

19.10.2026

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs
(PL 204),
65101 Vaasa

Diaarinumeronne 1005/03.04.04.04.01/2026

Lapuan kaupungin lausunto ja aineisto vastauksena lausuntopyyntöönne 25.8.2026 sekä 18.9.2026 päivättyyn täydennyspyyntöönne koskien Lapuan kaupungin hallintopäällikön viranhaltijapäätöstä 18.8.2026 § 10

Vastauksena hallinto-oikeuden lausunto- ja asiakirjapyyntöön Lapuan kaupunki lausuu alla olevan mukaisesti.

Kaupunginvaltuutetut Martti Kaunismäki ja Esko Yli-Karhu jättivät 18.7.2026 julkisuuslain (621/1999) mukaisen tietopyynnön Lapuan kaupungille, joka koskee Lapuan kaupungin toimeksiannosta laadittua Lapuan Kotiasunnot Oy:tä koskevaa erityistilintarkastusraporttia sekä siihen liittyvää muuta raporttia, muistiota ja muuta liiteasiakirjaa, jotka koskevat vuoden 2025 toimintaa. Lapuan kaupungin hallintopäällikkö teki viranhaltijapäätöksen tietopyyntöön liittyen 18.8.2026 julkisuuslakiin perustuen, jossa todetaan, että asiakirja on salassa pidettävä julkisuuslain 24.1 §:n kohdan 20 perusteella sekä julkisuuslain 24.1 §:n kohdan 15 perusteella.

Lapuan kaupungin hallintosäännön 146 § perusteella asiakirjojen luovutuksesta päättää hallintopäällikkö.

Lapuan Kotiasunnot Oy:llä ei ole julkisia tehtäviä eikä se käytä julkista valtaa. Yritys ei kuulu julkisuuslain soveltamisen piiriin vaan yrityksessä sovelletaan osakeyhtiölakia (624/2006). Erityistilintarkastusraportti (liite 1.) koskee Lapuan Kotiasunnot Oy:n talouden ja hallinnon hoitoa. Erityistilintarkastusraportti on luonteeltaan yksityiskohtainen selvitys ja raportti sisältää merkittävässä määrin ei-julkisista lähdeasiakirjoista johdettuja tietoja. Asiakirjan sisällöstä ei kuitenkaan voida vetää erityisiä yksiselitteisiä johtopäätöksiä, vaan asiakirjan tarkoituksena on ollut tuottaa lisätietoa. Erityistilintarkastusraportti perustuu laajasti Lapuan Kotiasunnot Oy:n ei-julkiseen aineistoon, kuten hallituksen pöytäkirjoihin, sopimuksiin, pankkitilitietoihin, kirjanpitoaineistoon sekä lähipiiritoimia koskeviin selvityksiin. Raportti sisältää henkilötietoja, osoitetietoja, rahoitusjärjestelyjä ja muuta yhtiön taloudellista asemaa kuvaavaa aineistoa. Lisäksi raportin kansilehdelle on merkitty salassapitoperusteeksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohta.

Erityistilintarkastusraporttia koskevan toimeksiantokirjeen mukaan (liite 2.), toimeksiannon tarkoituksena on tuottaa lisätietoa, jotta osakkeenomistajalla on paremmat edellytykset harkita jatkotoimenpiteitä. Kirjeen mukaan tarkoituksena oli, ettei raporttia käytetä mihinkään muuhun tarkoitukseen. Asiakirja on luonteeltaan

19.10.2026

julkisuuslain 5.3 § 3 mukainen viranomaisen sisäisen käyttöön hankittu asiakirja.

Kuntien omistajaohjaus on viranomaistoimintaa, johon sovelletaan julkisuuslakia. Julkisia ovat kaupunginhallituksen pöytäkirjat, konserniohjeet ja muut omistajapoliittiset linjaukset. Poikkeuksena ovat kuntayhtiöt, jotka toimivat osakeyhtiölain ja markkinaehtoisten sääntöjen mukaan. Kuntayhtiöiden sisäisiin asiakirjoihin ei sovelleta julkisuuslakia. Eritystilintarkastusraportti koostuu tällaisista ei- julkisista lähdeaineistosta koostetuista havainnoista.

Lapuan kaupunki katsoo, että erityistilintarkastusraportti on viranomaisen hallussa oleva asiakirja, johon lähtökohtaisesti sovelletaan julkisuuslakia. Talvea tarkastuspalvelut Oy:n tilintarkastaja esitteli Kotiasunnot Oy:n erityistilintarkastuksen tulokset Lapuan kaupunginhallituksen kokouksessa 15.6.2026 ja kaupunginhallitus päätti merkitä erityistilintarkastuksen tulokset tiedokseen. Erityistilintarkastusraportin lisäksi muuta esitysmateriaalia ei ollut ja päätös on nähtävillä Lapuan kaupungin verkkosivuilla, pois lukien erityistilintarkastusraportti (liite 3.).

Oikeuskäytännön mukaan omistajaohjaustoimintaan liittyvän asiakirjan julkisuutta puoltavat sen merkitys julkisuusperiaatteen perusteella omistajaohjauksessa ja omistajaohjauksen ulkopuolella (KHO:n 2018:164). Lapuan kaupunki katsoo kuitenkin, että toimeksiantokirjeen mukaisesti tämän raportin tarkoituksena on ollut tuottaa lisätietoa osakkeenomistajalle jatkotoimenpiteiden harkitsemiseksi eikä asiakirjan sisältämiä tietoja voi käyttää mihinkään muuhun tarkoitukseen. Asiakirja on julkisuuslain 5.3 § 3 kohdan mukainen sisäiseen käyttöön hankittu asiakirja ja sisällöltään sellainen, ettei sitä voi julkaista sellaisenaan, vaan julkaisu vaatisi erillisen julkaisukelpoisen version laatimista toimeksiantajan toimesta.

Erityistilintarkastusraportin on laatinut Talvea tarkastuspalvelut Oy Lapuan kaupunginhallituksen toimeksiannosta keväällä 2026 erikseen sovittujen toimenpiteiden mukaisena asiantuntijaselvityksenä. Raportissa todetaan nimenomaisesti, että se on tarkoitettu yksinomaan osakkeenomistajan käyttöön kokonaiskuvan muodostamisen tueksi eikä kyse ole ISA-standardien mukaisesta tilintarkastuksesta tai muusta varmennustoimeksiannosta.

Talvea tarkastuspalvelut Oy:n tilintarkastaja on allekirjoittanut raportin sähköisesti 11.6.2026. Raportin sisältämiä tietoja ei ole käytetty tai jaettu julkisessa ohjauksessa tai Lapuan Kotiasuntoja koskevassa 26.1.2026 valtuustoseminaarissa kuten valittajat ovat kertoneet. Toimeksiantokirje on allekirjoitettu vasta 25.3.2026. Lapuan kaupungin hallussa ei ole 26.1.2026 tilaisuudessa esitettyä Lapuan Kotiasunnot Oy:n esittämää PowerPoint- materiaalia.

Julkisuuslaki 24.1 §:n liikesalaisuus- elinkeinosalaisuudet

Kuntalain 47 §:n mukaan konserniohjeessa annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa kunnan tytäryhteisöjen toiminnasta tiedottamisesta ja luottamushenkilöiden tiedonsaantioikeudesta. Lapuan kaupungin konserniohjeen (sivu 6) mukaan Lapuan kaupungin luottamushenkilöllä on oikeus saada kunnan viranomaisilta sen hallussa olevien tytäryhteisöjen toimintaa koskevia tietoja, joita luottamushenkilö pitää toimessaan tarpeellisina ja jotka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan eivät ole vielä julkisia ja jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Tietopyyntö esitetään kirjallisesti Lapuan kaupunginjohtajalle (liite 4).

Julkisuuslain salassapitosäännökset rajoittavat luottamushenkilön tiedonsaantioikeutta, eikä luottamushenkilöllä ole oikeutta niihin salassa pidettäviin tietoihin, jotka eivät kuulu hänen varsinaisen tehtävänsä hoitamiseen päätöksenteon perusteeksi toimielimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Lapuan kaupungin valtuuston hyväksymän konserniohjeen mukaan, koko kuntakonsernin ohjauksesta ja valvonnasta vastaa kaupunginhallitus ja kaupunginjohtaja.

Lapuan kaupungin näkemys on, että julkisuuslain soveltaminen kilpailuilla markkinoilla toimivien kuntayhtiöiden tietoihin ei ole tarkoituksenmukaista. Erityistilintarkastusraportti perustuu Lapuan Kotiasunnot Oy:n ei-julkiseen aineistoon kuten jo aikaisemmin todettiin. Erityistilintarkastusraportti sisältää sellaisia osakeyhtiötä koskevia tietoja, joita ei yleensä tuoda osakeyhtiölain piiristä julkisuuteen.

Julkisuuslain osalta liikesalaisuusluonteen arvioinnissa julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan elinkeinosalaisuuksia ovat tiedot muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa.

Raportti sisältää tytäryhtiötä koskevia yksityiskohtaisia tietoja liittyen taloudellista asemaa kuvaavaan aineistoon, pankkisalaisuuden piiriin kuuluviin tietoihin ja muuhun kirjanpitoaineistoon. Pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja suojataan julkisuuslain 24. § 20 kohdan perusteella. Samoin muita tietoja, jotka julkisena aiheuttaisivat yritykselle mainehaittaa, asettaisi yrityksen kilpailijoistaan huonompaan asemaan ja sitä kautta aiheuttaisi taloudellista vahinkoa. Nämä tiedot ovat yritystoiminnan kannalta perusteltua ja tarpeellista pitää salassa. Lapuan kaupunki katsoo, että erityistilintarkastusraportti sisältää laajalti tietoa, joka on salassa pidettävää julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdan perusteella.

Julkisuuslaki 24.1 §:n kohta 15 valvontasalaisuus

Asiakirjan julkisuutta arvioitaessa tulisi myös huomioida julkisuuslain 24.1 §:n kohdan 15 valvontasalaisuutta koskevat salassapitoperusteet, jonka soveltamisen yhteydessä voidaan huomioida myös muut salassapitoperusteet.

Lapuan kaupunki katsoo, että omistajaohjaus kuuluu viranomaisen toimivaltaan silloin, kun se toteuttaa konserniohjeen mukaista konsernivalvontaa tytäryhtiössä.

Julkisuuslain 24.1 §:n kohdan 15 salassapitoperuste asettaa viranomaisen toimivaltaan kuuluvan tarkastuksen tekemisen ja muun valvontatoimen toteuttamisen salassa pidettäväksi silloin, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen sekä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asian osallisille. Valvonnan tuloksetkin ovat salassa pidettäviä, jos tällaiset tiedot ilman painavaa syytä aiheuttavat taloudellista vahinkoa, aiheutonta leimautumista tai "olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa tai kärsimystä." Julkisen vallan ei tulisi saattaa yleisesti saataville tällaista tietoa (KHO 2018:164).

Lapuan kaupunki katsoo, että kuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden omistajaohjaukseen kuuluu tytäryhteisön riskien ja taloudellisen aseman seuranta. Lapuan kaupungin konserniohjeen mukaisten menettelytapojen tavoitteena on muun muassa parantaa tiedon kulkua ja laatua kaupunkikonsernin sisällä, että omistajaohjauksessa pystyttäisiin arvioimaan ja tunnistamaan kaupunkikonsernia koskevat merkittävät riskit. Erytistilintarkastusraportti tilattiin kokonaiskuvan muodostamisen tueksi eikä asiakirjasta voi vetää mitään yksiselitteisiä johtopäätöksiä. Tällaisen asiakirjan luovuttaminen vaarantaisi konsernivalvonnan tarkoituksen, johtaisi virhetulkintoihin ja aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa ja mainehaittaa. Asiakirja sisältää myös yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia henkilötietoja. Elinkeinonharjoittajan oikeudelliset riskit ovat jo osittain realisoituneet.

Erytistilintarkastuksella on tarkoitettu tuottaa lisätietoa osakkeenomistajalle. Tietoja ei tulisi käyttää mihinkään muuhun tarkoitukseen. Asiakirja ei esitä yksiselitteisiä johtopäätöksiä eikä asiakirja ole luovutuskelpoinen. Ulkopuolisten käsissä asiakirjan sisällöstä voidaan vetää johtopäätöksiä, jotka ovat virheellisiä.

Julkisuuslaki 10 § osajulkisuus

Julkisuuslakia sovelletaan ensisijaisesti viranomaisen asiakirjoihin, mutta oikeus saada asiakirjassa oleva tieto määräytyy asiakirjan sisältämän tiedon mukaan. Koska julkisuuslakia ei sovelleta Lapuan kaupungin markkinoilla toimiviin tytäryhtiöihin, ei ole tarkoituksenmukaista erotella täysin kuntayhtiön talouden ja hallinnon tietoja sisältävästä erytistilintarkastusraportista tietoa sen perusteella, onko jokin tieto julkinen vai salassa pidettävä julkisuuslain perusteella. Julkisuuslaki ei ota kantaa salassapidon perusteiden sisältöön.

19.10.2026

Julkisuuslain mukaisen osajulkisuuden toteuttaminen edellyttää, että asiakirjan julkinen osa on riittävän selvärajaisesti erotettavissa salassa pidettävästä tiedosta ilman uuden asiakirjan laatimiseen rinnastettavia toimenpiteitä (KHO 2007:39). Jos tiedon erottelua ei voi tehdä, asiakirja on lain mukaan pidettävä kokonaisuudessaan salassa. Osajulkisuuden toteuttaminen edellyttäisi mahdollisesti myös asiakirjan sisältämien henkilötietojen laajaa anonymisointia. Oikeuskäytännön mukaan osajulkisuuden toteuttamiseen liittyy myös ymmärrettävyyysvaatimus. Viranomaisen ei voi toteuttaa osajulkisuutta, jos asiakirjan sisältämät julkiset tiedot antaisivat harhaanjohtavan tai asiallisesti virheellisen käsityksen koko asiakirjan sisällöstä (KHO 2015:163).

Lapuan kaupungin ja raportin laatijan näkemys on, että asiakirjan luovuttaminen edellyttäisi erillisen julkaisukelpoisen version laatimista toimeksiantajan toimesta. Lapuan kaupunki ja Lapuan Kotiasunnot Oy julkaisivat yhteisen kannanoton (liite 5.) tähän asiaan liittyen Lapuan kaupungin verkkosivuilla sekä Lapuan Sanomissa 26.8.2026, jossa asiaa käsiteltiin siinä laajuudessa, kun katsottiin mahdolliseksi.

Lapuan kaupunki katsoo, että tietopyynnön kohteena oleva erityistilintarkastusraportti on julkisuuslain 5.3 § 3 kohdan mukainen sisäiseen käyttöön hankittu asiakirja ja se sisältää julkisuuslain 24.1 §:n kohdan 20 ja kohdan 15 mukaisia salassa pidettäviä tietoja sekä henkilötietoja. Asiakirjan luovuttaminen edellyttäisi erillisen julkaisukelpoisen version laatimista toimeksiantajan toimesta.

Lisätiedot

Valittajat vaativat Lapuan kaupunkia korvaamaan muutoksenhakijoiden oikeudenkäyntikulut mutta eivät ole esittäneet mitään summaa oikeudenkäyntikuluille. Lapuan kaupunki katsoo, että lähtökohtaisesti jokainen osapuoli vastaa omista kuluistaan itse.

Liitteet

- Liite 1. Erityistilintarkastusraportti (salassa pidettävä julkL. 24.1 §:n kohdat 15 ja 20)
- Liite 2. Toimeksiantokirje
- Liite 3. Kh:n päätös 15.6.2026 § 204
- Liite 4. Lapuan kaupungin konserniohje
- Liite 5. Lapuan kaupungin ja Kotiasunnot Oy:n yhteinen kannanotto

19.10.2026

Lapualla 19.10.2026

Lapuan kaupunginhallitus

Harri Seppälä
kaupunginhallituksen puheenjohtaja

Satu Kankare
kaupunginjohtaja