

31.8.2004

2252/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Matti Vartia

VALOKOPIOJÄLJENNÖSTEN HINNAN MÄÄRÄYTYMISPERUSTE JA ARVONLISÄVE- ROLLISUUS

1 KANTELU

A Keravan vankilan toverikunnan puolesta arvosteli 19.9.2002 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa vankilan perimien kopiomaksujen suuruutta ja sitä, että kopioinnista perittäviin maksuihin on sisällytetty arvonlisävero. A katsoi, että asiassa ei ole kyse arvonlisävelvollisuuden synnyttävästä liiketoiminnasta. Keravan vankilassa kopioiden hinnoittelu perustuu oikeusministeriön päätökseen liiketaloudellisten suoritteiden hinnoista

--

3 RATKAISU

3.1 Kopioiden hinnoittelu

Kirjeessä ei ole tarkemmin yksilöity sitä, mistä asiakirjoista otettavien kopioiden hinnoittelusta siinä kannellaan. Asiassa on siten osittain epäselvää, koskeeko kantelu kopioiden hinnoittelua tapauksissa, joissa kyse on kopion antamisesta vankilan hallussa olevasta asiakirjasta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) perusteella. Selvityksen mukaan Keravan vankilassa vanki saa kuitenkin ilmaiseksi kopiot häntä itseään koskevista asiakirjoista. Tämän johdosta keskityn kantelun käsittelyssä kopioiden hinnoitteluun niissä tapauksissa, joissa vanki pyytää vankilaa ottamaan kopion vangin hallussa olevasta asiakirjasta, eli hänen käyttäessään vankilaa "kopiopalveluna".

Oikeusohjeet

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuudesta sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Valtion maksuperustelain (maksuperustelaki) 4 §:ssä on säädetty suoritteiden maksullisuuden yleiset perusteet. Sen 1 momentin 2 kohdan mukaan pääsääntöisesti maksullisia ovat palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta. Pykälän 2 momentin mukaan suoritteeseen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena.

Maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteeseen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. (omakustannusarvo). Lain 7 §:n mukaan viranomaisen muiden kuin 6

§:ssä tarkoitettujen suoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein. Mikäli viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus edellä mainitun suoritteen tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteen omakustannusarvoa.

Maksuperustelain 8 §:n 2 momentin mukaan asianomainen ministeriö päättää, mitkä ministeriön ja hallinnonalan muiden viranomaisten suoritteet tai suoriteryhvät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvion perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Lain 9 §:n mukaan muissa kuin 8 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa toimivalta maksuja ja suoritteiden hinnoittelua koskevissa asioissa on asianomaisella viranomaisella.

Oikeusministeriö ja eräiden hallinnonalalla toimivien viranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun oikeusministeriön asetuksen (1159/2001, jäljempänä oikeusministeriön maksuasetus) 1 §:n mukaan asetuksessa säädetään mm. oikeusministeriön ja Rikosseuraamusviraston suoritteiden maksuista ja maksuperusteista ja se koskee myös vankeinhoitolaitoksen ja kriminaalihuoltolaitoksen suoritteita, jollei niistä erikseen muuta säädetä. Asetuksen 3 §:n mukaan oikeusministeriö ja muut asetuksen 1 §:ssä mainitut tämän hallinnonalan viranomaiset hinnoittelevat maksuperustelain 7 §:n mukaisesti muun muassa oikeaksi todistamattomat jäljennökset asiakirjoista sekä telekopiona tai sähköisessä muodossa toimitetut asiakirjajäljennökset.

Oikeusministeriö on 7.1.2002 antanut päätöksen (4371/01/2001), jossa määritellään eräiden liiketaloudellisten suoritteiden hinnat. Sen mukaan oikeaksi todistamattoman asiakirjajäljennöksen ensimmäinen sivun hinta 0,97 € (verollinen hinta 1,18 €/sivu) ja seuraavat sivut samasta asiakirjasta ovat 0,41 €/sivu (0,50 € / sivu). Seuraavat kopiot samasta asiakirjasta on hinnoiteltu 0,14 €/sivu (0,17 €).

Oikeusministeriön vankeinhoito-osasto (nyk. Rikosseuraamusvirasto) on 6.3.2000 antanut määräyksen nro 3/011/2000 Vankeinhoitolaitoksen liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelusta. Sen mukaan asiakirjan oikeaksi todistamattomasta jäljennöksestä perittävä hinta on 4,50 mk, arvonlisävero 1 mk ja verollinen hinta 5,50 mk sivulta, kuitenkin enintään 100 mk asiakirjalta.

Selvitys

Selvityksen mukaan Keravan vankilassa kopioiden hinnoittelussa oli aikaisemmin noudatettu Rikosseuraamusviraston (vankeinhoito -osaston) antamaa määräystä (3/011/2000). Kantelijan valitettua kopioiden hinnoittelun kohtuuttomuudesta talousjohtaja B:lle tämä oli keskustellut asiasta Rikosseuraamusviraston ylitarkastaja C:n kanssa. C oli lähettänyt B:lle oikeusministeriön päätöksen (4371/01/2001), jota noudatetaan Rikosseuraamusvirastossa. Oikeusministeriön päätöksen mukainen hinnoittelu ilmeni vangin kannalta edullisemmaksi, mikäli kopioitava asiakirja ei ollut 32 sivua laajempi. Talousjohtaja B antoi määräyksen noudattaa oikeusministeriön päätöstä kopiomaksuja hinnoitellessa.

Rikosseuraamusvirasto katsoi lausunnossaan, että oikeusministeriön päätöstä ei sellaisenaan ole annettu sitovasti rikosseuraamusalaa koskevana. Oikeusministeriön päätöksen esittelijä toiminut hallitussihteeri D tulkitsi asiaa myös siten, että oikeusministeriön toimivallassa ei ole päättää liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelusta vankiloissa ja että oikeusministeriön päätös ei sido Rikosseuraamusvirastoa tai vankiloita.

Selvityksestä ilmenee, että valokopioiden hinnoittelu ja sen perusteet vaihtelevat vankiloittain. Useimmissa vankiloissa noudatetaan Rikosseuraamusviraston määräystä, mutta osassa van-

kiloissa hinnoittelu perustuu oikeusministeriön päätökseen tai vankilan omaan hinnoittelupäätökseen. Selvityksestä ilmenee, että valokopiosta otettavien hintojen erot voivat olla huomattaviaakin. Rikosseuraamusviraston näkemyksen mukaan eri hinnoitteluperusteiden soveltamista saman hallinnonalan sisällä ei voida pitää asianmukaisena.

Rikosseuraamusvirasto katsoi, että 30.11.2002 annetun oikeusministeriön maksuasetuksen johdosta Rikosseuraamusviraston antama määräys olisi tullut uusiksi. Asian valmistelu on kuitenkin viivästynyt Rikosseuraamusviraston hallinnollisiin uudelleen järjestelyihin liittyneisiin ja virkamiesten työtehtävissä tapahtuneiden muutosten takia. Rikosseuraamusvirastosta saadun tiedon mukaan hinnoitteluohjeen valmistelu on vieläkin kesken. Valmistumista on viivyttänyt se, että asiassa on odotettu oikeusministeriön uutta päätöstä liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelusta ja sen mukaisen hintatason selviämistä. Oikeusministeriön päätöksen 4371/01/2001 voimassaoloaika päättyi 31.12.2003. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan uusi päätös on yhä valmisteilla.

Kannanotto

Valtion viranomaisten tuottamien suoritteiden maksullisuus ja maksut määräytyvät maksuperustelain ja sen nojalla annettujen viranomaiskohtaisten maksuasetusten mukaan. Mikäli vanki pyytää kopiaita hallussaan olevasta asiakirjasta, asiassa on katsottava olevan kyse maksuperustelain 4 §:n mukaisesta suoritteesta, joka lähtökohtaisesti on maksullinen.

Maksuperustelain mukaan oikeusministeriöllä on toimivalta antaa asetuksella määräyksiä mm. hinnoitteluperusteesta, maksuvapautuksista ja alennuksista. Oikeusministeriön maksuasetuksen 4 §:ssä onkin säädetty, että vankeinhoitolaitoksen laitosten myymälöissä peritään tuotteista niiden hankintahinta lisättynä rahti- ja muilla vastaavilla menoilla. Tapauksessa hinnoittelu perustuu siten omakustannushintaan. Oikeusministeriön asetuksessa ei ole annettu erityissäännöstä kopioiden hinnoittelusta vankiloissa.

Oikeusministeriön maksuasetuksen mukaan oikeaksi todistamattomat jäljennökset asiakirjoista ovat maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja suoritteita, jotka hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Asetuksen mukaan valokopioiden hinnoittelun tulee siten tapahtua pelkästään liiketaloudellisin perustein. Liiketaloudellisin perustein määräytyvien maksujen hinnoittelussa huomioon otettavia seikkoja ja maksun määräytymistä ei ole säännelty samalla tavalla yksityiskohtaisesti, kuin suoritteiden omakustannusarvon osalta on tehty. Maksun määrittämisessä liiketaloudellisin perustein hinnoittelua tarkastellaan kannattavuusvaatimuksen näkökulmasta. Maksuperustelakia koskevan hallituksen esityksen (HE 176/1991) mukaan tämä tarkoittaa sitä, että toiminnan tuotoilla katetaan vähintään toiminnan kustannukset ja toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettu tuottovaade.

Pidän ongelmallisena sitä, että kopioiden hinnoittelu on tässä tapauksessa perustunut oikeusministeriön antamaan päätökseen liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelusta. Ensiksikin maksuperustelain 9 §:ää ei voida käsitykseni mukaan tulkita siten, että oikeusministeriö toimivallassa olisi määrätä vankiloiden liiketaloudellisten suoritteiden hinnoittelusta. Siten nähdäkseni ei voida katsoa, että oikeusministeriön antama päätös (4371/01/2001) olisi ollut voimassa Rikosseuraamusviraston päätäntävällän alaisissa laitoksissa ja että vankilat näin ollen voisivat suoraan soveltaa kyseistä päätöstä suoritteiden hinnoittelussa. Katsonkin, että Keravan vankila on menetellyt virheellisesti perustaessaan kopioiden hinnoittelun oikeusministeriön päätökseen.

Selvityksestä ilmenee, että oikeusministeriön päätöksen mukainen hinnoittelu on yleisesti ottaen katsottava vankien kannalta edullisemmaksi kuin Rikosseuraamusviraston määräyksen

mukainen hinnoittelu. Vankilan menettelyn moitittavuutta arvioitaessa olenkin ottanut huomioon sen, että se toimi asiassa Rikosseuraamusvirastosta saamansa ohjeistuksen mukaisesti ja että se pyrki asiassa vankien kannalta edullisempaan vaihtoehtoon.

Selvityksestä ilmenee edelleen, että kopiomaksujen perusteet ja kopiohinnat vaihtelevat vankiloittain. Pidän myös tällaista käytäntöä ongelmallisena. Se asettaa eri vankiloissa rangaistustaan suorittavat vangit mielestäni perusteettomasti eri asemaan. Ylipäänsä voidaan kysyä, onko eri hinnoitteluperusteiden soveltaminen saman hallinnonalan sisällä asianmukaista, joskin liiketaloudellisin perustein hintoja määriteltäessä tällainen lopputulos voisi sinänsä olla odotettavissa. Valokopioiden ottamisessa ei ole myöskään kyse poikkeuksellisesta toiminnasta, vaan laitoksissa päivittäin ja jatkuvasti tapahtuvasta toiminnasta. Tämän johdosta olisi erityisen perusteltua, että asia olisi ohjeistettu ja säännelty niin, että menettely olisi mahdollisimman yhdenmukainen kaikissa vankiloissa.

Rikosseuraamusviraston toiminta vankiloiden ohjaamisessa ja valvonnassa eri suoritteiden maksuperusteita määrättäessä antaakin aihetta kritiikkiin. Vaikka pidänkin Rikosseuraamusviraston maksuperustemääräyksen uusimisen viivästymiselle esittämiä perusteita sinällään ymmärrettävinä, käsitykseni mukaan niillä ei kuitenkaan enää voida perustella asiaa.

Rikosseuraamusviraston toimivallassa on sinänsä päättää liiketaloudellisten suoritteidensa hinnoittelusta, joten se voi tietysti vahvistaa näiden suoritteiden hinnoittelun myös oikeusministeriön hinnoittelua vastaavaksi. Mielestäni olisi kuitenkin perusteltua, että hinnoittelusta päätettäessä selvitetäisiin ja huomioitaisiin myös hallinnonalan omat erityispiirteet ja sen mahdolliset vaikutukset suoritteiden hinnoittelulle.

Käsitykseni mukaan vangit ottavat melko paljon valokopioita ja kyseessä on usein huomattava menoerä varsinkin ottaen huomioon heidän käytettävissään olevat varat. Kopioista vankilassa nykyisin perittyä hintaa ei voida pitää kovin alhaisena. Voin hyvin ymmärtää sen, että kantelussa kritisoidaan kopioiden hinnoittelua. Viranomaisella on erittäin laaja harkintavalta silloin, kun suoritteen hinnoittelusta päätetään liiketaloudellisin perustein. Liiketaloudellisin perustein hinnoiteltaessa päähuomio on lähinnä siinä, että suoritteen hintaa ei määritellä liian alhaiseksi ja että toiminta on kannattavaa. Suoritteesta perittävää hintaa ei rajoita esimerkiksi se, että hinta ei saisi "liikaa" ylittää suoritteen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Suhtaudun ylipäänsä hyvin varauksellisesti siihen, että vangeilta valokopioista perittävät maksut määrättäisiin liiketaloudellisin perustein silloinkaan, kun on kysymys vangin hallussa olevien asiakirjojen kopioinnista. Vankilalla on käsitykseni mukaan paljolti maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuun tosiasialliseen yksinoikeuteen verrattava asema valojäljennösten toimittamisessa vangeille. Vangin liikkumisrajoitukset nähdäkseni yleensä estävät häneltä mahdollisuuden jäljennösten hankkimiseen muilta toimittajilta kohtuullisessa ajassa. Vankilassa ei siten todellisuudessa ole aitoja kilpailuolosuhteita tällaisessa toiminnassa.

3.2

Kopiomaksujen arvonlisäverollisuus

Arvonlisäverolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan arvonlisäveroa suoritetaan valtiolle sen mukaan kuin tässä laissa säädetään liiketoiminnan muodossa Suomessa tapahtuvasta tavaran ja palvelun myynnistä. Arvonlisäverolain 6 §:n 1 momentin mukaan valtio on verovelvollinen 1 §:ssä tarkoitettusta toiminnasta.

Liiketoiminnan käsitettä ei ole varsinaisesti määritelty arvonlisäverolaissa. Vakiintuneen verotus- ja oikeuskäytännön perusteella liiketoiminnan muodossa tapahtuvana toimintana pidetään

toimintaa, joka tapahtuu ansiotarkoituksessa, on jatkuvaa, ulospäin suuntautuvaa toimintaa, kohdistuu rajoittamattomaan joukkoon ja johon sisältyy tavanomainen yrittäjäriski.

Selvityksen mukaan Keravan vankilassa kuten muissakin vankiloissa valokopioiden hintoihin on pääsääntöisesti sisällytetty myös arvonlisävero. Asian tulkinnanvaraisuuden johdosta Rikosseuraamusvirasto pyysi Uudenmaan veroviraston kantaa asiassa.

Uudenmaan verovirasto katsoi ohjauksessaan, että kun vanki pyytää valokopioita vangin hallussa olevista asiakirjoista, niin valokopioiden luovuttamisen ei tällaisessa tilanteessa voida katsoa tapahtuvan kilpailuolosuhteissa eikä siten arvonlisäverolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla liiketoiminnan muodossa. Se katsoi myös, että vaikka kyseisen kaltaisessa tilanteessa valokopioiden luovuttaminen lenee ns. jatkuvaluonteista toimintaa, niin toiminta tapahtuu kuitenkin rajoitetuissa olosuhteissa ja luovutus tapahtuu rajoitetulle joukolle. Verovirasto katsoi, että Rikosseuraamusviraston ei tarvitse huomioida 22 prosentin arvonlisäveron määrää mukaan loppioista perittäviin maksuihin, jotka luovutetaan vangille hänen hallussaan olevista asiakirjoista. Verovirasto katsoi myös, että Rikosseuraamusviraston ei tarvitse huomioida arvonlisäveron määrää tapauksissa, kun vangille luovutetaan valokopioita vankilan hallussa olevista vankia itseään koskevista asiakirjoista.

Selvityksen mukaan Rikosseuraamusvirasto on 13.2.2003 lähettänyt edellä mainitun kannanoton vankiloiden talousjohdolle tiedoksi.

Käsitykseni mukaan kysymys valokopioiden arvonlisäverollisuudesta on ollut tulkinnanvarainen erityisesti siltä osin kun kyse on ollut valokopioiden ottamisesta vangin hallussa olevista asiakirjoista. Koska Rikosseuraamusvirasto on jo muuttanut käytäntöään asiassa ja asiasta on tiedotettu myös vankiloille, en katso asian antavan minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä valokopiojäljennösten hinnan määräytymisperusteessa Rikosseuraamusviraston ja Keravan vankilan johtajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän Rikosseuraamusvirastoa 31.12.2004 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt havaittujen virheiden ja epäkohtien korjaamiseksi.

Lisäksi saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen valokopiojäljennösten hinnoittelusta oikeusministeriön tietoon lähettämällä ministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Kirjeenne liitteet palautetaan ohessa.