

Álit umboðsmanns Alþingis
(Mál nr. 9938/2018)

í tilefni af frumkvæðisathugun á stöðu einstaklinga sem ekki eru
mæltir á íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld

13. júlí 2020

Efnisyfirlit

1	Tildrög og afmörkun athugunar umboðsmanns Alþingis	3
1.1	Inngangur	3
1.2	Aðdragandi athugunar	4
1.3	Fyrirspurn til stjórnvalda.....	5
2	Reglur sem hafa þýðingu í samskiptum stjórnvalda og borgaranna	7
2.1	Inngangur	7
2.2	Íslenska er mál stjórnvalda	7
2.2.1	Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls.....	7
2.2.2	Málstefna Stjórnarráðs Íslands og sveitarfélaga	10
2.3	Reglur stjórnsýsluréttarins.....	11
2.3.1	Skráðar og óskráðar reglur stjórnsýsluréttar.....	11
2.3.2	Norrænn stjórnsýsluréttur.....	17
2.4	Fjölbjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins	19
2.4.1	Norrænir samningar	19
2.4.2	Mannréttindasáttmáli Evrópu	20
2.4.3	EES-réttur.....	21
3	Athugun á samskiptum stjórnvalda við einstaklinga sem ekki eru mæltir á íslensku	24
3.1	Nánari afmörkun athugunar	24
3.2	Aðstoð túlks og þýðingar	24
3.2.1	Framkvæmd stjórnvalda.....	24
3.2.2	Inntak þeirra skyldna sem hvíla á stjórnvöldum.....	27
3.3	Afgreiðsla erinda á öðrum tungumálum en íslensku og birting úrlausna.....	33
3.3.1	Framkvæmd stjórnvalda.....	33
3.3.2	Inntak þeirra skyldna sem hvíla á stjórnvöldum.....	33
3.4	Þjónustustarfsemi.....	36
4	Almenn upplýsingagjöf á öðrum tungumálum en íslensku	37
4.1	Almennt	37
4.2	Kynningarefni stjórnvalda og upplýsingar á vefsíðum	39
4.3	Þýðingar á lögum og reglugerðum	40
5	Niðurstaða og tilmæli.....	42
5.1	Þörf á að skýra réttindi borgaranna í lögum og eyða óvissu um skyldur stjórnvalda.....	42
5.2	Ábendingar og tilmæli til Alþingis og stjórnvalda.....	44

1 Tildrög og afmörkun athugunar umboðsmanns Alþingis

1.1 Inngangur

Á undanförunum árum hafa orðið verulegar breytingar á íbúasamsetningu á Íslandi með fjölgun útlendinga sem hér búa og starfa, m.a. á grundvelli EES-samningsins. Þá hefur þeim sem fengið hafa alþjóðlega vernd einnig fjölgað. Nú er svo komið að um 50 þúsund einstaklingar af erlendu bergi brotnir eru búsettir á Íslandi auk annarra sem dvelja eða koma til skemmri dvalar hér á landi.

Umboðsmaður Alþingis fer sjaldnast varhluta af þeim málum sem eru í brennidepli hverju sinni í þjóðfélaginu og tengjast stjórnsýslunni. Þannig hef ég í starfi mínu orðið þess áskynja að íslenskt samfélag er verulega breytt að því leyti að fjöldi einstaklinga sem hér dvelur og starfar skilur ekki og er ekki mæltur á íslensku. Í því sambandi hef ég veitt því athygli að samskipti af hálfu stjórnvalda við þessa einstaklinga hafa ekki, að því er séð verður, alltaf verið með nægjanlega góðum hætti, t.d. að hugað sé að því að þeir skilji úrlausnir sem þeir fá hjá stjórnvöldum og fái viðeigandi leiðbeiningar.

Hlutfall innflytjenda á Íslandi

- 2019: 14,1%*
- 2018: 12,6%*
- 2017: 10,6%*
- 2012: 8,0%*
- 1994: 1,7%**

Hagstofan skilgreinir innflytjanda sem einstakling sem er fæddur erlendis og á foreldra sem eru einnig fæddir erlendis, svo og báðir afar og ömmur.

*Samkvæmt upplýsingum af heimasíðu Hagstofu Íslands, 5. desember 2018 og 2. desember 2019.

**Samkvæmt upplýsingum úr „stefnu ríkisstjórnarinnar um aðlögun innflytjenda“. Félagsmálaráðuneytið 2007.

Umboðsmanni hafa borist ýmsar ábendingar og kvartanir á undanförunum misserum þar sem gerðar eru athugasemdir við viðbrögð stjórnvalda við erindum frá einstaklingum sem ekki skilja íslensku. Í þessu sambandi má t.d. nefna mál sem kom til skoðunar hjá mér og laut að upplýsingagjöf til fanga sem ekki var mæltur á íslensku, sbr. álit mitt frá 16. desember 2016, í máli nr. 8910/2016. Þau mál sem hér er vísað til hafa m.a. lotið að því að vandkvæði hafi verið á að fá leiðbeiningar og svör á tungumáli sem viðkomandi skilur, t.a.m. að stjórnvöld hafi ekki orðið við beiðni um að fá svör á ensku. Þá hef ég orðið þess áskynja að skort hafi á að stjórnvöld leiðbeini um lögbundnar kæruehimildir og þá með þeim hætti að þær séu aðgengilegar einstaklingum sem ekki skilja íslensku. Umkvartanir hafa einnig borist um að skort hafi á að túlkar hafi verið kallaðir til og viðkomandi hafi því ekki gert sér fyllilega grein fyrir því hvað fór fram eða um hvað hann var spurður. Það er líka rétt að taka fram að við hjá umboðsmanni Alþingis þekkjum einnig dæmi um vönduð vinnubrögð hjá stjórnvöldum að þessu leyti.

Þegar umkvartanir af þessum toga hafa komið inn á borð til mín hef ég í ákveðnum tilvikum aflað frekari upplýsinga frá þeim stjórnvöldum sem kvörtunin beinist að og eftir atvikum því ráðuneyti sem farið hefur með málefnið hverju sinni. Það hefur af minni hálfu verið liður í því að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að ráðast í athugun að eigin frumkvæði, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, eða skoða viðkomandi atriði með tilliti til þess hvort tilefni sé til að tilkynna Alþingi og hlutaðeigandi ráðherra um meinbugi á lögum, sbr. 11. gr. sömu laga.

1.2 Aðdragandi athugunar

Í lok árs 2015 leitaði til mín einstaklingur með kvörtun er laut að atriðum tengdum örorkulífeyri. Á fundi sem viðkomandi átti með starfsmönnum mínum, að viðstöddum túlki, kom fram að við málsmeðferð Tryggingastofnunar hafi hann ekki fengið í hendur neinn texta á öðru tungumáli en íslensku og aldrei hafi verið kallaður til túlkur þegar hann átti í samskiptum við stofnunina. Í úrlausn Tryggingastofnunar hafði honum einungis verið leiðbeint á íslensku um kæruehimild til úrskurðarnefndar almannatrygginga sem hann skildi ekki. Hann hafði því ekki verið meðvitaður um tilvist nefndarinnar og þar af leiðandi ekki kært ákvörðunina innan tilskilins frests.

Í framhaldinu átti ég í bréfaskiptum við Tryggingastofnun auk þess sem starfsmenn mínir áttu fund með fulltrúum stofnunarinnar í maí 2017 þar sem m.a. var rætt um skrifleg og munnleg samskipti við þá sem ekki tala íslensku, þýðingar á texta og túlkabjónustu. Á fundinum vísuðu fulltrúar Tryggingastofnunar m.a. til óvissu um hvaða lágmarkskröfur væru gerðar vegna samskipta við aðila á erlendum tungumálum. Þá væri ekki veitt sérstakt fjármagn til að standa undir kostnaði við slíka þjónustu.

Í kjölfar fundarins í júní 2017 ritaði ég bréf til velferðarráðuneytisins, sem fór með málefni útlendinga á vinnumarkaði, félagslega þjónustu, heilbrigðismál og almannatryggingar, þar sem óskað var upplýsinga um hvort unnið væri að undirbúningi löggjafar þar sem mælt yrði fyrir um skyldur opinberra aðila til að útvega túlka og þýðingar á málefna sviði ráðuneytisins. Í því sambandi var m.a. vísað til þingsályktunar nr. 18/135, um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda sem var samþykkt á Alþingi 29. maí 2008.

Úr þingsályktun nr. 18/135, 135. löggjafarþing 2007-2008

Eftirfarandi eru verkefni sem unnið skal að til að tryggja réttindi íbúa af erlendum uppruna, aðgang þeirra að opinberri þjónustu og aðlögun:

[...]

3. Upplýsingamiðlun til innflytjenda.

3.1 Endurskoðun upplýsingamiðlunar til innflytjenda

[...]

3.5 Aðgengilegar upplýsingar um réttindi á nokkrum tungumálum

[...]

5. Túlkabjónusta.

5.1 Verklagsreglur menntamálaráðuneytis um túlkabjónustu ...

5.3 Verklagsreglur um túlkabjónustu í heilbrigðisþjónustu

Þess var einnig óskað að ráðuneytið upplýsti um hvort það, eða eftir atvikum Fjölmenningarsetur, hefði tekið til athugunar að gefa út almennar leiðbeiningar til stjórnvalda um atriði sem snúa að túlkun og þýðingum, s.s. um mat á nauðsyn þess að fá túlkabjónustu, val á túlkum, hæfi þeirra og notkun.

Í svari velferðarráðuneytisins í október 2017 kom m.a. fram að ekki væri unnið að undirbúningi löggjafar þar sem mælt yrði fyrir um skyldur opinberra aðila til að útvega túlka og ástunda þýðingar. Þá hefði hvorki ráðuneytið né Fjölmenningarsetur tekið til athugunar að gefa út almennar leiðbeiningar til stjórnvalda um atriði sem snúa að túlkun og þýðingum. Ráðuneytið vísaði til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019.¹ Í henni er m.a. vikið að aðgerðum sem eiga að auðvelda aðgengi innflytjenda að upplýsingum fyrst eftir komuna til Íslands og menntun samfélagstúlka sem var á ábyrgð innanríkisráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytis. Gert væri ráð fyrir að sett yrði á laggirnar nefnd sem falið yrði að fara yfir ábendingar um misræmi þegar kæmi að sérstöðu flóttafólks gagnvart almennum lögum um opinbera þjónustu.

Í samskiptum mínum við stjórnvöld á þessum tíma hafði einnig í ýmsum tilvikum komið fram sú afstaða að skortur væri á skýrum lagareglum um skyldur stjórnvalda til að svara á erlendum tungumálum og veita túlkabjónustu auk þess sem sjaldnast væri gert ráð fyrir fjármunum til að takast á við þessi verkefni.

1.3 Fyrirspurn til stjórnvalda

Í ljósi þeirrar stöðu sem var uppi í þessum málum taldi ég tilefni til að óska eftir nánari upplýsingum frá stjórnvöldum þar sem við úrlausn mála má ætla að reyni á samskipti við einstaklinga sem ekki skilja íslensku. Með bréfi, dags. 15. janúar 2018, var óskað eftir upplýsingum frá 29 stjórnvöldum þar sem m.a. var spurt um:

- fyrirliggjandi verklag við þær aðstæður þegar einstaklingur sem ekki skilur íslensku leitar til viðkomandi stofnunar,
- hvernig brugðist er við erindum sem berast á öðru tungumáli en íslensku og eftir atvikum óskum aðila um að þeim sé útvegaður túlkur og/eða þýðingar við úrlausn mála hjá stjórnvaldinu,
- tölulegum upplýsingum og afritum af tilteknum gögnum, lægju þau fyrir, s.s. stöðluðum kynningarbréfum og kæruleiðbeiningum á erlendum tungumálum.

Markmið umfjöllunar minnar hér á eftir er einkum að draga með almennum hætti fram stöðu þeirra einstaklinga sem ekki skilja íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld hér á landi með hliðsjón af núgildandi lagaumhverfi og eftir atvikum framkvæmd og afstöðu stjórnvalda á þessu sviði, eins og hún birtist í svörum stjórnvalda til mín. Einungis verður fjallað um svör og framkvæmd stjórnvalda að því marki sem þau hafa þýðingu fyrir umfjöllun mína og ekki

¹ Sjá þingsályktun nr. 63/145, um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019, sem samþykkt var á 145. löggjafarþingi 2015-2016.

tekin sérstök afstaða til þeirra aðstæðna sem stjórnvöld hafa lýst í svörum sínum eða til einstakra mála en í fylgiskjali er að finna útdrátt úr svörum þeirra. Ég legg áherslu á að þrátt fyrir að ég vísi til svara stjórnvalda í umfjölluninni hér á eftir er henni einkum ætlað að vera almenn og getur því átt við um starfsemi annarra stjórnvalda eftir atvikum. Þá verður að hafa þann fyrirvara á þeim upplýsingum sem birtar eru í fylgiskjalinu að þeirra var aflað á árinu 2018 og kann framkvæmd einstakra stjórnvalda því að hafa tekið breytingum á þeim tíma sem liðinn er. Umfjöllun mín hér tekur þannig mið af fyrirliggjandi svörum stjórnvalda en framkvæmd þeirra eða breytingar á henni síðan svörin bárust hafa ekki komið sérstaklega til skoðunar.

Þrátt fyrir að umfjölluninni hér á eftir sé ætlað að draga með almennum hætti fram stöðu þessara mála hér á landi ættu þau lagalegu álitaefni sem fjallað er um í þessu áliti og þær almennu ábendingar sem settar eru fram í lokin þó að gefa stjórnvöldum tilefni til að huga almennt að framkvæmd þessara mála með hliðsjón af gildandi lagaumhverfi. Eins og þar er jafnframt bent á þá verður það síðan að vera ákvörðun Alþingis hvort tilefni sé til breytinga til að skýra réttarstöðu borgaranna að þessu leyti og þá hversu langt eigi að ganga í þeim efnum.

2 Reglur sem hafa þýðingu í samskiptum stjórnvalda og borgaranna

2.1 Inngangur

Þegar fjallað er um stöðu þeirra einstaklinga sem ekki skilja íslensku í samskiptum þeirra við stjórnvöld vaknar sú spurning hvaða lagaskyldur má leiða af gildandi réttarumhverfi, t.d. varðandi túlkun og þýðingar. Grundvallarspurningin í þessu sambandi er hvaða tungumál stjórnvald skal nota í samskiptum við borgarana og eftir atvikum á hvaða formi.

Álitaefni þessu tengdu er hægt að nálgast út frá mörgum hliðum. Hafa ber í huga að hlutverk stjórnvalda er að framfylgja þeim lögum sem Alþingi setur og tryggja að borgararnir fái þann rétt sem lög kveða á um hverju sinni þar sem getur reynt á mikilsverða hagsmuni þeirra með ýmsum hætti, t.d. stjórnarskrárvarin réttindi. Samskipti stjórnvalda og borgaranna geta í þessu sambandi gegnt lykilhlutverki þar sem stjórnsýslan þarf að vera aðgengileg borgurunum til að standa undir því hlutverki sem henni er ætlað. Við meðferð mála þar sem einstaklingur á í hlut sem ekki skilur íslensku þurfa stjórnvöld, eins og endranær, að líta til allra þeirra reglna sem gilda um störf þeirra og geta haft þýðingu við mat á því með hvaða hætti þau þurfa að leysa úr málum.

Áður en lengra er haldið er rétt að draga með almennum hætti fram helstu reglur sem geta haft þýðingu í störfum stjórnvalda í samskiptum og við meðferð mála þeirra borgara sem ekki eru mæltir á íslensku.

2.2 Íslenska er mál stjórnvalda

2.2.1 Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls

Almennt er gengið út frá því að hér á landi sé íslenska notuð í opinberri stjórnsýslu. Íslenska er þjóðtunga Íslendinga og opinbert mál á Íslandi, sbr. 1. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls. Þjóðtungan er sameiginlegt mál landsmanna og skulu stjórnvöld tryggja að unnt verði að nota hana á öllum sviðum íslensks þjóðlífs, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Þá segir í 2. mgr. 2. gr. að allir sem eru búsettir hér á landi skuli eiga þess kost að læra og nota íslensku til almennrar þátttöku í íslensku þjóðlífi, svo sem nánar er mælt fyrir um í sér lögum.

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi til laganna kemur fram að það taki til íslenskra ríkisborgara eins og þeir eru skilgreindir í lögum nr. 100/1952, um íslenskan ríkisborgararétt, og erlendra ríkisborgara sem hér búa. Þá segir:

„Af þessu leiðir að þeim sem búa hér á landi skal gefinn kostur á að læra íslensku eins og mælt er fyrir um í 2. mgr. Þeim sem hér búa og hafa ekki náð fullnægjandi tókum á íslensku til almennrar þátttöku í íslensku þjóðlífi skal veitt aðstoð við þýðingar, eftir atvikum með aðstoð túlka. Fyrirvari er gerður um almenna þátttöku og er þá sérstaklega átt við hvers konar samskipti við fyrirsvarsmenn ríkis og sveitarfélaga og almenn samskipti við landsmenn svo sem í viðskiptum og þátttöku í félagsstarfi. Hins vegar á greinin ekki við um sérstaka þátttöku eins og framboð til trúnaðarstarfa, þýðingar á

ritum og fyrirlestrarhald, svo að dæmi séu nefnd. Um búsetu skal þjóðskrá lögð til grundvallar.“²

Lög nr. 61/2011 mæla sérstaklega fyrir um að íslenska sé opinbert mál stjórnvalda. Í 8. gr. laganna er þannig kveðið á um að íslenska sé mál Alþingis, dómstóla, stjórnvalda, jafnt ríkis sem sveitarfélaga, skóla á öllum skólastigum og annarra stofnana sem hafa með höndum framkvæmdir og veita almannaþjónustu.

Í athugasemdum við þá grein frumvarpsins er varð að 8. gr. kemur fram að reglan í ákvæðinu feli í sér að íslenska skuli notuð hvarvetna í opinberri sýslu, jafnt í skriflegum sem munnlegum samskiptum. Hér sé orðuð meginregla sem þó kunni að vera óhjákvæmilegt að víkja frá við sérstakar aðstæður. Þessi meginregla taki almennt til notkunar tungumálsins við meðferð mála, töku ákvarðana og við framkvæmdir sem skipta verulegu máli í starfsemi ríkisins. Ef gera eigi undantekningu frá meginreglunni verði að vera til þess sérstök heimild í lögum. Þegar þörf sé á að texti sé birtur á öðru máli en íslensku skuli það gert með þýðingu á íslenska frumtextanum. Á mörgum sviðum, einkum í stjórnsýslunni, hljóti samskipti að fara fram á öðrum málum og eru nefnd sem dæmi munnleg samskipti milli stjórnvalda og borgaranna, t.d. á sviðum sem snúa að erlendum mönnum búsettum hér á landi.³

Fjallað er um túlkun og táknmálstúlkun hjá stjórnvöldum í 9. gr. laga nr. 61/2011. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skulu stjórnvöld leitast við að tryggja að sá sem skilur ekki íslensku geti fengið úrlausn erinda sinna og tileinkað sér efni skjala og skilríkja sem skipta hann máli. Í athugasemdum frumvarpsins að baki þessu ákvæði kemur fram að rétt sé og eðlilegt að stjórnvöld meti það hverju sinni hvernig að skuli staðið, svo sem hvort starfsmenn geti leyst úr eða kalla þurfi til túlk.⁴

Lög nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls

9. gr. Túlkun og táknmálstúlkun hjá stjórnvöldum

Um rétt til túlkþjónustu og skyldur dómstóla til að leita aðstoðar túlka og táknmálstúlka fer samkvæmt lögum um meðferð einkamála og lögum um meðferð sakamála.

Stjórnvöld skulu leitast við að tryggja að sá sem skilur ekki íslensku geti fengið úrlausn erinda sinna og tileinkað sér efni skjala og skilríkja sem skipta hann máli.

Af framangreindu er ljóst að þótt meginreglan sé sú að íslenska sé mál stjórnvalda þá var við setningu laga nr. 61/2011 engu að síður gengið út frá því að leitast skuli við að aðstoða einstaklinga sem ekki skilja íslensku þannig að þeir geti fengið úrlausn erinda sinna og tileinkað sér efni skjala og skilríkja sem skipta þá máli. Hér verður þó að hafa í huga að þarna er ekki um að ræða ótvíráða lagaskyldu til að aðstoða þessa einstaklinga og umfang og inntak þessarar aðstoðar er ekki skilgreint.

² Sjá þingskjal 870 á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

³ Sjá þingskjal 870 á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

⁴ Sjá þingskjal 870 á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

Við þinglega meðferð frumvarpsins er varð að lögum nr. 61/2011 kom fram í áliti menntamálanefndar að við meðferð málsins hafi verið bent á að lögfesting frumvarpsins hefði í för með sér umfangsmeiri og kostnaðarsamari framkvæmd opinberrar þjónustu. Nefndin tók fram í þessu sambandi að frumvarpið fæli í sér stefnuviðmið sem yrði fylgt eftir í sérlögum á einstökum málefnasviðum, s.s. í lögum um skólamál og félagsþjónustu, stjórnarsýslulögum og um meðferð einkamála og sakamála. Nefndin legði áherslu á að brýnt væri að útfæra hið fyrsta þjónustustig umræddra réttinda í sérlögum með tilheyrandi mati á kostnaðarauka fyrir ríki og sveitarfélög.⁵

Frá því að lög nr. 61/2011 tóku gildi verður ekki séð að gerðar hafi verið breytingar á þeim lögum sem nefnd voru í tilvitnuðu áliti menntamálanefndar eða öðrum lögum þar sem skylda og umfang túlkunþjónustu eru nánar útfærð, ef frá eru talin lög nr. 15/2016, um fullnustu refsinga. Þannig verður t.d. ekki séð að þegar lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga var breytt hafi verið mælt fyrir um slíka skyldu sveitarfélaga.⁶ Í lögum má þó finna ákvæði sem fyrir voru þar sem sérstaklega er kveðið á um slíka skyldu og þá að stjórnvöld skuli tryggja aðilum túlkun eða þýðingar á upplýsingum sem eru nauðsynlegar í samskiptum við stjórnvöld. Þetta á t.d. við í samskiptum foreldra og skólayfirvalda,⁷ samskiptum sjúklinga við heilbrigðisyfirvöld,⁸ samskiptum fanga við stjórnvöld⁹ auk þess sem slík ákvæði má finna í lögum um útlendinga.¹⁰ Hvað útlendingamálin varðar verður þó að hafa í huga að á því málefnasviði gilda ýmsar sérreglur sem almennt gilda ekki í störfum stjórnvalda.

Dæmi um sérlagaákvæði:

Lög nr. 90/2008, um leikskóla

2. mgr. 9. gr. Eigi í hlut foreldrar sem tala ekki íslensku eða nota táknmál skal skóli leitast við að tryggja þeim túlkun á upplýsingum sem nauðsynlegar eru vegna samskipta foreldra og skóla samkvæmt þessari grein

Lög nr. 91/2008, um grunnskóla

4. mgr. 18. gr. Eigi í hlut foreldrar sem ekki tala íslensku eða nota táknmál skal skóli leitast við að tryggja túlkun á upplýsingum sem nauðsynlegar eru vegna samskipta foreldra og skóla samkvæmt þessari grein.

Lög nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga

4. mgr. 5. gr. Eigi í hlut sjúklingur sem ekki talar íslensku eða notar táknmál skal honum tryggð túlkun á upplýsingum samkvæmt þessari grein.

⁵ Sjá þskj. 1467 á 139. löggjafarþingi 2010-2011. Sjá einnig til hliðsjónar Pál Hreinsson: *Málsmeðferð stjórnvalda*. Reykjavík 2019, bls. 145-147 og Pál Hreinsson: *Stjórnarsýsluréttur – Málsmeðferð*. Reykjavík 2013, bls. 434-435.

⁶ Sbr. lög nr. 37/2018, um breytingu á lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum (innleiðing samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, stjórnarsýsla og húsnæðismál), sem tóku gildi 1. október 2018.

⁷ Sbr. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 90/2008, um leikskóla, og 4. mgr. 18. gr. laga nr. 91/2008, um grunnskóla.

⁸ Sbr. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 74/1997, um réttindi sjúklinga.

⁹ Sbr. t.d. 23., 34. og 54. gr. laga nr. 15/2016, um fullnustu refsinga, og 23. gr. a laga nr. 13/1984, um framsal sakamanna og aðra aðstoð í sakamálum.

¹⁰ Sbr. t.d. 11., 12. og 28. gr. laga nr. 80/2016, um útlendinga.

2.2.2 Málstefna Stjórnarráðs Íslands og sveitarfélaga

Ríki og sveitarfélög bera ábyrgð á að varðveita og efla íslenska tungu og skulu sjá til þess að hún sé notuð. Um málstefnu og stöðu íslenskrar tungu skal leitað samvinnu við Íslenska málnefnd, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls.

Forsætisráðherra hefur verið falið að móta Stjórnarráði Íslands málstefnu í samráði við Íslenska málnefnd og eftir atvikum málnefnd um íslenskt táknmál, sbr. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Þar skal m.a. setja reglur um rétt manna af erlendum uppruna til samskipta við stjórnarráðið á annarri tungu en íslensku.

Með þessu ákvæði hefur forsætisráðherra verið falið að móta stjórnarráðinu frekari stefnumörkun í þessum málum. Sú stefna verður þó að taka mið af og rúmast innan þeirra reglna sem mælt er fyrir um í lögum. Þessi afmarkaða nálgun löggjafans vekur athygli þar sem eingöngu hefur verið tekið af skarið með að móta skuli slíka stefnu fyrir stjórnarráðið en ekki önnur stjórnvöld. Þar þarf m.a. í ljósi jafnræðissjónarmiða að hafa í huga hvort slíkt geti að einhverju marki leitt til þess að þeir borgarar sem leita til stjórnarráðsins geti byggt rétt sinn á skýrari og afmarkaðri reglum en ef þeir þurfa að leita annað í stjórnsýslunni, t.d. til undirstofnana þeirra eða sjálfstæðra stofnana eða nefnda.¹¹ Þá vekur einnig athygli að löggjafinn setur ekki fram nein viðmið eða lágmarkskröfur um inntak stefnunnar.

Málstefna stjórnarráðsins var samþykkt á ríkisstjórnarfundum 16. nóvember 2012. Í 4. kafla er fjallað um rétt manna af erlendum uppruna í samskiptum við stjórnarráðið.

Úr málstefnu Stjórnarráðs Íslands:

4. kafli. Réttur manna af erlendum uppruna

Tryggja skal réttindi manna af erlendum uppruna í samskiptum við Stjórnarráð Íslands með því að bjóða eftir föngum túlkaþjónustu þeim sem ekki geta tjáð sig á íslensku.

Þá ber að nefna að samkvæmt 130. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 mótar sveitarstjórn sveitarfélaginu málstefnu í samráði við Íslenska málnefnd og eftir atvikum málnefnd um íslenskt táknmál. Þar skal m.a. setja reglur um rétt íbúa af erlendum uppruna til samskipta við stofnanir sveitarfélagsins á annarri tungu en íslensku.

Sem dæmi má nefna að Reykjavíkurborg hefur mótað málstefnu sem samþykkt var í borgarstjórn 3. október 2017. Í 1. tölul. málstefnunnar er vísað til þingsályktunar um íslenska málstefnu frá 2009 og lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls nr. 61/2011, sbr. 2. og 5. gr. laganna. Í 3. mgr. 1. tölul. málstefnu borgarinnar kemur fram að allar lykilupplýsingar um þjónustu borgarinnar skulu auk íslensku einnig vera til á ensku og öðrum tungumálum eftir því sem kostur er. Tryggja skuli réttindi fólks af erlendum uppruna í þjónustu og samskiptum við borgaryfirvöld með því að bjóða þeim, sem ekki geta skilið eða tjáð sig á íslensku, endurgjaldslausa túlkaþjónustu.

¹¹ Sjá til hliðsjónar Pál Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur - Málsmeðferð*. Reykjavík 2013, bls. 434-435.

Af þeim svörum sem bárust mér í tilefni af athuguninni virðist Reykjavíkurborg vera eina sveitarfélagið af þeim sem óskað var upplýsinga frá sem hefur sett sér slíka málstefnu. Önnur sveitarfélög, sem athugunin náði ekki til, kunna hins vegar að hafa gert hið sama. Mér er þannig t.d. kunnugt um að Dalvíkurbyggð hafi sett sér málstefnu sem samþykkt var á fundi sveitarstjórnar 19. febrúar 2019.

Í ljósi þess að viðfangsefni þessarar athugunar er að kanna hvernig háttáð er réttarstöðu fólks hér á landi sem ekki er mælt á íslensku í samskiptum við stjórnvöld er ástæða til að vekja athygli á því álitamáli hversu heppileg sú þróun er að lög mæli fyrir um að stjórnvöld skuli setja fram stefnur í stað beinna reglna um skyldur stjórnvalda varðandi réttindi borgaranna. Slíkt fyrirkomulag og sú óvissa sem því fylgir um þýðingu fyrirheita og annars sem fram kemur í slíkum stefnum um þjónustu við borgarana gerir einnig eftirlitsaðilum, eins og umboðsmanni Alþingis, erfitt um vik að sannreyna hvort viðkomandi hafi í raun átt kost á þjónustu í samræmi við lög.

2.3 Reglur stjórnsluréttarins

2.3.1 Skráðar og óskráðar reglur stjórnsluréttar

Þegar einstaklingur sem ekki skilur íslensku leitar til stjórnvalds getur reynt á hvaða kröfur ýmsar reglur stjórnsluréttarins, bæði skráðar og óskráðar, gera til stjórnvaldsins í þeim samskiptum. Ef til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun í málinu í skilningi stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. 2. mgr. 1. gr. þeirra, fer eftir stjórnslulögum hvaða skyldum stjórnvöld þurfa að fylgja við málsmeðferðina. Hvað annars konar mál og erindi borgaranna varðar verður að hafa í huga að þar getur reynt á hliðstæðar reglur og lögfestar eru í stjórnslulögnum og þá á óskráðum grundvelli, eða svonefndar meginreglur stjórnsluréttarins. Þessar reglur hafa víðtækara gildissvið en stjórnslulögin og geta því gilt um störf stjórnvalda að öðru leyti.

Sem dæmi um þær reglur stjórnsluréttarins sem geta haft þýðingu við það umfjöllunarefni sem þessi athugun tekur til má helst nefna:

Leiðbeiningarskylda stjórnvalda

Þegar stjórnvöld eiga í samskiptum við einstaklinga sem ekki skilja íslensku hefur grundvallarþýðingu að þeim er skylt, eftir því sem tilefni er til, að leiðbeina aðila máls, sbr. 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Reglan byggir auk þess á óskráðri meginreglu stjórnsluréttar sem hefur víðtækara gildissvið. Stjórnvöldum ber á grundvelli leiðbeiningarskyldunnar að veita þeim sem til þeirra leitar nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerta starfssvið þeirra.

Af leiðbeiningarskyldunni leiðir að stjórnvöldum ber m.a. að veita leiðbeiningar um:

- hvaða réttarreglur gilda á viðkomandi sviði,
- hvernig meðferð mála er venjulega hagað,
- hvaða gögn aðila ber að leggja fram,
- hversu langan tíma það taki venjulega að afgreiða mál,
- og aðstoða við að fylla út eyðublöð sé um þau að ræða.

Þá er mælt fyrir um almenna leiðbeiningarskyldu í 2. mgr. 14. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Lög nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

2. mgr. 14. gr.

Starfsmanni er skylt að veita þeim sem til hans leita nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar, þar á meðal að benda þeim á það, ef svo ber undir, hvert þeir skuli leita með erindi sín.

Í sérlægum kann enn fremur að vera kveðið á um sérstaka leiðbeiningarskyldu stjórnvalds þar sem eftir atvikum eru gerðar auknar kröfur til leiðbeininga þess. Sem dæmi um slíkt ákvæði má nefna 37. gr. laga nr. 100/2007, um almannatryggingar.

Lög nr. 100/2007, um almannatryggingar

37. gr. Leiðbeiningarskylda.

Tryggingastofnun ríkisins skal kynna sér aðstæður umsækjenda og greiðsluþega og gera þeim grein fyrir rétti þeirra samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum er stofnunin starfar eftir, reglugerðum settum á grundvelli laganna og starfsreglum stofnunarinnar. Við meðferð máls skulu staða og réttindi umsækjanda eða greiðsluþega skoðuð heildstætt. Stofnunin skal leiðbeina umsækjanda um réttarstöðu hans, þau gögn sem þurfa að fylgja umsókn og um framhald málsins.

Tryggingastofnun skal upplýsa umsækjendur og greiðsluþega um heimildir stofnunarinnar til vinnslu persónuupplýsinga. Skal þar koma fram frá hverjum stofnuninni er heimilt að afla upplýsinga, um hvaða upplýsingar er að ræða og í hvaða tilgangi unnið er með þær.

Nú varðar erindi ekki starfssvið stofnunarinnar og skal það þá framsent á réttan stað svo fljótt sem auðið er og viðkomandi leiðbeint eftir því sem unnt er.

Þegar einstaklingur sem ekki talar eða skilur íslensku leitar til stjórnvalds, hvort sem það er með munnlegri fyrirspurn eða skriflegu erindi, leiðir af framangreindu að það þarf að meta hverju sinni hvort tilefni er til að veita upplýsingar á öðru tungumáli en íslensku. Við mat á því hversu rík leiðbeiningarskylda stjórnvalda er þarf að líta til atvika þess máls sem er undir, og jafnvel þess málaflokks sem er til skoðunar, sem og þeirra hagsmuna og réttinda sem eru

undirbyggjandi.¹² Þótt leiðbeiningarskylda stjórnvalda samkvæmt 1. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga taki almennt til tilvika þegar einstaklingur leitar sjálfur eftir aðstoð eða upplýsingum sem snerta starfssvið viðkomandi stjórnvalds þá kunna einnig að hvíla skyldur á stjórnvaldinu til að veita leiðbeiningar að eigin frumkvæði. Ef stjórnvald verður þess áskynja að aðili máls sé í villu eða geri sér ekki grein fyrir mikilvægum atriðum sem varða hagsmuni hans, t.d. vegna erfiðleika við að tjá sig og skilja, getur hvílt á því skylda til að vekja athygli aðila á þeim atriðum eða leiðréttá misskilning. Markmiðið ætti ávallt að vera að koma í veg fyrir að hagsmunir skerðist vegna vankunnáttu hans eða mistaka.

Markmið leiðbeiningarskyldunnar er m.a. að gera málsaðila kleift að gæta réttar síns og halda málum sínum fram gagnvart stjórnvöldum á sem auðveldastan og virkastan hátt, hvort sem hann talar og skilur íslensku eða ekki. Dæmi um þetta er að leiðbeint sé um kæru-leiðir innan stjórnsýslunnar þegar ákvarðanir eru birtar. Þegar sleppir sérstökum lögbundnum leiðbeiningum eins og í því tilviki má almennt orða það svo að því ríkari sem hagsmunir borgarans eru, því meiri kröfur eru gerðar til stjórnvalda að þessu leyti, m.a. til þess hversu ítarlegar og nákvæmar leiðbeiningarnar þurfa að vera.¹³ Leiðbeiningarskylda stjórnvalda getur því verið ríkari þegar samskipti við stjórnvaldið eru forsenda þess að aðilar geti rækt lögmæltar skyldur sínar og fái notið lögbundinna réttinda.¹⁴ Við framkvæmd leiðbeiningarskyldunnar þarf líka að hafa í huga að leiðbeiningar stjórnvalda koma að litlu gagni ef sá sem á að fá þær skilur ekki það tungumál sem þær eru settar fram á.

Rannsóknarreglan

Stjórnvöld eru ábyrg fyrir því að mál séu nægjanlega upplýst áður en þau taka ákvörðun. Liður í því er að starfsmenn þeirra skilji þær upplýsingar sem hafa þýðingu fyrir mál sem eru til meðferðar eða eru á málefnasviði þeirra. Um ábyrgð stjórnvalda að þessu leyti fer eftir rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga sem gildir við töku stjórnvaldsákvarðana en reglan byggir auk þess á óskráðri meginreglu sem hefur víðtækara gildis-svið.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993

10. gr. Rannsóknarreglan.

Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.

Þegar í hlut á aðili sem ekki skilur eða er mældur á íslensku getur þannig reynt á rannsókn stjórnvalda, t.a.m. ef starfsmenn stjórnvaldsins skilja ekki þær upplýsingar sem eru hluti af máli aðila og geta haft þýðingu við úrlausn málsins og/eða aðili skilur ekki það sem fram fer

¹² Sjá til hliðsjónar Pál Hreinsson: „Leiðbeiningarskylda stjórnvalds við meðferð stjórnsýslumáls“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2007, bls. 19-20.

¹³ Sbr. til hliðsjónar umfjöllun í ársskýrslu umboðsmanns til Alþingis 2012, bls. 15.

¹⁴ Sjá til hliðsjónar álit mitt frá 3. desember 2014 í máli nr. 7775/2013.

í tengslum við málið.¹⁵ Í samræmi við þetta er almennt hægt að leggja til grundvallar að þegar mál hefst að frumkvæði stjórnvalds séu skyldur þess til að leiðbeina og upplýsa málið almennt ríkari en þegar mál hefst að frumkvæði aðila sjálfs. Á það sérstaklega við þegar til greina kemur að taka ákvörðun sem varðar mikilsverða hagsmuni viðkomandi og varða réttindi hans og skyldur og/eða er íþyngjandi fyrir hann.¹⁶ Ég tek fram að ekki er þó útilokað að stjórnvöld geti gert kröfu um að þau gögn sem aðili leggur fram á öðrum tungumálum séu þýdd af hálfu aðila, t.a.m. ef þau varða mál sem hefst að frumkvæði aðila sjálfs með umsókn, en slíkt verður þó ávallt að meta með hliðsjón af atvikum og eðli málsins.

Það ræðst síðan af eðli stjórnsýslumáls og þeirri réttarheimild sem er grundvöllur ákvörðunar hvaða upplýsinga þarf að afla til þess að rannsókn teljist fullnægjandi. Má þar nefna að ef stjórnvald telur efni erindis óljóst, t.d. út af erfiðleikum við að skilja aðila málsins eða gögn frá honum, ber því á grundvelli leiðbeiningarskyldu sinnar að fá úr því skorið eftir þeim leiðum sem tiltækar eru og með sanngirni má ætlast til af því. Þá er almennt talið að ef aðili máls færir ekki fram þau gögn og upplýsingar sem ætlast má til af honum þegar taka á stjórnvaldsákvörðun beri viðkomandi stjórnvaldi að kynna honum hvaða gögn og upplýsingar skortir og leiðbeina honum um afleiðingar þess ef þær berast ekki. Ef gögn eru ekki fullnægjandi til að t.d. umsókn aðila verði metin á grundvelli skilyrða fyrir meðferð umsóknarinnar kann að leiða af leiðbeiningarskyldu og rannsóknarreglu stjórnsýslulaganna að stjórnvaldi beri að leiðbeina honum um að leggja fram viðbótarupplýsingar.¹⁷ Að sama skapi þarf stjórnvald að tryggja að þær upplýsingar sem tilheyra viðkomandi stjórnsýslumáli séu til staðar og það hafi undir höndum allar upplýsingar sem hafa efnislega þýðingu eða tengsl við málið og tryggja að þær liggi fyrir, sbr. m.a. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.

Andmælaréttur

Auk þeirra skyldna sem hvíla á stjórnvöldum á grundvelli leiðbeiningarskyldunnar og rannsóknarreglunnar þurfa stjórnvöld jafnframt að huga almennt að þeim sjónarmiðum sem búa að baki andmælarétti aðila þegar þau eiga í samskiptum við einstaklinga sem ekki skilja íslensku, sbr. IV. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Eitt meginmarkmið andmælareglunnar í 13. gr. laganna er að aðili máls skuli eiga kost á því að gæta réttar síns og hagsmuna með því að kynna sér gögn máls, tjá sig um efni þess og

¹⁵ Páll Hreinsson. Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð, bls. 435. Sjá til hliðsjónar John Vogter: *Forvaltningsloven*. 3. útg. Kaupmannahöfn 2001, bls. 215 og Sten Bønsing: „Forvaltningssproget – hvilket sprog taler forvaltningen?“. *Ugeskrift for retsvæsen* 2006, bls. 275-278.

¹⁶ Páll Hreinsson. Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð, bls. 435.

¹⁷ Sbr. t.d. álit mitt frá 24. mars 2017 í máli nr. 8898/2016. Að sama skapi hefur verið gengið út frá því í EES-rétti að stjórnvöld geti kafið málsaðila um upplýsingar sem þörf er á við úrlausn mála ef mál byrjar að frumkvæði aðila og varðar einhverja grein fjórfrelsisins. Á hinn bóginn geta stjórnvöld almennt ekki tekið ákvörðun sem er aðila í óhag á þeim grundvelli einum að hann hafi ekki lagt fram upplýsingar ef stjórnvaldið getur aflað þeirra frá stjórnvaldi í öðru EES-ríki. Óskráðar meginreglur stjórnsýsluréttar Evrópuréttarins geta því í sumum tilvikum kallað á virkari rannsóknarskyldu stjórnvalda en leiðir almennt af 10. gr. stjórnsýslulaga, sbr. Pál Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð*, bls. 512-513. Þar vísar Páll einnig til umfjöllunar hjá Niels Fenger: *Forvaltning og Fællesskab. Om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret: Konfrontation og frugtbar sameksistens*. Kaupmannahöfn 2004, bls. 315.

framkomnar upplýsingar og koma að frekari upplýsingum um málsatvik áður en stjórnvald tekur ákvörðun í máli hans. Andmælarétturinn er líka með vissum hætti nátengdur rannsóknarreglunni því að upplýsingar sem aðili máls veitir vegna andmæla, og þá stundum vegna ábendingar frá stjórnvaldi um að þörf sé á sérstökum skýringum eða upplýsingum, geta verið mikilvægur þáttur í rannsókn máls.

Andmælaréttur aðila kann að hafa litla þýðingu fyrir aðila ef hann skilur ekki máls-skjölin, t.d. skýringar og upplýsingar sem stjórnvaldið hefur aflað vegna málsins, eða ef stjórnvaldið skilur ekki það tungumál sem aðilinn notar í samskiptum sínum þegar hann nýtir sér þann rétt sem hann hefur til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Þær skyldur sem hvíla á stjórnvöldum að tryggja að aðili geti í reynd nýtt sér andmælarétt sinn geta því leitt til þess að samskipti þurfi að einhverju leyti að fara fram á tungumáli sem hann skilur.¹⁸

Svarreglan og skýrleikareglan

Stjórnvöld verða að meta hverju sinni með hvaða hætti þau svara erindum borgaranna að efni til, þ. á m. ef þeim berast erindi á öðrum tungumálum en íslensku, og þá með hliðsjón af atvikum máls, m.a. til að geta ákveðið í hvaða farveg eigi að leggja málið. Stjórnvöld verða almennt að svara þeim skriflegu erindum sem þeim berast, á hvaða formi sem þau eru, nema ljóst sé af erindinu að ekki er ætlast til að því sé svarað eða að aðili sætti sig við munnleg svör. Þetta leiðir af þeirri óskráðu reglu sem gildir um störf stjórnvalda og hefur verið nefnd svarreglan. Þá verður að hafa í huga að hin óskráða grundvallarregla stjórnsýsluréttarins sem nefnd hefur verið skýrleikareglan felur í sér að ákvarðanir stjórnvalda og tilkynningar þeirra sem beint er til borgaranna verða jafnan að vera eins skýrar og glöggar að efni til og kostur er.¹⁹ Segja má að sambærileg sjónarmið búi að baki 10. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks ták máls, þar sem mælt er fyrir um málfarsstefnu ríkis og sveitarfélaga. Þar segir að mál það sem notað er í starfsemi ríkis og sveitarfélaga eða á vegum þeirra skuli vera vandað, einfalt og skýrt.²⁰

Birtingarreglan

Þegar til stendur að birta ákvörðun fyrir einstaklingi og ljóst er að hann skilur ekki íslensku getur stjórnvald þurft að huga að því með hvaða hætti honum er tilkynnt um ákvörðunina. Í þessum efnun minni ég á að í 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga er lögfest sú meginregla sem nefnd hefur verið birtingarreglan. Í efni hennar felst að eftir að stjórnvald hefur tekið ákvörðun skal hún tilkynnt aðila máls nema það sé augljóslega óþarft.²¹ Í 20. gr.

¹⁸ Sjá til hliðsjónar Sten Bønsing: „Forvaltningssproget“. Í ritinu *Festskrift til Claus Haagen Jensen*, Kaupmannahöfn 2007, bls. 95-96.

¹⁹ Sjá t.d. álit mitt frá 5. nóvember 2013, í máli nr. 7144/2012.

²⁰ Í athugasemdum við ákvæðið segir að í starfsemi ríkis og sveitarfélaga sé sjálfsgagt að allur almenningur skilji það tungutak sem notað er í textum sem eiga að vera aðgengilegir öllum, svo sem í lögum og öðrum almennum fyrir-mælum, í dómum og úrskurðum dómstóla, í úrlausnum stjórnvalda og við aðrar ákvarðanir sem fyrirsvarsmenn stjórnvalda taka. Sjá þingskjal 870 á 139 löggjafarþingi 2010-2011.

²¹ Sjá t.d. álit mitt frá 10. apríl 2015 í máli nr. 8140/2014.

stjórnsýslulaga er ekki mælt fyrir um sérstakan birtingarhátt og því ekki unnt að leggja til grundvallar að á stjórnvöldum hvíli almenn skylda til að birta allar ákvarðanir skriflega. Í athugasemdum við 20. gr. frumvarps þess er varð að stjórnsýslulögum nr. 37/1993 er þó tekið fram að telja verði með tilliti til réttaröryggis að eðlilegt sé að íþyngjandi ákvarðanir séu tilkynntar skriflega þar sem því verður við komið.²²

Þó ekki séu gerðar sérstakar formkröfur um svör stjórnvalda við erindum borgaranna þá er í 20. gr. stjórnsýslulaganna að finna sérstakt ákvæði um skyldur stjórnvalda til að veita skriflegar leiðbeiningar m.a. um rétt aðila til að fá ákvörðun rökstudda, kæruehimild og frest til að bera mál undir dómstóla. Samkvæmt framangreindu getur aðili máls óskað eftir að stjórnvald rökstyðji ákvörðun í máli hans og í 22. gr. stjórnsýslulaga er að finna ákvæði um efni rökstuðnings. Ákvörðun einstaklings um hvort hann nýti sér þau réttaröryggisúrræði sem sett hafa verið til að veita borgurunum tiltekna vernd, t.d. með stjórnsýslukæru, ræðst af þeim rökstuðningi sem liggur til grundvallar stjórnvaldsákvörðun. Sama gildir um kvörtun til umboðsmanns Alþingis eða annarra eftirlitsaðila með starfsemi stjórnsýslunnar. Birting ákvarðana og kæruleiðbeininga á tungumáli sem aðili skilur kann því að hafa verulega þýðingu fyrir hann þannig að hann geti í framhaldinu gætt að hagsmunum sínum og réttindum.

Vandaðir stjórnsýsluhættir

Þótt í gildandi lögum séu ekki almenn bein ákvæði um að borgarar sem leita til stjórnvalda eigi rétt á að eiga í samskiptum við íslensk stjórnvöld á öðrum tungumálum en íslensku er ekki þar með sagt að stjórnvöld geti komið sér undan því að eiga þessi samskipti á tungumáli sem borgarinn skilur. Bæði koma þar til áður nefndar málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins og stjórnsýslulaga og vandaðir stjórnsýsluhættir. Ég hef áður fjallað um að ég telji það í betra samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti ef stjórnvöld leitast við að koma til móts við óskir þeirra sem til þeirra leita um svör á tungumáli sem þeir skilja.²³

Margt af því sem talið er falla undir vandaða stjórnsýsluhætti lýtur beint að samskiptum stjórnvalda við borgarana og miðar að því að viðhalda því trausti sem stjórnvöld verða að njóta hjá almenningi til að geta rækt hlutverk sitt sem skyldi. Í því felst t.d. að stjórnvöld gæti að kurteisi, lipurð og tillitssemi í samskiptum sínum við borgarana við framsetningu upplýsinga. Almennt mætti orða það svo að stjórnsýslan eigi að vera vinsamleg og tillitssöm, eins opin og gegnsæ og unnt er, skapa traust og vera skilvirk og skipulögð. Sum þessara sjónarmiða endurspeglast jafnframt í þeim starfsskyldum sem hvíla á opinberum starfsmönnum lögum samkvæmt og önnur varpa ljósi á hugmyndir um það hvað felst í góðri þjónustu og geta því auk annarra reglna stjórnsýsluréttarins komið til skoðunar þegar lagt er mat á samskipti stjórnvalda við einstaklinga sem ekki eru mæltir á íslensku.

²² Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3300.

²³ Sbr. til hliðsjónar bréf mitt frá 19. mars 2007, í máli nr. 4937/2007.

2.3.2 Norrænn stjórnsluréttur

Í ljósi þeirra álitafna sem hér eru til umfjöllunar er rétt að nefna að í nágrennalöndum okkar hefur í framkvæmd verið litið svo á að tiltekna skyldur hvíli á stjórnvöldum á grundvelli almennra reglna stjórnsluréttarins um að stjórnvöldum beri í samskiptum við einstaklinga sem ekki eru mæltir á opinber mál þeirra landa að gera nauðsynlegar ráðstafanir, t.d. með samskiptum á öðru tungumáli, þýðingum eða túlkun. Markmiðið er þá að einstaklingurinn skilji þau svör og ákvarðanir sem hann fær frá stjórnvöldum og geti komið að nauðsynlegum skýringum af sinni hálfu til stjórnvalda. Ég nefni þetta hér þar sem íslenskur stjórnsluréttur og stjórnslulögin byggja að stærstum hluta á fyrirmyndum og hliðstæðum réttarreglum, þ.m.t. óskráðum meginreglum, og fylgt er t.d. í Danmörku og Noregi og á er byggt um þessar skyldur stjórnvalda þar. Þrátt fyrir þennan sameiginlega bakgrunn þeirra réttarreglna sem hér reynir á fæ ég ekki séð miðað við athuganir mínar að hér á landi hafi stjórnvöld almennt túlkað þær reglur stjórnsluréttarins og stjórnslulaganna sem lýst var að framan, um skyldur þeirra í samskiptum við þá sem ekki skilja íslensku, með hliðstæðum hætti og gert er í þeim löndum sem íslenskur stjórnsluréttur sækir fyrirmyndir til.

Sem dæmi má nefna að í dönsku stjórnslulögunum er, eins og í íslensku stjórnslulögunum nr. 37/1993, ekki að finna ákvæði sem mæla fyrir um beina skyldu stjórnvalda í tengslum við tungumálanotkun, túlkun eða þýðingar. Það hefur þó verið talið leiða af reglunni um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda²⁴ og rannsóknarreglunni²⁵ að sú skylda hvíli á stjórnvöldum að tryggja að þeir sem leita til stjórnslunnar og eru ekki mæltir á dönsku geti skilið það sem fer fram í tengslum við mál þeirra og jafnframt að stjórnvaldið skilji þau samskipti. Af því leiðir að sú skylda getur eftir atvikum hvílt á dönskum stjórnvöldum á þessum lagagrundvelli að kalla til túlk eða láta þýða tiltekið efni.²⁶

²⁴ Orðalag 1. mgr. 7. gr. dönsku stjórnslulaganna (leiðbeiningarskylda) er hliðstætt ákvæði 1. mgr. 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 en ákvæðið er svohljóðandi: „En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.“

²⁵ 25. gr. dönsku stjórnslulaganna.

²⁶ Sjá *Vejledning om forvaltningsloven*, Justistministeriets vejledning frá 4 desember 1986. Í álitum umboðsmanns danska þjóðþingsins hefur komið fram að almennt þurfi stjórnvöld að tryggja að þau séu fær um að skilja og að þau séu skilin af þeim sem til þeirra leita með mál sem heyrir undir starfssvið viðkomandi stjórnvalds. Eftir atvikum þurfi stjórnvöld, ef nauðsynlegt er, að veita viðkomandi túlka- og/eða þýðingapjónustu og þá honum að kostnaðarlausu. Í tilteknu máli (FOB nr. 1990.240) taldi umboðsmaður danska þjóðþingsins t.a.m. að það samræmdist betur sjónarmiðum sem lægju til grundvallar leiðbeiningarskyldunni, hliðstæðri þeirri í 7. gr. stjórnslulaga, að skriflegar leiðbeiningar stjórnvalda væru annaðhvort veittar á tungumáli sem viðkomandi skilur eða að hann fái leiðbeiningar með öðrum hætti á tungumáli sem hann skilur. Í álitinu er einnig tekið fram að samkvæmt almennum grundvallarreglum stjórnsluréttarins hvíli ákveðnar skyldur á stjórnvöldum að tryggja að útlendingar skilji erindi þeirra. Rétt er að geta þess að dönsku stjórnslulögin höfðu ekki tekið gildi þegar atvik þessa máls áttu sér stað en sambærileg skylda var talin hvíla á stjórnvaldinu á grundvelli óskráðrar leiðbeiningarreglu. Sjá einnig til hliðsjónar Sten Bønsing: „Forvaltningsproget“. Í ritinu *Festskrift til Claus Haagen Jensen*, Kaupmannahöfn 2007, bls. 94-98 og sama höfund: *Almindelig forvaltningsret*. 3. útg. Kaupmannahöfn 2013, bls. 268. Sjá jafnframt Niels Fenger: *Forvaltningsret*. Kaupmannahöfn 2018, bls. 391-392.

Með sama hætti og í Danmörku er ekki að finna bein ákvæði í norsku stjórnslulögunum²⁷ um þýðingar og túlkun í samskiptum við borgarana, fyrir utan einstakar almennar reglur um skrifleg og munnleg samskipti.²⁸ Í norsku stjórnslulögunum kemur þó fram að ekki sé heimilt að láta barn aðstoða við túlkun. Undantekningar geti þó verið í neyðartilvikum, t.d. ef það varðar líf eða heilsu, eða að slíkt teljist forsvaranlegt með hliðsjón af hagsmunum barnsins og atvikum sem eru undir.²⁹ Eins og í dönskum rétti hafa reglur stjórnsluréttarins um leiðbeiningarskyldu og rannsóknarskyldu verið túlkaðar þannig að af þeim leiði að á stjórnvöldum geti hvílt sú skylda að kalla til túlk eða þýða efni í stjórnslumáli þar sem aðili skilur ekki norsku.³⁰

Til samanburðar má nefna að ný stjórnslulög tóku gildi í Svíþjóð árið 2018.³¹ Þar er mælt fyrir um að stjórnvöld skuli nota túlk og sjá um að þýða efni ef þess gerist þörf til að tryggja réttindi aðila máls þegar stjórnvaldið á í samskiptum við einhvern sem ekki skilur sænsku. Að sama skapi skal stjórnvald nota túlk og gera efni skjala aðgengilegt þegar það á í samskiptum við einhvern sem hefur takmarkaða getu til að sjá, heyra eða tjá sig.³² Ákvæðið er því víðtækara en svo að það taki eingöngu til þeirra sem ekki skilja sænsku heldur tekur það einnig til þeirra sem eiga af einhverri ástæðu í erfiðleikum með að tjá sig í samskiptum við stjórnvöld.

Í finnsku stjórnslulögunum er jafnframt mælt fyrir um skyldu til að kalla til túlk eða þýða skjöl í málum sem hefjast að frumkvæði stjórnvalda, ef aðili skilur ekki sænsku eða finnsku.³³ Í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir að það fari fram mat á því eftir eðli málsins hvort hægt sé að túlka yfir á mál sem aðilinn getur skilið. Í öðrum tilvikum þegar mál hefjast að frumkvæði aðila getur stjórnvaldið kallað til túlk eða látið þýða efni ef það er nauðsynlegt til að aðili geti gætt réttar síns.³⁴

²⁷ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (*forvaltningsloven*). Sjá nánar umfjöllun í NOU (Norges offentlige utredninger 2019:5) Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), 2019, bls. 178- 182.

²⁸ Þó eru í gildi almennar reglur um málnotkun í þjónustu opinberra aðila í lögum nr. 5/1980, om målbruk i offentlig tjeneste. Þar mál helst nefna 1., 5. og 6. gr. laganna. Þá eru í gildi sérstök lög um samísku, sbr. lög nr. 56/1987, frá 12. júní 1987, um Sametinget og andre samiske rettsforhold.

²⁹ Sbr. 11. gr. og 17. gr. norsku stjórnslulaganna.

³⁰ NOU (Norges offentlige utredninger 2019:5) Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), 2019, bls. 176-178.

³¹ Sbr. Förvaltningslag (2017:900). Í Svíþjóð eru í gildi lög um sænska tungu, sbr. Språklagen (2009:600).

³² Tolkning och översättning:

13 § En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.

En myndighet ska under samma förutsättningar använda tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

³³ Sbr. 26. gr. laganna. Í Finnlandi eru jafnframt í gildi spráklag nr. 423/2003. Í lögunum er mælt fyrir um rétt borgaranna til að nota finnsku og sænsku í samskiptum við stjórnvöld. Þá eru í gildi lög um samísku, frá 15. desember 2003, nr. 1080.

³⁴ NOU (Norges offentlige utredninger 2019:5) Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven), bls. 178.

2.4 Fjölbjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins

2.4.1 Norrænir samningar

Ljóst er að staða ríkisborgara annarra Norðurlanda til að nota sitt eigið tungumál í samskiptum við stjórnvöld hér á landi er nokkuð önnur en annarra erlendra ríkisborgara í ljósi norræna tungumálasamningsins sem hefur verið fullgiltur af hálfu Íslands.³⁵ Tilgangur samningsins er að auðvelda norrænum ríkisborgurum að nota eigin tungu í samskiptum við yfirvöld og aðrar opinberar stofnanir. Þannig ber yfirvaldi eða stofnun að leitast við að gera norrænum ríkisborgara kleift að nota sitt eigið tungumál í samskiptum sínum við hinn opinbera aðila, sé þess nokkur kostur. Samningurinn gildir bæði um munnleg og skrifleg samskipti við yfirvöld og aðrar opinberar stofnanir, þó ekki samskipti símleiðis, sbr. 1. gr. samningsins.

Norræni tungumálasamningurinn

2. gr.

Samningsríkin skuldbinda sig til að stuðla að því að ríkisborgari samningsríkis geti eftir þörfum notað eigin tungu í samskiptum við yfirvöld og aðrar opinberar stofnanir í öðru samningsríki. Auk samskipta við dómstóla á þetta sérstaklega við um samskipti við opinbera aðila, svo sem heilbrigðis-, félagsmála- og barnaverndaryfirvöld svo og vinnumarkaðs-, skatta-, lögreglu- og skólayfirvöld.

Í málum sem eru til meðferðar hjá dómstólum eða öðrum opinberum stofnunum skulu þessar stofnanir eftir því sem frekast er kostur hlutast til um að útvega ríkisborgara samningsríkis nægilega þjónustu túlks eða þýðanda. Í sakamálum skulu ríkisborgarar ávallt fá nauðsynlega aðstoð túlks.

Þá skal kostnaður við túlkun eða þýðingu í málum sem greind eru í 2. gr. greiðast af hinu opinbera. Þóknun túlks vegna máls sem sætir opinberri ákæru skal ávallt greiðast af hinu opinbera, sbr. 3. gr. samningsins.³⁶

Í Danmörku hefur samningurinn verið skýrður með þeim hætti að hann gildi einkum þegar ætlunin er að taka ákvörðun um rétt eða skyldu aðila. Af því leiðir að samningurinn er t.d. almennt ekki talinn gilda um þjónustu hins opinbera. Þá hefur verið talið að sú skylda sem hvílir á stjórnvöldum að þessu leyti geti verið takmörkuð við möguleika þeirra á að standa undir þeim kröfum sem þar eru gerðar, t.d. að það sé yfirhöfuð mögulegt að útvega túlk sem getur þýtt yfir á viðkomandi tungumál.³⁷

³⁵ Samningur Norðurlandanna um rétt norrænna ríkisborgara til að nota eigin tungu í öðru norrænu landi. Samningurinn er á milli Íslands, Danmerkur, Finnlands, Noregs og Svíþjóðar og var fullgiltur af Íslands hálfu samkvæmt ályktun Alþingis 18. mars 1987, sbr. auglýsingu 494/1987, um norræna tungumálasamninginn. Samningurinn tekur til íslensku, dönsku, finnsku, norsku og sænsku. Færeysku, grænlensku og samísku var bætt við samninginn árið 2003, sbr. auglýsingu nr. 27/2003 í C-deild Stjórnartíðinda.

³⁶ Sjá til hliðsjónar Pál Hreinsson: *Málsmeðferð stjórnvalda*. Reykjavík 2019, bls. 146.

³⁷ Vejledning om forvaltningsloven, bls. 23-25. Justitsministeriets vejledning 11740 frá 4. desember 1986. Sótt 29. júní 2020 á slóðinni: <http://www.krim.dk/undersider/straffuldbyrdelse/sagsbehandling-straffuldbyrdelse/vejledning-11740-december-1986.pdf>. Sjá einnig Pál Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð*, bls. 437 og Pál Hreinsson: *Málsmeðferð stjórnvalda*, bls. 146.

Þá hafa ákvæði Norðurlandasamnings um félagslega aðstoð og félagslega þjónustu jafnframt lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 66/1996, um heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að staðfesta fyrir Íslands hönd Norðurlandasamning um félagslega aðstoð og félagslega þjónustu. Í 5. gr. samningsins kemur fram að ríkisborgari norræns lands eigi rétt á að nota íslensku, dönsku, finnsku, norsku eða sænsku þegar hann sendir stjórnvaldi í öðru norrænu landi skrifleg erindi í einstökum málum sem varða rétt til félagslegrar aðstoðar eða félagslegrar þjónustu. Í slíkum málum skuli hlutaðeigandi stjórnvald sjá til þess að einstaklingurinn fái nauðsynlega aðstoð túlks eða þýðingar á þessum tungumálum sé þess þörf.

2.4.2 Mannréttindasáttmáli Evrópu

Fullgilding Íslands og lögleiðing á Mannréttindasáttmála Evrópu felur í sér að við meðferð mála eru handhafar ríkisvaldsins skuldbundnir til að virða þau réttindi sem sáttmálinn tryggir. Þessar skuldbindingar hvíla m.a. á stjórnvöldum við úrlausn og meðferð einstakra stjórnslumála.³⁸ Í dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins hefur verið talið að í sumum efnisákvæðum sáttmálans felist kröfur til stjórnvalda um vandaða málsmeðferð sem geti komið til skoðunar við mat á því hvort brotið sé á efnislegum réttindum sáttmálans.³⁹

Í þessu samhengi má benda á 8. gr. sáttmálans um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu. Með hliðsjón af þeirri víðtæku vernd sem stefnt er að með ákvæðinu hefur það verið túlkað á þá leið að í því felist ákveðnar kröfur til málsmeðferðar stjórnslunnar, m.a. til réttlátrar málsmeðferðar.⁴⁰ Af hálfu dómstólsins hefur t.d. verið áréttað að í 8. gr. sáttmálans felist ákveðnar kröfur til meðferðar forsjármála sem verði að tryggja að foreldrar geti tekið þátt í meðferð máls með þeim hætti að hagsmunum þeirra sé borgið þegar litið sé til málsmeðferðarinnar í heild, m.a. að þau hafi virk tækifæri til að skýra afstöðu sína til málsins.⁴¹ Í því kann að felast að stjórnvald verði að tryggja að málsaðili fái aðstoð við þýðingar og túlkun ef viðkomandi hefur ekki skilning á því tungumáli sem meðferð stjórnslumáls fer fram á.⁴² Þá er ljóst að þær kröfur sem dómstóllinn hefur gert til málsmeðferðar stjórnvalda eru ekki einskorðaðar við mál þar sem reynir á hagsmuni eins og þessa, t.d. í fjölskyldumálum, heldur má sjá sams konar kröfur til málsmeðferðar í annars konar málum, t.d. á sviði skipulagsmála.⁴³

³⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð*, bls 55.

³⁹ Páll Hreinsson: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð*, bls 55.

⁴⁰ Sjá t.d. dóma Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Jovanovic gegn Svíþjóð*, 22. október 2015, mál nr. 10592/12, mgr. 53 og MDE, *M.L. gegn Noregi*, 7. september 2017, mál nr. 43701/14, mgr. 26 og MDE, *McMichael gegn Stóra-Bretlandi*, 24. febrúar 1995, mál nr. 16424/90, mgr. 87 og 91.

⁴¹ Sjá t.d. dóma Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Strand Lobben og aðrir gegn Noregi*, 10. september 2019, mál nr. 37283/13, mgr. 212 og MDE, *W gegn Stóra-Bretlandi*, 8. júlí 1987, mál nr. 9749/82, mgr. 64.

⁴² Þessi skylda leiðir þó ekki til þess að málsaðili eigi í slíkum aðstæðum almennt rétt á hjálp frá faglærðum túlki. Jon Fridrik Kjølbro: *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: for praktikere*. 4. útg., Kaupmannahöfn 2017, bls. 835. Sjá til hliðsjónar dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, *Kearns gegn Frakklandi*, 10. janúar 2008, mál nr. 35991/04, mgr. 85-92.

⁴³ Dæmi eru um að dómstóllinn hafi gert þá kröfu að stjórnvöld tryggðu að nægar upplýsingar lægju fyrir til að þau gætu metið hvort eðlilegs jafnvægis hefði verið gætt milli þeirra efnahagslegu sjónarmiða að heimila næturflug frá tilteknum flugvelli og þeirra áhrifa sem hljóðmengun frá slíkum flugum hefði á réttindi sem tryggð eru af

Önnur ákvæði sáttmálans veita jafnframt ákveðna vísbendingu um að það geti verið þýðingarmikill þáttur í réttlátri málsmeðferð að aðili geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri og tileinkað sér gögn máls á tungumáli sem hann skilur. Má þar nefna 2. mgr. 5. gr. sáttmálans þar sem fram kemur að hver sá maður sem tekinn er höndum skuli án tafar fá vitneskju, á máli sem hann skilur, um ástæðurnar fyrir handtökunni og um sakir þær sem hann er borinn. Jafnframt má geta þess að í e-lið 3. mgr. 6. gr. sáttmálans er mælt fyrir um rétt sakbornings til að fá ókeypis aðstoð túlks ef hann skilur hvorki né talar málið sem notað er fyrir dómi.⁴⁴

Af framangreindu má ráða að af mannréttindasáttmála Evrópu geti leitt að gerðar séu kröfur til þess að aðila sé við ákveðnar aðstæður veitt tungumálaaðstoð við meðferð stjórn-sýslumáls sem kann að fela í sér inngríp stjórnvalda í mannréttindi viðkomandi.

2.4.3 EES-réttur

EES-samningurinn hefur ekki að geyma almenn ákvæði um hvernig haga skuli meðferð stjórn-sýslumála þar sem reynir á beitingu reglna sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins. Við meðferð slíkra mála skal beita málmeðferðarreglum íslensks stjórn-sýsluréttar að svo miklu leyti sem sérreglur verða ekki leiddar af EES-rétti.⁴⁵

Aðildarríki EES verða þó m.a. að tryggja að innlendar stjórn-sýslureglur stuðli að skilvirkri framkvæmd EES-réttar og geri það ekki ómögulegt eða óhóflega erfitt að nýta réttindi sem leiða af EES-samningnum.⁴⁶ Jafnframt hafa ákveðnar óskráðar meginreglur Evrópuréttar verið mótaðar í réttarframkvæmd og sækja lagagrundvöll sinn m.a. til sameiginlegra stjórn-skipunar-hefða aðildarríkjanna og þeirra alþjóðlegu mannréttindasamninga sem þau hafa undir-gengist.⁴⁷ Slíkar óskráðar meginreglur setja bæði fram lágmarkskröfur til málsmeðferðar stjórn-sýslumáls sem og efnisreglur, m.a. jafnræðisreglu, meðalhófsreglu og um lagavissu, og ætla má að þær geti í ákveðnum tilvikum gilt í stjórn-sýsluframkvæmd við beitingu EES-samningsins og þeirra reglna sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt á grundvelli hans.⁴⁸

sáttmálanum. Sjá dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, Hatton og aðrir gegn Stóra-Bretlandi, 8. júlí 2003, mál nr. 36022/97, mgr. 116-129.

⁴⁴ Sjá t.d. dóm Mannréttindadómstóls Evrópu, MDE, Kamasinski gegn Austurríki, 19. desember 1989, mál nr. 9783/82. Í stjórn-sýslumálum þar sem möguleiki er á að stjórn-sýsluviðurlögum verði beitt kunna skilyrði 6. gr. sáttmálans einnig að koma til sjálfstæðrar skoðunar. Telja má víst að t.a.m. ef aðili er sakaður um refsiverða háttsemi sé honum óskýlt að afhenda gögn sem leitt geta til sakfellingar hans til stjórnvalda sem fara með rannsókn á meintum brotum hans á grundvelli 6. gr. sáttmálans. Sjá Pál Hreinsson: *Stjórn-sýsluréttur - Málsmeðferð*, bls. 55.

⁴⁵ Páll Hreinsson: *Stjórn-sýsluréttur - Málsmeðferð*, bls. 51.

⁴⁶ Páll Hreinsson: *Stjórn-sýsluréttur - Málsmeðferð*, bls. 52-53. Sjá t.d. *forúrskurð Evrópu-dómstólsins í máli C-378/10, VALE Építési, ECLI:EU:C:2012:440*, mgr. 48.

⁴⁷ Þótt óskráðu meginreglurnar hafi að mestu verið mótaðar af Evrópu-dómstólnum þá má ætla að þær gildi einnig að miklu leyti í EES-rétti, m.a. á grundvelli 6. gr. EES-samningsins og 2. mgr. 3. gr. samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Sjá *forúrskurð Evrópu-dómstólsins í máli C-349/07, Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746*, mgr. 33 og 36.

⁴⁸ Páll Hreinsson: *Stjórn-sýsluréttur - Málsmeðferð*, bls. 52-53.

Rétturinn til réttlátrar málsmeðferðar er ein óskráðra meginreglna Evrópuréttar. Þáttur í réttlátri málsmeðferð tengist t.d. andmæla- og upplýsingarétti aðila máls. Í samræmi við þá meginreglu verður aðili stjórnslumáls almennt að hafa haft tækifæri til að skýra afstöðu sína til þeirra upplýsinga sem stjórnvöld byggja ákvörðun sína á og vera gefinn nægur tími til slíks.⁴⁹ Jafnframt verði ákvörðun að vera nægilega ítarleg og skýr til að sá aðili sem hún beinist að geti skilið innihald og áhrif ákvörðunarinnar og gætt hagsmuna sinna.⁵⁰ Með hliðsjón af þeim kröfum sem leiða af meginreglunni um réttláta málsmeðferð kann stjórnvöldum að vera skylt undir ákveðnum kringumstæðum að gera aðila stjórnslumáls kleift að gæta réttinda sinna að EES-rétti á tungumáli sem hann hefur tök á.

Þessu til stuðnings má benda á að önnur óskráð meginregla Evrópuréttar er meginreglan um lagavissu. Í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins hefur því verið slegið föstu að stjórnvöld verði að ganga úr skugga um í ákveðnum málum að meginreglan um lagavissu sé ekki brotin vegna mistaka sem rakin verða til þess að málsaðili skildi ekki tungumálið sem ákvörðun var tilkynnt honum á.⁵¹ Skylda kann því eftir atvikum að hvíla á stjórnvöldum á grundvelli EES-samningsins að ganga úr skugga um að málsaðili hafi tök á því tungumáli sem notað er til að tilkynna honum um ákvörðun sem byggist á reglum sem innleiddar hafa verið í íslenskan rétt á grundvelli EES-samningsins.⁵²

Aftur á móti er ljóst að aðilar stjórnslumáls geta þurft að vera reiðubúnir til að eiga samskipti við stjórnvöld á því tungumáli er lög þess aðildarríkis gera ráð fyrir. Í máli C-490/04 komst Evrópudómstóllinn t.a.m. að þeirri niðurstöðu að það væri hindrun á réttinum til frjálsra þjónustuviðskipta að þýsk lög krefðust þess af byggingarfyrirtækjum að þau skiluðu m.a. launaseðlum og verksamningum til stjórnvalda á þýsku. Hins vegar taldi dómstóllinn að réttlæta mætti hindrunina á grundvelli almannahagsmuna um vernd launafólks þar sem stjórnvöldum yrði gert mjög erfitt, jafnvel ómögulegt, að sinna eftirlitsskyldum sínum með skilvirkum hætti ef fyrirtæki gætu afhent gögn á tungumálum sem starfsfólk stjórnvalda hefði almennt ekki kunnáttu á. Jafnframt gengi hindrunin ekki lengra en nauðsynlegt væri enda t.a.m. einungis gerð krafa um að tiltekin skjöl, sem almennt væru stutt og í stöðluðu formi, væru þýdd.⁵³ Skýrt er af dómaframkvæmd að takmarka megi þau réttindi sem leiða af óskráðum meginreglum Evrópuréttar í þágu almannahagsmuna að því gefnu að ekki sé um að ræða slík íþyngjandi

⁴⁹ Sjá forúrskurð Evrópudómstólsins í máli C-349/07, *Sopropé*, ECLI:EU:C:2008:746, mgr. 36-37.

⁵⁰ Sjá forúrskurði Evrópudómstólsins í málum nr. 115/81 og 116/81, *Adoui og Cornuaille*, EU:C:1982:183, mgr. 13 og í máli C-184/16, *Ovidiu-Mihăiță Petrea gegn Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotis*, ECLI:EU:C:2017:684, mgr. 70.

⁵¹ Niels Fenger: *Forvaltning & Fællesskab: Om EU-rettens betydning for den almindelige forvaltningsret: Konfrontation og frugtbar sameksistens*. Kaupmannahöfn 2004, bls. 395. Sjá til hliðsjónar forúrskurð Evrópudómstólsins í máli C-66/74, *Farrauto*, ECLI:EU:C:1975:18, mgr. 6.

⁵² Páll Hreinsson: *Stjórnsluréttur - Málsmeðferð*, bls. 851.

⁵³ *Dómur Evrópudómstólsins í máli C-490/04, Framkvæmdastjórn ESB gegn Þýskalandi*, ECLI:EU:C:2007:430, mgr. 68-69 og 70-80.

afskipti að brotið sé gegn grunninntaki þeirra málsmeðferðarréttinda sem þeim er ætlað að tryggja aðila máls.⁵⁴

Á grundvelli framangreinds kann við meðferð stjórnslumáls, þar sem reynir á réttindi samkvæmt EES-samningnum, að þurfa að gefa aðila tækifæri á að gæta réttinda sinna á öðru tungumáli en íslensku til að hann geti með virkum hætti tryggt réttindi sín undir EES-samningnum.

⁵⁴ Sjá t.d. *forúrskurði Evrópudómstólsins í máli C-166/13, Mukarubega, EU:C:2014:2336*, mgr. 53 og *í máli C-249/13, Boudjlida, EU:C:2014:2431*, mgr. 43.

3 Athugun á samskiptum stjórnvalda við einstaklinga sem ekki eru mæltir á íslensku

3.1 Nánari afmörkun athugunar

Með athugun þessari hef ég, eins og áður sagði, að meginstefnu haft það að markmiði að draga fram stöðu einstaklinga sem ekki eru mæltir á íslensku í samskiptum við stjórnvöld hér á landi með hliðsjón af þeim lögum og reglum sem afmarka skyldur stjórnvalda í þessum efnum, sbr. umfjöllun í 2. kafla, og eftir atvikum framkvæmd stjórnvalda eins og hún hefur birst í svörum til mín af þessu tilefni. Markmiðið er því ekki að fjalla um eða taka afstöðu til einstakra mála sem hafa verið til meðferðar hjá stjórnvöldum heldur er þeim dæmum sem nefnd eru hér á eftir ætlað að varpa ljósi með almennum hætti á tiltekin álitaefni sem geta komið upp í samskiptum stjórnvalda við borgarana þegar þeir skilja ekki íslensku, og þá einkum út frá sjónarhóli borgarans.

Með framangreint í huga tel ég tilefni til að draga hér á eftir fram þau atriði sem ég staldraði við vegna athugunar minnar. Þegar vísað er til einstakra tilvika er það gert í dæmaskyni og hafa verður í huga að athugunin með fyrirspurnum til stjórnvalda var framkvæmd á fyrri hluta árs 2018 og sú staða sem lýst er í svörum þeirra kann því að hafa tekið breytingum. Ég tek þó fram að þau erindi sem hafa borist skrifstofu minni að undanfögnu, bæði í formi kvartana og munnlegra fyrirspurna, benda ekki til þess að verulegar breytingar hafi almennt orðið á starfsháttum stjórnvalda að þessu leyti frá árinu 2018. Sú athugun sem gerð var hjá stjórnvöldum gefur mér tilefni til þess að draga tvennt sérstaklega fram:

- Annars vegar tel ég að tiltekin afstaða og framkvæmd stjórnvalda hér á landi veki upp spurningar um hvort þau hugi í öllum tilvikum nægilega vel að þeim skyldum sem á þeim hvíla með hliðsjón af þeim kröfum sem leiða eða kunna að leiða af núgildandi lagaumhverfi og gerðar eru til málsmeðferðar þeirra.
- Hins vegar virðist framkvæmd stjórnvalda á þessu sviði vera sundurleit sem undirstrikar í einhverjum tilvikum óljósan lagagrundvöll þessara mála og/eða skort á að þar sé mælt fyrir um inntak skyldna stjórnvalda til að veita aðstoð og leiðbeiningar þegar þau eiga í samskiptum við einstaklinga sem ekki skilja íslensku.

3.2 Aðstoð túlks og þýðingar

3.2.1 Framkvæmd stjórnvalda

Við athugun mína óskaði ég eftir upplýsingum um fyrirliggjandi verklag hjá stjórnvöldum þegar einstaklingur sem ekki skilur íslensku leitar til viðkomandi stjórnvalds. Þá var spurt hvernig brugðist er við erindum sem berast á öðru tungumáli og hvernig almennti upplýsingagjöf væri háttað. Af svörum stjórnvalda til mín í tilefni athugunarinnar má ráða að algengara sé en áður að stjórnvöld eigi í samskiptum við einstaklinga sem ekki skilja íslensku og hjá flestum virðist þörf fyrir þýðingar og túlkun hafa aukist verulega á síðustu árum.⁵⁵

⁵⁵ Í svari skóla- og frístundasviðs Reykjavíkurborgar kemur t.d. fram að nemendur í skólum borgarinnar með annað móðurmál en íslensku séu rúmlega 3500 talsins, af minnst 97 þjóðernum og tali yfir 70 tungumál.

Af svörum þeirra stjórnvalda sem athugunin tók til er ljóst að viðbrögð stjórnvalda við beiðnum aðila um túlkajónustu eru með misjöfnun hætti. Þannig virtist almennt veitt túlkajónusta hjá velferðar- og fjölskyldusviðum sveitarfélaga kæmi fram beiðni þess efnis, viðkomandi að kostnaðarlausu. Átti það einkum við í tilviki stærri sveitarfélaga.⁵⁶ Ég tek sem dæmi að ekki varð annað séð en að stefna Reykjavíkurborgar í þessum málaflokki tæki mið af því að taka vel á móti fólki sem þangað leitaði og aðstoða eftir því sem kostur væri ef viðkomandi gæti ekki tjáð sig á íslensku. Þá má nefna að svör bæði Kópavogsbæjar og Reykjanesbæjar virtust bera merki um að þar væri jafnframt leitast við að koma til móts við þennan hóp.⁵⁷ Í þessum efnunum þarf þó að hafa í huga að á tilteknum sviðum sem eru á forræði sveitarfélaga er mælt fyrir um að stjórnvöldum beri skylda til að tryggja að viðkomandi skilji það sem fram fer í tengslum við mál þeirra, t.a.m. í leikskóla- og grunnskólalögum, þar sem mælt er sérstaklega fyrir um aðstoð túlks í samskiptum foreldra og skólayfirvalda. Hins vegar er ljóst að stefna þeirra í þessum málum og sú þjónusta sem er veitt er oft ekki einskorðuð við slík sérlagaákvæði heldur virðist almennt taka til annarra málaflokka líka, eins og t.d. félagsþjónustu.

Á hinn bóginn voru dæmi um að stjórnvöld veittu ekki túlkajónustu. Við athugunina komu fram dæmi um slíkt. Þannig kom t.d. fram í svari sjúkratryggingastofnunar að ekki væri veitt túlkajónusta hjá stofnuninni. Þá mátti ráða af svörum sýslumannsembættanna að þau veittu almennt hvorki túlkajónustu né létu þýða gögn heldur leiðbeindu einstaklingum um að útvega sér slíka þjónustu á eigin kostnað, sbr. t.d. svör sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Af svörum sýslumannsembættanna varð jafnframt ráðið að helst reyndi á samskipti við einstaklinga sem ekki skilja íslensku á fjölskyldusviðum þeirra. Þannig sagði t.d. í svari sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu að mest reyndi á þörf fyrir túlkun og þýðingar við fyrirtöku mála, þ.e. bókuð samtöl við aðila máls, við meðhöndlun mála á grundvelli barnalaga og hjúskaparlaga en einnig í öðrum málaflokkum. Tekið var fram að viðtöl gætu farið fram á ensku, væri þess óskað. Hefði aðili hvorki vald á íslensku né ensku beindi sýslumaðurinn því til hans að útvega túlk til að liðsinna við samtalið og væri kostnaðurinn þá greiddur af aðila sjálfum. Sýslumaður hefði greitt fyrir þjónustu túlks í undantekningartilvikum þegar talið væri að slík

Í svari Tryggingastofnunar er tekið fram að aukin þátttaka erlends vinnuafls á íslenskum vinnumarkaði hafi til muna aukið þörf fyrir túlkajónustu og þýðingar. Þetta hafi haft þau áhrif á stofnunina að lengri tími geti liðið þar til að niðurstaða fái í mál einstaklinga. Að sama skapi er tekið fram í svari sjúkratryggingastofnunar að síðustu ár hafi borið enn meira á því að erlendir einstaklingar sem leiti til stofnunarinnar tali eða skilji ekki heldur ensku.

Af svörum kærunefndar útlendingamála verður jafnframt ráðið að verkefni nefndarinnar leiði til þess að nokkuð mikil þörf sé á túlkajónustu og þýðingum í starfsemi hennar. Þörfin sé þó mismunandi eftir því hver sé staða aðila máls samkvæmt þeim lagagrundvelli sem stofnunin starfi eftir.

⁵⁶ Sem dæmi má nefna að í svari velferðarsviðs Reykjanesbæjar kemur fram að sé þörf á og óski íbúi eftir túlkajónustu við meðferð máls sé beiðni um slíkt almennt samþykkt. Í svari velferðarsviðs Kópavogsbæjar segir að skjólstaðingum sviðsins sé ávallt boðin túlkajónusta í viðtölum þegar ljóst sé að viðkomandi tali hvorki íslensku né ensku. Af hálfu Vinnuálastofnunar kemur fram að stofnunin hafi nýtt sér aðkeypta túlka- og þýðingajónustu geti starfsmenn ekki leyst úr málum sjálfir og ef eftir því er leitað.

⁵⁷ Þess ber að geta að samkvæmt frétt frá Hagstofu Íslands 2. desember 2019 voru innflytjendur 50.272 hinn 1. janúar 2019 eða 14,1% mannfjöldans. Þá bjuggu 63,6% allra innflytjenda á landinu á höfuðborgarsvæðinu og 26,6% þeirra á Suðurnesjum. [Sótt 29. júní 2020.] Fréttina má nálgast hér:

[https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/innflytjendur/.](https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/innflytjendur/)

þjónusta væri óhjákvæmileg og ekki fært að leggja það á aðila máls að útvega og kosta þjónustuna. Þannig hefði túlkur liðsinnt við eftirlit, vegna umgengni, viðtal við barn, sáttmeðferð og viðtöl vegna umsagnar samkvæmt 74. gr. barnalaga nr. 73/2006 í alls átta málum á árunum 2016 og 2017. Svör sýslumanna til mín eru í samræmi við sjónarmið sem hafa komið fram í almenntri umfjöllun á undanförunum misserum þessu tengdu, þ.e. að afstaða embættanna byggist á að hvergi í lögum sé kveðið á um skyldu sýslumanns til að kalla til eða útvega fólki sem ekki talar íslensku túlk þeim að kostnaðarlausu þegar fólk leitar til embættisins.⁵⁸ Þar var m.a. vísað til bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá 2001 sem nánar verður fjallað um hér á eftir.

Samkvæmt upplýsingum sem fram komu í svari þáverandi félags- og jafnréttismálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi um túlkþjónustu fyrir innflytjendur, m.a. vegna nauðsynlegra samskipta við starfsmenn sýslumannsembætta,⁵⁹ tók innanríkisráðuneytið árið 2011 til athugunar fyrirkomulag embættanna varðandi túlkþjónustu þegar aðili máls er af erlendu bergi brotinn og getur ekki átt samskipti við sýslumann eða fulltrúa hans vegna málsins. Fram kom að nokkur embætti kváðust greiða fyrir túlkþjónustu. Tæplega helmingur embættanna vísaði til bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá árinu 2001 sem hafði verið beint til allra sýslumanna varðandi túlkþjónustu í sífja- og lögræðismálum.

Í bréfi ráðuneytisins, dags. 9. apríl 2001, kemur fram að embætti sýslumannsins í Reykjavík hefði sent ráðuneytinu fyrirspurn um skyldu sýslumanna til að láta fólki í té túlkþjónustu við meðferð sífja- og lögræðismála. Ráðuneytið vilji nota þetta tækifæri til að benda á nokkur atriði sem varða túlkþjónustu við málsmeðferð hjá embættunum almennt. Þar segir:

„Hvergi í lögum er mælt fyrir um skyldu sýslumanna til að túlka á erlend tungumál fyrir aðila stjórnssýslumála, þeim að kostnaðarlausu. Það er mat ráðuneytisins að það verði að skilja 7., 13. og 20. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 þannig að skylda stjórnvalds samkvæmt þessum greinum takmarkist við samskipti á íslensku. Hefði Norðurlandasamningurinn um rétt norrænna ríkisborgara til að nota eigin tungu í öðru norrænu landi, sem öðlaðist gildi árið 1987, annars litla þýðingu.

Þegar málshefjandi er ekki mælandi á íslensku virðist því einfaldlega mega gera honum ljóst að ekki sé tekið við erindum á erlendum tungumálum, nema svo vel vilji til að starfsmenn embættisins hafi þau á valdi sínu.

Þegar sá sem krafa í máli beinist gegn getur ekki gert sig skiljanlegan við þann sem fer með viðkomandi mál, er það á hans eigin ábyrgð að útvega túlk vegna málsins og verður hann ella að sæta því að lögmæltur réttur hans til leiðbeiningar stjórnvalds, andmæla, birtingar og rökstuðnings gagnist honum ekki. Í undantekningartilvikum kann þó að vera rétt að fá túlk á kostnað viðkomandi embættis svo ljúka megi málum. Slík aðstaða gæti t.d. komið upp við fyrirtöku samkvæmt 25. gr. aðfararlaga.

Ráðuneytinu er kunnugt um að í framkvæmd hafa sýslumenn beitt þessum sjónarmiðum af sveigjanleika og hefur verið leitast við að fá fólk til að útvega sjálft túlk en í einhverjum mæli hafa embættin liðsinnt fólki að þessu leyti þegar það hefur ekki tekist, einkum þegar harkalegt hefur þótt að láta viðkomandi bera hallann af því að geta ekki útvegað þessa aðstoð. Slíkur sveigjanleiki hlýtur að mega teljast nauðsynlegur, ekki síst þegar fjallað er um viðkvæma málaflokka á borð við sífja- og lögræðismál.“

⁵⁸ Sbr. t.d. frétt á ruv.is frá 24. júlí 2019: <https://www.ruv.is/frett/ber-ekki-ad-kalla-til-tulk-i-vidkvaemum-malum>.

⁵⁹ Sjá 148. löggj.þ. 2017-2018, þskj. 1376 – 642. mál.

Árið 2011 gaf velferðarráðuneytið út skýrslu um túlkabjónustu til innflytjenda þar sem m.a. er birt niðurstaða úttektar á túlkabjónustu hjá opinberum aðilum. Í skýrslunni er vísað til svara sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu þar sem fram kom að þegar ekki væri stofnað til mála að frumkvæði sýslumanns, heldur leitaði fólk t.d. til sífjæðildar, þá liti embættið svo á að það skuli sjálft útvega túlk ef þörf er á. Fram kom að þessi skilningur hefði verði staðfestur af dómsmálaráðuneytinu.

3.2.2 Inntak þeirra skyldna sem hvíla á stjórnvöldum

Almennur og matskenndur lagagrundvöllur

Eins og rakið er í 2. kafla er ljóst að í íslenskum lögum eru ekki almenn ákvæði um rétt þeirra einstaklinga sem ekki skilja íslensku í samskiptum við stjórnvöld til að fá svör á tungumáli sem þeir skilja og eftir atvikum túlk. Sérstök ákvæði um slíkan rétt eru þó í einstökum lögum, t.d. í grunnskólalögum. Í kaflanum var einnig bent á að öndvert við þá túlkun sem fylgt er t.d. í Danmörku og Noregi, þeim löndum sem við sækjum fyrirmyndir til að íslenskum stjórnisýslurétti, hafa reglur um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, rannsóknarreglan og fleiri reglur um málsmeðferð í stjórnisýslunni ekki verið framkvæmdar þannig að umrædd skylda stjórnvalda leiði af þeim. Ég tek það fram að þrátt fyrir þessa framkvæmd, og það að sú athugun sem ég gerði á þessum málum bendi ekki til þess að stjórnvöld hafi almennt hugað að þessu inntaki umræddra reglna stjórnisýsluréttarins að þessu leyti, er það afstaða mín að skýra verði þessar reglur þannig að stjórnvöld þurfi að lágmarki að tryggja í samskiptum við einstaklinga sem ekki skilja íslensku að þeim sé ljóst og þeir skilji efni þeirra svara og ákvarðana sem þeir fá.

Hvað sem þessu líður verður ekki fram hjá því litið að sá lagagrundvöllur sem stjórnvöld búa við hér á landi um þessi mál leiðir til þess að almennt eiga einstaklingar ekki beinan og skýran rétt að lögum til þess að eiga í samskiptum við stjórnvöld á öðrum tungumálum en íslensku og þar með á því tungumáli sem þeir óska eða skilja, fyrir utan norræna ríkisborgara sem byggja rétt sinn á norrænum samningum þess efnis. Ekki er t.d. kveðið á um með beinum hætti í stjórnisýslulögum hvaða kröfur eru gerðar til málsmeðferðar stjórnvalda þegar viðkomandi skilur ekki íslensku. Þá hljóðar regla 2. mgr. 9. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls, aðeins á um að stjórnvöld skuli „leitast við að tryggja að sá sem skilur ekki íslensku geti fengið úrlausn erinda sinna og tileinkað sér efni skjala og skilríkja sem skipta hann máli“. Vissulega eru þess dæmi að stjórnvöld reyni eins og kostur er, og þá gjarnan vegna tungumálabekkingar í hópi starfsmanna, að liðsinna þeim sem ekki skilja íslensku og veita þeim svör á því máli sem þeir skilja. Í ljósi þeirrar afstöðu sem birtist í svörum stjórnvalda til mín í tilefni af þessari athugun, þar sem því er borið við að engar skyldur hvíli almennt lögum samkvæmt á stjórnvöldum til að veita svör á öðru tungumáli en íslensku, túlkabjónustu eða þýða upplýsingar, þá tel ég tilefni til að minna á eftirfarandi.

Góð samskipti og upplýsingamiðlun eru forsenda þess að stjórnisýslukerfið sé skilvirk og að stjórnvöld geti með góðu móti uppfyllt þær skyldur sem á þeim hvíla. Þar ber að hafa í huga að hlutverk stjórnvalda er að framfylgja þeim lögum sem Alþingi setur og tryggja að

borgararnir fá þann rétt sem lög kveða á um hverju sinni þar sem getur reynt á mikilsverða hagsmuni þeirra með ýmsum hætti. Við meðferð mála þar sem einstaklingur á í hlut sem ekki skilur íslensku þurfa stjórnvöld ávallt að hafa í huga þær reglur sem gilda um störf þeirra og geta haft þýðingu við mat á því með hvaða hætti þau þurfa að leysa úr einstökum málum. Málsmeðferð stjórnvalda þarf því m.a. að taka mið af því að tryggja réttindi borgaranna sem eru undirliggjandi hverju sinni. Það verður almennt ekki gert nema stjórnvöld meti hverju sinni hvort þörf sé á aðstoð tólks, hvaða tungumál skal nota í samskiptum þannig að aðili geti skilið það sem fram fer og efni svara sem stjórnvöld láta frá sér, hvaða hagsmunir og réttindi eru undir hverju sinni og þá hversu langt skyldur þeirra ná í þessu sambandi, eins og nánar var rakið í 2. kafla.

Þá tel ég tilefni til að áréttta að við setningu laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknaðs, var gengið út frá því að meginreglan væri sú að íslenska væri notuð í opinberri stjórnarsýslu. Engu að síður má af ákvæðum laganna og lögskýringargögnum ráða að lagt hafi verið upp með að stjórnvöld þurfi að leitast við að aðstoða þá einstaklinga sem leita til stjórnvalda en skilja ekki íslensku þannig að þeir geti fengið úrlausn erinda sinna og tileinkað sér efni upplýsinga sem skipta þá máli. Í lögskýringargögnum kemur m.a. fram að frumvarpið feli í sér stefnuviðmið sem átti að fylgja eftir á einstökum málefnasviðum og brýnt væri að útfæra hið fyrsta þjónustustig umræddra réttinda í sérlögum. Frá því löggin voru sett verður þó ekki séð að gerðar hafi verið breytingar á öðrum lögum til að koma til móts við þessi stefnuviðmið eða þau dæmi sem nefnd voru, nema í einu tilviki.⁶⁰

Þá má nefna að þrátt fyrir að sett hafi verið málstefna fyrir Stjórnarráð Íslands á grundvelli laga um stjórnarráðið, og gert ráð fyrir því í sveitarstjórnarlögum að sveitarstjórnir móti sveitarfélögum málstefnu, og slíkt geti að einhverju marki tryggt einstaklingum sem leita til stjórnarsýslunnar slíka aðstoð, eru þau stefnuviðmið nokkuð almenn og ná ekki til stjórnarsýslunnar í heild. Af því leiðir jafnframt að samskipti borgaranna og stjórnvalda byggja á mismunandi grundvelli allt eftir því hvert þeir leita innan stjórnkerfisins, t.a.m. milli ráðuneyta og sjálfstæðra stjórnvalda og svo einstakra sveitarfélaga, jafnvel þótt þar reyni á sambærileg eða jafnvel sömu mál hjá mismunandi stjórnvöldum.

Ég minni á að þrátt fyrir tilkomu þessara ákvæða í lögum um stöðu íslenskrar tungu, lögum um Stjórnarráð Íslands og í sveitarstjórnarlögum, sem öll voru sett árið 2011, og þá miklu breytingu sem orðið hefur á íbúasamsetningu á Íslandi m.t.t. skilnings og notkunar á íslensku á síðustu tveimur áratugum, er í svörum hluta stjórnvalda vegna þessara mála enn vísað til bréfs dóms- og kirkjumálaráðuneytisins frá árinu 2001 um að hvergi sé í lögum mælt fyrir um, í því tilviki sýslumanna, skyldu til að túlka á erlend tungumál fyrir aðila stjórnarsýslumáls honum að kostnaðarlausu. Þarna er líka alfarið litið framhjá þeim skyldum sem telja verður að hvíli á stjórnvöldum að þessu leyti á grundvelli hinna almennu reglna stjórnarsýsluréttarins sem og stjórnarsýslulaga þegar þau eiga við. Þvert á móti er þar byggt á að af tilteknum ákvæðum stjórnarsýslulaga leiði að skylda stjórnvalda takmarkist við samskipti á íslensku og vísað til þess

⁶⁰ Sbr. lög nr. 15/2016, um fullnustu refsinga.

að annars hefði norræni tungumálasamningurinn litla þýðingu. Með vísan til þess sem áður er rakið um inntak reglna stjórnásluréttarins verður ekki séð á hvaða grundvelli þessi túlkun ráðuneytisins byggði, sem sýslumenn vísa til, eða hvernig norræni tungumálasamningurinn geti leitt til þess að túlka eigi reglur stjórnáslulaganna með þessum hætti. Þeim samningi er eingöngu ætlað að auðvelda norrænum ríkisborgurum að nota eigin tungu í samskiptum við stjórnvöld auk þess sem stjórnvöld kunna að eiga í samskiptum við einstaklinga sem tala önnur tungumál en hin norrænu. Við þetta bætist að norræni samningurinn var fullgiltur af Íslands hálfu árið 1987 en stjórnáslulögin voru samþykkt á Alþingi árið 1993. Við setningu þeirra var tekið fram að þau hefðu að geyma lágmarksreglur og að sérákvæði sem gerðu minni kröfur til stjórnvalda þokuðu fyrir hinum almennu ákvæðum laganna.⁶¹ Þess utan er rétt að benda á að þrátt fyrir að sýslumenn hafi í svörum til mín vísað til þessa bréfs ráðuneytisins frá árinu 2001 þá hefur í svörum dómsmálaráðuneytisins til mín vegna málsins komið fram að ráðuneytið geti ekki útilokað, vegna krafna um leiðbeiningarskyldu og rannsóknarskyldu, að það kunni að reynast nauðsynlegt að kalla til túlk í þeim tilvikum þegar til stendur að ljúka afgreiðslu máls með stjórnvaldsákvörðun. Þetta undirstrikar að mínu áliti nauðsyn þess að stjórnvöld, og þá ef þörf krefur með aðkomu Alþingis, taki skýrari afstöðu til þess hvernig eigi almennt að mæta þörfum þeirra sem ekki skilja íslensku í samskiptum þeirra við íslenska stjórnáslu.

Misræmi í framkvæmd stjórnvalda

Eins og bent hefur verið á er réttarstaðan í nágrennalöndum okkar að mörgu leyti skýrari þegar reynir á skyldur sem hvíla á stjórnvöldum í samskiptum við borgarana, og jafnvel þótt þar sé, t.d. í Danmörku og Noregi, byggt á túlkun á hinum almennu reglum stjórnásluréttarins og stjórnáslulaganna. Við endurskoðun stjórnáslulaganna í Svíþjóð og Finnlandi á síðustu árum hefur verið farin sú leið að skerpa með beinum ákvæðum í þeim lögum á inntaki skyldna stjórnvalda í þessum efnum, t.d. um rétt til túlkþjónustu. Bein ákvæði í lögum eru líka leið til þess að tryggja betra samræmi við framkvæmd þessara mála milli stjórnvalda. En hvað sem líður þessum mismunandi lagagrundvelli á Norðurlöndunum, eins og staðan er núna, er og hefur í þessum löndum verið gengið út frá því að tilteknar skyldur hvíli á stjórnvöldum, í samskiptum við þá sem ekki eru mæltir á tungumál viðkomandi lands, á grundvelli almennra reglna stjórnásluréttarins eins og leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu stjórnvalda og framkvæmd stjórnvalda tekið mið af því. Þrátt fyrir að sambærilegar reglur um málsmeðferð í stjórnáslunni hafi gilt hér á landi og stjórnáslulögin hafi komið til hér árið 1993 sjást þess varla merki að íslensk stjórnáslu hafi tileinkað sér þennan sama skilning á inntaki umræddra málsmeðferðarreglna þegar kemur að stöðu þeirra sem ekki skilja íslensku og í samskiptum við þá. Reyndar er þessi mismunur á viðhorfi til og túlkun á því hvaða meðferð mála þurfi að viðhafa í samræmi við hinar almennu stjórnáslureglur og stjórnáslulögin ekki einsdæmi þegar kemur að samanburði við hin Norðurlöndin. Hér á landi gætir þess gjarnan að þekkingu og það að samtvinna þessar reglur inn í starfsemi stjórnáslunnar skortir. Þegar reynir á t.d. reglur

⁶¹ Alþingistíðindi 1992, A-deild, bls. 3277.

stjórnsýslulaga sjást að mínu áliti of mörg dæmi um að þessar reglur, sem eru réttaröryggisreglur í þágu borgaranna og ætlað að bæta samskipti þeirra og stjórnsýslunnar, séu túlkaðar þrengra en efni standa til og reyndin er t.d. um hliðstæðar reglur í stjórnsýslunni á Norður-löndunum. Þar bendi ég t.d. á þau sjónarmið sem sett voru fram af dómsmálaráðuneytinu árið 2001 og enn er vísað til af hálfu sýslumanna þótt nú séu liðin nær 20 ár frá því bréfið var ritað, eins og nánar var rakið í kafla 3.2.2 hér að framan.

Af svörum stjórnvalda í tilefni af athugun minni verður jafnframt ekki annað ráðið en að í einhverjum tilvikum nálgist stjórnvöld hér á landi inntak þessara almennu reglna, þegar kemur að samskiptum við þá sem ekki skilja íslensku, með öðrum hætti en gert er á Norður-löndunum og ekki í samræmi við það sem ég tel að leiði af sambærilegum reglum hér á landi. Þessi staða virðist leiða til þess að tiltekin stjórnvöld líti svo á að engar lagaskyldur hvíli á þeim í þessum efnum, þ.e. þegar sérлагаákvæðum sleppir. Af þessari framkvæmd leiðir jafnframt að ekki verður séð að í öllum tilvikum sé tekið nægjanlegt mið af því hvaða hagsmunir og réttindi eru undir í viðkomandi málum heldur lagt nokkuð fortakslaust til grundvallar, óháð því máli sem er undir hverju sinni, t.d. að túlkaþjónusta sé ekki veitt á kostnað þessara stjórnvalda. Þessi staða leiðir til þess að ekki er metið hvort þörf sé á að kalla til túlk eða þýða upplýsingar með hliðsjón af atvikum málsins, þeim hagsmunum sem eru undirliggjandi og þeim málsmeðferðarreglum sem stjórnvöld þurfa að fylgja. Þetta leiðir jafnframt til þess að stjórnsýsluframkvæmd er mismunandi eftir því hvaða stjórnvald á í hlut þrátt fyrir að sambærileg mál kunni að vera undir.

Þrátt fyrir að í lögum sé ekki í öllum tilvikum mælt með beinum hætti fyrir um skyldur stjórnvalda til að veita túlkaþjónustu eða aðra aðstoð vegna samskipta við einstaklinga sem ekki skilja íslensku, og slíkt byggist á mati hverju sinni, tel ég tilefni til að áréttta að stjórnvöldum ber skylda til að eiga í samskiptum við borgarana og því grundvallaratriði að þau skilji þá aðila sem hlut eiga að máli og öfugt, m.a. til að tryggja að málsmeðferðarreglum sé fylgt, mál séu sett í réttan farveg og réttaröryggi borgaranna þannig tryggt. Stjórnvöld geta ekki litið fram hjá því að ákveðnar kröfur eru gerðar til málsmeðferðar þeirra, m.a. á grundvelli almennra reglna stjórnsýsluréttarins og á grundvelli fjölþjóðlegra samninga og sáttmála, eins og áður er rakið. Misbrestur á því að gætt sé að þeim málsmeðferðarreglum getur því leitt til þess að stjórnvald teljist hafa brotið gegn lögum og reglum sem um málsmeðferð þess gilda.

Kostnaður við aðstoð túlks eða þýðingar

Þegar álitaefni koma upp í tengslum við kostnað við meðferð mála hjá stjórnvöldum er meginreglan sú að þjónusta hins opinbera sé borgurunum að kostnaðarlausu nema sérstaklega sé mælt fyrir um annað í lögum. Á það getur t.d. reynt ef stjórnvöld telja rétt að gera að skilyrði eða setja þá kröfu að aðili standi straum af kostnaði við túlkaþjónustu eða þýðingar í samskiptum við hið opinbera. Í því sambandi þarf að huga að því að rannsókn máls er á ábyrgð stjórnvalda og þau þurfa því að tryggja að viðeigandi upplýsingar liggi fyrir í viðkomandi máli áður en þau leiða það til lykta. Auk þess þurfa þau að tryggja að aðili hafi fengið fullnægjandi leiðbeiningar og gæta að því að viðkomandi hafi fengið tækifæri til að tjá sig við meðferð

málsins. Það getur t.d. átt við ef um er að ræða upplýsingar sem skipta máli fyrir rannsókn málsins og þar með það stjórnsýslumál sem er til meðferðar og niðurstöðu þess eða að gætt sé að því að aðili hafi haft fullnægjandi upplýsingar og tækifæri til að koma athugasemdum sínum að. Þar þarf jafnframt að hafa í huga að ef gera á kröfur um að málsaðilar standi straum af kostnaði í tengslum við stjórnsýslumál þarf að gæta að jafnræði borgaranna.

Af framangreindu leiðir að stjórnvöld geta almennt ekki gert þá kröfu að kostnaður við stjórnsýslumál sem fellur til hjá stjórnvaldinu eða við meðferð þess á málinu, t.d. vegna þýðingar eða túlkabjónustu, sé greiddur af málsaðila nema lagaheimild standi til þess. Öðru máli gegnir um þann kostnað sem aðilinn hefur sjálfur af því að leggja mál sitt fyrir stjórnvald eða bregðast við máli af hálfu stjórnvalds, svo sem ef hann kýs að leita aðstoðar lögfræðings, túlka eða annarra sérfræðinga. Meginreglan er að aðilinn verður sjálfur að bera slíkan kostnað nema sérstök lagaheimild standi til þess að hann eigi kröfu á slíkum kostnaði eða hluta hans frá stjórnvöldum. Til þess að stjórnvaldið geti kafið aðila stjórnsýslumáls um greiðslu kostnaðar vegna meðferðar á máli hans eða bjónustu, og þá einnig í formi ákveðins gjalds, þarf stjórnvaldið að hafa til þess lagaheimild sem annaðhvort uppfyllir kröfur um bjónustugjöld eða skattlagningu. Ég tek það fram að sú athugun sem hér er fjallað um tók ekki til þess að draga saman upplýsingar um hvort slíkar gjaldtökuheimildir væru til staðar í lögum eða hvort stjórnvöld krefðu aðila stjórnsýslumála um greiðslu slíks kostnaðar.

Við athugun mína komu hins vegar fram upplýsingar um tilvik þar sem því var lýst að stjórnvaldið hefði áskilið að aðilinn sjálfur kallaði til túlk og bæri kostnað af honum og önnur þar sem gerð hefði verið krafa um að aðilinn legði fram þýðingu á gögnum sem hann hafði lagt fram á erlendu tungumáli en starfsmenn stjórnvaldsins skildu ekki. Þótt ekki sé hægt að útiloka að stjórnvald geti við tiltekna aðstæður gert kröfu um að aðili leggi mál sitt fyrir það með tilteknum hætti og á ákveðnu formi, sem kallar á að hann þurfi að kaupa bjónustu við þýðingu skjala sem hann leggur fram og aðstoð túlks við að koma máli sínu og sjónarmiðum á framfæri við stjórnvaldið, verður þó að gæta að því hvort í raun sé þar um að ræða lið í meðferð stjórnvaldsins á málinu og rannsókn þess sem stjórnvaldið á að bera kostnað af. Almennt eru líkur á því að þegar aðili stjórnsýslumáls kemur til fundar við stjórnvald til að veita upplýsingar eða skýringar þá sé það liður í upplýsingaöflun stjórnvaldsins vegna rannsóknar málsins og þar með hluti af þeirri meðferð málsins sem stjórnvaldið þarf að bera kostnað af.

Eins og áður hefur komið fram er ekki ætlunin með þessari athugun að taka einstök mál til skoðunar heldur varpa ljósi á þau álitamál sem rísa þegar kemur að samskiptum þeirra sem ekki skilja íslensku við stjórnvöld. Það atriði sem hér er fjallað um, þ.e. kostnaður sem stjórnvöld kunna að gera borgunum að bera vegna þýðinga og aðstoðar túlks í samskiptum við þau, gefur tilefni til þess að þau stjórnvöld sem fara þessa leið hugi að því hvort þau hafi fullnægjandi lagagrundvöll til þessara athafna sinna.

Gæði túlkabjónustu og þýðinga

Stjórnvöld hafa tiltekið svigrúm t.d. til að meta hvort og hvenær þörf er á aðstoð túlks eða láta þýða tiltekið efni og upplýsingar. Í þessum efnunum minni ég á að í athugasemdum

frumvarpsins að baki ákvæði því er varð að 9. gr. laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, kemur fram að rétt sé og eðlilegt að stjórnvöld meti það hverju sinni hvernig að skuli staðið, svo sem hvort starfsmenn geti leyst úr eða kalla þurfi til túlk.⁶² Þetta endurspeglar að við slíkt mat getur vaknað sú spurning hvort starfsmenn sjálfir hafi yfir að búa nægilegri þekkingu til að leysa úr því og/eða hvort óska þurfi eftir slíkri þjónustu frá sérfræðingi á umræddu sviði.

Ég nefni sem dæmi að í svari velferðarsviðs Reykjavíkurborgar í tilefni af athugun minni kom fram að það gerðist reglulega að þeir túlkar sem leitað væri til uppfylltu ekki þær kröfur sem gerðar væru til þeirra. Dæmi væru um að íslenskukunnáttu þeirra væri ábótavant og siða-reglum túlka ekki fylgt. Ekki væru til neinar reglur um menntun túlka á Íslandi þrátt fyrir að eftirspurn eftir þeim hafi aukist undanfarin ár. Hin opinbera umgjörð í kringum starfsemi túlka væri óljós. Ekki hefðu heldur verið settir upp verkferlar ef upp kæmi vafamál eða ágreiningur vegna vanhæfi túlka eða annað þess háttar.

Ég legg áherslu á að ef stjórnvald telur á annað borð tilefni til að kalla til túlk eða láta þýða tiltekið efni getur það jafnframt þurft að gæta að því að gæði túlkunar séu fullnægjandi miðað við eðli málsins og þá hagsmuni sem eru undir í málinu. Þrátt fyrir að tilteknir starfsmenn geti átt í almennum samskiptum við borgarana á öðrum tungumálum en íslensku þá er ekki þar með sagt að sá hinn sami hafi tök á að túlka eða þýða við allar aðstæður sem kunna að koma upp í störfum stjórnvalda. Á það sérstaklega við þegar ríkir hagsmunir og mikilsverð réttindi eru undir í málum fyrir viðkomandi aðila. Að sama skapi þarf að huga að því að þeir túlkar sem eru kallaðir til uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til þeirra og séu meðvitaðir um þær skyldur sem á þeim hvíla við meðferð stjórnsýslumála. Ef stjórnvald kallar á sérfræðing sér til aðstoðar við meðferð stjórnsýslumáls hvílir ábyrgðin á stjórnvaldinu að tryggja að sú ráðgjöf eða aðstoð uppfylli þau skilyrði sem til þeirra eru gerð og ekki sé vikið frá reglum um málsmeðferð sem gilda um slíkt mál.

Stjórnvöld bera eins og áður sagði ábyrgð á að rannsókn máls, þar sem til greina kemur að taka stjórnvaldsákvörðun, sé fullnægjandi. Við athuganir mínar á málum vegna samskipta þeirra sem ekki tala eða skilja íslensku við stjórnvöld hef ég séð dæmi og fengið ábendingar um að stjórnvald láti við það sitja að fjölskyldumeðlimur, vinfólk eða börn sinni því að túlka fyrir þann sem ekki er mæltur á eða skilur íslensku þegar stjórnvaldið aflar upplýsinga og skýringa sem eru liður í rannsókn þess á málinu. Hér verður að gera greinarmun á þeim tilvikum þegar einstaklingur sem ekki talar íslensku eða skilur ákveður sjálfur að fá aðstoð frá einhverjum sem hann þekkir eða er tengdur fjölskylduböndum við að koma erindi sínu á framfæri við stjórnvöld eða afla upplýsinga og fá leiðbeiningar. Þegar samskiptin eru að frumkvæði stjórnvaldsins eða liður í meðferð þess á máli er það afstaða mín að stjórnvöld verði að fara varlega, og þá aðeins ef ekki er kostur á að fá aðra aðstoð, svo sem vegna takmarkaðs tíma, í að fá aðstoð þeirra sem standa viðkomandi nærri til að túlka. Sérstaklega þarf að gæta varúðar

⁶² Sjá þskj. 870 á 139. löggjafarþingi 2010-2011.

þegar börn eiga í hlut og ég minni á að í norsku stjórnáskilum hefur verið farin sú leið að banna að börn séu notuð sem túlkar nema í mjög afmörkuðum neyðartilvikum.

Skráning mála

Af athugun minni á þeim gögnum og svörum sem mér bárust í tilefni af athuguninni þá virðist sem ákvarðanir um að verða við, eða eftir atvikum hafna, beiðni um túlkaþjónustu séu almennt ekki skráðar hjá stjórnvöldum.

Í þessu samhengi tel ég tilefni til að koma þeirri ábendingu á framfæri að samkvæmt 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 ber stjórnvöldum og öðrum sem lögin taka til, við meðferð mála þar sem taka á stjórnvaldsákvörðun, að skrá upplýsingar um m.a. helstu ákvarðanir um meðferð máls.

3.3 Afgreiðsla erinda á öðrum tungumálum en íslensku og birting úrlausna

3.3.1 Framkvæmd stjórnvalda

Við yfirferð mína á svörum stjórnvalda vakti það athygli mína að það virðast vera dæmi um að stjórnvöld geri það að skilyrði að erindi sem þeim berast séu á íslensku. Ég nefni sem dæmi að af þeim svörum og upplýsingum sem komu fram af hálfu úrskurðarnefndar velferðarmála vegna athugunar minnar, verður ekki annað ráðið en að nefndin hafi gert þá formkröfu að kærur til nefndarinnar væru á íslensku ella tæki hún þær ekki til meðferðar. Í lögum nr. 85/2015, um úrskurðarnefnd velferðarmála, er þó ekki mælt fyrir um slíkt skilyrði fyrir framlagningu kæru. Af svörum úrskurðarnefndar velferðarmála verður jafnframt ráðið að upphaflega hafi nefndin brugðist við kærum á erlendu tungumáli með frávísun sem birt var með úrskurði nefndarinnar. Nefndin hafi síðan breytt verklagi sínu þannig að nú sendi hún aðila bréf þar sem fram komi að nefndin taki ekki við kæru á öðru tungumáli en íslensku og viðkomandi beiðni um að senda kærana á íslensku. Að undangengnu slíku bréfi tilkynni nefndin aðila um þá ákvörðun um að kærana verði ekki tekin til meðferðar á þeim grundvelli að hún hafi ekki verið lögð fram á íslensku.

Af svörum stjórnvalda til mín virðast úrlausnir þeirra almennt vera á íslensku. Á það einnig við um lögbundnar leiðbeiningar, svo sem um kærheimildir til æðra stjórnvalds. Þó var þar að finna nokkur dæmi um að úrlausnir væru afhentar á erlendu tungumáli að öllu leyti eða hluta auk þess sem nokkur stjórnvöld nota staðlaða leiðbeiningartexta á ensku. Þá voru einstök dæmi um að úrlausnir stjórnvalda væru bæði á íslensku og ensku og í enn öðrum tilvikum leiðbeint um að aðili gæti leitað til stjórnvaldsins þyrfti viðkomandi aðstoð við að skilja ákvörðunina.

3.3.2 Inntak þeirra skyldna sem hvíla á stjórnvöldum

Almennt er gengið út frá því að ekki gildi tilteknar formkröfur þegar borgararnir senda stjórnvöldum erindi. Þegar stjórnvöldum berst erindi á öðru tungumáli en íslensku ber að hafa

í huga að af lögmætisreglunni leiðir að ekki er hægt að gera íþyngjandi formkröfur til erinda sem borgararnir senda stjórnvöldum nema slíkt megi beinlínis leiða af lögum.⁶³

Í samræmi við framangreint þurfa stjórnvöld því að gæta þess að þær formkröfur sem þau gera til erinda, þ.m.t. stjórnsýslukæra, sem þeim berast frá borgurunum eigi sér fullnægjandi stoð í lögum, t.a.m. ef gerð er krafa um að erindið berist á íslensku. Við það mat þarf að hafa í huga að stjórnvöld hafa almennt ekki heimild til þess að neita að svara erindum eða taka þau til meðferðar af þeirri ástæðu einni að þau séu ekki á íslensku, nema slíkt styðjist við fullnægjandi lagaheimild og teljist málefnalegt með hliðsjón af eðli máls og atvikum hverju sinni. Þá þurfa stjórnvöld almennt að geta áttað sig á inntaki og efni þeirra erinda sem þeim berast til að geta lagt þau í réttan lagalegan farveg.

Hvað varðar meðferð kærustjórnvalda á kærum sem þeim berast minni ég jafnframt á að með 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 var lögfest áður óskráð regla um að heimilt sé að kæra ákvörðun til æðra stjórnvalds ef slíku stjórnvaldi er til að dreifa. Í lögnum er ekki vikið að formi eða efni kæru. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að stjórnsýslulögum er gengið út frá því að í ólögmæltum tilvikum verði ekki gerð sérstök krafa til forms kæru. Varðandi efni kærunnar er þannig almennt gengið út frá því að nægjanlegt sé að aðili tjái stjórnvaldi að hann sé óánægður með ákvörðunina.⁶⁴ Í ákveðnum tilvikum getur þó vissulega verið mælt fyrir um tiltekin formskilyrði fyrir kæru, t.a.m. að hún sé skrifleg⁶⁵ og viðhafi kæru- stjórnvald rafræna meðferð mála reynir á ákvæði IX. kafla stjórnsýslulaganna að þessu leyti.⁶⁶

Ákvörðun kærustjórnvalds um að taka kæru ekki til meðferðar á þeim grundvelli að hún hafi ekki borist á íslensku telst stjórnvaldsákvörðun. Í slíkum tilvikum ber stjórnvöldum að gæta að málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga, þ. á m. að sinna leiðbeiningar- og rannsóknarskyldu sinni, veita andmælarétt og uppfylla kröfur til efnis rökstuðnings. Ég tek sem dæmi að ef kæra uppfyllir ekki formkröfur að mati úrskurðaraðila sem á hvílir úrskurðarskylda getur umrætt stjórnvald ekki almennt litið svo á að erindið hafi ekki borist þrátt fyrir að það telji að það uppfylli ekki formkröfur. Ef kæra berst stjórnvaldi sem markar upphaf stjórnsýslumáls þarf að taka ákvörðun með úrskurði sem getur verið tvenns konar, þ.e. efnisúrskurður þar sem ákvörðun er staðfest eða ógilt að hluta eða heild eða úrskurður um frávísun máls ef ekki eru fyrir hendi forsendur til að kveða upp efnisúrskurð.⁶⁷

Þá ber jafnframt að hafa í huga að úrskurðir æðra setts stjórnvalds, eins og úrskurðar- nefndar velferðarmála, eru endanlegir á stjórnsýslustigi og verður ekki skotið til æðra stjórn- valds, sbr. 4. mgr. 7. gr. laga nr. 85/2015. Ef stjórnvald lítur svo á að það sé skilyrði fyrir því að

⁶³ Sjá til hliðsjónar Sten Bønsing: „Forvaltningssproget“. *Festskrift til Claus Haagen Jensen*. Kaupmannahöfn 2007, bls. 93-94.

⁶⁴ Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3306.

⁶⁵ Sbr. t.d. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 85/2015, um úrskurðarnefnd velferðarmála. Þá getur stjórnvald ákveðið hvort það bjóði upp á þann valkost að nota rafræna meðferð stjórnsýslumála, sbr. einkum 35. og 36. gr. stjórnsýslulaga.

⁶⁶ Sjá til hliðsjónar álit mitt frá 31. desember 2019 í máli nr. 9989/2019.

⁶⁷ Sjá t.d. Pál Hreinsson: Stjórnsýsluréttur – skýringarrit. Reykjavík 1994, bls. 284 og Jens Garde o.fl.: *Forvaltningsret – Almindelige emner*. 4. útg. Kaupmannahöfn 2004, bls. 334. Sjá einnig til hliðsjónar álit mitt frá 31. desember 2019 í máli nr. 9989/2019.

mál sé tekið til meðferðar að það berist á íslensku þá getur jafnframt reynt á hvort fullnægjandi lagaheimild sé fyrir hendi til að útiloka ákveðinn hóp einstaklinga frá því að geta nýtt sér umrætt réttarræði, m.a. út frá sjónarmiðum um jafnræði borgaranna.

Þegar til stendur að birta ákvörðun eða niðurstöðu stjórnvalds þá getur að sama skapi komið til skoðunar hvort málsmeðferð stjórnvalda hafi verið fullnægjandi, m.a. hvort tryggt hafi verið að aðili hafi skilið þá ákvörðun sem tekin hefur verið í máli hans.⁶⁸ Af því leiðir að þær skyldur kunna að hvíla á stjórnvöldum að hafa gert viðeigandi ráðstafanir til að tryggja að aðili skilji innihald og efni ákvörðunar sem að honum beinist. Stjórnvöld þurfa þannig að taka til skoðunar og meta hverju sinni hvort þau þurfi að grípa til ráðstafana til að tryggja að þeir aðilar sem í hlut eiga skilji úrlausn þeirra, t.d. með því að láta þýða úrlausn í heild eða að hluta, gæta að því að kæruleiðbeiningar séu á máli sem viðkomandi skilur og/eða kynna niðurstöðuna að viðstöddum túlki. Birting úrlausna taki þannig mið af því hverju sinni að aðili geti skilið niðurstöðuna og í framhaldi gætt hagsmuna sinna. Til hliðsjónar má benda á að það verklag er viðhaft hjá umboðsmanni Alþingis að þegar ljóst er að aðili sem á í hlut er ekki mæltur á íslensku eða það má reikna með að hann skilji ekki niðurstöðuna á íslensku er samantekt, t.d. á ensku, látin fylgja með niðurstöðu umboðsmanns eða eftir atvikum niðurstaðan þýdd í heild sinni samhliða íslenska textanum.

Sú framkvæmd stjórnvalda sem hér hefur verið rakin endurspeglar þá stöðu sem einstaklingar sem ekki eru mæltir á íslensku geta staðið frammi fyrir í samskiptum við stjórnvöld, þ.e. að stjórnvöld byggi á að engar lagaskyldur hvíli á þeim að sinna erindum sem ekki berist á íslensku og skortur sé á að tryggt sé að viðkomandi skilji niðurstöðu málsins, þ. á m. kæruleiðbeiningar, og geti þannig gætt hagsmuna sinna í kjölfarið. Jafnframt er ljóst að núverandi framkvæmd leiðir til þess að það er ekki endilega samræmi eða samfella í framkvæmd stjórnvalda, t.d. milli lægra setts og æðra stjórnvalds. Í þeim tilvikum þar sem gert er ráð fyrir kæruleið innan stjórnarsýslunnar er t.a.m. ekki tryggt að samræmi sé í kæruleiðbeiningum og framkvæmd lægra setts og æðra stjórnvalds á meðferð erinda sem berast á öðru tungumáli en íslensku. Þegar einstaklingur leitar til lægra setts stjórnvalds og fær jafnvel úrlausn eða skýringar á henni á tungumáli sem hann skilur þá getur hann því verið í þeirri stöðu að kærustjórnvald, t.d. úrskurðarnefnd eða ráðuneyti, veiti aðeins úrlausnir á íslensku og jafnvel hafni því að taka mál til meðferðar ef það berst á öðru tungumáli.

Stjórnvöld verða að hafa í huga að misbrestur á því að gætt sé að framangreindum málsmeðferðarreglum getur leitt til þess að stjórnvaldið telst hafa brotið gegn lögum og reglum sem um málsmeðferð þess gilda. Ég tel því tilefni til að vekja athygli stjórnvalda, og þá einkum ráðuneyta, á framangreindu með það í huga að þau tryggi að verklag þeirra taki mið af framangreindum málsmeðferðarkröfum og þá eftir atvikum hvort samræma og samhæfa þurfi verklag milli lægra settra og æðri stjórnvalda að þessu leyti. Á sama hátt þurfa sjálfstæð kærustjórnvöld og úrskurðaraðilar að gæta að þeim atriðum sem lýst hefur verið í þessum kafla í störfum sínum.

⁶⁸ Páll Hreinsson: Stjórnarsýsluréttur - Málsmeðferð, bls. 435-436.

3.4 Þjónustustarfsemi

Hið opinbera, ríki og sveitarfélög, og einkaaðilar, á grundvelli sérstakra samninga t.d. við ríkið um rekstur heimila fyrir aldraða, veita borgurunum margvíslega þjónustu og umönnun. Þótt gengið sé út frá því að hin eiginlega þjónusta falli utan við gildissvið stjórnsýslulaga kunna þó ýmsar ákvarðanir sem teknar eru um upphaf og lok slíkrar þjónustu, og veigameiri ákvarðanir um inntak þjónustunnar að falla undir lögin og þá þarf að fylgja ákvæðum þeirra, t.d. um málsmeðferð við slíkar ákvarðanir. Að öðru leyti kann við framkvæmd þjónustunnar þar sem hún er liður í þeim verkefnum sem framkvæmdarvaldinu, stjórnsýslunni, hefur með lögum verið falið að sinna að þurfa að gæta að hinum óskráðu grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins, svo sem um leiðbeiningar, rannsókn, jafnræði, meðalhóf og að beitt sé málefnalegum sjónarmiðum í samræmi við réttmætisregluna.

Hin breytta íbúasamsetning hér á landi leiðir til þess að í ýmsum tilvikum eru notendur þessarar þjónustu ekki mæltir á eða skilja íslensku. Margt af þessu fólki kys að taka hér upp lengri búsetu og ætla verður að enn frekar muni í náinni framtíð reyna á samskipti þessa fólks við veitendur opinberrar þjónustu, svo sem heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu og öldrunarþjónustu. Að því leyttinu til eiga við þau almennu sjónarmið sem lýst hefur verið í álitinu þessu um þörfina á því að hugað sé að réttarstöðu þessara íbúa landsins í þeim tilvikum þegar þeir geta ekki gert sig skiljanlega á íslensku eða skilið þær útskýringar og fyrirmæli sem gefin eru við veitingu þjónustunnar. Þegar er í ákveðnum sérlögum, t.d. lögum um réttindi sjúklunga nr. 74/1997, búið að mæla fyrir um að eigi í hlut einstaklingur sem ekki talar íslensku skuli honum tryggð túlkun á upplýsingum. Þessu er t.d. fylgt eftir að því er varðar hjúkrunarrými og dvalarrými vegna öldrunarþjónustu í kröfulýsingu velferðarráðuneytisins frá september 2016, sjá 11. tölul. í grein 1.1.3.

Tengt þessu álitafni er síðan sú staða að margir af þeim einstaklingum sem hér er fjallað um starfa við að veita umrædda opinbera þjónustu eða starfsemi tengda henni, t.d. á leikskólum, sjúkrahúsum, umönnun aldraðra, og þá gjarnan fólki sem ekki skilur það tungumál sem viðkomandi talar meðan hann er að öðlast færni í íslensku. Þarna reynir því á að þeir sem stjórna umræddri þjónustustarfsemi leiti leiða til þess að tryggja að fylgt sé lögum nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, við starfsemina. Í því sambandi reynir m.a. á ákvæði 2. mgr. 2. gr. laganna um að allir sem eru búsettir hér á landi skuli eiga þess kost að læra og nota íslensku til almennrar þátttöku í íslensku þjóðlífi svo sem nánar er mælt fyrir um í sérlögum. Hér má til hliðsjónar benda á álit mitt frá 24. apríl 2018, í máli nr. 9510/2017.⁶⁹

⁶⁹ Í álitinu mínu frá 24. apríl 2018, í máli nr. 9510/2017 hafði verið kvartað yfir að Matvælastofnun hefði ráðið til starfa dýralækna í eftirlitsstörf sem ekki hefðu vald á íslensku og þær skýrslur og athugasemdir sem þeir hefðu beint til eftirlitskyldra aðila hefðu verið á ensku. Í lögum um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr var gerð krafa um að dýralæknar sem störfuðu í opinberrri þjónustu skyldu hafa vald á íslenskri tungu. Var þeim tilmælum beint til Matvælastofnunar og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins að gera ráðstafanir til að starfshættir stofnunarinnar yrðu framvegis í samræmi við lagaákvæði sem gera kröfu um kunnáttu dýralækna í íslensku og þá kröfu laga að íslenska væri mál stjórnsýslunnar hér á landi. Þess ber að geta að í kjölfarið var gerð breyting á lögum þannig að ekki

4 Almenn upplýsingagjöf á öðrum tungumálum en íslensku

4.1 Almennt

Almenn upplýsingagjöf stjórnvalda hefur m.a. þýðingu þegar lagt er mat á hvort stjórnvöld hafa uppfyllt þær skyldur sem á þeim hvíla á grundvelli leiðbeiningarskyldunnar. Ég bendi á að ef stjórnvöld ákveða að birta upplýsingar um starfsemi sína er það almennt í betra samræmi við leiðbeiningarskylduna og eftir atvikum vandaða stjórnsýsluhætti að tryggja að þær upplýsingar séu aðgengilegar, réttar og nægilega ítarlegar til að borgararnir geti gert sér grein fyrir réttindum sínum og möguleikum.

Þá má í þessu samhengi minna á að samkvæmt 1. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 skulu stjórnvöld veita almenningi með reglubundnum hætti upplýsingar um starfsemi sína, svo sem með rafrænni útgáfu skýrslna, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna. Þá er í 4. mgr. 13. gr. kveðið á um að ráðherra skuli með reglugerð kveða nánar á um það hvernig birtingu upplýsinga samkvæmt 1. og 2. mgr. ákvæðisins skuli hagað. Þar er m.a. lögð áhersla á að „[tryggja skuli], eftir því sem kostur er, jafnt aðgengi almennings að birtum upplýsingum og að birting sé samræmd á milli stjórnvalda“. Forsætisráðherra hefur á grundvelli 13. gr. upplýsingalaga sett reglugerð nr. 464/2018, um birtingu upplýsinga að frumkvæði stjórnvalda.⁷⁰

Ég hef í álitum mínum og umfjöllun auk þess bent á að þrátt fyrir að ekki verði litið svo á að í 1. mgr. 7. gr. stjórnsýslulaga felist bein skylda fyrir stjórnvöld til að kynna starfsemi sína fyrir almenningi þá stuðli slík vinnubrögð að gagnsærri og opinni stjórnsýslu sem geti talist til vandaðra stjórnsýsluhátta. Birti stjórnvöld slíkar upplýsingar gilda um þá birtingu reglur stjórnsýsluréttarins og krafa um vandaða stjórnsýsluhætti. Þannig ber stjórnvöldum að tryggja að upplýsingarnar séu aðgengilegar, réttar og nægjanlega ítarlegar til að borgarinn geti gert sér grein fyrir rétti sínum og möguleikum, t.d. til aðstoðar. Þá hef ég í fyrri álitum jafnframt byggt á því að vinnubrögð sem stuðla að gagnsærri og opinni stjórnsýslu, án þess að þagnarskyldu-reglur séu brotnar, teljist til vandaðra stjórnsýsluhátta. Þannig hefur af hálfu umboðsmanns t.d. verið lögð áhersla á að stjórnvöld birti þær vinnureglur og leiðbeiningareglur sem þau hafa sett og unnið er eftir í stjórnsýslunni á grundvelli matskenndra lagaheimilda svo að borgarinn hafi tækifæri til að haga málefnum sínum og samskiptum við stjórnvaldið með slíkar reglur í huga.⁷¹ Í þessu sambandi má ekki gleymast að starfsemi stjórnvalda sem fer fram á netinu er hvorki undanskilin reglum stjórnsýsluréttar né vönduðum stjórnsýsluháttum. Sá háttur sem er hafður á birtingu upplýsinga, t.a.m. á vefsíðum stjórnvalda, þarf því eins og annað sem stafar frá stjórnvöldum að vera í samræmi við vandaða stjórnsýsluhætti.

er lengur gerð sú almenna krafa að dýralæknar í opinberri þjónustu hafi vald á íslenskri tungu heldur sé heimilt að gera þá kröfu ef slík kunnátta sé talin nauðsynleg í starfi.

⁷⁰ Í 2. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um að hvert ráðuneyti skuli gera tímasetta áætlun um birtingu upplýsinga að frumkvæði þess og stjórnvalda sem heyra undir yfirstjórn þess. Áætlunin skal birt á vef ráðuneytisins.

⁷¹ Sbr. álit setts umboðsmanns Alþingis frá 24. nóvember 2010 í máli nr. 5795/2009. Sjá einnig umfjöllun í skýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2013, bls. 20-21, og fyrir árið 2016, bls. 21-24.

Sú breytta samsetning á íbúum landsins með tilliti til kunnáttu í íslensku sem lýst var í 1. kafla kallar að mínu áliti á að stjórnvöld gæti þess að það efni sem þau birta til kynningar og með upplýsingum um starf þeirra, t.d. eyðublöð og starfsreglur, og getur haft þýðingu fyrir þá sem hér hafa búsetu en skilja ekki íslensku, sé birt á þeim tungumálum sem helst má vænta að mæti þörfum þessara íbúa. Ég minni á að þótt tilkoma nýrrar og aukinnar rafrænnar tækni auki möguleika fólks til þess að þýða sjálf milli tungumála þarf upplýsingamiðlun og framsetning upplýsinga af hálfu stjórnvalda ekki síst að taka mið af því að auðvelda þeim sem ekki skilja íslensku að átta sig á því hvar finna megi tiltekið efni. Sé allt efnið birt á íslensku kann að vera flókið og seinlegt fyrir viðkomandi að nota umrædda tækni til þess að fara í gegnum allt það efni sem stjórnvald hefur birt. Þótt þessi nýja rafræna tækni geti auðveldað þeim sem ekki skilja íslensku að nálgast upplýsingar á tungumáli sem þeir skilja um starfsemi og reglur sem stjórnvöld starfa eftir þurfa stjórnvöld samt að hafa í huga að slíkar rafrænar þýðingar eru mismunandi að gæðum og því mikilvægt að þeir textar og reglur sem geta haft verulega þýðingu um réttarstöðu fólks séu tiltækar á þeim tungumálum sem helst geta skipt máli.

Í þessu sambandi er rétt að nefna að 30. júní 2020 var samþykkt þingsályktun á Alþingi, um mótun stefnu sem eflir fólk af erlendum uppruna til þátttöku í samfélaginu.⁷² Þar ályktaði Alþingi að fela félags- og barnamálaráðherra í samvinnu við mennta- og menningarmálaráðherra, heilbrigðisráðherra og dómsmálaráðherra að móta stefnu fyrir einstaklinga og fjölskyldur af erlendum uppruna sem hafi það að markmiði að auka gagnkvæman skilning og þátttöku á öllum sviðum samfélagsins. Sérstök áhersla verði lögð á félagsleg réttindi, heilbrigðisþjónustu, menntun og atvinnuþátttöku þannig að á Íslandi verði fjölmenningsamfélag þar sem grundvallarstefin séu jafnrétti, réttlæti og virðing fyrir lífi án mismununar. Í greinargerð með þingsályktunartillögunni⁷³ er nánar fjallað um velferð í þessu sambandi þar sem segir m.a.:

„Margir innflytjendur nýta ekki þjónustu sem þeim stendur til boða vegna skorts á upplýsingum á tungumáli viðkomandi eða af þeim sökum að þjónustan er eingöngu í boði á íslensku. Hlutverk Fjölmenningsseturs er m.a. að koma þessum upplýsingum á framfæri og styðja við starfsfólk sveitarfélaga um land allt í þjónustu við innflytjendur, en þar þarf að byggja upp þekkingu meðal kjörinna fulltrúa og starfsfólks og koma á markvissu móttöku- og stuðningskerfi fyrir innflytjendur. Þetta eru aðgerðir sem þurfa að taka mið af hagsmunum upprunalegra íbúa og innflytjenda. Stofnunin er hins vegar fjárhagslega vanbúin. Tryggja þarf jafnt aðgengi og upplýsingar um opinbera þjónustu, á vegum ríkisins, eins og heilbrigðis- og tryggingarþjónustu, og sveitarfélaga, eins og skóla- og frístundastarf. Aðgengi að túlkþjónustu á undantekningarlaust að standa til boða. Með góðri upplýsingamiðlun væru innflytjendur boðnir velkomnir til Íslands og slík miðlun gagnast líka til að kynna Ísland og íslenskt samfélag fyrir öðrum þjóðum.“

⁷² Sjá þskj. 1972 á 150. löggjafarþingi 2019-2020.

⁷³ Sjá þskj. 38 á 150. löggjafarþingi 2019-2020.

4.2 Kynningarefni stjórnvalda og upplýsingar á vefsíðum

Við nánari athugun á kynningarefni stjórnvalda sem barst í tilefni af athugun minni virðist sem framsetning þess sé í sumum tilvikum með þeim hætti að erfitt geti reynst fyrir þann sem ekki skilur íslensku að nálgast upplýsingar um ýmis grundvallarréttindi og þar með gæta hagsmuna sinna með fullnægjandi hætti. Við athugun mína á kynningarefni stjórnvalda og upplýsingum á vefsíðum vakti það athygli mína að á mörgum heimasíðum stjórnvalda er t.d. ekki hægt að nálgast upplýsingar um starfsemi þeirra á ensku og fátítt er að þar sé t.d. vísað til vefsíðu Fjölmeningarseturs.

Ástæðan fyrir því að ég nefni þetta er að á vefsíðu Fjölmeningaseturs er að finna ýmsar upplýsingar um störf stjórnvalda. Fjölmeningarsetur hefur það hlutverk að greiða fyrir samskiptum fólks af ólíkum uppruna og efla þjónustu við innflytjendur sem eru búsettir á Íslandi.⁷⁴ Þar má nefna að á vefsíðu Fjölmeningarseturs er að finna ýmsar upplýsingar um starfsemi sýslumannsembættanna, s.s. upplýsingar á nokkrum tungumálum um málsmeðferð vegna slita á hjúskap og sambúð, sáttameðferð o.fl. sem eru ekki aðgengilegar á vefsíðum sýslumanna. Nefna má sem dæmi að fram kemur í svari sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu að á vefsíðu embættisins sé að finna eyðublöð á ensku og dönsku.⁷⁵ Heimasíða sýslumanna er hins vegar einungis á íslensku þótt finna megi upplýsingar um einstök atriði á öðrum tungumálum á vefsíðunni. Því er ekki að sjá með hvaða hætti sá sem ekki skilur íslensku getur með einföldum hætti nálgast upplýsingar um þessi réttindi eða fundið þau eyðublöð á vefsíðunni sem þó eru til á öðrum tungumálum. Þá má nefna að hjá stjórnvöldum liggja oft upplýsingar sem tengjast störfum annarra stjórnvalda án þess þó að þessar sömu upplýsingar séu aðgengilegar þeim sem eftir þeim leita á heimasíðu stjórnvaldsins sem þær lúta að.⁷⁶

Þá vil ég nefna hér sem dæmi að einstaklingum hefur í auknum mæli verið beint inn á rafrænar gáttir stjórnvalda, eins og t.d. „mínar síður“ þar sem notaður er svokallaður íslykill til innskráningar eða rafræn skilríki. Á þessum svæðum geta þeir fylgt málum sínum eftir og eiga þannig að geta gætt lögvarinna hagsmuna sinna sem og leitað mögulegra úrræða í tilteknum málum. Það getur varðað mikilvæg réttindi borgaranna að stjórnvöld gæti þess að tiltekna upplýsingar, t.d. um hvernig stofna eigi aðgang að „mínum síðum“ og sambærilegum gáttum, séu aðgengilegar þeim sem ekki skilja íslensku. Ég tel mikilvægt að stjórnvöld tryggi að fyrir liggja upplýsingar á öðrum tungumálum en íslensku um slíka þjónustu og þá leiðbeiningar og

⁷⁴ Samkvæmt 2. gr. laga nr. 116/2012, um málefni innflytjenda, skal starfrækja sérstaka stofnun, Fjölmeningarsetur, undir yfirstjórn félags- og barnamálaráðherra. Hlutverk stofnunarinnar er m.a. að veita stjórnvöldum, stofnunum, fyrirtækjum, félögum og einstaklingum ráðgjöf og upplýsingar í tengslum við málefni innflytjenda og taka saman og miðla upplýsingum um réttindi og skyldur innflytjenda, sbr. a. og c. lið 3. gr. laganna.

⁷⁵ Meðal þeirra er umsóknareyðublað vegna beiðni um úrskurð um einfalt meðlag samkvæmt 57. gr. barnalaga nr. 76/2003.

⁷⁶ Hér má nefna sem dæmi að Jafnréttisstofa gefur út bæklinginn *Réttur þinn* þar sem finna má upplýsingar fyrir innflytjendur á Íslandi, t.d. í tengslum við fjölskyldumál og almenn réttindi fólks. Bæklingurinn er gefinn út rafrænt á heimasíðu stofnunar á sjö tungumálum auk íslensku. Bæklinginn má nálgast á slóðinni:

<https://www.jafnretti.is/is/samfelag-og-vinumarkadur/rettur-thinn/rettur-thinn-mikilvaegar-upplysingar-fyrir-innflytjendur-a-islendi>.

upplýsingar um efni á síðunni t.d. á heimasíðu viðkomandi stjórnvalds, til að þeir einstaklingar sem ekki skilja íslensku geti gætt hagsmuna sinna í samskiptum við stjórnvöld.⁷⁷

Ég nefni þessi dæmi til að benda á þá stöðu sem einstaklingar sem ekki skilja íslensku eru í þegar þeir leita eftir upplýsingum á vefsíðum stjórnvalda hér á landi þar sem oft er ekki hægt að nálgast grunnupplýsingar um starfsemi þeirra á öðrum málum en íslensku eða þær upplýsingar sem þó liggja fyrir um starfsemina á öðrum málum eru ekki aðgengilegar. Ljóst er að ýmsar gagnlegar upplýsingar er nú þegar að finna t.d. á heimasíðu Fjölmenningsseturs og vefsíðum Stjórnarráðs Íslands. Ljóst er að stjórnvöld gætu, án mikillar fyrirhafnar, nýtt sér betur fyrirbyggjandi upplýsingar á öðrum tungumálum og/eða gert þær aðgengilegri þeim einstaklingum sem þær gætu gagnast. Ég legg þó áherslu á að slíkar staðlaðar leiðbeiningar leiða ekki sjálfkrafa til þess að leiðbeiningarskylda stjórnvalds sé uppfyllt hverju sinni. Stjórnvöld verða jafnframt að veita einstaklingsbundnar leiðbeiningar ef eftir þeim er leitað eða þurfa þykir. Slíkar almennar leiðbeiningar geta þó verið forsenda þess að borgararnir átti sig betur á grundvallaratriðum í starfsemi stjórnvalda og þá hvert þeir geta leitað þurfi þeir frekari aðstoð við að koma málum sínum í réttan farveg. Þá er mikilvægt að slíkar upplýsingar séu aðgengilegar og borgararnir geti nálgast upplýsingar á vefsíðum viðkomandi stjórnvalds, þar sem þeir leita eftir upplýsingum, en ekki eingöngu á miðlægum síðum eins og hjá stjórnarráðinu og/eða Fjölmenningssetri.

4.3 Þýðingar á lögum og reglugerðum

Í erindi mínu til stjórnvalda í tilefni af þessari athugun var ekki sérstaklega óskað eftir upplýsingum um fyrirbyggjandi þýðingar á lögum eða reglugerðum um starfssvið viðkomandi stofnunar. Í tengslum við athugun málsins lét ég þó gera óformlega athugun á stöðu þessara mála. Þá má nefna að á Alþingi var lögð fram fyrirspurn til allra ráðherra um þýðingu á íslenskum lögum og reglugerðum, þ. á m. um hvort ráðuneytið og undirstofnanir þess hefðu eða hefðu hug á að marka stefnu um þýðingar.⁷⁸ Af svörum við fyrirspurninni verður ráðið að eitthvað af lögum og reglugerðum liggja fyrir á ensku og eru þær birtar á heimasíðu stjórnarráðsins.⁷⁹ Ýmsar af þessum þýðingum eru þó gamlar og hafa ekki verið uppfærðar þrátt fyrir að efni viðkomandi laga hafi tekið breytingum eða aukið hafi verið við þau, sbr. t.d. þá þýðingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem birt er á heimasíðu stjórnarráðsins en þýðingin hefur aðeins að geyma upprunalegan texta laganna þótt þau hafi tekið breytingum síðar. Þetta dæmi er nefnt hér þar sem stjórnsýslulögin hafa að geyma ákveðnar grundvallarreglur um samskipti borgaranna og stjórnsýslunnar og um réttarstöðu þeirra fyrrnefndu. Hins vegar verður ekki betur séð en að hið sama eigi við um önnur grundvallarlög sem mörg kveða á um mikilvæg

⁷⁷ Sem dæmi má nefna að á vefsíðu Vinnumálastofnunar birtast leiðbeiningar á ensku um að viðkomandi geti pantað rafræn skilríki (*E-certificate*). Ef ýtt er á þá slóð koma upp upplýsingar um rafræn skilríki sem allar eru á íslensku, m.a. upplýsingar um hvernig og hvar hægt sé að sækja um rafræn skilríki.

⁷⁸ Sjá t.d. þingskjal 255 á 149. löggjafarþingi 2018-2019.

⁷⁹ Sjá: <https://www.government.is/publications/legislation/>.

efnisleg réttindi borgaranna, s.s. lög um almannatryggingar, sjúkratryggingar og atvinnuleysis-tryggingar. Það að láta nægja að birta þýðingar á lögum sem ekki gefa rétta mynd af gildandi efni þeirra kann að leiða til þess að borgararnir verði af réttindum sem komin eru til við síðari lagabreytingar.

Í svörum ráðuneytanna til mín vegna þessa máls hefur birst mismunandi afstaða til þess hver beri ábyrgð á því að þýða lög og reglugerðir yfir á erlend tungumál. Þannig kemur t.d. fram í svári dómsmálaráðherra að það sé á forræði hvers og eins ráðuneytis að láta þýða löggjöf sem undir ábyrgðarsvið þess heyrir og halda henni við. Í svári heilbrigðisráðherra kemur fram m.a. að fyrirspurnin hafi verið send öllum stofnunum velferðarráðuneytisins og hafi flest svör verið á sama veg, þ.e. að almennt hafi engin þeirra látið þýða íslensk lög og reglugerðir, enda hafi komið fram af hálfu nokkurra þeirra að það væri talið hlutverk löggjafans eða ráðuneytanna. Ráðuneytið líti aftur á móti á það sem hlutverk stofnananna að þýða aðrar almennar upplýsingar sínar sem eru ekki haldbærar annars staðar og þurfa að ná til íbúa landsins sem hafa ekki íslensku að móðurmáli. Þá bendir umhverfis- og auðlindaráðuneytið á mikilvægi þess að Alþingi taki til skoðunar hvort þingið eigi að marka sér stefnu um þýðingar á lögum. Í svörum nokkurra ráðuneyta kemur fram að stefna hafi ekki verið mótuð um þýðingar og birtingar á lögum og reglugerðum fyrir ráðuneytið og stofnanir þess. Verði það gert sé vænlegast að slík stefna verð samræmd og sett fyrir stjórnarráðið í heild.

Ég tel rétt að minna á að hlutverk stjórnvalda er að framkvæma lög og reglur sem gilda á viðkomandi málefnasviði þeirra. Réttindi borgaranna ráðast síðan af því með hvaða hætti mál þeirra eru afgreidd af hálfu stjórnvalda. Í þeim efnum getur reynt á almenna leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, m.a. almenna upplýsingagjöf. Af svörum stjórnvalda vegna þessarar athugunar er ljóst að skýra stefnu skortir hvað þessi mál varðar.

Ég tel af þessu tilefni ástæðu til að vekja sérstaka athygli Alþingis og ráðuneyta, og þá sérstaklega forsætisráðherra, á þeirri óljósu framkvæmd og mismunandi skilningi stjórnvalda á því hver beri ábyrgð á að þýða lög og reglur sem undir málefnasvið þeirra heyrir yfir á önnur tungumál en íslensku og hvernig birtingu þeirra er háttað. Í ljósi þessa og vegna mismunandi framkvæmdar stjórnvalda tel ég mikilvægt, m.t.t. þeirra hagsmuna sem eru undir, að tekin verði skýrari afstaða til þess hvernig þessum málum skuli háttað og þá eftir atvikum hvort tilefni sé til að taka þessi mál til skoðunar með heildstæðum hætti og samræma verklag innan stjórnarráðsins með hliðsjón af réttaröryggi borgaranna. Eins og áður er rakið getur þar jafnframt reynt á fjárheimildir til einstakra stjórnvalda í tengslum við verkefni sem þessi. Með vísan til réttaröryggissjónarmiða minni ég á mikilvægi þess að þeir einstaklingar sem ekki skilja eða tala íslensku hafi aðgang að lagatextum sem varða mikilvæg réttindi, t.d. um félagsleg málefni og atriði tengd vinnumarkaði, sem og um almennar reglur um meðferð mála í stjórn-sýslunni, og að þá sé hægt að nálgast auðveldlega hjá því stjórnvaldi sem reglurnar taka til.

5 Niðurstaða og tilmæli

5.1 Þörf á að skýra réttindi borgaranna í lögum og eyða óvissu um skyldur stjórnvalda

Áhersla í almenntri löggjöf um starfshætti stjórnsýslunnar síðustu rúma tvo áratugi hefur verið á aukið réttaröryggi borgaranna í samskiptum þeirra við stjórnvöld sem og aukið vægi mannréttindareglna. Mikilvægt atriði til að tryggja framgang þessara réttinda borgaranna er að þeir eigi þess kost að geta kynnt sér þær reglur sem gilda um þau málefni sem mæta þeim í daglegu lífi og átt í samskiptum við stjórnvöld á tungumáli sem þeir skilja.

Sú mikla breyting sem orðið hefur á íbúasamsetningu samfélagsins á undanföllum árum með fjölgun útlendinga sem hér búa og starfa hefur leitt til þess að aukinn fjöldi þeirra sem á í samskiptum við stjórnsýsluna skilur ekki íslensku. Þessi samskipti geta verið af margvíslegum toga og varðað daglegt líf og störf þessara einstaklinga og meðferð þeirra réttinda og skyldna sem þeir og fjölskyldur þeirra eiga að njóta og bera hér á landi. Þessi hópur leggur sitt af mörkum með þátttöku í samfélaginu í formi vinnu og gjarnan menningu og greiðir hér skatta og opinber gjöld til ríkis og sveitarfélaga. Af svörum stjórnvalda til mín í tilefni af þeirri athugun sem þetta álit byggir á má ráða að þörf fyrir þýðingar og túlkun hafi aukist verulega á síðustu árum. Í mörgum tilvikum verður ekki annað séð en að stjórnvöld leitist almennt við að tryggja að einstaklingar sem ekki skilja íslensku fái úrlausn erinda sinna og veiti viðeigandi aðstoð. Á það t.d. við í tilvikum stærri sveitarfélaga á sviði velferðar- og skólabjónustu. Hins vegar er ljóst að lagaleg umgjörð þessara mála og framkvæmd stjórnvalda á reglum sem gilda um meðferð mála í stjórnsýslunni tryggja almennt ekki að þeir sem ekki skilja og tala íslensku geti gætt réttinda sinna með fullnægjandi hætti í samskiptum sínum við stjórnvöld.

Samandregið má segja að þessi athugun hafi varpað ljósi á að skyldur stjórnvalda til að eiga í samskiptum við borgarana á öðru tungumáli en íslensku byggja, nema sérákvæði í lögum um einstaka málaflokka eigi við, á almennum og matskenndum lagagrundvelli. Þegar sleppir þeim skyldum stjórnvalda sem leiddar verða af reglum stjórnsýslulaga og óskráðum grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins, og áður nefndum sérákvæðum, hljóða þau ákvæði laga sem fjalla um þessi mál um að stjórnvöld skuli „leitast við að tryggja að sá sem skilur ekki íslensku geti fengið úrlausn erinda sinna og tileinkað sér efni skjala og skilríkja sem skipta hann máli“ og þessi mál skuli útfærð í málstefnum sem stjórnvöld setja en engin ákvæði sem mæla með beinum hætti fyrir um skyldur stjórnvalda að þessu leyti. Við athugun mína hefur komið í ljós að stjórnvöld taka á þeim málum sem hér er fjallað um með misjöfnum hætti og lítils samræmis gætir milli stjórnvalda þrátt fyrir að sambærilegar ákvarðanir kunni að vera undir gagnvart þeim. Staða borgaranna til að átta sig á hvaða framkvæmd einstök stjórnvöld viðhafa í þessu efni er því erfið og þar með hver réttarstaða þeirra er.

Þá vekur það athygli að hér á landi verður ekki séð að stjórnvöld hafi beitt reglum stjórnsýslulaga og stjórnsýsluréttarins með þeim hætti að þær veiti borgurunum réttindi að þessu leyti í samræmi við þá túlkun sem fylgt hefur verið í norrænum rétti og þá í þeim löndum sem Ísland hefur sótt fyrirmyndir að almennum lögum og reglum á sviði stjórnsýsluréttarins. Til marks um þetta er að í svörum ákveðinna stjórnvalda var enn vísað til nær 20 ára gamals bréfs frá dómsmálaráðuneytinu til sýslumanna þar sem lýst var þeirri afstöðu að hvergi í lögum

væri mælt fyrir um skyldu sýslumanna til að túlka á erlend tungumál fyrir aðila stjórnarsýslumála þeim að kostnaðarlausu og það væri mat ráðuneytisins að skilja bæri ákvæði stjórnarsýslulaga um leiðbeiningarskylduna, andmælarétt og um birtingu ákvarðana og leiðbeiningar af því tilefni þannig að skylda stjórnvalda samkvæmt þeim takmarkaðist við samskipti á íslensku. Nú hefur ráðuneytið þó sjálft í svörum vegna þessarar athugunar lýst því að það geti ekki útilokað, vegna krafna um leiðbeiningarskyldu og rannsóknarskyldu, að það kunni að reynast nauðsynlegt að kalla til túlk í þeim tilvikum þegar til stendur að ljúka afgreiðslu máls með stjórnvalds-ákvörðun.

Ég dreg þá ályktun af þeim svörum stjórnvalda sem athugun mín tók til og þeirri almennu athugun sem ég hef gert á stöðu og framkvæmd þeirra mála sem hér er fjallað um að stjórnvöld og starfsmenn þeirra séu í ákveðinni óvissu um hvaða skyldur hvíla á þeim um notkun tungumála í samskiptum við þá sem ekki tala eða skilja íslensku þegar sleppir sér-ákvæðum í lögum um þær skyldur. Hér er líka um að ræða þátt í starfi stjórnvalda sem getur kallað á aukin útgjöld og stjórnvöld hafa m.a. bent á að ekki sé gert ráð fyrir slíkum kostnaði í fjárveitingum. Þá skortir verulega á að framkvæmd stjórnvalda á þessu sviði sé samræmd og það leiðir síðan til þess að þeir borgarar sem í hlut eiga geta illa áttað sig á því hvers þeir megi vænta í samskiptum við stjórnvöld og þá hvort þeir geti gengið út frá að þær móttökur og úrlausn mála sem þeir hafa fengið hjá einu stjórnvaldi eigi einnig við hjá öðrum sem þeir þurfa að leita til.

Ég tel að þá óvissu sem stjórnvöld og starfsmenn þeirra upplifa að þessu leyti og það sama gildir um þá borgara sem ekki tala eða skilja íslensku megi m.a. rekja til þess hvernig Alþingi hefur hagað almennri lagasetningu um þessi mál. Áður hefur verið bent á að við setningu laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, var látið við það sitja að kveða á um að stjórnvöld skyldu „leitast við að tryggja að sá sem skilur ekki íslensku geti fengið úrlausn erinda sinna og tileinkað sér efni skjala og skilríkja sem skipta hann máli“. Að öðru leyti var sett fram það stefnumið að taka skyldi afstöðu til stöðu þessa hóps með sérstökum ákvæðum í lögum um einstaka málaflokka en ekki verður séð að slíkum ákvæðum í sérlægum hafi fjölgað eftir að lög nr. 61/2011 voru sett. Sú leið að fella úrlausn um stöðu þeirra sem ekki eru mæltir á íslensku eða skilja hana og skyldur stjórnvalda í þeim efnunum í búning stefnumörkunar sér stað í ákvæðum laga um svonefndar málstefnur sem stjórnvöldum er falið að setja. Í álitinu er vakin athygli á því að það skapi ákveðna óvissu fyrir borgarana um réttarstöðu þeirra að þessu leyti þegar Alþingi velur þá leið að fela stjórnvöldum í formi stefna að taka afstöðu til þess á hvern veg skuli skipa þessum málum.

Hvað sem þessu líður hefur Alþingi nú í þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi við þinglok í júní sl., ákveðið að fela félags- og barnamálaráðherra í samvinnu við tiltekna ráðherra að móta stefnu fyrir einstaklinga og fjölskyldur af erlendum uppruna sem hafi það að markmiði að auka gagnkvæman skilning og þátttöku á öllum sviðum samfélagsins. Í greinargerð með tillögunni var vísað til þess að þjónusta hins opinbera þurfi að taka mið af stöðu einstaklinga

og fjölskyldna af erlendum uppruna og að tryggja þurfi jafnt aðgengi og upplýsingar um opinbera þjónustu og að túlkajónusta ætti „undantekningarlaust að standa til boða“.⁸⁰ Það verður því að ætla að sú mótun stefnu sem Alþingi hefur falið ráðherrum að vinna að og kynna fyrir Alþingi í upphafi næsta löggjafarþings muni m.a. fjalla um leiðir til að bæta stöðu borgara af erlendum uppruna í samskiptum þeirra við stjórnvöld þegar þeir skilja ekki eða tala íslensku.

Frá sjónarhóli þess eftirlits sem umboðsmanni Alþingis er ætlað að hafa með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og tryggja rétt borgaranna gagnvart stjórnvöldum landsins skiptir máli að ákvarðanir Alþingis um slík réttindi borgaranna séu skýrar. Þar skiptir máli að bæði þeir borgarar sem kunna að eiga slík réttindi og þeir sem starfa í stjórnsýslunni geti af lestri lagareglanna gert sér grein fyrir réttarstöðunni.

5.2 Ábendingar og tilmæli til Alþingis og stjórnvalda

Í samræmi við þau lagalegu álitaefni sem rakin hafa verið í þessu áliti beini ég eftirfarandi ábendingum og tilmælum til **Alþingis** og **ráðherra**, miðað við þau málefnasvið og framkvæmd laga sem undir þá heyrar:

- Tekin verði afstaða til þess í lögum með skýrari hætti en nú er að hvaða marki eigi að mæta þörfum þeirra sem ekki skilja íslensku í samskiptum þeirra við íslensk stjórnvöld og hvaða kröfur eru gerðar til málsmeðferðar stjórnvalda að þessu leyti. Þar þarf m.a. að hafa eftirfarandi atriði í huga:
 - Í íslenskum lögum eru ekki almenn ákvæði um rétt þeirra einstaklinga sem ekki skilja íslensku í samskiptum við stjórnvöld til að eiga samskipti, fá svör, koma að skýringum og andmælum og fá úrlausn á tungumáli sem þeir skilja og eftir atvikum túlkun, þegar einstökum sérlegaákvæðum sleppir
 - Hér á landi hefur a.m.k. hluti stjórnvalda talið að það leiði ekki af reglum stjórnsýslulaga og/eða óskráðum reglum stjórnsýsluréttar að veita þurfi einstaklingum sem ekki skilja íslensku aðstoð og leiðbeiningar á máli sem þeir skilja. Þessi afstaða er á annan veg heldur en þessar reglur eru túlkaðar í Danmörku og Noregi þar sem við höfum sótt fyrirmyndir að þessum réttarreglum og ég tel að túlka beri þær í íslenskum rétti. Það að þeir sem ekki skilja eða eru mæltir á íslensku fái slíka aðstoð og leiðbeiningar á tungumáli sem þeir skilja er í raun forsenda þess að þeir geti notið þeirra réttinda og réttaröryggis sem umræddar reglur stjórnsýsluréttarins hljóða um í samskiptum við stjórnvöld. Ég tel því brýnt að löggjafinn taki afstöðu til þess hvort hér eigi að fallast á að stjórnvöldum sé heimilt að viðhafa umrædda túlkun.
 - Við setningu laga nr. 61/2011, um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, var látið við það sitja að mæla fyrir um að stjórnvöld skyldi leitast við að mæta tilteknum þörfum þeirra sem ekki skilja íslensku. Að öðru leyti var gengið út frá því

⁸⁰ Sjá þingskjal 38 á 150. löggjafarþingi 2019-2020.

að lögin fælu í sér stefnuviðmið sem átti að fylgja eftir á einstökum málefnasviðum og lögð áhersla á að brýnt væri að útfæra þjónustustig umræddra réttinda í sér-lögum. Frá því lögin voru sett verður þó ekki séð að gerðar hafi verið fullnægjandi breytingar á öðrum lögum til að koma til móts við þau stefnuviðmið eða þau dæmi sem þar voru nefnd. Ég tel líka brýnt að tekin verði afstaða til þess hvort áfram er ætlunin að fylgja þeirri stefnu að kveða einungis á um bein réttindi borgaranna að þessu leyti í sérlögum en ekki með almennri lagasetningu eða með því að skerpa á þeim skyldum sem ég tel að leiði af ákvæðum stjórn-sýslulaga og óskráðum reglum stjórn-sýsluréttarins.

- Þrátt fyrir að að í einhverjum tilvikum séu reglur um rétt borgaranna í samskiptum við stjórnvöld útfærðar í málstefnum stjórnvalda, t.d. Stjórnarráðs Íslands og hjá sveitarfélögum, eru þau stefnuviðmið nokkuð almenn og ná ekki til stjórn-sýslunnar í heild. Af því leiðir að samskipti borgaranna og stjórnvalda byggja á mismunandi grundvelli allt eftir því hvert þeir leita innan stjórnkerfisins, t.a.m. milli ráðuneyta og sjálfstæðra stjórnvalda og svo einstakra sveitarfélaga, jafnvel þótt þar reyni á sambærileg eða jafnvel sömu mál hjá mismunandi stjórnvöldum.
 - Framangreind atriði undirstrika að mínu áliti nauðsyn þess að ráðherrar, og þá ef þörf krefur með aðkomu Alþingis, taki skýrari afstöðu til þess hvernig eigi almennt að mæta þörfum þeirra sem ekki skilja íslensku í samskiptum þeirra við íslenska stjórn-sýslu. Þótt hér sé tilmælum beint sérstaklega til ráðherra og þeir taki þannig afstöðu til hvort þeir beita frumkvæðisrétti sínum til þess að leggja fyrir Alþingi lagafrumvörp um þessi efni er ofangreindum tilmælum um þörf á að taka skýrari afstöðu til þess hvernig haga eigi lagareglum um þessi mál einnig beint til Alþingis.
- Með hliðsjón af núverandi lagaumhverfi verður málsmeðferð **stjórnvalda** að taka mið af því að tryggja réttindi borgaranna sem eru undirliggjandi hverju sinni. Stjórnvöld verða því í samskiptum við þá einstaklinga sem ekki skilja íslensku að hafa eftirfarandi sjónarmið í huga:
- Stjórn-sýslulögin sem sett voru árið 1993 tóku mið af og var ætlað að tryggja enn frekar þátttökurétt borgaranna í undirbúningi ákvarðana stjórnvalda í málum þeirra s.s. með ákvæðum um almenna leiðbeiningarskyldu, upplýsingarétt, and-mælarétt, birtingu ákvarðana og leiðbeininga og kæruehimildir innan stjórn-sýslunnar. Til viðbótar koma síðan réttindi á grundvelli óskráðra grundvallarreglna stjórn-sýsluréttarins sem einkum dómstólar hafa mótað og hafa víðtækara gildis-svið en stjórn-sýslulögin. Þessi auknu réttindi borgaranna og þá líka þeirra sem ekki skilja og eru mæltir á íslensku eru til lítills ef þeir geta ekki átt í samskiptum við stjórnvöld á tungumáli sem þeir skilja.
 - Meta þarf hverju sinni hvort þörf sé á aðstoð túlks og/eða þýða skjöl og gögn, hvaða tungumál skal nota í samskiptum þannig að aðili geti skilið það sem fram fer og í svörum sem stjórnvöld láta frá sér, hvaða hagsmunir og réttindi eru undir hverju sinni og þá hversu langt skyldur stjórnvalda ná í þessu sambandi.

- Haga þarf meðferð mála þannig að samrýmist reglum stjórnsluréttarins, skráðum sem óskráðum. Reglur um leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, rannsóknarreglan og fleiri reglur um málsmeðferð í stjórnslunni verður að skýra með þeim hætti að stjórnvöld þurfi að lágmarki að tryggja í samskiptum við einstaklinga sem ekki skilja íslensku að þeir skilji efni þeirra svara og ákvarðana sem þeir fá. Þetta á t.d. við um lögbundnar leiðbeiningar við birtingu ákvörðunar um að fá hana rökstudda og kæruleiðbeiningar.
 - Fullnægjandi lagaheimild þarf að vera til staðar ef stjórnvöld gera þá kröfu að kostnaður við stjórnslumál sem fellur til hjá stjórnvaldinu eða við meðferð þess á málinu, t.d. þýðingar eða túlkþjónustu, sé greiddur af málsaðila.
 - Gæta þarf að því að gæði túlkunar og þýðinga séu fullnægjandi miðað við eðli og þá hagsmuni sem eru undir í viðkomandi máli. Ef samskipti eru að frumkvæði stjórnvalds eða liður í meðferð þess á máli viðkomandi þarf sérstaklega að gæta að hvernig aðkomu einstaklinga sem viðkomandi þekkir eða eru nákomnir honum er háttað og gjalda varhug við að láta slíka aðila túlka eða þýða í samskiptum við stjórnvöld nema í undantekningartilvikum, t.a.m. ef ekki er kostur á að fá aðra aðstoð vegna aðstæðna. Í þeim efnum þarf sérstaklega að gæta varúðar þegar börn eiga í hlut.
 - Gæta þarf að því að formkröfur sem stjórnvöld gera til erinda, þ.m.t. stjórnslukæra, sem þeim berast frá borgurunum eigi sér fullnægjandi stoð í lögum, t.a.m. ef gerð er krafa um að erindið berist á íslensku.
 - Gera þarf þeim aðilum sem í hlut eiga kleift að skilja úrlausnir stjórnvalda, t.d. með því að láta þýða úrlausn í heild eða að hluta, láta útdrátt úr efni ákvörðunar í máli fylgja á tungumáli sem aðilinn skilur samhliða ákvörðun á íslensku og gæta að því að kæruleiðbeiningar séu á tungumáli sem viðkomandi skilur og/eða kynna niðurstöðuna að viðstöddum túlki. Birting úrlausna þarf þannig að taka mið af því hverju sinni að aðili geti skilið niðurstöðuna og í framhaldi gætt hagsmuna sinna.
 - Skrá þarf ákvarðanir um að verða við, eða eftir atvikum hafna, beiðni um túlkþjónustu, sbr. 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012.
- Ef **stjórnvöld** ákveða að birta almennar upplýsingar um starfsemi sína þurfa þau í samræmi við leiðbeiningarskylduna og eftir atvikum vandaða stjórnsluhætti að tryggja að þær upplýsingar séu aðgengilegar, réttar og nægilega ítarlegar til að borgararnir geti gert sér grein fyrir réttindum sínum og möguleikum, einnig þeir sem ekki skilja eða tala íslensku. Í þeim efnum þarf m.a. að hafa eftirfarandi sjónarmið í huga:
- Þegar stjórnvöld notast við rafrænar gáttir, eins og t.d. „mínar síður“, þar sem notaður er svokallaður íslykill til innskráningar eða rafræn skilríki, þarf að gæta þess að tiltekna upplýsingar, t.d. um hvernig stofna eigi aðgang að slíkum gáttum, séu aðgengilegar þeim sem ekki skilja íslensku.

- Leitast skal við að gera borgurunum kleift að nálgast upplýsingar á vefsíðum viðkomandi stjórnvalds, þar sem þeir leita eftir upplýsingum, en ekki eingöngu á miðlægum síðum eins og hjá stjórnarráðinu og/eða Fjölmenningarsetri.
- Ég vek að lokum sérstaka athygli **Alþingis** og **ráðuneyta**, og þá sérstaklega **forsætisráðherra**, á þeirri óljósu framkvæmd og mismunandi skilningi stjórnvalda sem kom fram í svörum þeirra á því hver beri ábyrgð á að þýða lög og reglur sem undir málefnasvið þeirra heyrir yfir á önnur tungumál en íslensku og hvernig birtingu þeirra er háttað. Í ljósi þessa og vegna mismunandi framkvæmdar stjórnvalda tel ég mikilvægt að tekin verði skýrari afstaða til þess hvernig þessum málum skuli háttað og þá eftir atvikum hvort tilefni sé til að taka þessi mál til skoðunar með heildstæðum hætti og samræma verklag innan stjórnarráðsins með hliðsjón af réttaröryggi borgaranna. Þá þarf í slíkum tilvikum að tryggja að þær þýðingar sem liggja fyrir hverju sinni og eru aðgengilegar séu uppfærðar þannig að þær gefi rétta mynd af efni gildandi laga.

Með hliðsjón af núgildandi lagaumhverfi og þeirri afstöðu stjórnvalda og framkvæmd sem rakin hefur verið í þessu álitu verður í samræmi við framangreint ekki annað séð en að skýrari afstöðu af hálfu löggjafans og eftir atvikum stjórnvalda sé þörf standi vilji til þess að tryggja að einstaklingar sem ekki skilja íslensku fái fullnægjandi aðstoð og þjónustu þegar þeir leita til stjórnvalda og þá til að tryggja að málsmeðferðarreglum sé fylgt og þau uppfylli þær skyldur sem á þeim hvíla í þeim efnum. Að þessu leyti er um þau tilmæli sem sett eru fram í álitinu vísað til 11. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Skýrari lagaákvæði þar sem mælt væri fyrir um megininntak slíkrar aðstoðar gætu síðan orðið grundvöllur nánari útfærslu í reglugerðum á tilteknum sviðum sem ráðherra setti og eftir atvikum frekari útfærslu í reglum einstakra stjórnvalda. Hér verður ekki lagt endanlegt mat á það með hvaða hætti ætti að útfæra slíkar skyldur stjórnvalda í lögum. Álit þetta gefur fyrst og fremst tilefni til að hugað verði að úrbótum í þessum efnum standi vilji til þess af hálfu stjórnvalda að bæta réttarstöðu þessa hóps og tryggja réttaröryggi þeirra að því marki sem stjórnvöld geta haft frumkvæði að slíku. Alþingi þarf síðan að koma að lagasetningu um þessi mál að því marki sem slíkt er nauðsynlegt. Þá er ljóst að í framkvæmd skortir verulega á stefnumótun og samvinnu milli stjórnvalda í þessum málaflokki og þá m.a. að æðra sett stjórnvöld sem fara með yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir móti þá stefnu sem almennt skuli miða við á tilteknu málefnasviði. Hef ég þar m.a. í huga að þar getur reynt á fjárheimildir til einstakra stjórnvalda í tengslum við þjónustu sem þessa.

Álit þetta er sent öllum ráðherrum með það í huga að þeir taki þau tilmæli og ábendingar sem settar eru fram í álitinu til umfjöllunar að því marki sem þær eiga við um þau málefnasvið sem þeir fara með og stofnanir sem undir þá heyra. Þá er álitid sent til þeirra 29 stjórnvalda sem óskað var eftir upplýsingum frá í tilefni af þessari athugun. Viðfangsefni álitsins tekur til stjórnsýslu sveitarfélaga og ég hef því ákveðið að senda Sambandi íslenskra sveitarfélaga álitid til upplýsingar og með þeirri ósk að það verði kynnt sveitarstjórnnum.

Auk þess er álitid sent forseta Alþingis vegna þeirra lagalegu atriða sem hér hefur verið fjallað um en það verður að vera ákvörðun á vettvangi Alþingis hvort og þá hvaða þingnefndir fá álitid. Ég ítreka að í ljósi þeirrar stöðu sem er uppi í þessum málum verður það á endanum að vera verkefni þingsins að taka afstöðu til þess hver skuli vera meginafmörkun á skyldum stjórnvalda í samskiptum við þá einstaklinga sem ekki skilja íslensku og hvort þörf sé á að skýra réttarstöðu þeirra með breytingum á lögum. Ég minni á það sem fram hefur komið í álitinu um að nokkuð skorti á að stjórnvöld fylgi að þessu leyti þeirri túlkun sem ég tel leiða af ákvæðum stjórnsýslulaga og hinum óskráðu reglum stjórnsýsluréttarins. Hef ég þá jafnframt í huga mikilvægi þess að löggjöf sem hefur að markmiði að stuðla að réttaröryggi borgaranna í skiptum þeirra við stjórnvöld sé að efni til skýr og þeir borgarar sem ekki geta tjáð sig á íslensku njóti tiltekinnar réttarverndar í samskiptum við stjórnvöld til jafns við aðra.

Ég mun áfram fylgjast með þróun mála sem og viðbrögðum stjórnvalda og Alþingis í kjölfar álits þessa, sem getur þá orðið tilefni til þess að ég taki tiltekin afmörkuð atriði til frekar skoðunar á grundvelli frumkvæðisheimildar minnar, sbr. 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Reykjavík, 13. júlí 2020



Tryggvi Gunnarsson