



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Januar 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

myndighedernes brug af tolkeydelser

Opfølgning i sagen om myndighedernes brug af tolkeydelser (beretning nr. 12/2017)

4. januar 2023

RN 301/23

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om myndighedernes brug af tolkeydelser, som blev indledt med en beretning i 2018. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 28. september 2018 og 29. januar 2021.



Konklusion

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har indgået en rammeaftale med nye leverandører af tolkeydelser, som stiller krav til test i sprog og tolkeetik, dokumentation for uddannelse samt sikkerhedsgodkendelse. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes for Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriets indsats for at sikre tolkeydelser af en tilfredsstillende kvalitet har været mangelfuld. Justitsministeriet og underliggende institutioner anvender fortsat Rigspolitets midlertidige tolkefortegnelse. Justitsministeriet har oplyst, at det fremadrettede arbejde med at sikre tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet afhænger af de endelige anbefalinger og løsningsmodeller fra det tværministerielle udvalg, der blev nedsat med finansloven for 2020.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet og underliggende institutioner, med undtagelse af Domstolsstyrelsen, som en del af deres tilsyn har faste procedurer for tilsyn med tolke samt indmelding og håndtering af klager over tolke. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes for Rigspolitiet, Den Centrale Anklagemyndighed, Politiklagemyndigheden og Kriminalforsorgen. Domstolsstyrelsen har orienteret retterne om, at de skal fastsætte procedurer for klagehåndtering. Rigsrevisionen vil følge Domstolsstyrelsens og retternes arbejde med at etablere disse procedurer.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Justitsministeriets arbejde med at sikre, at tolkeydelserne på ministeriets områder af tilfredsstillende kvalitet
- Justitsministeriets arbejde med som en del af deres tilsyn at etablere en procedure for indmelding og opfølgning på klager for Domstolsstyrelsens brug af tolke.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i marts 2018 en beretning om myndighedernes brug af tolkeydelser. Beretningen handlede om Justitsministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets, Sundhedsministeriets og regionernes arbejde med at sikre en ramme, der understøttede tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet, og om, hvorvidt myndighedspersonerne kunne leve op til ansvaret om, at borgere og udlændinge kan forstå og bliver forstået af myndighederne.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at hverken Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundhedsministeriet eller regionerne havde sikret en tilfredsstillende brug af fremmedsprogstolke.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
1. Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundhedsministeriet og regionernes initiativer til at understøtte, at myndighedspersonerne kan vælge en kvalificeret tolk, ved at sikre adgang til informationer om den ydelse, som myndighedspersonerne køber, fx oplysninger om tolkens køn og erfaringer.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 28. september 2018.
2. Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets arbejde med at sikre, at kontrakten med en kommende leverandør af tolkeydelser lever op til kravene til kvaliteten af tolkeydelserne.	Behandles i dette notat.
3. Sundhedsministeriets arbejde med og implementering af certificeringsordningen på sundhedsområdet samt Justitsministeriets, Udlændinge- og Integrationsministeriets og Sundhedsministeriets samarbejde om at analysere mulighederne for at udbrede certificeringsordningen til andre områder i den offentlige sektor, med henblik på at behovet for tolkeydelser af tilfredsstillende kvalitet imødekommes.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. januar 2021.
4. Ministeriernes og regionernes arbejde med at etablere et tilfredsstillende tilsyn med myndighedernes brug af tolke og kvaliteten af tolkeydelserne.	Afsluttet for Udlændinge- og Integrationsministeriet, Sundhedsministeriet og regionerne i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 29. januar 2021. Behandles i dette notat for Justitsministeriet.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Ministeriernes initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriernes initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning. Gennemgangen er baseret på redegørelser og dokumentation fra myndighederne.

Krav til tolkeydelsers kvalitet på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets områder

7. Statsrevisorerne bemærkede, at dommere, sagsbehandlere og andre brugere af tolkeydelser ofte oplever, at tolkene mangler kvalifikationer og tolkeetik, og at de har en uhensigtsmæssig adfærd.

Statsrevisorerne bemærkede også, at størstedelen af tolkene i Rigspolitiets tolkeoversigt ikke levede op til Justitsministeriets egne krav til optagelse, og at ministeriet ikke stillede krav til kvaliteten af tolkeydelser fra tolkebureauer og selvstændige tolke.

8. Justitsministeriet og Udlændinge- og Integrationsministeriet gennemførte i 2018 et udbud om levering af fremmedsprogstolkning på rets- og asylområdet, hvor der blev indgået en rammeaftale med tolkebureauet Easy Translate. Rammeaftalen blev ophævet den 11. december 2019 som følge af væsentlig misligholdelse.

Justitsministeriets rekvirering af tolke

9. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Justitsministeriet siden ophævelsen af kontrakten med Easy Translate hverken centralt eller decentralt har indgået en ny aftale med en ekstern leverandør af tolkeydelser.

Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke planlægger at gennemføre et udbud på levering af tolkeydelser centralt i ministeriet. De underliggende myndigheder tilrettelægger selv indkøb af tolkeydelser, og det påhviler ifølge ministeriet den enkelte myndighed at sikre levering af tolkning af den nødvendige kvalitet.

Myndighederne på Justitsministeriets område har oplyst, at de som udgangspunkt anvender Rigspolitiets tolkefortegnelse og i nogle tilfælde tolkebureauer. Myndighederne har oplyst, at de ikke tester tolkene fra Rigspolitiets tolkefortegnelse i sprog og tolkeetik før rekvirering.

Rigspolitiets tolkeoversigt

Rigspolitiets tolkeoversigt er en fortegnelse over tolke, som Rigspolitiet førte efter retsplejelovens bestemmelse i § 59. Bestemmelsen blev ophævet den 9. april 2019, og det fremgår af bemærkningerne til ophævelsen, at "når den nye ordning [Rigspolitiets kontrakt med en ekstern leverandør] træder i kraft, vil myndighederne få leveret tolkeydelser fra den eller de valgte leverandører, og myndighederne vil således ikke længere skulle benytte Rigspolitiets tolkeoversigt, der derfor bør afskaffes".

10. Det fremgår af Rigspolitiets forsyningsikkerhedsplan, at tolkenes faglige kvalifikationer er baseret på tolkens egne oplysninger og egen vurdering af kvalifikationsniveau. Tolkene på fortegnelsen bliver således ikke testet i sprog og tolkeetik ved ansættelse, og tolke, der ikke kan dokumentere deres uddannelse, kan optages på fortegnelsen under kategorien "øvrige tolke". Rigsrevisionens gennemgang af tolkefortegnelsen i efteråret 2022 viser, at 69 % af tolkene, svarende til 935 tolke, ikke kan dokumentere en uddannelse. Heraf har 105 tolke (8 %) ingen erfaring med tolkning hos de myndigheder, som anvender tolkelisten, fx retterne. Det fremgår af tolkefortegnelsen, om tolkene er sikkerhedsgodkendte eller ej. Rigsrevisionens gennemgang viser, at 45 tolke på listen ikke er sikkerhedsgodkendte. Justitsministeriet har oplyst, at årsagen er, at tolkene endnu ikke er blevet sikkerhedsgodkendte af PET som følge af lang sagsbehandlingstid for sikkerhedsgodkendelser. Justitsministeriet har også oplyst, at ikke alle tolke- og oversættelsesopgaver kræver sikkerhedsgodkendelse. Rigsrevisionen bemærker, at Justitsministeriet stiller krav om sikkerhedsgodkendelse forud for optagelse på tolkelisten.

11. Justitsministeriet har oplyst, at hvis der foreligger saglige og objektive grunde herfor, kan Rigspolitiet fjerne en tolk fra tolkefortegnelsen. Det kan være, hvis en tolk ikke længere kan opretholde sin sikkerhedsgodkendelse, eller hvis tolken ikke besidder de nødvendige kvalifikationer inden for sprog og tolkeetik. Det er op til de underliggende institutioner at indberette kvalitetsmæssige udfordringer.

Justitsministeriet har desuden oplyst, at de underliggende myndigheder ikke har pligt til at dele erfaringer om problematiske forhold ved tolke imellem sig. Nogle af myndighederne fører desuden egne interne fortegnelser over problematiske forhold ved brug af de enkelte tolke på listen.

12. I Rigsrevisionens notat af 29. januar 2021 fremgik det, at Justitsministeriet anerkendte, at den midlertidige tolkefortegnelse ikke løste udfordringerne med kvaliteten af tolkeydelserne. Selv om Justitsministeriet og de underliggende institutioner fortsat anvender samme tolkefortegnelse, har Justitsministeriet oplyst, at ministeriet vurderer, at der som udgangspunkt i dag leveres tolkeydelser af tilstrækkelig kvalitet. Justitsministeriet begrunder det med, at flere af myndighederne på Justitsministeriets område har tilkendegivet, at myndighederne oplever, at tolkeydelserne er af tilstrækkelig kvalitet.

13. Med finansloven for 2020 blev der oprettet et tværministerielt udvalg, der skal komme med forslag til, hvordan man sikrer bedre fremmedsprogstolkning i den offentlige sektor. Uddannelses- og Forskningsministeriet har i september 2022 oplyst, at udvalgets arbejde forventes færdiggjort inden udgangen af 2022. Justitsministeriet bemærker, at væsentlige dele af det fremadrettede arbejde med at sikre tolkeydelser af tilfredsstillende karakter på Justitsministeriets område afhænger af det tværministerielle tolkeudvalgs anbefalinger og den eventuelle politiske opfølgning herpå.

14. Rigsrevisionen vil fortsat følge Justitsministeriets arbejde med at sikre, at tolkeydelserne på ministeriets område er af tilfredsstillende kvalitet.

Udlændinge- og Integrationsministeriets rekvirering af tolke

15. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet ved udgangen af juni 2022 har indgået rammeaftaler med 2 tolkebureauer om levering af tolkeydelser for hele ministerområdet. Udlændingestyrelsen og Hjemrejsestyrelsen, herunder nævnene, er forpligtet til at gøre brug af aftalerne, mens øvrige myndigheder på ministerområdet har mulighed for at gøre brug af dem.

16. Rigsrevisionens gennemgang af Udlændinge- og Integrationsministeriets udbudsmateriale viser, at kvalitet har været afgørende i valget af leverandør. Således har tilbudsgivernes tilbud angående kvalitet vægtet 70 %, mens pris har vægtet 30 %.

Det fremgår af udbudsmaterialet, at kommende leverandører af tolkeydelser skal udarbejde en tolkehåndbog, gennemføre ansættelsestests i både sprog og tolkeetik samt vedligeholde, videreudvikle og efteruddanne tolkenes kompetencer. Tolkene skal desuden være sikkerhedsgodkendte, og der stilles krav til dokumentation for uddannelse.

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har indgået en rammeaftale med nye leverandører af tolkeydelser, som skal sikre tolkeydelser af en tilfredsstillende kvalitet. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes for Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Justitsministeriets tilsyn med tolkeområdet

18. Statsrevisorerne bemærkede, at ministeriernes og regionernes tilsyn med tolkeområdet alene er baseret på opfølgning på klager. Det fremgik samtidig af beretningen, at der var indikationer på underrapportering af klager over manglende eller mangelfulde tolkeydelser. Rigsrevisionen har i undersøgelsen og opfølgningen på undersøgelsen derfor set på den del af tilsynet, der omhandler indrapportering af klager, herunder hvordan de sikrer, at alle klager indmeldes og håndteres.

19. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet på baggrund af Rigsrevisionens notat af 29. januar 2021 iværksatte en høring blandt ministeriets underliggende myndigheder med henblik på at afdække, hvordan myndighederne udøver deres tilsyn på tolkeområdet i forhold til at behandle eventuelle klager. Justitsministeriet vurderede på baggrund af de indkomne høringssvar, at der var behov for en præcisering af myndighedernes tilsynsforpligtelse på dette område. Den 11. juni 2021 udsendte Justitsministeriet derfor et brev til de underliggende myndigheder med en præcisering af deres tilsynsforpligtelse ved indkøb af tolkeydelser.

I brevet fremgik det, at tilsynet med og håndteringen af klager over kvaliteten af tolkeydelser skal foregå decentralt ved de enkelte myndigheder. Det fremgik desuden, at det er op til den enkelte decentrale myndighed at fastlægge processer og procedurer for, hvordan klager over kvaliteten af tolkeydelser skal indmeldes og håndteres, fx ved nedskrevne klageprocesser.

Rigsrevisionen har fulgt op på, om Justitsministeriet har etableret en systematisk indsamling af og opfølgning på, klager som led i deres tilsyn. Boks 1 viser, hvordan Justitsministeriet og de underliggende myndigheder udfører deres tilsyn med klager over tolkene.

Politiets Administrative Center

Et landsdækkende center, som løser administrative opgaver for hele politiet. Centret understøtter desuden politiets afdelinger med driftsanalyse, udvikling, juridisk sparring, kvalitets- og legalitetssikring af sagsbehandlingen samt visiterer klager over centrets afgørelser.

Boks 1

Justitsministeriets og underliggende institutioners tilsyn med tolke

Departementet gennemfører halvårligt et internt tilsyn vedrørende brug af tolke for at følge op på kvaliteten af de leverede ydelser. Tilsynet består af et spørgeskema til kontorerne i departementet om oplevede problemer med kvaliteten i tolkeydelserne. Departementet oplyser, at departementet er i gang med at revidere det nuværende tilsynskoncept med henblik på at sikre en tilstrækkelig kvalitetssikring og klagehåndtering.

I **Rigspolitiet** har hver politikreds instrukser, der beskriver, hvortil politikredsen skal rette klager over kvaliteten af tolkningen eller øvrige forhold. Indberetningen sker typisk til Ledelsessekretariatet eller regnskabsfunktionen i den pågældende kreds, som herefter behandler sagen og i fornødent omfang retter henvendelse til Politiets Administrative Center, som varetager administrationen af den midlertidige tolkefortegnelse.

Den Centrale Anklagemyndighed bruger klager som en fast del af deres tilsyn med tolkeområdet. Klager videresendes til behandling hos Politiets Administrative Center. Den Centrale Anklagemyndighed har oplyst, at myndigheden i forbindelse med idriftsættelse af nyt intranet fremadrettet vil sikre, at proceduren for klager over tolkeydelser er beskrevet og let tilgængelig for embederne i Den Centrale Anklagemyndighed.

Domstolsstyrelsen har i juni 2021 orienteret retterne om, at det er op til den enkelte myndighed at fastsætte processer og procedurer for klagehåndtering. Styrelsen har orienteret retterne om, at det er muligt at klage over tolke til Rigspolitiet, og at retterne, såfremt retterne er utilfredse med en tolk, kan undlade at benytte den pågældende tolk. Såfremt der opleves udfordringer med kvalifikationerne for en tolk fra et tolkebureau, tager retterne kontakt til bureauet med henblik på, at bureauet ikke fremadrettet anvender tolken til tolkning i retten.

Kriminalforsorgen har udarbejdet instrukser om tilsynet og håndteringen af klager over kvaliteten af tolkeydelser. Kriminalforsorgen oplyser endvidere, at de enkelte institutioner er ansvarlige for at implementere instruksen og sørge for, at alle medarbejdere har kendskab til proceduren.

Politiklagemyndigheden har en fast procedure for klagehåndtering, herunder at der ved tolkning af mangelfuld kvalitet oprettes en sag i myndighedens ESDH-system og i forlængelse heraf rettes skriftlig henvendelse til Rigspolitiet.

Det fremgår af boks 1, at alle myndigheder på Justitsministeriets område med undtagelse af Domsstolsstyrelsen som led i deres tilsyn har faste procedurer for indmelding og håndtering af klager over tolke.

20. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Justitsministeriet og underliggende institutioner, med undtagelse af Domstolsstyrelsen, som en del af deres tilsyn har faste procedurer for tilsyn med tolke, indmelding og håndtering af klager over tolke. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at sagen kan afsluttes for Rigspolitiet, Den Centrale Anklagemyndighed, Politiklagemyndigheden og Kriminalforsorgen. Domstolsstyrelsen har orienteret retterne om, at retterne skal fastsætte procedurer for klagehåndtering. Rigsrevisionen vil følge Domstolsstyrelsens og retternes arbejde med at etablere disse.

Birgitte Hansen