

19.9.2013

Dnro 60/4/11

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

VIRANHAKUUN LIITTYVIEN ASIAKIRJOJEN ANTAMINEN ASIANOSAISELLE

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 4.1.2010 (p.o. 2011) päivätyssä kirjeessään sosiaali- ja terveysministeriön (jälj. ministeriö) menettelyä.

Kantelija kertoo hakeneensa virkaa ministeriöstä. Kun valituksi tuli toinen henkilö, kantelija pyysi ministeriöstä jäljennöstä viranhakijoiden ansiovertailusta ja valituksi tulleen henkilön hakemuksesta. Asiakirjat toimitettiin kantelijalle, mutta hän arvostelee ministeriön menettelyä seuraavasti:

- valituksi tulleen henkilön hakemuksesta oli poistettu osa tiedoista
- kopioista perittiin liiketaloudellisin perustein määrätty maksu
- laskusta ei käynyt ilmi, mihin säännökseen maksu perustui
- koska asiakirjoja oli pyydetty sähköpostitse, ne olisi tullut lähettää hänelle samalla tavalla skannattuina kopiointimaksua perimättä
- ansiovertailu olisi tullut toimittaa hänelle automaattisesti eikä vasta sen jälkeen, kun hän oli sitä pyytänyt
- kopioista peritystä maksusta tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelyssä on viivytelty.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin ministeriön selvitys ja lausunto.

3

RATKAISU

3.1

Tietojen poistaminen kopioista

Kantelijalle lähetetystä valituksi tulleen henkilön viranhakemuksen kopiosta oli poistettu tiedot, jotka koskivat hakijan toimintaa seurakuntatyössä ja hänen palkkatoivomuksensa.

Ministeriön lausunnon mukaan kopioista on poistettu henkilön osallistumista yhdistystoimintaan ja hänen vapaa-ajan harrastuksia koskevat tiedot, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä. Sen sijaan palkkausta koskeva tieto on julkinen eikä sitä olisi tullut poistaa.

Totean, että ministeriön mainitsema salassapitoperuste on sinänsä oikea. Asiakirjat liittyvät kuitenkin virantäyttöön, jossa kantelija on viran hakijana ollut asianosainen (ks. esim. KHO 2010:60).

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 11 §:n mukaan asianosaisella on oikeus saada tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Tämän vuoksi ministeriö ei ole voinut kieltäytyä tietojen antamisesta mainitsemallaan perusteella. Asianosaisjulkisuutta voidaan tosin rajoittaa julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa mainituilla perusteilla, mutta ne eivät nyt tule sovellettaviksi.

Sen sijaan ministeriön olisi julkisuuslain 25 §:n tullut tehdä merkintä asiakirjaan siitä, että se sisältää salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslain 23 §:n 2 momentissa säädetään, että asianosainen ei saa ilmaista sivullisille asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja, jotka koskevat muita kuin asianosaista itseään.

Koska tietojen poistaminen kantelijalle annetusta asiakirjasta merkitsee osittain kielteistä vastausta hänen asiakirjapyyntöönsä, ministeriön olisi tullut noudattaa julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa säädettyä menettelyä:

Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on:

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
- 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
- 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Koska kantelija oli saattanut asian vireille kirjallisesti (sähköpostitse), häneltä olisi säännöksen 3 kohdan mukaan tullut tiedustella, halusiko hän saattaa tietojen poistamisen lainmukaisuuden viranomaisen ratkaistavaksi. Tällä tavalla hän olisi saanut asiassa valituskelpoisen päätöksen, jonka hän olisi voinut saattaa hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

3.2

Valokopioista peritty maksu

3.2.1

Ministeriön antama päätös kantelijan oikaisuvaatimukseen

Kantelun liitteenä on ministeriön 17.12.209 kantelijan oikaisuvaatimukseen antama päätös. Sen mukaan valtion maksuperustelain 3 §:n mukaan julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on yksinoikeus. Julkisoikeudellisista suoritteista perittävistä maksuista on säädetty maksuperustelain 6 §:ssä niin, että pääsäännön mukaan noudatetaan omakustannusarvoa. Lain 7 §:n mukaan muiden kuin julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoista päätetään lähtökohtaisesti liiketaloudellisin perustein. Silloin voidaan määrätä omakustannusarvon käyttämisestä, jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus suoritteen tuottamiseen.

Valokopioita koskeva maksu lasku koskee maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettua, lähtökohtaisesti liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavaa tuotetta. Kysymys ei siten ole 6 §:ssä tarkoitetusta julkisoikeudellisesta suoritteesta.

Valokopiosta peritty maksu (32,40 euroa) on sosiaali- ja terveysministeriön markkinasuoritehinnaston mukainen. Markkinasuoritehinnasto perustuu sosiaali- ja terveysministeriön asetukseen sosiaali- ja terveysministeriön suoritteista (1191/2006). Asetuksen 3 §:n mukaan ministeriö hinnoittelee valtiokopiot ja muut jäljennökset liiketaloudellisin perustein. Asetus on säädetty maksuperustelain 8 §:n nojalla.

3.2.2

Ministeriön lausunto

Ministeriön lausunnon mukaan julkisuuslain 34 §:n mukaan asiakirjan kopiosta sekä tietojen antamisesta tulosteena taikka teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisesti tai siihen verrattavalla tavalla samoin kuin viranomaisen tietopalveluna voidaan periä maksu siten kuin erikseen säädetään. Ministeriön suoritteiden maksullisuus määräytyy valtion maksuperustelain ja sosiaali- ja terveysministeriön maksuasetuksen mukaan. Valokopio ei ole julkisoikeudellinen suorite, joten maksu on hinnoiteltu liiketaloudellisin perustein. Ministeriön käsityksen mukaan sillä on ollut oikeus periä kantelijalta jäljennöksistä maksu.

Ministeriö on sittemmin yhdenmukaistanut käytäntöjään siten, että virkaa hakenut henkilö saa maksutta jäljennökset sekä nimitysmuistiosta että valitun henkilön hakemuksesta. Ministeriö liittyy nykyään jokaiseen maksuun markkinasuoritehinnaston, josta ilmenee sen säädösperusta.

3.2.3

Oikeusohjeet

Julkisuuslain 34 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään:

Asiakirjan antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla ei peritä maksua, kun:

- 1) asiakirjasta annetaan tietoja suullisesti;
- 2) asiakirja annetaan viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi;
- 3) julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse;
- 4) sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään asianosaiselle sähköpostitse;
- 5) pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin.

(3 mom.) 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.

Valtion maksuperustelain (150/1992) 7 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään:

Viranomaisen muiden kuin 6 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden [julkisoikeudelliset suoritteet, lisäys tässä] hinnoista päätetään liikeloudellisin perustein. Valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liikeloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi.

Jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus 1 momentissa tarkoitetun suoritteiden tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteiden omakustannusarvoa.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa sosiaali- ja terveysministeriön suoritteista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa 1191/2006, nykyään 843/2012) säädettiin:

3 § *Muut maksulliset suoritteet.* Valtion maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja suoritteita, jotka sosiaali- ja terveysministeriö hinnoittelee liikeloudellisin perustein ovat [...] 7) valokopiot ja muut jäljennökset.

4 § *Julkisuuslain mukaisten suoritteiden hinnoittelu.* Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 34 §:n 2 momentissa tarkoitettua tiedon esille hakemisesta sekä 3 momentissa tarkoitettua tiedon antamisesta jäljennöksenä tai tulosteena perittävistä maksuista päättää sosiaali- ja terveysministeriö noudattaen, mitä mainitussa pykälässä säädetään.

3.2.4

Arviointi

Asiakirjojen antamistapa

Kantelija katsoo, että asiakirjat olisi tullut skannata ja lähettää hänelle sähköisesti maksutta, koska hän oli pyytänyt niitä sähköpostitse.

Julkisuuslain 16 §:n pääsäännön mukaan tieto asiakirjan julkisesta sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopiointin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Kantelijan asiakirjapyyntö ei ole asiakirjoissa. Totean sen vuoksi yleisesti, että jos asiakkaan sähköpostista on pääteltävissä, että hän haluaa asiakirjat sähköisesti (esimerkiksi siten, että hän ei ilmoita muuta osoitetta kuin sähköpostiosoitteensa), asiakirjat tulee mielestäni mahdollisuuksien mukaan lähettää hänelle tällä tavalla. On kuitenkin otettava huomioon, että tietosuojavaltuutetun ja oikeusasiamiehen käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että salassa pidettäviä tietoja sisältäviä asiakirjoja ei saa lähettää avoimessa tietoverkossa.¹

Jos asiakkaalle lähetetään sähköisesti talletettu asiakirja sähköpostitse, siitä ei julkisuuslain 34 §:n 1 momentin mukaan saa periä maksua.²

¹ Esim. oikeusasiamiehen päätös 24.3.2011 (dnro 3438/4/09). Päätös on luettavissa osoitteessa www.oikeusasiamies.fi.

² Ks. lähemmin oikeusasiamiehen päätös 8.6.2011 (dnro 1814/2/08). Päätös on luettavissa osoitteessa www.oikeusasiamies.fi.

Edellä on käynyt ilmi, että toinen pyydetty asiakirja sisältää salassa pidettäviä tietoja. Tämän vuoksi sitä ei sellaisenaan saanut lähettää sähköpostitse (jollei kyseessä ollut suojattu yhteys). Sen sijaan asiakirja, josta oli poistettu salassa pidettävät tiedot, olisi voitu lähettää skannattuna. Julkisuuslaissa ei ole säännöksiä skannattusta asiakirjasta perittävästä maksusta. Sen sijaan esimerkiksi valtioneuvoston tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävästä maksusta annetussa asetuksessa (1214/2010) skannaamista edellyttävän asiakirjan toimittamisesta sähköpostitse peritään maksu kuten telekopiona toimitettavasta asiakirjasta.

Edellä kerrotun perusteella katson, että jos nimitysmuistio oli julkisuuslain 34 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla sähköisesti talletettu, se olisi tullut lähettää kantelijalle sähköpostitse maksutta. Hakemusasiakirjasta, josta salassa pidettävät tiedot oli poistettu, olisi tullut lähettää skannattuna, jos ministeriöllä oli tähän tekniset valmiudet. Silloin siitä olisi kuitenkin voitu periä maksu.

Olen tosin edellä katsonut, että salassa pidettäviä tietoja ei olisi tullut poistaa viranhakemuksesta. Siinä tapauksessa se olisi tullut lähettää postitse ja siitä olisi voitu periä valokopiosta perittävä maksu.

Asiakirjoista perityn maksun suuruus

Nähdäkseni kantelijan oikaisuvaatimukseen annetussa päätöksessä ei ole otettu huomioon, että asiakirjat on annettu julkisuuslain 9 §:n (julkiset tiedot) ja 11 §:n (asianosaisjulkisuuden perusteella annettavat salassapidettävät tiedot) nojalla. Tällöin sovellettavaksi tulee julkisuuslain 34 §:n 3 momentti. Sen mukaan tiedon antamisesta kopiona tai tulosteena peritään maksu, *joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää*, jollei tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä (kursiivi lisätty). Myös sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön maksuasetuksen 4 §:ssä viitataan tähän säännökseen.

Kopiosta tulee siis periä omakustannusarvon mukainen korvaus eikä liiketaloudellisin perustein määrättyä maksua. Julkisuuslain 9 ja 11 §:n nojalla annettavat tiedot rinnastetaan julkisuuslain mukaan ns. monopolisuoritteisiin, joista säädetään valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa. Tällaisen suoritteen perustana on omakustannusarvo (HE 20/2005 vp, s. 17).

Nähdäkseni ministeriö on siten menetellyt virheellisesti, kun se on määritellyt kantelijalle annettavien kopioista perittävästä maksusta liiketaloudellisin perustein. Totean kuitenkin, että asian ratkaisee viime kädessä hallinto-oikeus (jälj. kohta 3.3.2).

3.3

Maksun määräämisessä noudatettu menettely

3.3.1

Maksun perusteena olevan säännöksen ilmoittaminen

Kantelija on esittänyt, että maksusta ei käynyt ilmi, mihin säännökseen se perustui.

Ministeriön 17.2.2010 kantelijan oikaisuopyyntöön antamassa päätöksessä todetaan, että maksuperustelain 11 a §:ssä säädetään, että maksun määräämistä koskevasta tositteesta tai muusta asiakirjasta on käytävä ilmi säännökset, joihin maksu perustuu.

Edellä on todettu, että kyseessä olevat maksut olisi tullut määrätä julkisuuslain 34 §:n 3 momentin perusteella. Siinä todetaan, että maksu määrätään ja peritään siten kuin kuntalain nojalla päätetään tai valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetusta suoritteesta säädetään.

Kuten ministeriön päätöksessä todetaan, maksuperustelain 11 a §:n mukaan tositteesta tai muusta asiakirjasta olisi tullut käydä ilmi säännökset, johon maksu perustuu.

3.3.2

Muutoksenhakua koskeva ohjaus

Ministeriön 17.2.2010 kantelijan oikaisupyyntöön antamassa päätöksessä todetaan, että maksuperustelain 11 a §:ssä säädetään, että julkisoikeudellista suoritetta koskevan maksun määränneen viranomaisen tulee antaa ohjeet 11 b §:ssä tarkoitetun oikaisukeinon käyttämisestä. Lain 11 b §:ssä säädetään oikaisukeinosta tilanteessa, jossa 6 §:ssä tarkoitetusta julkisoikeudellisesta suoritteesta määrätyn maksun määräämisessä on maksuvelvollisen mielestä tapahtunut virhe. Koska kyse ei ole ollut julkisoikeudellisesta suoritteesta, ei osoitusta oikaisukeinon käyttämisestä ole annettu.

Asiassa ei kuitenkaan noudateta maksuperustelain oikeusturvakeinoja, vaan julkisuuslain 33 §:n 3 momentissa olevaa menettelyä:

Jos maksuvelvollinen katsoo, että määrättäessä maksua valtion maksuperustelain [\(150/1992\)](#) mukaisesti tämän lain 34 §:n nojalla on tapahtunut virhe, hän voi vaatia maksun oikaisua maksun määränneeltä viranomaiselta kuuden kuukauden kuluessa maksun määräämisestä. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saadaan hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään tekemällä valitus hallintolainkäyttölain 12 §:n mukaan toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeuden päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta.

Koska maksupäätökseen siis voi hakea oikaisua julkisuuslain mukaan, siihen olisi hallintolain 46 §:n 1 momentin mukaan tullut liittää oikaisumenettelyä koskeva ohje.

Edelleen ministeriön oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen olisi hallintolain 49 §:n 1 momentin mukaan tullut liittää valitusosoitus. Se puuttuu ainakin ministeriön selvityksen liitteenä olevasta päätöksen kopiosta. Viimeksi mainitun säännöksen 3 momentin mukaan valitusaika alkaa kulua vasta siitä, kun hakija on saanut lainmukaisen valitusosoituksen.

3.4

Oikaisuvaatimuksen käsittelyaika

Kantelija pyysi 30.1.2009 valokopioista määrätyn maksun poistamista tai alentamista. Ministeriö käsitteli asian oikaisuna ja antoi asiaan kielteisen päätöksen (vastauksen) 17.2.2010.

Ministeriön toteaa selvityksessään, että asian käsittely on kestänyt liian kauan ja pahoittelee tapahtunutta. Selvityksen mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelyn etenemistä on seurattu puutteellisesti. Ministeriö ilmoittaa, että asiankäsittelyjärjestelmän käyttöä on ohjeistettu ja korostettu käsittelijän merkitsemisen tärkeyttä.

Totean myös omasta puolestani, että asian käsittely on kestänyt kohtuuttoman kauan. Hallintolain 23 §:n mukaan asiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Asiassa on siten menettely virheellisesti.

3.5

Muut kantelussa esitetyt asiat

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että muiden kanteluissa esitettyjen asioissa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

3.6

Yhteenveto

Kantelijan asian käsittelyssä on nähdäkseni tapahtunut seuraavat virheet ja laiminlyönnit:

- Kantelijalle asianosaisena annetusta asiakirjasta on poistettu tietoja virheellisin perustein (kohta 3.1).
- Asiakirjaa annettaessa ei ole menetelty julkisuuslain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla (kohta 3.1).
- Valtokopioista peritty maksu määrättiin liiketaloudellisiin perusteisiin eikä omakustannusarvon perusteella ja mahdollisesti ottamatta huomioon julkisuuslain 34 §:n 1 momentin säännöstä sähköisesti talletetun asiakirjan lähettämistä sähköpostitse maksettu (edellä kohta 3.2.4)
- Maksupäätöksestä ei käynyt ilmi, mihin säännökseen maksu perustui (kohta 3.3.1).
- Maksupäätöksestä puuttui oikaisumenettelyä koskeva ohje (kohta 3.3.2).
- Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä puuttui valitusosoitus (kohta 3.3.2).
- Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä on viivytelty (kohta 3.4).

4

TOIMENPITEET

Katson, että sosiaali- ja terveysministeriön menettelyssä on ollut huomattavan monta virhettä ja laiminlyöntiä. Tämän vuoksi annan eduskunnan oikeusasiamieheltä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla ministeriölle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.1–3.4 ja 3.6 selostetusta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän sinne jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lisäksi pyydän ministeriötä selvittämään, onko kantelijalle aiheutunut taloudellista vahinkoa edellä kohdassa 3.2.4 mainitusta virheellisestä menettelystä (valokopioista peritty maksu) ja harkitsemaan mahdollisen vahingon hyvittämistä hänelle. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään oikeusasiamiehen kansliaan 29.11.2013 mennessä.