

31.12.2003

3211/4/01

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

ASIAKIRJOISTA PERITYT TIETOPALVELU- JA KOPIOMAKSUT

1

KANTELU

Toimittaja A arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle 21.12.2001 osoittamassaan kantelukirjoituksessa Suomen Pankin menettelyä maksuperustelain ja –asetuksen soveltamisessa.

Korkein hallinto-oikeus oli 6.6.2001 velvoittanut Suomen Pankin (jäljempänä myös Pankki) esittämään A:lle eräitä Pankin asiakirjoja. Kysymys oli edustustilojen va rauksista ja käytöstä, edustusautojen ajopäiväkirjoista, johtokunnan jäsenten matkalaskuista sekä johtokunnan edustuskulujen tositteista vuosilta 1998-1999. Pankki hinnoitteli materiaalin tietopalvelun 38.000 markaksi ja valokopiot 610 markaksi. A joutui näin ollen maksamaan kantelukirjoituksessa lähemmin yksilöidyistä asiakirjajäljennöksistä 38.610 markkaa. Hänen käsityksensä mukaan Suomen Pankin tietopalvelusta häneltä (Yleisradio/TV1) veloittama 500 markan tuntipalkkio oli kohtuuton.

A pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, toimiko Suomen Pankki asiassa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja asetuksen sekä valtion maksuperustelain mukaisesti. Hänen mielestään viranomaisen tietohallinnossa ja arkistoinnissa on puutteita, jos se joutuu tietopyynnön johdosta käymään läpi aineistonsa paperi paperilta. Kohtuullista ei ole rangaista tästä tiedon pyytäjää. Hän pyysi oikeusasiamiestä myös tutkimaan, merkitsikö Suomen Pankin menettely julkisuuslain tarkoituksellista rikkomista ja mikäli menettely ei ollut lain mukaista, velvoittamaan Suomen Pankin palauttamaan Yleisradiolle sen häneltä tietopalvelusta perimän 38.000 markkaa.

A oli kertomansa mukaan myös pyytänyt Suomen Pankin johtokunnan kantaa julkisten asiakirjojen maksullisuuteen ja käytettyyn tarffiin, mutta hän ei ollut saanut vastausta kysymykseensä.

2

SELVITYS, VASTINE JA SELITYS

Kantelun johdosta Suomen Pankin johtokunnan sihteeri toimitti 11.1.2002 alustavan selvityksen Suomen Pankin ohjeista asiakirjojen ja tietopyyntöjen käsittelyssä. Sen jälkeen pyysin selvityksen ja lausunnon Suomen Pankin johtokunnalta. Johtokunta antoi selvityksen ja lausunnon 30.4.2002. Selvitykseen sisältyi Suomen Pankin johdon sihteeristön 26.4.2002 laatima muistio A:n tekemistä tietopyynnöistä ja niiden taustasta.

A antoi lisäksi 4.8.2003 puhelimitse tietoja kantelussa kerrotuista asiakirjapyyntöistä ja tietopalvelusta ja hänelle lähetettiin tiedoksi jäljennös Suomen Pankin antamasta lausunnosta liitteineen. A lähetti tänne 12.8.2003 saapuneen lisäkirjeen, jossa hän kommentoi Suomen Pankin antamaa selvitystä ja lausuntoa. Myös Suomen Pankin johtokunnan sihteeri antoi 8.8.2003 eräitä lisätietoja A:n tietopyyntöihin vastaamisesta ja lähetti tänne 11.8.2003 asiakirjapalvelupäällikön antaman selvityksen.

Koska pidin mahdollisena, että Suomen Pankin menettely oli tietopalvelusta perittyjen maksujen osalta lainvastaista, varasin 27.11.2003 Suomen Pankin vastuullisille virkamiehille ja johtokunnalle tilaisuuden antaa selityksen menettelystään. Selityspyyntöni oli liitetty tämän asian esittelijän laatima muistio niistä näkökohdista, joihin edellä sanottu käsitykseni perustui. Mainitut virkamiehet eivät antaneet selityksiä, mutta Pankin johtokunta antoi 17.12.2003 lausuntonsa asiassa.

Johtokunta uudisti näkökantansa asiassa ja katsoi selityspyyntöni antamassaan lausunnossa, ettei Suomen Pankki ollut menetellyt asiassa miltään osin lainvastaisesti. Pankki korosti, että viranomaisen ja tiedotusvälineiden keskuudessa vallitsee julkisuuslain nojalla tehtyjen tietopyyntöjen maksujen osalta suuri epävarmuus lakien oikeasta tulkinnasta. Pankin mukaan olisi yleiseltä kannalta suotavaa saada yksiselitteinen vastaus siihen,

voidaanko tietopyyntöjen johdosta aiheutuneista henkilö- ja muista vastaavista kustannuksista periä maksuja.

Asiassa on lisäksi hankittu korkeimman hallinto-oikeuden A:n valituksen johdosta 6.6.2001 antama päätös sekä valtion tietosuoritteisiin ja maksuperustelain soveltamiseen liittyvää aineistoa (mm. VM:n työryhmämuistiot 10/97 ja 34/97).

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Selvityksen mukaan Yleisradio Oy:n toimittaja A pyysi 28.12.1999 saada tutustua Suomen Pankin johtokunnan pöytäkirjoihin. Hän saikin diaarin avulla tutustua 7.1.2000, 10.1.2000, 12.1.2000, 17.1.2000 ja 24.1.2000 pyytämäänsä aineistoon eräitä yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Näihin tietopyyntöihin vastaamisesta ja hänen pyytämistään asiakirja-jäljennöksistä häneltä ei peritty maksua. Selvityksen mukaan jo tuolloin Pankin yleisöpisteessä oli nähtävänä ohje "Tietoa Suomen Pankista" 11.11.1999. Siinä todettiin muun ohella, että mikäli tietopyyntö aiheuttaa runsaasti ylimääräistä työtä, kustannuksista sovitaan erikseen.

Kun Suomen Pankki kieltäytyi 2.2.2000 antamasta A:lle tämän pyytämiä asiakirjoja (edustustilojen varauksista ja käytöstä syntyneitä asiakirjoja, neljän yksilöidyn edustusauton ajopäiväkirjoja samalta ajalta, johtokunnan jäsenten matkamääräyksiä ja -laskuja sekä johtokunnan jäsenten edustuskulujen tositteita), A valitti päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asian ollessa vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa Suomen Pankki toimitti lausuntonsa ja jäljennökset osasta A:n pyytämää aineistoa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. A:n ilmoituksen mukaan tätä korkeimmalle hallinto-oikeudelle kopioitua aineistoa oli noin 300 A4-kokoista, kaksipuolista liuskaa. Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 6.6.2001, että A:n pyytämät asiakirjat tuli antaa hänelle.

Suomen Pankki arvioi 14.6.2001, että A:n tietopyynnön toteuttaminen merkitsisi noin 15.000 asiakirjan ja tositteen kopioimista. Pankin ilmoituksen mukaan lehdistöltä tai toimittajilta ei ollut aikaisemmin peritty maksuja mutta A:n pyyntöjen johdosta Suomen Pankissa ryhdyttiin selvittämään maksupolitiikkaa tällaisten tilanteitten varalle ja yleisemminkin. A:n kanssa neuvoteltiin muun ohella 3.9.2001 tietopyynnön yksilöimisestä ja rajaamisesta. A sai 18.9.2001 pyytämänsä ajopäiväkirjakopiot maksutta ja arvion edustustilejä vuosilta 1998-1999 koskevien aineistojen etsinnästä ja kopioinnista. Arvion loppusumma oli 62.200 markkaa. Laskelmassa todettiin, että jos aineiston etsintä ja kopiointi vievät laskelmassa arvioitua vähemmän aikaa, veloitus pienenee vastaavasti. A sai vielä 20.9.2001, 16.11.2001 ja 20.11.2001 maksutta eräitä asiakirjakopioita, koska näihin tietopyyntöihin vastaaminen ei vienyt runsaasti aikaa.

A:n tietopyyntöjen rajaamisesta neuvoteltiin syksyllä 2001 Pankissa A:n kanssa. Yleisradio Oy:n maksettavaksi 20.11.2001 päivätyn laskun loppusummaksi tietopalvelusta ja valokopioinnista 7.-19.11.2001 sekä valokopioista ennen 7.11.2001 muodostui 8.650 markkaa. Tietopalvelun yksikköhinta oli 409,84 markkaa 17 yksiköltä lisättynä arvonlisäverolla. Laskun mukaan kyseessä olivat: hallinnolliset ohjeet virka-autojen käytöstä, asiakirjat edustus- ja virkamatkoilta vuosina 1998, 1999 ja 2000 ja Suomen Pankin ylimmän johdon käytössä olevista autoista sekä ajopäiväkirjat ajalta 1.1.-31.10.2001.

Tietopalvelusta ajalta 1. – 30.11.2001 Pankki laskutti A:ta 30.11.2001 yhteensä 29.960 markkaa. Asiakirjat, jotka oli etsitty ja kopioitu, olivat matka korvaustositteet yksilöidyistä matkoista, edustustilojen varaus kirjat vuodelta 1999 sekä matkatositteet yksilöidyistä matkoista vuosilta 1998–2000. Yhteensä 59 tunnin tietopalvelun yksikköhintana oli käytetty 500 markkaa. Suoritus sisälsi myös 460 kappaletta valokopioita.

3.2

Oikeusohjeet

Perustuslain säännökset viranomaistoiminnan julkisuudesta ja maksujen perimisestä

Perustuslain 12 §:ssä on turvattu jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta.

Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta

ole välttämättömien syiden vuoksi lailla rajoitettu. Julkisuusperiaate turvaa yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia samoin kuin vallankäytön ja viranomais toiminnan valvontaa. Myös perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus, johon kuuluu mm. oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, palvelee näitä samoja päämääriä.

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 81 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään myös lailla. Perustuslain 2 §:ssä vahvistetun laillisuusperiaatteen mukaisesti valtion viranomaiset voivat siten periä ainoastaan lakiin perustuvia maksuja.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan, siis myös Suomen Pankin julkisen vallan organina on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tähän velvoitteeseen kuuluu tässä asiassa perusoikeusmyönteinen lain tulkinta, toisin sanoen mahdollisimman laajan sananvapauden ja asiakirjajulkisuuden turvaaminen.

Julkisuuslain säännökset

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/99, jäljempänä julkisuuslaki) 3 §:n mukaan julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa 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.

Hyvä tiedonhallintatapa edellyttää muun muassa sitä, että julkiset tiedot on saatavissa viranomaisten tietojärjestelmistä helposti. Lain 18 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti niistä velvoitteista, joita viranomaisella on hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi. Velvoitteena on huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä sekä tässä tarkoituksessa mm. huolehtia siitä, että asiakirjojen

julkisuus voidaan toteuttaa vaivattomasti. Tiedonhallintatapa kattaa julkisuuslaissa kaikki erilaiset tietoaisteistoihin liittyvät vaatimukset ja niitä vastaavat toimenpiteet (ks. tiedonhallinnasta esim. Wallin-Konstari: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, Jyväskylä, 2000, s. 304-307).

Julkisuuslaki tuli voimaan 1.12.1999. Sen 38 §:n (muut. 636/2000) siirtymäsäännöksen mukaan ennen lain voimaantuloa käyttöön otetut tietojärjestelmät on suojattava, ja niissä olevien tietojen suoja, eheyttä ja laatua turvaavat toimenpiteet on toteutettava lain mukaisina viiden vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Oikeudesta saada tieto asiakirjasta säädetään julkisuuslain 3 luvussa. Lain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 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.

Tiedon antamisesta asiakirjasta säädetään lain 4 luvussa. Julkisuuslain 13 § edellyttää, että pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä yksilöidään riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon. Julkisuuslain 16 §:n mukaan tieto asiakirjan sisällöstä annetaan suullisesti tai antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi 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 siihen verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

Viranomaisen on myös julkisuuslain 20 §:n mukaan edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaisteistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon,

missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Tietopalvelusta säädetään julkisuuslain 21 §:ssä. Julkisuuslain perusteena olleessa hallituksen esityksessä (HE 30/1998 vp.) säännös oli otsikoitu "Viranomaisen tietopalvelusta". Pykälässä oli tarkoituksena säätää perusteet sille, että viranomainen voi tuottaa hallussaan olevista atk-rekistereistä tietoja pyytävän toivomia aineistoja. Eduskuntakäsittelyssä säännös otsikoitiin "Tietoaineistojen tuottaminen pyynnöstä". Tämän säännöksen mukaan viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämäänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaineiston, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään (ks. tietopalvelusta myös e.m.t. s. 39 ja 234 sekä Mäenpää: Julkisuusperiaate, Helsinki 2000, s. 260-263 ja 269).

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. Muuten tiedon antaminen tämän lain nojalla on maksutonta.

Maksuperustelain ym. säännökset

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuus määräytyy valtion maksuperustelain (150/1992) ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan. Maksu voi määräytyä myös viranomaiskohtaisten lakien ja niiden nojalla annettujen maksuasetusten perusteella. Jos muulla lailla annetaan valtion maksuperustelaista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä maksuperustelain sijaan maksuperustelain 2 §:n mukaan.

Valtion maksuperustelaissa on säädetty niistä suoritteista, joista tämän lain perusteella voidaan periä maksu sekä niistä suoritteista, jotka ovat maksuttomia.

Valtion maksuperustelain 6 §:n mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Yhden tai useamman viranomaisen samanlaatuisista suoritteista voidaan määrätä samansuuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen kiinteän maksun suuruutta määrättäessä on otettava huomioon suoritteiden keskimääräinen kokonaiskustannus. Maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen on perusteltua syytä terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä myös tätä korkeammaksi.

Valtion maksuperusteasetuksen (muut. 211/92) 1 § määrittelee sen, mitä kustannuksia luetaan suoritteen omakustannusarvoon. Suoritteen omakustannusarvoon eli suoritteen tuottamisesta aiheutuneisiin kokonaiskustannuksiin luetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuvien erilliskustannusten lisäksi suoritteen tuottamisen aiheuttama osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustannuksista sekä muista valtion viranomaisen yhteiskustannuksista. Mikäli suoritteen tuottamiseen osallistuu myös muita valtion viranomaisia, luetaan myös näille aiheutuvat edellä mainitut kustannukset suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kokonaiskustannuksiin.

Suomen Pankista annetun lain (214/98) 25 §:n mukaan Pankki on oikeutettu perimään maksuja suoritteistaan. Pankin viranomaistoiminnan suoritteista perittäviä maksuja määrättäessä on soveltuvin osin otettava huomioon, mitä valtion maksuperustelaisissa on säädetty. Suomen Pankkia koskevassa sääntelyssä ei ole yksityiskohtaisia maksujen määräytymistä koskevia säännöksiä.

3.3

Arviointia

3.3.1

Maksujen perusteet

Selvityksen mukaan toimittaja A sai siis Suomen Pankilta joulukuusta 1999 lähtien maksutta vastauksia ja asiakirjajäljennöksiä tietopyyntöihinsä. Sen sijaan Suomen Pankki peri häneltä 20.11.2001 ja 30.11.2001 päivättyjen maksulaskelmien mukaan "tietopalvelusta" 500 markkaa tunnilta sekä valokopioista markan kopiolta hänen pyytämistään ja erikseen neuvotteluissa yksilöidyistä asiakirjoista. Tietopalvelun ja valokopioiden maksullisuus perustui niiden edellyttämään merkittävään lisätyöhön ja määrään.

Suomen Pankin selvityksestä ilmenee, että Pankin johtokunta oli 10.11.1999, hyväksyessään Pankin työryhmän esityksen julkisuuslain voimaantulosta, päättänyt muun ohella tietopalvelun maksuperusteista. Niiden mukaan asiakkaalta veloitetaan tietopyynnöistä aiheutuvat valokopiointimaksut. Maksu peritään kuitenkin vain kopiomäärän ylittäessä 30 kappaletta ja tariffina on tuolloin summaarinen 1 mk/kopio (nyttemmin 0,16 euroa/kopio). Jos kopioiden määrä ei ylitä 30 kappaletta, tietopyynnöstä ei peritä kopiointimaksua. Tietopalvelusta ei peritä maksua, kun tietopyynnön esittäjä hakee itse tarvitsemansa tiedon Suomen Pankin asiakaspalvelupisteen diaarista ja pyytää sen perusteella kopiot asiakirjoista, tai kun tietopyynnön esittäjä itse hänelle osoitetussa tilassa tutustuu kyseessä olevaan tietoaaineistoon ja valitsee sen perusteella kopioitavat asiakirjat. Tietoaaineistoon tutustuminen ja omien muistiinpanojen tekeminen niistä on niin ikään maksutonta. Sen sijaan merkittävästi lisätyötä vaativasta tietopalvelusta peritään johtokunnan päätöksen 10.11.1999 mukaan kopiomäärästä riippumatta omakustannuslaskelmiin perustuva hinta.

Erityisesti A:n tieto- ja asiakirjapyynnön johdosta Suomen Pankki ryhtyi 14.6.2001 selvittämään maksuperusteitaan A:n esittämän kaltaisten laajojen tietopyyntöjen osalta. A:lle Pankki laati 11.9.2001 hinnoittelulaskelman, jonka mukaan tietopyyntöön vastaamisen tuntihinta oli 500 markkaa tunti.

Sittemmin 1.1.2002 lukien tietopalvelusta on päätetty periä kopiointimaksun lisäksi 84 euron maksu tunnilta silloin, kun tietopyynnön täyttäminen aiheuttaa runsaasti työtä. Näin tehdään mm. silloin, kun pyydettyjä tietoja ei ole riittävästi yksilöity tai tietoja joudutaan etsimään suuresta tietomassasta. Hinta perustuu prosessiin sen eri vaiheissa osallistuvien henkilöiden (sihteerit, asiantuntijat, esimiehet) keskimääräisen työtunnin omakustannusarvioon. Eri henkilöstöryhmien osuutta painotetaan sen mukaan, millä osuudella he keskimäärin osallistuvat tietopyynnön käsittelyyn ja siihen vastaamiseen. Tietopyynnot vaihtelevat käytännössä suppeista hyvinkin laajoihin pyyntöihin, joissa materiaalin kerääminen, lajittelu ja myös kopiointi muodostavat merkittävän osan tietopyyntöön liittyvästä työajasta.

A:lta perittyjen maksujen perusteista totean ensinnäkin sen, että julkisuuslain 34 §:n säännös mahdollisuudesta periä maksu viranomaisen tietopalveluna annetusta tiedosta koskee käsitykseni mukaan ainoastaan julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettua tietopalvelua, jollaisesta tietopalvelusta A:n asiassa ei ollut kysymys. Vaikka julkisuuslain 21 §:n eduskuntakäsittelyssä pykälän otsikko muutettiin edellä kerrotulla tavalla "Viranomaisen tietopalvelusta" nykyiseksi "Tietoaineistojen tuottaminen pyynnöstä", säännöksen sisältö osoittaa nähdäkseni edelleen sen tietopalvelun, josta julkisuuslain 34 §:n mukaan voidaan periä maksuja tietopalveluna. Se sisältö, joka tietopalvelulle on tarkoitettu antaa laissa, ei mielestäni kuitenkaan ilmene lakitekstistä yksiselitteisen selkeästi. Tätä pidän laillisuusperiaatteen ja asian merkityksen huomioon ottaen puutteena.

Käsitykseni mukaan julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla yksilöityjen asiakirjojen etsinnästä ei ole myöskään muutoin lainmukaisia perusteita periä erillisiä maksuja. Tähän johtopäätökseen päädyn julkisuuslain 34 ja 16 §:n perusteella. Näkemykseni perustuu ennen kaikkea siihen, että julkisuuslain 16 §:n perusteella viranomaisella on velvollisuus antaa pyydetty asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi, eikä viranomaisella ole oikeutta julkisuuslain 34 §:n perusteella periä maksua tällaisesta tiedon antamisesta. Mikäli viranomainen katsoo voivansa ottaa yksilöidyistä ja esille otetuista asiakirjoista pyynnöstä kopiot, kopiointiin aiheuttamat kustannukset on mahdollista periä julkisuuslain 34 §:n

perusteella. Niihin ei voida mielestäni kuitenkaan lukea sellaisten toimien aiheuttamia kustannuksia, joiden suorittamiseen viranomaisella on velvollisuus maksutta.

Mikäli A:n kohdalla kopiomaksuissa olisi otettu huomioon myös asiakirjojen etsinnän ja esille ottamisen kustannukset ja tämä olisi hinnoiteltu Suomen Pankin käyttämien maksuperusteiden mukaan, A:lle annettujen (610) asiakirjakopioiden hinnaksi olisi tullut yli 63 markkaa kopiolta. Tällaiset asiakirjakopioiden maksut olisivat julkisuusperiaatteen ja sananvapauden toteuttamisen kannalta erittäin kyseenalaisia.

Sananvapauden ja julkisuuden mahdollisimman täysimääräiseksi toteuttamiseksi julkisista asiakirjakopioista perittävillä maksuilla on suuri merkitys. Mitä korkeampia maksut ovat, sitä rajatumpaa tiedon välittäminen väistämättä on. Maksujen määräämisessä tulee käsitykseni mukaan ottaa huomioon perustuslain 22 §:n ja 12 §:n säännösten perusteella julkisuuden ja sananvapauden turvaamista puoltavat näkökohdat siltä osin kuin lainsäädäntö on tulkinnanvarainen tai kun viranomaisella on harkintavaltaa maksujen määräämisessä. Sananvapauden ja julkisuuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista tukee edellä sanottu tulkintani julkisuuslain säännöksistä.

Käsitykseni mukaan julkisuuslain, Suomen Pankkia koskevan lain tai valtion maksuperustelain nojalla Pankilla ei siis ollut laillisia perusteita periä muita kuin kopiointimaksuja sen kaltaisista asiakirjapyynnöistä, joista A:n tapauksessa näyttäisi ensisijaisesti olleen kyse. Käytettä vissäni olevan selvityksen valossa kyse näyttäisi nimittäin ainakin pääosin olleen pyynnöstä saada asiakirjajäljennöksiä yksilöidyistä asiakirjoista.

Eräiltä osin pidän kuitenkin tulkinnanvaraisena sitä, olivatko pyydetyt asiakirjat julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla riittävästi yksilöidyt.

Kuten edellä olen todennut, julkisuuslaissa ei ole mielestäni säädetty riittävän selkeästi siitä tietopalvelusta, josta voidaan periä maksuja. Julkisuuslakiin ei sisälly mielestäni myöskään riittävän selkeitä ja yksityiskohtaisia säännöksiä ylipäättänsä sellaisten tietojen antamisesta, joita ei ole yksilöity riittävästi tai joita ei ehkä ole voitu tietojen puutteen johdosta yksilöidä.

Suomen Pankin menettelyä arvioidessani olenkin ottanut huomioon sen, että maksujen perusteet ovat julkisuuslain perusteella edellä sanotulla tavoin jossain määrin tulkinnanvaraiset ja selkiintymättömät. Tämä on todettu myös valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta (VNS 5/2003 vp. s. 36 ja 55).

3.3.2

Suomen Pankin tiedonhallinta

A:n käsityksen mukaan Suomen Pankin tietohallinnossa ja arkistoinnissa oli puutteita, koska hänen tietopyyntönsä edellyttivät edellä kuvatunlaisia laajoja tiedonhakuja.

Tämän johdosta totean, että julkisuuslaki edellyttää edellä sanotulla tavoin viranomaiselta hyvän tiedonhallintatavan luomista ja toteuttamista. Tähän kuuluu mm. se, että julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Julkisuuslaki ei kuitenkaan edellytä julkisten ja salaisten tietojen erottamista, kunhan julkiset ja salaiset tiedot kyetään erottelemaan toisistaan esimerkiksi tietoja annettaessa (tästä myös oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisussa "Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuus valtionhallinnossa", Helsinki 2003, s. 44-45). Siten A:n pyytämien lukuisten asiakirjojen etsintä on sinänsä saattanut edellyttää Pankissa laajaa selvittelytyötä.

Käsitykseni mukaan sellaisia seikkoja ei ole tullut esille, jotka osoittaisivat Suomen Pankin menetelleen lainvastaisesti tietojensa järjestämisessä. On myös huomattava, että julkisuuslain 38 §:n mukaan tietojen laadun parantamiselle on varattu 1.12.1999 lukien viiden vuoden määräaika.

Korostan kuitenkin, että myös laajojen asiakirjapyyntöjen varalle on varauduttava. Julkisuuslain tavoitteita ja julkisuusperiaatteen ja sananvapauden tavoitteita on omiaan turvaamaan sellainen tiedonhallinta, jonka avulla laajoihinkin asiakirjapyyntöihin voidaan vastata mahdollisimman nopeasti ja vähin kustannuksin.

Katson, että tältä osin ei ole aihetta epäillä Suomen Pankin menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen tehtäviään.

3.3.3

Vastauksen antaminen tietopalvelun maksuihin

A on kantelussaan myös väittänyt, ettei hän olisi saanut Suomen Pankilta vastausta asiakirjojen maksullisuutta ja käytettyjä maksuperusteita koskeneeseen tiedusteluunsa.

Totean tältä osin, että Suomen Pankin johdon sihteeristö esitti arvionsa A:n tietopyyntöihin aineistojen etsinnän ja kopioinnin maksuista edellä jaksossa 3.1 kuvatulla tavalla.

Minulla ei ole myöskään tältä osin aihetta epäillä Suomen Pankin lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

3.3.4

Maksujen palauttamista koskeva vaatimus

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu A:n pyytämällä tavalla päättää maksujen palauttamisesta.

4

TOIMENPIDE

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 10 §:n 2 momentin nojalla saatan edellä kohdassa 3.3.1 esittämäni käsityksen Suomen Pankin lainvastaisena pitämästäni menettelystä Pankin johtokunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän johtokunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momenttiin viitaten ja julkisuuslain nojalla tehtävien tietopyyntöjen maksuja koskevien säännösten selkiyttämiseksi saatan päätökseni myös oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön tietoon.