

28.10.2003

1078/4/01

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

PASSIN MYÖNTÄMINEN ALAIKÄISELLE

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 29.3.2001 lähettämässään kirjeessä A:n kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön, B:n kunnan sosiaalitoimen ja Kansaneläkelaitoksen A:n toimiston menettelyä. Asia koski kantelijan lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta, elatusta sekä lapselle myönnettävää passia.

3

RATKAISU

3.1

A:n kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikön menettely

Kantelu

Kantelija arvosteli A:n, nykyisin C:n kihlakunnan poliisilaitoksen poliisipäällikköä siitä, että tämä ei luovuttanut kantelijalle sosiaaliviranomaisen antamaa lausuntoa kantelijan lapsen passihakemusta koskevassa asiassa.

Kannanotto

Katson poliisipäällikön menetelleen lainvastaisesti siinä, että hän ilman laillista perustetta kieltäytyi antamasta kantelijalle sosiaaliviranomaisen lausuntoa.

Lisäksi katson poliisipäällikön jättäneen noudattamatta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 14 §:ssä säädettyä menettelyä kieltäytyessään asiakirjan antamisesta. Lain mukaan poliisipäällikön olisi tullut ilmoittaa kantelijalle tämän oikeudesta saattaa kieltäytyminen viranomaisen ratkaistavaksi.

Totean lisäksi, että kantelijaa olisi tullut kuulla hallintomenettelylain mukaan sosiaaliviranomaisen lausunnon johdosta.

Perustelut

Alaikäisen passin myöntäminen

Passilain (642/1986, muut. 14/1998) 5 §:ssä säädetään seuraavaa alaikäisen passista:

5 §. *Alaikäisen passi.* Alaikäiselle annetaan passi, jos hänen huoltajansa siihen suostuvat.

Jos joltakin huoltajalta ei matkan, sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi voida saada 1 tai 2 momentissa tarkoitettua suostumusta ja jos ratkaisun viivästyisestä aiheutuisi kohtuutonta haittaa, ei hänen suostumuksensa asiassa ole tarpeen. Jos huoltaja on evännyt suostumuksensa, passi voidaan kuitenkin antaa alaikäiselle, jos sen antamatta jättäminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja jos voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta muutoin kuin tilapäisesti viedä toiseen valtioon.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin on velvollinen antamaan passin antavan viranomaisen pyynnöstä lausunnon siitä, onko passin epääminen selvästi vastoin lapsen etua. Viranomainen antaa lausunnon niissä tapauksissa, joissa viranomaisella on ennestään hallussaan alaikäistä tai hänen huoltajiaan koskevia tietoja. Lausuntoon voidaan ottaa myös sellaista tietoa, joka sosiaalihuoltolain 57 §:n 1 momentin mukaan on pidettävä salassa, jos tämä on lapsen edun kannalta välttämätöntä.

Asiakirjoista käy ilmi, että kantelijan lapsi, (s. ---) oli 22.9.2000 allekirjoittanut passihakemuksen, jossa oli lapsen äidin suostumus passin myöntämiseksi. Tapahtuma-aikaan lapsen molemmat vanhemmat olivat hänen huoltajiaan. Kantelija kieltäytyi antamasta suostumustaan, kun sitä häneltä 29.9.2000 tiedusteltiin puhelimitse A:n kihlakunnan poliisilaitokselta. Tämän vuoksi asiassa pyydettiin B:n sosiaaliviranomaisilta lausunto, jonka perusturvajohtaja ja sosiaalityöntekijä D antoivat 4.10.2000.

Asianosaisen tiedonsaantioikeus

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 11 §:n 1 momentissa säädetään, että hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta säädetään julkisuuslain 11 §:n 2 ja 3 momentissa. Lain mukaan asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta muun muassa *"esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian*

käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt (11 §:n 2 momentin 3 kohta).

Poliisipäällikkö kertoo selvityksessään, että hän oli kertonut kantelijalle asian olevan valmisteluvaiheessa, eikä hän julkisuuslain 11 §:n mukaan voinut antaa tietoja keskeneräisestä lasta koskevasta asiasta ja siihen liittyvän asiakirjan sisältävästä tiedosta.

Käsitykseni mukaan kantelijaa oli lapsensa huoltajana pidettävä asianosaisena tässä asiassa. Edellä kerrotusta käy ilmi, että asianosaisella on pääsääntöisesti oikeus saada tieto myös keskeneräisen asian asiakirjoista ja että tätä oikeutta voidaan rajoittaa vain laissa säädetyin perustein. Nähdäkseni julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja ovat asiaa käsittelevän viranomaisen itsensä laatimia asian valmisteluun liittyviä asiakirjoja. Säännöstä ei voi soveltaa toiselta viranomaiselta hankittuun lausuntoon. Koska poliisipäällikkö ei ole esittänyt kieltäytymiselleen muutakaan julkisuuslain 11 §:n 2 tai 3 momentin mukaista perustetta, katson hänen perustelleen kieltäytymistään lainvastaisesti.

Päätäminen asiakirjan antamisesta

Julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädetään, että jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava tiedonpyytäjälle kieltäytymisen syy ja annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Tällä tavalla asiakirjan pyytjä voi saada asiassa valituskelpoisen ratkaisun.

Katson, että poliisipäällikkö menetteli lainvastaisesti, kun hän ei ilmoittanut kantelijalle tämän oikeudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi.

Asianosaisen kuuleminen

Hallintomenettelylain (598/1982) 15 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun (*asianosaisen kuuleminen*).

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta vain samassa lainkohdassa mainituilla perusteilla, jotka ovat seuraavat:

- 1) jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti tai jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, taikka jos kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta;
- 2) jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista taikka sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arvioimiseen;
- 3) jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen; tai

4) jos asian ratkaisemista ei voida lykätä.

Edelleen laissa säädetään, että selityksen antamista varten asianosaiselle on annettava tieto myös muusta kuin julkisesta asiakirjasta, jos asianosaisella on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla oikeus saada tieto sellaisesta asiakirja.

Käsitykseni mukaan sosiaaliviranomaisen lausunto on hallintomenettelylain 15 §:ssä tarkoitettu selvitys, josta kantelijaa olisi tullut kuulla, jollei kuulemisesta luopumiselle ollut tässä lainkohdassa tarkoitettua perustetta. Kuulemisen yhteydessä hänelle olisi lain mukaan tullut antaa tieto tästä lausunnosta.

3.3

B:n sosiaaliviranomaisten menettely

3.3.1

Tiedon antaminen perusturva lautakunnan lausunnosta

Kantelu

Kantelija arvostelee B:n perusturvajohtajaa siitä, että tämä ei ole luovuttanut kantelijalle B:n perusturvalautakunnan poliisille antamaa lausuntoa hänen lapsensa passihakemusta koskevassa asiassa.

Kannanotto

Tältä osin en näe aihetta epäillä, että perusturvajohtaja olisi menetellyt kantelussa tarkoitetulla tavalla virheellisesti.

Sen sijaan katson, että B:n perusturvalautakunnan menettely ei vastaa hyvän hallinnon asettamia vaatimuksia, koska lautakunta ei huolehtinut siitä, että kantelijan perusturvalautakunnalle o soittamaan kirjeeseen sisältynyt asiakirjapyyntö tuli asianmukaisesti käsitellyksi.

Perustelut

Julkisuuslain 13 §:ssä säädetään, että pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan yksilöintivelvollisuus ei kuitenkaan ole yksin tietoja pyytävällä, vaan viranomaisen on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava tiedon pyytäjää yksilöimään ne asiakirjat, joiden sisällöstä hän haluaa tiedon (HE 30/1998, s. 70).

B:n perusturvalautakunta on selvityksessään esittänyt, että kantelija oli pyytänyt saada käyttöönsä perusturvajohtajan päätöksen. Tällaista päätöstä ei ollut tehty, vaan ulosottoviranomaiselle oli lähetetty lastensuojeluviranomaisen lausunto (ks. edellä kohta 3.1). Tätä lausuntoa kantelija ei lautakunnan mukaan ole B:n sosiaalitoimelta pyytänyt nähtäväksi.

Selvityksen liitteenä on 22.1.2001 päivätty kirje, jonka kantelija oli osoittanut B:n perusturvalautakunnan kokoukseen 28.2.2001. Kirjeessä todetaan muun muassa seuraavaa:

"7. Tammikuussa 2001 sain tietää, että --- (kantelijan lapselle) on myönnetty passi 2.12.2000 jota Perusturvajohtaja oli puoltanut perusturvalautakunnan nimissä. Perusteluina perusturvajohtaja että lapsen pitää päästä lomalle, Tallinaan? Asian omaisena haluan Perusturvajohtajan koko päätöksen."

Lautakunta päätti merkitä kirjeen tietoonsa saaduksi (Perusturvalautakunnan pöytäkirja 28.2.2001, 29 §).

Käsitykseni mukaan kantelijan kirjeessä mainittu perusturvajohtajan päätös tarkoitti selvästi edellä mainittua perusturvajohtajan lausuntoa. Jos tästä oli epätietoisuutta, asiaa olisi tullut tiedustella kantelijalta. Kun asia vain merkittiin lautakunnan tiedoksi, kantelijan asiakirjapyyntöä ei nähdäkseni käsitelty asianmukaisesti. Jos lautakunta ei katsonut olevansa toimivaltainen itse käsittelemään asiakirjapyyntöä, sen olisi hallintomenettelylain (598/1982) 8 §:n mukaan tullut siirtää asia lausunnon antaneen perusturvajohtajan käsiteltäväksi.

Sen sijaan asiakirjoista ei ilmene, että kantelija olisi pyytänyt kyseistä lausuntoa perusturvajohtajalta. Tämän vuoksi en katso aiheelliseksi epäillä, että perusturvajohtaja olisi tältä osin menetellyt virheellisesti.

3.3.2

Tiedon antaminen lastensuojeluilmoituksesta

Kantelu

Kantelija arvostelee B:n kunnan perusturvajohtajaa siitä, että tämä on kieltäytynyt ilmaisemasta hänelle lastensuojeluilmoituksen tekijän nimeä.

Kannanotto

Katson, että perusturvajohtaja on tehnyt päätöksensä harkintavaltansa puitteissa. Tältä osin en siis katso hänen menetelleen lainvastaisesti.

Sen sijaan katson, että perusturvajohtajan 5.10.2000 tekemään päätökseen liitetty muutoksenhakuohje on virheellinen. Hänen olisi sen sijaan tullut julkisuuslain 14 §:n mukaan tiedustella, halusiko kantelija asian siirrettäväksi perusturvalautakunnan käsiteltäväksi.

Perustelut

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta muun muassa seuraavaa: "*Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ... 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.*"

Perusturvajohtajan 5.10.2000 tekemän kirjallisen päätöksen mukaan kantelija oli pyytänyt tietoa lastensuojeluilmoituksen tekijästä kirjeellään 15.9.2000. Hän oli siis saattanut asiansa vireille kirjallisesti. Päätöksellään perusturvajohtaja kieltäytyi julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella antamasta kantelijalle tämän lapsesta tehtyä lastensuojeluilmoitusta. Päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjeen mukaan päätöksen tyytymättömän tuli tehdä oikaisuvaatimus B:n perusturvalautakunnalle 14 vuorokauden kuluessa.

Edellä mainitun julkisuuslain 14 §:n mukaan muutoksenhakukelpoisen ratkaisun antaa kuitenkin "viranomainen". Kunnan viranomaiset ovat useimmiten monijäsenisiä kunnan toimielimiä. Viranhaltijakin voi olla lain tarkoittama viranomainen, jos hänellä on itsenäistä toimivaltaa (Julkisuuslain 4 § ja hallituksen esitys HE 30/1998, s. 50).

Käsitykseni mukaan lastensuojeluilmoituksen käsittelyyn ei liity sellaista perusturvajohtajan itsenäistä toimivaltaa, että häntä olisi pidettävä julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena. Nähdäkseni perusturvajohtajaa oli pidettävä edellä lainatussa lainkohdassa tarkoitettuna "virkamiehenä" ja perusturvalautakuntaa siinä tarkoitettuna "viranomaisena". Koska kantelija oli saattanut asiansa vireillä kirjallisesti, perusturvajohtajan olisi julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaisesti tullut tiedustella, halusiko kantelija asian *siirrettäväksi* lautakunnan käsiteltäväksi.

Totean kuitenkin, että edellä mainitut julkisuuslain säännökset ovat tulkinnanvaraisia ja että virheellisenä pitämäni menettely ei ole johtanut kantelijan oikeudenmenetykseen, koska hän olisi ohjetta noudattamalla voinut saattaa asiansa lautakunnan käsiteltäväksi ja sen jälkeen halutessaan hakea päätökseen muutosta. Muutoksenhakumahdollisuus on edelleen kantelijan käytettävissä, jos hän tekee asiassa uuden hakemuksen.

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen poliisipäällikön julkisuuslain vastaisesta menettelystä hänen tietoonsa. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen päätöksestäni.

Lähetän myös jäljennöksen tästä päätöksestäni lääninhallituksen poliisiosastolle sekä sisäasiainministeriöön otettavaksi huomioon passilainsäädännön soveltamista koskevassa hallinnollisessa ohjauksessa.

Saatan myös edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni käsityksen B:n perusturvalautakunnan hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä perusturva lautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän lautakunnalle jäljennöksen päätöksestäni.

Kantelukirjoituksen liitteet palautetaan ohessa.