

21.08.2024

Dnro 776/03.04.04.04.01/2023

**Asia** Asiakirjajulkisuus

**Valittajat**

Sakari Antero Muurinen ja Tomi Juhani Lähdeniemi

**Päätös, josta valitetaan**

Porin kaupunginhallitus, 17.4.2023, 204

Satakunnan Kansan toimittaja Sakari Muurinen on pyytänyt Porin kaupunginhallitusta luovuttamaan hänelle kaupunginhallituksen kokouksessa 6.3.2023 asiakohdassa 19 ja 122 käsitellyn kaupungin omistaman tytäryhtiön Suisto Kiinteistöt Oy:n (myöhemmin myös ”tytäryhtiö”) tekemän ennakkokäsityspyynnön mahdollisine liitteineen.

Kaupunginhallitus on 17.4.2023 päättänyt, ettei pyydettyä asiakirjaa luovuteta. Päätöksen perustelujen mukaan pyydetty asiakirja sisältää liikesalaisuutta koskevia tietoja ja on kokonaisuudessaan salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla.

**Vaatimukset hallinto-oikeudessa**

Päätös on kumottava ja valittajalle luovutettava asiakirjapyynnön kohteena oleva Suisto Kiinteistöt Oy:n ennakkokäsityspyyntö.

Asiakirjan antamatta jättämiseen ei ole perusteita. Tieto siitä, että Porin kaupunki neuvottelee tytäryhtiönsä välityksellä jonkin maa-alueen käytöstä, ei ole liikesalaisuus, eikä kaupungin omistamaa kiinteistöä koskeva ennakkokäsityspyyntö ole ainakaan kokonaisuudessaan salassa pidettävä. Viranomaisen pitäisi pystyä antamaan tieto ainakin siitä, kenen kanssa neuvotellaan eli kenen liikesalaisuuksista on kyse ja mitä maa-aluetta asia tarkkaan ottaen koskee. Kaupungin tytäryhtiö ei toimi kilpailuilla markkinoilla. Pelkästään yhtiön halu käsitellä asia salaisesti ei ole peruste salassapidolle, vaan salassapidon tarpeen on perustuttava objektiiviseen arvioon. Päätöksenteon on oltava läpinäkyvää. Kaupunkilaisilla on oltava oikeus tietää, mitä yhteisellä omaisuudella suunnitellaan tehtävän.

## Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Kaupunginhallitus on antanut lausunnon.

Valittajat eivät ole heille varatusta tilaisuudesta huolimatta antaneet vastinetta.

Suisto Kiinteistöt Oy on selityksessään todennut, ettei neuvoteltu sopimusluonnos voi olla miltään osin julkinen.

Suisto Kiinteistöt Oy:n neuvotteluosapuolena ollut yksityinen yhtiö on antanut selityksen, jossa se on ensisijaisesti vaatinut valituksen hylkäämistä kokonaan ja toissijaisesti ainakin ennakkokäsityspyyntöä koskevan kaupunginhallituksen pöytäkirjanotteen liitteiden osalta.

Kaupunginhallitus on hallinto-oikeuden pyynnöstä toimittanut lisäselvitystä asiassa.

Valittajille on varattu tilaisuus lausua kaupunginhallituksen selvityksen ja yhtiöiden antamien selitysten johdosta. Neuvotteluosapuolena olleen yhtiön selityksestä on peitetty tietoja, joiden julkisuudesta tässä oikeudenkäynnissä on kyse. Valittajat eivät ole lausuneet selvityksen ja selitysten johdosta.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus hylkää valituksen.

## Ratkaisun perustelut

### Sovellettavat säännökset

Julkisuuslain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Lain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Lain 9 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen.

Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset

asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Hallituksen esityksessä liikesalaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 49/2018 vp) on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että esityksessä ehdotetaan, että julkisuuslaissa otettaisiin käyttöön liikesalaisuuslain mukaisesti ilmaisu liikesalaisuus. (---) Liikesalaisuuslain määritelmän sisältöä on kuvattu tarkemmin liikesalaisuuslain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Määritelmä soveltuisi jatkossa myös arvioitaessa, onko kyseessä julkisuuslain mukainen liikesalaisuus. Kuitenkin määritelmän c kohdan osalta määritelmässä tarkoitettut toimenpiteet julkisuuslakia sovellettaessa arvioitaisiin objektiivisesti viranomaisen toimesta eikä näin ollen edellytyksenä ole liikesalaisuuden haltijan subjektiivisen salassapitotahdon selvittäminen rikoslaissa tarkoitettulla tavalla. Jos elinkeinonharjoittaja ei itse pidä salassa sellaista tietoa, joka salassa pidettynä voisi olla liikesalaisuus, tieto ei täytä liikesalaisuuden tai muunkaan elinkeinosalaisuutta tarkoittavan käsitteen määritelmää. Epäselvissä tilanteissa viranomaisen on nykyisenkin lain perusteella otettava arvioinnissaan huomioon yrittäjän salassapitotahto (HE 30/1998 vp. s. 95). Esimerkiksi tapauksessa KHO 8.6.2017/2758 todetaan: Salassapidon perusteita on toiminnan harjoittajan liikesalaisuuksinaan pitämien tietojen osalta arvioitava objektiivisesti. Vaikka toiminnan harjoittajan salassapitotahdolla ja salassapitointresseistään esittämällä ei ole sellaisenaan tässä suhteessa ratkaisevaa asemaa, sen esittäjä selvitys on otettava huomioon arvioitaessa asiakirjan julkisuutta ja salassapittoa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 tai 20 kohdan perusteella.

Liikesalaisuuslain 2 §:n 1 kohdan mukaan tässä laissa tarkoitetaan liikesalaisuudella tietoa:

- a) joka ei ole kokonaisuutena tai osiansa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa;
- b) jolla a alakohdassa tarkoitettun ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa; ja
- c) jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi.

## **Asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi**

### *Arvioinnin lähtökohdat*

Asiassa on valittajien tietopyynnön ja valituksen sekä valituksenalaisen päätöksen sisällön perusteella katsottava olevan kysymys kaupunginhallituksen kokouksen 6.3.2023 asiakohdan 122 pöytäkirjan (§ 19) esittelytekstin sisältämän ennakkokäsityspyynnön ja pöytäkirjaan liitettyjen asiakirjojen julkisuudesta. Asiassa on näin ollen arvioitava, sisältävätkö pöytäkirjan esittelyteksti sekä sen liitteet liikesalaisuuksia vai onko valittajilla oikeus saada asiakirjat jokaiselle kuuluvan tietojensaantioikeuden nojalla. Hallinto-oikeus on tutustunut asiakirjoihin, joiden julkisuudesta asiassa on kysymys.

Hallinto-oikeus toteaa, että viranomaisten asiakirjojen julkisuus on perustuslain mukaisesti pääperiaate, ja salassapitosäännökset ovat aina poikkeuksia tästä. Asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa vain silloin, kun se on välttämätöntä, ja salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti ja tarkkarajaisesti.

Julkisuuslaista tai muustakaan laista ei ilmene perustetta katsoa, että kunnan omistamien yhtiöiden liikesalaisuuden ala olisi yhtiön tällaisen omistusrakenteen takia suppeampi kuin muunlaisessa omistuksessa olevien yhtiöiden.

### *Asiassa saatu selvitys*

Valituksenalaisessa päätöksessä ja kaupunginhallituksen hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa on todettu muun ohella, että käsiteltävänä ollut asia on koskenut maa-alueen käytön tavoitteita Meri-Porin Mäntyluodon alueella ja ettei ennakkokäsityspyynnö ole koskenut kaupungin omistamaa kiinteistöä. Ennakkokäsityspyynnö liitteineen sisältää neuvotteluosapuolena olleiden yhtiöiden liiketoimintaan kiinteästi liittyvää yksityiskohtaista tietoa valmisteilla olleiden oikeustoimen ehdoista. Neuvottelut eivät ole johtaneet sopimuksen solmimiseen. Tietojen luovuttaminen olisi omiaan heikentämään neuvotteluosapuolten halukkuutta neuvotella jatkossa ja antaisi yhtiöiden kilpailijoille ja potentiaalisille muille neuvottelukumppaneille kilpailu- tai muuta etua. Yhtiö on ilmoittanut haluavansa pitää sopimustiedot salassa sivullisilta, ja sillä on asian valmisteluvaiheessa objektiivisesti arvioiden tarve tietojen salaamiseen ulkopuolisilta. Tytäryhtiö on tiedottanut toiminnastaan konserniohjeen edellyttämällä tavalla.

Suisto Kiinteistöt Oy:n selityksessä on todettu muun ohella, että Suisto Kiinteistöt Oy ja sen neuvottelukumppani eivät ole kaupunginhallituksen myönteisestä ennakkokäsityksestä huolimatta solmineet sopimusta eikä Suisto Kiinteistöt Oy ole tehnyt vastaavasta alueesta sopimusta minkään muunkaan tahon kanssa. Se on jatkanut alueen rakennettavuuden selvittämistä omalla vastuullaan ja kustannuksellaan ja koonnut yhteistyöverkoston merituulivoimakeskukseen liittyvien tarpeiden selvittämiseksi. Tulevia

neuvotteluja vaikeuttaisi merkittävästi se, että neuvottelukumppanilla olisi tiedossa Suisto Kiinteistöt Oy:n ja aiemman neuvottelukumppanin väliseen sopimukseen suunnitellut ehdot. Myös se, että neuvottelukumppani tietäisi neuvottelukumppanina aiemmin olleen yhtiön olleen ensisijainen neuvottelukumppani, haittaisi neuvotteluja.

Suisto Kiinteistöt Oy:n neuvotteluosapuolena olleen yksityisen yhtiön selityksessä on todettu muun ohella, että asiakirjat sisältävät yksityiskohtaista tietoa yhtiön liiketoiminnasta ja siihen liittyvistä suunnitelmista, luonnosvaiheen sopimusehdoista sekä myös sopimussuhteista muiden yritysten kanssa. Tietojen julkistaminen on omiaan aiheuttamaan haittaa yhtiön liiketoiminnalle. Pyydetty tiedot eivät ole julkisesti saatavilla. Yhtiö on ryhtynyt toimenpiteisiin tietojen suojaamiseksi.

### *Oikeudellinen arviointi*

Kaupunginhallituksen selvitysten sekä tytäryhtiön ja sen neuvottelukumppanina olleen yksityisen yhtiön selitysten mukaan asiakirjat sisältävät yksityiskohtaisia tietoja tytäryhtiön ja yksityisen yhtiön liiketoimintasuunnitelmista ja niiden välisestä neuvotteluvaiheesta olleesta sopimusjärjestelystä sekä myös niiden sopimussuhteista muiden tahojen kanssa. Neuvottelut eivät ole johtaneet sopimuksen solmimiseen. Kaupunginhallituksen ja molempien yhtiöiden mukaan tietojen julkistaminen voisi antaa neuvottelujen ulkopuolisille tahoille kilpailu- tai muuta etua tai muulla tavoin heikentää tytäryhtiön ja yksityisen yhtiön liiketoimintamahdollisuuksia.

Tytäryhtiö on tiedottanut nyt kysymyksessä olevasta hankkeesta julkisuuteen. Ennakkokäsityspyyntö ja sen liitteenä olevat asiakirjat sisältävät vain vähäisessä määrin julkisuuden piiriin kuuluvia tytäryhtiötä ja sen liiketoimintaa koskevia yleisesti tunnettuja tai julkisista lähteistä hankittavissa olevia tietoja. Ennakkokäsityspyyntö liitteineen on merkitty kaupunginhallituksen pöytäkirjaan luottamuksellisiksi, ja yhtiöt ovat tehneet laissa tarkoitettuja kohtuullisia toimenpiteitä pitääkseen asiakirjojen sisältämät tiedot salassa.

Hallinto-oikeus katsoo, että Suisto Kiinteistöt Oy:llä ja sen neuvotteluosapuolena olleella yksityisellä yhtiöllä on objektiivisesti arvioiden katsottava olevan salassapitointressi ennakkokäsityspyynnön ja sen liitteissä olevien asiakirjojen sisältämien tietojen osalta kaikilta osin käsitellyn asian ollessa vielä keskeneräinen. Näitä tietoja on pidettävä yhtiöiden liikesalaisuuksina, ja ne ovat näin ollen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Asiakirjojen sisältö ei ole salassa pidettäväksi katsottavien tietojen peittämisen jälkeen ymmärrettävissä, eikä valittajalla siten ole julkisuuslain 10 § huomioon ottaen ollut oikeutta saada osaksikaan tietoa asiakirjoista.

## **Sovelletut oikeusohjeet**

Perusteluissa mainitut

## **Muutoksenhaku**

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Valitusosoitus on liitteenä (Hallintovalitus).

## **Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Marja Peltoniemi, Timo Saarinen ja Kristiina Paijula. Asian on esitellyt Kristiina Paijula.

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

## **Jakelu**

Päätös tavallisena tiedoksiantona sähköisesti

Sakari Antero Muurinen

Hallintolain 56 ja 68 §:n mukaan Sakari Muurisen on viipymättä tämän päätöksen tiedoksi saatuaan ilmoitettava siitä Tomi Lähdeniemelle. Jos hän tämän laiminlyö, hän on velvollinen korvaamaan laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon sikäli kuin se laiminlyönnin laatuun ja muihin olosuhteisiin katsoen harkitaan kohtuulliseksi.

Oikeudenkäyntimaksu 270 euroa

Päätös

Porin kaupunginhallitus

Päätös tavallisena tiedoksiantona kirjeenä

Suisto Kiinteistöt Oy

Edellä mainitun yhtiön neuvotteluosapuolena ollut yksityinen yhtiö

**Hallinto-oikeuden yhteystiedot**

Turun hallinto-oikeus  
Sairashuoneenkatu 2-4 (PL 32), 20101 Turku  
turku.hao@oikeus.fi  
Puh. 029 56 42400  
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet>