

14.10.2008

Dnro 423/2/07

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja**

## **HOLHOUSTILIEN LAADINNASSA JA TARKASTAMISESSA KÄYTETTÄVÄ KIELI**

1

ASIA

Espoon kaupungin edunvalvontatoimistoon 12.12.2006 tekemälläni tarkastuksella (tarkastuspöytäkirja dnro 4089/3/06) oli esillä muun muassa ruotsinkielisen asiakaspalvelun toteuttaminen. Tässä yhteydessä ilmeni, että edunvalvontatoimiston käytännön mukaan yleiset edunvalvojat laativat holhous-toimilain 51 §:ssä tarkoitetut holhousviranomaiselle eli maistraatille annettavat vuositilit suomeksi myös ruotsinkielisten päämiesten osalta. Sinänsä käytössä olevalla tiliohjelmalla tilin tekeminen olisi saadun tiedon mukaan mahdollista myös ruotsiksi.

Edellä todetun johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi, tulisiko holhousilit kaksikielisen kunnan edunvalvontatoimistossa laatia edunvalvonnassa olevan henkilön äidinkielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi. Edunvalvontatehtävien siirtymisestä 1.1.2009 voimaan tulevan holhous-toimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä annetun lain (575/2008) 2 §:n mukaisesti kunnilta oikeusaputoimistoille puheena oleva kysymys tulee ajankohtaiseksi sellaisissa oikeusaputoimistoissa, jotka huolehtivat kaksikielisen edunvalvonta-alueen edunvalvontapalveluista.

2

SELVITYS

Asian tutkimiseksi pyysin kielilain ja holhous-toimilain valmistelusta vastuullista oikeusministeriötä antamaan asiassa lausunnon. Tässä tarkoituksessa ministeriö antoi 11.6.2007 päivätyn lausunnon dnro 49/03/2007.

3

RATKAISU

3.1

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.1.1

Perustuslaki ja kielilaki

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Saman pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lail-

la. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Kielilain 2 §:n 2 momentin mukaan kielilain tavoitteena on, että jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Saman pykälän 3 momentin mukaan viranomaisen voi antaa parempaa kielellistä palvelua kuin tässä laissa edellytetään.

Kielilain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kaksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan valtion keskushallintoviranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta, sekä kaksikielisen kunnan viranomaista samoin kuin kuntayhtymän viranomaista, jos kuntayhtymään kuuluu erikielisiä kuntia taikka vähintään yksi kaksikielinen kunta.

Kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Saman pykälän 2 momentin mukaan yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä, jollei viranomaisen pyynnöstä toisin päätä tai jollei muualla laissa toisin säädetä. Jokaisella on kuitenkin oikeus käyttää omaa kieltään ja tulla kuulluksi omalla kielellään viranomaisen aloitteesta vireille tulevassa asiassa, joka välittömästi kohdistuu hänen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvoitetta.

Kielilain 12 §:n 1 momentin mukaan hallintoasian käsittelykielenä on kaksikielisessä viranomaisessa asianosaisen kieli. Jos asianosaiset ovat erikielisiä tai jos kaikki asianosaiset eivät asian vireille tullessa ole viranomaisen tiedossa, viranomaisen päättää käytettävästä kielestä asianosaisten oikeutta ja etua silmällä pitäen. Jos kielivalintaa ei voida tehdä tällä perusteella, käytetään viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kieltä.

Kielilain 19 §:n 1 momentin mukaan tuomio, päätös ja muu viranomaisen hallinto-, hallintolainkäyttö-, rikos-, riita-, hakemus- ja muutoksenhakuasiassa annettava asiakirja laaditaan asian käsittelykielellä. Saman pykälän 2 momentin mukaan asian valmisteluun ja käsittelyyn liittyvät asiakirjat voidaan viranomaisen harkinnan mukaan laatia osittain suomen ja osittain ruotsin kielellä. Päätös ja tuomio on kuitenkin annettava yksikielisenä.

Kielilain 20 §:n 1 momentin mukaan jos haastehakemus, tuomio, päätös, pöytäkirja tai muu asiakirja on laadittu toisella kuin asianosaisen kielellä, valtion viranomaisen ja kaksikielisen kunnallisen viranomaisen on, jollei 2 momentista muuta johdu, annettava asianosaiselle pyynnöstä maksuton virallinen käännös näistä asiakirjoista siltä osin kuin asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan asianosaisen, joka riita- ja hakemusasiassa haluaa käännöksen, on huolehdittava tästä itse ja omalla kustannuksellaan, jollei tuomioistuimien asian laadun huomioon ottaen päätä toisin. Edelleen saman pykälän 3 momentin mukaan yksikielisen kunnallisen viranomaisen on pyynnöstä annettava asianosaiselle maksuton virallinen käännös toimituskirjasta asiassa, joka tulee vireille viranomaisen aloitteesta ja joka välittömästi kohdistuu asianosaisen tai hänen huollettavansa perusoikeuksiin tai joka koskee viranomaisen hänelle asettamaa velvollisuutta.

### 3.1.2

#### Holhustoimilaki

Holhustoimilain 39 §:n 3 momentin mukaan edunvalvojan on pyynnöstä selvitettävä päämiehelle tämän taloudellista asemaa ja toimenpiteitä, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan.

Holhousvoimilain 51 §:n 1 momentin mukaan edunvalvojan, jonka tehtäviin kuuluu omaisuuden hoitamista, tulee vuosittain antaa holhousviranomaiselle tili (vuositili). Saman lain 52 §:n mukaan edunvalvoja, jonka tehtävä lakkaa tai jonka tehtäviä rajoitetaan, on velvollinen viipymättä antamaan holhousviranomaiselle tilin vallinnastaan siirtyvän omaisuuden hoidosta siltä ajalta, jolta ei ole aikaisemmin annettu tiliä (päästötili).

Holhousvoimilain 55 §:n 1 momentin mukaan vuositilistä ja päätöstilistä tulee käydä selville päämiehen varat ja velat tilikauden alkaessa ja päättyessä, tilikauden aikana niissä tapahtuneet muutokset, päämiehen puolesta tehdyt merkittävät oikeustoimet sekä muut vastaavat toimenpiteet, joihin edunvalvoja on ryhtynyt omaisuutta hoitaessaan. Nämä tiedot on esitettävä sillä tavoin, että holhousviranomaisen voi tilin perusteella valvoa omaisuuden hoitamista ja omaisuuden hoitosuunnitelman noudattamista. Saman pykälän 2 momentin mukaan tilissä on ilmoitettava myös se omaisuus, jonka edunvalvoja on tilikauden aikana antanut päämiehensä vallittavaksi.

Holhousvoimilain 56 §:n 1 momentin mukaan saatuaan vuositilin tai päätöstilin holhousviranomaisen on viipymättä tarkastettava, miten omaisuutta on hoidettu, onko päämiehelle annettu kohtuullisena pidettävät käyttövarat ja onko tili oikein laadittu.

Holhousvoimilain 59 §:n 1 momentin mukaan edunvalvoja on tehtävänsä lakattua velvollinen viipymättä luovuttamaan hoidossaan olevan omaisuuden päämiehelleen, uudelle edunvalvojalle tai muulle siihen oikeutetulle.

Holhousvoimilain 60 §:n 1 momentin mukaan kun edunvalvojan tehtävä on lakannut ja holhousviranomaisen on tarkastanut päätöstilin, sen tulee ilmoittaa tiliä koskevat huomautuksensa sekä luovuttaa jäljennös päätöstilistä sille, jolla on oikeus omaisuuden vastaanottamiseen. Viimeksi mainitulla on oikeus pyynnöstä saada edunvalvojalta nähtäväkseen vuositileihin ja päätöstiliin liittyvät tositteet.

Holhousvoimilain 88 §:n mukaan edunvalvonnassa olevalla on oikeus saada tieto holhousviranomaisen asiakirjoissa olevista häntä itseään koskevista tiedoista siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Edunvalvonnassa olleen kuoltua hänen oikeudenomistajallaan on oikeus saada ne tiedot, jotka olisi tullut antaa edunvalvonnassa olevalle itselleen.

### 3.1.3

#### Oikeusministeriön lausunto

Oikeusministeriön mukaan holhousasioissa asianosainen on päämies, jonka kielen mukaan asian käsittelykieli määräytyy kaksikielisessä valtion viranomaisessa. Vuositiliä ei ole oikeuskäytännön mukaan pidettävä valituskelpoisena ratkaisuna, mutta se on holhousviranomaisen lopullinen asiakirja, joka asianosaisella on oikeus saada käyttöönsä. Näin ollen sitä voitaneen ministeriön mukaan ilmeisesti pitää kielilain 19 §:ssä tarkoitettuna muuna asiakirjana, joka tulisi siten säännöksen mukaan antaa päämiehen kielellä, joko suomeksi tai ruotsiksi.

Yksikielisissä maistraateissa käsittelykieli on viranomaisen kieli, joskin maistraatti voi päämiehen etua silmällä pitäen päättää käyttää myös tämän kieltä. Yksikielisissä maistraateissa holhousviranomaisen voi siten ratkaista käsittelykielen edellä mainituin perustein, jolloin se, kummalla kielellä vuositili tulee antaa, riippuu käsittelykielestä. Riippumatta siitä, kummalla kielellä holhousviranomaisen on käsitellyt asian, asianosaisen tulee saada asiakirja omalla kielellään, tarvittaessa käännettynä, käyttöönsä.

### 3.1.4

Oikeusasiamiehen päätös potilaskertomuksen kääntämistä koskevassa asiassa

Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio on 10.6.2008 antamassaan päätöksessä dnro 3086/4/06 ottanut kantaa potilaskertomuksen kääntämiseen potilaan äidinkielelle. Kantelijan mukaan hänelle ei ollut toimitettu hänen pyytämiään potilasasiakirjoja (avohoidon kertomus) suomenkielisinä, vaikka hän oli pyytänyt saada asiakirjat äidinkielellään. Oikeusasiamiehen mukaan kyseisen sairaanhoitopiirin olisi kaksikielisenä viranomaisena tullut huolehtia avohoidon kertomuksen kääntämisestä suomen kielelle, kun kantelija sitä pyysi. Tätä edellyttivät potilaan oikeuksia koskevat säännökset ja määräykset. Toisaalta oikeusasiamies totesi kuitenkin, että potilasasiakirjojen laatimista ja kääntämistä koskevat säännökset olivat tulkinnanvaraisia.

### 3.2

Kannanotto

Asiaa koskeva sääntely ei anna suoraa vastausta siihen, millä kielellä kaksikielisellä alueella toimivan yleisen edunvalvojan tulisi laatia holhoustilit. Holhoustilien laadinnassa on jossain määrin havaittavissa yhtäläisyyttä potilaskertomusten laadintaan, johon oikeusasiamies on edellä kohdassa 3.1.4 ilmenevällä tavalla ottanut kantaa. Potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät kuvaavat sitä, miten potilasta on hoidettu. Ne on tarkoitettu informaatioksi hoitohenkilökunnalle mutta myös potilaalle itselleen. Merkintöjen avulla myös valvontaviranomaiset voivat jälkikäteen arvioida hoidon asianmukaisuutta. Vuositilit puolestaan kuvaavat sitä, miten päämiehen taloudellisia asioita on tilikauden aikana hoidettu. Ne ovat informaatiota ennen muuta valvovalle viranomaiselle, jonka valvontatehtävän hoitamiseksi tilit on lain nojalla laadittava. Toisaalta kuitenkin päämiehelläkin on oikeus saada omaa edunvalvontaansa koskevat tiedot niin edunvalvojalta kuin maistraatilta. Käytännössä päämiehet tai oikeudenomistajat voivat pyytää holhoustilit nähtäväkseen joko maistraatista tai edunvalvojalta.

Tarkastettu holhoustili siihen liittyvine hyväksymismerkintöineen ja mahdollisine muistutuksineen on sellainen viranomaisen asiakirja, joka päättää asian käsittelyn maistraatissa joko tietyn tilikauden osalta tai päätöstilin kyseessä ollen lopullisesti. Koska edunvalvoja on toiminnastaan vahingonkorvausvastuussa, vuosi- ja päätöstiliasiakirjat ovat keskeisiä asiakirjoja, kun päämies tai hänen oikeudenomistajansa arvioivat oikeustoimiin ryhtymistä edunvalvojaa vastaan. Tältä kannalta merkitystä on etenkin sillä, että tarkastetusta tilistä käyvät ilmi myös maistraatin mahdollisesti tekemät huomautukset. Tästä näkökulmasta on oikeusturvan kannalta keskeistä, että mainitut tahot voivat tutustua asiakirjoihin kielellä, jota he parhaiten ymmärtävät eli käytännössä omalla äidinkielellään.

Näistä syistä holhoustileihin tulisi voida kohdistaa myös eräitä muusta kuin holhouslainsäädännöstä, kuten kieli- ja hallintolaista, johtuvia laatuvaatimuksia. Holhoustoimilaki määrittää nimittäin lähinnä sitä, mitkä seikat tilistä tulee ilmetä.

Vaikka yleinen edunvalvoja hoitaa julkista tehtävää, edunvalvonta on sisältönsä puolesta yksityisoikeudellista toimintaa. Hallintoasian käsitteen näkökulmasta kyse on niin sanotusta tosiasiallisesta toiminnasta, eivätkä edunvalvojat tee päämiestensä etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevia hallintopäätöksiä. Näiden kriteerien näkökulmasta myöskään holhoustilien laatimista ei voida pitää ainakaan perinteisessä mielessä hallintoasian käsittelynä. Sama pätee holhoustilien tarkastamiseen. Korkein hallinto-oikeus on 3.5.2004 antamassaan päätöksessä (taltio 975) katsonut, että vuositilin tarkastaminen ja sen yhteydessä annettu muistutus eivät sisällä hallintolainkäyttölain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua valituskelpoista päätöstä. Mainitun lainkohdan mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.

Kielilain soveltamista hallintoasioiden käsittelyyn koskevan 12 §:n perusteluissa hallintoasiolla tarkoitetaan sellaista hallintomenettelylain mukaisessa järjestyksessä hallinnossa käsiteltävää asiaa, joka koskee yhden tai useamman asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta ja joka voi johtaa hallintopäätöksen tekemiseen (HE 92/2002 vp, s. 74). Lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä hallintoasian käsitettä ei enemmälti arvioitu (ks. PeVM 9/2002 vp ja HaVL 29/2002 vp). Perustuslakivaliokunta tosin totesi kielilain soveltamisaläsäännöksen (3 §) osalta viranomaisen ja itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitteiden osalta pitävänsä luonnollisena, että nämä käsitteet ymmärretään samoin kuin samaan aikaan käsittelyssä olleessa hallintolakiesityksessä.

Hallintomenettelylain kumonneen hallintolain ja kielilain asiallinen yhteys huomioon ottaen on mielestäni perusteltua lähteä siitä, että hallintolain soveltamisalan määrittelemisessä omaksutut tulkinnat heijastuvat myös kielilain 12 §:n soveltamiseen.

Hallintoasian käsitteen määrittelemine on tulkinnanvaraista. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi hallintolakia koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 72/2002 vp) antamassaan mietinnössä hallintoasian käsitteen määrittelyn tarvetta vähentävän se, että hallintolakia sovelletaan myös hallintotoimintaan. Valiokunnan mukaan asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole keskeistä tunnistaa hallintoasiaa vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti (HaVM 29/2002 vp, s. 5). Vastaavasti kielilain 12 §:n soveltamisessa ei mielestäni ole ratkaisevaa pelkästään se, onko käsiteltävä asia perinteisesti määriteltynä hallintoasia.

Mielestäni vuositilin laadinnassa olisi perusoikeusmyönteisen laintulkinnan mukaista soveltaa kielilain 12 §:ää tai joka tapauksessa noudattaa kielilaista johdettavissa olevia periaatteita eli tässä tapauksessa sellaista lähtökohtaa, että holhoustilit laaditaan päämiehen äidinkielellä. Päämiehen äidinkieli taas on selvitettävissä esimerkiksi väestötietojärjestelmästä tai suoraan päämieheltä itseltään ottaen huomioon sen, että edunvalvojan tulee toimia yhteistoiminnassa päämiehensä kanssa.

Todettakoon tässä yhteydessä, että vuosi- ja päätöstilin laadintaa varten on olemassa valmis lomakepohja, joka löytyy esimerkiksi maistraattien internet-sivuilta ([www.maistraatti.fi](http://www.maistraatti.fi)). Holhoustilien laatiminen on pitkälti numeeristen merkintöjen tekemistä, joskin siihen voi sisältyä myös yleiskatsauksellisia osuuksia. Joka tapauksessa kyseistä lomaketta olisi mahdollista kehittää kaksikieliseksi, jolloin ainoastaan tekstin tuottamista vaativien osuuksien osalta olisi käytännössä merkitystä sillä, mitä kieltä vuositilin laadinnassa on käytettävä. Edelleen on huomionarvoista se, että Espoon kaupungin edunvalvontatoimistosta tarkastuskäynnilläni saadun tiedon mukaan käytössä olevilla tiliohjelmilla tilit on mahdollista laatia myös ruotsiksi. Näin ollen teknisetkään tekijät eivät sinänsä estäisi kaksikielisyden toteuttamista edellä tarkoittamallani tavalla.

Jos tili kuitenkin on laadittu muulla kuin päämiehen kielellä, kielilain 20 §:n perusteella asianosaisella on pyynnöstä oikeus saada siitä käännös.

Holhoustilejä maistraatissa käsiteltäessä on mielestäni perusteltua lähteä hallintoasian käsitteilykielen määräytymistä koskevasta sääntelystä. Näin ollen holhoustili on perusteltua käsitellä maistraatissa sillä kielellä, jolla tili on laadittu eli jolla asia on tullut maistraatissa vireille. Päämiehen kielellisten perusoikeuksien toteutuminen olisi tällöinkin turvattavissa sillä, että hänellä on pyynnöstä oikeus saada asiakirjasta käännös, jos vuositili on laadittu muulla kuin hänen äidinkielellään. Päämiehen kuoltua vastaava oikeus olisi myös päämiehen holhustoimilaissa tarkoitetuilla oikeudenomistajilla, joilla on oikeus esittää tilien perusteella vaatimuksia edunvalvojalle.

## TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen oikeusministeriön tietoon ja pyydän ministeriötä toimittamaan sen edelleen maistraattien holhoustoimesta vastaaville yksiköille edelleen erityisesti kaksikielisten kuntien yleisten edunvalvojien tietoon saatettavaksi.