

RETNINGSLINJER OG PRAKSIS FOR TOLKNING ENDELIG RAPPORT



RETNINGSLINJER OG PRAKSIS FOR TOLKNING ENDELIG RAPPORT

KØBENHAVNS KOMMUNE
15. JANUAR 2009

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	8
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	9
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	9
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	9
GENERELT FOR BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	9
DENNE UNDERSØGELSES METODE	10
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	10
SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)	11
3. SAMMENFATNING	13
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	14
VURDERINGSGRUNDLAGET	14
REGULERINGEN	14
PRÆCISERING AF KRAVET OM TOLKEBISTAND	14
SÆRLIGT FOR DET SOCIALE OMRÅDE	15
SÆRLIGT OM OVERSÆTTELSE	15
SÆRLIGT OM GENEREL INFORMATION	15
FAKTISK FORVALTNINGSVIRKSOMHED	16
5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE	17
PRAKSIS OG GENERELLE RETNINGSLINJER FOR TOLKNING OG	
OVERSÆTTELSE	17
OPSUMMERING	19
GENEREL INFORMATION	19
OPSUMMERING	20
OPGØRELSER	20
OPSUMMERING	21
KLAGER OVER TOLKNING	21
OPSUMMERING	22
BORGERRÅDGIVERENS BEMÆRKNINGER	22
BILAG	25
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	25
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	26

I. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelse i anledning af Borgerrådgiverens undersøgelse af retningslinjer og praksis for tolkning i Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Rapporten har i en foreløbig udgave været sendt til forvaltningen med henblik på forvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Rapporten er inddelt i en generel del om Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser og denne undersøgelses metode mv. samt dokumentationsgrundlaget i kapitel 2 og en speciel del med beskrivelser, analyser og konklusioner vedrørende netop denne undersøgelse i kapitlerne 4 og 5.

Kapitel 3 indeholder et resumé, hvori de væsentligste forhold er gengivet.

Bagest er som bilag optrykt Borgerrådgiverens kritikskala og en oversigt over retskilder og andet bedømmelsesgrundlag samt eventuelle øvrige relevante dokumenter.

Borgerrådgiveren den 15. januar 2009



Johan Busse
borgerrådgiver

2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN

BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER

På mødet i Borgerrepræsentationen den 14. december 2006 blev det besluttet at udvide Borgerrådgiverens kompetence fra 1. januar 2007 med adgang til at tage sager op til undersøgelse på eget initiativ (egen driftkompetence) (BR 565/06).

Beslutningen var en udmøntning af budgetaftalen for 2007 af 18. september 2006, hvori blandt andet følgende er anført:

”Uafhængigt tilsyn ved udvidelse af Borgerrådgiverens kompetence

På baggrund af den fremførte kritik af forholdene på kommunale plejehjem ønsker parterne at sikre et uafhængigt tilsyn og behandling af klager over grove og væsentlige fejl på plejehjemsområdet og generelt i kommunen. Parterne er enige om pr. 1. januar 2007 at udvide Borgerrådgiverens kompetence med en egen driftfunktion, således at borgerrådgiveren – i lighed med Folketingsombudsmand – får adgang til at tage sager op af egen drift m.v.”

Udvidelsen indebærer adgang for Borgerrådgiveren til at tage konkrete sager op på eget initiativ, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl. Endvidere indebærer den nye kompetence en adgang til at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget samt til som en stikprøvekontrol at foretage inspektion af institutioner eller virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.

I beslutningsgrundlaget for udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence med egen driftvirksomhed var anført, at de generelle egen driftundersøgelser f.eks. kan bestå af større undersøgelser, der bredt afdækker relevante forhold og mindre undersøgelser, der omfatter færre forhold, som blandt andet er udvalgt på baggrund af konkrete indikationer af behov for undersøgelse.

Borgerrådgiverudvalget og Borgerrådgiveren drøftede den 26. januar 2007 en plan for udmøntningen af egen driftkompetencen i 2007 for så vidt angår ti generelle undersøgelser og ti inspektioner. Den plan for egen driftprojekter, som Borgerrådgiveren forelagde udvalget, var holdt i overskrifter og tidspunkter angivet i måneder. Valget af nærmere undersøgelsestemaer, undersøgelsesernes genstand og den nærmere tilrettelæggelse er Borgerrådgiverens valg, jf. nedenfor.

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser planlægges dels ud fra generelle kriterier som administrationsområdernes omfang, væsentlighed og betydning for borgerne samt repræsentativitet med henblik på at bidrage til generel vejledning, dels ud fra eventuelle konkrete indikationer på utilfredsstillende forhold.

Denne undersøgelsesrapport er en udmøntning af udvidelsen af Borgerrådgiverens opgaver og drøftelsen i Borgerrådgiverudvalget.

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Generelt for Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelse indledes med en høring af den eller de involverede forvaltninger. For hver forvaltning, som inddrages, høres såvel forvaltningens direktion som eventuelle relevante decentrale enheder.

I høringsbrevet beskriver Borgerrådgiveren i generelle vendinger temaet for undersøgelsen og

beder om en række oplysninger og dokumentationsmateriale, herunder eventuelt om udlån af relevante sagsakter til nærmere undersøgelse.

Nogle undersøgelser vil være meget omfattende, mens andre vil være målrettede mod nærmere udvalgte forhold. Dette er forudsat ved udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence.

På baggrund af denne dokumentationsindsamling udarbejder Borgerrådgiveren en foreløbig rapport, som sendes til forvaltningen med henblik på forvaltningens og eventuelle decentrale enheders bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport vil også indeholde de udtalelser (herunder kritik/henstilling), som Borgerrådgiveren forventer at fremkomme med, men disse har netop en foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger i rapporten kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger. Forvaltningen informeres således allerede på dette tidspunkt om det forventede udfald af undersøgelsen.

Efter modtagelse af forvaltningens eventuelle bemærkninger indarbejder Borgerrådgiveren forvaltningens bemærkninger til de faktiske forhold og foretager eventuelle ændringer i undersøgelsens konklusioner, som disse måtte give anledning til. Borgerrådgiveren udarbejder på denne baggrund den endelige rapport. Rapporten er stilet til den involverede forvaltning og eventuelle decentrale enheder.

I nogle tilfælde kan den endelige rapport indeholde uafklarede spørgsmål eller af andre grunde kræve en opfølgning, f.eks. fordi Borgerrådgiveren har bedt om en underretning om, hvad en henstilling giver anledning til. I disse tilfælde vil den endelige rapport følges op af en (eller flere) opfølgingsrapport(er), indtil alle forhold i undersøgelsen er afklaret.

Denne undersøgelses metode

Undersøgelsen er i det væsentligste baseret på ovenstående metode. Undersøgelsen baserer sig kun på forvaltningernes oplysninger om muligheden for tolkebistand og oversættelse, forvaltningernes eventuelle retningslinjer mv. samt opgørelser over antallet af tolke- og oversættelsesopgaver. Der eksisterer ikke lovbestemmelser eller kommunale standarder som kræver, at der udarbejdes retningslinjer for håndtering af tolkebistand og oversættelsesopgaver. Undersøgelsens primære formål er derfor at belyse tilstanden på tolkeområdet indenfor de to forvaltninger.

REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG

Borgerrådgiverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands reaktionsmidler. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og retningslinier mv. ikke er overholdt.

Borgerrådgiveren kan henstille til forvaltningen at ændre procedurer eller lignende på et givent område.

Derudover kan Borgerrådgiveren påpege mere generelle problemstillinger i sin årsberetning, som afgives til Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiveren har i forbindelse med sin egen driftvirksomhed lagt sig fast på en sproglig skala for graduering af kritikens alvorlighed. Skalaen omfatter konstateringer af, at noget er uheldigt, konstateringer af begåede fejl, at noget er beklageligt, meget beklageligt, kritisabelt, meget kritisabelt eller stærkt kritisabelt. Skalaen med bemærkninger er optrykt som bilag til denne rapport.

Bedømmelsesgrundlaget for Borgerrådgiveren er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltnings-skik samt overordnede humanitære og medmenneskelige betragtninger. Hertil kommer Køben-

havns Kommunes værdigrundlag, kommunikationspolitik og andre politisk vedtagne retningslinjer. Borgerrådgiveren bestræber sig desuden på at anvende samme målestok for sine vurderinger som Folketingets Ombudsmand.

Borgerrådgiverens opgave er at undersøge om kommunens forvaltninger og institutioner overholder gældende lovgivning, god forvaltningsskik, kommunens vedtagne politikker og beslutninger om serviceniveau og - standard. Borgerrådgiveren har således ikke særligt til opgave at fremkomme med ros eller lignende tilkendegivelser om positive forhold.

Borgerrådgiverens rapporter om egen driftundersøgelser vil derfor ikke indeholde ros (i hvert fald ikke i videre omfang) og læseren bør notere sig, at fraværet af ros ikke er ensbetydende med, at Borgerrådgiveren alene har konstateret negative forhold i forbindelse med sin undersøgelse.

SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)

Ved breve af 7. juni 2008 bad jeg Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om at modtage oplysninger vedrørende retningslinjer og praksis for tolkning i forvaltningerne. I brevet skrev jeg således:

”Undersøgelsens tema og anmodning om oplysninger

Det fremgår af forvaltningslovens § 7, stk. 1, at en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang skal yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Ifølge vejledning af 4. december 1986 om forvaltningsloven må det antages at følge af forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledningspligten og den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt, at forvaltningsmyndighederne i almindelighed må sikre sig, at de er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge, der retter henvendelse til myndighederne om sager, der skal tages under behandling af myndighederne. Efter omstændighederne må myndighederne således om fornødent stille tolke- og oversættelsesbistand til rådighed for den pågældende.

Det fremgår af Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter (Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 3. udgave, side 225 ff.), at de danske forvaltningsmyndigheder er forpligtet til at skaffe fornøden tolkebistand, når den, der retter henvendelse til myndigheden, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt. Der er efter omstændighederne også pligt for forvaltningen til at sørge for fornøden tolkebistand i relation til døve eller stumme eller andre med svære fysiske handicap.

Det antages endvidere i vejledning af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område punkt 33, at forvaltningslovens § 7 indebærer en pligt til at sørge for at betale for tolkebistand, når en person, der henvender sig til en myndighed, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt. Tilsvarende antages det, at en myndighed har pligt til at sørge for, at en person, som har et høre-, syns- eller talehandicap, vederlagsfrit får mulighed for tolkebistand.

Det følger af samme vejlednings punkt 34, at det som hovedregel vil være kommunens ansvar at sørge for oversættelse af skriftlige sagsakter, da kommunen ofte er 1. instans. Klageinstanser skal dog være opmærksomme på, om der er behov for oversættelse af breve til borgeren og af nye akter.

Jeg beder [forvaltningen] om generelt at oplyse om praksis og retningslinjer for tolkning og oversættelse.

Herunder beder jeg forvaltningen oplyse, hvordan forvaltningen sikrer sig, at borgere har mulighed for at få fornøden tolkebistand og oversættelse, samt om forvaltningen har udarbejdet egentlige sagsbehandlingsvejledninger om tolkning og oversættelse.

Jeg beder forvaltningen oplyse, hvorvidt borgere har mulighed for tolkebistand og oversættelse vederlagsfrit.

Jeg beder desuden forvaltningen oplyse, om der er udarbejdet anvisninger, brochurer, blanketter og lignende, som er egnede til at lette kontakten mellem den enkelte fremmedsprogede, høre- eller synshæmmede og forvaltningen.

Jeg beder endvidere forvaltningen om at oplyse, om der foreligger eventuelle opgørelser over, hvor mange fremmedsprogede borgere, som forvaltningen betjente i 2006. Såfremt sådanne opgørelser ikke foreligger, beder jeg forvaltningen om at fremkomme med en skønsmæssig opgørelse over antallet.

Jeg beder samtidig forvaltningen om at oplyse, hvor mange tolkebestillinger/-opgaver henholdsvis oversættelsesopgaver, der blev udført for forvaltningen i 2006. Også dette tal kan eventuelt angives skønsmæssigt.

Endelig beder jeg forvaltningen om at oplyse, om forvaltningen i 2006 modtog klager over manglende tolkning og/eller oversættelse og i givet fald hvor mange, samt i hvor mange tilfælde borgeren i sådanne sager fik medhold i at have krav på tolkning og /eller oversættelse.

Jeg beder om så vidt muligt at modtage forvaltningens udtalelse inden seks uger fra dato. Hvis dette ikke kan ske, beder jeg om underretning om, hvornår forvaltningen forventer at kunne svare.
..."

Den 31. oktober 2007 modtog jeg Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens udtalelse af 30. oktober 2008.

Den 11. april 2008 modtog jeg Socialforvaltningens udtalelse dateret 30. august 2008 samt forvaltningens interne retningslinjer vedrørende tolkebistand.

Udtalelserne og materialet er gengivet relevante steder nedenfor.

3. SAMMENFATNING

Undersøgelsen angår retningslinjer og praksis for tolkning i Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

Undersøgelsen baserer sig på forvaltningernes oplysninger om muligheden for tolkebistand og oversættelse, forvaltningernes eventuelle retningslinjer mv. samt opgørelser over antallet af tolke- og oversættelsesopgaver.

Begge forvaltninger oplyser, at der stilles tolkebistand til rådighed efter en konkret vurdering i forbindelse med mødet med borgeren og at tolkebistand stilles vederlagsfrit til rådighed.

Ingen af forvaltningerne har egentlige opgørelser over forholdet mellem antallet af fremmedsprogede betjente borgere og antallet af tolke- og oversættelsesopgaver. Der er heller ikke egentlige opgørelser af omfanget af anvendelsen af tolke i nogen af forvaltningerne.

Ingen af forvaltningerne har registreret klager over omfanget eller indholdet af tolkebistand.

Jeg har ikke på baggrund af det oplyste med sikkerhed kunnet konkludere om forvaltningerne i almindelighed lever op til den forpligtelse om tolkning og oversættelse, der følger af den forvaltningsretlige vejledningspligt.

Jeg har samlet set konstateret, at undersøgelsen ikke giver grundlag for at udtale kritik af forvaltningerne vedrørende den generelle praksis for tolkning og oversættelse. Forvaltningernes oplysninger tyder på, at praksis er i overensstemmelse med reglerne på området.

Socialforvaltningen har retningslinjer for tolkebistand, der er tilgængelige for sagsbehandleren, mens Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ikke har udarbejdet egentlige retningslinjer, men oplyser at reglerne medtages i den undervisning, der tilbydes medarbejdere i forbindelse med et kursus om "Borgerens retsgarantier".

Der eksisterer ikke lovbestemmelser eller kommunale standarder, som kræver, at der udarbejdes retningslinjer for håndtering af tolkebistand og oversættelsesopgaver. Selvom der ikke findes et krav om udarbejdelse af retningslinjer for håndteringen af tolkebistand og oversættelsesopgaver er jeg dog af den opfattelse, at udarbejdelse af retningslinjer eller vejledninger øger synligheden af reglerne for tolkebistand i forvaltningernes daglige borgerrelaterede arbejde.

Kun Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har i et begrænset omfang udarbejdet generel information oversat til flere sprog. Jeg har i den forbindelse anbefalet, at forvaltningerne løbende overvejer, om der er behov for oversættelse af generelle pjecer eller lignende, herunder de vejledninger der findes på kommunens hjemmeside.

4. GENERELLE BEMÆRKNINGER

VURDERINGSGRUNDLAGET

Reguleringen

Tolkning og oversættelse i den offentlige forvaltning er ikke selvstændigt reguleret, men følger af forvaltningslovens § 7 om vejledningspligt og af den forvaltningsretlige grundsætning om undersøgelsespligten.

Forvaltningslovens § 7, stk. 1 har følgende ordlyd:

”En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde”

Bestemmelsen giver forvaltningsmyndigheder en pligt til i fornødent omfang at yde vejledning og bistand til borgerne.

Det gælder som et grundlæggende ulovbestemt princip i forvaltningsretten, at en forvaltningsmyndighed skal foranledige fremskaffelsen af de fornødne oplysninger til brug for en sag – undersøgelsesprincippet. Myndigheden skal indhente korrekte og tilstrækkelige oplysninger til, at den kan træffe en materiel rigtig og lovlig afgørelse. Det er således myndigheden, der har ansvaret for sagens oplysning, hvilket i mange tilfælde sker ved, at myndigheden sørger for at private - herunder navnlig sagens parter - medvirker til sagsoplysningen. Forvaltningsmyndigheders ansvar for sagens oplysninger gælder både skriftlige og mundtlige oplysninger.

Præcisering af kravet om tolkebistand

Vejledningspligtens indhold er beskrevet i Justitsministeriets vejledning af 4. december 1986 om forvaltningsloven.

Det fremgår af vejledningens pkt. 32, at det må antages at følge af forvaltningslovens § 7 og den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt, at forvaltningsmyndigheder i almindelighed må sikre sig, at de er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge, der retter henvendelse til myndigheden, om sager der skal behandles af myndigheden. Dette medfører en forpligtelse til myndigheden om, efter omstændighederne og om fornødent at stille tolke- og oversættelsesbistand til rådighed.

Danmark har ratificeret den Nordiske Sprogkonvention fra 1981, som i hovedtræk bestemmer, at borgerne i de nordiske lande skal kunne anvende deres eget sprog efter behov ved henvendelser til danske myndigheder, jf. artikel 2. Konventionen omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Det følger af konventionens artikel 3, at omkostningerne til tolkning og oversættelse bør afholdes af det offentlige.

Af Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven, pkt. 32 fremgår, at de pligter, der følger af konventionen, ikke går videre, end hvad der efter omstændighederne må antages at følge af myndighedernes pligter efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, § 25 og undersøgelsesprincippet. Det må på den baggrund antages, at alle borgere, der ikke behersker det danske sprog, efter behov kan anvende deres eget sprog og at omkostningerne herved skal afholdes af myndigheden.

Dette følger ligeledes af den juridiske litteratur og Folketingets Ombudsmands praksis, hvorefter danske forvaltningsmyndigheder også uden for Den Nordiske Sprogkonventions område er forpligtet til at skaffe den fornødne tolkebistand, når den, der retter henvendelse til myndigheden ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt, jf. blandt andet Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 2001, 3. udgave, s. 225f og FOB 1990.240.

Der er efter omstændighederne også en pligt for forvaltningsmyndighederne til at sørge for den fornødne forståelse og tolkebistand i relation til døve, stumme, afasiramte og andre med svære fysiske handicaps, jf. FOB 2005.20.

Tolkepligten omfatter såvel mundtlig som skriftlige kontakt. Der kan således også blive tale om en forpligtelse til oversættelse af skriftligt materiale både til og fra myndigheden, jf. Vejledning om forvaltningsloven pkt. 34.

Tolkepligten gælder "efter behov". Det fremgår af vejledning om forvaltningsloven pkt. 34, at hvis en borger forstår myndighedens sprog tilstrækkeligt godt og kan anvende et sprog, der kan forstås i tilstrækkeligt omfang af myndigheden, er myndigheden ikke forpligtet til at tilvejebringe tolkebistand.

Af vejledningens pkt. 36 fremgår, at navnlig de myndigheder, der jævnligt kommer i kontakt med indvandrere fra et andet nordisk land bør sikre, at der kan tilvejebringes den fornødne tolke- og oversættelsesbistand. Denne pligt for myndigheden til at sikre sig adgang til tolke- og oversættelsesbistand må antages også at gælde udenfor det nordiske område, jf. ovenstående bemærkninger om vejledningens pkt. 32.

Særligt for det sociale område

På det sociale område gælder lov nr. 1047 af 27. august 2007 om retssikkerhed og administration på det sociale område og hertil Socialministeriets vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område. Retssikkerhedslovens formål er ifølge lovens § 1, stk. 1, nr. 1, blandt andet at sikre borgernes rettigheder og indflydelse, når de sociale myndigheder behandler sager.

Retssikkerhedsvejledningens pkt. 33-34 omhandler tolkebistand særligt indenfor det sociale område. Heraf fremgår, at forvaltningslovens § 7 om vejledningspligt også forpligter myndighederne til i fornødent omfang at betale for tolkebistand, når en person, der henvender sig til myndigheden, ikke forstår det danske sprog tilstrækkeligt godt. Videre fremgår, at tilsvarende antages det, at en myndighed har pligt til at sørge for, at en person som har et høre-, syns- eller talehandicap, vederlagsfrit får mulighed for tolkebistand.

Efter vejledningens pkt. 34 vil det som hovedregel være kommunens ansvar at sørge for oversættelse af skriftlige sagsakter, da kommunen oftest er I.instans.

Om klager over tolkning på det sociale område se nedenfor under Klageadgang.

Særligt om oversættelse

Som ovenfor nævnt er forvaltningen i fornødent omfang forpligtet til vederlagsfrit at oversætte skriftligt materiale i sager indenfor myndighedens område.

Der kan være grund til at være særlig opmærksom på kravene til oversættelse i det tilfælde, hvor myndighedens afgørelse indeholder et påbud eller et forbud. Er påbudet eller forbudet ikke behørigt oversat eller er det ikke på anden vis sikret, at modtageren har forstået indholdet, kan det være vanskeligt senere at fastlægge om, og i givet fald hvornår påbudet eller forbudet kan anses for meddelt overfor modtageren og derved opnå sin retsvirkning, jf. Ufr 1998.509V og Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 2001, 3. udgave, s. 226.

Særligt om generel information

Af vejledning om forvaltningsloven pkt. 36 er det præciseret, at myndigheder, der har en særlig kontakt med ikke-dansksprogede, efter omstændighederne også bør udarbejde anvisninger, brochurer, blanketter og lignende, som er egnede til at lette kontakten mellem den enkelte ikke-dansksprogede og myndigheden. Dette gælder især skriftlig information om forskellige samfundsforhold og oplysninger angående rettigheder og pligter i det offentlige.

Faktisk forvaltningsvirksomhed

Det fremgår af vejledning om forvaltningslovens pkt. 35, at Den Nordiske Sprogkonventions bestemmelser om tolke- og oversættelsesbistand alene vedrører sager, hvor der skal træffes afgørelse af forvaltningsmyndigheden. Videre fremgår, at konventionen således ikke omfatter de serviceprægede funktioner indenfor forvaltningsvirksomheden - den faktiske forvaltningsvirksomhed – men at eksempelvis skole- og sygehusmyndigheder imidlertid er forpligtet til at medvirke til at fremskaffe tolk eller oversætte dokumenter i egentlige forvaltningssager indenfor myndigheden.

Det skal her præciseres, at Regionsrådet efter sundhedslovens § 50 yder vederlagsfri tolkebistand til personer, som har behov herfor i forbindelse med behandling hos alment praktiserende læger, speciallæger og ved sygehusbehandling.

Det fremgår endvidere af Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 2001, 3. udgave, s. 215, at det følger af god forvaltningsskik, at der også bør ydes vejledning og bistand indenfor faktisk forvaltningsvirksomhed og at dette oftest vil være et helt naturligt led i udførelsen af virksomheden, at myndigheden i forbindelse hermed vejleder om omfanget af myndighedens ydelser, betingelser og vilkårene herfor. Skal denne vejledning gives til en borger der af den ene eller den anden grund ikke behersker det danske sprog, må det samtidig følge af forpligtelsen at yde den fornødne tolkebistand i forbindelse med vejledningen, da vejledningen for disse borgere ellers ikke vil være noget værd og myndigheden har således ikke dækket borgerens konkrete informationsbehov.

Klageadgang

Der findes ikke en generel lovbestemt klagemulighed over manglende mulighed for tolkning, oversættelse eller mangelfuld tolkning og oversættelse.

Særligt for det sociale område fremgår af retssikkerhedslovens § 60 følgende:

”Når det fremgår af lovgivningen, kan kommunens afgørelser indbringes for det sociale nævn og kommunens eller statens afgørelser i jobcenter for beskæftigelsesankenævnet.”

Af retssikkerhedsvejledningens punkt 188 til retssikkerhedslovens § 60 fremgår:

”Klage over afgørelser

188. Afgørelser truffet af en kommune eller af staten i jobcentret kan indbringes for det sociale nævn eller for beskæftigelsesankenævnet. Klageadgangen omfatter kun egentlige afgørelser. Ved en afgørelse forstås en beslutning, der træffes af en forvaltningsmyndighed (kommunen, staten i jobcentret, nævnet eller Ankestyrelsen) i en konkret sag, og som i forhold til den enkelte borger og/eller myndighed tilsigter at have retsvirkning efter sit indhold. Det vil sige, at afgørelsen bindende regulerer borgerens eller kommunens rettigheder og pligter i sagen. Der er også tale om en afgørelse, hvis myndigheden beslutter at afslutte en sag, fx ved et afslag på genoptagelse og afvisning af en sag.

Der kan klages over indholdet af en afgørelse (realiteten) og/eller den måde, en sag er behandlet på (formaliteten). Ved realiteten forstås afgørelsens resultat, fx om en ansøger er berettiget til pension, og i givet fald, hvilken pensionstype. Ved en formalitetsklage forstås en klage over myndighedens tilsidesættelse af regler om behandlingen af sagen. Der kan klages over formaliteten i forbindelse med en afgørelse, selv om realiteten ikke påklages.

Rådgivning og vejledning betragtes som ydelser efter den sociale lovgivning. Klager over kommunernes afslag på anmodninger om rådgivning og vejledning kan derfor behandles efter klagereglerne i retssikkerhedsloven. Klagen vil også være omfattet af klagereglerne, selv om kommunen ikke træffer en egentlig formel skriftlig afgørelse om afslag på rådgivning og vejledning. (Der henvises endvidere til punkt 45)”.

Jeg har i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport kontaktet Ankestyrelsen med henblik på

en afklaring af nævnenes og Ankestyrelsens kompetence vedrørende klager over manglende tolkebistand og afslag på tolkebistand som en del af vejledningspligten. Ankestyrelsen har i den forbindelse oplyst, at Ankestyrelsen ikke har nogen foreliggende praksis herpå og derfor ikke kan udtale sig generelt om, hvorvidt nævnene eller Ankestyrelsen kan behandle en klage over afslag på anmodning om tolkebistand. Jeg må dermed formode, at Ankestyrelsen heller ikke har en praksis, der udelukker muligheden for at påklage manglende eller mangelfuld tolkebistand.

Jeg kan derfor ikke med sikkerhed udtale mig om, det er muligt at klage til nævnene eller Ankestyrelsen over manglende eller mangelfuld tolkebistand som del af vejledningspligten efter retssikkerhedsvejlednings pkt. 188. Jeg hælder dog mest til, at dette må være tilfældet, men det må Ankestyrelsens praksis vise.

Socialforvaltningen har ved brev af 7. januar 2009 oplyst, at forvaltningen tilslutter sig Borgerrådgiverens overvejelser om, at det må være nærliggende, at der er ret til klage over afslag på ret til tolkebistand, men at den endelige afklaring må bero på Ankestyrelsens praksis.

Det er derfor forvaltningens opfattelse, at en sådan tvivl må afklares ved, at Ankestyrelsen træffer afgørelse i en sådan sag. Imidlertid vil Ankestyrelsen efter forvaltningens vurdering næppe få anledning til at træffe afgørelse, såfremt kommunen ikke giver ankevejledning.

Samlet er det derfor forvaltningens vurdering, at borgerens og forvaltningens retssikkerhed bedst sikres ved at give ankevejledning, og overlader en eventuel afvisning af ankemuligheden til ankesystemet. Forvaltningen vil derfor foranlediget af Borgerrådgiverens overvejelser orientere om, at der i klager over manglende tolkebistand skal gives klagevejledning.

Jeg går ud fra, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen vil følge den samme praksis som Socialforvaltningen på dette område.

Klager over tolkebistand øvrigt kan rettes til det center/kontor klagen vedrører, eller til den ansvarlige ledelse i myndigheden. I Københavns Kommune kan klagen således rettes til den ansvarlige direktion og forvaltningens borgmester. Herudover kan borgere i Københavns Kommune klage til Borgerrådgiveren over tolkning mv.

Klager kan også rettes til Folketingets Ombudsmand.

Vejledningspligten i forvaltningslovens § 7, stk. 1 vil næppe i almindelighed kunne få betydning for gyldigheden af en afgørelse, jf. Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 2001, 3. udgave, s. 228, da bestemmelsens formål ikke er at sikre rigtigheden af afgørelsens indhold.

Men det kan ikke udelukkes, at en klar og væsentlig tilsidesættelse af en myndigheds vejledningspligt kan have visse retsvirkninger, hvis myndigheden som sådan ikke har givet den fornødne vejledning og bistand, og dette har medført et retstab for den, der har rettet henvendelse til myndigheden. I disse tilfælde vil der efter omstændighederne kunne blive tale om et erstatningsansvar, hvis myndigheden har handlet uforsvarligt. Et sådant erstatningsansvar skal behandles og afgøres af domstolene, jf. Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter, 2001, 3. udgave, s. 227.

5. DEN KONKRETE UNDERSØGELSE

PRAKSIS OG GENERELLE RETNINGSLINJER FOR TOLKNING OG OVERSÆTTELSE

Jeg bad ved brev af 8. juni 2007 Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om generelt at oplyse om praksis og retningslinjer for tolkning og oversættelse.

Herunder bad jeg forvaltningerne oplyse, hvordan forvaltningerne sikrer sig, at borgere har mulighed for at få fornøden tolkebistand og oversættelse, samt om forvaltningerne har udarbejdet egentlige sagsbehandlingsvejledninger om tolkning og oversættelse.

Jeg bad forvaltningerne oplyse, hvorvidt borgere har mulighed for tolkebistand og oversættelse vederlagsfrit.

Socialforvaltningen har ved brev dateret 30. august 2007 oplyst følgende herom:

"Ad 1. Borgerrådgiveren beder Socialforvaltningen om generelt at oplyse om praksis og retningslinjer for tolkning og oversættelse. Herunder beder Borgerrådgiveren forvaltningen oplyse, hvordan forvaltningen sikrer sig, at borgere har mulighed for at få fornøden tolkebistand og oversættelse, samt om forvaltningen har udarbejdet egentlige sagsbehandlingsvejledninger om tolkning og oversættelse.

Socialcentrene

På socialcentrenes område forvaltes tildeling af tolkebistand af de lokale teams efter retningslinier, som blev udarbejdet i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Retningslinierne er beskrevet i informationssystemet FAKIR, 'Tolkebistand'.

Kopi vedlægges.

Det generelle billede af praksis på socialcentrene er, at der tages stilling til anvendelse af tolk fra gang til gang og typisk rekvireres tolk hvis borgeren selv beder om det, eller hvis sagsbehandleren ved en indledende samtale med borgeren konstaterer, at pågældende ikke taler eller forstår dansk på et niveau, der gør det muligt og forsvarligt at gennemføre en samtale.

Enkelte centre giver udtryk for, at de anvender engelsk, hvor det kan lade sig gøre.

Anvendelse af familiemedlemmer som tolk varierer over byen. Nogle centre anvender familiemedlemmer oftere end andre. Undtagelsen er mindreårige børn, som generelt ikke anvendes som tolke.

Institutionerne

På institutionsområdet er der ikke fra centralt hold nedfældet nogen praksis og retningslinjer, som institutionerne skal følge, og for institutionerne selv er det generelle billede, at der heller ikke her er nedskrevne retningslinjer, og der er således tale om en konkret vurdering fra gang til gang.

Overordnet kan det siges, at der benyttes tolk ved samtaler, som munder ud i en afgørelse, så som visitations-, udskrivnings- og opfølgningssamtaler. Derimod er der ikke - med undtagelse af nogle meget få tilfælde - tilknyttet tolk i forbindelse med den faktiske forvaltningsvirksomhed til dagligt.

I langt størsteparten af tilfældene benyttes Tolkeformidlingen og det er således meget sjældent, at familie eller venner benyttes. En enkelt institution har formuleret en retningslinje om, at familie og venner ikke må benyttes, hvor der udredes fagspecifikke problemstillinger. I de disse situationer skal der altid anvendes en tolk fra Københavns Kommunes Tolkeformidling.

Der er således ikke udarbejdet egentlige sagsbehandlingsvejledninger, men etableringen af Tolkeformidlingen har været det tiltag man har foretaget for at sikre, at borgerne har mulighed for fornøden bistand og lette institutionernes adgang til kvalificerede tolke.

2. Borgerrådgiveren beder forvaltningen oplyse, hvorvidt borgere har mulighed for tolkebistand og oversættelse vederlagsfrit.

Tolkebistand og oversættelse stilles til rådighed vederlagsfrit.”

Jeg modtog den 11. april 2008 en kopi af Socialforvaltningens interne retningslinjer ”Tolkebistand” fra informationssystemet ”Fakir”. Retningslinjerne indeholder en kort beskrivelse af retsgrundlaget samt forskellige praktiske oplysninger i forbindelse med bestilling af tolk og anvendelse af tolk.

Følgende fremgår af retningslinjerne:

”Hvis borgeren ikke behersker det danske sprog eller har et kommunikationshandicap, er det en følge af denne vejledningspligt, at myndigheden normalt bør skaffe den fornødne bistand – f.eks. i form af tolkebistand og ved at oversætte afgørelser og skriftligt materiale i fornødent omfang.”

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ved brev af 30. oktober 2007 oplyst følgende herom:

”Borgerrådgiveren har i sin beskrivelse regelgrundlaget henvist til forvaltningslovens § 7, officialmaksimen, Forvaltningsloven med kommentarer af John Vogter (3. udgave side 225 ff) samt vejledningen til Lov retssikkerhed og administration på det sociale område (punkt 33 og 34).

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens praksis med tolkning er i overensstemmelse med de pågældende henvisninger. Forvaltningen har dog ikke fastsat egentlige retningslinjer på området, men det kan oplyses, at reglerne er medtaget i undervisning, der tilbydes medarbejdere i forbindelse med kurset ’Borgerens retsgarantier’.

Ad 2:

Der henvises til forvaltningens besvarelse under punkt 1, idet det supplerende skal oplyses, at der ikke er udarbejdet egentlige sagsbehandlingsvejledninger.

Ad 3:

Det kan bekræftes, at borgere, der har behov for det, har mulighed for vederlagsfri tolkebistand mv. ”

Opsummering

Socialforvaltningen har retningslinjer for tolkebistand, der er tilgængelige for sagsbehandleren. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ikke udarbejdet egentlige retningslinjer, men reglerne medtages i den undervisning, der tilbydes medarbejdere i forbindelse med et kursus om ”Borgerens retsgarantier”.

Begge forvaltninger oplyser, at der stilles tolkebistand til rådighed efter en konkret vurdering i forbindelse med mødet borgeren.

Begge forvaltninger stiller vederlagsfrit tolkebistand til rådighed.

GENEREL INFORMATION

Jeg bad ved brev af 8. juni 2007 forvaltningerne oplyse, om der er udarbejdet anvisninger, brochurer, blanketter og lignende, som er egnede til at lette kontakten mellem den enkelte fremmedsprogede, høre- eller synshæmmede og forvaltningen.

Socialforvaltningen har ved brev dateret 30. august 2007 oplyst følgende herom:

”3. Borgerrådgiveren beder desuden forvaltningen oplyse, om der er udarbejdet anvisninger, brochurer, blanketter og lignende som er egnede til at lette kontakten mellem den enkelte fremmedsprogede, høre- eller synshæmmede og forvaltningen.

Der forligger ikke udarbejdet skriftligt materiale ud over det ovennævnte i 'Fakir.'"

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ved brev af 30. oktober 2007 oplyst følgende herom:

"Det kan oplyses, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen kun i begrænset omfang har udarbejdet anvisninger, brochurer, blanketter og lignende, der er egnede til at lette kontakten mellem den enkelte fremmedsprogede, høre- eller synshæmmede og forvaltningen.

I forbindelse med 300-timers reglen er der således udarbejdet borgerbreve på albansk, arabisk, engelsk, serbo-kroatisk, tyrkisk og urdu. Brevene er tilgængelige på forvaltningens Intranet under punktet 'Ny Chance'.

Det kan endvidere oplyses, at i forbindelse med, at KMD lukkede systemer mellem jul og nytår 2006, fik Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen udarbejdet plakater herom til opsætning på centrene på engelsk, arabisk og somalisk. Plakaterne var i perioden også tilgængelige på Københavns Kommune hjemmeside."

Opsummering

Kun Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har i et begrænset omfang udarbejdet generel information oversat til flere sprog. Det fremgår af eksemplerne, at dette har været i forbindelse med særlige situationer, henholdsvis en ekstraordinær lukning mellem jul og nytår og i forbindelse med en implementering af en lovændring.

OPGØRELSER

Jeg bad ved brev af 8. juni 2007 forvaltningerne om at oplyse, om der foreligger eventuelle opgørelser over hvor mange fremmedsprogede borgere, som forvaltningen betjente i 2006. Såfremt sådanne opgørelser ikke foreligger, bad jeg forvaltningen om at fremkomme med en skønsmæssig opgørelse over antallet.

Jeg bad samtidig forvaltningen om at oplyse, hvor mange tolkebestillinger/-opgaver henholdsvis oversættelsesopgaver, der blev udført for forvaltningen i 2006. Også dette tal kunne eventuelt angives skønsmæssigt.

Socialforvaltningen har ved brev dateret 30. august 2007 oplyst følgende herom:

"4. Borgerrådgiveren beder endvidere forvaltningen om at oplyse, om der foreligger eventuelle opgørelser over hvor mange fremmedsprogede borgere, som forvaltningen betjente i 2006. Såfremt sådanne opgørelser ikke foreligger, beder jeg forvaltningen om at fremkomme med en skønsmæssig opgørelse over antallet.

På institutionsområdet fraset statsborgere i norden, har hjemløse-institutionerne netto haft 491 beboere og misbrugs-institutionerne har haft 298 brugere, hvilket giver 789 i alt. Derudover er ikke tilgængelige oplysninger.

5. Borgerrådgiveren beder samtidig forvaltningen om at oplyse, hvor mange tolkebestillinger/-opgaver henholdsvis oversættelsesopgaver, der blev udført for forvaltningen i 2006. Også dette tal kan eventuelt angives skønsmæssigt.

De samlede oplysninger findes hverken i KØR eller i den såkaldte personnummerbase. Forvaltningen har særlige konti til tolkeudgifter, men der sker ingen registrering af personnummer ved bogføringen. Derfor kan der ikke dannes tal for antal personer. Hvis man kunne antage, at hver postering repræsenterer én tolkebestilling ville antal posteringer kunne udtrykke antallet af henvendelser. Hvis et tolkebureau derimod sender regninger, der omfatter flere bestillinger, vil antal-

let af posteringer ikke være retvisende.

Det kan dog oplyses, at i 2007 har de lokale team indtil i første halvår posteret ca. 140.000 kr. som tolkeudgift, og handicapområdet centralt har posteret 632.000 kr. som tolkeudgifter. På begge områder er udgifterne posteret på administrationskontoen, hvilket tyder på, at tolkningen har fundet sted i forbindelse med varetagelse af en myndighedsopgave, ikke som led i faktisk forvaltningsvirksomhed.

På baggrund af en undersøgelse af institutionsområdet kan det oplyses, at baseret på de indkomne svar fra lige under halvdelen af institutionerne, har der været ca. 610 tolkebestillinger/-opgaver og 15 oversættelsesopgaver. Om man kan gange dette tal med 2 for at tage højde for samtlige institutioner er højst tvivlsomt, så et meget skønsmæssigt bud må være ca. 1.000 tolkebestillinger/-opgaver og 25 oversættelsesopgaver. Dertil kommer, at i 2006 har socialcentrene afgivet bestilling på tolkebistand lige under 1.000 gange.”

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ved brev af 30. oktober 2007 oplyst følgende herom:

”Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen kan oplyse, at der ikke foreligger opgørelser af, hvor mange fremmedsprogede forvaltningen betjente i 2006.

Det vil - i det omfang Borgerrådgiveren måtte ønske det — være muligt at udarbejde en statistik om etnicitet, men en sådan statistik vil heller ikke svare på, hvor mange af disse der er fremmedsprogede.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har i samarbejde med de lokale enheder undersøgt, om der er mulighed for at fremkomme med et skøn over, hvor mange fremmedsprogede, der er betjent i 2006. Det er forvaltningens opfattelse, at der desværre ikke foreligger sådanne oplysninger, at det er muligt for forvaltningen at fremkomme med et sådant skøn, jfr. dog også nedenfor under punkt 6 om antallet af tolkebestillinger.

Ad punkt 6:

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har via Tolkeformidlingen i 2006 haft 1.938 bestillinger.

Med i dette tal er ikke:

- Bestillinger som tolken har lavet direkte med kunden
- Genbestillinger — som tolken har aftale på stedet efter endt tolkning
- Skriftlige oversættelser — da skriftlige oversættelser sendes direkte til tolkene

I forlængelse heraf kan oplyses, at forvaltningen har flere flersprogede medarbejdere, der således kan kommunikere med borgere på deres modersprog, hvorfor der i sådanne situationer normalt ikke tillige er bestilt tolk via Tolkeformidlingen.”

Opsummering

Ingen af forvaltningerne har egentlige opgørelser over forholdet mellem antallet af fremmedsprogede betjente borgere og antallet af tolke- og oversættelsesopgaver. Der er heller ikke i nogen af forvaltningerne egentlige opgørelser af omfanget af anvendelsen af tolke.

KLAGER OVER TOLKNING

Jeg bad ved brev af 8. juni 2007 forvaltningerne om at oplyse, om forvaltningerne i 2006 modtog

klager over manglende tolkning og/eller oversættelse og i givet fald hvor mange, samt i hvor mange tilfælde borgeren i sådanne sager fik medhold i at have krav på tolkning og /eller oversættelse.

Socialforvaltningen har ved brev dateret 30. august 2007 oplyst følgende herom:

”6. Endelig beder Borgerrådgiveren forvaltningen om at oplyse, om forvaltningen i 2006 modtog klager over manglende tolkning og/eller oversættelse og i givet fald hvor mange, samt i hvor mange tilfælde borgeren i sådanne sager fik medhold i at have krav på tolkning og leller oversættelse.

På institutionsområdet er der blevet klaget 2 gange, og i begge tilfælde drejede det sig mere om for dårlig tolkning, idet beboerne ikke mente, at der blev tolket rigtigt.

Lokalcentrene har ikke direkte modtaget klager over tolkebistanden, omfang eller indhold. (Der foreligger dog en klage gennem Borgerrådgiveren)

De centrale kontorer har ikke registreret klager over tolkebistand.”

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ved brev af 30. oktober 2007 oplyst følgende herom:

”Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har ingen registreringer, der kan oplyse, om der i 2006 er modtaget klager over manglende tolkning og/eller oversættelse.

En forespørgsel i de lokale enheder såvel som i centralforvaltningen viser, at der ikke er nogen, der er bekendt med, at der i 2006 skulle være modtaget sådanne klager.

På denne baggrund må forvaltningen konstatere, at der ikke i 2006 er modtaget klager over manglende tolkning og/eller oversættelse.

Det kan dog afslutningsvis oplyses, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i 2006 modtog en enkelt klage over tilbud om tolkebistand. Klagen er behandlet af Borgerrådgiveren, jfr. Borgerrådgiverens sag nr. 2006-0189-301 som gengivet i beretningen for 2006.”

Opsummering

Ingen af forvaltningerne har registreret klager over omfanget eller indholdet af tolkebistand.

BORGERRÅDGIVERENS BEMÆRKNINGER

Jeg bad ved brev af 8. juni 2007 Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen om generelt at oplyse om praksis for tolkning og oversættelse, herunder hvordan forvaltningerne sikrer sig, at borgere har mulighed for at få fornøden vederlagsfri tolkebistand og oversættelse.

Socialforvaltningen oplyser, at det generelle billede af praksis på både socialcentrene og institutionerne er, at der tages stilling til anvendelsen af tolk ud fra en konkret vurdering fra gang til gang. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyser, at forvaltningens praksis er i overensstemmelse med den beskrivelse af regelgrundlaget, der følger af den juridiske litteratur samt vejledning til forvaltningsloven og til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Begge forvaltninger oplyser, at tolkebistand og oversættelse stilles vederlagsfrit til rådighed.

Jeg kan ikke på baggrund af det oplyste med sikkerhed konkludere, om forvaltningerne i almindelighed lever op til den forpligtelse om tolkning og oversættelse, der følger af den forvaltningsretlige vejledningspligt.

Jeg har noteret mig det, som forvaltningerne har oplyst om deres praksis for tolkebistand og jeg kan konstatere, at oplysningerne tyder på, at forvaltningernes praksis er indrettet i overensstemmelse med reglerne.

Jeg bad forvaltningerne om at oplyse, om der foreligger eventuelle opgørelser over hvor mange fremmedsprogede borgere, som forvaltningerne betjente i 2006 og hvor mange tolkebestillinger/-opgaver henholdsvis oversættelsesopgaver, der blev udført for forvaltningerne i 2006. Jeg bad om at få oplyst forvaltningernes skønsmæssige opgørelser, såfremt der ikke foreligger egentlige opgørelser. Endvidere bad jeg om at modtage oplysninger om antallet af klager over manglende tolkning og/eller oversættelse i samme periode.

Ingen af forvaltningerne har egentlige opgørelser over forholdet mellem antallet af fremmedsprogede betjente borgere og antallet af tolke- og oversættelsesopgaver. Der er heller ikke egentlige opgørelser af omfanget af anvendelsen af tolke i nogen af forvaltningerne. Socialforvaltningen har angivet oplysninger om posteringer for tolkeudgifter, men forvaltningen oplyser samtidigt, at oplysningerne om det samlede omfang må anses for meget skønsmæssigt.

Jeg må konstatere, at de oplysninger, jeg har modtaget vedrørende antallet af betjente fremmedsprogede og antallet af tolkninger og oversættelser, ikke kan danne et tilstrækkeligt grundlag for en efterprøvelse af, om tolkeforpligtelsen generelt er overholdt.

Jeg kan samtidigt konstatere, at ingen af forvaltningerne har registreret klager over omfanget eller indholdet af tolkebistand, hvilket tyder på, at borgerne modtager den fornødne tolkebistand og oversættelse.

Omvendt modtager Borgerrådgiveren ikke sjældent henvendelser fra borgere, som ikke synes at have fået den fornødne tolkebistand i det konkrete tilfælde, herunder også borgere der på grund af sprogvanskeligheder ikke forstår de breve, de modtager fra kommunen. Henvendelserne udmønter sig dog typisk ikke i egentlige klagesager, der giver mulighed for at få efterprøvet spørgsmålet.

Jeg må samlet set konstatere, at undersøgelsen ikke giver grundlag for at udtale kritik af forvaltningerne vedrørende den generelle praksis for tolkning og oversættelse. Forvaltningernes oplysninger tyder som tidligere nævnt på, at praksis er i overensstemmelse med reglerne på området.

Jeg bad forvaltningerne, om oplysninger om forvaltningernes retningslinjer for tolkning og oversættelse, herunder om forvaltningerne har udarbejdet egentlige sagsbehandlingsvejledninger herom.

Socialforvaltningen har retningslinjer for tolkebistand, der er tilgængelige for sagsbehandleren, mens Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen ikke har udarbejdet egentlige retningslinjer.

Der eksisterer ikke lovbestemmelser eller kommunale standarder, som kræver, at der udarbejdes retningslinjer for håndtering af tolkebistand og oversættelsesopgaver. Selvom der ikke findes et krav om udarbejdelse af retningslinjer for håndteringen af tolkebistand og oversættelsesopgaver, er jeg dog af den opfattelse, at udarbejdelse af retningslinjer eller vejledninger øger synligheden af reglerne for tolkebistand i forvaltningernes daglige borgerrelaterede arbejde.

Retningslinjer eller sagsbehandlingsvejledninger kan endvidere medvirke til generelt at systematisere regelgrundlaget og dermed øge forståelsen af reglerne og medvirke til, at der bliver begået færre fejl i det daglige arbejde.

Socialforvaltningens retningslinjer om tolkebistand indeholder praktiske oplysninger om bestilling af tolk og retningslinjer for selve anvendelsen af tolken. Jeg mener, at sådanne praktiske oplysninger også er med til at synliggøre og sikre anvendelsen af tolkebistand i behovstilfældene, da den enkelte sagsbehandler erved nemmere kan iværksætte tolkebistanden, når de praktiske oplysninger er let tilgængelige.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyser, at reglerne om tolkebistand indgår i kurset "Borgerens retsgarantier". Jeg er ikke bekendt med, om alle de medarbejdere, det er relevant for, deltager i kurset, men jeg går ud fra at dette er tilfældet.

Da ingen af forvaltningerne, som tidligere nævnt, har registreret klager over omfanget af tolkebistand, mener jeg ikke at have grundlag for at anbefale, at Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen overvejer

at udarbejde generelle retningslinjer. Jeg vil derfor begrænse mig til at henvise til mine bemærkninger om synliggørelse af regler og fordelene ved, at praktiske oplysninger er let tilgængelige.

Jeg bad endelig forvaltningerne om at oplyse, om der er udarbejdet anvisninger, brochurer, blanketter og lignende, som er egnede til at lette kontakten mellem den enkelte fremmedsprogede, høre- eller synshæmmede og forvaltningen.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har i enkelte særlige tilfælde udarbejdet generel information på flere relevante sprog. Socialforvaltningen har ikke i nogen tilfælde udarbejdet sådan information.

Som ovenfor nævnt fremgår af vejledning om forvaltningsloven pkt. 36, at myndigheder der har en særlig kontakt med ikke-dansksprogede, efter omstændighederne også bør udarbejde anvisninger, brochurer, blanketter og lignende, som er egnede til at lette kontakten mellem den enkelte ikke-dansksprogede og myndigheden. Dette gælder især skriftlig information om forskellige samfundsforhold og oplysninger angående rettigheder og pligter i det offentlige.

I den almindelige vejledningsforpligtelse, der gælder efter forvaltningslovens § 7, stk. 1 og god forvaltningsskik, antages det, at det påhviler myndighederne i et vist omfang at sørge for fornøden oplysning om deres ressortområde gennem f.eks. foldere, pjecer eller anvisninger på ansøgnings-blanketter, jf. Hans Gammeltoft-Hansen m. fl. Forvaltningsret, 2002, 2. udgave, s. 384.

Af vejledning om forvaltningsloven pkt. 29 fremgår endvidere, at vejledning bør ydes i den eller de former, der findes at give den bedste virkning over for borgerne, f.eks. en generel skriftlig vejledning i en publikation, individuel skriftlig vejledning i et brev til den berørte borger eller individuel mundtlig, herunder telefonisk vejledning.

Både Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen har dagligt kontakt til mange borgere og sagsforløbet strækker sig ofte over en længere periode, hvor kommunikationen er af væsentlig og stor betydning for borgernes forståelse af deres rettigheder og pligter i forhold til kommunen. I forhold til fremmedsprogede borgere er behovet for kommunikation af særlig væsentlig betydning for forståelsen af rettigheder og pligter, da disse borgere ofte ikke har kendskab til indrettelsen af det kommunale system og de administrative forhold, der gør sig gældende indenfor det offentlige.

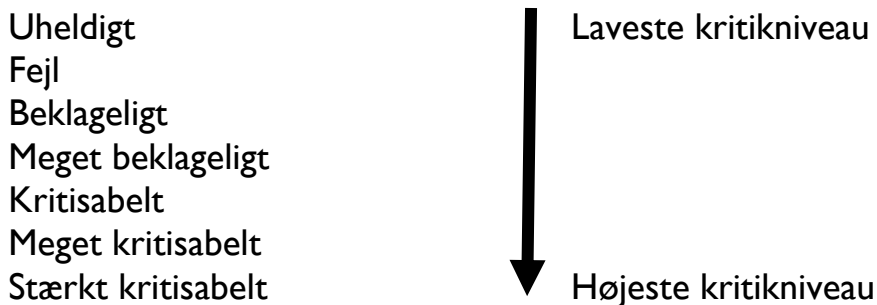
Jeg er bekendt med, at begge forvaltninger på flere områder har foldere, der generelt vejleder om sagsforløbet på forskellige sagsområder, samt om hvordan man som borger skal forholde sig i en given situation, hvor man har behov for kontakt med kommunen. Ligeledes findes disse typer af information på kommunens hjemmeside. Jeg er bekendt med, at hjemmesidens tekst kan blive læst højt, hvilket imødekommer kommunikationsbehovet for synshandicappede.

På baggrund af ovenstående vedrørende forpligtelser i forhold til generel information og oversættelse heraf sammenholdt med den betydning kommunikationen med særligt fremmedsprogede borgere har, anbefaler jeg, at forvaltningerne løbende overvejer, om der er behov for oversættelse af generelle pjecer eller lignende, herunder de vejledninger, der findes på kommunens hjemmeside.

BILAG

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA

Borgerrådgiverens kritikskala



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstatninger af, at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådgiveren ud over ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan uddybe og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG

Lovbekendtgørelse af lov nr. 511 af 19. december 1985 af forvaltningsloven

Kapitel 3

Vejledning og repræsentation m.v.

§ 7. En forvaltningsmyndighed skal i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde.

Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed.

Justitsministeriets vejledning af 4. december 1986 om forvaltningsloven

TOLKEBISTAND OG OVERSÆTTELSE

32. Det må antages at følge af bestemmelsen i forvaltningslovens § 7, stk. 1, om vejledningspligten og den almindelige forvaltningsretlige grundsætning om forvaltningens undersøgelsespligt, at forvaltningsmyndighederne i almindelighed må sikre sig, at de er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge, der retter henvendelse til myndighederne om sager, der skal tages under behandling af myndighederne. Efter omstændighederne må myndighederne således om fornødent stille tolke- og oversættelsesbistand til rådighed for den pågældende.

Danmark har ratificeret den nordiske sprogkonvention, som medfører, at statsborgere i et andet nordisk land under sagsbehandlingen, i almindelighed uden særlige omkostninger, kan anvende sit eget sprog ved henvendelse til myndigheden. Det påhviler således myndigheden, hvis der er behov derfor, såvidt muligt at stille den fornødne tolkebistand til rådighed for den pågældende. Konventionen er optrykt som bilag 4 til vejledningen.

De forpligtelser, som følger af konventionen, går ikke videre, end hvad der efter omstændighederne må antages at følge af myndighedernes ovennævnte pligter efter forvaltningslovens § 7, stk. 1, og § 25 sammenholdt med undersøgelsespligten.

Den præcisering, der i denne henseende er sket i den nordiske sprogkonvention, har således tilsvarende betydning i forbindelse med behandlingen af sager, der vedrører andre udenlandske statsborgere, i tilfælde hvor disse har krav på at få en sag taget under behandling i den offentlige forvaltning.

33. De sprog, der omfattes af konventionen, er dansk, finsk, islandsk, norsk og svensk.

Konventionen omfatter såvel mundtlig som skriftlig kontakt. Den omfatter dog ikke telefoniske henvendelser. Det er uden betydning, om det er borgeren eller myndigheden, der har taget initiativ til kontakten, ligesom det er uden betydning, om vedkommende borger optræder på egne vegne eller som stedfortræder for en juridisk person.

Det er ingen betingelse, at den pågældende nordiske statsborger har bopæl her i landet. Konventionen gælder således også for nordiske statsborgere, som mere kortvarigt opholder sig i Danmark.

34. Efter konventionen gælder retten til at anvende sit eget sprog »efter behov«. Såfremt den nordiske statsborger forstår myndighedens sprog tilstrækkelig godt og kan anvende et sprog, der kan forstås i tilstrækkelig omfang af myndigheden, er myndigheden ikke forpligtet til at tilvejebringe tolkebistand.

Konventionen indebærer endvidere, at et dokument, som en forvaltningsmyndighed modtager, ikke kan afvises under henvisning til, at dokumentet er affattet på et andet nordisk sprog end

dansk.

35. Konventionens regler om tolke- og oversættelseshjælp vedrører alene sager, hvori der skal træffes afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Konventionen omfatter således ikke en række former for kontakt med forskellige offentlige myndigheder. Uden for falder således f.eks. myndigheder med serviceprægede funktioner, såsom postkontorer, telefonekspeditioner m.v. Tilsvarende gør sig gældende i forhold til skoler og andre undervisningsinstitutioner med hensyn til selve undervisningsvirksomheden, og i forhold til sygehuse vedrørende behandlingen. Skole- og sygehusmyndighederne er imidlertid forpligtet til at medvirke til at fremskaffe tolk eller oversætte dokumenter i egentlige forvaltningssager, som behandles af den pågældende myndighed.

Efter artikel 3 i konventionen bør myndighederne selv afholde nødvendige omkostninger til tolk og oversættelse i de sager, som skal tages under behandling, og som er omfattet af konventionen. Myndighederne skal dog ikke godtgøre udgifter til tolkebistand eller oversættelser, som ikke på forhånd er godkendt. Myndigheden er ikke forpligtet til at betale for den bistand, der eventuelt ydes den pågældende nordiske borger af andre, f.eks. af bekendte eller familie. Det samme gælder anden tolkebistand.

Efter konventionen består pligten til at skaffe tolkebistand m.v. kun SÅ VIDT DET ER MULIGT. Der er navnlig mangel på autoriserede tolke og translatører i finsk og islandsk.

36. Navnlig de myndigheder, der jævnligt kommer i kontakt med indvandrere fra et andet nordisk land bør sikre, at der kan tilvejebringes den fornødne tolke- og oversættelsesbistand. Myndighederne bør efter omstændighederne også udarbejde anvisninger, brochurer, blanketter og lignende, som er egnede til at lette kontakten mellem den enkelte indvandrer og det offentlige. Det gælder især skriftlig information om forskellige samfundsforhold og oplysninger angående rettigheder og pligter i forhold til det offentlige.

Socialministeriets vejledning af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Tolkebistand

33. Det antages, at forvaltningslovens § 7, som fastsætter, at myndighederne i fornødent omfang har pligt til at give vejledning, også indebærer pligt til at sørge for at betale for tolkebistand, når en person, der henvender sig til myndigheden, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt. Østre Landsret har i en dom af 21. maj 2001 erklæret sig enig med Socialministeriet i, at tilbud om tolkebistand bør suppleres med en konkret individuel vurdering af behovet for oversættelse i den enkelte sag, hvor der ved vurderingen tages hensyn til den enkelte parts muligheder og forudsætninger i øvrigt for at sætte sig ind i sagens akter bl.a. i samarbejde med tolk og eventuelt advokat. Tilsvarende antages det, at en myndighed har pligt til at sørge for, at en person, som har et høre-, syns- eller talehandicap, vederlagsfrit får mulighed for tolkebistand. (Der henvises til punkt 453 og 398 samt i øvrigt til Justitsministeriets vejledning om forvaltningsloven.)

For statsborgere fra de øvrige nordiske lande følger det i øvrigt af artikel 5 i Den Nordiske Konvention af 14. juni 1994 om Social Bistand og Sociale Tjenester, at disse personer ved skriftlige henvendelser til en myndighed har ret til at anvende nordiske sprog. I sådanne sager skal myndigheden sørge for, at vedkommende, hvis der er behov for det, får fornøden tolke- og oversættelseshjælp. Der findes en fællesnordisk vejledning til konventionen, som findes på Nordisk Ministerråds hjemmeside på adressen: www.norden.org, under »Hallo Norden«.

34. Det vil som hovedregel være kommunens ansvar at sørge for oversættelse af skriftlige sagsakter, da kommunen oftest er 1. instans. Klageinstanser skal dog også være opmærksomme på, om der er behov for oversættelse af breve til borgeren og af nye akter. (Se punkt 398 og 399 om statsrefusion af udgifter til tolkebistand.)

...

Klage over afgørelser

188. Afgørelser truffet af en kommune eller af staten i jobcentret kan indbringes for det sociale nævn eller for beskæftigelsesankenævnet. Klageadgangen omfatter kun egentlige afgørelser. Ved en afgørelse forstås en beslutning, der træffes af en forvaltningsmyndighed (kommunen, staten i jobcentret, nævnet eller Ankestyrelsen) i en konkret sag, og som i forhold til den enkelte borger og/eller myndighed tilsigter at have retsvirkning efter sit indhold. Det vil sige, at afgørelsen bindende regulerer borgerens eller kommunens rettigheder og pligter i sagen. Der er også tale om en afgørelse, hvis myndigheden beslutter at afslutte en sag, fx ved et afslag på genoptagelse og afvisning af en sag.

Der kan klages over indholdet af en afgørelse (realiteten) og/eller den måde, en sag er behandlet på (formaliteten). Ved realiteten forstås afgørelsens resultat, fx om en ansøger er berettiget til pension, og i givet fald, hvilken pensionstype. Ved en formalitetsklage forstås en klage over myndighedens tilsidesættelse af regler om behandlingen af sagen. Der kan klages over formaliteten i forbindelse med en afgørelse, selv om realiteten ikke påklages.

Rådgivning og vejledning betragtes som ydelser efter den sociale lovgivning. Klager over kommunernes afslag på anmodninger om rådgivning og vejledning kan derfor behandles efter klagereglerne i retssikkerhedsloven. Klagen vil også være omfattet af klagereglerne, selv om kommunen ikke træffer en egentlig formel skriftlig afgørelse om afslag på rådgivning og vejledning. (Der henvises endvidere til punkt 45)

Lovbekendtgørelse nr. 1047 af 27. august 2007 om retssikkerhed og administration på det sociale område

§ 60 Når det fremgår af lovgivningen, kan kommunens afgørelser indbringes for det sociale nævn og kommunens eller statens afgørelser i jobcenter for beskæftigelsesankenævnet.

RETNINGSLINJER OG PRAKSIS FOR TOLKNING

ENDELIG RAPPORT

Redaktion

Borgerrådgiveren

Kontakt

Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto

Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver

Borgerrådgiveren

KØBENHAVNS KOMMUNE

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

Telefax: 33 66 13 90

E-mail: borgerraadgiveren@kk.dk

www.borgerraadgiver.kk.dk