



12.10.2026

Dnro 134/03.04.04.04.01/2026

Asia

Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

Valittaja

Hyvinvointiala Hali ry

Päätös, josta valitetaan

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen hallintolakimies 30.12.2025 § 5

Valittaja on pyytänyt saada hyvinvointialueen oman ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen palvelutuotannon kustannuspaikkakohtaiset tilitasoiset tuloslaskelmat vuodelta 2024 sisältäen myös sisäiset ja ulkoiset menoerät sekä palvelutuotantoon liittyvät vyörytyserät siinä muodossa kuin ne ovat kirjanpitojärjestelmästä tilitasoisesti ja kustannuspaikkakohtaisesti saatavissa. Mikäli pyydettyä kirjanpitoaineistoa ei ole, valittaja on vaihtoehtoisesti pyytänyt saada hyvinvointialueen oman ikäihmisten ympärivuorokautisen palveluasumisen palvelutuotannon kustannuspaikkakohtaisen tilitasoisien kirjanpitoaineiston vuodelta 2024 ja hyvinvointialueen vuoden 2024 kirjanpidossa käytössä olleen tilihierarkian ja tilikartan.

Hallintolakimies on päättänyt, että pyydettyjä tietoja ei luovuteta lukuun ottamatta vuoden 2024 kirjanpidossa käytössä ollutta tilihierarkiaa ja tilikarttaa.

Päätöksen perusteluiden mukaan pyydetty kustannustiedot ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa tarkoitettulla tavalla käytännössä sekä hankintayksikön omia liikesalaisuuksia että tietoja, jotka heikentävät hankintayksikön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Valituksenalainen päätös on kumottava ja hyvinvointialue on velvoitettava luovuttamaan pyydetty asiakirjat valittajalle.

Hyvinvointialue on velvoitettava korvaamaan valittajan arvonlisäverolliset oikeudenkäyntikulut 76 388,71 eurolla lisättynä oikeudenkäyntimaksun määrällä korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkoineen.

Perustelut

Hyvinvointialue on perustellut tietojen antamatta jättämistä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä KKV) 17.1.2025 päivättyllä lausunnolla valtiovarainministeriölle. KKV:n lausunto on kuitenkin annettu muussa asiayhteydessä. Asiakirjojen antamatta jättämisen perustelemista tällaiseen lausuntoon viittaamalla ei voida pitää hyväksyttävänä. KKV:llä ei ole toimivaltaa ohjata hyvinvointialueita julkisuuslain soveltamisessa. Jokaisen viranomaisen tulee ratkaista itsenäisesti ja tietopyyntökohtaisesti siltä pyydettyjen asiakirjojen julkisuutta koskevat kysymykset.

Hyvinvointialue on perustellut tietojen salassapitoa toisessa asiayhteydessä toisen viranomaisen ilmaisemaan teoreettiseen yleiseen näkemykseen salassapidon perusteista. Tietojen antamatta jättämisen tulee kuitenkin perustua tosiseikkoihin. Hyvinvointialueen päätöksestä ei ilmene niitä tosiseikkoja, joiden perusteella salassapitoarviointi on tehty suhteessa esitettyyn tietopyyntöön. KKV:n lausunnossaan ilmaisema näkemys salassapidosta ei edes koske valittajan tietopyynnön kohteena olleita tietoja. KKV:n lausunnossa otetaan kantaa yksikkökustannuksiin ja yksikkökustannusten julkaisemiseen. Valittaja ei ole pyytänyt yksikkökustannustietoja, vaan kirjanpitoaineistoa (tuloslaskelmia).

Koska kyse on julkisesta hallintotehtävästä, palveluja ei tuoteta markkinaehtoisesti vaan julkisoikeudellisesti määräraha- ja asiakasmaksuperusteisesti. Palveluista perittävät maksut ovat julkisoikeudellisia lakiin perustuvia maksuja. Hyvinvointialue ei kilpaile yksityisten palveluntarjoajien kanssa näiden palvelujen tuottamisessa. Valittajan pyytämien tietojen kohdalla kysymys ei siten voi olla sellaisista tiedoista, jotka olisivat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan tarkoittamalla tavalla hyvinvointialueen liikesalaisuuksia tai muita vastaavia liiketoimintaa koskevia tietoja. Liikesalaisuuden määritelmä perustuu liikesalaisuuslain 2 §:n 1 kohdan määritelmään, jossa käsite on sidottu elinkeinotoimintaan. Valittajan pyytämät tiedot eivät liity hyvinvointialueen liikesalaisuuksiin tai edes elinkeinotoimintaan, vaan julkisten palvelujen tuottamiseen, joka perustuu valtion budjettirahoitukseen ja julkisoikeudellisiin asiakasmaksuihin. Hyvinvointialueet eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla tuottaessaan julkisia asumispalveluja asumispalveluyksiköissä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan soveltaminen salassapitoperusteena edellyttäisi liikesalaisuuden tai muun vastaavan liiketoimintaa koskevan tiedon olemassaolon lisäksi konkreettisen taloudellisen vahingon syntymistä, mikä korostaa pääsääntöä asiakirjojen julkisuudesta. Hyvinvointialueelle ei aiheudu pyydettyjen tietojen antamisesta säännöksessä tarkoitettua taloudellista vahinkoa. Vaihtoehtoina vahinkoedellytyksen olemassaololle lainkohta edellyttää, huomioiden se miltä

osin säännökseen on valituksenalaisessa päätöksessä viitattu, sitä, että tiedon antaminen saattaisi jonkun kilpailevaa toimintaa harjoittavan tahon parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi viranomaisen mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin. Parempaan kilpailuasemaan saattamiseen liittyvä lisäedellytys ei kuitenkaan voi täytyä, koska hyvinvointialue ei toimi kilpailutilanteessa yksityisten palveluntuottajien tai muunkaan tahon kanssa tuottaessaan julkisia asumispalveluja alueellaan. Pyydettyjen tietojen antaminen ei siten voi saattaa säännöksen tarkoittamalla tavalla mitään kilpailevaa toimintaa harjoittavaa tahoa parempaan kilpailuasemaan. Myöskään lainkohdan lisäedellytys viranomaisen mahdollisuuksien edullisiin hankintoihin heikentymisestä ei täyty. Hyvinvointialue ei ole esittänyt selvitystä siitä, miten pyydettyjen hyvinvointialueen omaa palvelutuotantoa koskevien tietojen antaminen heikentäisi sen mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin. Tietojen antaminen ei heikentäisi hyvinvointialueen mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin.

Valittajan tietopyynnön kohteena on ollut viranomaisen tuloslaskelmat/kirjanpitoaineisto, joihin liittyy erityisen vahva yleisöjulkisuusolettama. Lisäksi hyvinvointialue on aiemmin antanut valittajan tietopyynnön johdosta vastaavat tiedot tilikaudelta 2023 ilman väitteitä mahdollisuuksiensa edullisiin hankintoihin heikentymisestä. Ei voida pitää uskottavana, että samat tiedot olisivat olleet julkisia edelliseltä tilikaudelta, mutta yhtäkkiä salassa pidettäviä nyt pyydetyn tilikauden osalta.

Oikeuskäytännössä on myös arvioitu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohtaa siten, ettei sen soveltamisen tule rajata julkisuuslain tarkoitusta ja tiedonsaannin edistämistä koskevia lähtökohtia kattavasta julkisuudesta, kun kysymys on julkisten varojen käytön valvonnan mahdollistamisesta. Asiakirjajulkisuuden ja laajemmin julkisuusperiaatteen keskeisenä tarkoituksena on mahdollistaa jokaiselle sananvapauden käyttö ja valvonta, joka kohdistuu julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöön. Tähän nähden on julkisuuslain ydintavoitteiden vastaista, että hyvinvointialue on pyrkinyt pitämään salassa kirjanpitoaineistoaan, vaikka tällaisen aineiston tulisi lähtökohtaisesti olla julkista julkisten varojen käytön valvonnan mahdollistamiseksi.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Hallintolakimies on antanut lausunnon.

Valittaja on antanut vastineen ja toimittanut laskun oikeudenkäyntikuluistaan.

Hallintolakimies on antanut lausuman oikeudenkäyntikululaskun johdosta. Lausuma on annettu tiedoksi valittajalle.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus kumoaa hallintolakimiehen päätöksen ja palauttaa asian hallintolakimiehelle uudelleen käsiteltäväksi pyydettyjen tietojen luovuttamista varten. Pyydetty tiedot on annettava viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ssä säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman.
2. Hallinto-oikeus vaatimuksen enemmälti hyläten velvoittaa Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut 10 000 eurolla sisältäen arvonnisäveron korkolain 4 §:n 1 momentin mukaisine viivästyskorkeineen siitä lukien, kun kuukausi on kulunut päivästä, jona hallinto-oikeuden päätös on ollut oikeudenkäynnin osapuolten saatavissa.

Perustelut

1. Pääasia

Päätöksen perusteleminen

Hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallinto-oikeus katsoo, että valituksenalaisen päätöksen perusteluista ilmenevät hallintolain 45 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla ne seikat ja selvitykset, joiden perusteella valittajan tietopyyntö on hylätty. Päätöstä ei ole aihetta kumota valituksessa perusteluiden puutteellisuudesta esitetyn johdosta.

Päätöksen lainmukaisuus muutoin

Sovellettuja oikeusohjeita ja lain esitöitä

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 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.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion, hyvinvointialueen, kunnan tai muun julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta liiketoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön,

laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin.

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) lain 3 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan julkinen valta edistää yhteiskunnallisesti tärkeinä pidettyjä tarkoituksia osoittamalla varoja niihin. Julkisten varojen käytön merkityksen vuoksi julkisuusperiaatteen tarkoituksen määrittelyyn tulisi ottaa maininta julkisten varojen käytön valvonnasta. Demokraattisen yhteiskunnan perusperiaatteita ja perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia on, että jokaisella on oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista ja vaikuttaa niihin. Demokraattisen hallintomallin mukaisesti yhteiskunnallisesti keskeisten päätösten tulisi perustua yhteiskuntaoloja luotettavasti kuvaavaan tietoon perustuvaan julkiseen ja kaikille avoimeen keskusteluun. Tämä edellyttää, että yksilöillä ja heitä edustavilla yhteisöillä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa julkisten tehtävien hoitamisesta ja julkista valtaa käyttävien organien toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista. Hallitusmuodon 10 §:n 1 momentin mukaan sananvapaus sisältää myös oikeuden hankkia tietoa. Edellä mainittujen syiden vuoksi pykälässä todettaisiin lain säännösten tarkoituksena olevan antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuudet muodostaa vapaasti mielipiteensä.

Mainitun hallituksen esityksen lain 24 §:n 1 momentin 17 kohtaa koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan lainkohdan mukaisena salassapitoperusteena on julkinen taloudellinen etu. Salassapitoperuste ei ole kokonaan uusi. Voimassa olevassa laissa suojattavana etuna mainitaan valtion liiketoimi. Salassapitoperuste olisikin nykyistä osin laajempi. Tämä johtuu muun muassa siitä, että laki koskee myös valtion ja kuntien liikelaitoksia sekä rajoitetusti 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä, laitoksia ja säätiöitä. Salassapitotarvetta tällä perusteella lisää myös se, että sisäinen valmisteluaineisto tulisi julkiseksi päätöksenteon jälkeen. Kohdan mukaan salassa pidettäviin asiakirjoihin voisivat kuulua lainaehdot, koron- ja valuutanvaihtosopimusten sekä muiden suojautumissopimusten ehtoja sekä sijoitustoiminnan ehtoja koskevat asiakirjat. – Kohdan mukaan liike- ja ammattisalaisuuksia koskevat tiedot kuuluisivat ehdottoman asiakirjasalaisuuden piiriin. Sen sijaan muuta liiketoimintaa koskevien tietojen, kuten lainanottoon, velanhoitoon ja sijoitustoiminnan ehtoihin liittyvien tietojen salaisuus on riippuvainen vahinkolausekkeen edellytyksistä; tiedot on ehdotuksen mukaan pidettävä salassa, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi mainituille yhteisöille, laitoksille tai säätiöille taloudellista vahinkoa tai saattaisi toisen samanlaista tai muutoin kilpailevaa toimintaa harjoittavan julkisyhteisön tai yksityisen parempaan kilpailuasemaan tai heikentäisi julkisyhteisön tai 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua yhteisön, laitoksen tai säätiön mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin tai sijoitus-, rahoitus- ja velanhoitojärjestelyihin. Julkisuus voisi edellä tarkoitetuissa tilanteissa myös aiheuttaa yhteisölle ja sen jäsenille aiheettomia menetyksiä. Samalla julkisyhteisöön nähden kilpailutilanteessa olevat saisivat perusteetonta etua, jota ne eivät saisi, jos kilpakumppani olisi yksityinen. Julkisyhteisön taloudellinen etu on tämän vuoksi rinnastettu yksityisen taloudelliseen etuun.

Suoran vahinkoedellytyslausekkeen mukaan salassapito edellyttää suojeltavan edun konkreettista vaarantumista, joten lähtökohtana on asiakirjan julkisuus.

Asiassa saatu selvitys ja oikeudellinen arviointi

Valittajan asiakirjapyyntö on koskenut hyvinvointialueen oman palvelutuotannon yksikkökohtaisia tuloslaskelmia. Asiakirjapyyntö on siten kohdistunut hyvinvointialueen lakisääteisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvan julkisen tehtävän hoitamiseen ja julkisten varojen käyttöön.

Hallinto-oikeus katsoo, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdan tarkoituksena on varmistaa, että julkisyhteisö ei julkisuusperiaatteen vuoksi joudu olennaisesti huonompaan asemaan kuin yksityiset toimiessaan yksityistä vastaavassa asemassa esimerkiksi yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena tai kilpailutilanteessa.

Hallinto-oikeus katsoo edelleen, että julkisyhteisön tilinpäätöstä ja kirjanpitoa koskevien asiakirjojen mahdollisimman kattava julkisuus on perusteltua niistä julkisuuslain 3 §:stä ilmenevistä lain tarkoitusta koskevista lähtökohdista, jotka liittyvät julkisen vallan ja julkisten varojen käytön valvonnan mahdollistamiseen. Tämän vuoksi julkisyhteisön omaa palvelutuotantoa koskevien tuloslaskelmatietojen ei lähtökohtaisesti voida katsoa kuuluvan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 kohdassa tarkoitettua suojan piiriin.

Yksikkökohtaiset tuloslaskelmat sisältävät tilikohtaiset tiedot muun ohella toimintakuluista ja toimintatuotoista. Tuloslaskelmissa ei ole yksittäisiä tulo- ja menoeriä koskevia tietoja, eikä niistä ole suoraan pääteltävissä, miten kullekin tilille kirjattu tulo tai meno yksityiskohtaisemmin on muodostunut. Näin ollen ja kun otetaan huomioon, että kyse on hyvinvointialueen lakisääteisten palveluiden tuottamiseen liittyvästä julkisten varojen käytöstä, yksikkökohtaisten tuloslaskelmatasojen tietojen ei voida katsoa olevan hyvinvointialueen liikesalaisuuksia.

Hyvinvointialueen ei lakisääteisiä palveluita tuottaessaan voida lähtökohtaisesti katsoa toimivan yksityistä vastaavassa asemassa, kuten harjoittavan yksityiseen elinkeinotoimintaan verrattavaa liiketoimintaa tai toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla. Asiassa ei siten ole aihetta arvioida, että hyvinvointialue joutuisi tietojen antamisen vuoksi vastaavaa toimintaa harjoittavaa yksityistä huonompaan asemaan. Tuloslaskelmatietojen ei edellä lausutun perusteella voida katsoa myöskään sisältävän tietoja muusta liikesalaisuutta vastaavasta hyvinvointialueen liiketoimintaa koskevasta seikasta. Asiaa on arvioitava edellä lausutuun tavoin, vaikka yksikkökohtaisista tuloslaskelmatiedoista pystyisi hallintolakimiehen hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa esitetyllä tavalla suoritelmien perusteella laskemaan hyvinvointialueen oman tuotannon yksikköhinnan. Kun pyydettyjen asiakirjojen ei edellä mainituin perustein voida katsoa sisältävän

hyvinvointialueen liiketoimintaa koskevia seikkoja, asiassa ei ole tarpeen arvioida hyvinvointialueelle tietojen luovuttamisesta mahdollisesti aiheutuvaa vahinkoa.

Hallintolakimiehen päätös on edellä lausutuun perustein kumottava ja asia on palautettava hallintolakimiehelle uudelleen käsiteltäväksi pyydettyjen tietojen luovuttamista varten.

2. Oikeudenkäyntikulut

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Asian lopputulos huomioon ottaen olisi kohtuutonta, jos valittaja joutuisi pitämään oikeudenkäyntikulunsa kokonaan vahinkonaan. Hallinto-oikeus arvioi asian laatu ja laajuus huomioon ottaen kohtuulliseksi oikeudenkäyntikulujen korvattavaksi määräksi 10 000 euroa.

Muutoksenhaku

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

Valitusosoitus on liitteenä Hall (04.26).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Hanna Nieminen-Finne, Hanna Vainionpää ja Jani Ruotsalainen. Asian on esitellyt Hanna Vainionpää.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös maksutta	Hyvinvointiala Hali ry, Asiamies: Asianajaja Ilkka Leppihalme, tavallinen sähköinen tiedoksianto
Jäljennös maksutta	Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen hallintolakimies

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla:
<https://www.tuomioistuimet.fi/tuomioistuimet/vaasan-hallinto-oikeus/tietoa-meista/tietosuoja/>