

**ASIA Asiakirjojen antaminen ja siitä perittävä maksu****KANTELU**

A Oy pyytää oikeuskanslerinvirastoon toimittamassaan 10.5.2012 päivätyssä kantelussa tutki-  
maan, onko Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) menetellyt viran-  
omaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) vastaisesti kieltäytyessään toi-  
mittamasta yhtiölle sen pyytämiä asiakirjoja.

**SELVITYS**

Kainuun ELY-keskus on antanut 14.6.2012 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on asiakkuus-  
päällikkö B:n ja projektipäällikkö C:n 5.6.2012 päivätty selvitys.

**VASTINE**

A Oy on antanut selvityksen johdosta vastineen.

**RATKAISU**

Arviointi

Asiakirjojen antaminen

Kantelunsa mukaan A Oy (jäljempänä myös yhtiö tai kantelija) osallistui ”Kuljetusyrityksen  
liiketoiminnan kehittäminen” -koulutuksen avoimeen hankintakilpailuun. Hankintapäätös Kai-  
nuun ELY-keskuksessa tehtiin 24.4.2012. Yhtiö pyysi 25.4.2012 toimittamaan kopiot tarjous-  
kilpailuun osallistuneiden yritysten tarjouksista niiltä osin kuin tiedot olivat julkisia. Yhtiön  
26.4.2012 saaman vastauksen mukaan tarjousasiakirjat olisivat olleet nähtävillä paikan päällä  
Kajaanissa siitä erikseen sovittaessa. Kantelun mukaan A Oy:lle aiheuttaisi kohtuuttomia kus-  
tannuksia matkustaa Kajaaniin tutustumaan asiakirjoihin, koska yhtiön toimipaikka sijaitsee  
Joensuussa. Kantelussa arvioidaan, että tarjousasiakirjojen kopioiminen ja lähettäminen haluk-

kaille olisi vienyt arviolta 15 - 20 minuuttia, minkä ei voine katsoa aiheuttavan kohtuutonta haittaa virkatehtävien hoitamiselle. A Oy katsoo, että Kainuun ELY-keskus toimi julkisuuslain vastaisesti kieltäytyessään toimittamasta asiakirjoja pyydettyllä tavalla.

Kainuun ELY-keskus on selvityksessään todennut, että keskus ei kieltäytynyt antamasta pyydettyjä tietoja. ELY-keskuksessa jouduttiin ottamaan huomioon keskuksen niukat resurssit suhteessa asian vaatimaan työmäärään. Kyseessä olisi kantelijan lisäksi ollut viiden eri tarjoajan tarjouspapereiden kopioiminen ja muu siihen liittyvä työ, mikä olisi kohtuuttomasti vaikeuttanut muuta virkatoimintaa.

Kainuun ELY-keskuksesta 19.9.2013 saadun tiedon mukaan kopioitavia asiakirjoja olisi ollut yhteensä 119 sivua. Keskuksen mukaan kyseisen sivumäärän valmistelu eli salassa pidettävien tietojen piilottaminen ja asiakirjojen kopioiminen olisi kehittämispalveluprojektin kahden hengen resursseilla ollut kohtuutonta.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Julkisuuslain 3 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta. Pykälän mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on muun muassa toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin.

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydettyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan 16 §:n 1 momentissa tarkoitettun haitan tulee olla todellista ja olennaista. ”Säännöksessä tarkoitettusta haitasta on kysymys esimerkiksi silloin, kun pyynnön täyttäminen olisi niin työlästä, että viranomaisen ei voisi täyttää pyyntöä sen käytettävistä resursseista merkittävän osan joutumatta sidotuksi pyyntöön vastaamiseen.”

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Viranomaisella on harkintavaltaa sen arvioimisessa, milloin asiakirjojen antaminen pyydettyllä tavalla aiheuttaa kohtuutonta haittaa sen virkatoiminnalle. Virkatoiminnalle aiheutuvaa haittaa on kuitenkin arvioitava julkisuuslain 17 §:n 1 momentista ilmenevä suhteellisuusperiaate ja lain tarkoitus huomioon ottaen niin, ettei tiedon saantia vaikeuteta perusteettomasti.

Kainuun ELY-keskus on perustellut menettelyään niukasti. En voi olla kyseessä olevassa tapauksessa pohtimatta sitä eikö kehittämispalveluprojektin olisi ollut mahdollista saada apua asiakirjojen valmisteluun keskuksen muulta henkilökunnalta. Lisäksi keskuksen selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että asiakirjojen valmistelu ELY-keskuksessa nähtäväksi, mitä mahdollisuutta keskus tarjosi kantelijalle, olisi käytännössä vaatinut pitkälti saman työmäärän kuin niiden kantelijalle kopioina toimittaminen. ELY-keskus ei mielestäni ole selvityksessään esittänyt uskottavia perusteluja sille, että asiakirjojen antaminen kopioina olisi sitonut edellä mainitussa hallituksen esityksessä tarkoitettulla tavalla sen resursseja. En voi siten tulla vakuuttuneeksi siitä, että asiakirjojen antamisesta A Oy:n pyytämällä tavalla olisi aiheutunut ELY-keskuksen virkatoiminnalle julkisuuslain 16 §:n 1 momentin tarkoittamaa kohtuutonta haittaa.

Monissa muissa yhteyksissä on laillisuusvalvontatyössä kiinnitetty huomiota siihen, että julkishallinnossa yleistyneet henkilöstövähennykset ja muut viranomaisen käytettävissä olevien voimavarojen niukkuuteen liittyvät syyt eivät voi olla päteviä peruste jättää viranomaisen tehtäviksi säädettyjä tehtäviä suorittamatta tai suorittaa niitä olennaisesti puutteellisella tavalla. Myös kantelussa tarkoitettua tapauksessa kysymys on ollut viranomaiselle selkeästi säädetyn tehtävän toteuttamisesta. Asiakkaan asiakirjapyyntöä toteuttamistapaa harkinteen viranomaisen olisi lisäksi tullut ottaa huomioon sekin, että asiakirjoja pyytänyt yhtiö oli asiakirjojen sisältämässä asiassa asianosaisen asemassa eli asia välittömästi koski sitä.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella totean, että julkisuuslain perusoikeusmyönteistä ja lain tarkoitusta korostavaa tulkintaa olisi käsitykseni mukaan paremmin vastannut se, että Kainuun ELY-keskus olisi toimittanut A Oy:n pyytämät asiakirjat sen pyytämällä tavalla.

## Maksu

Kantelussa arvostellaan myös sitä, että asiakirjojen nähtäväksi valmistelemisesta olisi veloitettu tuntiveloitus, jonka suuruutta ei ilmoitettu.

Kantelun liitteenä olevan sähköpostikirjeenvaihdon mukaan C on 26.4.2012 ilmoittanut A Oy:n toimitusjohtajalle D:lle seuraavaa; ”Me emme lähetä mitään asiakirjoja, vaan halutesanne voitte sopia ajan asiakirjojen katsomiseen täällä paikanpäällä. Asiakirjat valmistellaan etukäteen niin, että ne ovat katsottavissa julkisen tiedon osalta. Valmistelutyöstä veloitetaan tuntiveloitus.”

ELY-keskus on selvityksessään vedonnut julkisuuslain 34 §:n 4 momenttiin. Selvityksensä mukaan keskus katsoi kyseisen lainkohdan nojalla, että kyseessä ei ollut tavanomainen asiakirjapyyntö, minkä vuoksi keskuksessa keskusteltiin aiheutuvista kopiointi- ja muista kustannuksista.

Julkisuuslain 34 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta perittävistä maksuista. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan asiakirjan antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi. Pykälän 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa maksu voidaan tietyissä 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa periä tiedon esille hakemisesta.

A Oy oli osallistunut ELY-keskuksen järjestämään tarjouskilpailuun, joten se on kyseisessä hankinta-asiassa julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettu asianosainen.

Julkisuuslain 34 §:n 3 ja 4 momenteissa säädetään maksun perimisestä silloin, kun asiakirja annetaan lain 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena. Pykälän 4 momentin mukaan kopion tai tulosteen hinnoittelussa 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa, joka voidaan määrittellä erikseen tavanomaisia asiakirjapyyntöjä ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativia asiakirjapyyntöjä varten. Tavanomaisena asiakirjapyyntönä pidetään sellaisen muun kuin 2 momentissa tarkoitettun asiakirjan antamista, joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävät osat ovat vaivatta poistettavissa.

Julkisuuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 20/2005 vp) yksityiskohtaisten 34 §:ää koskevien perustelujen mukaan ehdotetut erityissäännökset koskisivat tiedon antamista paitsi kokonaan julkisesta asiakirjasta, myös tiedon antamista asiakirjan julkisesta osasta. ”Oikeus saada tietoja asiakirjan julkisesta osasta liittyy kiinteästi perustuslain 12 §:ään, jonka mukaan tiedonsaantioikeutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä.” Esityksen mukaan myös asianosaisen tiedonsaantioikeuteen kuuluvien asiakirjojen antamiseen sovellettaisiin ehdotettuja erityissäännöksiä. Kyseinen tiedonsaantioikeus voi koskea myös salassa pidettäviä tietoja. Esityksessä todetaan 34 §:n 1 momentista, että kaikissa näissä tilanteissa tiedon saaminen asiakirjasta olisi pääsäännön mukaan maksutonta. Esityksen mukaan säännöstä pidetään tarpeellisenä julkisuuslainsäädännön tavoitteiden vuoksi. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että asiakirjan antaminen viranomaisen luona jäljennettäväksi viittaa julkisuuslain 16 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla siihen, että asiakirjaa pyytänyt itse jäljentää asiakirjan tai sen osan omaan käyttöönsä. ”On syytä huomata, että asiakirjaa ei voida antaa viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi, jos asiakirjaan sisältyy salassa pidettäviä tietoja. Tällöin ainoa tapa antaa asiakirja tutustuttavaksi on antaa siitä kopio, josta salassa pidettävät tiedot on poistettu.”

Oikeuskirjallisuudessa on muun muassa todettu, että julkisuusperiaatteen vähimmäisisällön toteuttamiseen kohdistuvaa maksuttomuutta määrittelee julkisuuslain 34 §. ”Tämän säännöksen mukaan tiedon antaminen voi olla maksullista vain siinä mainituissa tapauksissa. Muissa tapauksissa tiedon antaminen julkisuuslain nojalla on aina maksutonta. Se voi olla muissakin tapauksissa maksutonta, ellei maksun perimisestä ole erikseen säädetty.” (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, Juva 2008, s. 229)

Käytettävissä olevan selvityksen mukaan ELY-keskus tarjosi A Oy:lle mahdollisuuden tulla tutustumaan tarjousasiakirjoihin eikä siis mahdollisuutta saada niistä kopiot. Kysymys ELY-keskuksen esittämässä maksussa ei siis näyttäisi olleen asiakirjojen kopioinnista julkisuuslain 34 §:n 3 ja 4 momentin perusteella perittävästä maksusta.

Koska A Oy ei ole käynyt tutustumassa asiakirjoihin Kainuun ELY-keskuksessa, ei ole tiedossa, olisiko keskus veloittanut yhtiöltä etukäteen ilmoittamansa maksun ja jos olisi, minkä suuruisen se olisi ollut ja mihin se olisi perustunut. Mikäli maksu olisi määrätty, olisi sitä koskeva päätös voinut päättyä muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi.

Totean, että asiakirjan antamisesta julkisuuslain 9 ja 11 §:n nojalla ei voida periä muita maksuja kuin 34 §:ssä säädetty maksut. Käytettävissä olevien tietojen perusteella totean, että Kainuun ELY-keskuksen menettely ei siltä osin, kuin se oli ilmoittanut perivänsä maksun asiakirjojen katseltavaksi valmisteleminen, ole perustunut julkisuuslakiin.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä asiakirjojen antamisesta ja siitä perittävästä maksusta esittämäni huomiot Kai-  
nuun ELY-keskuksen tietoon. Samalla kiinnitän ELY-keskuksen huomiota asiakirjan antamis-  
tapoja ja asiakirjan antamisesta perittäviä maksuja koskevien julkisuuslain säännösten huolelli-  
seen soveltamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Risto Hiekkataipale

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen