

Taustaa

Toimittaja Sanna Savela on tehnyt oikeuskanslerinvirastoon kantelun Äänekosken kaupungin menettelystä kantelussa yksilöimiinsä asiakirjoihin tehtyihin tietopyyntöihin vastaamisessa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen ja vanhempi oikeuskanslerinsihteeri ovat pyytäneet kaupunkia hankkimaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan lausuntonsa asiasta. Määrääjäksi kaupungin vastaukselle on asetettu 5.6.2026. Henkilöstöpäällikön oma selvitys on kaupungin selvityksen ja lausunnon liitteenä 1.

Kaupungin selvitys asioiden kulusta

Liitteenä on henkilöstöpäällikön selvitys asioiden kulusta. Henkilöstöpäällikön selvitystä täydentäen kaupunki on tarkistanut asianhallintajärjestelmään tallennettuja tietoja ja sähköpostikirjeenvaihtoa sekä tietopyynnöllä pyydettyjä asiakirjoja koskevia tietoja. Näiden lisäselvitysten perusteella on laadittu seuraava selvitys asioiden kulusta.

Toimittaja Sanna Savela on 12.8.2025 toimittanut kaupungille tietopyynnön, jossa hän on pyytänyt saada journalistisiin tarkoituksiin kaupunginhallituksen päätöksen sekä muistion, joka tehtiin tietopyynnöstä tarkemmin ilmenevän työntekijän jättämästä häirintäilmoituksesta vuonna 2022. Lisäksi hän pyysi saada kaikki asiakirjat, jotka koskevat Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston tekemää kehotusta selvittää kaupungin työntekijöiden kokemaa häirintää. Savela pyysi myös esihenkilöille tehdyn kyselyn yhteenvetoa, joka liittyy samaan asiaan. Tietopyyntönsä yhteydessä Savela pyysi toimittamaan valituskelpoisen päätöksen, mikäli pyyntöä ei voida täyttää. Lisäksi hän pyysi kuittaamaan viestin vastaanotetuksi ja kertomaan asian diaarinumeron.

13.8.2025 viesti on kuitattu vastaanotetuksi ja asianosaiselle on ilmoitettu tietopyynnön diaarinumero. Asiasisällöllisesti henkilöstöpäällikkö vastasi Savelan sähköpostiviestiin 25.8.2025. Viestissään henkilöstöpäällikkö kertoi, että tietopyynnössä tarkoitettua kaupunginhallituksen päätöstä tai muistiota ei ole laadittu, vaan asia on käsitelty operatiivisena prosessina. Viestinsä liitteinä henkilöstöpäällikkö toimitti Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintoviraston tarkastusilmoituksen, tarkastuskertomuksen sekä Äänekosken kaupungin vastauksen tarkastuskertomuksessa ilmoitettuihin kehotuksiin. Samassa viestissään henkilöstöpäällikkö myös ilmoitti, että henkilöön liittyvien tietojen luovuttamista ja käsittelyä rajoittaa tietosuojalaki ja tietosuojaa koskevat säännökset. Viestissään henkilöstöpäällikkö kertoi tulkitsevansa esihenkilö/alaiskeskustelut, kehityskeskustelut ja muut palvelussuhteen hoitoon liittyvät asiat, jotka eivät liity suoraan viranhoitoon julkisuuslain 24 § kohdan 32 mukaisesti salassa pidettäviksi tiedoiksi.

19.9.2025 Savela lähetti henkilöstöpäällikölle sähköpostin ja ilmoitti, ettei hän katso henkilöstöpäälliköltä saamansa vastauksen olevan lainmukainen tai sisältävän lakiin liittyvää perustetta tietojen antamatta jättämiselle. Lisäksi Savela esitti näkemyksensä kaupungin operatiivisen prosessin muodosta ja toimivallasta sekä kertoi tietävänsä pyytämänsä asiakirjan olemassaolosta ja asiakirjan sisältävän tiedon suullisesta huomautuksesta.

3.10.2025 henkilöstöpäällikkö on toimittanut aiheesta tekemänsä hallintopäätöksen ja liittänyt siihen oikaisuohjeen, jonka mukaisesti oikaisua haettaisiin kaupunginhallitukselta 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksiannon yhteydessä hän on vastannut Savelan viestissä esittämiin näkemyksiin ilmoittamalla, että on mielestään ilmoittanut vastauksessaan lakiperusteen tietojen luovuttamatta jättämiselle sekä muistuttamalla, että tietopyynnön kohteena olevaa asiaa ei ole vuonna 2022 käsitelty kaupunginhallituksessa eikä siitä ole tehty päätöstä. Hallintopäätöksessä on esitetty, että häirintäilmoituksesta ei ole tehty kaupunginhallituksen päätöstä vaan asia on käsitelty operatiivisen

prosessin mukaisesti. Edelleen päätöksessä on yksilöity, että operatiivisia muistioita koskien ”asianosaiselle on kerrottu, että tietojen luovuttamista ja käsittelyä rajoittaa tietosuojalaki ja tietosuoja koskevat säännökset. Julkisuuslain 24 § kohta 32 toteaa salassa pidettäväksi tietoja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elintavoista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista, joiksi voitaneen laskea esihenkilö/alaiskeskustelut, kehityskeskustelut tai muut palvelussuhteen hoitoon liittyvät asiat, jotka eivät liity suoraan viranhoitoon.” Päätöksessä on myös kuvattu tietopyynnön tekijälle luovutetut asiakirjat. Lisäksi päätöksessä on ilmoitettu, että luovutettujen asiakirjojen tarkoittamassa asiassa tarkastuksen liitteitä tai esihenkilöille tehtyjen kyselyn tuloksia ei voida luovuttaa julkisuuslain 24 § kohdan 32 perusteella.

8.10.2025 Savela on vastannut sähköpostitse ja ilmoittanut pitävänsä ilmoitettua salassapitoperustetta soveltumattomana. Hän on myös pyytänyt kaupunkia arvioimaan uudelleen asiakirjojen luovuttamista. Edelleen hän on ilmoittanut harkinnasta asian saattamiseksi hallinto-oikeuden ratkaistavaksi sekä huomauttanut vastaanottamansa hallintopäätöksen oikaisuvaatimusohjeen virheellisyydestä ja ilmoittanut, että päätöksestä valitetaan suoraan hallinto-oikeudelle. Viestissään hän on pyytänyt vastausta viestiinsä 14.10.2025 mennessä, eli laskentatavasta riippuen 3-4 työpäivän kuluessa.

15.10.2025 henkilöstöpäällikkö on toimittanut hallintopäätöksen uudelleen korjatulla muutoksenhakuohjeella ja tiedoksiannon yhteydessä vastannut Savelan perusteluihin asiakirjan luovuttamista koskien sähköpostitse, että kaupungilla ei ole olemassa Savelan kuvauksen kaltaista päätöstä tai hallinnollista ohjausta tai mitään muutakaan asiakirjaa, joka sopisi pyydetyn asiakirjan kuvaukseen. Edelleen hän on tarkentanut, että ilmoitettu salassapitoperuste koskee tietopyynnöllä pyydettyjä muistioita työntekijän jättämään ilmoitukseen häirinnästä vuodelta 2022. Hallintopäätöksestä tietopyyntöön ei ole valitettu hallinto-oikeuteen ja päätös sai lainvoiman.

25.11.2025 Savela on tehnyt uuden tietopyynnön asiakirjasta, joka koskee kaupunginjohtajalle vuonna 2022 annettua suullista huomautusta. Hän on pyytänyt toimittamaan asiaa koskevan operatiivisen toiminnan muistion ja muut kyseistä asiaa koskevat asiakirjat. Hän kertoo saaneensa vastauksen, jonka mukaan asiassa ei ole tehty päätöstä, vaan asia on käsitelty kaupungin operatiivisen prosessin mukaisesti. Hän on viestissään esittänyt, että operatiivisen prosessin mukaisesta käsittelystä jää asiakirjoja. Samassa tietopyynnössään hän on myös uudistanut kanteluun sisältyvänsä (28.10.) kaupunkiin toimeksiantosuhteessa olevan juristin ja kaupunginjohtajan tai muun virkakunnan tai johtavien päättäjien kanssa käymästä viestinvaihdosta liitteineen ja eri muodoissaan noin kolmen kuukauden aikajaksolta. Lisäksi hän on pyytänyt 9.6. palaverista tehdyt muistiinpanot sekä tiedon palaverissa sovituista ja päätetyistä asioista. Näiden lisäksi hän on vielä pyytänyt kahta erikseen yksilöimäänsä luonnosasiakirjaa, jotka eivät ole edenneet käsittelyyn. Savela kertoo tietopyynnössään saaneensa jo aiemmin vastauksen tietopyyntöönsä 28.10., mutta katsovansa että viestinvaihtoa ei voitaisi pitää viranomaisen sisäisinä asiakirjoina koska toimeksiantosuhteessa oleva juristi ei ole viranomainen. Perusteluidensa yhteydessä hän on pyytänyt kaupunkia tarkistamaan kantansa pyydettyjen viestien toimittamisesta. Näiden lisäksi hän on vielä pyytänyt toimittamaan vuosina 2022, 2024 ja 2025 kaupunginjohtajasta tehtyjen työturvallisuusilmoitusten kaikki asiakirjat. Hän on pyytänyt vastaamaan tietopyyntöön kahden viikon määräajan kuluessa ja toimittamaan valituskelpoisen päätöksen, mikäli tietoja ei luovuteta. Lisäksi hän pyysi kuittaamaan viestin vastaanotetuksi ja kertomaan asian diaarinumeron.

26.11.2025 viesti on kuitattu vastaanotetuksi ja asianosaiselle on ilmoitettu tietopyynnön diaarinumero.

9.12.2025 henkilöstöpäällikkö on ilmoittanut Savelalle, että pyyntö on käsittelyssä, mutta siihen ei valitettavasti pystytä täysin vastaamaan 14 vuorokauden kuluessa pyynnön esittämisestä. Vastauksessaan henkilöstöpäällikkö on perustellut lisääjän tarpeen sillä, että tietopyyntö on laaja ja sisältää myös salassa pidettävää aineistoa ja/tai aineistoa, jota kaupungilla ei ole tiedonhallintajärjestelmään tallennettuna. Henkilöstöpäällikkö toi viestissään esiin myös, että pyyntö sisältää aineistoa, jonka julkisuuden / salassa

pidettävyyden kaupunki tahtoo vielä tarkemmin tarkastaa ennen vastauksen antamista. Viestissään henkilöstöpäällikkö ilmoitti, että arvion mukaan vastaus saadaan kuitenkin toimitettua vielä kuluvan viikon aikana.

12.12.2025 henkilöstöpäällikkö on toimittanut Savelalle tietopyynnön tarkoittamat julkiset asiakirjat, osin salassa pidettävistä asiakirjoista versiot, joista on poistettu salassa pidettävät tiedot, harkinnanvaraisuuden perusteella luovutettavissa olevat asiakirjat sekä hallintopäätöksen, jossa on yksilöity asiakirjakohtaisesti peruste tietojen luovuttamisesta kieltäytymiselle niiltä osin, kun tietoja ei ole luovutettu. Tiedoksiannon yhteydessä henkilöstöpäällikkö on toimittanut myös hallintopäätöstä koskevan muutoksenhakuohjeen.

Edellä olevissa kappaleissa 2-10 referoitu asioiden kulku ilmenee tarkemmin liitteistä 2-5. Liitteissä on näkyvillä myös kantelun liiteasiakirjoista puuttuneet hallintopäätösten 15.10.2025 § 6 ja 12.12.2025 § 9 muutoksenhakuohjeet sekä eri vaiheissa toimitetut saateviestit ja liitteet, joilla pyydettyjä tietoja on toimitettu.

Kaupungin arvio menettelyn lainmukaisuudesta

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 § 3 momentti

Savelan 12.8.2025 lähettämään tietopyyntöön liittyen asiakirjan antamisesta kieltäytymiselle on ilmoitettu yksilöity syy. Syyn yksilöinti on ollut riittävän tarkka mahdollistamaan asianosaiselle ilmoitetun perusteen arvioinnin, vaikka syyn yhteydessä ei ole yksilöity mitään tietopyynnön tarkoittamia asiakirjoja on tai ei ole olemassa. Viranhaltijan toiminta on kuitenkin ollut sikäli virheellistä, että ensimmäisessä vastauksessa tietopyyntöön ei ole toimitettu kantelijan pyytämällä tavalla muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä. Menettely on ollut puutteellinen myös siten, ettei asianosaiselle ole nimenomaisesti ilmoitettu mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi tai tiedusteltu, haluaako hän asian siirrettävän viranomaisen ratkaistavaksi.

Savelan 25.11.2025 lähettämään tietopyyntöön liittyen kantelijalle on luovutettu julkisuuslain soveltamisalaan kuuluva julkinen aineisto, osin salassa pidettävien asiakirjojen julkinen osa, harkinnanvaraisesti luovutettavissa olevaa tietoa ja toimitettu hallintopäätös, jossa on yksilöity asiakirjakohtaisesti perusteet tietojen luovuttamisesta kieltäytymiselle. Hallintopäätökseen on liitetty asianmukainen muutoksenhakuohje ja siten tämän tietopyynnön käsittelyssä on noudatettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 § 3 momenttia.

Kummankaan tietopyynnön osalta tiedon pyytäjälle ei ole annettu tietoa käsittelyn johdosta perittävistä maksuista, sillä tietopyynnön käsittelyn johdosta ei peritä maksuja. Julkisuuslain 14 § 3 momentin kohta 4 ei edellytä ilmoittamaan käsittelyn maksuttomuudesta, joten kaupunki arvioi toiminnan olleen tältä osin lainmukaista.

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §

3.10.2025 tehdyssä hallintopäätöksessä ei ole noudatettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:ää vaan virheellisesti sovellettu kuntalain 16 luvun säännöksiä. Virheen ilmettyä se on korjattu viivytyksettä toimittamalla uusi päätös oikealla muutoksenhakuohjeella. 15.10.2025. Edellä mainitulla päätöksellä on varmistettu asianosaisen oikeusturvan toteutuminen muutoksenhaun osalta. 12.12.2025 tehdyn päätöksen osalta on noudatettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 § vaatimuksia.

Kantelijalle asiassa annettujen ratkaisujen selkeys ja ymmärrettävyys

Asiassa annetut tiedot eivät ole kantelussa tarkoitettulla tavalla ristiriitaisia, mutta osin viestintä asiassa on ollut epätarkkaa tai tulkinnanvaraista. Kantelussa on katsottu kaupungin ilmoitusten muuttuneen asiakirjan olemassaolon osalta. Selvityksen perusteella henkilöstöpäällikkö ei kuitenkaan ole ilmoittanut pyynnössä kuvattun asiakirjan olevan olemassa, eikä 3.10.2025 ja 15.10.2025 annettujen ratkaisujen välillä ole ristiriitaa. Epäselvyyttä on sen sijaan aiheuttanut se, ettei vastauksissa riittävän selvästi erotettu toisistaan pyynnössä sisältölähtöisesti kuvattua asiakirjaa, jota ei ollut olemassa, ja muuta samaan asiakokonaisuuteen liittyvää aineistoa, jonka osalta luovutettavuutta arvioitiin erikseen. Asiakirja- ja tietokohtainen erittely jo käsittelyn alkuvaiheessa olisi ollut selkeämpi menettely. Puutteeksi kaupungin toiminnassa on katsottava, että annetuissa vastauksissa ei ole autettu kantelijaa yksilöimään pyydettyjä asiakirjoja. Annetuissa vastauksissa ei ole myöskään kaikilta osin riittävästi yksilöity, mihin asiakirjaan tai asiakirjoihin esitetyt perustelut kohdistuivat. Hyvän hallinnon vaatimus ohjaisi kaupunkia käytettyä selkeämpään ja ymmärrettävämpään kielelliseen ilmaisuun, mutta julkisuuslain perusteella ei kuitenkaan ole viranomaisen vastuulla selvittää tiedon pyytäjän käsitystä eri asiakirjojen sisällöstä tai ottaa kantaa oletuksien totuudenmukaisuuteen asioissa, joista viranomaiselle ei esitetä kysymystä. Kantelijalla on ollut mahdollisuus kysyä tarkentavia tietoja annettuihin vastauksiin.

Ratkaisujen selkeyttä tai ymmärrettävyyttä on heikentänyt se, että viestissä 25.8.2025 sekä hallintopäätöksenä annetuissa ratkaisuissa 3.10.2025 ja 15.10.2025 käytetty salassapitoperustelu on toissijainen. Ratkaisuja ei olisi tullut perustella ensisijaisesti asiakirjojen sisältöä koskevilla salassapitotarpeilla vaan sillä, että asiakirjat ovat luonteeltaan viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittuja ja ei-julkisia tietoja, joita ei julkisuuslain 5.3 §:n 2 kohdan mukaisesti lueta viranomaisen asiakirjaksi (viranomaisen palveluksessa olevan tai viranomaisen toimeksiannosta toimivan laatimaa muistiinpanoja taikka sellaisia luonnoksia, joita laatija ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten) tai 5.4 §:n mukaisesti julkisuuslain soveltamisalaan.

Kaupungin arvion mukaan hallintopäätöksessä 12.12.2025 ratkaisujen selkeys ja ymmärrettävyys on lainsäädännöllisesti riittävä, kun hallintopäätöstä, saateviestiä, liiteasiakirjoja ja muutoksenhakuohjetta tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena, jollaisena se on toimitettu kantelijalle.

Asianosaisen muutoksenhakuoikeus hallintopäätöksiin 15.10.2025 ja 12.12.2025 koskien on ilmoitettu selkeästi ja ymmärrettävästi.

Tietopyyntöjen vastaanottaminen, diaarinumero ja käsittelyn aikataulu on ilmoitettu asianosaiselle selkeästi, viivytyksettä ja virheettömästi (liitteet 6 ja 7).

Muu kaupungin arvio menettelyn lainmukaisuudesta

Kantelussa nimenomaisesti tarkoitettua muistiota tai päätöstä ei ole koskaan muodostunut, joten niitä ei voida luovuttaa eikä niihin voida soveltaa salassapitosäännöksiä tai muuta vastaavaa tiedon luovuttamisen tai salassa pitämisen lainmukaisuusarviota. Julkisuuslaki ei myöskään velvoita viranomaista laatimaan tietopyynnön kohteena olevista asioista asiakirjoja. Kantelussa nimenomaisesti tarkoitettun muistion tai päätöksen osalta lainmukaisuusarviointi on siten kohdistunut edellä käsiteltyihin menettelyn osa-alueisiin.

Muilta osin kaupungin käsitys kyseisten tietopyyntöjen käsittelystä on, että tietopyynnön johdosta luovutetut asiakirjat on luovutettu lainmukaisesti ja luovuttamatta jätetyt tiedot on tullut jättää luovuttamatta. Kaupunki katsoo, että luovuttamatta jätetyt muistiot, ilmoitusten osat ja

sähköpostiviestinvaihto ovat päätöksessä 12.12.2025 ilmoitetusti julkisuuslain 5 § mukaisesti ei-asiakirjoja tai lain soveltamisalan ulkopuolella ja toissijaisesti salassa pidettäviä. Jos oikeuskanslerinvirasto kuitenkin katsoisi näiden olevan lain soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja, niin kaupungin näkemys on, että tapauksessa tulisivat sovellettaviksi hallintopäätöksissä ilmoitetut salassapitoperusteet (julkisuuslaki 24 § kohdat 15, 25 ja 32) seuraavissa kahdessa kappaleessa tiivistetyti kuvatulla tavalla.

Jos tietopyynnöllä tarkoitetut muistiot epäasiallisen käyttäytymisen ilmoitusten käsittelystä katsottaisiin julkisuuslain soveltamisalaan kuuluviksi asiakirjoiksi, tulisi asiassa kaupungin näkemyksen mukaan sovellettavaksi julkisuuslain 24 § kohta 15, joka on tietopyynnön käsittelyn aikaan kuulunut muodossa ”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;”. Pyydetty asiakirjat kuvaavat työturvallisuuslain 28 § nojalla työnantajan tehtäväksi säädetyn sisäisen valvontatehtävän yksittäistapausten tietoja, mistä seuraisi kohdan 15 mukaisesti tiedon luovuttamisoikeuteen liittyvä vahingollisuusarviointi. Kyseessä olevassa tapauksessa tiedon luovuttaminen olisi omiaan tuottamaan haittaa sekä työsuojellisuuden valvonnan toteutumiselle estämällä tapahtumien käsittelyn luottamuksellisesti ja siten ehkäisemällä epäkohdista ilmoittamista. Tiedon luovuttaminen olisi lisäksi omiaan tuottamaan haittaa asiaan osallisille. Julkisilta osiltaan asiakirjat on luovutettu tiedon pyytäjälle. Kaupungin arvion mukaan menettely olisi tältä osin ollut lain mukaista.

Lisäksi kaupunki katsoo, että pyydettyihin muistioihin, joita ei ole luovutettu, sisältyy siinä määrin julkisuuslain 24 § kohtien 25 ja 32 tarkoittamia yksityiselämän piiriin kuuluvia asioita, etteivät asiakirjat ole luovutettavissa ymmärrettävässä muodossa ilman kohtuutonta vaivaa salassa pidettävien tietojen tunnistamiseksi ja poistamiseksi tai peittämiseksi. Osa asiakirjojen sisällöstä kuvaa suoraan henkilöiden henkilökohtaisia oloja, kuten mutta lisäksi osa sisällöstä on tietoja yhdistelemällä yhdistettävissä henkilöön ja hänen henkilökohtaisiin oloihinsa tai terveydentilaansa ja muodostuu siten henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvaksi tiedoksi. Julkisilta osiltaan asiakirjat on luovutettu tiedon pyytäjälle. Kaupungin arvion mukaan menettely olisi tältä osin ollut lain mukaista.

Kaupungin katsoo, että kantelijan tietopyyntöihin on vastattu lainsäädännön edellyttämässä ajassa ja hänen oikeusturvansa muutoksenhakumahdollisuuden osalta on varmistettu. Tietopyyntöjen käsittelyssä on joitakin puutteita ja virheitä asianosaisen avustamisen, ensimmäiseen tietopyyntöön annetun vastauksen salassapidon perusteluiden sekä yhden virheellisen oikaisuvaatimuksen osalta. Kantelussa tarkoitettujen tietopyyntöjen käsittelyssä asianosaisen oikeusturva varmistettu menettelyn korjaamisella, julkinen tieto on luovutettu ilman aiheetonta viivästystä ja salassa pidettäväksi määrätyt tiedot on pidetty salassa julkisuuslain 9–10 §, 17 § sekä 24 § edellyttämällä tavalla. Kokonaisuutena kaupunki arvioi, että kantelussa tarkoitettujen tietopyyntöjen käsittelyssä on ilmennyt joitakin puutteita, mutta käsittelyn lopputulema täyttää lainsäädännön vaatimukset sekä henkilötietojen suojaan että tiedon saantiin viranomaisen toiminnasta.