

Lausunto, Turun hallinto-oikeus 1133/03.04.04.04.01/2024

Taustaa

Juho Niemi on 13.6.2024 lähettänyt sähköpostitse tietopyynnön, jossa hän on pyytänyt kaupunkiympäristön palvelukokonaisuuden johtoryhmän (Kymp jory) kokouksen 7.6.2023 pöytäkirjaa tai muistiota. Tietopyynnön mukaan kokouksessa on käsitelty Saaristolaivasataman innovaatiokumppanuutta ja Niemellä itsellään on asianomaisasema.

Tarkennuksena todettakoon, että kyseessä on kaupunkiympäristön johtoryhmän muistio (Kymp jory). Virheellisesti on käytetty väärän johtoryhmän nimeä myös tietopyyntöön annetussa päätöksessä.

Tietopyyntöä edeltävässä sähköpostikeskustelussa johtava kaupunginsihteeri Ari-Pekka Korhonen on täsmentänyt, että johtoryhmän kokouksista ei laadita lainkaan pöytäkirjaa, vaan ainoastaan sisäisen kokouksen muistio, joka ei ole julkisuuslain tarkoittama asiakirja ja että johtoryhmillä ei ole päätösvaltaa, joten ko. kokouksessa ei ole mitään päätöstä tehty.

Valittaja on ollut kaupunkiympäristön johtoryhmän kokouksessa paikalla esittelemässä kumppanuuden tuloksia ja kertomassa työryhmän kanssa tehdyistä, kumppanuuden tavoitteiden mukaisista selvityksistä.

Asiassa on annettu julkisuuslain 14 §:n mukainen päätös tietopyynnöstä (kansliapäällikkö 27.6.2024 § 139).

Asian arviointi

Viranomaisen asiakirja

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 luukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten.

Julkisuuslain 5 §:n 4 momentin mukaan julkisuuslakia 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.

Viranomaisissa toimivien välistä yhteydenpitoa varten laadituilla asiakirjoilla tarkoitetaan viranomaisen sisäisiä kokouksia tai sisäisiä kokouksia tai sisäistä hallintoa varten laadittuja viestejä, tiedotteita, muistioita, pöytäkirjoja ja muuta sellaisia asiakirjoja. Virkamiesten ja

vastaavasti viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittavan ja viranomaisen edustajien välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon vapauden säilyttäminen on välttämätöntä viranomaisen toiminnan turvaamiseksi (HE 30/1998 vp, s. 57).

Tyypillisiä sisäisen työskentelyn asiakirjoja ovat päätöksentekoa valmistelevien henkilöiden väliset alustavat ja epäviralliset kommentit, niihin verrattavat tiedotteet ja sähköpostiviestit sekä työn ohjausta tarkoittavat yksittäiset, suppea-alaiset työnjohto- ja valvontamääräykset. Niihin kuuluvat myös pelkästään viraston sisäistä hallintoa varten laaditut asiakirjat sekä tekniset neuvottelu- ja valmisteluasiakirjat, joilla ei ole välitöntä vaikutusta käsiteltävän asian sisältöön (Julkisuusperiaate – Mäenpää Olli s. 83).

Julkisuuslaissa tarkoitettu sisäinen työskentely on perusteltua määritellä suppeasti, koska se rajoittaa julkisuusperiaatteen soveltamisalaa. Sisäisenä työskentelynä ei yleensä pidetä viranomaisen päätöksentekuelimen tai muun keskeisen toimielimen kokouksessa käytyä keskustelua, jos siitä laaditaan keskustelupöytäkirja. (Julkisuusperiaate – Mäenpää Olli s. 83). On syytä huomioida, että asian aiemmassa käsittelyssä on virheellisesti käytetty nimeä kaupunkiympäristön palvelukokonaisuuden johtoryhmä. Asiassa lienee riidatonta, että kysymyksessä on kaupunkiympäristön johtoryhmän muistio. Kaupunkiympäristön johtoryhmä ei ole päätöksentekuelin tai keskeinen toimielin. Kaupunkiympäristön johtoryhmän tarkoituksena on alustavasti arvioida käsiteltäviä asioita ja jakaa näkemyksiä vaihtoehdoista sekä asian mahdollisista etenemistavoista ja ratkaisumahdollisuuksista. Kyseessä on viranomaisen sisäinen kokous. Niemi on ollut kokouksessa läsnä esittelemässä Sytytä Turku kilpailuun osallistunutta Saaristolaiivasatamaehdotusta. Tämä ei muuta kokouksen luonnetta ja tarkoitusta.

Mikäli sisäisessä työskentelyssä laadittu asiakirja liittyy kiinteästi päätöksenteon valmisteluun tai merkittävään suunnitelmaan, sitä ei yleensä voida enää pitää sisäisen työskentelyn asiakirjana. Tältä osin on keskeinen merkitys myös viranomaisen valmisteluasiakirjojen ja selvitysten julkisuutta edellyttävällä sääntelyllä (Julkisuusperiaate – Mäenpää Olli s. 83). Kaupunkiympäristön johtoryhmän kokouksessa ei ollut kysymys asian valmistelusta, eikä kokouksessa pidettyä muistiota voida pitää valmisteluasiakirjana. Niemi viittaa valituksessaan Turun kaupunginhallituksen kokouksessa 3.6.2024 (§ 187) päättämän asian valmisteluasiakirjoihin. Kaupunkiympäristön johtoryhmän muistio ei kuitenkaan ole tähän päätöksentekoon liittyvä asiakirja. Päätöksenteon valmisteluun liittyvät asiakirjat kuuluvat normaalisti julkisuuslain soveltamisalaan.

Julkisuuslain 5 §:n 4 mom. 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. Kaupunkiympäristön johtoryhmän muistiossa ei ole kysymys asiakirjasta, joka kuvaisi julkisen vallan käyttämistä, eikä sitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen ja viranomaisten valvonnan toteutumisen kannalta keskeisenä asiakirjana. Muistio ei sisällä sellaisia tietoja, että se arkistolainsäädännön mukaan olisi liitettävä arkistoon.

Asianosaisasema

Julkisuuslain 11 § mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Muistio ei sisällä sellaista tietoa, joka on julkisuuslain 11 § tarkoittamalla tavalla vaikuttanut valittajan asian käsittelyyn. Julkisuuslain 11 §:ssä tarkoitettusta asianosaistilanteesta ei yleensä ole

kysymys esimerkiksi silloin, kun tietoja pyydetään asiakirjasta, joka on laadittu viranomaisen tosiasiallisen toiminnan yhteydessä. (HE 30/1998 vp, s. 66).

Kaupunkiympäristön johtoryhmän muistio ei ole osa päätöksenteon valmistelua. Kyseessä on virkamiesten, viranomaisen toimeksiantotehtävää suorittavan ja viranomaisen edustajien välisen kommunikoinnin ja mielipiteidenvaihdon tuottama sisäisen työskentelyn asiakirja.

Kaupunkiympäristön johtoryhmän muistiolla ei ole välitöntä vaikutusta käsiteltävän asian sisältöön, kyse ei ole julkisen vallan käyttämisestä.

Johtopäätös

Tietopyynnön alaisessa asiakirjassa ei ole kysymys asiakirjasta, joka kuvaisi julkisen vallan käyttämistä, eikä sitä siten voida pitää julkisuusperiaatteen ja viranomaisten valvonnan toteutumisen kannalta keskeisinä asiakirjoina. Asiakirjat eivät sisällä sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan olisi liitettävä arkistoon.

Edellä selostetuilla perusteilla, kaupunkiympäristön johtoryhmän muistiota on pidettävä julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa tarkoitettuna julkisuuslain soveltamisalaan kuulumattomana viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuna asiakirjana, jota Turun kaupungilla ei ole velvollisuutta luovuttaa valittajalle.

Liite 1 Kansliapäällikön päätös 27.6.2024 §139

Luettelo asiakirjoista, jotka viranomaisen käytössä valituksenalaista päätöstä tehtäessä:

Liite 2 Tietopyyntö

Liite 3 Sähköpostikeskustelu

Liite 4 **Asianosaiselta salassa pidettävä**, Kymppijorin muistio