

# Julkisuusperiaate ja viranomaisten asiakirjojen jäljenteiden maksullisuus

Työryhmämietintö 2004:10



**OIKEUSMINISTERIÖ**

**KUVAILULEHTI**

Julkaisun päivämäärä

9.7.2004

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmän mietintö	
Viranomaisten asiakirjojen jäljenteiden maksullisuutta selvittänyt työryhmä		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
Puheenjohtaja: lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin		Toimielimen asettamispäivä 9.4.2002	
Julkaisun nimi Julkisuusperiaate ja viranomaisten asiakirjojen jäljenteiden maksullisuus			
Julkaisun osat <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Työryhmän toimeksianto</li> <li>2. Julkisuuslaki ja asiakirjojen luovutukset</li> <li>3. Valtion maksuperustelaki ja sen soveltaminen</li> <li>4. Kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja käytännöstä</li> <li>5. Kansainvälisistä velvoitteista</li> <li>6. Työryhmän arviot</li> <li>7. Työryhmän ehdotus</li> </ol>			
Tiivistelmä <p>Oikeusministeriö asetti 9.4.2002 työryhmän selvittämään valtionhallinnossa sovellettavia hinnoitteluperiaatteita pantaessa täytäntöön vuonna 1999 säädettyä lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (<i>julkisuuslaki</i>). Työryhmän tuli myös arvioida, mikä olisi tarkoituksenmukaisin keino toteuttaa julkisuuslaissa säädetyn tiedonsaannin maksullisuus lakia säädettäessä suunnitellulla tavalla.</p> <p>Oikeusministeriö laajensi 4.11.2003 työryhmän toimeksiantoa siten, että työryhmän selvitys- ja arviointitehtävä koskee myös kuntahallinnossa noudatettavia hinnoitteluperiaatteita.</p> <p>Työryhmä pitää välttämättömänä julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyvien maksujen määräytymisperusteiden yhtenäistämistä. Työryhmän mukaan tämä käy helpoimmin ottamalla omakustannusarvo- ja kustannusvastaavuusperiaatetta koskevat perussäännökset julkisuuslakiin sekä muuttamalla kuntalakia niin, että siihen otetaan viittaus tähän julkisuuslain säännökseen.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) asiakirjakopioiden maksuperusteet, hinnoitteluperiaatteet, maksujen määräytyminen, tiedonsaannin maksullisuus			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 6/41/2001, HARE OM 032:00/2004			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2004:10		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-170-5
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	



## PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum

9.7.2004

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande		
Arbetsgruppen som tillsatts för att utreda avgifterna för kopior av myndighetshandlingar	Uppdragsgivare Justitieministeriet		
Ordförande: lagstiftningsrådet Anna-Riitta Wallin	Datum då organet tillsattes 9.4.2002		
Publikation (även den finska titeln) Offentlighetsprincipen och avgifterna för kopior av myndighetshandlingar			
Publikationens delar <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Arbetsgruppens uppdrag</li> <li>2. Offentlighetslagen och utlämnande av handlingar</li> <li>3. Lagen om grunderna för avgifter till staten och dess tillämpning</li> <li>4. Lagstiftning och praxis när det gäller kommunerna</li> <li>5. Internationella förpliktelser</li> <li>6. Arbetsgruppens bedömningar</li> <li>7. Arbetsgruppens förslag</li> </ol>			
Referat <p>Justitieministeriet tillsatte den 9 april 2002 en arbetsgrupp för att utreda vilka prissättningsprinciper som inom statsförvaltningen tillämpas vid verkställighet av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (<i>offentlighetslagen</i>) som stiftades år 1999. Arbetsgruppen hade dessutom i uppgift att bedöma vilket som är det mest ändamålsenliga sättet att inom statsförvaltningen avgiftsbelägga utlämnandet av information som avses i offentlighetslagen, så som planerades i samband med att lagen stiftades.</p> <p>Den 4 november 2003 utvidgade justitieministeriet arbetsgruppens uppdrag så att utrednings- och bedömningsuppdraget även gäller prissättningsprinciperna inom kommunförvaltningen.</p> <p>Arbetsgruppen anser att det är nödvändigt att grunderna för fastställandet av de avgifter som hör samman med iakttagandet av offentlighetsprincipen förenhetligas. Det enklaste sättet att göra detta är enligt arbetsgruppen att i offentlighetslagen ta in grundläggande bestämmelser om principerna om självkostnadsvärde och kostnadsmotsvarighet samt ändra kommunallagen så att den innehåller en hänvisning till offentlighetslagens bestämmelser.</p>			
Nyckelord grunderna för avgifter för kopior av handlingar, prissättningsprinciperna, fastställande av avgifter, avgiftsbeläggning av utlämnandet av information			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) JM 6/41/2001, HARE JM 032:00/2004			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2004:10		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-170-5
Sidoantal	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 9.4.2002 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää nykyisin julkisuuslain yhteydessä sovellettavat hinnoitteluperiaatteet, arvioida sovellettavan hinnoittelun ja julkisuuslakia säädettäessä tavoitellun tilanteen suhde sekä arvioida, mikä olisi tarkoituksenmukaisin keino toteuttaa julkisuuslain mukaisen tiedonsaannin maksullisuus valtionhallinnossa julkisuuslakia säädettäessä suunnitellulla tavalla sekä tehdä ehdotuksensa asiasta.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin oikeusministeriöstä sekä jäseniksi lainsäädäntöneuvos Hannu Taipale valtiovarainministeriöstä ja lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta oikeusministeriöstä.

Oikeusministeriö laajensi 4.11.2003 työryhmän toimeksiantoa siten, että työryhmän selvitys- ja arviointitehtävä koski myös kuntahallinnossa noudatettavia hinnoitteluperiaatteita. Työryhmän tuli lisäksi esittää hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotuksensa asiasta. Työryhmän kokoonpanoa täydennettiin samalla siten, että uusiksi jäseniksi tulivat johtava lakimies Taisto Ahvenainen ja kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus Suomen Kuntaliitosta.

Eduskunta on käsitellyt valtioneuvoston selonteon julkisuuslainsäädännön täytäntöönpanosta (VNS 5/2003 vp). Eduskunnalle annetaan selonteon ja eduskunnan siitä antaman vastauksen mukaisesti esitys tarpeellisista julkisuuslainsäädännön tarkistuksista. Maksuja koskevat muutosesitykset sisällytetään tähän esitykseen. Tämän vuoksi työryhmän ehdotukseen sisältyy hallituksen esityksen muotoon laadittuna ainoastaan ehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut. Jatkovalmistelussa selvitetään myös ehdotusten aiheuttamat vaikutukset.

Työryhmä on kuullut sisäasiainministeriön kuntaosaston edustajana hallitusneuvos Arto Sulosta sekä Suomen Pankin johtokunnan sihtööri, varatuomari Heikki T. Hämäläistä.

Työryhmä jättää tehtävänsä suoritettuaan ehdotuksensa oikeusministeriölle.

Anna-Riitta Wallin

Taisto Ahvenainen

Oiva Myllyntaus

Hannu Taipale

Leena Vettenranta

## Sisällys

Kirje oikeusministeriölle .....	2
Sisällys.....	3
Tiivistelmä.....	5
Sammandrag.....	7
<b>1. Työryhmän toimeksianto .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Julkisuuslaki ja asiakirjojen luovutukset.....</b>	<b>9</b>
2.1. Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus ja sen tavoitteet .....	9
2.2. Tiedonsaannin perusteet julkisuuslain mukaan.....	10
2.3. Maksuja koskeva sääntely julkisuuslaissa .....	11
<b>3. Valtion maksuperustelaki ja sen soveltaminen.....</b>	<b>12</b>
3.1. Yleistä.....	12
3.2. Lain soveltamisala .....	13
3.3. Valtion viranomaisen suoritteen luonne ja maksujen määräämisperusteet.....	13
3.4. Maksujen määrittelyä koskeva toimivalta valtioneuvostossa ja viranomaisissa.....	16
3.5. Erinäiset virastot ja laitokset .....	16
3.6. Esimerkkejä valtionhallinnossa nykyisin käytetyistä maksuperusteista .....	17
<b>4. Kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja käytännöstä.....</b>	<b>21</b>
4.1. Lainsäädäntö .....	21
4.2. Käytännöstä .....	24
<b>5. Kansainvälisistä velvoitteista.....</b>	<b>25</b>
<b>6. Työryhmän arviot.....</b>	<b>26</b>
6.1. Yhtenäisten säännösten tarve .....	26
6.2. Yleinen tiedonsaantioikeus ja omakustannusarvon muodostumiseen vaikuttavat tekijät .....	27
6.3. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella annettavat asiakirjat.....	29
6.4. Tutkimus- ja tilastotarkoituksiin sekä viranomaisten selvitystehtäviä varten annettavat asiakirjat .....	29
6.5. Arkistoviranomaiselle siirretyt asiakirjat .....	30
6.6. Viestintävelvoitteiden toteuttaminen ja maksullisuus .....	31
6.7. Kansainvälisten suositusten ja säädösten vaikutus .....	33
6.8. Säännösten sijoittaminen.....	34
6.9 Johtopäätöksiä .....	34

<b>7. Työryhmän ehdotus</b> .....	35
7.1. Lakiehdotusten yksityiskohtaiset perustelut .....	35
7.1.1. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta .....	35
7.1.2. Laki kuntalain 50 §:n muuttamisesta .....	41
7.2. Voimaantulo .....	41
7.3. Säättämisjärjestys .....	41
7.4. Lakiehdotukset .....	43
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta .....	43
Laki kuntalain 50 §:n muuttamisesta .....	45
 Liite: Helsingin kaupungin kaupunginvaltuuston päätös asiakirjoista perittävistä lunastuksista; ote pöytäkirjasta .....	46



## Tiivistelmä

Vuonna 1999 säädetty laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (*julkisuuslaki*) toteuttaa perustuslaissa säädettyä jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista. Lain mukaan maksu asiakirjakopioista määräytyy pääosin muun lainsäädännön perusteella.

Valtion viranomaisten tuottamien suoritteiden maksullisuus ja maksut määräytyvät valtion maksuperustelain ja sen nojalla annettujen viranomaiskohtaisten maksuasetusten mukaan. Maksuperustelain mukaan julkisoikeudellisten suoritteiden maksu määräytyy suoritteen tuottamiskustannusten (omakustannusarvo) perusteella. Muista maksullisista suoritteista peritään liiketaloudellisin perustein tai omakustannusarvon mukaan määräytyvä hinta. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu valtion liikelaitokset ja rahastot, jollei rahastoista toisin säädetä.

Kunnallisista maksuista päätetään kuntalain mukaan. Laissa ei ole tarkempia säännöksiä maksujen perusteista. Käytännössä lähtökohtana on kuitenkin pidetty kustannusvastaavuutta.

Julkisuuslakia valmisteltaessa lähtökohtana oli, että kopion antamisessa julkisuuslakiin perustuvan yleisen tietojensaantioikeuden nojalla on kysymys julkisoikeudellisesta suoritteesta, josta maksu määrätään omakustannusarvon mukaan. Käytännössä on kuitenkin osoittautunut, että julkisuuslain täytäntöönpanoon liittyvien maksujen perusteet vaihtelevat osin sen vuoksi, että perusteena on virheellisesti käytetty liiketaloudellista perustetta maksun määräämisessä, osin sen vuoksi, että maksun perusteena olevat laskentatavat vaihtelevat.

Työryhmä pitää saamiensa tietojen perusteella välttämättömänä, että julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyvien maksujen määräytymisperusteet yhtenäistetään. Tietojen antaminen muissa julkisuuslaissa säännellyissä tapauksissa jäisi edelleenkin muun lainsäädännön varaan. Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskeviin julkisuuslain 7 luvun säännöksiin perustuvasta tietojen antamisesta sekä viranomaisten tuottamien tietoaineistojen tuottamisesta säädettäisiin tai määrättäisiin muun lainsäädännön mukaisesti.

Valtion maksuperustelain ja julkisuuslain soveltamisalat ovat erilaiset. Maksuperustelaki koskee vain valtion viranomaisia ja valtionhallintoa vain rajoitetusti. Sen soveltamisalan ulkopuolelle jää kokonaan kuntasektori sekä mm. valtion liikelaitokset, joihin sovelletaan julkisuuslakia. Lakien soveltamisalan erot vaikuttavat myös siihen, minkälaisin keinoin uudistus voidaan yksinkertaisimmin toteuttaa. Työryhmä päätyy ehdotuksissaan siihen, että helpoin tapa yhtenäistää lainsäädäntöä olisi ottaa omakustannusarvo- ja kustannusvastaavuusperiaatetta koskevat perussäännökset julkisuuslakiin sekä muuttaa kuntalakeja siten, että siihen otetaan viittaus julkisuuslain asianomaiseen säännökseen.

Työryhmän ehdotuksen mukaan julkisuuslain maksuja koskevaa pykälää muutettaisiin. Pykälään otettaisiin erityissäännökset, jotka koskevat tiedon antamisesta julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta perittäviä maksuja.

Julkiseen asiakirjaan tutustuminen viranomaisen luona olisi edelleenkin maksutonta, jos asiakirja voidaan yksilöidä ja löytää vaivattomasti viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokituksen tai tietojärjestelmän hakutoimintojen avulla.

Tiedon antamisesta julkisesta asiakirjasta ja asiakirjan julkisesta osasta perittäisiin maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää. Tätäkin alempaa maksua voitaisiin periä laissa osoitettavissa tapauksissa taikka kuntalain perusteella tehtävän päätöksen mukaisesti. Laki mahdollistaisi maksun määräämisen myös sivukohtaisena, ja tällainen kiinteä maksu voitaisiin määrätä erikseen tavanomaisille ja vaativille tapauksille. Tavanomaisena tietojen antamisena pidetään sellaisen asiakirjan kopion tai tulosteen antamista, joka on yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun avulla taikka automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla ja joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävien osien poistaminen on vaivatonta.

Valtion maksuperustelain soveltamisalan piiriin kuuluvissa viranomaisissa tavanomaisesta tietojen antamisesta perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin ei luettaisi asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia. Maksu voitaisiin jättää kokonaan perimättä, jos kysymys on asiakirjasta, joka on sivumäärältään vähäinen taikka jos pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta- kuulemis- tai tiedotusveloitteen piiriin.

Viranomaisten olisi määriteltävä ennakolta tietojen antamisesta viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta perittävät maksut. Maksut olisi myös pääsäännön mukaan julkaistava yleisessä tietoverkossa. Velvoitteet liittyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston julkisen sektorin hallussa olevien tietojen hyväksikäytöstä antaman direktiivin 2003/98/EY täytäntöönpanoon.

## Sammandrag

Genom lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (*offentlighetslagen*) som stiftades år 1999 tillgodoses den rätt att ta del av myndigheternas offentliga handlingar som garanterats var och en i grundlagen. Avgifterna för kopior av handlingar fastställs enligt lagen i huvudsak på basis av övrig lagstiftning.

Vilka av statens prestationer som är avgiftsbelagda och avgifterna för prestationerna fastställs med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten och med stöd av de förordningar om avgifterna vid olika myndigheter som utfärdats med stöd av den. Enligt lagen om grunderna för avgifter till staten skall storleken på den avgift som staten tar ut för en offentlighetsrättslig prestation motsvara beloppet av statens totalkostnader för prestationen (*självkostnadsvärdet*). Priserna på andra avgiftsbelagda prestationer bestäms enligt företagsekonomiska grunder eller enligt självkostnadsvärdet. Lagens tillämpningsområde omfattar inte statens affärsverk eller de statliga fonderna, om inte något annat bestäms om fonderna.

De kommunala avgifterna fastställs enligt kommunallagen. Lagen innehåller inte närmare bestämmelser om grunderna för avgifterna. I praktiken har man dock utgått från principen om kostnadsmotsvarighet, dvs. från att avgiften skall motsvara kostnaderna för prestationen.

Vid beredningen av offentlighetslagen var utgångspunkten att lämnandet av en kopia med stöd av den allmänna rätten till information som grundar sig på offentlighetslagen utgör en offentlighetsrättslig prestation för vilken avgiften fastställs enligt självkostnadsvärdet. I praktiken har det emellertid visat sig att grunderna för de avgifter som hör samman med verkställigheten av offentlighetslagen varierar, delvis på grund av att man felaktigt använt företagsekonomiska grunder vid fastställandet av avgifterna och delvis på grund av att sätten för beräkning av avgifterna varierar.

På basis av de uppgifter arbetsgruppen fått anser den det nödvändigt att grunderna för fastställandet av de avgifter som hör samman med iakttagandet av offentlighetsprincipen förenhetligas. Lämnandet av uppgifter i andra fall än de som avses i offentlighetslagen skall alltjämt regleras i annan lagstiftning. Om det utlämnande av uppgifter som grundar sig på bestämmelserna om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i 7 kap. i offentlighetslagen samt om myndigheternas sammanställning av datamaterial skall det bestämmas eller föreskrivas i enlighet med annan lagstiftning.

Tillämpningsområdet för lagen om grunderna för avgifter till staten skiljer sig från offentlighetslagens tillämpningsområde. Lagen om grunderna för avgifter till staten gäller endast i begränsad utsträckning statliga myndigheter och statsförvaltningen. Den kommunala sektorn och bl.a. statens affärsverk, på vilka offentlighetslagen skall tillämpas, faller helt utanför dess tillämpningsområde. Olika omständigheter i fråga om tillämpningsområdet för lagarna inverkar också på med vilka metoder reformen enklast kan genomföras. Arbetsgruppen har i sina förslag kommit fram till att det enklaste sättet att förenhetliga lagstiftningen är att i offentlighetslagen ta in

grundläggande bestämmelser om principerna om självkostnadsvärde och kostnadsmotsvarighet samt ändra kommunallagen så att den endast innehåller en hänvisning till offentlighetslagens bestämmelser.

Enligt arbetsgruppens förslag skall offentlighetslagens paragraf om avgifter ändras. Det föreslås att paragrafen skall innehålla specialbestämmelser om de avgifter som skall tas ut för lämnande av uppgifter ur en offentlig handling eller ur den offentliga delen av en handling.

Det skall alltjämt vara möjligt att avgiftsfritt ta del av en handling hos en myndighet, om handlingen utan besvär kan specificeras och lokaliseras med hjälp av myndighetens klassificering av handlingarna eller med hjälp av sökfunktionerna i myndighetens datasystem.

För lämnande av uppgifter ur en offentlig handling eller ur den offentliga delen av en handling skall det tas ut en avgift som motsvarar beloppet av de kostnader som försörskats myndigheten av lämnandet av uppgifterna. Det skall även vara möjligt att ta ut en lägre avgift än denna i de fall som fastställs i lagen eller i enlighet med ett beslut som fattas med stöd av kommunallagen. Enligt lagen blir det också möjligt att fastställa en bestämd avgift per sida. En sådan fast avgift skall kunna fastställas separat för normala fall och separat för krävande fall. Som normalt lämnande av uppgifter betraktas givande av en sådan kopia eller utskrift som kan specificeras och lokaliseras med hjälp av myndighetens klassificering av handlingarna eller med hjälp av sökfunktionerna i ett register som förs med automatisk databehandling. Det förutsätts också att handlingen antingen är offentlig i sin helhet eller att det lätt går att avlägsna de sekretessbelagda delarna ur den.

De kostnader som skall utgöra grund för beräkandet av den avgift som skall tas ut för normalt lämnande av uppgifter vid de myndigheter som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om avgifter till staten skall inte innefatta de kostnader som orsakas av att handlingen hämtas fram och av att dess sekretessbelagda delar avlägsnas. Det skall vara möjligt att helt avstå från att ta ut avgiften om det är fråga om en handling som endast omfattar ett litet antal sidor eller om lämnandet av den begärda handlingen hör till myndighetens skyldigheter i samband med rådgivning, hörande eller informationsgivning.

Myndigheterna skall på förhand fastställa de avgifter som skall tas ut för lämnande av uppgifter ur myndighetens offentliga handlingar eller ur handlingarnas offentliga del. Avgifterna skall enligt huvudregeln också publiceras i det allmänna datanätet. Dessa skyldigheter hör samman med införandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

## 1. Työryhmä toimeksianto

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999; jäljempänä *julkisuuslaki*) valmisteltaessa ja säädettäessä lähtökohtana oli, että kopion antamisessa julkisuuslakiin perustuvan yleisen tietojensaantioikeuden nojalla on kysymys julkisoikeudellisesta suoritteesta, josta maksu määrätään omakustannusarvon mukaan.

Sittemmin kävi ilmi, että osassa valtion viranomaisten suoritustuotannon hinnoittelua koskevia säädöksiä maksuperustelain säännöksiä on sovellettu siten, että pääosassa maksuasetuksia tiedon antaminen asiakirjasta perustuslain 12.2 §:ssä tarkoitetun tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi on luettu muihin kuin julkisoikeudellisiin suoritteisiin eli liiketaloudellisesti hinnoiteltaviin suoritteisiin. Näissä tapauksissa asiakirjojen kopiomaksut voivat muodostua suuremmiksi kuin julkisuuslakia säädettäessä tarkoitettiin.

Oikeusministeriö asetti 9.4.2002 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin selvittää nykyisin julkisuuslain yhteydessä sovellettavat hinnoitteluperiaatteet, arvioida sovellettavan hinnoittelun ja julkisuuslakia säädettäessä tavoitellun tilanteen suhde sekä arvioida, mikä olisi tarkoituksenmukaisin keino toteuttaa julkisuuslain mukaisen tiedonsaannin maksullisuus valtionhallinnossa julkisuuslakia säädettäessä suunnitellulla tavalla sekä tehdä ehdotuksensa asiasta.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin oikeusministeriöstä sekä jäseniksi lainsäädäntöneuvos Hannu Taipale valtiovarainministeriöstä ja lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta oikeusministeriöstä.

Oikeusministeriö laajensi 4.11.2003 työryhmän toimeksiantoa siten, että työryhmän selvitys- ja arviointitehtävä koski myös kuntahallinnossa noudatettavia hinnoitteluperiaatteita. Työryhmän kokoonpanoa täydennettiin samalla siten, että uusiksi jäseniksi tulivat johtava lakimies Taisto Ahvenainen ja kehityspäällikkö Oiva Myllyntaus Suomen Kuntaliitosta. Työryhmän tuli työnsä aikana kuulla myös sisäasiainministeriön kuntaosaston edustajaa.

## 2. Julkisuuslaki ja asiakirjojen luovutukset

### 2.1. Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistus ja sen tavoitteet

Vuonna 1999 toteutettiin laaja julkisuus- ja salassapitolainsäädännön kokonaisuudistus. Uudistuksen keskeisin säädös on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Julkisuuslaki toteuttaa paitsi perustuslaissa säädettyä jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista, myös julkisen vallan velvollisuutta edistää tiedonsaannin toteutumista käytännössä.

Kokonaisuudistuksen tavoitteena oli:

- tehostaa, syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa;

- lisätä valmistelun julkisuutta;
- edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa;
- selkeyttää ja yhtenäistää salassapitoperusteita; sekä
- luoda perusteet viranomaisten välisen tietojenvaihdon yhdenmukaiselle sääntelylle.

Julkisuuslain *organisatorinen soveltamisala* on laaja: se koskee valtion viranomaisten lisäksi valtion liikelaitoksia, kunnallisia viranomaisia ja julkisoikeudellisia laitoksia sekä yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja yksityisiä henkilöitä niiden suorittaessa julkisen vallan käyttöön kuuluvaa tehtävää lainsäädännön nojalla (4 §).

Tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi 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 (16 §). Kopiolla on lainkohdassa laaja sisältö; se tarkoittaa paperikopioiden lisäksi myös asiakirjan sähköisessä muodossa annettavaa kopiota.

Se, että asiakirjaan sisältyy joitakin salassa pidettäviä tietoja tai osia, ei oikeuta pitämään koko asiakirjaa salassa. Tieto on annettava tällöin muusta osasta asiakirjaa (10 §). Jos asiakirja on säädetty salassa pidettäväksi yksityisyyden suojan toteuttamiseksi, usein riittää, että asianomaisen tunnistetiedot poistetaan asiakirjasta.

Julkisuusperiaate merkitsee, että viranomaisen asiakirjan julkisuus on pääsääntö ja salassapito poikkeus. Tämä julkisuuden ensisijaisuus samoin kuin julkisuusperiaatteen tarkoitus tulee ottaa huomioon lakia sovellettaessa (17 §). Tiedonsaantia ei saa rajoittaa ilman asiallisia ja laissa säädettyjä perusteita eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeen.

Julkisuuslaissa säädetään enimmäismääräajat asiakirjapyyntöä koskevan asian käsittelylle. Pääsääntönä on asian käsittely viipymättä. Asia on ratkaistava ja asiakirja annettava viimeistään kahden viikon kuluessa pyynnön saamisesta ja hankalimmissa tapauksissa viimeistään kuukauden kuluessa pyynnöstä (14 § 4 mom.).

Viranomaisen tulee noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa. Julkiset tiedot on saatava nopeasti, salassa pidettävät tiedot ja henkilörekisterit suojattava hyvin ja tietoturvallisuudesta pidettävä huolta niin, että tiedot eivät tarkoituksettomasti muutu.

Julkisuuslaissa viranomaiselle on säädetty velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa, tiedottaa ja käyttää tehokkaita keinoja informaation saatavuuden varmistamiseksi (20 §) sekä pitää jatkuvasti saatavilla informaatiota tärkeistä valmisteluasioista (19 §). Viestintää koskevia velvoitteita on täsmennetty lain nojalla annetulla asetuksella sekä valtioneuvoston kanslian suosituksilla valtioneuvoston viestinnässä noudatettavista periaatteista ja toimintatavoista.

## **2.2. Tiedonsaannin perusteet julkisuuslain mukaan**

Tiedonsaanti viranomaisten asiakirjoista voi julkisuuslain mukaan nojautua useampaan laissa säädettyyn perusteeseen. Näistä perusteista monella tavalla

keskeinen on julkisuusperiaatteen mukaista perusoikeutta toteuttava *yleinen tiedonsaantioikeus* – oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta (perustuslain 12.2 § ja julkisuuslain 9 §).

Julkisuuslain 11 §:ssä säädetään *asianosaisen tiedonsaantioikeudesta*. Sillä, jonka etua tai oikeutta asia koskee on oikeus saada tieto asiakirjasta, joka on tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tämä tiedonsaantioikeus toteuttaa perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeutta oikeusturvaan. Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin on yleistä tiedonsaantioikeutta laajempi, koska se voi kohdistua myös asiakirjaan, joka ei ole julkinen. Tiedonsaantioikeuteen on eräitä rajoituksia.

Salassa pidettävistä asiakirjoista tiedon antaminen vaatii erityisperusteen. Suhteellisen laaja tiedonsaantimahdollisuus liittyy *arkistoviranomaisen haltuun siirrettyihin asiakirjoihin*. Niistä voidaan julkisuuslain 27 §:n mukaan antaa tietoja tutkimusta ja muuta *hyväksyttävää tarkoitusta* varten. Asiakirjan saavan on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä tietoja niiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Pykälässä korostetaan viranomaisen velvollisuutta ottaa huomioon tutkimuksen vapaus, josta säädetään perustuslain 16 §:ssä. Arkistoviranomaisten hallussa olevat asiakirjat ovat merkittävä tietolähde mm. sukututkimukselle.

Viranomaisten tietoineistoja käytetään verrattain laajasti myös *tutkimus- ja tilastotarkoituksiin sekä viranomaisten selvitystyöhön*. Julkisuuslain 28 §:n mukaan mainittuja tarkoituksia varten voidaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja *viranomaisen luvalla*. Lupa voidaan myöntää, jos on ilmeistä, että tiedon antaminen ei loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuudesta on säädetty. Lupaan voidaan liittää ehtoja. Luvan antaa pääsäännön mukaan se viranomainen, jonka hallussa asiakirjat ovat; asianomainen ministeriö antaa kuitenkin luvan silloin, kun tietoja tarvitaan usean saman ministeriön alaisen viranomaisen asiakirjasta.

Viranomaisomaiset voivat *pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa tietoineistoja journalistisia, kaupallisia ja muita erillistarpeita varten* julkisuuslain 21 §:ssä säädettyllä tavalla. Kysymys voi olla esim. eri käyttötarkoituksia varten ylläpidettyjen rekisterien tietojen yhdistelemisestä. Edellytyksenä on, että tietoineisto voidaan tuottaa ja luovuttaa ilman, että loukataan salassapitoa ja henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä.

Lakiin sisältyy yleiset perusteet *salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta* sekä niiden antamisesta toiselle viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle ja ulkomaan viranomaiselle (26, 29 ja 30 §).

### **2.3. Maksuja koskeva sääntely julkisuuslaissa**

Tiedon antamisesta julkisuuslain nojalla säädetään lain 34 §:ssä. Sen 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.

Julkisuuslaki toteuttaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyä perusoikeutta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Koska tiedon antamisen maksullisuus rajoittaisi tätä perusoikeutta, julkisen asiakirjan lukeminen viranomaisen luona säädettiin julkisuuslaissa maksuttomaksi. Lain 34 §:ssä mainittu tietojen antaminen tietopalveluna viittaa lain 21 §:ssä oleviin säännöksiin tietoaineistojen tuottamisesta pyynnöstä.

Valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuus määräytyy valtion maksuperustelain (150/1992; jäljempänä *maksuperustelaki*) ja sen nojalla annettujen viranomaiskohtaisten maksuasetusten mukaan. Maksuperustelain mukaan valtion viranomaisten suoritteet jakaantuvat maksuttomiin suoritteisiin, julkisoikeudellisiin suoritteisiin ja muihin suoritteisiin. Julkisuus oikeudellisella suoritteella tarkoitetaan mainitussa laissa valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Julkisoikeudellisen suoritteiden maksu määräytyy suoritteiden tuottamiskustannusten (omakustannusarvo) perusteella. Muista suoritteista peritään liiketaloudellisiin perusteisiin tai omakustannusarvon mukaan määräytyvä hinta.

Kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen perusteista päättää kuntalain (365/1995) 13 §:n 4 kohdan mukaan valtuusto. Kuntalain 50 §:n 1 momentin mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset asiakirjoista perittävistä lunastuksista.

Julkisuuslain perittäviä maksuja voitaneen luonnehtia yleishallinnollisiin palveluihin kuuluviksi maksuiksi. Maksujen tarkoituksena on niin valtionhallinnossa kuin kunnallishallinnossakin kattaa suoritteiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset.

### **3. Valtion maksuperustelaki ja sen soveltaminen**

#### **3.1. Yleistä**

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Lailla säädetään toisin sanoen siitä, minkä tyyppisistä suoritteista maksuja voidaan periä ja mitä on otettava huomioon maksujen suuruutta määrättäessä. Maksujen yleisenä tarkoituksena on kattaa valtion tuottamasta suoritteesta valtiolle aiheutuvat kustannukset. Valtion maksulla ei yleensä ole tarkoitus vaikuttaa tulonjakoon eikä tietyn toiminnan rajoittamiseen. Maksu on siten yleensä luonteeltaan neutraali.

Vuonna 1991 säädetyn maksuperustelain tavoitteena oli selvittää valtion koko suoritustuotanto ja varmistaa se, että ratkaisut maksujen perimisestä tai perimättä jättämisestä tehtäisiin yleisillä ja yhtenäisillä perusteilla. Uudistuksella luotiin myös mahdollisuus periä maksuja liiketaloudellisesti määräytyvillä perusteilla. Esityksen tavoitteena oli uudistaa valtion maksullisen toiminnan lainsäädäntö siten, että se mahdollistaa tulosbudjetoinnin ja -ohjauksen periaatteiden ja menettelytapojen käyttöönoton valtion maksullisessa toiminnassa.



### 3.2. Lain soveltamisala

Maksuperustelaki on valtion viranomaisten suoritteista perittäviä maksuja koskeva yleislaki, jonka on ollut tarkoitus soveltaa mahdollisimman monien viranomaisten toimintaan. Lain ja sen nojalla annettavien säädösten ja määräysten perusteella viranomaiset voivat periä maksuja virkatoimista, palveluista, tuottamistaan tavaroista ja muusta toiminnastaan.

Laki koskee valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuutta. Lain *organisatorinen soveltamisala* on suhteellisen laaja. Viranomaisia ovat tavallisten valtion virastojen ja laitosten lisäksi tasavallan presidentin, eduskunnan, valtioneuvoston ja valtioneuvoston oikeusasiainosaston kanslia samoin kuin valtioneuvoston tarkastusvirasto. Viranomaisia ovat myös Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos, valtion rahastot ja budjettisidonnaiset liiketoimintaa harjoittavat virastot ja laitokset. Lain organisatoriseen soveltamisalaan kuuluu lisäksi tasavallan presidentti silloin, kun kysymys on valtioneuvostossa tapahtuvasta päätöksenteosta. Toisaalta lain ulkopuolelle on rajattu valtion liikelaitokset ja rahastot, jollei rahastoista toisin säädetä. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös virastot ja laitokset, joiden maksullinen toiminta on ennen maksuperustelain voimaantuloa lailla säädetty järjestettäväksi liikeperiaatteiden mukaan. Tällaisia säännöksiä ei kuitenkaan enää ole.

Laki on luonteeltaan *yleislaki*. Jos muualla laissa säädetään maksuperustelaista poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan maksuperustelain sijasta (2 §. 1 mom.).

Maksuperustelain laajasta soveltamisalasta huolimatta se on soveltamisalaltaan kapeampi kuin julkisuuslaki, vaikka kuntasektori jätettäisiinkin ottamatta huomioon.

### 3.3. Valtion viranomaisen suoritteen luonne ja maksujen määräämisperusteet

Valtion viranomaisen *suoritteella* tarkoitetaan maksuperustelaissa virkatoimia, valtion tuottamia tavaroita ja palveluita sekä muuta toimintaa, kuten valtion viranomaisen suorittamaa valvontaa ja tarkastustoimintaa (3 § 1 k).

Maksuperustelain 4 §:ssä on säädetty suoritteiden *maksullisuuden yleiset perusteet*. Sen mukaan pääsääntönä on, että maksullisia ovat:

- 1) tavarat, jotka valtion viranomainen on tuottanut;
- 2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta;
- 3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta;
- 4) käyttöoikeuksien ja muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen;
- 5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Hakemuksesta tehdyt päätökset olisivat maksullisia myös silloin, kun hakemus hylätään. Myös valtion muu toiminta, kuten lakisääteinen tarkastus ja valvontatoiminta, olisi maksullista, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä. Suoritteen on oltava maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan kaupalliseen

toimintaan. Maksullisuudesta voidaan poiketa silloin, kun maksuttomuudelle on perusteltu syy.

Maksullisuutta harkittaessa tulisi aina selvittää, onko kohtuullista ja oikeudenmukaista, että suoritteen tuottamiskustannuksiin osallistuvat kaikki veronmaksajat vai onko oikeampaa, että suoritteen vastaanottaja itse vastaa sen kustannuksista. Maksullisuutta harkittaessa tulisi ottaa huomioon myös sen vaikutukset tuloksellisuuteen (HE 176/1991).

Suoritteesta ei aina ole määrättävä maksua. Lain 5 §:ssä määritellään tilanteet, joissa voidaan vain erityisestä syystä määrätä maksu perittäväksi. Pykälän tarkoittamissa tilanteissa *olettamana* on siis suoritteiden *maksuttomuus*. Erityisenä syynä maksullisuudelle voisi olla menekin rajoittaminen erityistilanteissa ja se, että muikin kuin valtion viranomaisen tuottaa suoritetta maksullisena.

Maksuttomia ovat suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti kehenkään yksittäiseen henkilöön tai yritykseen taikka muuten tarkoin rajattuun ryhmään. Vaikeus kohdistaa kustannuksia tietylle suoritteelle ei sellaisenaan kuitenkaan muodosta perustetta suoritteen maksuttomuudelle. Kysymys on yleensä kollektiivisuoritteista, joiden tuottaminen tavallisimmin liittyy valtion yleiseen hallintoon ja järjestyksen ylläpitoon. Suoritteet voivat olla maksuttomia myös silloin, kun niiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen. Viranomaisten neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos kustannukset näistä eivät muodostuisi merkittäviksi, ovat maksuttomia. Niiden maksullisuus tulee kysymykseen vain erityisestä syystä.

*Maksun perimättä jättämisestä* on erityissäännöksiä. Maksuperustelain 2 §:n 2 momentin mukaan maksuperustelain nojalla annettavalla asetuksella voidaan poiketa siitä, mitä eräiden vähäisten saatavien perimisestä annetussa laissa (266/1950) säädetään. Valtion maksuperusteasetuksen (211/1992) 4 §:n mukaan valtion viranomaisen on maksun perinnässä otettava huomioon perimisestä valtiolle aiheutuvat kustannukset ja perimisen todennäköinen onnistuminen. Viranomaisen voi tarvittaessa valtion kokonaisuuteen ottaen luopua vähäisen maksun perinnästä.

Maksun perusteiden kannalta keskeinen on *julkisoikeudellisen suoritteen* määritelmä. Sillä tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Julkisoikeudelliseen suoritteeseen voi liittyä kysyntäpakko: toimiakseen laillisesti kansalaisen on hankittava jokin valtion viranomaisen tuottama suorite (esim. ajokortti). Lähtökohtana on, että valtion suoritteiden, joihin liittyy julkisen vallan käyttämistä, hinnoittelu ei yleensä voi perustua samoihin näkökohtiin kuin liiketoiminnan luonteisen toiminnan hinnoittelu.

Julkisoikeudellisten suoritteiden maksujen määräämisperusteena onkin *omakustannusarvo*. Suoritteen omakustannusarvolla tarkoitetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia. Valtion maksuperusteasetuksen 1 §:n mukaan kokonaiskustannuksiin kuuluvat suoritteen aiheuttamien erilliskustannusten ohella suoritteen osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustannuksista sekä muista yhteiskustannuksista. Kokonaiskustannuksiin kuuluvat myös muille kuin maksun perivälle valtion viranomaiselle aiheutuvat

vastaavat kustannukset, mikäli nämä osallistuvat suoritteen tuottamiseen. Valtiokonttori voi maksuperusteasetuksen mukaan antaa tarkempia ohjeita suoritteen omakustannushinnan laskemiseksi.

Maksuperustelain 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen tai viranomaisten samanlaatuisista suoritteista voidaan määrätä saman suuruinen maksu silloinkin, kun suoritteen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan. Tällaisen *kiinteän maksun* suuruutta määrättäessä olisi otettava huomioon suoritteiden keskimääräiset kokonaiskustannukset. Maksujen suuruuden tulee perustua tällöin tietyllä aikavälillä samanlaatuisille suoritteille kohdistuviin keskimääräisiin kokonaiskustannuksiin. Samanlaatuisilla suoritteilla tarkoitetaan yleensä samannimisiä ja useasti samassa tarkoituksessa tuotettuja suoritteita.

Omakustannusarvoon perustuvassa maksun määräämisessä voidaan maksuvelvollisen kannalta pitää ongelmana sitä, että periaatteessa kaikki valtiolle aiheutuvat kustannukset tulee periä maksussa, vaikka viranomainen toimisi kuinka epätaloudellisesti tahansa. Tämän ongelman estämiseksi lakiin on sisällytetty erityissäännös: suoritetta tuottavan viranomaisen asiana on huolehtia siitä, ettei suoritteen tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia kuin mitä suoritteen tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää (6 § 5 mom.). Tällä velvoitteella on merkitystä arvioitaessa julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden perusteella annettavien asiakirjakopioiden maksullisuutta sitäkin taustaa vasten, että julkisuuslaissa säädettyyn hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvissa velvoitteissa viranomaisen edellytetään pitävän huolta siitä, että julkiset asiakirjat ovat saatavissa helposti ja nopeasti.

Maksu voidaan jättää kokonaan perimättä tai periä omakustannusarvoa alempana, kun kysymys on terveyden- ja sairaanhoidosta, muusta sosiaalisesta tarkoituksesta, oikeudenhoidosta, ympäristönsuojelusta, koulutustoiminnasta tai yleisestä kulttuuritoiminnasta taikka näihin verrattavasta syystä (6 § 3 mom.). Ajatuksena on ollut suosia yleisesti käytettäviä suoritteita; harvoille käyttäjille tarkoitettut erityispalvelut tulisi yleensä hinnoitella omakustannusarvon mukaisesti. Maksu voidaan kuitenkin periä alhaisempana tietyltä ryhmältä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä omakustannusarvoa suuremmaksi.

Omakustannusarvo tulisi aina selvittää, vaikka maksu määrättäisiinkin omakustannusarvosta poiketen. Poikkeama voitaisiin määritellä esimerkiksi euromääräisesti tietyn määräisenä tai tietyllä prosentilla alennettuna tai korotettuna omakustannusarvosta taikka siten, että jotkin kustannukset jätetään ottamatta huomioon maksua määrättäessä.

*Suoritteista, jotka eivät ole julkisoikeudellisia suoritteita, määritellään hinta liiketaloudellisin perustein tai omakustannusarvon mukaan (7 §).* Muihin suoritteisiin kuuluvat muun muassa valtion tavarantuotanto, erilaiset selvitykset ja tutkimukset ja koulutus. Muille kuin julkisoikeudellisille suoritteille tyypillistä on, että niiden tuottamiseen ei liity julkisen vallan käyttämistä ja että niitä ei tarvitse hankkia jonkin oikeuden saamiseksi valtiolta.

Liiketaloudellisin perustein määräytyviä maksuja ei säännellä yksityiskohtaisesti. Maksun määräämisessä liiketaloudellisin perustein hinnoittelua tarkastellaan

kannattavuusvaatimuksen näkökulmasta. Tämän mukaisesti tuotoilla tulee kattaa vähintään toiminnan kustannukset ja toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettava tuottovaade. Kannattavuusvaatimus pyritään toteuttamaan joustavalla hinnoittelulla siten, että hinnoittelussa otetaan kustannusten ohella huomioon kysyntä ja kilpailu. Hinnoiteltaessa liiketaloudellisin perustein alennuksia voidaan käyttää asianomaisen viranomaisen harkinnan mukaan. Edellytyksenä kuitenkin on, että maksullinen toiminta kokonaisuudessaan on kannattavuusvaatimuksen mukaista.

### **3.4. Maksujen määrittelyä koskeva toimivalta valtioneuvostossa ja viranomaisissa**

Vuoden 1991 maksuperustelain säätämisen keskeisiä lähtökohtia oli maksullisen toiminnan toimivallan ja vastuun siirtäminen hallinnon alemmille tasoille. Toimivallan ja vastuun siirrolla pyrittiin vähentämään hallinnon työmäärää ja nopeuttamaan päätöksentekoa.

Perusratkaisuna on edelleen, että asianomaisen ministeriön asetuksella määritellään hallinnonalan maksulliset suoritteet ja se, määrätäänkö maksu omakustannusarvon perusteella vai liiketaloudellisin perustein. Ministeriön asetuksella säädetään julkisoikeudellisten suoritteiden kiinteistä maksuista sekä määritellään, mistä suoritteista ja millä laissa mainitulla perusteella ja miten maksun suuruus voidaan määrätä omakustannusarvosta poiketen. Asetuksella säädetään myös alennuksista ja maksuvapautuksista. Poikkeuksen edellä mainituista säännöistä muodostavat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon päätösten maksullisuutta koskevat asiat, joista säädetään valtioneuvoston asetuksella lain 8 §:n 1 momentin osoittamissa tapauksissa.

Maksuperustelain joustavuus maksullisuus- ja hinnoitteluperusteissa on käytännössä johtanut eri hallinnonaloilla erilaisten maksullisuus- ja hinnoittelukäytäntöjen muodostumiseen: hallinnonalakohtaista maksustrategiaa ei aina ole muodostunut tarkoitetulla tavalla ja soveltamiskäytännön yhtenäisyys saattaa puuttua myös hallinnonalan sisällä. Tämä havainto johti vuonna 1998 annettuun lainmuutokseen (961/1998), jonka tavoitteena oli valtion maksuperustelain johdonmukainen soveltamiskäytäntö suoritteiden maksullistamisessa ja hinnoittelussa sekä kansalaisten yhdenmukainen kohtelu maksuperustelain soveltamisessa. Uudistuksessa maksuperustelakiin lisättiin uusi 12 a §, jossa annettiin valtiovarainministeriölle nimenomainen oikeus antaa valtion maksuperustelain yhdenmukaiseen soveltamiseen tähtäviä ohjeita muun muassa suoritteiden maksullisuudesta sekä maksujen yleisistä perusteista. Yleisohjausvaltuutta on käytetty euroon siirtymisen toteuttamisessa.

### **3.5. Erinäiset virastot ja laitokset**

Maksuperustelain 10 §:n mukaan eduskunnan, tasavallan presidentin, ja valtioneuvoston jäsentien kansliat, valtiontalouden tarkastusvirasto, oikeuskanslerinvirasto sekä Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos määräävät itse maksuistaan. Näillä viranomaisilla ei ole ohjaavaa ministeriötä.

### 3.6. Esimerkkejä valtionhallinnossa nykyisin käytetyistä maksuperusteista

Tarkemmat säännökset valtion eri viranomaisten suoritteiden maksullisuudesta annetaan maksuperustelain nojalla eri hallinnonalojen asetuksissa. Osassa asetuksia kopion antaminen asiakirjasta on pidetty *maksuperustelain 6 §:ssä tarkoitettuna viranomaisen julkisoikeudellisena suoritteena, jonka maksu määräytyy omakustannusarvon* perusteella. Tällaisista säännöksistä esimerkkinä voidaan mainita mm. valtioneuvoston kanslian suoritteiden maksullisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1093/2003) 3 §, ympäristöministeriön maksullisista suoritteista annetun ympäristöministeriön asetuksen (1241/2003) 3 § sekä oikeusministeriön ja eräiden hallinnonalalla toimivien viranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun oikeusministeriön asetuksen (1348/2003) 2 §.

Säännöksistä, joissa *viranomaisen asiakirjan ja tiedon antamisen hinnoittelu määritellään valtion maksuperustelain 7 §:n mukaisesti liiketaloudellisin perustein* voidaan esimerkkinä mainita seuraavat.

*Ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista annetun ulkoasiainministeriön asetuksen (1243/2003) 2 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan asiakirjojen ja muun aineiston asettaminen pyytäjän käyttöön viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti on maksutonta. Maksullinen on asetuksen 10 §:n 1 momentin mukaan muun muassa valokopio tai muu jäljennös asiakirjasta, teknisestä tallenteesta tai muusta aineistosta samoin kuin muu kuin tiedottamiseen kuuluva painotuote. Maksut määräytyvät pykälän 2 momentin mukaan liiketaloudellisin perustein.*

*Sisäasiainministeriön maksullisista suoritteista annetun asetuksen (1364/2001) 3 §:n mukaan maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja suoritteita ovat muun muassa sähköiset tietotuotteet, valokopiot ja muut jäljennökset sekä toimeksiantoon perustuva asiakirjojen ja muun aineiston lähettäminen ja postitus (mikäli nämä eivät sisälly aineistosta perittävään hintaan).*

*Rajavartiolaitoksen suoritteiden maksuista annetun sisäasiainministeriön asetuksen (1378/2001) 4 §:n mukaan rajavartiolaitoksen valtion maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ovat muun ohella tilastot ja selvitykset sekä muu tietopalvelu ja asiakirjoista annettavat jäljennökset ja kopiot.*

Verohallinnossa liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ovat *verohallinnon suoritteiden maksullisuudesta annetun valtiovarainministeriön asetuksen (1106/2003) 2 §:n mukaan muun muassa todistukset, valokopiot ja muut jäljenteet, verotuksen julkisten tietojen luovuttamiseen liittyvät palvelut sekä asiakirjojen ja muun aineiston lähettäminen ja postitus.*

*Oikeusministeriön ja eräiden hallinnonalalla toimivien viranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun oikeusministeriön asetuksen (1348/2003) 3 §:n mukaan oikeusministeriö ja muut lain 1 §:ssä mainitut tämän hallinnonalan viranomaiset hinnoittelevat valtion maksuperustelain 7 §:n mukaisesti muun muassa oikeaksi todistamattomat jäljennökset asiakirjoista sekä telekopiona tai sähköisessä muodossa toimitetut asiakirjajäljennökset ja oikeushallinnon tietojärjestelmien konekielisistä rekistereistä luovutettavat tiedot.*

*Maa- ja metsätalousministeriön* liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ovat *maksullisista suoritteista annetun asetuksen* (MmA 1188/2001) 2 §:n mukaan muun muassa tilaukseen perustuva tietojen luovutus, tietojärjestelmien suorakäyttö ja tiedonhau, julkaisut, valokopiot ja muut jäljennökset sekä muut tilaukseen perustuvat suoritteet. *Geodeettisen laitoksen suoritteista perittävistä maksuista annetun asetuksen* (MmA 700/2000) 3 §:n 8 kohdan mukaan liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia maksullisia suoritteita ovat muun muassa asiakirjojen ja muun aineiston lähettäminen ja postitus.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ovat *liikenne- ja viestintäministeriön maksuista annetun asetuksen* (999/2003) 3 §:n mukaan muun muassa asiakirjojen kopiointi, muu jäljentäminen ja lähettäminen.

Kauppa- ja teollisuusministeriön liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ovat *kauppa- ja teollisuusministeriön maksullisista suoritteista annetun asetuksen* (1562/2001) 3 §:n mukaan muun muassa julkaisut, tutkimukset, selvitykset ja kustannuspalvelut lukuun ottamatta tapauksia, jolloin palvelut välittömästi tukevat ministeriön maksutonta toimintaa. Liiketaloudellisin perustein hinnoitellaan myös kirjasto- ja tietopalvelut, menetelmien, tietojärjestelmien, ohjelmien ja vastaavien suoritteiden sekä tietojärjestelmissä olevien tietojen luovuttaminen tilauksesta ulkopuolisille samoin kuin valokopiot ja muut jäljennökset sekä muu toimeksiantoon perustuva tai siihen verrattava kauppa- ja teollisuusministeriön toimialaan kuuluva suorite.

Maksuperustelain 10 §:ssä tarkoitetuissa *erityisissä virastoissa ja laitoksissa* osassa asiakirjakopiosta perittävä maksu on määritelty yleisessä määräyksessä ja kiinteänä maksuna. Näin on menetelty esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa.

Asiakirjakopioista perittävät maksut nousivat yleiseen keskusteluun erityisesti Suomen Pankkia koskevan asiakirjapyynnön johdosta. Asia oli myös eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltävänä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa ( 31.12.2003 Dnro 3211/4/01) oli kysymys kantelusta, jossa toimittaja arvosteli Suomen Pankin menettelyä maksuperustelain ja -asetuksen soveltamisessa. Korkein hallinto-oikeus oli 6.6.2001 velvoittanut Suomen Pankin esittämään toimittajalle Pankin asiakirjoja edustustilojen varauksista ja käytöstä, edustusautojen ajopäiväkirjoja, johtokunnan jäsenten matkalaskuista sekä johtokunnan edustuskulujen tositteista vuosilta 1998-1999. Pankki hinnoitteli materiaalin tietopalvelun 38.000 markaksi ja valokopiot 610 markaksi. Toimittaja joutui näin ollen maksamaan asiakirjajäljennöksistä 38.610 markkaa. Hänen käsityksensä mukaan Suomen Pankin tietopalvelusta häneltä veloittama 500 markan tuntipalkkio oli kohtuuton.

Suomen Pankki arvioi, että toimittajan tietopyynnön toteuttaminen merkitsisi noin 15.000 asiakirjan ja tositteen kopioimista. Pankin ilmoituksen mukaan lehdistöltä tai toimittajilta ei ollut aikaisemmin peritty

maksuja. Nyt esille tulleiden pyyntöjen johdosta Suomen Pankissa ryhdyttiin selvittämään maksupolitiikkaa tällaisten tilanteitten varalle ja yleisemminkin. Toimittajan kanssa neuvoteltiin tietopyynnön yksilöimisestä ja rajaamisesta. Toimittaja sai 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. Lisäksi toimittaja sai maksutta eräitä asiakirjakopioita, koska näihin tietopyyntöihin vastaaminen ei vienyt runsaasti aikaa.

Toimittajan tietopyyntöjen rajaamisesta neuvoteltiin uudelleen. Maksettavaksi 20.11.2001 päivätyyn 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 Suomen Pankki laskutti toimittajaa 30.11.2001 yhteensä 29.960 markkaa. Asiakirjat, jotka oli etsitty ja kopioitu, olivat matkakorvausositteet yksilöidyistä matkoista, edustustilojen varauskirjat vuodelta 1999 sekä matkatositteet yksilöidyistä matkoista vuosilta 1998-2000. Yhteensä 59 tunnin tietopalvelun yksikköhintana oli käytetty 500 markkaa. Suoritus sisälsi myös 460 kappaletta valokopioita.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä tarkasteltiin perustuslain säännöksiä viranomaistoiminnan julkisuudesta ja maksujen perimisestä sekä todettiin muun ohella, että julkisen vallan, siis myös Suomen Pankin julkisen vallan organaana on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tähän veloitteeseen kuuluu tässä asiassa perusoikeusmyönteinen lain tulkinta, toisin sanoen mahdollisimman laajan sananvapauden ja asiakirjajulkisuuden turvaaminen.

Oikeusasiamies katsoi Suomen Pankin selvityksestä ilmenevän, että Pankin johtokunta oli 10.11.1999 hyväksyessään Pankin työryhmän esityksen julkisuuslain voimaantulosta päättänyt tietopalvelun maksuperusteista. Päätöksen 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.

Toimittajan tieto- ja asiakirjapyynnön johdosta Suomen Pankki ryhtyi 14.6.2001 selvittämään maksuperusteitaan kysymyksen ollessa esitetynkaltaisista laajoista tietopyyntöistä. Pankki laati toimittajalle 11.9.2001 hinnoittelulaskelman, jonka mukaan tietopyyntöön vastaamisen tuntihinta oli 500 markkaa tunti. Sittemmin 1.1.2002 lukien on päätetty periä tietopalvelusta 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.

Oikeusasiamies totesi toimittajalta perittyjen maksujen perusteista ensinnäkin sen, että julkisuuslain 34 §:n säännös mahdollisuudesta periä maksu viranomaisen tietopalveluna annetusta tiedosta koskee ainoastaan julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettua tietopalvelua, jollaisesta tietopalvelusta asiassa ei ollut kysymys.

Oikeusasiamies katsoi, että julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla yksilöityjen asiakirjojen etsinnästä ei ole myöskään muutoin lainmukaisia perusteita periä erillisiä maksuja. Tähän johtopäätökseen päädyttiin julkisuuslain 34 ja 16 §:n perusteella. Näkemyksensä oikeusasiamies perusti 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, kopioinnin aiheuttamat kustannukset on mahdollista periä julkisuuslain 34 §:n perusteella. Niihin ei voida kuitenkaan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan lukea sellaisten toimien aiheuttamia kustannuksia, joiden suorittamiseen viranomaisella on velvollisuus maksutta.

Jos toimittajalle annettujen kopioiden maksuissa olisi otettu huomioon myös asiakirjojen etsinnän ja esille ottamisen kustannukset ja tämä olisi hinnoiteltu Suomen Pankin käyttämien maksuperusteiden mukaan, toimittajalle annettujen 610 asiakirjakopion hinnaksi olisi tullut yli 63 markkaa kopiolta. Oikeusasiamies piti tällaisia asiakirjakopioiden maksuja julkisuusperiaatteen ja sananvapauden toteuttamisen kannalta erittäin kyseenalaisina.



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 oikeusasiamiehen 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.

Eduskunnan oikeusasiamiehen käsitykseni mukaan julkisuuslain, Suomen Pankkia koskevan lain tai valtion maksuperustelain nojalla Suomen Pankilla ei ollut laillisia perusteita periä muita kuin kopiointimaksuja sen kaltaisista asiakirjapyynnöistä, joista tapauksessa näyttäisi ensisijaisesti olleen kyse eli pyynnöstä saada asiakirjajäljennöksiä yksilöidyistä asiakirjoista. Eräiltä osin oikeusasiamies piti kuitenkin tulkinnanvaraisena sitä, olivatko pyydyt asiakirjat julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla riittävästi yksilöidyt.

Oikeusasiamies katsoi, että julkisuuslaissa ei ole säädetty riittävän selkeästi siitä tietopalvelusta, josta voidaan periä maksuja. Julkisuuslakiin ei sisälly hänen käsityksensä mukaan 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 arvioidessaan EOA ottikin huomioon sen, että maksujen perusteet ovat julkisuuslain perusteella edellä sanotulla tavoin jossain määrin tulkinnanvaraiset ja selkiintymättömät.

EOA tarkasteli päätöksessään myös Suomen Pankin tiedonhallintaa ja totesi, ettei sellaisia seikkoja ei 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. Päätöksessä korostetaan 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.

## **4. Kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja käytännöstä**

### **4.1. Lainsäädäntö**

Kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien ja kuntayhtymien menoista viidesosa rahoitetaan maksuilla ja myyntituloilla.

Kunnat perivät sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia maksuja. Erityislaeissa on säännöksiä kunnan perimistä palvelumaksuista. Tällaisia ovat mm.

sosiaali- ja terveydenhuollon palvelumaksut ja jätemaksu (L sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1999, jätelaki 1072/1993). Maksut voivat olla luonteeltaan asian käsittelymaksuja, kuten lupa- ja valvontamaksuja (maankäyttö- ja rakennuslaki; 132/1999). Osassa erityislakeja on ilmaistu velvollisuus noudattaa kustannusvastaavuuden periaatetta maksuja määrättäessä (terveysuojelulain 50 §), osassa maksulle on asetettu enimmäismäärä (terveys- ja sosiaalihuollon palvelumaksut). Suurin osa kuntien maksutuloista saadaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista; näiden osuus oli 82 %:a maksutuloista.

Kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen perusteista päättää kuntalain 13 §:n 4 kohdan mukaan valtuusto. Kuntalain 50 §:n 1 momentin mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset asiakirjoista perittävistä lunastuksista. Mainitun säännöksen ei katsota nimenomaisesti edellyttävän, että valtuusto päättäisi lunastuksen yleisistä edellytyksistä.

Kuntalainsäädännössä ei ole yleistä kunnallisten maksujen perusteita koskevaa sääntelyä. Siten laissa ei myöskään ole säännöksiä omakustannushinnasta pääperiaatteena. Kustannusvastaavuutta pidetään kuitenkin pääperiaatteena. Maksun ei katsota voivan olla sillä tavoin kustannuksia vastaamaton, että se voitaisiin katsoa veroksi. Maksuista päätettäessä on lisäksi otettava huomioon yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Kuntalain 13 §:n 4 kohdan ja 50 §:n 10 kohdan säännöksiä katsotaan lähtevän siitä, että maksun kattona on lähtökohtaisesti omakustannushinta, vaikkei kuntalaki sitä suoraan säädäkään. Tämä ilmenee mm. Kuntaliiton suosituksista sekä kirjallisuudesta. Omakustannushintaperiaate samoin kuin tarkoitussidonnaisuuden periaate ilmenevät myös oikeuskäytännöstä.

Turun hallinto-oikeuden päätöksessä (Turun HaO 2.4.2001, T:01/0170/1; KHO:n päätös 3.4.2003 taltionumero 828: Ei muutosta) tarkasteltiin kysymystä julkisista asiakirjoista perittäviä lunastusmaksuja koskevan taksan laillisuudesta, kun lunastus muodostui asiakirjojen tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia olennaisesti suuremmaksi.

Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt taksan kaupungin viranomaisten toimituskirjoista perittäviksi lunastuksiksi ja asiakirjain lähettämistä kannettaviksi maksuiksi. Hallinto-oikeus kumosi kunnan jäsenen valituksesta valtuuston päätöksen ja totesi, että kunta päättää itsehallintoonsa perustuvan harkintavallan nojalla kunnan viranomaisten toimituskirjoista perittävistä lunastuksista ja asiakirjain lähettämistä kannettavista maksuista. Kunnan harkintavallan käyttöä rajoittavat kuitenkin ne periaatteet, jotka koskevat yleisesti tällaisten julkisoikeudellisten maksujen määräytymistä ja kunnallisen toimielimen päätösvalan käyttöä yleensäkin.

Hallinto-oikeus viittasi perustuslaissa säädettyihin hyvän hallinnon takeisiin, joihin kuuluu jokaisen oikeus saada tietoja viranomaisten toiminnasta niissäkin asioissa, jotka eivät välittömästi koske häntä itseään. Tämä julkisuusperiaate toteutuu hallinnossa pääasiassa asiakirjojen julkisuutena. Julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon periaatteen (ml. viranomaistoiminnan

avoimuus) toteutuminen edellyttää, että asiakirjasta perittävä lunastus on kohtuullinen.

Hallintopäätöksen sisällön on vastattava sen tarkoitusta eikä päätöstä voida tehdä muun kuin päätöksen varsinaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Kunnallisten maksujen tavoitteena on kattaa kunnan palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Julkisoikeudellisten, kaikille tarkoitettujen palvelujen maksuja ei kunnan itsehallintoon kuuluvan harkintavallankaan puitteissa voida määrätä olennaisesti palvelun tuottamisesta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä keskimääräisiä kustannuksia suuremmaksi loukkaamatta tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Taksan mukaan lunastus esimerkiksi pöytäkirjanotteen ja asiakirjan jäljennöksen osalta oli ensimmäiseltä sivulta 24 markkaa ja kultakin seuraavalta sivulta 18 markkaa. Muutoin lunastusta ei oltu porrastettu eikä sillä ollut ylärajaa. Kaupungin ilmoituksen mukaan helposti arkistosta löydettävissä olevan yksittäisen asiakirjan jäljennöksen tai pöytäkirjanpykälän otteen antamisesta aiheutui noin 24,50 markan suuruiset kustannukset.

Helposti arkistosta löydettävissä olevan asiakirjan jäljennöksen tai otteen antamisesta kaupungille aiheutuva kustannus oli siten suunnilleen jäljennöksen tai otteen ensimmäiseltä sivulta perittävän lunastuksen suuruinen. Seuraavien sivujen osalta lunastus sen sijaan oli selvästi suurempi kuin niiden antamisesta kaupungille aiheutuva kustannus, kun lisäksi otettiin huomioon lunastushinnan enimmäisrajan puuttuminen. Otteiden tai jäljennösten lunastus muodostui niiden valmistamisesta aiheutuvaa keskimääräistä kustannusta olennaisesti suuremmaksi. Kaupunginvaltuusto oli siten lunastuksen määrän osalta käyttänyt harkintavaltaansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan oli ollut käytettävissä ja ylittänyt näin toimivaltansa.

Oikeuskanslerin käsiteltävänä on ollut Nokian kaupungin maksukäytäntöä koskenut kanteluasiassa (Dnro 1207/1/01).

Oikeuskansleri totesi kunnilla olevan perustuslakiin nojautuvan ja kuntalaissa järjestetyn itsehallintonsa mukaan lakien nojalla ja niiden asettamien rajojen puitteissa oikeus itsenäisesti päättää kunnallisten maksujen yleisistä perusteista ja suuruudesta. Rajoituksena kuitenkin on, että lunastus voi olla enintään sen suuruinen, että se keskimääräisesti kattaa asiakirjan jäljennöksen antamisesta aiheutuvat kustannukset. Riittävät kustannuslaskentaan nojautuvat perustelut sille, että kuntien taksapäätöksiä tehtäessä ei ole ylitetty keskimääräiskustannuksiin perustuvaa omakustannushintaa, on voitava esittää. Ylisuuret maksut vaarantavat perustuslailla turvatus julkisuusperiaatteen toteutumista. Kopion antamisessa julkisuuslain perusteella on kysymys julkisoikeudellisesta suoritteesta, josta maksu tulee määrätä enintään omakustannusarvon mukaan.

Oikeuskanslerin mukaan ylisuuret maksut siis vaarantavat perustuslailla turvatus julkisuusperiaatteen toteutumista. Mainitussa tapauksessa kunnan

edustajan ilmoittama kunnan kaavaselostuksesta otettujen jäljennösten hinta olisi ollut lähes 300 Suomen markkaa, kun vastaavien kopioiden hinnaksi yksityisessä kopiointiliikkeessä olisi tullut noin 50 – 70 markkaa.

Kuntien asiakirjakopioista perittäviä maksuja on käsitelty myös yhdessä eduskunnan kirjallisessa kysymyksessä (KK 358/2003 vp). Kysymykseen antamassaan vastauksessa alue- ja kuntaministeri totesi, etteivät kunnalliset viranomaiset saa määritellä asiakirjoista ja muista tallenteista perittävien maksujen tasoa siten, että maksut perustuslaissa säädetyn julkisuusperiaatteen vastaisesti rajoittaisivat ihmisten mahdollisuutta käytännössä saada tietoa kunnista ja kuntayhtymistä.

#### **4.2. Käytännöstä**

Suomen Kuntaliitosta saatujen arviointien perusteella työryhmän asettamista valmisteltaessa oletettiin, että kunnissa noudatetaan vakiintuneesti asiakirjakopioita koskevien maksujen määräämisen yleisenä periaatteena omakustannushintaa. Koska asiasta ei kuitenkaan ollut kattavaa selvitystä, oikeusministeriön ja Suomen Kuntaliiton välillä sovittiin, että asiakirjakopioiden maksujen määräytymistä kunnissa selvitetään osana julkisuuslain kokonaisuudistuksen seuranta.

Uuden julkisuuslainsäädännön toimivuutta kunnissa ja kuntayhtymissä kartoittaneen selvityksen (Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 2003:57) osana, kunnilta ja kuntayhtymiltä tiedusteltiin kyselyssä, onko asiakirjoista perittävistä lunastuksista päätetty julkisuuslain voimaantulon jälkeen. Kuntien vastaukset jakautuivat tasan, eli noin puolessa kyselyyn vastanneista kunnista oli päätetty asiakirjoista perittävistä maksuista 1.12.1999 jälkeen. Kuntayhtymissä näin oli tehty joka neljännessä. Asiakirjoista perittävä maksu määräytyy pääsääntöisesti omakustannushintana (70 % vastaajista).

Seurantatutkimuksesta saatavien tietojen mukaan näyttää ilmeiseltä, että maksut ja niiden perusteet voivat vaihdella eri kunnissa. Käsitys siitä, mikä on niin sanottu omakustannushinta ja kuinka se muodostuu, vaihteli paljon. Osassa vastauksia kerrottiin asiakirjakopion hinnan olevan kunnanhallituksen päättämä ja omakustannushintaa vähän korkeampi. Toisaalta osa vastaajista oli määritellyt omakustannushinnan huomattavasti vielä tätäkin korkeammaksi. Asiakirjakopioista yhtä sivua kohden perittävä maksu vaihteli kolmesta sentistä aina kahdeksaan euroon asti, keskimääräisen hinnan ollessa noin yksi euro. Hinnat tosin vaihtelivat myös muun muassa sillä perusteella, onko kyseessä oikeaksi todistettu asiakirja vaiko todistamaton. Samoin ensimmäisestä sivusta peritty maksu oli usein seuraavia korkeampi.

Liitteenä olevan Helsingin kaupungin päätöksen mukaan pöytäkirjanotteesta ja asiakirjajäljennöksestä, joka valmistetaan kirjoittaen, peritään kultakin sivulta 3 € Pöytäkirjanote tai asiakirjajäljennös, joka valmistetaan tietojärjestelmää tai valokopiokonetta hyväksi käyttäen, peritään kultakin sivulta 1€ Jäljennöksestä suoritettavaan lunastukseen sisältyy jäljennöksen oikeaksi todistaminen.

Selvityksessä katsotaan, että kuntien ja kuntayhtymien käsitykset asiakirjan paperikopion omakustannushinnasta ovat kaiken kaikkiaan korkeita, ottaen huomioon

yhden sivun kopioinnista aiheutuvat materiaalin ja työmäärän todelliset kustannukset. Maksukäytäntöjä pidetään melko kirjavina. Maksuista vapaina asiakirjoina mainittiin mm. henkilöä itseään koskeva pöytäkirjan ote, henkilön oman sairauskertomuksen kopio ja yksittäiset potilasasiakirjat, jotka liittyvät potilaan hoitoon.

## 5. Kansainvälisistä velvoitteista

Viranomaisten asiakirjojen saamisesta perittäviä maksuja koskevia säännöksiä uudistettaessa on huomiota kiinnitettävä kahteen erilaiseen kansainväliseen asiakirjaan. Näistä ensimmäinen on *Euroopan neuvoston ministeriöneuvoston 21.2.2002 hyväksymä jäsenvaltioille osoitettu suositus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta* (Recommendation Rec(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents). Suosituksen mukaan alkuperäiseen asiakirjaan tutustumisen tulisi periaatteessa olla maksutonta. Maksu voidaan kuitenkin periä kopiosta; maksun tulee olla kohtuullinen (reasonable) eikä se saa nousta suuremmaksi kuin viranomaisen todelliset kustannukset (the actual costs incurred by the public authority; jakso VIII).

Kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttaa myös Euroopan parlamentin ja neuvoston marraskuussa 2003 antama *direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen käytöstä* (2003/98/EY).

Direktiivin taustalla on havainnot siitä, että julkinen sektori kerää, tuottaa, jäljentää ja jakelee suuria määriä eri aloja koskevaa tietoa, kuten yhteiskunnallista ja taloudellista tietoa, paikkatietoa, säätietoja, matkailutietoa, yritystietoa, patenttitietoa ja koulutukseen liittyvää tietoa. Direktiivin tarkoituksena on tehostaa ja parantaa ns. sisältöteollisuuden toimintaedellytyksiä luomalla edellytykset julkisen sektorin viranomaisten tietoineistojen hyödyntämiselle ja tätä kautta parantaa työllisyyttä.

Direktiivi perustuu jäsenvaltioiden nykyisiin viranomaisten asiakirjojen julkisuutta määritteleviin järjestelmiin (1 artikla 3 kohta) ja se ei aiheuta muutosta henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. Pääperiaatteena on, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että silloin kuin julkisen sektorin hallussa olevien asiakirjojen uudelleen käyttö on sallittua, asiakirjoja voidaan käyttää kaupallisiin tarkoituksiin direktiivissä säädettävien edellytyksin (3 artikla).

Julkisen sektorin toimielimellä tarkoitetaan direktiivissä valtion viranomaisia, alueviranomaisia ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä (2 artiklan 1 kohta).

Asiakirjojen toimittamisesta ja uudelleenkäyttöoikeuksien luovuttamisesta saatavat kokonaistulot eivät saa direktiivin 6 artiklan mukaan ylittää niiden keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia kustannuksia ja investoinneille saatavaa kohtuullista tuottoa. Maksujen olisi oltava kustannuslähtöiset asianmukaisena tilikautena laskettuina ja kyseisiin julkisen sektorin elimiin sovellettavien kirjanpitoperiaatteiden mukaisesti lasketut. Maksujen kustannuslähtöisyyttä koskeva todistustaakka on asiakirjan uudelleenkäyttöoikeudesta maksua perivällä julkisen sektorin elimellä.

Direktiivissä korostetaan syrjimättömyyttä ja avoimuutta mm. maksuja määrättäessä. Jos julkisen sektorin elin käyttää asiakirjoja julkisen tehtävänsä ulkopuolisessa kaupallisessa toiminnassa, on sovellettava samoja edellytyksiä ja maksuja kuin muihinkin käyttäjiin, jos uudelleenkäyttö on sallittu (7 artikla, 3 kohta). Kaikki julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat maksut on määriteltävä etukäteen ja julkistettava, mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa (8 artikla 1 k).

## 6. Työryhmän arviot

### 6.1. Yhtenäisten säännösten tarve

Julkisuuslakia valmisteltaessa lähtökohtana oli, että kopion antamisessa julkisuuslakiin perustuvan yleisen tietojensaantioikeuden nojalla on kysymys julkisoikeudellisesta suoritteesta, josta maksu määrätään omakustannusarvon mukaan. Työryhmän lainsäädäntöä koskevat selvitykset samoin kuin julkisuuslain täytäntöönpanon seuranta varten tehdyt selvitykset osoittavat, että lakia säädettäessä lähtökohtana pidetty tilanne ei ole toteutunut.

Syntynyt tilanne ei siten ole hyväksyttävä julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteiden ja julkisuusperiaatteen tarkoituksen kannalta. Tämä vaarantaa paitsi perustuslain 12.2 §:n mukaisen perusoikeuden, myös yhdenvertaisuuden toteutumista. Käytännössä onkin osoittautunut, että julkisuuslain täytäntöönpanoon liittyvien maksujen perusteet vaihtelevat osin sen vuoksi, että valtionhallinnossa perusteena on virheellisesti käytetty liiketaloudellista perustetta maksun määräämisessä, osin sen vuoksi, että maksun perusteena olevat laskentatavat vaihtelevat. Kunnallisille viranomaisille suunnattu kysely paljasti, että myöskään kuntasektorilla maksukäytäntöä ei voida pitää asianmukaisena.

Eduskunta yhtyi valtioneuvoston julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan selonteon (VNS 5/2003 vp) johdosta antamassaan lausunnossa (EK 7/2004 vp) selonteossa todettuihin laintarkistustarpeisiin. Valtion- ja kunnallishallinnossa sovellettavien asiakirjakopioiden maksuperusteiden täsmentäminen on eduskunnan mielestä välttämätöntä, ja tarvittavia lainmuutoksia pidetään kiireellisinä.

Työryhmä katsookin, että

- 1) julkisuuslainsäädäntöön perustuvan yleisen tiedonsaantioikeuden mukaisen asiakirjan kopioita ja muuta tiedon saantia koskevien maksujen tulee määräytyä pääsäännön mukaan omakustannusarvon ja kustannusvastaavuusperiaatteen mukaan
- 2) lainsäädäntöä on kehitettävä siten, että maksut määräytyvät yhtenäisin perustein ja että maksut eivät muodostu kohtuuttomiksi ja lakisäätteisten tiedonsaantioikeuksien toteutumista rajoittaviksi.

Julkisuuslaissa on säädetty useammantyyppisestä tiedonsaantioikeudesta ja tiedonsaantimahdollisuudesta. Edellä todettu pääsääntö ei ole tarkoituksenmukainen silloin, kun kysymys on tiedon tuottamisesta pyynnöstä julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Näissä tapauksissa viranomaisen hakee esille, yhdistää ja muutoin käsittelee tietoa pyytävän toivomalla tavalla. Myös muihin julkisuuslain mahdollistamiin tiedonsaantimuotoihin liittyy omia erityispiirteitään, jotka vaikuttavat viranomaisen työmäärään ja joilla on erilainen merkitys yksilöiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Työryhmä katsookin, että

*julkisuuslain mukaan toteutuvasta tiedonsaannista perittäviä maksuja määriteltäessä on asianmukaista ottaa huomioon tiedonsaantioikeuksien luonne ja niiden merkitys yksilöiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta.*

Tämän vuoksi seuraavassa tarkastellaan erikseen erilaisia julkisuuslain tiedonsaantioikeuksiin ja -mahdollisuuksiin liittyviä tilanteita.

## **6.2. Yleinen tiedonsaantioikeus ja omakustannusarvon muodostumiseen vaikuttavat tekijät**

Kopioiden omakustannusarvon laskemiseen vaikuttaa olennaisesti se, miten suorite määritellään ja mitkä kustannukset otetaan mukaan. Tämä tulee hyvin ilmi valtiovarainministeriön selvityksestä (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 8/2001), jota työryhmä on voinut hyödyntää.

Yleisen tiedonsaantioikeuden toteuttamisessa voidaan erottaa erilaisia käsittelyvaiheita ja toimenpiteitä. Virkamiehen työaikakustannuksia ja muita kustannuksia aiheuttavat vaiheet voidaan kysymyksen ollessa perinteisestä asiakirjasta eritellä seuraavasti:

- asiakirjan yksilöinti sen selvittämiseksi, mihin asiakirjaan tiedonsaanti kohdistuu
- asiakirjan etsiminen
- asiakirjan julkisuuden arviointi
- mahdollisten salassa pidettävien osien yksilöinti
- asiakirjan kopiointi
  - jos asiakirja on kokonaan julkinen, asiakirjan kopiointi
  - jos asiakirja osaksi salainen, asiakirjan kopiointi ja salassa pidettävien osien peittäminen sekä näin saadun asiakirjan kopiointi
- asiakirjan toimittaminen sitä pyytävälle.

Viranomaisen velvollisuutta asiakirjan yksilöintiin ja etsimiseen määrittelee julkisuuslain 13 §:n 1 momentti, jonka mukaan asiakirjapyyntö on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomaisen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Lähtökohdana lakia valmisteltaessa oli, ettei viranomaisen selvittämisvelvollisuutta voida venyttää kohtuuttomiin (HE 30/1998 s. 70).

Asiakirjaa pyytävään kohdistuva yksilöintivaatimukseen ei ole kovin laaja, koska viranomaisella on palveluperiaate: viranomaisella on velvollisuus avustaa tiedon pyytäjää diaarin ja muiden hakemistojen avulla asiakirjan yksilöinnissä. Julkisuuslaissa ilmaistut viranomaisten palveluperiaatteen mukaiset velvoitteet ja hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseen liittyvät toimenpidevaatimukset huomioon

ottaen on perusteltavissa, että yksittäisen asiakirjan yksilöinnistä aiheutuvia kustannuksia ei yleensä näyttäisi olevan tarpeen ottaa huomioon kustannuksia arvioitaessa. Tätä arviointia voidaan puoltaa maksuperustelain 5 §:n maksuttomuutta koskevalla sääntelyllä. Se, että viranomaisen yksittäinen asiakirja on helposti ja nopeasti löydettävissä palvelee paitsi yleisön, myös hallinnon omaa toimintaa ja tämän mahdollistamien järjestelmien ylläpitoa voidaan pitää eräänlaisena kollektiivisuoritteena.

Tilanne saattaa kuitenkin olla toinen silloin, kun tiedonsaanti kohdistuu laajaan tietoaineistoon, jonka yksilöimisessä käytetään sellaisia kriteerejä, joita viranomainen ei itse tarvitse toimintaansa lainmukaisesti järjestäessään. Kysymys voi olla esim. tilinpidon tositteista, joita ei voida järjestää henkilötietolainsäädännön vaatimustenkaan vuoksi siten, että tiettyyn henkilöön liittyvät tositteet olisivat aina helposti löydettävissä. Tällaisissa tilanteissa pyydettyjen asiakirjojen etsiminen edellyttää sen kaltaista lisätyötä, joka on verrattavissa tietojen tuottamiseen, ts. menettelyyn, jossa viranomaisen on tavanomaista laaja-alaisemmin käsiteltävä tietoja asiakirjapyyntöön täyttääkseen. Jos tiedon etsimisessä on kysymys tilanteesta, jossa viranomainen ei voi suoraan käytössään olevan asiakirjaluokittelun tai atk-järjestelmänsä hakutoiminnon avulla löytää pyydettyä asiakirjaa, tiedon etsimisestä aiheutuvat työkustannukset kustannukset on työryhmän käsityksen mukaan asianmukaista ottaa huomioon maksuun vaikuttavia kustannuksia laskettaessa. Tämä on työryhmän käsityksen mukaan perusteltua erityisesti silloin, kun käytetään kiinteitä hintoja, jotka määräytyvät esimerkiksi asiakirjakopion sivumaksun perusteella. Jos keskimääräisiin kustannuksiin sisällytetään myös laajojen ja paljon työtä vaativien asiakirjapyyntöjen kustannukset, keskimääräiset kustannukset muodostuvat suuremmaksi myös niille tiedon pyytäjille, jotka käyttävät julkisuuslain mukaisia tiedonsaantioikeuksia tavanomaisella tavalla. Tämän vuoksi työryhmä katsookin olevan tarpeellista, että

*kiinteää sivukohtaista maksua määriteltäessä voidaan käyttää kahta eri maksua sen mukaan, onko kysymys tavanomaisena pidettävästä tai erityistoimenpiteitä ja tavanomaista laajemmasta tietojensaantipyynnöstä.*

Asiakirjan julkisuuden arviointi ja mahdollisten salassa pidettävien osien yksilöinti aiheuttaa väistämättä viranomaisissa työkustannuksia. Viranomaisella on useasta erisyystä velvollisuus arvioida asiakirjojensa julkisuus (esim. salassapitomerkin tekeminen, julkisuuslaki 25 §; hyvän tiedonhallintatavan toteuttaminen, julkisuusasetus 1 ja 3 §). Kustannukset yksittäisestä asiakirjapyyntöstä johtuvat viranomaisen velvollisuuksiin kuuluvasta asiakirjajulkisuuden toteuttamisesta.

Työryhmä katsoo, että

*asiakirjan julkisuuden arvioinnista ja salassa pidettävien osien tai tietojen yksilöinnistä aiheutuvia työkustannuksia ei ainakaan valtionhallinnossa ole perusteltua tavanomaisia asiakirjapyyntöä käsiteltäessä sisällyttää asiakirjan julkisista osista annettavien kopioiden hintoihin, koska kustannukset johtuvat viranomaisen velvollisuuksiin kuuluvasta asiakirjajulkisuuden toteuttamisesta.*



Asiakirjan kopioinnista aiheutuu sekä materiaali- ja laitekustannuksia että työkustannuksia. Asiakirjan toimittamisesta voidaan ottaa asiakirjan postittamisesta ja postimaksuista aiheutuvat keskimääräiset kustannukset silloin, kun kysymys on tavanomaisina pidettävistä lähetyksistä.

### **6.3. Asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella annettavat asiakirjat**

Asianosaisen oikeus julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan saada tieto asiakirjasta, joka on vaikuttanut tai voinut vaikuttaa häntä koskevan asian käsittelyyn palvelee oikeusturvaa. Erityisesti sosiaalihuolto ja sosiaaliturvaa koskevassa lainsäädännössä on erityissäännöksiä asianosaisaseman perusteella annettavien asiakirjojen maksuttomuudesta. Tällaisia ovat mm. sosiaali- ja terveyshuollon asiakasmaksuista annetun lain (1072/1992) 4 §:n 9 k, kansaneläkelain (347/1956) 86 §, sairausvakuutuslain 74 § (832/1996) sekä tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/1993) 6 §.

Asianosaisjulkisuus kuuluu perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeuteen oikeusturvaan. Hallintolain (434/2003) 43 §:n pääsäännön mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tämäkin puoltaa mahdollisuutta asianosaisen tiedonsaantioikeuden perusteella annettavien asiakirjojen maksujen erityiskohteluun.

Työryhmä katsoo, että

*valtion viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus olla perimättä julkisuuslain perusteella annettavien asianosaisjulkisuutta palvelevien asiakirjojen antamisesta maksua silloin, kun kysymys on tiedon antamisesta asiakirjoista, joista asianosaista on lain mukaan kuultava.*

Mitä edellä on todettu, ei luonnollisestikaan vaikuta niihin lähinnä asian käsittelystä perittäviin maksuihin, jotka perustuvat erityislainsäädäntöön. Tällaisia ovat mm. maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 145 §:n mukainen lupa- ja valvontamaksu, terveydensuojelulain (763/1994) 50 §:ssä tarkoitettut maksut ja tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 3 §:n mukaiset oikeudenkäyntimaksut.

### **6.4. Tutkimus- ja tilastotarkoituksiin sekä viranomaisten selvitystehtäviä varten annettavat asiakirjat**

Julkisuuslain 28 §:ssä on säännökset, jotka mahdollistavat salassa pidettävien tietojen luovuttamisen tutkimus- ja tilastotarkoituksiin sekä viranomaisten selvitystehtäviin. Näihin tarkoituksiin tarvittavat tiedot ovat usein luonteeltaan sellaisia, että ne edellyttävät jonkinasteista tietojen käsittelyä – ne eivät ole välttämättä valmiina mainittujen käyttötarkoitusten kannalta käyttökelpoisessa muodossa.

Jos erityisiä tietojenkäsittelytoimia ei tarvita, on ajateltavissa, että maksujen määräytymisessä noudatettaisiin samoja perusteita kuin kysymyksen ollessa yleiseen

tiedonsaantioikeuteen perustuvasta tietojenannosta. Tätä lähtökohtaa on tarpeen kuitenkin tarkastella suhteessa kahteen eri tekijään.

Kysymyksen ollessa toiselle viranomaiselle annettavista kopioista on ensinnäkin otettava huomioon maksuperustelain mukainen lähtökohta: silloin, kun julkisoikeudellisesta suoritteesta määrätään perittäväksi maksu, vastaava maksu peritään myös valtion viranomaiselta, jollei muuhun menettelyyn ole erityistä syytä (6.4 §). Tällä säännöksellä on valtiovarainministeriön maksupolitiikkaa selvittäneen työryhmän mukaan pyritty selventämään viranomaisten työnjakoa, saamaan esille piilokustannukset ja kohdistamaan kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti oikealle viranomaiselle ja näin saamaan mm. netto-budjetointi toimimaan oikein. Tarkoituksena on myös karsia viranomaisten väliset tarpeettomat ilmaisupalvelut ja vähentää näin valtion tehtäviä. Valtiovarainministeriön maksupolitiikkaa selvittäneen työryhmän muistion mukaan maksuperustelain julkisoikeudellisten suoritteiden hinnoittelua koskevaa 6 §:n 4 momenttia on perusteltua tulkita siten, että maksujen periminen toiselta valtion viranomaiselta on maksuperustelain nojalla mahdollista vain silloin, kun kyseistä julkisoikeudellista suoritetta tuotetaan myös ulkopuoliselle taholle maksullisena.

Kysymyksen ollessa julkisuuslain 28 §:n tarkoittamista tilanteista suoritetta voidaan vain rajoitetusti tuottaa ulkopuolisilla. On luonnollisesti otettava huomioon, että viranomaisten tiedonsaantioikeuksista on runsaasti erityissäännöksiä, joissa varsin yleisesti on säädetty myös viranomaisten välisen tiedonsaannin maksuttomuudesta.

Vaikka yhtenä lähtökohtana maksuperustelainsäädännössä onkin ollut kustannusten kohdentaminen kullekin viranomaiselle, voidaan perustellusti katsoa, että tietohuollon toimivuus ja julkishallinnon ratkaisujen perustuminen mahdollisimman hyvään tietopohjaan ovat tekijöitä, jotka voisivat puoltaa maksuttomuutta viranomaisten antaessa julkisuuslain 28 §:n nojalla tietoja toiselle viranomaiselle ilman, että asiasta on nimenomaisesti säädetty. Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että julkisuuslain 28 §:n mukaiset tilanteet ovat rinnastettavissa viranomaisten välisiin viranomaissuoritteisiin, joihin ei voida soveltaa maksuperustelakia.

Työryhmä ei katso tarpeelliseksi ehdottaa julkisuuslaissa säädettäväksi julkisuuslain 28 §:n nojalla annettavien asiakirjojen maksujen perusteista. Annettaessa tietoja tieteellistä tutkimusta varten voitaisiin ottaa huomioon perustuslaissa säädetty tutkimuksen vapaus sekä julkisyhteisöille säädetty velvollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista käytännössä. Valtionhallinnossa huomiota voidaan tässä yhteydessä kiinnittää myös maksuperustelain 6 §:n 3 momentista ilmeneviin lähtökohtiin. Mainitun lainkohdan mukaan maksu voidaan jättää kokonaan perimättä tai periä omakustannusarvoa alempana, kun kysymys on terveyden- ja sairaanhoidosta, muusta sosiaalisesta tarkoituksesta, oikeudenhoidosta, ympäristönsuojelusta, koulutustoiminnasta tai yleisestä kulttuuritoiminnasta taikka näihin verrattavasta syystä.

### **6.5. Arkistoviranomaiselle siirretyt asiakirjat**

Arkistoviranomaisen haltuun siirretyistä asiakirjoista voidaan julkisuuslain 27 §:n mukaan antaa tietoja tutkimusta ja muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Asiakirjan saavan on annettava kirjallinen sitoumus siitä, ettei hän käytä tietoja niiden etujen

loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Vaikka työryhmä ei ehdota julkisuuslaissa säädettäväksi mainitun lain 27 §:n nojalla annettavien asiakirjojen maksuista, työryhmä katsoo asianmukaiseksi suosittaa, että

*kysymyksen ollessa arkistoviranomaisilla olevien asiakirjojen antamisesta yleisölle on asianmukaista noudattaa samoja sääntöjä kuin kysymyksen ollessa yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella annettavista asiakirjoista.*

## **6.6. Viestintävelvoitteiden toteuttaminen ja maksullisuus**

Julkisuuslain 20 §:n viestintävelvoitteiden tarkoituksena on antaa kansalaisille mahdollisuus saada viranomaisen toiminnasta ja palveluista sekä niiden vaikutuksista laajempi ja monipuolisempi kuva kuin mitä pelkkä asiakirjajulkisuus mahdollistaa. Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, omaa toimintaansa kuvaavia tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Viranomaisen on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa sekä huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa, yleisissä tietoverkoissa tai muilla helposti käytettävissä olevilla keinoilla. Valtionhallinnon viranomaisten viestintään liittyviä velvoitteita on konkretisoitu julkisuusasetukseen otetuilla säännöksillä sekä valtioneuvoston kanslian suosituksilla.

Viranomaisen tiedottaminen on viranomaisen oma-aloitteista aktiivisuutta. Valtion maksuperustelain mukaan tiedottaminen on maksutonta, jos siitä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia eikä maksullisuudelle ole erityistä syytä (5 § 3 k). Valtiovarainministeriön maksupolitiikkaa selvittäneen työryhmän muistiossa todetaan, asialliselta luonteeltaan tiedottamisessa on kysymys kollektiivisuoritteesta, jonka tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään. Tällaiset kollektiivisuoritteet ovat yleensä maksuttomia. Siten myös viranomaisen tiedottaminen on aina maksutonta.

Viranomaisten viestintävelvoitteisiin kuuluu myös tiedon tuottaminen oma-aloitteisesti. Tämä tapahtuu useimmiten tilastojen, tutkimusten ja selvitysten avulla.

Tilastojen tutkimusten, selvitysten ja tietoaineistojen tuottaminen niitä pyytäneelle ovat maksuperustelain 7 §:n mukaisia muita kuin julkisoikeudellisia suoritteita, jotka on pääsääntöisesti hinnoiteltava liiketaloudellisin perustein. Valtiovarainministeriön maksupolitiikkaa selvittänyt työryhmä on todennut, että viranomaistehtävien suorittamiseen liittyvä ja verovaroin rahoitettava tietojen keruu, käsittely tietoaineistoiksi ja jalostaminen tilastoiksi sekä tutkimusten ja selvitysten laatiminen ei ole viranomaisen maksullista toimintaa. Viranomaistyönä kerätty tieto sinällään on muistion mukaan toisin sanoen maksutonta. Tämän vuoksi viranomaistyönä laadittujen tilastojen, tutkimusten, selvitysten ja tietoaineistojen kysymyksessä olleen maksulliseksi suoritteeksi on perusteltua määritellä ainoastaan tiedon tekninen luovuttaminen. Tällöin maksullisuus kohdistuu vain tietojen luovuttamisesta viranomaiselle aiheutuviin kustannuksiin.

Sananvapaus on perustuslain 12 §:n 1 momentissa säädetty perusoikeus. Tiedostusvälineiden tehtävänä pidetään paitsi tiedon välitystä, myös viranomaisten toiminnan arvioimista ja keskustelun käynnistämistä yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista. Tämä näkökulma on merkityksellinen erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa tiedotusvälineen edustaja pyytää aineistoja selvittääkseen kysymystä, joka viranomaisen olisi oman viestintävelvoitteen vuoksi itse tuotettava.

Neuvonta on osa viranomaisten viestintää, vaikka kohdistuukin tiettyyn henkilöön. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on mainitun lainkohdan mukaan maksutonta.

Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon yleiset pyrkimykset osallistumismahdollisuuksien turvaamiseksi ja kehittämiseksi, on aihetta suhtautua pidättyvästi siihen, että valmisteluvaiheessa olevia lainsäädäntöehdotuksista ja muista yleisesti merkittäviä hankkeita koskevista asiakirjoista aina perittäisiin maksu.

Työryhmä kiinnittää huomiota oikeuskanslerin vuonna 1995 tekemään päätökseen (20.7.1995 D:265/1/94), joka osoittaa, että hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu paitsi antaa tilaisuus tulla kuulluksi, myös antaa ehdotukset maksutta niille, joilla on intressi esittää valmisteilla olevasta asiasta käsityksensä.

Suomen Kuluttajaliitto oli pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä saada tulla kuulluksi hallituksessa valmistellusta luonnoksesta alkoholilainsäädäntöä koskevaan päätöksentekoon. Ministeriö ei ollut pitänyt liiton kuulemistarpeellisuutta. Liitto oli kuitenkin saanut antaa asiassa oma-aloitteisen lausunnon, mutta oli joutunut maksamaan lakiehdotusluonnoksesta kopioimismaksun.

Oikeuskansleri totesi ratkaisussa mm. seuraavaa. Kun otetaan huomioon lainvalmistelun luonne sekä kuulemis- ja lausunnotmenettelyjen tarkoitus, olisi erityisesti yhteiskunnallisesti merkittävien lakien valmistelussa pyrittävä kuulemaan kaikkia niitä ryhmiä ja tahoja, joiden alalla suunniteltu lainsäädäntö vaikuttaa. Sillä seikalla, kuuleeko viranomainen jotakin tahoja lainvalmistelussa, on käytännöllisiä seuraamuksia maksujen kannalta. Asiakirjajäljennös, jonka viranomainen antaa tässä tarkoituksessa, on maksuton. Viranomaisen suoritteen tuottaminen ei tällöin johdu vastaanottajasta.

Suomen Kuluttajaliiton esittämällä pyynnöllä alkoholilakiluonnoksen saamisesta lausunnon antamista varten oli selkeä yhteys lainvalmisteluun liittyviin viranomaisen tehtäviin. Asiassa olisi ollut lain puitteissa mahdollisuus, ja myös suositeltavaa, menetellä siten, että sosiaali- ja terveysministeriö, arvioituaan tilanteesta kuulemisen tarpeelliseksi, olisi antanut jäljennöksen maksuttomana.

Valtioneuvoston kanslian antamissa valtioneuvoston viestintää koskevissa suosituksissa korostetaan tasa-arvoa tiedonsaannissa, minkä katsotaan edellyttävän,

että kaikilla sidosryhmillä on pääsy niille tärkeisiin verkkopalveluihin ja että tiedonsaanti turvataan myös niille, jotka eivät voi tai halua käyttää uusia medioita.

Työryhmä korostaa,

*ettei lainsäädäntöehdotuksista ja muista vastaavista asiakirjoista, joista kansalais- ja edunvalvontajärjestöjä kuullaan, ole asianmukaista periä järjestöiltä tai tiedotusvälineiden edustajilta maksua. Tämä johtuu valtionhallinnon viestintävelvoitteista sekä osallistumisoikeuksien edistämismenettelyistä. Myöskään viranomaisten neuvontavelvoitteen piiriin kuuluvien asiakirjojen antamisesta ei ole asianmukaista periä maksua.*

### **6.7. Kansainvälisten suositusten ja säästöjen vaikutus**

Kuten työryhmä on aikaisemmin jo todennut, maksuperusteiden määrittelyä koskevaa lainsäädäntöratkaisua tehtäessä on asianmukaista ottaa huomioon *direktiivi julkisen sektorin hallussa olevien tietojen käytöstä* (2003/98/EY). Direktiivi ei aseta esteitä maksujen perimiselle tietojen antamisesta. Lähtökohtana kuitenkin on, ettei kohtuuttomia maksuja tulisi periä silloinkaan, kun kysymys on viranomais tietojen kaupallisesta hyödyntämisestä. Maksujen tulee kuitenkin olla syrjimättömiä eivätkä ne saa ylittää asiakirjojen keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Kohtuullisen tuotonkin huomioon ottaminen on sallittua otettaessa huomioon ao. viranomaisen itserahoitusta koskevat vaatimukset. Aiheutuneet kustannukset ja kohtuullinen tuotto, jotka vastaavat sovellettavia kirjanpitoperiaatteita ja kyseisen julkisen sektorin elimen käyttämää kustannuslaskelmamenetelmää, muodostavat ylärajan maksuille.

Direktiivin 4 artikla sisältää julkisen sektorin toimielimelle velvollisuuden asettaa asiakirjansa saataville kaikissa jo olemassa olevissa muodoissa. Toimielimillä ei kuitenkaan ole velvollisuutta luoda asiakirjoja tai muuntaa niitä pyynnön täyttämiseksi eikä velvollisuutta toimittaa otteita asiakirjoista, jos pyyntöä ei voida täyttää yksinkertaisin toimenpitein ja siitä aiheutuu suhteetonta vaivaa. Tästä seuraa, että direktiivin maksuja koskeva sääntely ei tule sovellettaviksi sellaisessa tilanteessa, jossa viranomainen joutuu käsittelemään tietoaineistoja laajemmin.

Työryhmän katsoo, että

*direktiivi 2003/98/EY ei aseta esteitä sille, että asiakirjakopioista peritään omakustannushintaa vastaava maksu tai että tietoaineistojen tuottamisesta pyynnöstä julkisuuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla peritään maksu liiketaloudellisin perustein;*

*direktiivin maksuista tiedottamista koskevat velvoitteet on asianmukaista sisällyttää annettavaan hallituksen esitykseen.*

## 6.8. Säännösten sijoittaminen

Työryhmä pitää saamiensa tietojen perusteella välttämättömänä, että julkisuuslain täytäntöönpanoon liittyvien maksujen määräytymisperusteita yhtenäistetään. Tämä voidaan toteuttaa eri tavoin.

Vaihtoehtoja muodostettaessa ja arvioitaessa on otettava huomioon maksuperustelain ja julkisuuslain erilaiset soveltamisalat. Maksuperustelaki koskee vain valtion viranomaisia ja valtionhallintoa vain rajoitetusti. Sen soveltamisalan ulkopuolelle jää kokonaan välillinen valtionhallinto, joka on kuitenkin yksilön kannalta merkittäviä asioita käsittelevä kokonaisuus (lakisääteiset vakuutukset, kuten työeläke). Ulkopuolelle jäävät myös valtion liikelaitokset, joihin myös sovelletaan julkisuuslakia. Maksuperustelainsäädännön ulkopuolelle jää kokonaan myös kuntasektori.

Julkisuuslainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvien maksujen perusteiden yhtenäistämiseksi tarvittaisiin nykyistä yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä. Tällaisten säännösten sijoittamiseen lainsäädäntöön on edellä oleva huomioon ottaen käytettävissä kaksi päämallia, joita voidaan kutsua kodifiointimalliksi ja hajautetun sääntelyn malliksi.

Kodifiointimallissa maksujen perusteita koskeva sääntely otettaisiin julkisuuslakiin. Hajautetun sääntelyn mallissa tarvittava yhtenäisyys tulisi toteutettavaksi tarkistamalla kaikki maksuperustelakiin perustuvat asetukset sekä huolehtimalla siitä, että maksuperustelain 10 §:ssä tarkoitettut erinäiset virastot ja laitokset omaksuvat yhtenäiset maksujen määräytymisperusteet. Tämän lisäksi säännökset olisi otettava kuntalakiin sekä liikelaitoksia koskevaan lainsäädäntöön samoin kuin välillisen valtionhallinnon yksiköitä koskevaan lainsäädäntöön.

Julkisuuslain ja valtion maksuperustelain soveltamisalan erot vaikuttavat työryhmän käsityksen mukaan ratkaisevasti siihen, minkälaisin keinon uudistus voidaan yksinkertaisimmin toteuttaa. Työryhmä katsookin, että

*tarkoituksenmukaisin tapa yhtenäistää yleiseen tiedonsaantioikeuteen samoin kuin asianosaisjulkisuuteen perustuvien asiakirjamaksujen määräytymisperusteita olisi ottaa omakustannusarvoperiaatetta koskevat säännökset julkisuuslakiin sekä muuttaa kuntalakia ottamalla viittaus julkisuuslain asianomaiseen säännökseen.*

## 6.9. Johtopäätöksiä

Työryhmä katsoo selvityksiinsä ja arviointeihinsa viitaten, että

1. julkisuuslain perusteella annettavista julkista asiakirjoista ja asiakirjojen julkista osista perittävien maksujen määräytymisperusteita on tarpeen yhtenäistää ottamalla asiasta perussäännökset julkisuuslakiin;
2. maksun perusteiden määrittelyssä tulisi ottaa huomioon tiedonsaantioikeuden liittyminen perusoikeuksien toteutumiseen sekä siihen, minkälaisesta tiedonsaantipyynnöstä on kysymys;

3. perustuslakiin perustuvan tiedonsaantioikeuden mukaisesti annettavien asiakirjakopioiden maksujen tulisi valtionhallinnossa perustua omakustannusarvon ja kunnallishallinnossa kustannusvastaavuuden periaatteelle;
4. tavanomaisissa tilanteissa valtionhallinnossa omakustannusarvoa laskettaessa ei olisi tarpeen ottaa huomioon asiakirjan esille hausta, asiakirjan julkisuusarvioinnista sekä salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia työkustannuksia;
5. asianosaisen pyynnöstä tapahtuvan asiakirjan antamisessa voitaisiin maksu valtiohallinnossa jättää tietyissä tilanteissa perimättäkin;
6. neuvontaan liittyvät asiakirjat samoin kuin kansalais- ja edunvalvontajärjestöjen osallistumisoikeuksien sekä tiedotusvälineiden kautta tapahtuvan valmistelun julkisuuden kannalta keskeisiä valtion viranomaisten asiakirjoja annettaessa maksu voitaisiin yleensä jättää perimättä.

## **7. Työryhmän ehdotus**

### **7.1. Lakiehdotusten yksityiskohtaiset perustelut**

#### **7.1.1. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta**

34 §. *Maksut.*

Pykälässä säädettäisiin, minkälaisia maksuja voitaisiin periä julkisuuslain mukaisen tiedonsaantioikeuden perusteella tapahtuvasta tiedon antamisesta. Säännöksen täsmentäminen näyttää olevan tarpeen useammasta eri syystä. Julkisuuslakia säädettäessä lähtökohtana oli, että valtionhallinnossa noudatettaisiin maksuperustelain mukaista julkisoikeudellisen suoritteen maksullisuutta koskevia periaatteita, mikä merkitsee osakustannusarvon ottamista maksun määräämisen perusteeksi. Samoin oletettiin, että kunnallishallinnossa noudatetaan sellaista kustannusvastaavuuden periaatetta, joka johtaa vain todellisia kustannuksia vastaaviin maksuihin asiakirjan antamisesta.

Sekä voimassa olevan alemman asteisen lainsäädännön kartoitus että eräät oikeuskäytännössä ja ylimpien laillisuusvalvojien kanteluasioissa yksittäistapauksina esiin tulleet esimerkit samoin kuin julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanon seurannan osana tehdyt selvitykset osoittavat, että maksuja koskeva lainsäädäntö ei ole kyennyt toteuttamaan julkisuuslainsäädännön tavoitteita toivotulla tavalla. Tämän vuoksi nykyistä tarkempien erityissäännösten ottaminen julkisuuslakiin näyttää olevan välttämätöntä. Säännösten sijoittamista julkisuuslakiin puoltaa muun ohella se, että julkisuuslain soveltamisala on kattavampi kuin maksuja julkishallinnossa keskeisesti määrittelevien valtion maksuperustelain ja kuntalain.

Ehdotetussa pykälässä olisi kuusi momenttia. Ehdotetussa 1 momentissa määriteltäisiin pykälän soveltamisalan ja sen suhde muihin maksuja ja niiden perusteita sekä maksujen määrittelyä koskeviin säännöksiin. Pykälän 2 momentissa puolestaan määriteltäisiin ne tilanteet, joissa tiedon antaminen julkisuuslain nojalla olisi aina maksutonta. Ehdotetussa 3 momentissa määriteltäisiin maksun perusteet niissä tapauksissa, joissa tiedon antaminen ei olisi maksutonta. Säännösehdotus myös antaisi oikeuden määrittellä kiinteä maksu eri tyyppisiä tilanteita varten. Ehdotettu 4 momentti puolestaan erityissäännöksenä määritteli, mitä kustannuksia voidaan ottaa valtionhallinnossa huomioon tavanomaisessa tietojen antamisessa ja milloin näissä tilanteissa tietoja annettaisiin maksuja perimättä. Nykyisessä lainsäädännössä ei ole yleisiä säännöksiä siitä, millaisia maksuperusteita sovelletaan silloin, kun kysymys on sellaisesta julkisuuslaissa tarkoitetusta viranomaisesta, johon ei sovelleta valtion maksuperustelakia tai kuntalakia. Tämän vuoksi pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi asiasta säännös. Pykälän 6 momenttiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka avulla voitaisiin osaltaan panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen hyväksikäytöstä.

Ehdotettu *1 momentti* ilmaisi pykälän soveltamisalan. Tiedonsaanti viranomaisen julkisesta asiakirjasta on perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan perusoikeus. Tämän vuoksi pykälään on otettu erityissäännökset niitä tilanteita varten, joissa tietoja annetaan viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta. Erityissäännökset olisivat pykälän 2 – 4 momentissa.

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. Tämän mukaisesti julkisuuslain 10 §:ssä säädetään, että tieto asiakirjan julkisesta osasta on annettava, jos se käy päinsä ilman asiakirjan salassa pidettävien tietojen paljastumista.

Ehdotuksen mukaan tiedon antamisesta julkisuuslain nojalla viranomaisen asiakirjasta perittävistä maksuista olisi muutoin voimassa, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1999) säädetään tai kuntalaisissa (365/1995) säädetyllä tavalla määrätään, jollei laissa toisin säädetä.

Ehdotettu säännös merkitsee, että muussa kuin yleiseen perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen perustuvaan tiedonsaantioikeuteen tiedon antamisessa viranomaisten asiakirjasta sovellettaisiin yleisiä maksuperusteita. Julkisuuslain erityissääntelyn ulkopuolelle jäisi siten maksut niissä tilanteissa, joissa viranomaisen luovuttaa salassa pidettäviä tietoja julkisuuslain 26 – 30 §:n mukaisesti taikka joissa tietoaineistoja tuotetaan pyynnöstä (21 §). Salassa pidettäviä tietoja voidaan mainittujen säännösten mukaan luovuttaa toiselle kotimaiselle tai ulkomaan viranomaiselle (26, 29 – 30 §) sekä tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai viranomaisen selvitystehtäviä varten (28 §). Arkistoon siirretyistä salassa pidettävistä asiakirjoista tietoja voidaan antaa paitsi tutkimusta varten, myös muuhunkin hyväksyttävään tarkoitukseen (27 §). Maksu määräytyisi näissä tilanteissa muiden säännösten tai hin nojalla annetun määräyksen mukaisesti. Myös asianomaisen tiedonsaantioikeuteen (11 §) ja asianomaista koskevien asiakirjaan sisältyvien tietojen antamiseen sovellettaisiin maksuperusteita ja maksujen määräämistä koskevia yleisiä säännöksiä, jollei tietojen antaminen täytä ehdotetuissa 2 ja 3 momentissa säädettäviä edellytyksiä.



Asianosaisen tiedonsaantioikeuden kannalta on kuitenkin merkityksellistä, että ehdotetun 4 momentin mukaan maksua ei kuitenkaan perittäisi maksuperustelain soveltamisalan piiriin kuuluvasta asianosaisjulkisuuden perusteella tapahtuvasta tietojen saannista, jos asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta- ja kuulemisvelvoitteen piiriin.

Valtion maksuperustelain mukaan maksuperusteet ovat erilaisia sen mukaan, onko kysymys julkisoikeudellisesta tai monopolisuoritteesta vai muusta suoritteesta. Kun kysymys on julkisoikeudellisesta suoritteesta tai monopolisuoritteesta, maksun perustana on omakustannusarvo. Muissa tilanteissa maksu määrätään liiketaloudellisin perustein. Siten esimerkiksi tietoaineistojen tuottamisesta pyynnöstä julkisuuslain 21 §:ssä säädetyllä tavalla voidaan periä maksu liiketaloudellisin perustein.

Valtion maksuperustelaki ei koske kunnallisia viranomaisia. Kunnallishallinnossa valtuusto päättää kuntalain 13 §:n mukaan kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Asiakirjoista perittävistä lunastuksista annetaan kuntalain 50 §:n mukaisesti määräykset valtuuston hyväksymässä kunnan hallintosäännössä. Kuntalain 50 §:ää ehdotetaan tässä yhteydessä muutettavaksi kuten jäljempänä tarkemmin ilmenee. Valtuustolla on kuntien itsehallinnon nojalla päätöksenteossaan laajempi liikkumavara kuin valtionhallinnon viranomaisilla. Kunnallishallinnossa maksujen perusteita ei eräitä erityistilanteita lukuun ottamatta ole säännelty. Kuntakohtaiset erot ja välilliset kustannukset maksuissa on katsottu sallituiksi. Myös kunnissa on vakiintuneesti eri perustein katsottu, että maksujen tulisi noudattaa kustannusvastaavuuden periaatetta. Ehdotettu pykälä merkitsisi, että kunta ei ensinnäkään voisi määrätä maksulliseksi tiedon antamista julkisesta asiakirjasta ehdotetun 2 momentin osoittamissa tapauksissa. Ehdotettu pykälä rajoittaisi kunnan päätösvaltaa myös siltä osin, ettei asiakirjan antamisesta perittävä maksu voisi ylittää ehdotetun 3 momentin mukaan tiedon antamisesta kunnalle aiheutuvien kustannusten määrää.

Ehdotettu 1 momentti viittaa paitsi erikseen säädettyihin maksuperusteisiin, myös maksun määräämistä koskevaan toimivaltaan. Valtion maksuperustelain 3 luvussa määritellään toimivalta maksuista päätettäessä. Lain 8 §:ssä määritellään asetuksella säädettävät asiat ja ministeriön toimivalta, 9 §:ssä viranomaisen toimivalta ja 10 §:ssä erityisten virastojen (Eduskunnan, tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenten ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliat, valtioneuvoston tarkastusvirasto, oikeuskanslerinvirasto sekä Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos) toimivalta. Valtion maksuperustelain mukaisesti maksujen yleiset perusteet on annettava yleisinä normeina. Tämä koskee myös lain 10 §:ssä säädetyjä erityisiä virastoja.

Kuten edellä jo on todettu, toimivalta määritellä kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleiset perusteet ja asiakirjoista perittävät lunastukset on valtuustolla, jolloin valtuusto määrittelee vastaavasti myös kustannusvastaavuuden periaatteen mukaan määräytyvistä maksuista. Valtuusto voi kunnan toimialan rajoissa määrätä maksuperuste- ja lunastuspäätöksillä tai säännöllä myös toimivallasta ja perusteista maksun alentamisessa ja sen lykkäyksessä.

Pykälän 2 momentissa osoitettaisiin ne tilanteet, joissa tiedon antaminen julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta olisi maksutonta. Säännöstä pidetään tarpeellisena julkisuuslainsäädännön tavoitteiden vuoksi. Ehdotuksen mukaan maksua

ei saa periä tiedon antamisesta julkisesta asiakirjasta suullisesti tai antamalla se viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi, jos asiakirja on vaivatta yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun avulla tai automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla. Sanotuin edellytyksin maksutonta on myös viranomaisen hallussa olevan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla talletetun julkisen asiakirjan antaminen tiedon pyytäjälle sähköpostitse.

Tiedon antaminen asiakirjasta julkisuuslain nojalla suullisesti tai antamalla asiakirja viranomaisen luona tutustuttavaksi olisi siten yleensä maksutonta, kuten nykyisinkin. Siten ehdotus merkitsee kuitenkin maksullisuutta sellaisissa tilanteissa, joissa asiakirjan esille hakeminen vaatii viranomaisilta erityistoimenpiteitä. Antaminen viranomaisen luona jäljennettäväksi viittaa julkisuuslain 16 §:n 1 momenttia vastaavalla tavalla siihen, että asiakirjaa pyytänyt itse jäljentää asiakirjan tai sen osan omaan käyttöönsä.

Julkisuuslain keskeinen sääntelykohde on jokaisen oikeus saada tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta, mitä koskeva säännös on lain 9 §:n 1 momentissa. Ehdotettu 3 *momentti* koskisi tiedon saamista julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta silloin kuin tieto annetaan muulla kuin ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Säännös koskisi tiedon antamista perinteisenä paperikopiona tai tulosteena viranomaisten tietojärjestelmästä.

Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa se, että yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella annettavien asiakirjojen maksun määrittelemisessä noudatetaan asianmukaisia maksuperusteita. Tämän mukaisesti momentissa ehdotetaan säädettäväksi pääsääntönä, että maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta viranomaiselle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

Valtionhallinnossa pääsääntönä on omakustannusarvon noudattaminen maksuja määrättäessä. Kunnissa kunnanvaltuusto määrittelee maksujen perusteet ja valtuuston hyväksymässä hallintosäännössä määrätään asiakirjan lunastuksista, kuten edellä on todettu. Valtuustolla on päätöksenteossaan laajempi liikkumavara kuin valtionhallinnon viranomaisilla. Kunnallishallinnossa maksujen perusteita ei eritä erityistilanteita lukuun ottamatta ole säännelty. Vakiintuneesti on kuitenkin eri perustein katsottu, että maksujen tulisi noudattaa kustannusvastaavuuden periaatetta. Säännösehdotus merkitsee valtionhallinnossa omakustannusarvoperiaatteen ja kunnallishallinnossa kustannusvastaavuusperiaatteen noudattamista.

Ehdotetun momentin mukaan kokonaiskustannuksia vastaavaa maksua peritään, jollei ehdotetusta 4 momentista muuta johdu tai jollei tätä pienemmästä maksusta tai pienempään maksuun johtavasta maksuperusteesta taikka tiedon antamisen maksuttomuudesta säädetä laissa taikka määrätä kuntalaissa säädetyllä tavalla.

Säännös on tarpeen ehdotetussa muodossa valtionhallinnossa ja kunnallishallinnossa noudatettavien erilaisten sääntöjen vuoksi. Valtionhallinnossa sääntönä on, että kysymyksen ollessa maksullisesta suoritteesta maksu on perittävä, jollei toisin säädetä. Kunnanvaltuustolla on asiakirjan lunastuksesta perittäviä maksuja määrittellessään kunnan yleisen toimialan rajoissa harkintavaltaa myös kustannuksia

alhaisempien maksujen määrittelyyn. Ehdotetussa säännöksessä oleva viittaus lailla säätämiseen viittaa muissa laissa oleviin erityissäännöksiin.

Ehdotetun momentin mukaan kopion hinnoittelussa voitaisiin ehdotetun *3 momentin* mukaan soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa. Tämäkin säännös koskisi tilanteita, joissa kopio tai tuloste annetaan julkisesta asiakirjasta ja asiakirjan julkisesta osasta.

Kiinteätä maksua käytetään silloin, kun kysymys on samanlaatuisista suoritteista. Tiedon antamisessa julkisuuslain keskeisten tiedonsaantioikeuksien perusteella voi vaihdella muun muassa sen mukaan, kuinka paljon viranomaisen toimenpiteitä kopion antaminen asiakirjasta aiheuttaa. Vaikka yleisellä tasolla onkin kysymys samanlaatuisista suoritteista, eroakin tiedonsaantipyynnön toteuttamisessa on. Tämän vuoksi ehdotetaan, että kiinteä hinta voitaisiin asettaa erikseen tavanomaisia tiedonantotilanteita varten ja erikseen tavanomaista vaativimmille tietojenluovutuksille.

Kahdentasoisen maksun käyttöä puoltaisi tiedonpyytäjien välinen oikeudenmukaisuus. Kiinteän maksun suuruutta määrittäessä otetaan huomioon suoritteiden keskimääräiset kokonaiskustannukset. Siten tavanomaista enemmän kustannuksia viranomaisille aiheuttavien tietojenluovutusten sisällyttäminen kaikille samaan maksuun olisi omiaan nostamaan tavanomaistenkin luovutusten maksuja.

Ehdotuksen mukaan tavanomaisena tietojen antamisena pidettäisiin sellaisen asiakirjan kopion tai tulosteen antamista, joka on yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun avulla tai automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetystä rekisterin hakutoimintojen avulla ja joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävien osien poistaminen niiden vähäisen määrän vuoksi on vaivatonta.

Tavanomaisesta poikkeavissa tietojenluovutuksissa on kysymys tilanteista, joissa asian käsittely viranomaisissa, erityisesti tiedon esille haku ja salassa pidettävien tietojen poistaminen, vaatii työresursseja. Julkisuuslain tiedonsaantipyynnön käsittelyaikaa koskevat määräajat asettavat erityisvaatimuksia ja voivat, etenkin laajan tietoaineiston kyseessä ollen, vaatia ylitöitä.

Ehdotettu *4 momentti* olisi erityissäännös, jossa määriteltäisiin, mitä kustannuksia voidaan ottaa valtionhallinnossa huomioon tavanomaisessa tietojen antamisessa ja milloin näissä tilanteissa tietoja annettaisiin maksuja perimättä. Kopioiden omakustannusarvon laskemiseen valtion maksuperustelain mukaisesti vaikuttaa olennaisesti se, miten suorite määritellään ja mitkä kustannukset otetaan mukaan. Kopioiden omakustannusarvoon voidaan lähtökohtaisesti sisällyttää materiaali- ja laitekustannusten lisäksi asiakirjan jäljentämisestä, hakemisesta, palauttamisesta sekä asiakirjan salassa pidettävien osien peittämisestä aiheutuvat kustannukset.

Ehdotuksen mukaan sen estämättä, mitä valtion maksuperustelaisissa säädetään, tavanomaisesta tietojen antamisesta perittävän maksun perusteeksi laskettavaan kustannuksiin ei valtion maksuperustelain (150/1999) 1 ja 10 §:ssä tarkoitettuja viranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Momentti koski vain valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Mainitun lain 1 §:n mukaan laki koskee valtion viranomaisia sekä tasavallan presidenttiä valtioneuvostossa tapahtuvan päätöksenteon osalta. Laki koskee myös tasavallan presidentin, eduskunnan, valtiontilintarkastajain ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa samoin kuin valtionalouden tarkastusvirastoa. Lain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisiä virastoja ja laitoksia ovat myös muun muassa Suomen Pankki ja kansaneläkelaitos. Säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät siten kunnalliset viranomaiset, valtion liikelaitokset sekä julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettut yhteisöt, jotka käyttävät julkista valtaa.

Ehdotuksen mukaan tavanomaisen tietojen antamisesta perittävän maksun perustaksi laskettaviin kustannuksiin voitaisiin valtion maksuperustelakia sovellettaessa jättää lukematta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvat kustannukset. Tätä voidaan pitää tiedonsaantioikeuksien luonteen ja viranomaisten lakisääteisten velvoitteiden vuoksi perusteltuna helposti yksilöitävissä ja löydettävissä olevien kokonaan julkisten asiakirjojen ollessa kyseessä samoin kuin silloin, kun salassa pidettävät osat ovat vaivattomasti poistettavissa.

Ehdotetun momentin mukaan maksu jätetään kokonaan perimättä, jos kysymys on asiakirjasta, jos pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvontakuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin.

Julkisuuslailla pyritään luomaan hallintokulttuuri, jossa viranomaiset aktiivisesti edistävät oikeutta tiedonsaantiin. Viranomaisella on lain mukaan velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa, tiedottaa ja käyttää tehokkaita keinoja informaation saatavuuden varmistamiseksi (20 §) sekä pitää jatkuvasti saatavilla informaatiota tärkeistä valmisteluasioista (19 §). Viranomaisten velvollisuus edistää tiedonsaantia koskee velvollisuutta tuottaa ja jakaa yleistä tietoa viranomaisen toiminnasta kuin huolehtia neuvonnasta. Julkisuuslaissa säädetyistä viestintävelvoitteista on annettu asetuksella tarkempia valtionhallintoa koskevia säännöksiä (230/2002) sekä valtioneuvoston kanslian suosituksia.

Viranomaisen neuvontavelvoitteesta on yleisiä säännöksiä myös hallintolaissa (434/2003). Lain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on hallintolain mukaan maksutonta. Kuulemisvelvoitteesta on säännöksiä hallintolain 34 §:ssä.

Julkisuuslaissa on omaksuttu laaja viranomaisen käsite, mistä seuraa, että lain soveltamisalan piiriin kuuluu sellaisiakin viranomaisia, joihin ei sovelleta sen enempää valtion maksuperustelakia kuin kuntalakiakaan. Jollei erityislainsäädäntöä ole, jää epäselväksi, minkälaisia maksuperusteita tällaisiin viranomaisiin sovelletaan, minkä vuoksi pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi asiasta nimenomainen säännös. Ehdotuksen mukaan sellaiset julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettut viranomaiset, joita kuntalaki tai valtion maksuperustelaki ei koske, voivat soveltaa valtion maksuperustelaissa säädetyjä maksuperusteita määritellensä maksuja annettaessa tietoja muusta kuin julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta, jollei toisin säädetä.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin viranomaisten velvollisuudesta määritellä 2 momentissa tarkoitetut maksut etukäteen ja velvollisuudesta julkistaa ne myös yleisessä tietoverkossa. Momentti liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen hyväksikäytöstä, jonka 8 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat maksut on määriteltävä etukäteen ja julkistettava, mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa.

### **7.1.2. Laki kuntalain 50 §:n muuttamisesta**

Kuntalainsäädännössä ei ole yleistä kunnallisten maksujen perusteita koskevaa sääntelyä. Kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen perusteista päättää kuntalain 13 §:n 4 kohdan mukaan valtuusto. Kuntalain 50 §:n 1 momentin mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset asiakirjoista perittävistä lunastuksista.

Kuntalain 13 §:n 4 kohdan ja 50 §:n 10 kohdan säännöksiä katsotaan lähtevän siitä, että maksun kattona on lähtökohtaisesti kustannusvastaavuusperiaatteen mukaan määräytyvä hinta, vaikkei kuntalaki sitä suoraan säädäkään. Tämä ilmenee Suomen Kuntaliiton suosituksista sekä kirjallisuudesta samoin kuin oikeuskäytännöstä.

Julkisuuslain täytäntöönpanon seurantaan liittyvässä selvityksen mukaan näyttää ilmeiseltä, että maksut ja niiden perusteet voivat vaihdella eri kunnissa.

Lakiehdotuksen mukaan kuntalain 50 §:n 10 kohtaa täsmennettäisiin siten, että siihen otettaisiin viittaus julkisuuslakiin. Siten kunnassa julkisuuslain nojalla perittävistä maksuista päätettäessä tulisi noudattaa kustannusvastaavuuden periaatetta. Kunta voi kuitenkin päättää sitä pienemmästä maksusta ja lunastuksesta.

### **7.2. Voimaantulo**

Kuten aikaisemmin jo on todettu, työryhmän ehdotukset on tarkoitus sisällyttää vuoden 2004 aikana eduskunnalle annettavaan hallituksen esitykseen julkisuuslain tarkistamisesta. Maksujen muuttamiseen uudistuksen mukaisiksi on varattava riittävä siirtymäaika sen varmistamiseksi, että alemmanasteiset säännökset ja määräykset voidaan muuttaa. Työryhmän käsityksen mukaan vuoden siirtymäaikaa voidaan pitää riittävänä.

### **7.3. Säättämjärjestys**

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Työryhmän ehdotukset eivät merkitse kunnille uusia tehtäviä. Maksuttomasta tiedon antamisesta ja kustannusvastaavuuden periaatteen käyttöön ottamisesta säättäminen julkisuuslain 34 §:n säännöksissä eivät vaikuta kuntien oikeuteen päättää taloudestaan kunnallista itsehallintoa vaarantavalla tavalla. Yleisessä tiedonsaantioikeudessa samoin kuin asianosaisjulkisuudessa ja oikeudessa saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta on kysymys perustuslain takaamasta perusoikeudesta. Hallinnon yleiset periaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate, merkitsevät jo nykyisin sitä, ettei kunnilla ole oikeutta määritellä asiakirjakopioista perittävää lunastusmaksua ottamatta huomioon sen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

## 7.4. Lakiehdotukset

### 1.

**L a k i**  
**viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain**  
**muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21 päivänä toukokuuta 1999 annetun lain (621/1999) 34 §:ää seuraavasti:

34 §

*Maksut*

Määriteltäessä maksuja, joita peritään tiedon antamisesta viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta tässä laissa säädetyllä tavalla, noudatetaan, mitä 2 – 4 momentissa säädetään. Tiedon antamisesta viranomaisen asiakirjasta perittävistä maksuista on muutoin voimassa, mitä valtion maksuperustelaisissa (150/1999) säädetään tai kuntalaisissa (365/1995) säädetyllä tavalla määrätään, jollei laissa toisin säädetä.

Tiedon antaminen suullisesti viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai antamalla se viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi on maksutonta, jos asiakirja on vaivatta yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun avulla tai automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla. Sanotuin edellytyksin maksutonta on myös viranomaisen hallussa olevan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla talletetun julkisen asiakirjan antaminen tiedon pyytäjälle sähköpostitse.

Tiedon antamisesta muulla kuin 2 momentissa tarkoitetuilla tavoilla julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei 4 momentista muuta johdu tai jollei tätä pienemmstä maksusta tai pienempään maksuun johtavasta maksuperusteesta taikka tiedon antamisen maksuttomuudesta säädetä laissa taikka määrätä kuntalaisissa säädetyllä tavalla. Julkisen asiakirjan tai asiakirjan julkisen osan kopion tai tulosteen hinnoittelussa voidaan soveltaa sivukohtaista tai muuta yksikkökohtaista keskihintaa, joka voi olla eri suuruinen tavanomaiselle ja siitä poikkeavalle tietojen antamiselle asiakirjasta. Tavanomaisena tietojen antamisena pidetään sellaisen asiakirjan kopion tai tulosteen antamista, joka on yksilöitävissä ja löydettävissä viranomaisen käytössä olevan asiakirjaluokittelun avulla taikka automaattisen tietojenkäsittelyn avulla

ylläpidetystä rekisteristä sen hakutoimintojen avulla ja joka on kokonaan julkinen tai josta salassa pidettävien osien poistaminen on vaivatonta.

Sen estämättä, mitä valtion maksuperustelaisissa säädetään, tavanomaisesta tietojen antamisesta perittävän maksun perusteeksi laskettaviin kustannuksiin ei valtion maksuperustelain (150/1999) 1 ja 10 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten maksuja määriteltäessä lueta asiakirjan esille hakemisesta ja salassa pidettävien osien poistamisesta aiheutuvia kustannuksia. Maksu jätetään kokonaan perimättä, jos pyydetyn asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen neuvonta- kuulemis- tai tiedotusvelvoitteen piiriin.

Sellaiset tämän lain 4 §:ssä tarkoitetut viranomaiset, joita kuntalaki tai valtion maksuperustelaki ei koske, voivat soveltaa valtion maksuperustelaisissa säädettyjä maksuperusteita määriteltäessä tietojen antamisesta tämän lain nojalla muusta kuin julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta, jollei toisin säädetä.

Tämän lain 4 §:ssä tarkoitettujen viranomaisten on määriteltävä ennakolta tietojen antamisesta viranomaisen julkisesta asiakirjasta tai asiakirjan julkisesta osasta perittävät maksut ja julkaistava ne yleisessä tietoverkossa, jollei julkaisemista ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

---

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ . Maksuja koskevat asetukset, päätökset ja säännöt on saatettava tämän lain mukaisiksi vuoden kuluessa lain voimaan tulosta.



2.

**L a k i****kuntalain 50 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 17 päivänä maaliskuuta 1995 annetun kuntalain (365/1995) 50 §:ää seuraavasti:

## 50 §

*Hallintosäätö*

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, missä annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

-----  
10) asiakirjoista perittävistä lunastuksista sekä tiedon antamisesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyllä tavalla perittävistä maksuista ottaen huomioon, mitä mainitun lain 34 §:n 1 - 3 ja 6 momentissa säädetään;  
-----

\_\_\_\_\_

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 20 .

Liite:

Helsingin kaupungin kaupunginvaltuuston päätös asiakirjoista perittävistä lunastuksista; ote pöytäkirjasta

-----

357 §

**KAUPUNGIN ASIAKIRJOISTA PERITTÄVIEN LUNASTUSTEN JA LÄHETTÄMISMAKSUJEN TARKISTAMINEN EURON KÄYTTÖÖN SIIRRYTTÄESSÄ**

Khs 2001-2763

Esityslistan asia Kj/4

Kaupunginvaltuusto päätti kaupunginhallituksen ehdotuksen mukaisesti vahvistaa seuraavat perusteet, joiden mukaan asiakirjoista on suoritettava kaupungille lunastusta ja lähettämismaksuja:

1 § Kaupungin viranomaiset, joiden lunastusten perimisoikeudesta ja -tavasta ei ole erikseen säädetty tai määrätty, perivät antimistaan toimituskirjoista lunastusta kaupungille tässä päätöksessä määrättyjen perusteiden mukaan.

2 § Pöytäkirjanote ja asiakirjajäljennös, joka valmistetaan kirjoittaen,

– kultakin sivulta 3 €.

Kirjoittaen valmistetun pöytäkirjanotteen tai asiakirjajäljennöksen sivuksi lasketaan jokainen alkava, korkeintaan A4-kokoinen sivu, joka on kirjoitettu viranomaisen yleisesti käyttämää konekirjoitustapaa noudattaen.

Pöytäkirjanote tai asiakirjajäljennös, joka valmistetaan tietojärjestelmää tai valo kopiokonetta hyväksi käyttäen,

– kultakin sivulta 1 €.

Jäljennöksestä suoritettavaan lunastukseen sisältyy jäljennöksen oikeaksi todistaminen.

Mikäli pöytäkirjanotteeseen tai muuhun asiakirjaan liittyy kartta, joka tätä tarkoitusta varten on erikseen valmistettava, peritään lunastuksena tältä osin todelliset valmistamiskustannukset.

- 3 § Todistus
- Todistus kaupungilla vakuutena olevien pantti-kirjojen tai osakkeiden luovuttamisesta muulle kuin velalliselle 8,50 €.
  - Muu pyynnöstä annettava todistus 4 €.
  - Muu pyynnöstä annettava todistus, jossa edellyttään katselmuksen tai tarkastuksen suorittamista 20 €.
- 4 § Ellei asiakirjan antamisvuotta ole ilmoitettu, peritään jokaiselta tarkastettavalta lisävuodelta 2 €, kuitenkin enintään 10 €.
- 5 § Asiakirjoja postitse lähetettäessä peritään jokaiselta lähetykseltä postimaksun lisäksi 3,50 €, ei kuitenkaan niissä tapauksissa, joissa asiakirjasta ei jäljempänä olevien määräysten mukaan peritä lunastusta.
- 6 § Lunastusta ei peritä
- 1 kaupungin omilta lauta- ja johtokunnilta sekä virastoilta ja laitoksilta,
  - 2 toimituskirjasta, jolla viranomaisen päätös annetaan asianomaiselle tiedoksi,
  - 3 asianomaista koskevasta työ- ja palvelutodistuksesta eikä myöskään kaupungin palveluksessa olevan pyytämästä, häntä koskevasta henkilökortin otteesta,
  - 4 asiakirjasta, joka annetaan oikeuden valvomista varten sille, jolta puuttuu varoja lunastuksen suorittamiseen,
  - 5 asiakirjasta, jota tarvitaan kaupungin virasta tai työsuhteesta johtuvan eläkkeen tai muun edun hakemista varten,
  - 6 rakentamista tai muuta maankäyttö- ja rakennuslaissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettua toimenpidettä koskevasta lupapäätöksestä ja vastaavan työnjohtajan

hyväksymistodistuksesta, kun päätös tai todistus annetaan hakijalle.

7 § Kunkin toimituskirjan ensisivulle on kirjoitettava sen nimi, jolle toimituskirja kirjoitetaan, sekä lunastuksen määrä tai että toimituskirja on annettu lunastuksetta.

Jos asiakirjaan kirjoitetaan todistus, josta on suoritettava lunastusta, on tämä merkittävä todistukseen.

8 § Kaupunginhallitus antaa tarvittaessa tarkemmat ohjeet lunastuksen perimisessä noudatettavasta menettelystä.

Samalla kaupunginvaltuusto päätti, että tämä päätös tulee voimaan 1.1.2002 ja sillä kumotaan kaupunginvaltuuston 14.2.1996 tekemä päätös. Tätä päätöstä on noudatettava, ellei muuta ole säädetty tai määrätty.

358 §

**OIKEAKSI TODISTAMATTOMISTA JÄLJENNÖKSISTÄ  
KAUPUNGILLE PERITTÄVIEN MAKSUJEN TARKISTAMINEN  
EURON KÄYTTÖÖN SIIRRYTTÄESSÄ**

Khs 2001-2764

Esityslistan asia Kj/5

Kaupunginvaltuusto päätti kaupunginhallituksen ehdotuksen mukaisesti vahvistaa seuraavan taksan:

Oikeaksi todistamattomista jäljennöksistä Helsingin kaupungille perittävät maksut:

Siirtokopio sähköstaattinen kopio, lämpökopio, valokopio ja faksi enintään standardikokoa A4 tai A3

kolme ensimmäistä sivua maksutta kultakin seuraavalta sivulta	0,50 €
--	--------

Mikrofilmijälleensuurennos

standardikokoa A4

paperikopio	1,20 €
kuultopaperi	4,35 €
muovikuulto	7,55 €

standardikokoa A3

paperikopio	1,35 €
kuultopaperi	5,70 €

muovikuulto	10,25 €
standardikokoa A2	
paperikopio	1,50 €
kuultopaperi	7,25 €
muovikuulto	12,95 €
standardikokoa A1	
paperikopio	3,35 €
kuultopaperi	10,45 €
muovikuulto	18,50 €

Muista kuin edellä mainituista jäljennöksistä peritään asianomaisen viranomaisen määräämä jäljennöksen tuottamista kaupungille aiheutuvien työ-, kone-, ja muiden kustannusten yhteismäärä eli suoritteiden omakustannusarvoa vastaava maksu.

Kaupungin lauta- ja johtokunnat sekä virastot ja laitokset ovat virka-asioissa vapaat edellä määrättyjen maksujen suorittamisesta.

Kaupunginhallitus antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä tämän päätöksen soveltamisesta.

Samalla kaupunginvaltuusto päätti, että taksa tulee voimaan 1.1.2002 ja sillä kumotaan kaupunginvaltuuston 14.2.1996 oikeiksi todistamattomista jäljennöksistä kaupungille perittävistä maksuista tekemä päätös. Tätä päätöstä on noudatettava, ellei muuta ole säädetty tai määrätty.

-----

