

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
00520 HELSINKI
Puhelin 029 56 42000
Faksi 029 56 42079
Sähköposti helsinki.hao@oikeus.fi

Päätös

1 (6)

15/0593/5

7.8.2015

Diaarinumero
05737/14/1203

Asia Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

Valittaja Leo Lahti

Päätös, josta valitetaan

Aalto-yliopiston provosti 20.8.2014

Lahti oli 6.8.2014 pyytänyt saada tiedon Aalto-korkeakoulusäätiön (Aalto-yliopisto) ja Elsevier B. V.:n (Elsevier) solmimien kaikkien lisenssisopimusten kokonaishinnoista sopimuksittain eriteltyinä vuodesta 2010 alkaen. Kokonaishintojen lisäksi Lahti oli pyytänyt tietoa tarjousten vertailussa käytetyistä hinnoista ja muista tekijöistä kunkin sopimuksen osalta.

Aalto-yliopiston provosti on kieltäytynyt antamasta pyydettyjä tietoja, koska kyse on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaisista kustantajan liikesalaisuuksista.

Valituksessa esitetyt vaatimukset

Aalto-yliopiston on luovutettava Lahdelle tiedot Elsevierin kanssa solmittujen lisenssisopimusten kokonaishinnoista sopimuksittain eriteltyinä 1.1.2010 alkaen. Lahdelle on luovutettava tiedot myös tarjousten vertailussa käytetyistä hinnoista ja muista tekijöistä kunkin sopimuksen osalta. Tietojen tulee sisältää tarjolla olleet vaihtoehtoiset tilauskokonaisuudet ja niiden hinnat sekä myös mahdolliset muut vertailussa käytetyt tekijät.

Tietopyyntö perustuu julkisten hankintojen hankintalakiin ja hankinnoissa sovellettavaan julkisuuslakiin. Niiden mukaan tieto vertailuun käytetystä hinnasta ja muusta tekijästä on aina annettava liikesalaisuuksista ja sopimuksista riippumatta. Oikeuskäytännön mukaan väite liikesalaisuudesta ei ole pätevä peruste salata liikesalaisuutena tietoa tarjousten vertailussa käytetystä hinnasta ja muusta tekijästä. Sopimuksen kokonaishinta on aina julkinen tieto; julkisuus on tässä kohden ensisijainen sopimusoikeuteen nähden. Myös kokonaishinnan muodostumismekanismit erittelyineen sekä muut tarjousten vertailussa käytetyt tekijät ovat aina julkisia. Jos Aalto-yliopisto on saanut useita eri tarjouksia, myös samalta toimittajalta (Elsevier) erilaisia vaihtoehtoja, niin sen tulee kertoa vaihtoehtoisten tarjousten vertailussa käytetyt tekijät.

Asian käsittely ja selvittäminen

Aalto-yliopisto on antanut lausunnon. Lausunnon mukaan Lahti on tehnyt useita julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä FinELib-konsortion ja Elsevierin solmimasta hankintasopimuksesta I-6PM8BC. Hankintasopimus on tehty

yhteishankintana Aalto-yliopiston ollessa yhtenä FinELib-konsortion sopijapuolista. Hankintasopimus on kilpailutettu noudattaen lakia julkisista hankinnoista. Hankintasopimuksella Aalto-yliopisto on hankkinut Elsevierin toimittamat lehtikokoelmat Science Direct Aalto Freedom Collection ja Cell Press. Lahden tietopyyntö kohdistuu hankintasopimukseen.

Lahti on esiintynyt asiassa paitsi yksityisenä henkilönä myös Open Knowledge Finland ry:n puolesta. Lahti on välittänyt kaikki Aalto-yliopiston tietopyyntöihin antamat päätökset Open Knowledge Finland ry:n avoimelle Facebook-sivulle ja Google Docs-alustalle. Tieto päätösten sisällöstä on tullut rajoittamattoman henkilöpiirin tietoon.

Lahti on väittänyt tietopyyntönsä perustuvan asianosaisasemaan ja julkisuuslakiin. Aalto-yliopiston näkemyksen mukaan asianosaisasema määritellään hankintalain mukaisesti oikeuskirjallisuudessa esitetyn ”lex specialis derogat legi generali” -periaatteen mukaisesti. Asia pitää ratkaista ensisijaisesti erityissäänöksen eli tässä tapauksessa hankintalain nojalla.

Aalto-yliopisto on ostanut palveluita Elsevieriltä yksityisoikeudellisen sopimuksen nojalla. Yksityisoikeudellisen sopimuksen sisältö on ollut sopijapuolten sopimuksen mukaisesti luottamuksellinen johtuen erityisesti Elsevierin luottamuksellisista tiedoista.

Hankintalain 84 §:n 1 ja 2 momentti, hankintalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 20/2006 vp) 75 §:ää koskevat perustelut ja hankintalain 5 §:n 1 momentin 1 kohta ja sitä koskevat lain esityöt linjaavat hankinta-asiakirjojen olevan asianosaisjulkisia asiakirjoja. Hankintalain esitöiden ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valittajana voi käytännössä olla lähinnä alalla toimiva yrittäjä, jolla on tai olisi ollut mahdollisuus saada oma tarjouksensa hyväksytyksi oikein toteutetussa hankintamenettelyssä. Lahti ei ole asiassa asianosainen eikä hän sen vuoksi voi vedota asiassa tehokkaasti julkisuuslain 11 §:n 1 momentin 6 kohtaan.

Markkinaoikeus on vahvistanut hankintasopimuksen luottamuksellista luonnetta ratkaisussa MAO:34/14 linjatessaan, ettei tarjouksen jättäneellä kantajalla ollut oikeutta saada tietoja hankintasopimuksessa yksilöidyistä luottamuksellisista tiedoista. Lausunnossa on viitattu myös ratkaisuun KHO:2007:83. Pyydetty hankinta-asiakirjat sisältävät Elsevierin liike- ja ammattisalaisuuksia. Tiedon antaminen aiheuttaisi Elsevierille taloudellista vahinkoa ja vaikuttaisi sen kilpailuasemaan. Samalla tiedon antaminen heikentäisi Aalto-yliopiston mahdollisuuksia edullisiin hankintoihin vähentyneiden tarjousten muodossa. Potentiaaliset tarjoajat pidättäytyisivät tarjoamasta palveluitaan ja tuotteitaan Aalto-yliopistolle varoessaan luottamuksellisten tietojen luovuttamista toisille tarjoajille tai kolmansille osapuolille.

Lahti on antanut vastaselityksen, jossa on muun ohella todettu, että hankintalain hankinta-asiakirjojen julkisuutta koskevat säännökset eivät ole asiassa merkityksellisiä, koska Aalto-yliopistoon sovelletaan julkisuuslakia yliopistolain perusteella. Hankintalakia ei sovelleta asiassa lainkaan. Lahden tietopyyntö kohdistuu sopimuksen kokonaishintaan ja muihin hankintapäätökseen vaikuttaneisiin tekijöihin riippumatta siitä, mistä asiakirjoista tieto on saatavissa (hankintapäätös, toimittajan lähettämät laskut tai muut asiakirjat), joten pelkkään hankintasopimukseen viittaamalla Aalto-yliopisto ei ole vastannut

tietopyyntöön julkisuuslain mukaisesti. Toisaalta hankinnan kokonaishinta varmaankin ilmenee myös hankintapäätöksestä. Aalto-yliopisto ei ole myöskään julkisuuslain hengen mukaisesti auttanut Lahtea tietopyynnön laatimisessa niin, että hän saisi pyydetyt tiedot. Lahti ei ole julkaissut salassa pidettävää tietoa. Se, että hankintamenettelyn perusteella tehdään yksityisoikeudellinen sopimus, ei ole merkityksellistä, kun hankintapäätöstä tai hankintasopimusta arvioidaan viranomaisen asiakirjana. Hankintahintaa käsitellään markkinaoikeudessa julkisena tietona. Julkinen hankintahinta ei ole liikesalaisuus. Aalto-yliopiston viittaamat oikeustapaukset eivät koske niitä tietoja, joista tietopyynnössä on kysymys.

Hallinto-oikeus on pyytänyt Aalto-yliopistoa toimittamaan hallinto-oikeudelle asiakirjat, joista tietopyynnössä on kysymys.

Aalto-yliopisto on toimittanut hallinto-oikeudelle asiakirjoja ja ilmoittanut, että siltä osin kuin asiassa on kyse Elsevierin kanssa solmittujen lisenssisopimusten kokonaishinnoista sopimuksittain eriteltyinä vuodesta 2010 alkaen, tiedot sisältyvät hallinto-oikeudelle toimitettuihin asiakirjoihin. Hankinnat on tehnyt FinElib-niminen konsortio, johon kuuluu Aalto-yliopiston ohella muita suomalaisia yliopistoja. Aalto-yliopisto on toimittanut tiedot omalta osaltaan.

Siltä osin kuin tietopyynnössä on kyse tarjousten vertailussa käytetyistä hinnoista ja muista päätökseen vaikuttaneista tekijöistä, erityisesti tiedoista tarjolla olleista vaihtoehtoisista tilauskokonaisuuksista ja niiden hinnoista, Aalto-yliopisto on todennut, että hankinta on tehty suorahankintana. Hankinnan yhteydessä ei sen vuoksi ole syntynyt lainkaan vertailua tai hankintamuistiota taikka tietoja vaihtoehtoisista tilauskokonaisuuksista. Tällaista tietoa ei siksi voida toimittaa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus tutki Lahden esittämää kanteluluonteista väitettä koskien Aalto-yliopiston menettelyä tietopyynnön käsittelyn yhteydessä.

Hallinto-oikeus kumoaa valituksenalaisen päätöksen siltä osin kuin se koskee Aalto-yliopiston ja Elsevierin lisenssisopimusten kokonaishintoja vuodesta 2010 alkaen ja velvoittaa Aalto-yliopiston luovuttamaan Lahdelle mainitut tiedot.

Tieto on annettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:ssä säädetyllä tavalla sen jälkeen, kun hallinto-oikeuden päätös on saanut lainvoiman.

Hallinto-oikeus hylkää valituksen muilta osin.

Perustelut

Tutkimatta jätetyiltä osin

Hallinto-oikeuslain 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi sen toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa (586/1996) tai muussa laissa.

Siltä osin kuin Lahti viitannut siihen, ettei Aalto-yliopisto ole auttanut häntä tietopyynnön laatimisessa siten, että hän saisi haluamansa tiedot, kysymyksensä on kantelunluonteinen väite, jonka tutkiminen ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Sovellettavia oikeusohjeita

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä.

Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin 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 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, 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.

Oikeudellinen arviointi

Lahden tietopyyntö koskee Aalto-yliopiston ja Elsevierin välisten tieteellisiä julkaisuja koskevien lisenssisopimusten kokonaishintoja vuodesta 2010 lähtien. Aalto-yliopiston lausunnon mukaan tietopyyntö liittyy FinELib-konsortion ja Elsevierin solmimaan hankintasopimukseen I-6PM8BC, joka on tehty yhteishankintana Aalto-yliopiston ollessa yhtenä FinELib-konsortion sopijapuolista. Hankintasopimus on kilpailutettu noudattaen lakia julkisista hankinnoista. Hankintasopimuksella Aalto-yliopisto on hankkinut Elsevierin toimittamat lehtikokoelmat Science Direct Aalto Freedom Collection ja Cell Press. Aalto-yliopiston provosti on hylännyt tietopyynnön julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan nojalla katsoen pyydettyjen tietojen olevan Elsevierin liikesalaisuuksia.

Lahti on valituksessaan viitannut julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohtaan, jonka mukaan tieto tarjousten vertailussa käytetystä hinnasta ja muusta

tekijästä on aina annettava. Hallinto-oikeus toteaa, että julkisuuslain 11 § koskee vain asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin. Asiassa ei ole ilmennyt, että Lahti olisi asiassa julkisuuslaissa tarkoitettu asianosainen, joten julkisuuslain 11 § ei tule asiassa sovellettavaksi. Hallinto-oikeuden harkittavana on siten vain, onko Lahdella jokaiselle kuuluvan tietojensaantioikeuden nojalla oikeus saada pyytämänsä tiedot. Asiassa on tältä osin kyse siitä, onko edellä mainittuja tietoja pidettävä Elsevierin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuina liikesalaisuuksina.

Liikesalaisuuden käsitettä ei ole määritelty julkisuuslaissa. Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lain 24 §:n 1 momentin 20 kohdasta muun ohella, että liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia.

Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 6 kohdalla, joka on muutettu nykyiseen muotoonsa lailla 701/2011, ei ole puututtu liike- ja ammattisalaisuuden määritelmään eikä myöskään vallitsevaan käytäntöön.

Asiakirjojen julkisuudesta voidaan säätää vain lailla. Sopimusmenettelyllä ei voida oikeudellisesti sitovasti poiketa julkisuuslaissa salassapidosta säädetystä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohtaa tulkittaessa tulee ottaa huomioon säännöksen tarkoitus, joka on yksityisen taloudellisen edun suojaaminen. Salassapidon tarvetta tulee arvioida sen elinkeinonharjoittajan näkökulmasta, jonka esitetystä liikesalaisuudesta asiassa on kysymys.

Hallinto-oikeus katsoo, että pyydettyjä kokonaishintatietoja ei voida pitää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa tarkoitettuina Elsevierin liike- ja ammattisalaisuuksina eikä kysymys ole myöskään muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, josta tiedon antaminen aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa. Lahdella on näin ollen oikeus saada pyytämänsä tiedot. Koska kyse on julkisista tiedoista, sillä seikalla, mitä Lahti tiedoilla tekee, ei ole asiassa merkitystä.

Siltä osin kuin Lahti on vaatinut saada kunkin sopimuksen osalta tiedon tarjousten vertailussa käytetyistä hinnoista ja muista tekijöistä, erityisesti tiedoista tarjolla olleista vaihtoehtoisista tilauskokonaisuuksista ja niiden hinnoista, hallinto-oikeus toteaa, että Aalto-yliopiston mukaan nyt kysymyksessä olevat hankinnat vuodesta 2010 lähtien on tehty suorahankintana, eikä näiltä osin ole sen vuoksi ole syntynyt lainkaan vertailua tai hankintamuistiota taikka tietoja vaihtoehtoisista tilauskokonaisuuksista. Hallinto-oikeudella ei ole syytä epäillä tätä. Tähän nähden valituksenalaista päätöstä ei tältä osin ole syytä muuttaa.

Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainitut
Hallinto-oikeuslaki 51 § 2 mom
Julkisuuslaki 3 §
Laki julkisista hankinnoista 84 § 1 mom

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valituskirjelmä on toimitettava korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Valitusosoitus on liitteenä (hallintovalitus).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet
Markku Setälä, Taina Pyysaari (t) ja Marja Viima.

Esittelijäjäsen


Marja Viima

Jakelu

Päätös

Leo Lahti kansainvälisin saantitodistuksin
Laboratory of Microbiology,
Wageningen University
Dreijenplein 10, Wageningen
NETHERLANDS

(tiedote oikeudenkäyntimaksusta)

Jäljennös

Aalto-yliopiston provosti

VALITUSOSOITUS

Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla **korkeimpaan hallinto-oikeuteen** kirjallisella valituksella.

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksen tiedoksisaantipäivästä**, sitä päivää lukuunottamatta.

Tiedoksisaantipäivän osoittaa tiedoksianto- tai saantitodistus. Milloin kysymyksessä on sijaitiedoksianto, päätös katsotaan tiedoksisaaduksi, ellei muuta näytetä, kolmantena päivänä tiedoksianto- tai saantitodistuksen osoittamasta päivästä. Virkakirjeen katsotaan tulleen viranomaisen tietoon saapumispäivänään.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa **viranomaiselle, joka on mainittu päätöksen kohdassa Muutoksenhaku**. Valitusasiakirjojen tulee olla perillä valitusajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Valituskirjelmässä on ilmoitettava

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asian käsittelyä koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon haetaan muutosta
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi
- perusteet, joilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on muu henkilö, on valituskirjelmässä ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä

- hallinto-oikeuden päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- todistus siitä, minä päivänä päätös on annettu tiedoksi, tai muu selvitys valitusajan alkamisajankohdasta
- asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Asiamiehen, jollei hän ole asianajaja tai yleinen oikeusavustaja, on liitettävä valitukseen valtakirja.

Korkeimman hallinto-oikeuden osoite

Postiosoite:	Käyntiosoite:
PL 180	Fabianinkatu 15
00131 HELSINKI	Helsinki

Faksi: 029 56 40382

Sähköposti: korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi