

6.4.2023

Dnro 26301/03.04.04.04.01/2021

**Asia** Asiakirjajulkisuutta koskeva valitus

**Valittaja** Yrjö Hakanen

**Päätös, josta valitetaan**

**Helsingin kaupunginkanslian kansliapäällikkö 15.11.2021 § 231**

*Hakanen* on pyytänyt, että hänelle annetaan virkatyönä valmisteltu Helsingin kaupungin vuoden 2022 talousarvioehdotus, jonka pohjalta luottamushenkilöneuvottelut talousarviosta on käyty. Hänelle on vastattu, että talousarvioehdotus on valmistunut luottamushenkilöneuvottelujen seurauksena ja se on tullut valmiina asiakirjana julkiseksi 4.11.2021. Talousarvioehdotuksen aiemmat versiot ovat valmisteluvaiheen keskeneräisiä luonnoksia, jotka jäävät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) soveltamisalan ulkopuolelle.

*Kansliapäällikkö* on päättänyt, että pyydettyä asiakirjaa ei luovuteta, sillä se ei ole julkisuuslain 5 §:ssä tarkoitettu viranomaisen asiakirja.

Päätöksen perustelujen mukaan Helsingin kaupungin talousarviovalmistelu alkaa vuosittain maaliskuussa edellisen vuoden tilinpäätöksen käsittelyn jälkeen. Kaupunginhallitus hyväksyi vuoden 2022 talousarvioehdotuksen raamin sekä talousarvio- ja taloussuunnitelmaehdotuksen 2022–2024 laatimisohteet 23.8.2021. Ohjeiden mukaan lauta- ja johtokuntien tuli hyväksyä talousarvioehdotuksensa 22.9.2021 mennessä. Lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotuksien yhteensovituksen ja siihen sisältyneiden kaupunginhallitusryhmien välisten neuvottelujen jälkeen pormestari julkaisi talousarvioehdotuksensa 4.11.2021.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin esitöiden (HE 30/1998 vp) mukaan viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Viranomaisen lukuun toimeksiantotehtäviä suorittavien ja

viranomaisissa toimivien neuvottelua ja muuta yhteydenpitoa varten laadittuja asiakirjoja pidettäisiin ehdotuksen mukaan viranomaisen sisäisinä asiakirjoina.

Oikeuskirjallisuudessa on puolestaan katsottu, että julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaiset sisäisen työskentelyn asiakirjat sisältävät usein alustavia arvioita ja näkemyksiä erilaisista vaihtoehdoista ja ratkaisumahdollisuuksista. Edelleen oikeuskirjallisuudessa on todettu, että sisäinen työskentely ja asian valmistelu voi olla vaiheittaista ennen kuin asia siirtyy esittelyvaiheeseen tai sitä vastaavaan käsittelyvaiheeseen. Asian käsittelyssä ja valmistelussa laaditaan mahdollisesti ensin erilaisia luonnoksia, työsuunnitelmia ja vaihtoehtoisia arvioiteja esimiesasemassa olevan henkilön valvonnassa ja ohjauksessa. Tällaisen ohjauksen alaisena tapahtuva luonnosten valmistelu ja aineiston vaiheittainen kokoaminen ei yleensä vielä sellaisenaan saa aikaan viranomaisen asiakirjaa, johon julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi.

Talousarvioesitysten yhteensovittamisen loppuvaiheessa Helsingin kaupunginhallituksessa edustettuina olevat ryhmät kävivät pormestarin kutsumina luottamushenkilöneuvotteluja, joiden jälkeen pormestari esitteli talousarvioehdotuksensa vuodelle 2022. Talousarvioehdotus etenee ensin kaupunginhallituksen ja sitten kaupunginvaltuuston käsiteltäväksi. Talousarvioehdotuksen esittelyä edeltäneet keskeneräiset luonnosversiot ovat julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, joita ei ole arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon.

## **Valituksessa esitetyt vaatimukset**

Päätös on kumottava ja tietopyynnössä tarkoitettu talousarvioesitys on annettava valittajalle.

Helsingissä on aiemmin noudatettu talousarvion valmistelussa käytäntöä, jossa virkamiesesitys talousarvioksi on julkaistu muutama viikko ennen kuin kaupunginhallitus on aloittanut neuvottelut budjettiehdotuksesta. Näin kaupungin asukkailla, henkilöstöllä, järjestöillä ja medialla on ollut mahdollisuus arvioida esitystä ja halutessaan evästää kaupunginhallituksen ja valtuuston jäseniä ennen kuin kaupunginhallitus tekee ehdotuksensa budjetista valtuustolle.

Kaupungin verkkosivuilla julkaistiin syksyllä tieto, jonka mukaan 21.10.2021 julkaistaan budjettiesitys, joka tulee sen jälkeen kaupunginhallitukseen ja kaupunginhallituksen esityksenä valtuustoon. Kun esitystä ei julkaistu, valittaja tiedusteli, milloin esitys julkaistaan. Pormestarin erityisavustaja vastasi hänelle, että nettisivuille on jäänyt vanhaa tietoa ja että budjettiesitys tulee julki vasta, kun kaupunginhallituksen neuvottelutulos budjetista on valmis ja tulee pormestarin esityksenä kaupunginhallitukselle.

Valittaja teki 27.10.2021 tietopyynnön, jota hän perusteli julkisuuslain säännöksillä katsoen, ettei asiakirjan salaamiselle ollut lainmukaisia perusteita, sekä kunnan hallinnon avoimuudella, asukkaiden vaikutusmahdollisuuksilla ja talousarvion merkityksellä asukkaille. Valittaja sai vastauksen tietopyyntöön vasta 5.11.2021 eli sen jälkeen, kun talousarvioesityksestä oli sovittu

kaupunginhallituksessa. Mitään perusteluja virkamiesesityksen salaamiselle ei esitetty. Vastaus ja sen viivyttäminen eivät vastaa julkisuuslain ja kuntalain velvoitteita.

Päätös on virheellinen ja lakiin perustumaton. Julkisuuslain lähtökohtana on, että virkamiehen esitys on julkinen, ellei laissa säädetystä poikkeuksesta toisin seuraa. Poikkeuksia ei voi soveltaa virkamiesten kaupunginhallitukselle valmistelemaan talousarvioesitykseen. Julkisuuslaissa on talousarvion laatimisprosessin julkisuutta käsitelty nimenomaisesti vain valtion talousarvion osalta, ja sen mukaan valtiovarainministeriön talousarvioesitys on julkinen.

Helsingin talousarvion virkamiesesitystä voidaan pitää valtiovarainministeriön esitykseen rinnastettavana asiakirjana. Se on valmisteltu ja jaettu kaupunginhallituksen jäsenille asian käsittelyä ja päätöksentekoa varten. Tässä tapauksessa on kyse 424-sivuisesta asiakirjasta, joka on laadittu valmiin budjettiesityksen muotoon lukuineen ja perusteluineen. Kaupunginhallitus on neuvotellut esityksestä, jonka keskeiset virkamiehet ovat esitelleet. Kyse on ollut virkamiesesityksestä, jonka pohjalta kaupunginhallituksen jäsenet ovat sopineet lopullisesta esityksestä.

Kaupunginhallituksen neuvotteluissa ei ole ollut kyse julkisuuslaissa mainitusta virkamiesten tai viranomaisten välisestä sisäisestä työskentelystä. Pormestari, kaupunginhallituksen muut jäsenet ja budjettineuvotteluihin osallistuneiden kaupunginhallituksen poliittisten ryhmien edustajat eivät olleet viranomaisia vaan poliittisia luottamushenkilöitä, jotka edustivat kaupunginvaltuuston enemmistöä. Virkamiesesityksestä on käyty neuvotteluja kaupunginhallituksen poliittisten ryhmien välillä eli kyse ei ole ollut virkamiesten keskinäisistä neuvotteluista. Kyse ei ole ollut myöskään luonnoksista, joita virkamiehet olisivat valmistelleet kansliapäällikön, budjettipäällikön, rahoitusjohtajan tai muun esimiesasemassa olevan ohjauksessa.

Se, että kaupunginhallituksen neuvotteluissa on pyydetty joihinkin virkamiesesityksen kohtiin lisätietoja tai vaihtoehtoisia lukuja tai muutettu ja täydennetty joitain esityksen kohtia, kuuluu normaaliin poliittiseen neuvotteluprosessiin eikä muuta neuvotteluihin tehtyä virkamiesesitystä viranomaisten sisäiseksi työskentelyksi.

Julkisuuslain 5 §:ssä mainittua viranomaisen sisäisen työskentelyn asiakirjoihin liittyvää poikkeusta, johon kansliapäällikkö päätöksessään nojaa, ei voi soveltaa näin laajasti kaupungin toiminnan kannalta keskeisimmästä asiakirjasta tehtyyn virkamiesesitykseen. Yleistä velvoitetta asiakirjan julkisuudesta ei voi kiertää sillä, että jätetään asiakirja allekirjoittamatta tai tekemättä siitä diaarimerkintä, vaikka asiakirja on esitetty kaupunginhallituksen neuvotteluihin ja käytännössä kaupunginhallituksen päätettäväksi. Päinvastoin laki edellyttää viranomaisia toimimaan tehtäviä hoitaessaan niin, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta. Kansliapäällikön päätöksessä ei ole esitetty salaamiselle mitään yleistä etua tai erittäin tärkeää yksityistä etua.

Siitä, että virkamiesesitystä ei julkaistu, sopivat pormestari, apulaispormestarit ja poliittisten ryhmien muut neuvottelijat. Tämäkin kuvaa sitä, että virkamiesesityksen salaaminen ei johtunut esityksen luonteesta viranomaisten sisäisenä valmisteluna vaan poliittisten luottamushenkilöiden tahdosta. Siihen taas liittyi selvästi pyrkimys sivuuttaa asukkaat talousarvion valmistelussa. Salaamisesta syntyneessä julkisessa keskustelussa eräät kaupunginhallituksen jäsenet perustelivat salaamista sillä, että aiempi käytäntö, jossa pormestari julkisti virkamiesvalmistelussa tuotetun budjettiesityksen ennen kaupunginhallituksen neuvotteluja, johti joidenkin esityksen kohtien julkiseen arvosteluun ja tämän seurauksena tehtiin menolisäyksiä, joita he eivät pitäneet hyvinä.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Menettely loukkaa myös kuntalakia, jonka lähtökohtana on asukkaiden itsehallinnon ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen kunnan toiminnassa. Kuntalain 22 §:n mukaan asukkailla on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan, mukaan lukien osallistuminen kunnan talouden ja palvelujen suunnitteluun.

Budjettiesitys julkaistiin vasta sen jälkeen, kun kaupunginvaltuustossa enemmistönä olevat ryhmät olivat sopineet budjetin. Käytännössä asia oli siis päätetty ennen kuin asukkaat saivat tietää esityksestä. Näin asukkailla, henkilöstöllä ja järjestöillä ei ollut mahdollisuutta ottaa kantaa virkamiesesitykseen, esittää siihen muutoksia, osallistua ja vaikuttaa kunnan keskeisimmän päätöksen tekemiseen.

Kansliapäällikön päätös ja pormestarin muiden kaupunginhallituksen jäsenten kanssa sopima virkamiesesityksen salaaminen on ongelma myös yleisemmin ajatellen ns. pormestarihallinnon oloissa tapahtuvaa asioiden valmistelua kaupunginhallitukselle ja valtuustolle. Aikaisemmin Helsingin kaupunginjohtajat olivat virkamiehiä ja heidän talousarvioesityksensä kaupunginhallitukselle olivat julkisia. Jos talousarvion valmistelussa ja virkamiesesityksen salaamisessa omaksuttu käytäntö hyväksytään, julkisuus ja asukkaiden vaikutusmahdollisuudet voivat kaventua muissakin asioissa. Tämä voi johtaa siihen, että virkamiesten valmistelemia esityksiä käsitellään ja sovitaan vastaisuudessa yhä useammin julkisuudelta salassa kaupunginhallituksen neuvotteluissa ennen kuin ne julkaistaan. Myös tieto ja käsitys päätösten valmistelusta muuttuu, jos virkamiesesityksiä ei liitetä arkistoon, vaan sinne liitetään vain kaupunginhallituksen niiden pohjalta sopimat esitykset.

Vaikka Helsingin talousarvio vuodelle 2022 ja taloussuunnitelma 2022–2024 on jo päätetty, on tarpeen – ja myös tulevien talousarvioesitysten ja yleisemminkin päätösten valmistelun kannalta tärkeää – että hallinto-oikeus tutkii Helsingin vuoden 2022 talousarvion ja 2022–2024 taloussuunnitelman virkamiesesityksen salaamisen.

## Asian käsittely ja selvittäminen

*Helsingin kaupunginkanslia* on antanut lausunnon. Lauta- ja johtokuntien talousarvioehdotusten yhteensovituksen ja siihen sisältyneiden poliittisiin ryhmiin kuuluvien kaupungin luottamushenkilöiden välisten neuvottelujen jälkeen pormestari julkaisi talousarvioehdotuksensa yleisessä tietoverkossa 4.11.2021 heti sen valmistuttua, minkä jälkeen kaupunginhallitus käsitteli ehdotuksen ja esitti sen kaupunginvaltuustolle hyväksyttäväksi. Kuntalain 38 §:n ja Helsingin kaupungin hallintosäännön 3 luvun 1 §:n mukaisesti pormestari johtaa kaupunginhallituksen alaisena kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Hallintosäännön 5 luvun 2 §:n mukaan kaupungin keskushallintoa johtava kansliapäällikkö suorittaa pormestarin määräämät tehtävät. Näin ollen koko kaupungin virkakunta toimii pormestarin työnjohdon alaisuudessa. Kaupungin talousarvioehdotus valmistellaan esimiesasemassa ja esittelijänä olevan pormestarin ohjauksessa.

Kaupunginhallitukselle esitettävää talousarvioehdotusta edeltäneet keskeneräiset luonnosversiot ovat julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuja sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja, joita ei ole arkistolainsäädännön mukaan liitettävä arkistoon.

Valittaja on esittänyt, että neuvotteluissa ei ole ollut kyse julkisuuslaissa mainitusta virkamiesten tai viranomaisten välisestä sisäisestä työskentelystä, koska pormestari, kaupunginhallituksen muut jäsenet ja budjettineuvotteluihin osallistuneiden kaupunginhallituksen poliittisten ryhmien edustajat eivät ole viranomaisia, vaan poliittisia luottamushenkilöitä, jotka edustavat kaupunginvaltuuston enemmistöä.

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan viranomaisella tarkoitetaan kunnallisia viranomaisia. Lainkohdan perustelujen (HE 30/1998) mukaan kunnan viranomaiset ovat useimmiten monijäsenisiä kunnan toimielimiä, kuten valtuusto ja kunnanhallitus sekä lautakunta, johtokunta ja toimikunta. Kunnallisia viranomaisia ja toimielimiä ovat myös kuntayhtymien viranomaiset ja toimielimet. Kunnallisen viranomaisen määrittely on viime kädessä johdettavissa siitä, onko tällä organilla oikeudelliseen normiin perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa.

Oikeuskirjallisuudessa on edelleen todettu, että viranomaisen käsite on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella yleiskielessä ja oikeustieteessä muutoin käytettyä viranomaisen käsitettä huomattavasti laajemmaksi. Julkisuuslakia sovellettaessa viranomaista koskeva sääntely velvoittaa ennen muuta viranomaisen palveluksessa olevaa henkilöstöä, jonka tehtävänä on lain toteuttaminen. Sama koskee viranomaisessa toimivaa luottamushenkilöä.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukainen sääntely viranomaisen sisäisestä työskentelystä soveltuu siten myös kunnan luottamushenkilöihin ja monijäsenisiin toimielimiin.

Valituksenalaisen päätöksen kohteena oleva asiakirja on luonteeltaan kaupungin sisäisen jatkovalmistelun tueksi eri toimialojen ehdotuksista koostettu keskeneräinen ja alustava luonnos. Toisin kuin valittaja esittää,

asiakirjaa ei ole annettu kaupunginhallituksen käsittelyä varten. Asiakirja ei myöskään sisällä asian ratkaisuun vaikuttavia tai sen perusteita koskevia tietoja, vaan ilmentää kaupungin sisäisen talousarviovalmistelun tavanomaista yhteensovituksen vaihteellisuutta. Kaupunginhallituksen käsittelyä varten on annettu 4.11.2021 valmistunut pormestarin esitys kaupunginhallitukselle.

Valittajan tietopyyntöön on vastattu 5.11.2021, kun kaupunginhallitukselle esitettävä talousarvioehdotus on julkaistu 4.11.2021. Kaupunginhallitus on käsitellyt talousarvioehdotusta kokouksissaan 8.11.2021 ja 15.11.2021. Valittajan tietopyyntöön on näin ollen vastattu ennen kuin kaupunginhallitus on käsitellyt talousarvioehdotuksen ja viivytyksettä sen jälkeen, kun talousarvioehdotus on julkaistu.

*Valittaja* on antanut vastaselityksen. Kaupunginhallituksen poliittisten ryhmien neuvottelu ei ollut luonteeltaan viranomaisten välistä neuvottelua. Siihen osallistui kaupunginhallituksessa edustettuina olevien puolueiden piirijärjestöjen ja valtuustoryhmien valitsemia henkilöitä, joista monet eivät olleet kaupunginhallituksen jäseniä. Kyse ei siten ollut viranomaisten sisäisestä työskentelystä. Poliittisten ryhmien edustajat eivät myöskään muodosta tässä tapauksessa mitään lausunnossa mainittua kuntalaissa tarkoitettua kunnan toimielintä, jolle olisi oikeudellisten normien perusteella annettu tehtäviä ja toimivaltaa. Kyse ei myöskään ollut virkamiesvalmistelua varten poliittisilta ryhmiltä pyydytyistä lausunnoista tai virkamiesten konsultaatioista esityksen valmistelussa luottamushenkilöiden kanssa vaan nimenomaisesti talousarvioesityksen esittelyä ja käsittelyä varten annetusta virkamiesesityksestä. Talousarvion ja -suunnitelman virkamiesesitys annettiin neuvottelussa vain kaupunginhallituksessa edustettuna olevien poliittisten ryhmien edustajille. Näin tiedonsaannin piiristä suljettiin pois asukkaiden ja henkilöstön ohella myös osa kaupunginvaltuuston jäsenistä.

Poliittisten ryhmien neuvotteluun ei virkamiesvalmistelusta tuotu useita erilaisia luonnoksia vaan talousarvioesitys kokonaisuutena. Se, että virkamiesesityksen lukuihin tuli poliittisten ryhmien neuvottelujen tuloksena muutoksia, ei tee virkamiesesityksestä vain yhtä viranomaisvalmistelun monista luonnoksista, vaan kuuluu poliittisen päätöksenteon normaaliin prosessiin. Tässä tapauksessa poliittinen prosessi tapahtui ilman, että kunnan asukkailla, henkilöstöllä ja tiedotusvälineillä oli mahdollisuutta tietää, millaisesta virkamiesesityksestä neuvotteluja käytiin.

Pormestari johtaa kaupunginhallituksen alaisuudessa kaupungin hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Tästä yleisestä kuntalain ja hallintosäännön muotoilusta ei voi tehdä sellaista johtopäätöstä, että koko kaupungin virkakunta toimii pormestarin työnjohdon alaisuudessa ja että virkamiesten kaupunginhallitukselle valmistelemat asiakirjat tulevat julkisiksi vasta kun pormestari esittää ne kaupunginhallituksen kokouksen listalle.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

Hallinto-oikeus kumoaa Helsingin kaupunginkanslian kansliapäällikön päätöksen ja palauttaa asian kansliapäällikölle uudelleen käsiteltäväksi.

## Perustelut

### *Sovellettavat oikeusohjeet*

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan *viranomaisilla* tarkoitetaan tässä laissa muun ohella kunnallisia viranomaisia.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan *viranomaisen asiakirjalla* tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla.

### *Julkisuuslain esitöitä*

Julkisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lain 5 §:n 2 momentin osalta muun ohella seuraavaa: ”Laki kohdistuu julkisuusperiaatteen kannalta keskeiseen viranomaisilla olevaan aineistoon, toisin sanoen asiakirjoihin, jotka ovat sillä asian käsittelyä varten tai muuten sen tehtäviin ja toimialaan kuuluvassa asiassa. Tyypillisimpiä viranomaisten laatimia asiakirjoja ovat ratkaisut niissä asioissa, jotka kuuluvat asianomaisen viranomaisen käsiteltäviin, kuten tuomiot ja päätökset. Tähän ryhmään kuuluvat myös viranomaisen lausunnot erilaisista asioista, kuten lakiehdotuksista, ja asiantuntijalausunnot toisille viranomaisille ja yksityisille samoin kuin viranomaisen aloitteet ja esitykset esimerkiksi talousarvioksi.” (---)

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin osalta hallituksen esityksessä on todettu seuraavaa: ”Pykälän 4 momentti koskee sellaisia viranomaisen sisäisen toiminnan asiakirjoja, jotka eivät salassapitosäännösten noudattamista koskevia velvoitteita lukuun ottamatta kuuluisi lain soveltamisalaan.

Momentin mukaan lakia sovellettaisiin viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden toimeksiannosta toimivien yksityisten tai yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa tai muuta viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos ne sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon.

Viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten

laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Viranomaisen lukuun toimeksiantotehtäviä suorittavien ja viranomaisissa toimivien neuvottelua ja muuta yhteydenpitoa varten laadittuja asiakirjoja pidettäisiin ehdotuksen mukaan viranomaisen sisäisinä asiakirjoina.

Merkittävä osa momentissa tarkoitettusta aineistosta on vapaamuotoisia tiedotteita tai muita keskusteluja korvaavia viestejä, joita ei käytännössä edes luetteloida tai arkistoida. Asiakirjat jäisivät lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos ne eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne tulisi arkistolainsäädännön mukaan liittää arkistoon. Arkistolain soveltamisala vastaa lakiehdotuksen soveltamisalaa. (---)

Lainsäädännössä, muun muassa hallintomenettelylaissa, säädetään velvollisuudesta perustella päätökset ja asiakirjoihin merkittävistä tiedoista. Ehdotus ei kaventaisi mahdollisuuksia saada tietoja perusteluvelvollisuuden piiriin kuuluvien asioiden ratkaisuun vaikuttavista tai sen perusteita koskevista tiedoista. Momentissa ei siten ole kysymys asiakirjoista, jotka kuvaisivat julkisen vallan käyttämistä, eikä niitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisinä asiakirjoina. Säännöstä on pidettävä välttämättömänä selkeyssyistä sekä viranomaisissa toimivien mielipiteen vaihdon ja muiden normaalien kommunikointimahdollisuuksien turvaamiseksi. (---)

Muita momentissa tarkoitettuja sisäistä työskentelyä varten laadittuja asiakirjoja olisivat muun muassa henkilöstön virkistystoimintaa koskevat ja muut niihin rinnastettavat asiakirjat sekä esimerkiksi työajan seurantajärjestelmät samoin kuin viranomaisen vapaamuotoiseen rutiiniasioiden viestintään käytettävät muistiinpanoluonteisia asiakirjoja sisältävät tai välittävät järjestelmät.

#### *Oikeudellinen arviointi ja asian lopputulos*

Valittajan tietopyynnön kohteena on ollut Helsingin kaupungin vuoden 2022 talousarvioehdotus, jonka pormestari on tuonut ennen talousarvion esittelyä kaupunginhallitukselle poliittisten ryhmien edustajien käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus on tutustunut asiakirjaan, joka käsittää 339 sivua, minkä lisäksi siihen sisältyy 11 liitettä. Asiakirja vastaa otsikoinniltaan ja jaottelultaan talousarviota.

Kaupunginkanslian kansliapäällikkö on valituksenalaisessa päätöksessään katsonut, että asiakirja on julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettu sisäisen työskentelyn asiakirja, johon ei sovelleta julkisuuslakia.

Kuntalain 110 §:n 1 momentin mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ottaen huomioon kuntakonsernin talouden vastuut ja velvoitteet. Kuntalain 39 §:n 2 kohdan mukaan kunnanhallituksen tulee vastata valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momenttia koskevien esitöiden mukaan viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä,



tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muita sellaisia asiakirjoja. Mainitussa lainkohdassa tarkoitetuissa asiakirjoissa on keskeisesti kysymys julkisen vallankäytön ja julkisuusperiaatteen kannalta toisarvoisista asiakirjoista.

Hallinto-oikeus toteaa, että talousarvion laatiminen on keskeinen kunnan lakisääteinen tehtävä. Talousarvioehdotus laaditaan kunnanvaltuuston päätöksentekoa varten. Tähän nähden sekä huomioon ottaen edellä julkisuuslain esitöistä lain 5 §:n 4 momentin osalta esitetty talousarvioehdotusta ei voida pitää luonteeltaan mainitussa lainkohdassa tarkoitettuna sisäisen työskentelyn asiakirjana. Kansliapäällikkö ei siten ole voinut kieltäytyä luovuttamasta talousarvioehdotusta sillä perusteella, että siihen ei mainitun lainkohdan nojalla sovelleta julkisuuslakia.

Edellä lausuttu huomioon ottaen talousarvioehdotusta on pidettävä julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana, johon sovelletaan julkisuuslakia. Ottamatta ensi asteena ratkaistavakseen, onko talousarvioehdotus sisältänyt salassa pidettäviä tietoja, hallinto-oikeus kumoo kansliapäällikön valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian kansliapäällikölle uudelleen käsiteltäväksi.

### **Sovelletut oikeusohjeet**

Perusteluissa mainitut

### **Muutoksenhaku**

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

Valitusosoitus on liitteenä (HOL valituslupa 30).

### **Hallinto-oikeuden kokoonpano**

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet  
Esa Hakkola, Jonna Konstari (t) ja Riikka Valli-Jaakola.



Esittelijäjäsen

Riikka Valli-Jaakola

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

**Jakelu ja oikeudenkäyntimaksu**

Päätös	Valittajalle sähköpostitse tavallisena tiedoksiantona Maksutta Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa
Jäljennös	Helsingin kaupunginkanslian kansliapäällikkö Tiedote oikeudenkäyntimaksusta korkeimmassa hallinto-oikeudessa