

12.06.2023

Dnro 1610/03.04.04.04.41/2022

**Asia** Asiakirjojen antamisesta perittyä maksua koskeva valitus

**Valittaja** Alma Media Suomi Oy / Iltalehti  
Asiamies: Perttu Kauppinen

**Päätös, josta valitetaan**

**Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, 28.2.2022,  
dnro V/5586/2022**

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on päätöksellään hylännyt valittajan vaatimuksen oikaista tietopyynnöstä lähetettyä laskua, jolla Valvira oli asiassa dnro V/640/2022 laskuttanut 4.2.2022 jäljennösten erityistoimenpiteistä 1 440 euroa.

**Valituksessa esitetyt vaatimukset**

Valituksenalainen päätös on kumottava ja Valvira on velvoitettava poistamaan valittajalle osoitettu lasku.

Toissijaisesti, mikäli hallinto-oikeus katsoo laskutuksen joltain osin perustelluksi, laskutusasia on palautettava tältä osin Valviralle uudelleen käsiteltäväksi ja Valvira on velvoitettava oikaisemaan laskutusta siten, että lasku vastaa Valviran omakustannushintaa.

**Perustelut**

Asia on koskenut 19 erillistä päätösasiakirjaa terveydenhuollon ammattilaisten ammatinharjoittamisen rajoittamista koskevista päätöksistä. Valvira ei ole suostunut antamaan pyynnöstä huolimatta lisätietoa siitä, mistä yksittäisissä päätöksissä on ollut tarkemmin kyse. Tämän johdosta Iltalehden toimittaja on joutunut pyytämään kaikkien päätösten toimittamista sähköisesti. Alun perin Valvira on ilmoittanut toimittajalle, että päätöksissä on keskimäärin 20 sivua ja että yhden päätöksen peittämiseen kuluu työaikaa arvion mukaan kaksi tuntia, jolloin laskutus olisi noin 7 000 euroa.

Valviran esittämä hinnoittelu rajoittaa olennaisesti journalistien mahdollisuuksia selvittää, millaisista syistä terveydenhuollon ammattilaisten oikeuksia on rajoitettu tai jätetty rajoittamatta. Pimentoon jäisivät siten niin potilasturvallisuuden kuin sen valvonnan kannalta erittäin merkittävät tiedot. Valviran kohtuuton laskutus on omiaan rajoittamaan sananvapautta ja on vastoin julkisuuslain avoimuusperiaatetta.

Valvira on tulkinnut julkisuuslain 34 §:ää virheellisesti. Julkisuuslain mukainen tulkinta asiakirjojen maksullisuudesta on asiakirjakohtaista. Kunkin tietopyynnön kohteena olevan asiakirjan maksullisuus tulee arvioida asiakirjakohtaisesti erikseen. Asiakirjoista perittäviä maksuja arvioitaessa merkityksellistä eroa ei ole sillä, onko tietopyynnön kohteena kerralla 19 eri asiakirjaa vai pyytääkö sama taho kyseiset asiakirjat yksi kerrallaan pidemmän ajan kuluessa.

Valvira on tehnyt päätöksensä yksinomaan arvioiden asiakirjakokonaisuutta koskevaa pyyntöä kokonaisuutena ja perustaen päätöksensä pelkästään asiakirjakokonaisuuden salassapitovaatimusten aiheuttamaan kokonaistyömäärään. Valviran esittämällä kokonaistyömäärällä ei ole edellä todetun mukaisesti asiassa merkitystä. Asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, etteivätkö salassa pidettävät osat ole olleet vaivatta poistettavissa tietopyynnön kohteena olleista yksittäisistä asiakirjoista. Kyse on ollut ainakin pääosin sellaisista päätöksistä, joiden osalta salassa pidettävät tiedot ovat olleet selvästi havaittavissa ja poistettavissa. Tämä ei ole myöskään kaikilta osin voinut edellyttää kaikkien päätösasiakirjojen sivujen erikseen läpikäymistä. Jo päätöksiä tehtäessä on myös varauduttava jossain määrin tuleviin asiakirjapyyntöihin ja laadittava päätökset mahdollisuuksien mukaan sellaisiksi, että salassa pidettävät tiedot ovat jälkikäteen poistettavissa helposti ilman kohtuutonta laskutusta. Valvira ei näin ollen ole oikeutettu laskuttamaan asiakirjojen salassapidon edellyttämistä toimenpiteistä.

Siinäkin tapauksessa, että Valviran katsottaisiin olleen joltain osin oikeutettu laskuttamaan asiakirjojen salassapidon edellyttämistä toimenpiteistä, asiassa on selvää, että Valviran esittämät laskutusperusteet ovat olleet virheellisiä. Julkisuuslain 34 §:n 3 momentti edellyttää, että asiakirjojen toimittamisesta perittävä maksu ei voi ylittää tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää. Vaikka julkisuuslain 34 §:n 4 momentti mahdollistaakin yksikkökohtaisten keskihintojen määrittämisen muun muassa erityisiä toimenpiteitä vaativien asiakirjapyyntöjen osalta, tulee myös näiden asiakirjapyyntöjen osalta noudattaa julkisuuslain 34 §:n 3 momentin edellyttämää kustannusvastaavuutta. Nyt kysymyksessä olevassa asiassa on selvää, että Valvira on omakustannushinnoittelun sijasta noudattanut liiketaloudellista hinnoittelua, joka ylittää selvästi sen hinnan, jolla asiakirjat tulisi tehokkaasti kustannusvastaavuuden hengessä toimittaa.

## Asian käsittely ja selvittäminen

**Valvira** on antanut lausunnon. Valviran luovuttamien päätösten salassa pidettävien osien peittämiseen on kaikkine työvaiheineen tosiasiallisesti kulunut työaika vähintään valittajalta laskutettu tuntimäärä. Asiakirjapyyntöä ei sen laajuuden vuoksi voida pitää tavanomaisena, eivätkä salassa pidettävät

tiedot ole olleet vaivatta poistettavissa. Helsingin hallinto-oikeus on aiemmin 22.5.2020 antamassaan päätöksessä katsonut, että vastaavanlaisessa tietopyynnössä asiakirjojen antaminen on edellyttänyt erityisiä toimenpiteitä. Asiassa on kyse viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 34 §:n 4 momentin mukaisesta erityistoimenpiteitä vaativasta tietopyynnöstä, ja Valviralla on ollut perusteet veloittaa salassa pidettävien tietojen peittämisestä liiketaloudellisen hinnastonsa mukaisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatinharjoittamista koskevat päätökset sisältävät lähes poikkeuksetta salassa pidettäviä tietoja, ja Valviralle on pitkäaikaisen kokemuksen perusteella muodostunut käsitys salassa pidettävien tietojen peittämiseen kuluva ajasta kaikkine työvaiheineen (noin kymmenen sivua/tunti). Salassa pidettävien tietojen peittämisestä veloittava hinta perustuu siten pyydetyn asiakirjan tai asiakirjakokonaisuuden sivumäärään, ja hinnoitteluperiaate on sama riippumatta siitä, koskeeko tietopyyntö yksittäisiä päätöksiä vai useampaa päätöstä. Salassa pidettävien tietojen peittämistä koskeva kustannusarvio tehdään aina pyyntökohtaisesti, eikä se perustu taulukkomaisiin kiinteisiin hintoihin. Salassa pidettävien tietojen peittämiseen kuluva aika ei ole suoraan verrannollinen päätösasiakirjan yksittäisille sivuille tehtävien salassapitomerkitöiden lukumäärän kanssa, sillä jokainen pyynnön kohteena oleva päätös on joka tapauksessa luettava kokonaisuudessaan läpi kaikkien peittämistä edellyttävien kohtien havaitsemiseksi.

Valviran tulee laatia päätöksensä ensisijaisesti siten, että asianosaisena olevalle henkilölle ilmenee riittävän yksityiskohtaisesti ja yksiselitteisesti, mitkä selvitykset ovat olleet ratkaisun perustana ja miten niitä on asiaa ratkaistaessa arvioitu. Tietopyynnön kohteena olevat päätökset koskevat sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattioikeuksia ja niiden menetystä, ja yksittäistä asiaa koskeva arviointi ja ratkaisu tehdään aina korostetusti tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella. Koska kyseessä on puuttuminen ammattihenkilön perusoikeuteen harjoittaa ammattiaan, ei mainittuja päätöksiä voida kirjoittaa esimerkiksi yleislausekkeita käyttäen.

Valviran veloittama, sen liiketaloudelliseen hinnastoon perustuva hinta ei ole ollut kohtuuton eikä se ole selvästi ylittänyt sitä kustannusta, minkä pyydettyjen asiakirjojen toimittaminen valittajalle on aiheuttanut.

**Valittajalle** on varattu tilaisuus vastaselityksen antamiseen. Vastaselitystä ei ole annettu.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

### Perustelut

#### *Sovellettavat oikeusohjeet*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 34 §:n 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 tai hyvinvointialueesta annetun lain nojalla päätetä. Maksu määrätään ja peritään noudattaen, mitä kuntalain tai hyvinvointialueesta annetun lain nojalla päätetään taikka valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettusta suoritteesta säädetään.

Julkisuuslain 34 §:n 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. 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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 20/2005 vp) 34 §:n 4 momentin yksityiskohtaisten perustelujen 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 ovat tilanteet, joissa asiakirjan esille haku ja salassa pidettävien tietojen poistaminen vaatii tavanomaista enemmän työtä. Kun pyydetään asiakirjaa, johon sisältyy salassa pidettäviä tietoja, viranomaisen on kopioitava asiakirja, jotta siitä voidaan julkisuuslain 10 §:n mukaisesti poistaa salassa pidettävät tiedot. Näin käsitelystä 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.

Valtion maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (*omakustannusarvo*).

Valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentin mukaan jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus 1 momentissa tarkoitetun suoritteen tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston maksullisista suoritteista vuosina 2022 ja 2023 annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen 5 §:n mukaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 34 §:n 2 momentissa tarkoitetusta tiedon esille hakemisesta sekä 3 momentissa tarkoitettujen kopioiden ja tulosteiden antamisesta perittävistä maksuista päättää Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto noudattaen, mitä mainitussa pykälässä säädetään.

#### *Asiassa saatu selvitys*

Iltalehden toimittaja on 3.1.2022 pyytänyt sähköpostitse psykoterapiaa käsittelevää juttuaan varten tietoja psykologeihin ja psykiatreihin kohdistuneista kanteluista sekä heitä koskevien toimien selvittämisestä ja oikeuksien rajoittamisesta viimeisten viiden vuoden ajalta. Toimittaja on lisäksi tiedustellut, ovatko mainitut tiedot saatavissa veloituksetta tai paljonko tieto maksaa. Iltalehden toimittaja ja Valvira ovat keskustelleet tietopyynnön tarkemmasta sisällöstä ja laskutuksen perusteista sähköpostitse ajalla 4.–7.1.2022. Valvira on 4.1.2022 ilmoittanut Iltalehden toimittajalle, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan päätösten salassa pidettävien tietojen peittämisestä peritään Valviran liiketaloudelliseen hinnastoon perustuva maksu, joka on 80 euroa tunnilta. Valvira on antanut alustavaksi kustannusarvioksi tietopyynnön kohteena tuolloin olleiden 44 päätöksen osalta noin 7 000 euroa. Iltalehden toimittaja on 5.1.2022 pyytänyt saada vuosilta 2017–2021 päätökset, joilla viisi psykologia on menettänyt ammatinharjoittamisoikeutensa ja 11 psykoterapeuttia on menettänyt ammattinimikkeen käyttöoikeutensa. Iltalehden toimittajalle on 7.1.2022 ilmoitettu, että pyynnön kattaessa 19 päätöstä salassa pidettävien tietojen peittämiseen kuluva työajasta veloitettava summa tulisi alustavan arvion mukaan olemaan 1 400–1 500 euroa. Iltalehden toimittaja on vahvistanut, että tietopyynnön käsittelyä voidaan jatkaa mainittujen tietojen pohjalta. Valvira on 31.1.2022 luovuttanut Iltalehdelle pyydyt 19 päätöstä.

Iltalehti on 11.2.2022 vaatinut oikaisua tietopyynnöstä lähetettyyn 4.2.2022 päivättyyn laskuun, jolla Valvira on laskuttanut jäljennösten erityistoimenpiteistä 1 440 euroa.

Valvira on valituksenalaisella päätöksellään 28.2.2022 hylännyt laskua koskevan oikaisuvaatimuksen katsottuaan, että kyse on ollut julkisuuslain 34 §:n 4 momentin tarkoittamasta erityistoimenpiteitä edellyttävästä tietopyynnöstä, josta Valvira on laskuttanut liiketaloudellisen hinnastonsa mukaisesti. Päätöksen perustelujen mukaan tietopyynnön kohteena olleisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan päätöksiin sisältyy yleensä runsaasti salassa pidettävää tietoa. Salassa pidettävien osien peittäminen päätöksistä on julkisuuslain soveltamista, joka edellyttää harkintaa ja asiakirjojen tarkkaa läpikäymistä. Salassa pidettävien osien peittämisen jälkeen asiakirjat tulostetaan ja skannataan, jotta peitettyjä

kohtia ei ole mahdollista koneellisesti purkaa. Valvontalautakunnan päätösten tuottaminen luovutettavaan muotoon vaatii näin ollen aikaa ja työtä. Tietopyynnön kohteena olevien päätösten salassa pidettävien tietojen peittäminen on edellyttänyt 180 sivun käsittelemistä, ja kaikista pyydettyistä päätöksistä on poistettu tietoja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3, 23, 25, 28 tai 32 kohdan sekä tietosuojalain 29 §:n nojalla. Kyseisestä työstä Valvira on laskuttanut 18 tuntia, joka vastaa sitä työaikaa, mikä yhtäältä kyseisen tietopyynnön edellyttämiin toimenpiteisiin on tosiasiaassa kulunut ja mikä toisaalta kokemukseen perustuen vastaavanlaisen tietopyynnön edellyttämiin toimenpiteisiin kuluu. Pyydettyjen asiakirjojen esille hakemiseen käytetystä työajasta ei ole laskutettu erikseen.

#### *Asian arviointi ja johtopäätökset*

Valvira on luovuttanut valittajalle tietopyynnön johdosta yhteensä 19 sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatinharjoittamista koskevaa päätöstä. Hallinto-oikeus katsoo tietopyynnön edellyttämä asiakirjojen määrä sekä niiden sisältämien salassa pidettävien ja siten peittämiä edellyttäneiden tietojen määrä huomioon ottaen, että asiakirjojen antaminen on edellyttänyt julkisuuslain 34 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla erityisiä toimenpiteitä. Asiakirjojen ja niiden antamisen edellyttämä salassapitomerkitöjen määrä ja laajuus huomioon ottaen asiakirjojen antamisesta on voitu määrätä maksu 18 työtunnilta. Peritty maksu on saadun selvityksen perusteella ollut Valviran liiketaloudellisesti hinnoiteltujen suoritteiden hinnaston mukainen ja sen on katsottava käytettävissä olevan aineiston perusteella vastaavan omakustannusarvoa. Valituksenalaista päätöstä tai määrättyä maksua ei ole valituksen johdosta syytä muuttaa.

#### **Sovelletut oikeusohjeet**

Perusteluissa mainitut

#### **Muutoksenhaku**

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:n 3 momentin mukaan tähän päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

**Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet  
Vesa Heikkilä, Aiman Mroueh (t) ja Jonna Peltonen.



Esittelijäjäsen

Jonna Peltonen

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu ja tulostettu hallinto-oikeuden  
asianhallintajärjestelmästä.

**Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**

Päätös Valittajan asiamiehelle saantitodistuksin  
Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa

Jäljennös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto