på udvalgte humanistiske kulturstudier på Københavns Universitet, Aarhus Universitet og Syddansk Universitet, men udbuddet er i dag størst på Københavns Universitet.

2.2 Andre offentlige uddannelser med undervisning i flygtninge- og indvandrersprogene og tolkefærdigheder.

I Forsvaret findes der stærke sprog- og tolkekompetencer inden for bl.a. russisk, arabisk og dari på sprogofficersuddannelsen. Der er tale om en 2-årig intensiv uddannelse, hvor man lærer et af fremmedsprogene samt kulturforståelse på et højt niveau. Efterfølgende bruges sprogofficererne typisk som tolk og vejleder i dialogen med lokalbefolkningen på de danske missioner. De sprog, der undervises i, afspejler alene, hvor de danske missioner sendes hen.

Ud over den 2-årige sprogofficersuddannelse, gennemfører Forsvarets Sprogskole en 3-måneders uddannelse af civile- og militære tolke baseret på de behov, Forsvaret har. For tiden uddannes der inden for sprogene arabisk, dari, fransk og ukrainsk.

⁷ HK har finansieret deltagerbetalingen via kompetencefonden for deres medlemmer (11.600 kr. pr. modul).

2.3 Eksempler på private uddannelser med fokus på flygtninge- og indvandrersprog

Der findes en række private leverandører af tolkeydelser, som aftagerne i dag trækker på, når der er brug for tolkebistand i det offentlige.

Det tværministerielle tolkeudvalg har ikke som led i kortlægningen nærmere undersøgt disse leverandørers muligheder for at kunne tilbyde kvalificerede tolke, herunder om tolkene reelt har de kompetencer, som er nødvendige for at arbejde som tolk i Danmark.

3. Erfaringer fra de nordiske lande

3.1 Erfaringer fra Norge

I Norge besluttede regeringen i 1990'erne at professionalisere landets tolke. Derfor bad man Oslo Universitet (OsloMet) om at teste landets tolke, så de kunne opnå certificering og dernæst blive optaget i et officielt drevet tolkeregister.

Den norske tolkeordning er løbende blevet udbygget. Således opererer man i dag i Norge med en tolkeordning, der ud over certificering og et tolkeregister også omfatter et SU-berettiget tolkeuddannelsesforløb, som sikrer, at der kan uddannes nye tolke, og at nuværende tolke kan blive opkvalificeret. I tolke-registret klassificeres tolkene ud fra fem niveauer i certificeringsordningen, således at myndigheder og private kan rekvirere tolke på det ønskede niveau.

Både tolkeregistret og certificeringsordningen administreres i statsligt regi af Integrerings- og Mangfoldighedsdirektoratet, som ligger under Kunnskapsdepartementet. Certificeringsordningen har fem niveauer:

- Kategori A: Statsautorisation og bachelorgrad.
- Kategori B: Bachelorgrad eller statsautorisation og grundkurser (30 studiepoint).
- Kategori C: Statsautorisation.
- Kategori D: Grundkurser (30 studiepoint omhandlende tolkning i den offentlige sektor).
- Kategori E: Tosprogstest og kurser eller statsautoriseret translatør/fagoversætter og kurser.

3.1.1 Evaluering af den norske autorisationsordning

Den norske tolkeordning har været igennem en ekstern evaluering, som blev offentliggjort i januar 2021. Konklusionen var, at den norske autorisationsordning i hovedtræk lever op til formålet om at give brugerne af tolketjenesterne en garanti for, at de får gode og professionelle tolketjenester ved, at staten sætter sit "kvalitetsstempel" på tolke, som udfører tolkearbejde. Dog konkluderes det, at der fortsat skal gøres mere for at imødekomme behovene.

Behovet for statsautoriserede tolke i Norge er stigende. Derfor blev det i evalueringen foreslået bl.a. at indføre et lovkrav for brug af tolke med henblik på at øge incitamentet til dels at kvalificere sig til at komme på tolkelisten, dels til at opkvalificere sig yderligere.

3.1.2 Tolkelov i Norge

Med afsæt i bl.a. evalueringen vedtog det norske Storting den 4. juni 2021 "Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv." (tolkeloven). Loven, som trådte i kraft den 1. januar 2022⁸, indeholder bl.a. bestemmelser om offentlige organers pligt til brug af kvalificerede tolke, brug af fjerntolkning, krav om politiattest og habilitet. Kvalificerede tolke defineres som dem, der opfylder kravene til at blive registreret i det Nationale Tolkeregister.

Formålet med loven er at bidrage til at sikre retssikkerhed og forsvarlig hjælp til personer, der ikke kan kommunikere med det offentlige uden brug af tolkning. Herudover er forventningen, at loven vil styrke incitamentet til, at flere personer tolkecertificeres og opkvalificeres.

3.1.3 Ukrainske tolke

I Norge har man senest i forbindelse med flygtningestrømmen fra Ukraine været i stand til hurtigt og målrettet at øge udbuddet af tolkeydelse ift. behovet for tolkning på ukrainsk. OsloMet tilbød umiddelbart efter Ruslands invasion i Ukraine ekstraordinære tests og kurser for at opkvalificere flere tolke i ukrainsk. Testene tilbydes i en lang række norske byer i hele Norge.

3.2 Erfaringer fra Sverige

Ligesom Norge har Sverige også et nationalt tolkeregister, en certificeringsordning og en tolkeuddannelse. Den svenske ordning er fra 1970'erne og udbygges løbende. Den svenske model har to niveauer, og autorisationen skal fornyes efter fem år ved en ny autorisationsprøve. Autorisationsprøver afholdes 2 gange om året, hver gang i ca. 15 sprog.

Tolkeregistret samt certificeringsordningen administreres af det svenske Kammerkollegiet (handelskammer). Certificeringsordningens niveauer er følgende:

- Niveau 1: Autoriserede tolke med særlige kompetencer som f.eks. retstolk eller sundhetstolk. Dette niveau kræver yderligere en prøve ift. niveau 2.
- Niveau 2: Autoriserede tolke.

Med henblik på at blive registreret i tolkeregistret udbyder Sverige en 1-årig tolkeuddannelse (30 ETCS-point), der også udbydes som fjernstudie af det svenske folkhögskola og studieförbundet. Sprogudbuddet justeres årligt med henblik på at afspejle samfundets behov for tolkekompetencer. Adgangskravene til tolkeuddannelsen er en gymnasial eller tilsvarende uddannelse og en bestået mundtlig og skriftlig prøve i svensk og fremmedsproget. Efter endt uddannelse kan den studerende autoriseres ved en test, som administreres af Kammerkollegiet. Der ydes alene studiestøtte til tolkeuddannelserne på folkhögskola. En tolkeuddannelse via studieförbundet koster ca. 4.000 kr.

⁸ <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2021-06-11-79>

4. Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles forslag til en national dansk tolkeordning

Som led i det tværministerielle tolkeudvalgsarbejde er Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole blevet bedt om at udarbejde en model for, hvordan en national dansk tolkeordning kan se ud.

Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole besidder tilsammen mange af de kompetencer, der forudsættes for at kunne etablere en national dansk tolkeordning på flere niveauer. Således besidder Københavns Universitet størstedelen af de uddannelses- og forskningsbaserede kompetencer i tolkesprogene og vil qua deres netværk nationalt og internationalt kunne supplere med yderligere sprog. Københavns Professionshøjskole har kompetencer i dansk som andetsprog og huser bl.a. de sociale og sundhedsfaglige uddannelser, som kan bidrage med viden og kompetencer på dansk inden for disse områder.

Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles model tager udgangspunkt i Justitsministeriets område og består af følgende elementer:

- En certificeringsordning på fire niveauer.
- Lovkrav om, at det offentlige har pligt til at bruge certificerede tolke.
- Etablering af et nationalt tolkeregister.
- Etablering af et nationalt center for tolkning forankret på Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole, som bl.a. skal sikre udbuddet af de nødvendige uddannelser og drive en certificeringsordning.

Modellen består også af dels en kortsigtet/akut indsats, dels af en langsigtet/permanent indsats. Modellen kan skaleres, således at den omfatter øvrige områder som f.eks. sundheds-, beskæftigelses- og/eller integrationsområdet.

4.1 Initiativer på den korte bane

Den kortsigtede akutte indsats omfatter en indplacering af ca. 2.000 selvangivne tolke, som i dag står opført på Rigspolitiets tolkefortegnelse.

Tolkene vil få mulighed for at gennemføre en individuel test (indplaceringstest), som vil vise, om tolkene er egnede til certificering og i givet fald på hvilket niveau. Det er Københavns Universitets og Københavns Professionshøjskoles forventning at kunne udvikle og afvikle indplaceringstest af de 2.000 tolke inden for to år.

På baggrund af indplaceringstest kan tolkene gå op til en certificeringsprøve, der skal bestås på et af de fire nedenstående niveauer. Afhængig af eventuelle manglende kompetencer vil den enkelte tolk blive tilbudt et skræddersyet opkvalificeringstilbud, som afstemmes efter den enkeltes faglige niveau forud for certificeringsprøven. Forberedelsesforløbene kan være både korte og lange og vare fra fem til 45 dage, ligesom forløbene vil forudsætte deltagerbetaling.

Københavns Universitets og Københavns Professionshøjskoles niveauinddelte certificeringsordning rummer følgende fire niveauer:

1. Tolke på masterniveau.
2. Tolke på professionsbachelorniveau.
3. Tolke på akademniveau.
4. Tosprogstestede tolke.

Det følger heraf, at de enkelte niveauer vil give tolkene adgang til at varetage forskellige opgaver inden for tolkning. En tolk på niveau 1 vil således have kompetencer til at løse mere komplicerede opgaver end en tolk på niveau 4.

Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole vurderer, at certificeringen af tolkene forventes at kunne være gennemført inden for tre til fire år, regnet fra iværksættelsen af arbejdet med at etablere en national tolkeordning.

4.2 Initiativer på den lange bane

Parallelt med den kortsigtede indsats, som handler om at få indplaceret og certificeret det nuværende tolkekorps, foreslår Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole en langsigtet og mere permanent indsats, som bl.a. omfatter opbygning af uddannelser på professionsbachelor- og masterniveau samt fleksibel og målrettet opkvalificering.

Der lægges i modellen op til, at alle aktiviteter omkring tolkeordningen, herunder udvikling og afvikling af indplaceringstest og certificering, etablering og vedligeholdelse af tolkeregister, udvikling af uddannelser og forskning/løbende evalueringer forankres i Nationalt Center for Tolkning, der etableres som et samarbejde mellem Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole.

Ligeledes er det en forudsætning for modellen, at alle aktiviteter – herunder indholdsmæssige krav til opkvalificering og uddannelse samt fastlæggelse af hvilke sprog der

skal certificeres i – skal udvikles og aftales i tæt dialog med aftagerne og andre centrale aktører på området.

4.3 Etablering af lovkrav om brug af certificerede tolke

Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles modelforslag bygger på en forudsætning om, at der indføres lovkrav om pligt til brug af certificerede tolke.

4.4 Budget for den foreslåede nationale danske tolkeordning

Det fremgår af nedenstående tabel 4.1, at Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole anslår, at en model for en dansk tolkeordning samlet set for perioden 2022-2026 vil koste 128,5 mio. kr. Budgetrammen tager afsæt i opbygning af en tolkeordning på Justitsministeriets område under forudsætning af, at der allokeres støtteordninger til at sænke tolkenes egenbetaling. Når først Det Nationale Center for Tolkning, test- og certificeringssystemet – herunder digitale muligheder – samt de relevante uddannelser er etableret og permanentgjort, vil centrets forskellige tiltag kunne skaleres til også at dække andre områder. Skaleringen forventes at kunne ske efter gennemførelsen af pilotprojekterne og under forudsætning af yderligere finansiering.

Der er i budgettet ikke regnet på det permanente omkostningsniveau til løbende test, uddannelse og certificering samt til udbredelse efter den femårige udviklings- og initieringsfase. Men fordi alle tiltag er udviklet, afprøvet og i drift, vil den løbende omkostning til at drive og udbrede ordningen være lavere end den initiale udviklingsomkostning.

Tabel 4.1

Skøn over etablering af den nationale danske tolkeordning med udgangspunkt i Justitsministeriets område

Aktivitet (mio. kr., 2021-pl)	2022	2023	2024	2025	2026	I alt	Pris pr. deltager
Etablering af NCT	10,5	9,5	9,3	9,3	9,1	47,7	
Udvikling og gennemførelse af forberedelsesforløb		18,1	18,1			36,2	34.542 kr. **
Udvikling og gennemførelse af tosprogstest		0,2				0,2	968 kr.
Udvikling og gennemførelse af indplaceringstest	1,3	11,6				12,9	6.435 kr.
Udvikling og gennemførelse af certificeringsprøve	0,7	5,7	6,6	6,6		19,5	12.568 kr.
Udvikling af akademi- og diplomuddannelser	1,3	0,7				2,0	
Udvikling af professionsbachelor- og masteruddanner			2,0	2,0		4,0	
Digitalisering	2,0	1,0	1,0	1,0	1,0	6,0	
Samlet estimeret budget *	15,8	46,8	37,0	18,9	10,1	128,5	

Anm.: * På baggrund af erfaringerne fra Norge skønner Københavns Universitet (KU) og Københavns Professionshøjskole (KP), at 25 procent af tolkene på Rigspolitiets tolkefortegnelse kan gå direkte til certificering, at 50 procent har få eller flere mangler, at 24 procent mangler grundlæggende forudsætninger, og at 1 procent vurderes ikke egnede. Beregningerne af de enkelte poster bygger på ovenstående forudsætninger og skøn. De vil skulle kvalificeres, når indplaceringstesten er gennemført som pilotprojekt. Første år vil være et udviklingsår, og der vil derfor ikke være behov for justeringer, hverken faglige eller økonomiske. For de øvrige år kan sådanne justeringer forekomme.
Taxameterindtægter indgår som en del af finansieringen af de samlede udgifter på 128,5 mio. kr. for perioden 2022-2026. Derudover vil der være indtægter fra deltagerbetaling, som tilsammen dækker de samlede udgifter.

** Gennemsnitsbeløb. Forberedelsesforløbene kan være både korte eller lange og vare fra 5 til 45 dage.

Kilde: *Beregninger fra KP og KU's model fra 2021.*

Af de angivne udgifter i tabel 5.1 kan 33,7 mio. kr. henføres til drift af tolkeordningen, mens 47,8 mio. kr. vedrører uddannelse og test. De resterende 20,0 mio. kr. vedrører forskning i forbindelse med etablering og drift af Nationalt Center for Tolkning.

Det bemærkes, at tolkeudvalget ikke kan verificere Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles beregninger, da udgangspunktet er Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles forventede omkostninger ved udvikling af en certificeringsordning på de to institutioner.

Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole forventer, at uddannelserne og forberedelsesforløbene vil ligge inden for rammerne af de nuværende regler for videregående uddannelser samt efter- og videreuddannelse (VEU).

I forlængelse heraf forventer Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole, at de ordinære uddannelser vil blive finansieret af ordinært uddannelsesstataxameter. Denne indplacering vil skulle ske i forbindelse med den sædvanlige prækvalificeringsproces, såfremt uddannelserne godkendes. VEU-uddannelserne vil blive finansieret delvist gennem deltagerbetaling (75-80 pct.) og delvist gennem deltidstaxameter (20-25 pct.). Certificeringen efter den indledende forsøgsperiode vil blive finansieret gennem deltagerbetaling som indtægtsdækket virksomhed.

Det udestår således at foretage takstindplacering af uddannelserne, ligesom det for institutionerne udestår at foretage endelig prisfastsættelse af deltagerbetalingen.

Der vil i den videre proces skulle tages endelig stilling til budget og finansieringsmodel.

5. Det tværministerielle tolkeudvalgs overvejelser ifm. en national dansk tolkeordning

Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles konceptmodel omfatter og anbefaler, at der arbejdes videre med at opbygge en national dansk tolkeordning, der som nævnt indeholder følgende elementer:

- En certificeringsordning på fire niveauer.
- Lovkrav om, at det offentlige har pligt til at bruge certificerede tolke.
- Etablering af et nationalt tolkeregister.
- Etablering af et nationalt center for tolkning forankret på Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole, som bl.a. skal sikre udbuddet af de nødvendige uddannelser og drive en certificeringsordning.

I det omfang der er et politisk ønske om at gå videre med en national dansk tolkeordning, er det tværministerielle udvalg enige i, at den foreslåede konceptmodel udarbejdet af Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole er et godt udgangspunkt for det videre arbejde. Det skal dog bemærkes, at en national dansk tolkeordning, som omfatter ovenstående elementer, ikke tidligere er afprøvet i Danmark.

I forhold til udviklingsperspektivet vil der derfor være meget lidt erfaring at trække på, ligesom det er svært at forudsige, hvordan en evt. model for en national dansk tolkeordning vil virke i praksis, og hvilke udfordringer en sådan model vil kunne stå over for.

Såfremt det fra politisk side besluttes, at der skal arbejdes videre med en model for en national dansk tolkeordning, vil der derfor være en række præmisser, som er værd at bemærke. Disse gennemgås i det følgende.

Der vil i det videre arbejde ligeledes skulle tages stilling til, hvordan merudgifterne forbundet med en tolkeordning skal håndteres.

5.1 Pilotprojekt

Med henblik på erfaringsopbygning vurderer tolkeudvalget, at det kan være en fordel i første omgang at afprøve Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles konceptmodel på et afgrænset område.

Tolkeudvalget foreslår, at der i et evt. videre forløb tages stilling til, hvilke(t) område(r) der skal gøres til genstand for et pilotprojekt. Hvis der er gode erfaringer med modellen, kan den udbredes og skaleres, så modellen kan omfatte hele staten og evt. senere også regioner og kommuner, hvis der er ønske om det.

5.2 Lovkrav

Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles konceptmodel forudsætter, at der indføres et lovkrav om pligt til at bruge certificerede tolke i det offentlige.

Tolkeudvalget anerkender, at en præmis for, at tolkeområdet kan løftes og modellen implementeres er, at der stilles krav til kvalitet og brug af certificerede tolke. Udvalget er imidlertid også meget opmærksomme på nødvendigheden af, at lovkravet udformes fleksibelt, da det aldrig vil være muligt at anvende certificerede tolke på alle sprog og i alle situationer.

Det anbefales at lade sig inspirere af den norske lov, hvor det offentlige skal bruge tolk, når det følger af lovgivningen. Ifølge den norske tolkelov kan kravet om brug af kvalificeret tolk⁹ fraviges, når det ikke er forsvarligt at vente på en kvalificeret tolk i f.eks. nødsituationer eller hvor andre grunde tilsiger det.

Tolkeudvalget vurderer, at det vil være mest hensigtsmæssigt at arbejde efter en model, hvor hvert ministerområde selv regulerer brugen af tolke på eget ressortområde, herunder hvilke tolkeniveauer og undtagelsesbestemmelser, de ønsker. Kravet om brug af certificerede tolke kan således tage højde for de forskellige behov og udfordringer på de enkelte ressortområder. Som udgangspunkt kan det forventes, at der stilles strengere krav til tolkeniveau jo mere kompleks eller indgribende afgørelser, der er tale om. Alternativt kan der arbejdes efter en rammelov på tolkeområdet.

Herudover kan det, som i Norge - hvor der er dispensation fra kravet om at bruge kvalificerede tolke frem til udgangen af 2026 - ligeledes anbefales, at der i Danmark indføres en overgangsordning i forhold til kravet om at bruge certificerede tolke, idet det kræver tid at indplacere og certificere det eksisterende tolkekorps.

Det bemærkes desuden, at lovkrav om brug af certificerede tolke i kommunalt og regionalt regi kan medføre merudgifter for kommunerne og regionerne. Der vil i en videre proces derfor skulle tages stilling til, hvordan eventuelle merudgifter skal håndteres.

⁹ Ifølge den norske tolkelov er definitionen på en kvalificeret tolk en tolk, der opfylder kravene for at blive opført i det nationale tolkeregerter.

5.3 Konsekvenser ved etablering af lovkrav om brug af certificerede tolke

Folketinget vedtog den 26. maj 2015 en lov om ophævelse af lov om translatører og tolke med henblik på at foretage en deregulering af markedet. Med lovændringen, som trådte i kraft den 1. januar 2016, er det ikke længere muligt at opnå statsautorisation som translatør og tolk i Danmark. Dermed er "translatør og tolk" ikke længere en beskyttet titel.

Tolkeudvalget bemærker, at det vil afhænge af den nærmere udformning af en eventuel model for en national dansk tolkeordning, om erhvervet som tolk vil blive et lovreguleret erhverv efter EU-retten.

Et erhverv defineres i henhold til EU-retten som et lovreguleret erhverv, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer for adgang hertil eller udøvelse eller en form for udøvelse heraf.

Om der vil være tale om en lovregulering af tolkeerhvervet vil bl.a. afhænge af, hvilken eneret en certificeret tolk vil kunne opnå til opgaver inden for tolkeområdet.

I det tilfælde, hvor en certificeringsordning medfører en lovregulering af erhvervet som tolk, følger det af EU-reglerne om gensidig anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, at der vil skulle laves en vurdering af nødvendigheden af behovet for en sådan regulering, som skal være begrundet ud fra samfundshensyn som f.eks. den offentlige sikkerhed og sundhed.

Der vil i den forbindelse og forud for en lovregulering af tolkeerhvervet skulle laves en proportionalitetstest, hvor Danmark over for EU-Kommissionen beskriver konsekvenserne af reguleringen, herunder hvordan reguleringen er nødvendig til at sikre opnåelsen af det tilstræbte mål. Vurderingen vil skulle foretages inden for rammerne af proportionalitetstestdirektivet, jf. § 2 a i lov om anerkendelse af visse uddannelses- og erhvervsmæssige kvalifikationer m.v. Vurderingen vil skulle foretages af den myndighed, som regulerer adgangen til erhvervet. F.eks. er det i dag Styrelsen for Patientsikkerhed, som behandler ansøgninger om autorisation af læger. Indførelse af et nyt lovreguleret erhverv vil derfor indebære, at der skal udpeges en ansvarlig myndighed, som bl.a. vil skulle behandle autorisationsansøgninger fra EU-borgere, som ansøger om at virke som tolk i Danmark.

5.4 Certificeringsordning på fire niveauer

Erfaringer fra bl.a. Norge og Sverige viser, at der er brug for tolke på mange niveauer. Tolkeudvalget vurderer derfor, at det vil være hensigtsmæssigt med en certificeringsordning på flere niveauer, som spænder fra tolkning i komplekse sager til sager, hvor tolken primært skal agere formidler mellem to sprog/kulturer, og hvor der alene, udover tosprogskompetencer på et vist niveau, forudsættes et vist kendskab til f.eks. habilitetsregler, tolkeetik, basale fagudtryk og basalt kendskab til det danske samfund. Tolke på dette niveau (niveau 4), vil ikke være på translatørniveau, men vil formentlig, som i Norge, være dem som antalsmæssigt fylder mest.

Erfaringerne fra Sverige, hvor man kun har to niveauer, som begge er på translatørniveau, viser desuden, at det kan være vanskeligt at få certificeret et tilstrækkeligt antal tolke, hvis de alle skal være på translatørniveau.

Herudover vil en formaliseret certificeringsordning med forskellige kvalifikationsniveauer også kunne skabe grundlag for et mere reguleret arbejdsmarked, ligesom en national certificeringsordning, som efterspørges af myndighederne, formentlig også vil være med til at italesætte tolkning som en profileret profession.

5.5 Etablering af et nationalt tolkeregister

Baseret på tidligere erfaringer på Justitsministeriets område, vurderer tolkeudvalget, at en etablering af et nationalt tolkeregister, hvor alle certificerede tolke står opført, vil gøre det nemt og overskueligt for alle tolkebrugere i Danmark. Et sådant tolkeregister vil gøre det muligt for alle, der opfylder forudsætninger for at tolke i Danmark, at blive optaget i tolkeregistret, ligesom det også kan være med til at motivere personer, som foruden dansk mestrer et af flygtninge- og indvandrersprogene til at skabe sig en anerkendt levevej inden for tolkning. Endelig vil et offentligt anerkendt tolkeregister forventeligt kunne danne grundlag for et mere reguleret arbejdsmarked.

Tolkeudvalget bemærker, at der i en evt. videre proces forventeligt vil skulle tages stilling til, om certificeringen eventuelt skal fornyes efter en vis årrække.

5.6 Etablering af Nationalt Center for Tolkning under Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole

Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles konceptmodel forudsætter, at der skal etableres et Nationalt Center for Tolkning, som har ansvar for at udvikle, teste, opkvalificere, uddanne og certificere alle nuværende tolke i hele landet.

Selvom Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoler tilsammen besidder mange af de kompetencer, der forudsættes for at drive et Nationalt Center for Tolkning, vurderer tolkeudvalget, at der stadig vil være behov for at inddrage andre kompetencer. Det kunne f.eks. være ved at inddrage politiskolen, forskere og undervisere fra andre universiteter samt aftagere og interessenter mv. Tolkeudvalget foreslår derfor, at der fra start stilles krav om tæt aftager- og interessentinddragelse, herunder fra sektorministerierne, således at fremtidige tolkeydelser afspejler det offentliges tolkebehov.

Det bemærkes, at oprettelsen af et Nationalt Center for Tolkning, der etableres som et samarbejde mellem Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole, som beskrevet nærmere ovenfor, som udgangspunkt vil kræve lovændring.

5.7 Udbud af formelle efter- og videreuddannelsesmoduler samt ordinær uddannelse

Mange af de tolke, der er aktive i Danmark, vil antagelig uden videre kunne certificeres. Men der skal være mulighed for, at dem der mangler enkelte kompetencer eller ønsker at videreudanne sig til et højere niveau, skal kunne gøre det. Derfor er tolkeudvalget enige i, at der er behov for udvikling og udbud af en lang række forskellige opkvalificerings- og uddannelsesudbud, således som det foreslås af Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskole.

Københavns Universitet og Københavns Professionshøjskoles model lægger konkret op til udvikling og opbygning af såvel ordinære, SU-berettigede tolkeuddannelser som en række relevante efter- og videreuddannelseskurser på mange niveauer.

Det bemærkes, at alle videregående uddannelsesinstitutioner, herunder universiteter og professionshøjskoler, i dialog med bl.a. aftagerne selv beslutter, hvilke nye uddannelser eller nye udbud af videregående uddannelser, de vil ansøge om at udbyde på de enkelte uddannelsesinstitutioner.

Der gøres desuden opmærksom på, at i det omfang der udbydes ordinære videregående uddannelser eller forberedelsesforløb og uddannelser inden for efter- og videreuddannelsessystemet, vil uddannelserne/forløbene skulle igennem sædvanlig prækvalifikationsprocedure, før de kan udbydes.