

**ASIA Asiakirjapyyntöstä veloitettavaa maksua koskeva neuvonta****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 12.6.2018 osoittamassaan kantelussa Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen menettelyä, kun se ilmoitti laskuttavansa hänen asiakirjapyyntöstään yli 2000 euroa. Lisäksi virasto ilmoitti kantelijan kanssa käymässään puhelinkeskustelussa, ettei pyydettyihin asiakirjoihin voi tutustua korvauksetta paikan päällä virastossa. Kantelija pyytää tutkimaan, onko aluehallintoviraston vastuualue toiminut lainmukaisesti periessään julkisiin asiakirjoihin tutustumisesta huomattavia korvauksia.

**SELVITYS**

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on antanut 30.8.2018 päivätyn selvityksen ESAVI/12962/00.02.01.04/2018.

**VASTINE**

Kantelija on antanut vastineenne hankitusta selvityksestä.

## RATKAISU

### Asiakirjojen antamisesta perittävä maksu

#### Selvitys

Kantelun liitteenä olevan Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen kantelijalle osoittaman sähköpostikirjoituksen mukaan kantelija tiedusteli vastuualueelta vuosina 2017 ja 2018 rakennustyömailla tapahtuneista tapaturmista tehdyistä tarkastuskertomuksista. Kirjoituksen mukaan vastuualue oli vuonna 2017 tehnyt 107 tarkastusta, joista oli tehty 131 tarkastuskertomusta ja vuonna 2018 tarkastuksia oli 51, joista oli tehty 69 kertomusta. Sähköpostikirjoituksen mukaan tuntiveloitushinta asiakirjapyyntöä käsittelemisestä olisi ollut 86 e/h, minkä lisäksi maksettavaksi olisi tullut mustavalkokopioiden hinta 0,90 e/sivu arvonlisäverolla lisättyä. Alustavan arvion mukaan noin 70 tarkastuskertomuksen hakemiseen arkistosta ja skannaamiseen olisi kulunut 7,25 h eli työn hinta arvonlisäveroineen olisi 773,14 euroa. Noin 200 kertomusta olisi vaatinut työtä 21,75 h eli arvionlisäveroineen työ olisi maksanut 2 319,42 euroa. Sähköpostikirjoituksessa todettiin, että mikäli asiakirjat toimitettaisiin muistitikulla, veloitettaisiin muistitikun hinta ja kopioina toimitetuista asiakirjoista sivuhinta 0,90 e/sivu. Edelleen kirjoituksessa todettiin, että tarkastuskertomusten sivumäärät vaihtelevat yhdestä sivusta ylöspäin. Laskutus tapahtuisi kirjoituksen mukaan käytetyn työajan perusteella ja materiaalikustannukset veloitettaisiin todellisten määrien mukaan.

Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue on selvityksessään todennut, että tarkastuskertomukset ovat lähtökohtaisesti julkisia asiakirjoja. Kantelijan asiakirjapyyntö koski selvityksen mukaan rakennusalan työtapaturmien tutkinnasta tehtyjä tarkastuskertomuksia, jotka voivat sisältää salassa pidettäviä tietoja kuten esimerkiksi terveydentilatietoja. Kun asiakirjassa voi olla salassa pidettäviä tietoja, tulee se tarkistaa ennen kuin asiakirja voidaan antaa. Työsuojelun vastuualueella on selvityksen mukaan vielä käytössään paperiarkisto ja sähköiseen arkistointiin ollaan siirtymässä.

Selvityksen mukaan vastuualue voi periä asiakirjan antamisesta maksuja, mikäli niiden antamiseen liittyvä työmäärä on tavanomaista suurempi. Vastuualue noudattaa asiakirja- ja tietopyyntöihin vastaamisessa aluehallintoviraston 14.10.2016 antamaa suorittemaksupäätöstä ja sen liitettä aluehallintovirastojen julkisoikeudellisten ja liiketaloudellisten suoritteiden suorittemaksuista. Selvityksen mukaan kantelijan tiedusteluun vastattiin voimassa olevan ohjeen mukaisesti.

Selvityksessä on todettu, että kantelijalle lähetetyn vastauksen jälkeen aluehallintoviraston ohjetta asiakirja- ja tietopyyntöihin vastaamisesta ja niistä perittävistä maksuista on täsmennetty siten, että asiakirjojen skannaamisesta ei enää peritä maksua eikä julkisoikeudellisista suoritteista arvonlisäveroa.

#### Oikeusohjeita

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 3 §:n mukaan kyseisessä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

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 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 3 momentin mukaan tiedon antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä tai kuntalain (365/1995) nojalla päätetä. Maksu määrätään ja peritään siten kuin kuntalain nojalla päätetään tai valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua suoritteesta säädetään.

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 asiakirjapyynnönä pidetään sellaisen muun kuin 2 momentissa tarkoitettua asiakirjan antamista, joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävät osat ovat vaivatta poistettavissa. Perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin ei valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia kysymyksen ollessa tavanomaisesta asiakirjapyynnöstä.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 20/2005 vp) lain 34 §:n 4 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tiedon antaminen voi vaihdella muun muassa sen mukaan, kuinka paljon viranomaisen toimenpiteitä kopion antaminen asiakirjasta aiheuttaa. Esityksen mukaan tiedonsaantipyynnöiden toteuttamisessa on eroja, minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan, että kiinteä hinta voitaisiin asettaa erikseen tavanomaisia tiedonantotilanteita varten ja erikseen erityisiä toimenpiteitä vaativille asiakirjapyynnöille.

Mainitun esityksen mukaan tavanomaisena tietojen antamisena pidettäisiin sellaisen asiakirjan kopion tai tulosteen antamista, joka on yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun ja asiakirjan tunnisteiden avulla tai sähköisesti ylläpidetyn rekisterin hakutoimintojen avulla ja joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävien osien poistaminen on vaivatonta. Erityistoimenpiteitä vaativia olisivat esityksen mukaan tilanteet, joissa asiakirjan esille haku ja salassa pidettävien tietojen poistaminen vaatii tavanomaista enemmän työtä. Esityksessä todetaan, että kun pyydetään asiakirjaa, johon sisältyy salassa pidettäviä tietoja, viranomaisen on kopioitava asiakirja, jotta siitä voidaan poistaa salassa pidettävät tiedot, minkä jälkeen asiakirjasta on otettava uusi kopio ennen kuin se voidaan antaa asiakirjaa pyytäneelle. Jos pyydetty asiakirja-aineisto on laaja tai – pyydettyjen asiakirjojen määrästä riippumatta – siinä on paljon asiakirjan eri osissa salassa pidettävää tietoa, asiakirjan tuottaminen annettavaan muotoon vaatii aikaa sekä työtä ja laaja asiakirjapyyntö voi johtaa ylitöiden teettämi-

seen, etenkin kun otetaan huomioon asiakirjapyyntöön käsittelylle julkisuuslaissa säädetty verrattain lyhyet määräajat.

## Arviointi

Käytettävissä olevien tietojen mukaan kantelija tiedusteli aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelta sen vuonna 2017 ja 2018 rakennustyömailla tapahtuneista työtapaturmista tekemiä tarkastuskertomuksia, joita oli yhteensä 200. Kantelijalle vastattaessa kertomusten sivumäärät eivät olleet vastuualueen tarkasti tiedossa. Kysymyksessä oli joka tapauksessa laaja tietopyyntö, joka kohdistui lähtökohtaisesti julkisiin, mutta myös salassa pidettäviä tietoja sisältäviin asiakirjoihin.

Julkisuuslain 34 §:n 3 momentin perusteella viranomaisen voi julkisen asiakirjan antamisesta periä maksun, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää ja maksu voidaan määrätä erilliseksi riippuen siitä, onko kysymys tavanomaisesta vai erityisiä toimenpiteitä edellyttävästä asiakirjapyyntöstä.

Työsuojelun vastuualueen selvityksen liitteenä olevan aluehallintoviraston suoritemaksupäätöksen liitteen kohdan A. (Julkisoikeudelliset suoritteet) mukaan se perii viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 34 §:n 3 momentissa tarkoitettujen kopioiden ja tulosteiden antamisesta (siltä osin kuin suoritteet eivät ole mainitun lain 34 §:n mukaan maksuttomia) 86 euroa/ h ja kopiomaksun. Mikäli kopioitavassa aineistossa on salassa pidettävää tietoa, hinnoitellaan tämän tiedon peittämiseksi tehty työ tuntiveloitushinnan mukaisesti.

Suoritemaksupäätös on nähdäkseni edellä mainitussa kohdassa sanonnaltaan epäselvä, koska siitä ei selkeästi ilmene, määrätäänkö siinä ainoastaan erityisiä toimenpiteitä edellyttävistä asiakirjapyyntöistä vai myös tavanomaisista asiakirjapyyntöistä perittävästä maksusta. Julkisuuslain 34 §:n 4 momentti ei kuitenkaan anna aluehallintovirastolle oikeutta periä maksua asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvista kustannuksista tavanomaisissa asiakirjapyyntöissä.

Ymmärrän työsuojelun vastuualueen selvityksen niin, että vastuualue on katsonut kysymyksessä olevan erityisiä toimenpiteitä edellyttävän asiakirjapyyntöön. Vastuualue on siten julkisuuslain 34 §:ään perustuvan harkintavaltansa nojalla arvioinut, onko kysymys tavanomaisesta tai erityisiä toimenpiteitä vaativasta asiakirjapyyntöstä.

Totean yleisesti, että viranomaisen tulee tässä harkinnassa ottaa huomioon julkisuuslain 3 §:stä ilmenevä lain tarkoitus, joka pohjaa perustuslain 12 §:ssä jokaiselle turvattuun oikeuteen vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan sekä valvoa julkista vallankäyttöä ja viranomaisten toimintaa. Viranomaisten tulee tulkita julkisuuslakia perusoikeusmyönteisesti ja välttää toimia, jotka voivat tarpeettomasti rajoittaa kyseisen perusoikeuden käyttämistä. Sen vuoksi esimerkiksi asiakirjapyyntöä ei tule liian kevein perustein katsoa erityisiä toimenpiteitä edellyttäväksi, koska maksun määrääminen voisi joissakin tilanteissa tosiasiallisesti rajoittaa tiedon saamista.

Käytettävissäni ei ole kantelijan tiedustelemissa tarkastuskertomuksia eikä tietoa siitä, kuinka paljon ja minkälaista salassa pidettävää tietoa kyseiset asiakirjat sisältävät. En voi siten arvioida salassa pidettävien tietojen peittämisen vaatimaa työmäärää tai aikaa. Asiakirjapyyntöön kohde oli kuitenkin laaja ja siihen kuuluviin asiakirjoihin sisältyi myös salassa pidettäviä tieto-

ja. Tämän perusteella en voi katsoa aluehallintoviraston käyttäneen harkintavaltaansa lainvas-  
taisesti antaessaan arvion asiakirjapyyntöä perittävästä maksusta.

Asiakirjapyyntöä ei ole kuitenkaan toteutettu eikä maksua määrätty. Mikäli näin olisi tapahtu-  
nut, olisi maksuun julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan voinut hakea maksun oikaisua ja  
pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen muutosta valittamalla  
hallinto-oikeuteen. Säännönmukaisen muutoksenhakumahdollisuuden vuoksi en ota maksun  
määräämiseen enempää kantaa. Oikeuskansleri ei voi korvata tavanmukaista valitusmahdelli-  
suutta.

Totean kuitenkin, että erään toisen oikeuskanslerinvirastossa vireillä olleen asian käsittelyn yh-  
teydessä ilmeni, että Etelä-Suomen aluehallintovirasto on 13.4.2018 antanut samana päivänä  
voimaan tulleen suoritemaksupäätöksen ESAVI/5272/2018. Päätöksen liitteen kohdan A. (Jul-  
kisoikeudelliset suoritteet) mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 34 §:n  
3 momentissa tarkoitettujen kopioiden ja tulosteiden antamisesta (siltä osin kuin suoritteet eivät  
ole mainitun lain 34 §:n mukaan maksuttomia) peritään 75 euroa/ h ja kopiomaksu.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiak-  
kailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia  
koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Viranomaisen antaman neuvonnan ja vastausten tulee olla virheettömiä, jotta hallinnon asiak-  
kaat voivat niiden perusteella muodostaa oikean käsityksen ja tehdä asiansa hoitamista koske-  
via ratkaisuja.

Työsuojelun vastualueen arvio asiakirjapyyntöä toteuttamisesta perittävästä maksusta ei ole  
perustunut voimassa olevaan suoritemaksupäätökseen, minkä johdosta kantelija sai virheellistä  
tietoa maksusta. Vastualueen selvityksen mukaan myös kantelijalle annettu tieto arvonlisä-  
veron perimisestä julkisoikeudellisesta suoritteesta on ollut virheellinen. Vastualueen asiassa  
antama neuvonta ei ole ollut hallintolain edellyttämällä tavalla sisällöltään virheetöntä ja asi-  
annukaista.

## Asiakirjoihin tutustuminen viranomaisen luona

### Selvitys ja vastine

Aluehallintoviraston työsuojelun vastualueen selvityksessä on todettu, että vastualueen läh-  
tökohtana on, että julkisiin asiakirjoihin voi tulla tutustumaan paikan päällä. Kantelussa mainit-  
tu puhelinkeskustelu vastualueen ja kantelijan välillä on liittynyt siihen, että asiakirjat joudu-  
taan etsimään arkistosta eikä siihen ole voimavaroja. Kaikkia mappeja ei myöskään voida antaa  
niihin sisältävien salassa pidettävien tietojen vuoksi.

Kantelija toteaa vastineessaan, että vaikka asiakirjoihin selvityksen mukaan voisi tulla tutustu-  
maan virastoon, ei siihen toisaalta ole resursseja. Kantelija tuo myös esille, että vastualue ei  
ole kertonut hänelle, miten asiakirjoihin voisi tulla tutustumaan paikan päälle.

### Oikeusohjeita

Julkisuuslain 16 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suul-  
lisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunnel-

tavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä 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) lain 16 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen voi antaa tiedon asiakirjan sisällöstä muulla kuin pyydetyllä tavalla, jos pyynnön noudattamisesta asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheutuisi kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Esityksen mukaan haitan tulee olla todellista ja olennaista. Säännöksessä tarkoitettua haitasta on esityksen mukaan kysymys esimerkiksi silloin, kun pyynnön täyttäminen olisi niin työlästä, että viranomaisen ei voisi täyttää pyyntöä sen käytettävistä resursseista merkittävän osan joutumatta sidotuksi pyyntöön vastaamiseen.

## Arviointi

Vaikka viranomaisella ei julkisuuslain 16 §:n 1 momentin perusteella ole ehdotonta velvollisuutta antaa asiakirjoja pyydetyllä tavalla, on se kuitenkin pyynnön toteuttamisessa lähtökohta. Siitä poikkeaminen on mahdollista vain, jos pyynnön toteuttaminen aiheuttaa kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Viranomaisen arvioi harkintavaltansa perusteella haitan virkatoiminnalle aiheuttamaa kohtuutomuutta. Viittaa julkisuuslain tarkoitukseen ja edellä sen perusoikeusluottavuudesta lausumaani ja korostan sitä, että julkisuuslain 16 §:ää tulee tulkita suppeasti, jotta sen lavealla tulkinnalla ei tosiasiallisesti rajoitettaisi perusoikeutta tiedon saamiseen.

Tuon vielä yleisesti esille, että edellä mainitussa hallituksen esityksessä todetulla tavalla virkatoiminnalle aiheutuva haitta ei voi olla myöskään seurausta viranomaisen omasta toiminnasta. Esimerkiksi se ei voi laiminlyötyään hyvän tiedonhallintatavan noudattamisen vedota asiakirjojen etsimisen työläyteen. Edelleen tuon esille, että ylimmässä laillisuusvalvonnassa on katsottu, että viranomaisen voimavarojen niukkuus ei voi olla pätevä peruste jättää viranomaisen tehtäviksi säädettyjä tehtäviä suorittamatta tai suorittaa ne olennaisesti puutteellisella tavalla.

Kantelija on havainnut työsuojelun vastualueen selvityksen olevan ristiriitainen siltä osin, kuin se koskee kantelijan mahdollisuutta tutustua pyytämiinsä asiakirjoihin virastossa. Vastualueen ja kantelijan käsitykset eriävät kantelijan ja vastualueen virkailijan välisestä tätä koskevasta puhelinkeskustelusta. Selvityksensä mukaan vastualue ei kuitenkaan ole kieltänyt asiakirjoihin tutustumista virastossa. Asiaa ei ole kuitenkaan käytettävissä olevien tietojen perusteella mahdollista laillisuusvalvonnallisesti arvioida.

Kantelijalla on edelleen kuitenkin mahdollisuus pyytää saada tutustua asiakirjoihin virastossa, jolloin työsuojelun vastualueen on harkittava, voiko se toteuttaa pyynnön. Mikäli asiakirjoja ei voida antaa pyydetyllä tavalla, on julkisuuslaissa säädetty soveltuvista menettelyistä.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualue oli ilmoittaessaan kantelijalle hänen asiakirjapyyntönsä toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista soveltanut aluehallintoviraston 14.10.2016 antamaa suoritmaksupäätöstä tuolloin voimassa olleen 13.4.2018 annetun suoritmaksupäätöksen sijasta. Vastualueen esittämä arvio asiakirjapyynnöstä veloittavista mak-

suista perustui virheelliseen suoritehintaan ja oli siten virheellinen. Ilmoitus sisälsi lisäksi virheellisen tiedon arvonlisäveron perimisestä julkisoikeudellisia suoritteita koskevien maksujen yhteydessä.

Kiinnitän aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen huomiota huolellisuuteen annettaessa hallintolain 8 §:n edellyttämää neuvontaa ja vastattaessa asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen