



19.05.2020

Antti Helin
JulkICT

7. Maksuja koskeva sääntely - tiedot, jotka voidaan asettaa saataville maksullisesti

1 Mahdollisuus periä maksuja direktiivissä

Maksuttomuus on direktiivin 6 artiklan 1 kohdan 1 kappaleen pohjalta pääsääntö, josta poikkeamiseen on oltava direktiivissä säädetty peruste. Maksuttomia tietoja on käsitelty erillisessä muistiossa.

Samanaikaisesti direktiivin 6 artiklan 1 kohdan toisen kappaleen mukaan tietyt asiakirjan uudelleenhyödynnettäväksi asettamisen kustannukset eli **marginaalikustannukset** voidaan kuitenkin periä.

Tilikauden mukaan määräytyvää tuloa saavat periä 6 artiklan 2 kohdan mukaan

- julkisen sektorin elimet, joiden on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista (a alakohta),
- kirjastot, museot ja arkistot (b alakohta), ja
- julkiset yritykset (c alakohta).

Direktiivin 6 artiklan 4-5 kohdissa määritellään, että asianmukaisena tilikautena saadut tuotot eivät saa ylittää tietyistä, luetelluista toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia lisättynä kohtuullisella tuotolla¹.

Käytännössä kyse on tilikausittaisten kustannusten, lisättynä kohtuullisella tuotolla, jakautumisesta tietojen luovuttamisen suoritteille niistä perittäviksi maksuiksi.

Tilikauden kokonaistuloista on mahdollista erotella kolme osaa:

- A. keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä, jakelusta ja tietojen varastoinnista aiheutuvat kustannukset, sekä henkilötietojen anonymisoinnista ja kaupallisesti luottamuksellisten tietojen suojaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.
- B. asiakirjojen säilyttämisestä ja oikeuksien selvittämisestä aiheutuvat kustannukset.
- C. investoinneille saatava kohtuullinen tuotto.

¹ "Kohtuullinen tuotto" on määritelty 2 artiklan 1 kohdan 16 alakohdassa korvattavista kustannuksista laskettavaksi osuudeksi, joka on enintään viisi prosenttiyksikköä korkeampi kuin Euroopan keskuspankin kiinteä korko.

Näistä A ja C voivat sisältyä kaikkien 6 artiklan 2 kohdassa lueteltujen toimijoiden keräämiin maksuihin. Näistä B voidaan lisätä maksujen enimmäismäärään vain, kun kyseessä ovat kirjastot, arkistot ja museot.

Alla olevassa taulukossa on tarkemmin eritelty tietoaineistojen ja kustannus- tai maksumahdollisuuksien yhdistelmiä. Lähtökohtana on direktiivissä määritelty vähimmäistaso, tai maksujen tapauksessa ennemminkin enimmäistaso.

Tiedon luovuttaja	Tietoaineisto	Kustannukset, jotka voidaan periä	Direktiivin kohta
Julkisen sektorin elin, jonka on tuotettava tuloja kattaakseen huomattavan osan julkisen tehtävänsä hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista	Arvokkaat tietoaineistot	Maksuton	14 art. 1 kohta a alakohta
	Tutkimustieto	Maksuton	6 art. 6 kohta b alakohta
	Muu tieto	Kustannukset ja kohtuullinen tuotto (A+C)	6 art. 4 kohta
Kirjastot, ml. korkeakoulujen kirjastot, museot ja arkistot	Arvokkaat tietoaineistot	Kustannukset, ml. säilyttämis- ja selvittämiskustannukset, ja kohtuullinen tuotto (A+B+C)	6 art. 6 kohta a alakohta; 14 art. 4 kohta
	Tutkimustieto	Maksuton	6 art. 6 kohta b alakohta
	Muu tieto	Kustannukset, ml. säilyttämis- ja selvittämiskustannukset, ja kohtuullinen tuotto (A+B+C)	6 art. 5 kohta
Julkisen sektorin elin, muu kuin edellä	Arvokkaat tietoaineistot	Maksuton	14 art. 1 kohta a alakohta
	Tutkimustieto	Maksuton	6 art. 6 kohta b alakohta
	Muu tieto	Marginaalikustannukset	6 art. 1 kohta
Julkiset yritykset	Arvokkaat tietoaineistot	Maksuton	6 art. 6 kohta a alakohta
	Tutkimustieto	Maksuton	6 art. 6 kohta b alakohta
	Muu tieto	Kustannukset ja kohtuullinen tuotto (A+C)	6 art. 4. kohta

2 Tiedon antamisesta perittävät maksut kansallisessa sääntelyssä

Tiedon antamisesta perittävistä maksuista on olemassa kansallista sääntelyä ainakin seuraavissa laeissa:

- julkisuuslaki, kun kyse on tietopyynnöstä, johon sovelletaan julkisuuslakia.
- valtion maksuperustelaki, kun kyse on tietopyynnöstä tai –palvelusta, jossa suoritteiden tuottaa valtion viranomaisen.
- kuntalaki, kun kyse on tietopyynnöstä kunnalle, eikä julkisuuslaki tule kyseeseen.
- sektorikohtaiset erityislait, joissa on tyypillisesti säädetty vallasta antaa maksuista tarkemmin määräävä asetus, joka on annettu tyypillisesti erityislain lisäksi julkisuuslain ja valtion maksuperustelain nojalla.

2.1 Julkisuuslaki

Julkisuuslain 34 §:ssä on kolme erilaista tietopyynnön maksullisuuden lajia:

- maksuton (34 § 1 mom. 1-5 kohdat)
- tiedon hakemisesta aiheutuneet kustannukset (34 § 2 mom.)
- tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuneet kustannukset (34 § 3 mom.).

Direktiivissä käytettyä **marginaalikustannusten** käsitettä ei käytetä julkisuuslaissa sellaisenaan. Aiempien direktiivien kohdalla on kansallisesti todettu, etteivät direktiivit ole edellyttäneet muutoksia kansallisesti, vaan 34 § on katsottu riittäväksi. Vuonna 2005 julkisuuslain 34 §:n mukainen sääntely oli vielä maksuperustelaissa, mutta vireillä oli jo esitys sen siirtämiseksi julkisuuslakiin.

Julkisuuslain 34 §:n 2 momentin mukaan tiedon hakemisesta aiheutuneet kustannukset voidaan periä julkisuuslain 34 §:n 1 momentin 1-4 kohdan mukaisissa tilanteissa silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, joka ei ole tavanomaisin toimin löydettävissä asiakirjarekisteristä.

Julkisuuslain 34 §:n 3 momentissa määritellään perittäväksi maksu, joka vastaa ”tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää”. Momentin mukaan maksu määrätään siten kuin kuntalaissa tai valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa tarkoitetusta suoritteesta säädetään (näistä lisää myöhemmin).

Tämä maksu peritään silloin, kun asiakirja annetaan julkisuuslain 9 §:n² tai 11 §:n³ mukaisessa tilanteessa, eikä 34 §:n 1 momentin perusteella tiedon antaminen ole maksutonta, eikä siitä peritä 34 §:n 2 momentin nojalla vain tiedon hakemisesta aiheutuneita kustannuksia.

Julkisuuslain 34 §:n 4 momentin mukaan 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa voidaan soveltaa yksikkökohtaista keskihintaa, joka on voitu määrittellä erikseen ns. tavanomaisille ja ns. erityisiä toimenpiteitä vaativille pyynnöille. Tarkoituksena on ollut vähentää maksujen määrittelystä aiheutuvaa työtä ja epävarmuutta sallimalla keskihintojen käyttäminen silloin, kun kyse on samantyyppisistä suoritteista. Pyyntö on kuitenkin jaettu kahteen kategoriaan, jotta tavanomaisten tietopyyntöjen tekijät eivät joutuisi epäoikeudenmukaisesti korvaamaan monimutkaisempien tietopyyntöjen käsittelyn kustannuksia (HE 20/2005, s. 19).

Direktiivissä ei ole nyt eikä aikaisemminkaan mainittu mahdollisuutta tällaisen keskihinnan käyttämiseen, vaan kyse on ollut nimenomaan pyynnöstä aiheutuvista marginaalikustannuksista, mutta tämä ei ole aiheuttanut muutoksia direktiivin 2013/37 toimeenpanon yhteydessä.

Julkisuuslain 34 §:n 3 momentin ”tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää” voidaan siis aiempiin implementointeihin nojautuen pitää marginaalikustannuksia vastaavana käsitteenä. 34 §:n 2 momentin ”tiedon hakemisesta aiheutuneita kustannuksia” voidaan puolestaan pitää marginaalikustannuksia pienempinä kustannuksina.

Yhteenvetona tiedon antamisesta perittävät kustannukset olisivat siis, julkisuuslain tullessa tietopyyntöön sovellettavaksi, direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti marginaalikustannuksia vastaava tai sitä pienempi määrä.

2.1.1 Maksuista tiedottaminen ja läpinäkyvyys

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan, kun kyse on asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevista vakiomaksuista, kaikki sovellettavat ehdot ja maksujen

² Pyydetään tieto julkisesta asiakirjasta

³ Pyydetään tieto ns. asianosaisjulkisesta asiakirjasta

tosiasiallinen määrä, maksujen laskentaperusteet mukaan luettuina, on vahvistettava etukäteen ja julkistettava, silloin kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, sähköisessä muodossa.

Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaan, kun kyse on muista kuin 1 kohdassa tarkoitetuista uudelleenkäyttöä koskevista maksuista, näitä maksuja määritettäessä huomioon otettavat seikat on ilmoitettava heti aluksi. Kyseisten asiakirjojen haltijan on pyydettyä ilmoitettava myös, miten maksut on laskettu tietyn uudelleenkäyttöä koskevan pyynnön yhteydessä.

Julkisuuslain 34 §:n 5 momentin mukaan viranomaisten on määriteltävä ennakolta kopion ja tulosten antamisesta 3 momentissa tarkoitetuissa tilan-eissa perittävät maksut ja julkaistava ne yleisessä tietoverkossa, jollei julkaisemista ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana.

Tämä koskee vain pykälän 3 momentissa tarkoitettuja tilanteita eikä 2 momentissa tarkoitettuja tilanteita, mutta 2 momentissa, kun kyse on nimenomaan hakemisesta aiheutuneista kustannuksista, ei kyse ole direktiivin tarkoittamista ”vakiomaksuista”.

2.2 Valtion maksuperustelaki

Valtion maksuperustelaki ei koske pelkästään tietopyyntöjä, vaan se koskee kaikenlaisia valtion viranomaisten toimittamia suoritteita.

Maksuperustelakia sovelletaan sen 1 §:n 4 momentin mukaan valtion viranomaisiin, mutta ei valtion liikelaitoksiin eikä rahastoihin, eikä virastoihin tai laitoksiin, joiden maksullinen toiminta on ennen lain voimaantuloa järjestetty lailla liikeperiaatteiden mukaiseksi. Valtion maksuperustelain soveltamisala on tältä osin siis kapeampi kuin julkisuuslain.

Maksuperustelaki voisi esimerkiksi tulla sovellettavaksi tilanteessa, jossa valtion viranomaisen on laatinut yksityisen lukuun asiakirjan, mutta joka viranomaisella on oikeus maksua vastaan luovuttaa kenelle tahansa pyytäjälle, eli alkuperäisen toimeksiannon tehneelle yksityisellä osapuolella ei ole yksinoikeutta asiakirjaan, eikä tiedon saatavuutta ole direktiivissä mainituilla tavoilla rajoitettu. Koska asiakirja on laadittu yksityisen lukuun, se ei ole julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan viranomaisen asiakirja, eikä julkisuuslaki tule pyyntöön sovellettavaksi.

Maksuperustelaisissa on määritelty julkisoikeudelliset (6 §) ja muut suoritteet (7 §) sekä se, miten niiden hintojen on määräydyttävä. Edellisten on perustuttava ns. **omakustannusarvoon** ja jälkimmäisten hinnoista päätetään **liiketaloudellisin perustein**.

Omakustannusarvo on käsitteenä lähellä direktiivin marginaalikustannusten määritelmää. Omakustannuksiin kuitenkin luetaan ns. marginaalikustannusten lisäksi suoritteiden osuus hallinto-, toimitila-, ja pääomakustannuksista sekä muista yhteiskustannuksista. Tällaisia kustannuksia ei ole mainittu direktiivissä. On kuitenkin huomioitava, että aiempien notifiointien yhteydessä omakustannusarvon, niin kuin se on määritelty julkisuuslain 34 §:n 3 momentin kautta maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa, on katsottu täyttäneen direktiivin edellytyksen korkeintaan marginaalikustannusten perimisestä.

Liiketaloudellinen peruste on sekin lähellä direktiivin käsitettä kustannuksista ja kohtuullisesta tuotosta, mutta kohtuullista tuottoa ei ole maksuperuste-

laissa tai sen esitöissä (HE 176/1991) määritelty samalla tarkkuudella kuin direktiivissä. Lisäksi direktiivin kaltaista määritelmää, jossa tuottoja ja kustannuksia sekä kohtuullista tuottoa arvioidaan tilikausittain, ei ole.

Tiedon antamisesta maksuperustelain nojalla on siis todettava, että nimenomaan liiketaloudellisin perustein määrittyvien suoritteiden hinnat saattavat olla huomattavastikin direktiivissä määriteltyä ylärajaa suurempia. Omakustannusarvon kohdalla on lähinnä arvioitava, täyttääkö se varmuudella direktiivin marginaalikustannuksia koskevan vaatimuksen.

2.2.1 Maksuista tiedottaminen ja läpinäkyvyys

Maksuperustelain 11 a §:n 1 momentin mukaan maksun määrittämistä koskevasta tositteesta tai muusta asiakirjasta on käytävä ilmi säännökset, joihin maksu perustuu. Jos maksun määrittäminen perustuu julkisoikeudellisen suoritteiden osalta erityiseen laskelmaan, on laskelma liitettävä mukaan. Tämä koskee siis tilannetta, jossa maksu on jo määrätty, kun taas direktiivin 7 artiklan 1-2 kohtien mukaan maksut tai niitä määritettäessä huomioitavat seikat on ilmoitettava etukäteen.

2.3 Kuntalaki

Kuntiin sovelletaan julkisuuslakia, mutta kuntalaissa ei ole tarkemmin säännelty siitä, millä perusteilla maksut määräytyvät silloin kun kyse ei ole asiakirjan antamisesta julkisuuslain mukaisesti.

Kuntalain 14 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan valtuusto päättää palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Hinnat ovat 90 §:n mukaan osa kunnan hallintosääntöä ja sitä kautta julkisesti saatavilla.

2.4 Sektorikohtaiset erityislait

Alla on esitelty esimerkkinä joitakin erityislakeja tai maksuperustelain ja julkisuuslain nojalla annettuja asetuksia. Luettelo ei ole tyhjentävä.

2.4.1 Laki paikkatietoinfrastruktuurista

Laki paikkatietoinfrastruktuurista perustuu ns. INSPIRE-direktiiviin 2007/2/EY. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan paikkatietoaineistojen hakupalvelun käyttö on maksutonta. Lain 13 §:n 1 momentin mukaan paikkatietoaineistoja kuvaavan tiedon käyttö on myös maksutonta.

Muutoin paikkatietojen osalta on voimassa, mitä valtion maksuperustelaissa ja muussa laissa viranomaisten suoritteista perittävistä maksuista säädetään tai kuntalain nojalla päätetään (12 § 3 mom., 13 § 2 mom.).

2.4.2 Liikenne- ja viestintäministeriön asetukset Väyläviraston maksullisista suoritteista ja Liikenne- ja viestintäviraston liikennettä koskevista maksullisista suoritteista

Liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa Väyläviraston maksullisista suoritteista mainitaan esimerkiksi 3 §:n 1 momentin 8 kohdassa "valokopiot, telekopiot, sähköiset tallenteet ja muut jäljennökset sekä niiden lähettäminen, lukuun ottamatta 2 momentissa tarkoitettuja kopioita ja tulosteita". 2 momentissa viitataan julkisuuslain 34 §:ään, eli suljetaan kuitenkin 1 momentin 8 kohdan ulkopuolelle julkisuuslain mukaiset tietopyynnöt.

Asetuksessa Liikenne- ja viestintäviraston liikennettä koskevista maksullisista suoritteista on 6 §:n 2 momentin 5 kohdassa lueteltu valokopiot ja muut jäljennökset liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavana suoritteena. Asetuksen 6 §:n 3 momentissa viitataan jälleen julkisuuslain 34 §:ään.

3 Yhteenveto

Tietopyynnöistä ("kopioista, jäljennöksistä") perittävistä maksuista on sääntely direktiivissä eri näkökulmasta kuin kansallisesti. Direktiivissä erilaiset toimijat on jaettu eri kategorioihin ja eri tietoaaineistot on jaettu eri kategorioihin, ja sitten kategoriakohtaisesti on määritelty katto sille, kuinka suuria kustannuksia tietojen luovuttamisesta voidaan periä. Kansallinen sääntely sen sijaan perustuu yleislakeihin sekä toimialakohtaiseen erityissääntelyyn.

Selkeintä on, että *niin kauan kuin valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentin mukainen omakustannusarvon mukaan määritelty hinta katsotaan edelleen enintään direktiivin 6 artiklan 1 kohdan marginaalikustannuksia vastaavaksi hinnaksi*, voidaan kaikki julkisuuslain soveltamisalan mukaiset tietopyynnöt katsoa sellaisiksi, että direktiivi ei edellytä muutoksia kansalliseen sääntelyyn perittävien maksujen osalta.

Tällöin ulkopuolelle ja uutta sääntelyä vaativiksi jäävät kuitenkin julkisten yritysten tietojen antamisesta perittävät maksut.

Direktiivin täytäntöönpanon kannalta maksujen kohdalla olisi siis kartoitettava mahdollinen hallinnonalakohtainen erityislainsäädäntö, joka

- muodostaa poikkeuksen julkisuuslaista tai valtion maksuperustelaista, mitä tulee julkisten asiakirjojen antamiseen, tai
- joka koskee kaikkien tai tiettyjen julkisten yritysten tietojen antamisesta perittäviä maksuja.

Lisäksi maksujen määräytymisperusteiden läpinäkyvyyden osalta on vielä varmistettava, onko direktiivin täytäntöönpanon kannalta merkitystä sillä, että

- julkisuuslain 34 § 5 momentissa vakiomaksujen asettaminen esille ennalta voidaan jättää tekemättä, jos se on "ilmeisen tarpeetonta", kun tällaista poikkeusta ei ole mainittu direktiivin 7 artiklassa.
- valtion maksuperustelaissa maksujen määräytymisperusteet veloitetaan esittämään vasta jälkikäteen eikä ennalta, niin kuin 7 artiklassa on edellytetty. Tällä on merkitystä siinä tapauksessa, että erityislaillla on poikettu julkisuuslain soveltamisesta tai ainakin sen 34 § 5 momentissa olevasta maksujen esille asettamisen veloitteesta ja tuotu maksuperustelaki sovellettavaksi sen sijaan.