



samk

Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

JENNI HARMONEN

Tiedon luovuttaminen koskien maa- hanmuuttajan työnteko-oikeutta

Julkisuuslain 24,1 §:n 24 ja 31 c kohta

JOHTAMISEN JA PALVELULIIKETOIMINNAN
YAMK-TUTKINTO-OHJELMA
2023

TIIVISTELMÄ

Harmonen, Jenni: Tiedon luovuttaminen koskien maahanmuuttajan työntekooikeutta: Julkisuuslain 24,1 §:n 24 ja 31 c kohta
Opinnäytetyö, ylempi AMK
Johtaminen ja palveluliiketoiminta
Toukokuu 2023
Sivumäärä: 76

Tämä opinnäytetyö tehtiin Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta. Maahanmuuttovirasto on päätöksenteko-organisaatio maahanmuuttoon liittyvissä asioissa. Maahanmuuttajien työntekooikeus määräytyy useampien eri tekijöiden perusteella, mutta kuitenkin suoraan lain perusteella.

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, onko tieto maahanmuuttajan työntekooikeudesta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 tai 31 c kohdan perusteella julkista tai salassa pidettävää tietoa, ja että voidaanko tieto työntekooikeudesta luovuttaa asiakkaan työnantajalle. Lisäksi tavoitteena oli esittää kehittämissuhteita Maahanmuuttoviraston asiakaspalveluun aiheeseen liittyen.

Toteuttamistavaksi opinnäytetyöhön valittiin oikeusdogmaattinen tutkimus. Aiheesta ei tiettävästi ole korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä.

Tieto maahanmuuttajan työntekooikeudesta todettiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitetuksi tiedoksi. Tämä salassapitosäännös on harkinnanvarainen ja säännöksen lähtökohtana on tietojen salassapito. Opinnäytetyön tuloksena ei voitu antaa mitään yleispätevää arviota asiakkaan työntekooikeutta koskevan tiedon julkisuuteen tai salassa pidettävyyteen, koska salassapito pitää aina arvioida tapauskohtaisesti. Jos tapauskohtaisen arvioinnin perusteella päädytään salassapitoon, tietoa ei voida luovuttaa asiakkaan työnantajalle ilman asiakkaan suostumusta.

Kehittämissuhteena Maahanmuuttoviraston asiakaspalveluun ehdotettiin asiakkaiden suostumuksen pyytämistä tietopyyntöjen yhteydessä.

Avainsanat: Maahanmuuttovirasto, maahanmuuttajat, työntekooikeus, asiakirjajulkisuus, työnantajat

Abstract

Harmonen, Jenni: Disclosing Information about an Immigrant's Right to Work: Section 24 Paragraph 1 Subparagraph 24 and 31 c of the Act on the Openness of Government Activities

Master's thesis

Management and Service Business

May 2023

Number of pages: 76

The thesis was done by order of the Finnish Immigration Service. The Finnish Immigration Service is a decision-making organization in matters related immigration. Immigrants' right to work is determined by multiple different factors, but in the end directly, law itself.

The aim of the thesis was to determine whether information about an immigrant's right to work is in the public domain or secret information based on section 24 paragraph 1 subparagraph 24 or 31 c of the Act on the Openness of Government Activities. The aim was also to determine if information can be disclosed to a customer's employer. Additionally, the aim was to give development proposals to the customer service of the Finnish Immigration Service regarding the matter.

The thesis was conducted as a legal dogmatic study. As far as it is known there are no decisions from the Supreme Administrative Court about the matter.

Information about an immigrant's right to work was found to be as information defined in section 24 paragraph 1 subparagraph 24 of the Act on the Openness of Government Activities. This is a discretionary rule of secrecy, and a starting point of the rule is secrecy of information. As a result, the thesis was not able to give any generally applicable evaluation regarding publicity or secrecy of information about a customer's right to work, because secrecy must always be evaluated on a case-by-case basis. If secrecy is a result based on case-by-case discretion, information cannot be disclosed to a customer's employer without the consent of the customer.

Requesting the consent of the customers with information requests was given as a development proposal to the customer service of the Finnish Immigration Service.

Keywords: Finnish Immigration Service, Immigrants, Right to Work, Publicity of Documents, Employers

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 KEHITTÄMISTYÖN LÄHTÖKOHDAT.....	7
2.1 Kohdeorganisaatio	7
2.2 Tavoitteet ja kehittämistyön merkittävyys	10
2.3 Viitekehys, raportin rakenne ja tutkimuskysymykset	12
3 KEHITTÄMISTYÖN TOTEUTTAMISTAPA JA MENETELMÄT	17
4 TYÖNTEKO-OIKEUSSÄÄNTELY JA NEUVONTA SIITÄ.....	21
5 VIRANOMAISTOIMINNAN JULKISUUS.....	25
5.1 Yleistä julkisuudesta ja siihen liittyvästä sääntelystä	25
5.2 Viranomaisen asiakirja	28
6 ASIANOSAISJULKISUUS	33
7 SALASSAPITOPERUSTEET	35
7.1 Yleistä salassapitoperusteista	35
7.2 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta.....	36
7.3 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohta	41
8 VAHINKOEDELLYTYSLAUSEKE.....	45
8.1 Oikeus turvallisuuteen	45
8.2 Turvallisuuden vaarantumisen arviointi	48
8.3 Tiedonsaanti-intressien huomiointi	53
8.4 Muut huomioitavat asiat.....	54
9 VAITIOLO- JA SALASSAPITOVELVOITTEET	56
10 SALASSA PIDETTÄVÄN TIEDON ANTAMINEN.....	60
11 YHTEENVETO.....	62
12 KEHITTÄMISEHDOTUKSET	66
13 KEHITTÄMISTYÖN LUOTETTAVUUS JA LOPPUPOHDINTA	67
LÄHTEET.....	70

1 JOHDANTO

Suomessa perusoikeudet ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille. Näitä oikeuksia on sisällöltään monenlaisia ja eteen voi tulla myös tilanteita, missä joudutaan tekemään punnintaa eri perusoikeuksien välillä. Esimerkiksi koronaviruspandemian aikana julkisuudessaakin on käsitelty useasti tällaista punnintaa ja sitä, että punninnassa jotkut perusoikeudet ovat joskus menneet joidenkin toisten perusoikeuksien edelle. Tämän opinnäytetyön aihe liittyy viranomaisten asiakirjojen julkisuuteen ja toisaalta asiakirjojen salassapitoon, joten opinnäytetyössä on samankaltainen asetelma. Vastakkain tässä tapauksessa on kaikkien oikeus lähtökohtaisesti saada tietoa viranomaisten asiakirjoista ja toisaalta maahanmuuttajien yksityisyys.

Opinnäytetyö tehdään Maahanmuuttoviraston toimeksiannosta. Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelusta tiedustellaan usein tietoa sellaisen yksittäisen henkilön työnteko-oikeudesta, kenellä ei ole Suomen kansalaisuutta (jäljempänä asiakas). Tarkemmin ottaen opinnäytetyön aihe liittyykin juuri tietoon koskien asiakkaan työnteko-oikeutta ja tämän tiedon julkisuuteen tai salassa pidettävyyteen. Työnteko-oikeuteen liittyvät kysymykset ovat yksi työnantajien eniten kysymiä kysymyksiä heille suunnatussa Maahanmuuttoviraston puhelini- ja sähköpostipalvelussa (Maahanmuuttovirasto, 2022c, s. 41). Tällä hetkellä Maahanmuuttovirastolta voi tiedustella asiakkaan työnteko-oikeuden tilannetta joko asiakkaan tai työnantajan toimesta ja tiedusteluihin vastataan ilmoittamalla tieto kyseisen hetken työnteko-oikeuden tilanteesta (Maahanmuuttovirasto, 2023c).

Maahanmuuttajia koskevat salassapitosäännökset ovat uudistuneet reilut kaksi vuotta sitten. Tuolloin olemassa ollut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta muuttui sisällöllisesti ja sen rinnalle tuli toinen maahanmuuttajia koskeva salassapitosäännös. Tämä uusi säännös on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin

31 c kohta. Lähtökohdat tiedon julkisuuden osalta näissä säännöksissä ovat päinvastaiset. Säännöksiin liittyykin epäselvyyttä. Opinnäytetyön aiheella on uutuusarvoa myös siitä syystä, että työnteko-oikeutta koskevan tiedon julkisuutta tai salassa pidettävyyttä ei ole tiettävästi käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä edes ennen maahanmuuttajia koskevien salassapitosäännöksiä lainmuutosta. Opinnäytetyön tuloksena syntyy tulkintasuosituksia lainsoveltamisen avuksi ja samalla myös ehdotuksia Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelun kehittämiseksi. Aihetta tarkastellaan lähinnä viranomaisten velvollisuuksien näkökulmasta, koska opinnäytetyön lopputuloksena syntyvät ehdotuksetkin annetaan viranomaiselle. Merkittävin lainsäädännöllinen näkökulma opinnäytetyössä on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999 (jäljempänä julkisuuslaki).

Julkisuus- ja salassapitosäännökset eivät ole aina ihan yksinkertaisia. Lähtökohdahan on, että viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, mutta tästä pääsäännöstä poikkeaviakin säännöksiä löytyy. Salassapitosäännös voi olla ehdoton tai siihen voi liittyä tapauskohtaista harkintaa. Tapauskohtaista harkintaa sisältävän salassapitosäännöksen mukainen asiakirja voi olla lähtökohtaisesti julkinen tai lähtökohtaisesti salassa pidettävä. Tietyn edellytyksen täytyessä lähtökohtalettamasta voidaan poiketa. Tämä tuo haasteita salassapitosäännöksiä tulkinnalle, koska ehdottomienkin salassapitosäännöksiä tulkinta voi olla joskus haasteellista.

Toinen maahanmuuttajia koskevista salassapitosäännöksistä perustuu lähtökohdiltaan salassapitoon. Tästä syystä julkisuuden tarkastelu opinnäytetyössä tulee olemaan mielenkiintoista, koska tällainen laaja lähtökohtainen salassapito on ristiriitaista yleiseen julkisuusperiaatteen mukaiseen linjaan nähden jopa perustuslakivaliokunnan mukaan (Mäenpää, 2020, s. 3). Mielenkiintoa julkisuus- ja salassapitosäännöksiä tarkasteluun tuo myös se, että julkisuudessa on arvioitu usein salassapitosäännöksiä vaikeuttavan esimerkiksi moniviranomaistoimintaa. On mielenkiintoista nähdä, onko työnantajien ja viranomaisen välillä samankaltaisia haasteita asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon osalta.

2 KEHITTÄMISTYÖN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Kohdeorganisaatio

Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevia asioita siltä osin, kuin ne on säädetty sen tehtäväksi. Maahanmuuttovirastolla on vastuuta myös vastaanotto toiminnan ja -keskusten, järjestelykeskusten, säilöönottotoiminnan ja -yksiköiden sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon osalta. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on ylläpito- ja kehitysvastuussa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä ja se on velvollinen tuottamaan tietopalveluita toimialaansa liittyvissä asioissa muun muassa sisäministeriölle. (Laki Maahanmuuttovirastosta 156/1995, 2 §.) Maahanmuuttovirasto itse kuvailee olevansa päätöksenteko-organisaatio (Maahanmuuttovirasto, 2023d, s. 5).



Kuvio 1. Maahanmuuttoviraston organisaatiokaavio (mukaillen lähteestä Maahanmuuttovirasto, 2023b).

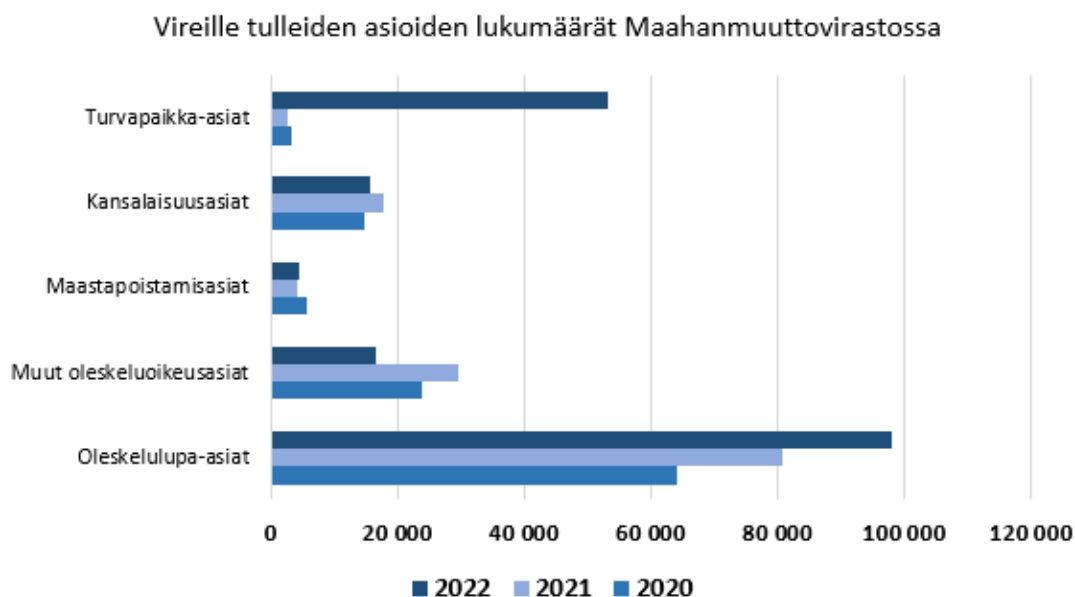
Maahanmuuttovirastossa on kuvion 1 mukaan viisi eri yksikköä, Lupa- ja kansalaisuusyksikkö, Turvapaikkayksikkö, Vastaanottoyksikkö, Asiakkuus- ja viestintäyksikkö sekä Oikeus- ja maatietoyksikkö. Lisäksi Maahanmuuttovirastossa on Mahdollistajapalveluiden kokonaisuus, johon kuuluu Kanslia, Hallinto sekä Teknologia- ja digitalisaatio. (Maahanmuuttovirasto, 2023b.) Varsinaisia päätöksentekoyksiköitä Maahanmuuttovirastossa ovat Lupa- ja kansalaisuusyksikkö ja Turvapaikkayksikkö (Maahanmuuttovirasto, 2022c, s. 38).

Asiakkaiden ja työnantajien neuvonta on keskitetty Asiakkuus- ja viestintäyksikköön. Vain tarvittaessa yhteydenotot käännetään muihin yksiköihin. (Maahanmuuttovirasto, 2023e, s. 43.) Neuvontapalvelua on mahdollista saada puhelimitse, sähköpostitse ja Helsingin palvelupisteessä myös paikan päällä salineuvonnan muodossa. Salineuvonnan palvelu on tarkoitettu vuoroa odottaville asiakkaille käyntiasioinnissa ja sen tavoitteena on kartoittaa asiakkaiden tarpeet ja antaa yleistä neuvontaa. (Maahanmuuttovirasto, 2022c, s. 41–42.) Laajemmin katsottuna Maahanmuuttoviraston palvelukanaviin kuuluu muun muassa sähköinen asiointipalvelu Enter Finland, työnantajan Enter Finland, Facebook, Kamu chatbot, työnantajien sähköpostineuvonta, työnantajien puhelinneuvonta omassa numerossaan ja käyntiasiointi (Maahanmuuttovirasto, 2022a).

Työnteko-oikeuden tarkistamisen osalta Maahanmuuttovirastolla on ollut 24.1.2023 lähtien sellainen sähköpostitse toimiva palvelu, missä voi kysyä oman tai työntekijän työnteko-oikeuden tilannetta. Työnantajia ohjeistetaan ilmoittamaan viestissä asiakkaan nimet ja asiakasnumero sekä työnantajan nimi, yritys ja sähköpostiosoite. Viesteihin vastataan sähköpostitse ilmoittamalla kyseisen hetken työnteko-oikeuden tilanne. Palvelulupaus viesteihin vastaamiseen ajallisesti on kaksi viikkoa. Ennen tätä Maahanmuuttovirastolta on ollut mahdollista pyytää maksullinen todistus työnteko-oikeudesta. Uudistuksen jälkeen Maahanmuuttovirasto ei enää ota vastaan maksullisia todistuspyyntöjä työnteko-oikeudesta. (Maahanmuuttovirasto, 2023c.)

Maahanmuuttoviraston vuosi 2022 oli poikkeuksellinen, koska tuolloin Ukrainasta tuli poikkeuksellisen paljon kansainvälisen suojelun hakijoita (Maahanmuuttovirasto, 2023e, s. 3). Suurimmat asiaryhmät Maahanmuuttovirastossa käsiteltävistä asioista liittyvät maahanmuuttoon työn, opiskelun tai perhesiteiden perusteella (Maahanmuuttovirasto, 2022c, s. 4). Oleskelulupiin ja oleskeluoikeuteen liittyvät asiat ovat yleensä muutoinkin kuvion 2 mukaan suurimmat asiaryhmät Maahanmuuttovirastossa käsiteltävistä asioista. Vuonna 2022 Maahanmuuttovirastoon tuli kuvion 2 mukaan vireille noin 200000 asiaa. Viireille tulevien asioiden määrän perusteella kysymyksessä on kohtuullisen suuri

organisaatio. Henkilökuntaa Maahanmuuttovirastossa oli 31.12.2022 yhteensä 1 258 henkilöä (Maahanmuuttovirasto, 2023e, s. 48).



Kuvio 2. Vireille tulleiden asioiden lukumäärät Maahanmuuttovirastossa vuosina 2020–2022 (mukaillen lähteestä Maahanmuuttovirasto, 2023e, s. 7–11).

Maahanmuuttoviraston strategian 2023–2027 mukaan se on olemassa asiakkaita ja yhteiskuntaa varten. Maahanmuuttoviraston visiona on tarjota asiakaslähtöistä ja ihmiskeskeistä palvelua, joka parantaa suomalaisen yhteiskunnan toimivuutta ja kilpailukykyä. Lupapalvelut ovat vision mukaan Euroopan sujuvimmat ja vastaanotto toiminta on tehokasta ja suunnitelmallista. Maahanmuuttovirasto kehittää visionsa mukaan asiakaspolkuja yhdessä muiden toimijoiden kanssa tavoitteellisesti ja kokonaisvaltaisesti. Maahanmuuttoviraston arvot ovat luotettavuus, avoimuus ja rohkeus. Maahanmuuttoviraston tavoitteena on laadukas, sujuva ja ennakoitava toiminta, erinomainen asiakaskokemus, toiminnan jatkuva kehittäminen ja uudistaminen, aktiivinen ja ratkaisuhakuinen verkostoyhteistyö sekä olla hyvinvoiva työyhteisö ja houkutteleva työpaikka. (Maahanmuuttovirasto, 2023a.)

Laadukas, sujuva ja ennakoitava toiminta tarkoittaa esimerkiksi vastuullista toimintaa, ennakoitavissa olevaa toimintaa erityisesti asiakkaiden ja kumppaneiden näkökulmasta sekä digitaalisten ratkaisujen hyödyntämistä. Erinomainen asiakaskokemus tarkoittaa esimerkiksi perus- ja ihmisoikeusmyönteistä

toimintaa, hyvää ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttävää palvelua sekä asiakkaiden palvelutarpeita tukevien ratkaisujen luomista. Toiminnan jatkuva kehittäminen ja uudistaminen tarkoittaa esimerkiksi asiakkaiden ja kumppaneiden ottamista mukaan kehittämiseen, digitalisaation ja automatisaation tarjoamien mahdollisuuksien vahvaa hyödyntämistä sekä nopeaa virheiden korjaamista. (Maahanmuuttovirasto, 2023a.) Maahanmuuttoviraston kehittämistoimien keskiössä on entistä voimakkaammin muun ohella automatisaation edistäminen, eri toimintojen sujuvoittaminen sekä erityisesti tuottavuuden lisääminen (Maahanmuuttovirasto, 2023d, s. 9).

Aktiivinen ja ratkaisuhakuinen verkostoyhteistyö tarkoittaa esimerkiksi asiakaspolkujen ja -prosessien kehittämistä verkostomaisesti sekä yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumista esittämällä kehittämistarpeita ja kehitysehdotuksia. Hyvinvoiva työyhteisö ja houkutteleva työpaikka tarjoaa esimerkiksi mielekkäitä urapolkuja ja tehtäviä sekä osaamisen ja johtamisen aktiivista kehittämistä. (Maahanmuuttovirasto, 2023a.)

2.2 Tavoitteet ja kehittämistyön merkittävyys

Maahanmuuttoviraston toimeksianto koskee sen selvittämistä, onko tieto yksittäisen asiakkaan työnteko-oikeudesta julkista vai salassa pidettävää tietoa, ja että voidaanko tämä tieto luovuttaa asiakkaan työnantajalle. Opinnäytetyöllä vastataan tähän tarpeeseen esittämällä lain tulkintasuosituksia ja samalla esitetään kehittämissuhteita Maahanmuuttoviraston asiakaspalveluun aiheeseen liittyen.

Tällä hetkellä Maahanmuuttovirastolla on tilanne, että tietoa asiakkaan työnteko-oikeudesta tiedustellaan usein asiakkaiden ja työnantajien toimesta. Työnteko-oikeuteen liittyvät kysymykset ovat kaiken kaikkiaan työnantajien eniten kysymiä kysymyksiä heille suunnatussa Maahanmuuttoviraston palvelussa (Maahanmuuttovirasto, 2022c, s. 41). Tiedusteluihin vastataan ilmoittamalla kyseisen hetken työnteko-oikeuden tilanne (Maahanmuuttovirasto, 2023c). Tiedon julkisuuteen tai salassa pidettävyyteen liittyy oikeudellisesti

kuitenkin epäselvyyttä. Ei ole tiedossa lainkaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä työnteko-oikeutta koskevan tiedon julkisuuteen tai salassa pidettävyyteen liittyen. Lisäksi maahanmuuttajia koskevat julkisuus- ja salassapitosäännökset ovat uudistuneet reilut kaksi vuotta sitten ja olemassa olleen maahanmuuttajia koskevan salassapitosäännöksen rinnalle tuli toinen maahanmuuttajia koskeva salassapitosäännös.

Nämä kaksi maahanmuuttajia koskevaa salassapitosäännöstä ovat keskenään päinvastaisia siltä osin, ovatko tiedot lähtökohtaisesti julkisia vai salassa pidettäviä. Lainmuutoksen jälkeiseltä ajalta ei tiettävästi ole korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä kumpaankaan salassapitosäännökseen liittyen. Opinnäytetyölle on siis Maahanmuuttoviraston näkökulmasta selkeä tarve, koska aiheella on merkittävä rooli Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelussa aiheeseen liittyvän runsaan volyymin takia, ja koska aiheeseen liittyy oikeudellista epäselvyyttä.

Opinnäytetyön tulokset ovat soveltuvilta osin hyödynnettävissä muissakin organisaatioissa, koska maahanmuuttajia on asiakkaana muissakin viranomaisissa ja opinnäytetyössä käsiteltävää viranomaisten toimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä sovelletaan julkisuuslain (621/1999, 4 §) mukaan muuallakin. Eriytyisesti työnteko-oikeutta koskevaa tietoa voidaan käsitellä esimerkiksi poliisihallinnossa, rajatarkastusviranomaisessa ja työsuojeluviranomaisessa. Näillä tahoilla on lakien perusteella jonkinlaista roolia maahanmuuttajien työnteko-oikeuteen liittyvissä kysymyksissä (OKV 3210/10/2021, s. 23). Myös muita viranomaisia voi olla, jotka käsittelevät työnteko-oikeutta koskevaa tietoa edes jossain määrin.

Opinnäytetyön aiheella on myös yhteiskunnallista merkitystä. Julkisuudessa on usein ollut esillä työvoiman saatavuushaasteet ja toisaalta halu tehdä asiat maahanmuuttajien työnantajille yhteiskunnassa mahdollisimman helpoksi. Muutokset toimintaympäristössä saattavat edellyttää lainmuutosta (Rantaescola, 2021, s. 51). Jo joitain vuosia sitten valmistelussa olleessa lainuudistus-hankkeessa tuli ilmi, että työnantajien on vaikeaa saada tietoa työntekijöiden työnteko-oikeudesta. Asiaan ei tuolloin puututtu lainsäädännöllisesti.

Oikeuskansleri on tämän takia saattanut loppuvuodesta 2022 esillä olleen tapauksen sisäministeriön tietoon sen arvioimiseksi, miten tilanne voitaisiin tehdä selkeämmäksi. Oikeuskanslerin mukaan sääntely työnteko-oikeudesta on hajanaista ja osin puutteellista sekä asiakkaan ja työnantajan oikeusturvaa heikentävää. Asiakas ja työnantaja voivat pahimmillaan syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen tilanteessa, missä on epätietoisuutta asiakkaan työnteko-oikeudesta. (OKV 3210/10/2021, s. 23–24.) Kysymyksessä oleva oikeuskanslerin päätös ei kuitenkaan liittynyt julkisuus- ja salassapitosäännöksiin vaan muun ohella epäselvään neuvontaan työnteko-oikeudesta (OKV 3210/10/2021, s. 18). Jos aiheeseen liittyy haasteita myös julkisuus- ja salassapitosäännösten osalta, voisi olla paikallaan harkita lainmuutosta myös tämän takia. Itseasiassa parhaillaan on käynnissä aiheeseen liittyviä lainuudistushankkeita.

Opinnäytetyö voi siis olla hyödyllinen myös parhaillaan käynnissä olevan julkisuuslain uudistamisprojektissa, jos esimerkiksi ilmenee jonkun julkisuuslain säännöksen olevan hankalasti sovellettava tai epäselvä. Julkisuuslain uudistamisprojektin työryhmän toimikausi on 22.1.2021–30.6.2023 (Valtioneuvosto, 2023). Valtioneuvoston mukaan lain perusratkaisut on tarkoitus säilyttää ennallaan ja salassapitoperusteiden sisältöön ei ole tarkoitus kohdistaa uudistamista laajemmin (Valtioneuvosto, 2021). Samoin opinnäytetyö voi olla hyödyllinen myös ulkomaalaislain 301/2004 kokonaisuudistuksessa, jonka esivalmistelu on aloitettu syksyllä 2021 (Alitalo ym., 2023, s. 10). Ulkomaalaislaissa säädetään muun muassa työnteko-oikeudesta, josta Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelustakin edellä kuvatusti usein tiedustellaan.

2.3 Viitekehys, raportin rakenne ja tutkimuskysymykset

Kaiken julkisen toiminnan pitää perustua lakiin (Suomen perustuslaki 731/1999, 2 § 3 mom.). Valtion viranomaisissa sovelletaan hallintolakia (Hallintolaki 434/2003, 2 § 2 mom.). Lain tarkoituksena on muun ohella toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa (Hallintolaki 434/2003, 1 §). Hyvän hallinnon periaatteiden voidaan ajatella olevan vähimmäisvaatimukset viranomaistoiminnalle (HE 72/2002, s. 48). Hyvään

hallintoon voidaan katsoa kuuluvan myös pehmeämpiä elementtejä, kuten arvot, ja näihin on mahdollista vaikuttaa esimerkiksi strategialla, ohjeistuksilla ja henkilökunnan koulutuksella (Mäenpää, 2021, s. 3–4). Strategiassa kyse on siitä, että organisaatio määrittelee visionsa ja keinot, miten vision mukaiseen lopputulokseen päästään. Strategiassa organisaatio päättää, mikä sille on tärkeää ja mitä tehdään, mutta myös sen mikä kenties jätetään tekemättä. (Viitala & Jylhä, 2019, luku II Strategia.) Hallintolakia sovelletaan myös julkisuuslakia sovellettaessa (Mäenpää, 2020, s. 54).

Julkisuuslaissa viranomaisilla tarkoitetaan muun muassa valtion hallintoviranomaisia ja muita valtion virastoja ja laitoksia (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 4 § 1 mom. 1 kohta). Maahanmuuttovirasto on sisäministeriön hallinnonalalla toimiva virasto (Laki Maahanmuuttovirastosta 156/1995, 1 §). Koska Maahanmuuttovirasto on julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen, sen on noudatettava julkisuuslakia.

Opinnäytetyössä käsiteltävä teoria liittyy pitkälti viranomaisia velvoittavaan lainsäädäntöön. Merkityksellisimmät Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelua ohjaavat lait kuvion 3 mukaan ovat perustuslaki 731/1999, hallintolaki 434/2003 ja julkisuuslaki 621/1999. Tämän opinnäytetyön painotus on julkisuuslaissa.



Kuvio 3. Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelua ohjaava merkityksellisin lainsäädäntö.

Julkisuuslakia ei sovelleta ihan kaikkeen viranomaisella olevaan asiakirja-aineistoon (Krakau & Haapalehto, 2020, s. 28). Tästä syystä opinnäytetyössä

selvitetään, minkälaiset asiakirjat ovat julkisuuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja. Lisäksi selvitetään, voidaanko tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta luovuttaa, vaikka se ei olisi julkisuuslain tarkoittamassa asiakirjassa.

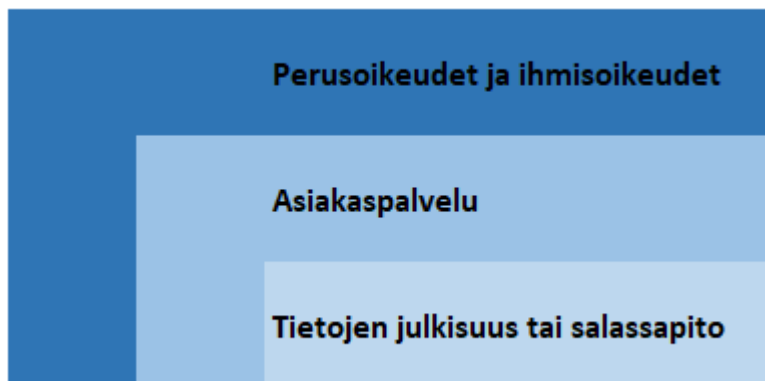
Maahanmuuttoviraston neuvontapalvelun ohjeissa neuvotaan työnantajia kysymään työnteko-oikeudesta ensisijaisesti työntekijöiltä itseltään, mutta että työnantajat voivat tarvittaessa kysyä asiaa myös neuvontapalvelusta (Maahanmuuttovirasto, 2023f). Monet työnantajat haluavat varmistaa työnteko-oikeuden asiakkaalta kysymisen lisäksi Maahanmuuttovirastolta (Kontula, 2020). Koska asiakaspalvelua tapahtuu tässä tapauksessa muidenkin kuin asiakkaan itsensä suuntaan, julkisuus- ja salassapitosäännöksiä huomioiden tärkeys kasvaa. Kun viranomaisella oleva tieto on julkista, se voidaan antaa julkisuuslain (621/1999, 9 § 1 mom.) mukaan kenelle tahansa. Kun taas viranomaisella oleva tieto on salassa pidettävää, tietoa ei voidakaan julkisuuslain (621/1999, 10 §) mukaan enää antaa kenelle tahansa vaan tiedon luovuttaminen on hyvin säänneltyä.

Salassapitosäännöksiä osalta selvitetään, onko tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta sisällöllisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 tai 31 c kohdassa tarkoitettua tietoa. Jotta voidaan selvittää asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon julkisuutta tai salassa pidettävyyttä tarkemmin, tulee selvitettäväksi myös perustuslain 7 §:n perusteet. Tämä säännös koskee muun ohella oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja sen merkityksen perusteet on selvitettävä, koska tarkasteltavaksi valitut salassapitosäännökset velvoittavat viranomaista salassapitoon tietyissä tapauksissa ja tämän arvioiminen on sidottu perustuslain 7 §:n mukaiseen perusoikeuteen.

Opinnäytetyössä selvitetään myös, millä edellytyksin viranomainen voi luovuttaa tiedon asiakkaan työnteko-oikeudesta asiakkaan työnantajalle. Asiassa tulee selvitettäväksi myös, onko työnantaja katsottava asianosaiseksi asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon osalta. Tämä johtuu siitä, että asianosaisella on julkisuuslain (621/1999, 11 § 1 mom.) mukaan oikeus saada tietyin edellytyksin jopa salassa pidettävää tietoa. Jos tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta osoittautuu salassa pidettäväksi, niin asianosaisena tästäkin on

mahdollisuus saada tieto tietyin edellytyksin. Julkisuuslaissa on muitakin säännöksiä koskien salassa pidettävän tiedon luovuttamista ja näidenkin säännöksiä sisältö selvitetään soveltuvilta osin. Nämä asiat selvittämällä opinnäytetyössä voidaan esittää tulkintasuositusten lisäksi kehittämissuhteita Maahanmuuttoviraston asiakaspalveluun.

Asiakaspalvelussa on osapuolina asiakas, asiakaspalvelua tarjoava organisaatio eli tässä tapauksessa viranomaisen ja asiakaspalvelua tekevä työntekijä. Opinnäytetyö tehdään opinnäytetyön tavoitteiden mukaisesti viranomaisen näkökulmasta, mutta opinnäytetyössä tulee esiin jossain määrin myös asiakkaan näkökulma, koska viranomaisen velvollisuuksia ohjaa kuvion 4 mukaan ennen kaikkea asiakkaan oikeudet. Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutuminen kuuluu julkisen vallalle siten, että julkisen vallan on turvattava niiden toteutuminen (Suomen perustuslaki 731/1999, 22 §).



Kuvio 4. Tietojen julkisuus tai salassapito asiakaspalvelussa pohjautuu asiakkaiden perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Opinnäytetyön keskiössä on tähän laajaan kokonaisuuteen kuuluvat julkisuus- ja salassapitosäännökset.

Opinnäytetyössä ei ole tarkoitus käsitellä työnteko-oikeuteen itsessään liittyvää sääntelyä laajemmin, mutta sitäkin avataan jossain määrin, jotta opinnäytetyön aiheesta ja taustoista saa kokonaisvaltaisemman käsityksen. Työnteko-oikeudesta säädetään ulkomaalaislaissa 301/2004 ja muissakin Maahanmuuttoviraston toimialaa koskevissa laeissa, kuten kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa laissa 719/2018 (jäljempänä opiskelijalaki). Opinnäytetyössä pidetään maahanmuuton

lainsäädännöllinen näkökulma pääosin ulkomaalaislaissa. Vaikka maahanmuuton lainsäädännössä on erillislakejakin, niin keskeisin laki maahanmuuttoasioissa on ulkomaalaislaki (Palander, 2018, s. 23–24).

Edellä mainitaan, että opinnäytetyössä selvitetään asianosaisen tiedonsaanti-oikeuksia. Asianosaisen mahdollisen avustajan tai edustajan tiedoksisaantioikeus on yleensä samanlainen kuin asianosaisella itsellään (Mäenpää, 2020, s. 190). Asiamiehelle tai edustajalle ei ole säädetty hallintolaissa kelpoisuusvaatimuksia. Näiden tahojen tehtävissä on kysymys tosiasiallisesta tai oikeudellisesta avustamisesta tai päämiehen puhevallan käyttämisestä. (Mäenpää, 2021, s. 165.) Tässä opinnäytetyössä oletuksena on, että asiakas ei ole valtuuttanut työnantajaansa asiamiehekseen, avustajakseen tai edustajakseen.

Henkilötietojen julkisuus tai salassapito ei määräydy henkilötietojen käsittelyä sääntelevän tietosuoja-asetuksen mukaan vaan ne määräytyvät julkisuuslain mukaan. Tästä huolimatta asiakirjojen julkisuudella ja tietosuojalla on yhteyksiä toisiinsa. (Mäenpää, 2020, s. 55.) Henkilötietojen käsittelyyn itsessään sovelletaan tietosuoja-asetusta (Mäenpää, 2020, s. 80). Näiden kahden kokonaisuuden välille voi liittyä kitkaa, koska julkisuus puoltaa avoimuutta ja tietojen luovuttamista myös henkilötietojen osalta ja toisaalta tietosuoja-asetus päinvastoin rajoittaa henkilötietojen käsittelyä sekä tietojen luovuttamista (Mäenpää, 2020, s. 59). Opinnäytetyössä ei käsitellä tietosuojaan liittyvää sääntelyä.

Tutkimuskysymykset:

1. Onko tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta julkista vai salassa pidettävää tietoa?
2. Voidaanko tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta luovuttaa asiakkaan työnantajalle julkisuuslain mukaan?

Edellä mainittujen kysymysten selvittämiseksi selvitetään:

1. Voidaanko tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta luovuttaa, vaikka se ei olisi julkisuuslain tarkoittamassa asiakirjassa?
2. Onko tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta sisällöllisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitettua tietoa? Jos on, onko tieto julkista vai salassa pidettävää vahinkoedellytyslausekkeen arvioinnin perusteella?
3. Onko tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta sisällöllisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdassa tarkoitettua tietoa? Jos on, onko tieto julkista vai salassa pidettävää vahinkoedellytyslausekkeen arvioinnin perusteella?
4. Onko asiakkaan työnantaja julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettu asianosainen asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon osalta?
5. Millä edellytyksin tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta voidaan luovuttaa asiakkaan työnantajalle julkisuuslain mukaan?

Teorian analysointia ja sitä kautta johtopäätöksiä tehdään jo teorialuvuissa ennen opinnäytetyön yhteenvetoa. Yhteenvedossa esitetään keskeisimmät johtopäätökset tutkimuskysymysten osalta. Tämän jälkeen opinnäytetyön avulla saatuja tuloksia peilataan Maahanmuuttoviraston asiakaspalveluun ja annetaan kehittämissuhteita opinnäytetyön aiheeseen liittyen. Opinnäytetyön lopussa pohditaan muun ohella opinnäytetyön luotettavuutta ja esitetään mahdollisia kehittämiskohteita myös lainsäädännön osalta.

3 KEHITTÄMISTYÖN TOTEUTTAMISTAPA JA MENETELMÄT

Opinnäytetyö toteutetaan tutkimuksellisenä kehittämistyönä. Tutkimuksellinen kehittämistyö on tieteellisen tutkimuksen ja arkiajatteluun perustuvan

kehittämisen välimuoto. Tutkimuksellinen kehittämistyö on ongelma- tai uudistamisperusteinen ja sillä pyritään ratkaisemaan näitä käytännöstä nousseita ongelmia. Kehittämistyön tueksi kerätään tietoa monipuolisin menetelmin sekä käytännöstä että teoriasta ja tietoa arvioidaan systemaattisesti ja kriittisesti. Kehittämistyön olennaisin ero tieteelliseen tutkimukseen on se, että kehittämistyössä tavoitellaan uuden tiedon tuottamisen lisäksi käytännön ratkaisuja ilmenneeseen ongelmaan tai uudistamisprojektiin liittyen. (Ojasalo ym., 2014, s. 17–19.)

Koska tässä tapauksessa kysymyksessä on vahvasti oikeussäätelyyn liittyvä aihe ja tarkoituksena on nimenomaan selvittää voimassa olevien säännöksiä tulkintaa, opinnäytetyö toteutetaan oikeusdogmaattisena tutkimuksena. Oikeusdogmatiikka on yhtä kuin lainoppi (Aarnio, 2011, s. 1; Määttä & Paso, 2022, s. 4). Oikeus ja laki eivät ole samoja asioita (Määttä & Paso, 2022, s. 1). Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tarkoituksena on selvittää voimassa olevaa oikeutta, eli selvittää oikeussäännöksiä tulkintaa (Keinänen & Vääänen, 2016, s. 252). Kysymys on tulkinnasta, joka tehdään säännöksen ja sen ajatussisällön kautta (Hirvonen, 2011, s. 24).

Oikeusdogmatiikassa pyrkimyksenä ei ole varsinaisesti tuottaa varmaa tietoa, koska se ei ole mahdollista. Oikeusdogmatiikassa asioita ei voida koskaan tietää samalla varmuudella kuin mitä esimerkiksi fyysikko tietää. Oikeusdogmatiikassa pyritään siitä huolimatta tuottamaan mahdollisimman varmaa tietoa. (Aarnio, 2011, s. 10–12.) Yksinkertaistettuna oikeusdogmatiikkaa voidaan verrata tuomioistuimen ratkaisutoimintaan. Ensin tunnistetaan ongelma ja tulkintavaihtoehdot, sen jälkeen valitaan joku tulkintavaihtoehdoista ja perustellaan valinta sekä viimeisenä kirjataan ja julkistetaan lopputulos. (Aarnio, 2011, s. 43.) Tulkintavaihtoehtojen esitleminen ei siis ole se, mistä oikeusdogmatiikassa on kysymys pohjimmiltaan. Pitää valita jokin vaihtoehdoista ja perustella se, kuten tuomioistuimen ratkaisutoiminnassakin pitää tehdä. (Aarnio, 2011, s. 57–58.) Tutkimuksen toteuttamistapa kertoo yleensä muun ohella, onko tutkimuksessa kysymys laadullisesta vai määrällisestä tutkimuksesta (Juuti & Puusa, 2020a, s. 9). Tässä opinnäytetyössä on kysymys laadullisesta tutkimuksesta.

Menetelmissä on kysymys tiedonhankintamenetelmistä ja tiedon analyysimenetelmistä (Juuti & Puusa, 2020a, s. 9). Menetelmät pitää valita tilanteen ja tavoitteiden perusteella ja valinnat tehdä muutenkin tarkoituksenmukaisuus edellä (Juuti & Puusa, 2020b, s. 102). Oikeusdogmatiikka on itsessään myös menetelmä (Hirvonen, 2011, s. 36; Aarnio, 2011, s. 30). Oikeusdogmatiikassa keskiössä menetelmällisesti on oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-oppi (Määttä, 2012, s. 18). Koska opinnäytetyössä selvitetään, miten oikeussäännöksiä pitäisi tulkita, aineistoa hankitaan ensin oikeuslähdeoppien mukaisesti. Oikeuslähdeoppi ohjaa muun ohella lähteiden etusijajärjestyksen suhteen (Hirvonen, 2011, s. 41).

Jos lakiteksti on yksiselitteinen, tulkinta päättyy tähän. Aina lakiteksti ei kuitenkaan ole yksiselitteistä ja tällöin tarvitaan lisäperusteluita. (Kolehmainen, 2016, s. 118.) Oikeudellisesta ratkaisusta laillisen tekee se, että siinä on huomioitu vahvasti velvoittavat oikeuslähteet. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat perustuslain perusoikeudet, lait, lakien perusteella annetut alemmat normit, tavanomainen oikeus sekä kansainväliset normistot, joita ovat eurooppaoikeuden sitovat osat, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen määrätyt ennakkopäätökset. Heikosti velvoittavien oikeuslähteidenkin sivuuttaminen ainakin ilman perusteluja merkitsee todennäköisesti sitä, että oikeudellinen ratkaisu muuttuu oikeusasenteessa. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainvalmisteluaineisto ja sellaiset tuomioistuinratkaisut, joilla on ennakkotapausarvoa. Kolmantena oikeudellisen ratkaisun perusteluja voidaan tarvittaessa vahvistaa sallituilla oikeuslähteillä. (Kolehmainen, 2016, s. 116.) Sallittuja oikeuslähteitä ovat esimerkiksi oikeuskirjallisuus ja ministeriöiden ohjeet (Määttä, 2018, s. 10). Jopa moraali kuuluu sallittuihin oikeuslähteisiin (Hirvonen, 2011, s. 43; Aarnio, 2011, s. 69).

Ensisijaiset lähteet tässäkin opinnäytetyössä ovat laki, lainvalmistelun asiakirjat ja oikeuskäytäntö. Lainvalmistelun asiakirjoista kartoitetaan, miltä osin mikäkin asiakirja on hyödynnettävissä. Jos hallituksen esitys esimerkiksi muuttuu huomattavalla tavalla valiokuntakäsittelyjen myötä, niin hallituksen esitys ei ole välttämättä hyödyllisin lainvalmistelun asiakirja, josta etsiä lisätietoa lain

tarkoituksen osalta. Tarvittaessa lähteenä käytetään myös sallittuja oikeuslähdeitä, kuten oikeuskirjallisuutta.

Oikeuslähdeopin lisäksi myös tulkintaoppi kuuluu oikeusdogmatiikkaan (Määttä, 2012, s. 18). Voidaan puhua myös riittävän täsmällisen käsitteistön kanssa työskentelystä (Aarnio, 2011, s. 12–13). Oikeudellisten käsitteiden merkityksen täsmennys ja analysointi on tärkeää säännösten tuntemisen näkökulmasta (Aarnio, 2011, s. 14). Myös Juuti & Puusa (2020a, s. 14) painottavat tulkinnan kuuluvan yleisellä tasolla tutkijalle eikä lukijalle. Toisin sanoen pelkkä tietoaineiston kerääminen ei vielä riitä vaan tietoa pitää lisäksi analysoida ja avata analysointi myös lukijalle. Tutkijan analyttinen ote teoriaan peilaten on välttämätöntä näkyä laadullisessa tutkimuksessa (Saldaña, 2011, s. 137). Hyvin tehty käsitteiden määrittely mahdollistaa johtopäätöksien tekemisen oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa (Aarnio, 2011, s. 15). Tässäkin opinäytetyössä paneudutaan laeissa esiintyvien käsitteiden merkityksen selvittämiseen.

Lain henki eli lain tarkoitus ja tavoitteet ovat itseasiassa jopa lain kirjainta tärkeämpiä asioita (Määttä & Paso, 2022, s. 2). Oikeuslähdeoppi määrittelee eri lähteiden painoarvot. Tulkintaoppi puolestaan määrittää, miten oikeuslähdeitä on sovellettava yksittäistapauksessa (Määttä & Paso, 2022, s. 1). Viranomais-tenkin on toiminnassaan pyrittävä lain ja lain tarkoituksen mukaisiin ratkaisuihin (Määttä & Paso, 2022, s. 5).

Oikeuslähde- ja tulkintaopin lisäksi argumentaatio-oppi kuuluu oikeusdogmatiikkaan (Määttä, 2012, s. 18). Voidaan puhua myös kontrolloidusta argumentaatiosta. Kontrolloitavuutta argumentaatioon tuo edellä esiin nostettu täsmällinen käsitteiden käyttäminen. Argumentaatioissa on pohjimmiltaan kysymys siitä, miksi asiat ovat niin kuin ne ovat. Voidaan puhua myös perustelemisesta. (Aarnio, 2011, s. 12–13). Mitä paremmin argumentaatio toteutetaan, sitä uskottavampia ovat tutkimustuloksetkin (Aarnio, 2011, s. 37).

Pelkkä säännöksiin syventyminen ei ole vakavasti otettavaa oikeusdogmaattista tutkimusta sen pinnallisuuden vuoksi. Oikeusdogmaattisessa

tutkimuksessa pitäisi myös pyrkiä lisäämään tietoisuutta muun ohella siitä, miten oikeus käytännössä toimii. (Aarnio, 2011, s. 21–23.) Hyvään laadulliseen tutkimukseen muutoinkin kuuluu uusien näkemysten syntyminen (Seale ym., 2007, s. 9). Tässäkin opinnäytetyössä esitetään lain tulkintasuosituksia käytännön työelämään ja lisäksi kehittämisehdotuksia Maahanmuuttoviraston asiakaspalveluun selvitettävien säännösten näkökulmasta. Opinnäytetyön pohdintaluvussa esitetään myös mahdollisia kehittämiskohteita lainsäädännön osalta. Muutosten esittäminen lainsäädäntöön kuuluu myös osaksi oikeustiedettä (Määttä & Paso, 2022, s. 5).

4 TYÖNTEKO-OIKEUSSÄÄNTELY JA NEUVONTA SIITÄ

Ulkomaalaislaissa esiintyvä käsite työnteko-oikeus tarkoittaa ulkomaalaisen oikeutta tehdä ansiotyötä Suomessa tai suomalaisessa aluksessa ulkomaalaislaissa säädetyllä perusteella, kuten oleskeluluvan, viisumin tai viisumivapauden taikka 10 luvun mukaisen oleskeluoikeuden nojalla (Ulkomaalaislaki 301/2004, 3 § 1 mom. 6b kohta).

Ulkomaalaislain (301/2004) 82 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on varmistauduttava siitä, että ulkomaalaisella on työnteko-oikeus palvelukseen tullessa ja palveluksessa oltaessa. Ulkomaalaislain (301/2004) 185–186 §:n ja rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 a §:n mukaan työnteko-oikeussääntelyn noudattamattomuudesta voidaan tuomiota rikosprosessissa. Rikosprosessit eivät kuulu Maahanmuuttoviraston tehtäviin (Laki Maahanmuuttovirastosta 156/1995, 2 §).

Maahanmuuttovirastolla on tällä hetkellä palvelu, missä työnantaja voi tiedustella asiakkaan työnteko-oikeuden tilannetta. Työnantajia ohjataan ilmoittamaan työnteko-oikeutta koskevassa tiedustelussa asiakkaan asiakasnumero. Samoin työnantajia neuvotaan, että asiakasnumero löytyy asiakkaan oleskelulupakortista. Työnteko-oikeudesta mainitaan asiakkaan

oleskelulupakortissa. (Maahanmuuttovirasto, 2023j.) Koska työnantaja ohjataan tarkistamaan asiakkaan asiakasnumero asiakkaan oleskelulupakortista ja siinä on maininta asiakkaan työnteko-oikeudesta, niin todennäköisesti suurin osa Maahanmuuttovirastoon tulevista työnteko-oikeuteen liittyvistä tiedusteluista koskee tilannetta, missä asiakkaan oleskelulupa on vanhentunut.

Ulkomaalaislain (301/2004) 81–81 d §:ssä säädetään työnteko-oikeudesta ja työnteko-oikeuden kestosta. Työnteko-oikeus alkaa, kun siihen oikeuttava oleskelulupa on myönnetty ja päättyy, kun oleskeluluvan voimassaolo päättyy (Ulkomaalaislaki 301/2004, 81 c § 1 mom.). Kun jatkolupaa haetaan ajoissa, edellisen oleskeluluvan mukainen työnteko-oikeus jatkuu, kunnes uusi oleskelulupa on myönnetty tai kielteinen päätös tullut lainvoimaiseksi (Ulkomaalaislaki 301/2004, 81 c § 2 mom.). Käännyttämis- tai karkottamistilanteissa työnteko-oikeus päättyy, kun päätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi (Ulkomaalaislaki 301/2004, 81 c § 4–5 mom.). Käännyttämis- ja karkottamispäätökset ovat toisin sanoen maasta poistamispäätöksiä (Lampi & Bärlund, 2022, s. 70).

Tilanne työnteko-oikeuden osalta voi siis olla esimerkiksi sellainen, että asiakas on hakenut jatkolupaa ajoissa eli ennen edellisen oleskelulupansa vanhentumista. Edellä mainittujen säännöksiä perusteella asiakkaan työnteko-oikeus jatkuu tällaisessa tilanteessa tiettyyn pisteeseen asti. Jos asiassa tehdään kielteinen jatkolupapäätös ja samalla päätetään asiakkaan maasta poistamisesta, työnteko-oikeus jatkuu, kunnes kielteinen päätös on tullut lainvoimaiseksi tai maasta poistamispäätös täytäntöönpanokelpoiseksi.

Kielteisen oleskelulupapäätöksen lainvoimaisuuden selvittämisen kannalta olennaista on, onko päätös annettu tiedoksi, onko valitusaika päättynyt, onko päätöksestä valitettu, ja että missä vaiheessa mahdollinen valitusprosessi on. Maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään esimerkiksi ulkomaalaislain (301/2004) 200–201 a §:ssä ja 202 §:ssä. Säännöksissä on mainittu hyvin monenlaisia ehtoja täytäntöönpanokelpoisuudelle, kuten itse maasta poistamisperusteeseen liittyviä ehtoja, ja siihen liittyviä ehtoja, onko asiassa annettu täytäntöönpanokiello. Hallintotuomioistuin päättää täytäntöönpanokiellosta (Ulkomaalaislaki 301/2004, 199 § 1 & 3 mom.). Maasta

poistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden arviointiinkin liittyy siis useita yksityiskohtia. Näiden yksityiskohtien takana olevassa mahdollisessa asiakirjassa ei luonnollisesti ole mainintaa asiakkaan työnteko-oikeudesta, koska asiakirjassa on kysymys muusta asiasta.

Yksinkertaisesti työnteko-oikeuden olemassaolossa voi olla kysymys myös siitä, että asiakas on jättänyt jatkolupahakemuksensa edellisen oleskeluluvan jo vanhennuttua ja työnteko-oikeus on katkennut sen vuoksi, kunnes uuden oleskeluluvan mahdollisesta myöntämisestä päätetään. Myönteisissä oleskelulupapäätöksissä on maininta työnteko-oikeudesta (Maahanmuuttovirasto, 2023g) eli niiden osalta tällaista monipuolista tarkastelua työnteko-oikeuden olemassaoloon liittyen ei lähtökohtaisesti tarvita.

On olemassa eri aloja koskevia työnteko-oikeuksia. Esimerkiksi työntekijän oleskeluluvassa on joko yhden tai useamman ammattialan työnteko-oikeus (Ulkomaalaislaki 301/2004, 72 a § 3 mom.). On olemassa myös esimerkiksi vain erityisasiantuntijan työhön oikeuttava oleskelulupa (Ulkomaalaislaki 301/2004, 73 § 1 mom.). Lisäksi on olemassa työntekoa jollain muulla tavoin rajoittavia oleskelulupia. Esimerkiksi opiskelijan oleskeluluvalla saa opiskelijalain (719/2018, 14 § 1 mom. 3 kohta) mukaan työskennellä keskimäärin vain 30 tuntia viikossa. Kun työnteko-oikeudesta tiedustellaan viranomaiselta, tällainen työntekoa jollain tavalla rajoittavakin asia voi nousta keskustelussa esiin.

Työnteko-oikeuteen liittyvä sääntely ei lopu vielä tähän vaan työnteko-oikeus voi syntyä muillakin perusteilla. On olemassa esimerkiksi viisumiin tai viisumivapauteen liittyviä työnteko-oikeuksia ja kansainvälisen suojelun hakuvaiheeseen liittyviä työnteko-oikeuksia. Ulkomaalaisella on työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa enintään 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jaksolla tiettyissä tehtävissä, kuten opettajana kutsun tai sopimuksen perusteella (Ulkomaalaislaki 301/2004, 81 b § 1 mom.). Kansainvälistä suojelua hakevalla on työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa joko kolmen tai kuuden kuukauden maassa oleskelun jälkeen (Ulkomaalaislaki 301/2004, 81 b § 2 mom.).

Tilapäisen suojelun hakijoilla on työnteko-oikeus ilman oleskelulupaa heti hakijaksi rekisteröitymisen jälkeen (Ulkomaalaislaki 301/2004, 81 b § 3 mom.).

Maahanmuuttovirasto toivoi ulkomaalaislain 5 luvun uudistamishankkeessa sen selkiyttämistä, minkä viranomaisen toimivaltaan työnteko-oikeuden arvioiminen kuuluu (Maahanmuuttovirasto, 2022b, s. 8). Työnteko-oikeutta uudistetun ulkomaalaislain (301/2004) 85 §:n perusteella valvoo työsuojeluviranomainen. Oikeuskansleri on arvioinut toisessa asiayhteydessä, että Maahanmuuttovirastolla on parhaimmat edellytykset antaa neuvontaa työnteko-oikeuden tilanteesta, koska sillä on ajankohtaisin tieto esimerkiksi vireillä olevista asioista, valituksista ja maasta poistamisista (OKV 3210/10/2021, s. 22).

Työnteko-oikeus määräytyy suoraan lain nojalla ja sen arvioiminen voi sisältää myös tilanteita, missä työnteko-oikeus riippuu asioista, jotka eivät kuulu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan, kuten päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta (Maahanmuuttovirasto, 2022b, s. 8). Ulkomaalaislain (301/2004) 83 §:n 6 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto voi pyynnöstä antaa todistuksen lain perusteella suoraan määräytyvästä työnteko-oikeudesta (Ulkomaalaislaki 301/2004, 83 § 6 mom.; HE 114/2022, s. 145). Maahanmuuttovirasto voi ottaa kantaa työnteko-oikeuteen myös niissä tilanteissa, missä työnteko-oikeus riippuu sen toimivaltaan kuulumattomista seikoista, kuten päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta (HE 114/2022, s. 112). Työnteko-oikeudesta ei siis erikseen päätetä hallintopäätöksellä, vaan kysymys on yksityiskohtista ja työnteko-oikeus määräytyy näiden yksityiskohtien perusteella.

Työnteko-oikeuden tilanne voi muuttua nopeastikin, jos hakemustilanteessa tapahtuu muutoksia (Maahanmuuttovirasto, 2023c). Työnteko-oikeustodistusten antamisen voidaan katsoa perustuvan hallintolain 7 §:n ja 8 §:n mukaiseen palvelu- ja neuvontaperiaatteeseen (OKV 3210/10/2021, s. 22). Maahanmuuttajia koskeva lainsäädäntö on merkittävän vaikeaselkoista ja monimutkaista ja tällöin viranomaisen neuvontavelvollisuus korostuu (Väätäinen, 2018, s. 61). Oikeuskansleri ei ole ratkaisussaan ottanut kantaa siihen, miten neuvonta työnteko-oikeuskysymyksissä pitäisi toteuttaa (OKV 3210/10/2021, s. 22).

Työnteko-oikeuden olemassaoloon voi siis vaikuttaa monikin yksityiskohta. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan työnteko-oikeudesta neuvoessaan ilmoita tietoa tällaisista yksityiskohdista. Neuvonnassa ilmoitetaan tulkinta siitä, onko työnteko-oikeutta kyseisellä hetkellä vai ei (Maahanmuuttovirasto, 2023c). Koska asiakkaan työnteko-oikeuden taustalla voi olla runsaastikin yksityiskohtia, niin tiedosta koskien työnteko-oikeutta voidaan julkisuus- ja salassapitosäännöksiä ajatellen mahdollisesti myös päätellä asiakasta koskevia asioita jossain määrin.

5 VIRANOMAISTOIMINNAN JULKISUUS

5.1 Yleistä julkisuudesta ja siihen liittyvästä sääntelystä

Viranomaistoiminnan julkisuus perustuu perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin (Mäenpää, 2021, s. 359–360). Perustuslain mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jos niiden julkisuutta ei ole lailla erikseen rajoitettu välttämättömistä syistä. Kaikilla on oikeus saada tieto julkisista asiakirjoista ja tallenteista. (Suomen perustuslaki 731/1999, 12 § 2 mom.) Perustuslaissa säädetään useista muistakin perusoikeuksista, jotka kytkeytyvät vähintään epäsuorasti julkisuusperiaatteeseen (Mäenpää, 2021, s. 360).

Julkisuudesta säädetään yksityiskohtaisemmin julkisuuslaissa. Julkisuuslaki on yleislaki, joka sääntelee julkisuusperiaatteen perusteita. (Mäenpää, 2020, s. 48.) Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jos julkisuuslaissa tai muussa laissa ei toisin säädetä (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 1 § 1 mom.). Kaikilla on oikeus saada tieto julkisesta viranomaisen asiakirjasta (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 9 § 1 mom.). Julkisuuden kannalta ei ole merkityksellistä edes se, onko tieto virheellistä, epäluotettavaa, epävarmaa, alustavaa tai epätarkkaa (Mäenpää, 2020, s. 77). Myös

tietojärjestelmissä olevien asiakirjojen ja tietojen julkisuutta on arvioitava julkisuuslain mukaisesti (Mäenpää, 2020, s. 464).

Julkisuuslain tarkoituksena on ensinnäkin toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa. Lisäksi julkisuuslailla pyritään mahdollistamaan yksilöille ja yhteisöille julkisten varojen ja julkisen vallan käytön valvominen, vapaa mielipiteen muodostaminen sekä julkisen vallan käyttöön vaikuttaminen ja omien oikeuksien ja etujen valvominen. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 3 §; HE 284/2018, s. 219.) Krakau ja Haapalehto (2020, s. 19) kuvaa asiakirjajulkisuuden tarkoituksena olevan mahdollistaa julkisen vallan käytön valvonta, päätöksentekoon osallistuminen ja omien oikeuksien ja etujen toteutumisen valvonta. Yksinkertaisimmillaan julkisuusperiaatteen voidaan ajatella mahdollistavan viranomaisten toiminnan valvonta (HE 30/1998, s. 48).

Tiedon saaminen asiakkaan työnteko-oikeudesta työnantajan näkökulmasta voisi olla merkityksellistä julkisuuslain tarkoitukseen kuuluvan omien oikeuksien ja etujen valvonnan osalta, koska työnantajan on ulkomaalaislain (301/2004, 82 § 1 mom.) mukaan varmistauduttava siitä, että ulkomaalaisella on työnteko-oikeus. Julkisen vallan käytön valvonnasta tässä ei ole kysymys, koska Maahanmuuttoviraston (2022b, s. 8) mukaan työnteko-oikeus määräytyy suoraan lain perusteella.

Julkisuuslain 3 §:ssä tarkoitettu yksilöiden ja yhteisöjen omien oikeuksien ja etujen valvonta perustuu muun ohella oikeusturvan valvontaan. Tarkemmin ottaen kysymys on yksilöiden ja yhteisöjen asemasta asianosaisina jossain tiettyssä viranomaisasiassa, joka voi olla parhaillaan käsiteltävänä tai olla käsitelty aiemmin. Julkisuuslakiin on otettu säännökset asianosaisen tiedonsaantioikeuksista. Asianosaisen tiedonsaantioikeuksien avulla asianosainen voi valvoa omia oikeuksiaan ja etujaan asiassa, joka koskee asianosaista välittömästi. Kysymys on oikeussuojakeinosta. Toisaalta julkisuudella on myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takaava vaikutus. (HE 30/1998, s. 49.)

Oikeuskanslerin mukaan jo pelkkä sääntely työnteko-oikeudesta on siinä määrin epäselvää, että se heikentää työnantajan oikeusturvaa. Työnantaja voi

nimittäin pahimmillaan syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen tilanteessa, missä on epätietoisuutta asiakkaan työnteko-oikeudesta. (OKV 3210/10/2021, s. 23–24.) Jos opinnäytetyössä päädytään siihen, että tietoa asiakkaan työnteko-oikeudesta ei voida luovuttaa työnantajalle, se ei ainakaan lisää työnantajan oikeusturvaa. Luvussa 6 selvitetään, onko työnantaja asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon osalta asianosainen, eli että onko työnantajalla julkisuuslaissa tarkoitettuja tiedonsaanti-intressejä asiakkaan työnteko-oikeuden osalta.

Julkisuusperiaatteen perustella saatuja tietoja on oikeus käyttää hyväkseen ja levittää edelleen joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Tällaiset poikkeukset liittyvät rikosoikeuteen, vahingonkorvausoikeuteen tai tekijänoikeuksiin. Esimerkiksi rikosoikeuden perusteella yksityiselämää tai kunniaa loukkaavan tiedon julkaiseminen on rangaistavaa ja siihen voi lisäksi sisältyä vahingonkorvausvastuu. (Mäenpää, 2021, s. 359.) Jos tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta katsottaisiin julkiseksi ja luovutettaisiin julkisuusperiaatteen perusteella, tieto voisi levitä tiedonsaajaa laajemmalle, koska julkista tietoa voidaan edellä kerrotun perusteella lähtökohtaisesti levittää vapaasti. Ja vaikka tiedon levittäminen on säädetty rikoslaisissa joissain tapauksissa rangaistavaksi teoksi ja asiaan saattaa liittyä vahingonkorvausoikeudellisia tai tekijänoikeudellisia näkökulmia, tieto voisi silti levitä tiedonsaajaa laajemmalle. Mahdollinen rangaistus tai korvausvelvollisuuden uhka ei välttämättä estä tekoa tapahtumasta.

Julkisuuslain soveltaminen kuuluu hallintomenettelyn piiriin ja siinä sovelletaan hallintolakia. Julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi tapahtuva päätöksenteko on kuitenkin useilta osin joustavampaa kuin tavanomainen hallintomenettely. Viranomaisen ei esimerkiksi tarvitse tehdä kirjallista ja dokumentoitua päätöstä tietojen luovuttamisesta, jos tieto on julkista. (Mäenpää, 2020, s. 54.) Kirjallinen päätös on kuitenkin aiheellista tehdä ainakin yksityisen pyytäessä tietoa niissä tilanteissa, missä tulee arvioitavaksi vahinkoedellytyslauseke (Mäenpää, 2020, s. 305). Oikeusasiamies kuvaa päätöksenteon turvaavan molempien osapuolten valitusmahdollisuuden asiassa (Surakka, 2019). Erityisesti julkisuuslain soveltamisessa tulee sovellettavaksi hallintolain 4. luku (Mäenpää, 2020, s. 295).

5.2 Viranomaisen asiakirja

Viranomaisten **asiakirjat** ovat julkisia, jos julkisuuslaissa tai muussa laissa ei toisin säädetä (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 1 § 1 mom.). Kaikilla on oikeus saada tieto julkisesta viranomaisen **asiakirjasta** (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 9 § 1 mom.). Viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslaissa viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 5 § 2 mom.; HE 30/1998, s. 136–137).

Jos asiakirja ei täytä julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvan asiakirjan määritelmää, julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukainen oikeus saada tieto asiakirjasta ei koske kyseistä asiakirjaa (KHO 2020:113, kohta ”oikeudellinen arviointi ja lopputulos”). Näin ollen julkisuuslain soveltamisalan osalta merkityksellistä on käsitteen asiakirja merkitys, koska aivan kaikkiin asiakirjoihin julkisuuslaki ei sovellu (Krakau & Haapalehto, 2020, s. 28).

Asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslaissa sekä kirjallisia että kuvallisia esityksiä. Lisäksi asiakirjana pidetään myös ”sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla”. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 5 § 1 mom.; HE 30/1998, s. 136.)

Asiakirjan käsite pitää sisällään sekä kirjalliset ja kuvalliset asiakirjat sekä sähköiset tallenteet. Kirjalliset ja kuvalliset asiakirjat ovat yleisimmin paperidokumentteja. Kirjallisten ja kuvallisten asiakirjojen tieto tai ajatussisältö saadaan selville katselemalla tai lukemalla taikka kummallakin tavalla. Sähköiset tallenteet pitävät sisällään sähköiset asiakirjat, audiovisuaaliset tallenteet ja muut digitaaliset asiakirjat. Sähköisten tallenteiden sisältämä viesti saadaan selville jonkin apuvälineen avulla. Tiedon tallennustekniikalla tai keinolla, jolla viesti saadaan selville, ei ole merkitystä asiakirjaa koskevan käsitteen näkökulmasta. Erilaisin välinein ja laittein selville saatavat viestit ovat suoraan verrattavissa katseltaviin ja luettaviin asiakirjoihin. (Mäenpää, 2020, s. 69–70.)

Esimerkkeinä kirjallisista ja kuvallisista esityksistä voidaan mainita vaikkapa hakemukset, selvitykset, päätökset, ilmoitukset, kirjeet, valokuvat, kartat, piirustukset (Mäenpää, 2020, s. 72). Digitaalisia tallenteita puolestaan ovat esimerkiksi sähköiset asiakirjat, filmi- ja videotallenteet sekä äänitteet (Mäenpää, 2020, s. 73). Myös sähköposti voi olla viranomaisen asiakirja tiettyjen edellytysten täytyessä (Krakau & Haapalehto, 2020, s. 29). Asiakirjan käsite on tarkoitettu kattavaksi (HE 30/1998, s. 53; Mäenpää, 2020, s. 70). Suullisesti esitettyä tietoa ei katsota asiakirjaksi, jos sitä ei ole tallennettu (Krakau & Haapalehto, 2020, s. 29).

Myönteisissä oleskelulupapäätöksissä on maininta työnteko-oikeudesta (Maahanmuuttovirasto, 2023g). Se on selvää, että tällainen päätös on julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu kirjallinen asiakirja. Aiemmin luvussa 4 todettiin, että työnteko-oikeus voi muodostua useiden eri yksityiskohtien perusteella, kuten jatkolupahakemuksen jättöajankohdan, valituksen ja valitusprosessin tilanteen perusteella sekä maasta poistamispäätöksen perusteen ja muutoinkin sen täytäntöönpanotilanteen perusteella, ja että näihin yksityiskohtiin liittyvässä mahdollisessa asiakirjassa ei ole mainintaa asiakkaan työnteko-oikeudesta. Suurin osa Maahanmuuttovirastoon tulevista työnteko-oikeuteen liittyvistä tiedusteluista koskee luvussa 4 esitetyllä tavalla todennäköisesti juuri tällaisia tilanteita. Tällaisessa tilanteessa ei ole enää kysymys julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua kirjallisesta tai kuvallisesta asiakirjasta. Seuraavaksi käsitellään sähköisen asiakirjan merkitystä.

Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaista asiakirjan käsitettä pohdittaessa on syytä kiinnittää huomiota sähköisten tallenteiden osalta siihen, että ”käyttönsä vuoksi yhteen kuuluvat merkit” ja ”tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva viesti” rajoittaa julkisuuslain soveltamiskohdetta. Käsittelemätön data ei kuulu julkisuuslain soveltamisalan piiriin vaan käyttönsä vuoksi yhteenkuuluvien merkien eli tietojen yhdistelmä muodostaa julkisuuslain tarkoittaman asiakirjan. Myös viestien eli asiakirjojen tiedot ovat tyypillisesti yhteenkuuluvia ja niillä on yhteinen käyttötarkoitus. Mikä tahansa tietojen yhdistelmä ei siis muodosta julkisuuslaissa tarkoitettua asiakirjaa vaan nimenomaan viranomaisen käytössä

yhteenkuuluviksi tarkoitetut tiedot muodostavat tällaisen julkisuuslain tarkoittaman asiakirjan. (Mäenpää, 2020, s. 74.) Kirjalliset asiakirjat ovat tyypillisesti jo valmiiksi tarkkarajaisia asiasisältönsä osalta siten, että ne koskevat tiettyä asiaa tai kohdetta. Lainsäädännössä on pyritty asettamaan samanlaiset kriteerit eri muodoissa tallennetuille asiakirjoille. (Mäenpää, 2020, s. 75.)

Julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa mainittu ”käyttönsä vuoksi yhteen kuuluvat merkit” ja ”tiettyä kohdetta tai asiaa koskeva viesti” monimutkaistaa sen arviointia, onko tiedossa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta kysymys tällaisesta sähköisestä asiakirjasta. Työnteko-oikeusasiathan eivät luvussa 4 esitetyllä tavalla kuulu varsinaisesti Maahanmuuttoviraston ydintehtäviin.

Työnteko-oikeutta koskevien säännöksiä noudattamista esimerkiksi valvoo työsuojeluviranomainen (Ulkomaalaislaki 301/2004, 85 § 4 mom.) eikä Maahanmuuttovirasto. Työnteko-oikeuden noudattamattomuuteen tai mihinkään muuhunkaan aiheeseen liittyvät rikosprosessit eivät kuulu Maahanmuuttoviraston tehtäviin (Laki Maahanmuuttovirastosta 156/1995, 2 §). Lisäksi työnteko-oikeus määräytyy suoraan lain perusteella (Ulkomaalaislaki 301/2004, 83 § 6 mom.) eikä siitä näin ollen erikseen päätetä Maahanmuuttovirastossa tai missään muuallakaan. Työnteko-oikeus voi myös olla kiinni sellaisesta yksityiskohdasta, mikä ei kuulu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan, kuten maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta (HE 114/2022, s. 112). Kaikkien näiden seikkojen perusteella ei ole yksiselitteistä, että tiedossa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta olisi kysymys julkisuuslain 5 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla käyttönsä vuoksi yhteen kuuluvista merkeistä ja tiettyä kohdetta tai asiaa koskevasta asiakirjasta. Tällä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä tiedon luovuttamisen osalta seuraavista syistä.

Julkisuusperiaate kohdistuu viranomaisen asiakirjan lisäksi viranomaisella olevaan tietoon riippumatta sen tallentamismuodosta. Viranomaisella ei kuitenkaan ole velvollisuutta kerätä tai tuottaa kokonaan uutta tietoa. (Mäenpää, 2020, s. 14–15.) Eli vaikka julkisuusperiaate kohdistuu muodollisesti lähinnä asiakirjoihin ja tallenteisiin, tieto ja informaatio kuuluvat myös julkisuussääntelyn piiriin. Lainsäädännön tasolta tämä ilmenee perustuslainkin muotoilusta

”jokaisella oikeus saada **tieto** julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta”. Myös julkisuuslaista löytyy nimenomaan tietoa koskevaa sääntelyä. (Mäenpää, 2020, s. 77.)

Julkisuuslain mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta on pyrittävä antamaan **tiedot** sen mahdollisesti julkisista osista (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 10 §). Viranomaisilla on velvollisuus tuottaa ja jakaa **tietoa** (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 20 §). Myös vaitiolovelvollisuus koskee pelkkää **tietoa** riippumatta sen tallentamismuodosta (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 23 §). Julkisuuslain lainvalmisteluaineistossakin mainitaan sääntelyn kohdistuvan muiden kuin perinteisten asiakirjojen osalta puhtaasti **tietoon** (HE 30/1998, s. 53–54). Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että julkisuusperiaatteeseen liittyvä perusoikeus ei kohdistu nimenomaisesti viranomaisen tietoon vaan säännöksessä esiintyy kaikesta huolimatta viittaus julkisen **asiakirjan** sisältämään tietoon. (Mäenpää, 2020, s. 14).

Julkisuuslaki ei välttämättä edellytä täysin uusien tietojen yhdistelmiä eli täysin uusien asiakirjojen laatimista (Mäenpää, 2020, s. 75). Toisin sanoen viranomaisella ei ole sivullisen pyynnöstä velvollisuutta yhdistellä selvästi eri käyttötarkoituksiin tallennettuja tietoja ja tehdä niistä tällä tavalla täysin uusi asiakirja (Mäenpää, 2020, s. 76–77). Viranomainen voi kuitenkin antaa tiedon myös sellaisesta asiakirjasta, mikä ei ole julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja. Edellytyksenä kuitenkin on, että tietoon ei liity salassapitoa. (Mäenpää, 2020, s. 91.) Toisaalta viranomaisella on näin digitalisaation aikakaudella myös velvollisuus tietyissä tilanteissa antaa tietoa myös muista kuin viranomaisen asiakirjoista eli tarkemmin ottaen tehdä uusi asiakirja. Uudet asiakirjat ovat julkisuusperiaatteen soveltamisalan piiriin kuuluvia asiakirjoja, jos ne ovat viranomaisen käytettävissä ja laadittavissa normaalisti ja tavanomaisin keinoin. (Mäenpää, 2020, s. 316.)

Korkein hallinto-oikeus on katsonut päätöksessään KHO 2022:146, että viranomaisen aiempi toiminta osoitti kyseisen toiminnan olevan osa sen vakiintunutta toimintaa. Tapauksessa viranomainen ei ollut antanut pyydettyä tietoa,

vaikka viranomaisen oli luovuttanut tuolloin pyydettyä vastaavan tietoaineiston medialle jo vuosien ajan. Viranomaisen vetosi asiassa muun ohella siihen, että pyydetty tiedot eivät ole olemassa olevassa asiakirjassa vaan asiakirja pitäisi ensin tuottaa. Asiassa oli kysymys siitä, että viranomaisella ei julkisuuslain perusteella yleensä ole tietopyynnön takia velvollisuutta laatia kokonaan uutta asiakirjaa. (KHO 2022:146, kohta 65–67.) Korkein hallinto-oikeus määräsi tiedot luovutettavaksi (KHO 2022:146, kohta 76).

Toisessa päätöksessään korkein hallinto-oikeus on taas katsonut, että viranomaisella ei ollut velvollisuutta laatia kokonaan uutta asiakirjaa. Uuden asiakirjan tuottaminen olisi edellyttänyt tässä tapauksessa rekisterin tietojen seurantaa, muokkaamista ja yhdistelyä. (KHO 11.12.2015/3614.)

Koska Maahanmuuttovirastolla on parhaillaan työnteko-oikeuden tiedusteluihin keskittyvä palvelu (Maahanmuuttovirasto, 2023c), työnteko-oikeuteen liittyvät tiedot ovat Maahanmuuttoviraston käytettävissä normaalisti ja asiakirja laadittavissa tavanomaisin keinoin. Tämä ja edellä esitetty huomioon ottaen, Maahanmuuttovirasto voi ja sillä voi mahdollisesti olla jopa velvollisuus luovuttaa tieto työnteko-oikeudesta, vaikka tieto ei julkisuuslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettussa asiakirjassa olisikaan. Myönteistä suhtautumista tiedon luovuttamiseen tukee Maahanmuuttoviraston asiakaslähtöinen strategia, josta kerrottiin luvussa 2.1. Myös se tukee tulkintaa, että oikeuskanslerin mukaan työnteko-oikeuteen liittyvät todistukset perustuvat hallintolain 7 §:n ja 8 §:n mukaiseen palvelu- ja neuvontaperiaatteeseen (OKV 3210/10/2021, s. 22). Oikeuskanslerin päätöksen taustalla ollut asia kuitenkin liittyi asiakasneuvontaan eikä työnantajan neuvontaan (OKV 3210/10/2021, s. 1).

Julkisuuslain (621/1999, 7 § 1 mom.) asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomaisen saa sen. Julkisuuslain (621/1999, 6 § 1 mom. 1 kohta; Mäenpää, 2020, s. 116) mukaan rekisteriin tehty merkintä tulee julkiseksi, kun merkintä tehdään. Julkisuuslain (621/1999, 6 § 1 mom. & 7 § 1 mom.; Krakau & Haapalehto, 2020, s. 44) mukaan asiakirja ei tule julkiseksi näistä säännöksistä huolimatta, jos asiakirja on salassa pidettävä. Opinnäytetyössä tarkasteltavia salassapitosäännöksiä käsitellään luvussa 7.

6 ASIANOSAISJULKISUUS

Asianosaisen tiedonsaantioikeus ulottuu muihinkin kuin julkisiin asiakirjoihin (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 11 § 1 mom.; Mäenpää, 2020, s. 53). Edellytyksenä on, että kysymyksessä oleva asiakirja on voinut vaikuttaa tai voi vaikuttaa asianosaisen asian käsittelyyn (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 11 § 1 mom.; Mäenpää, 2020, s. 175). Asianosaisjulkisuuden tarkoituksena on varmistaa asianosaisen oikeusturva hänen asiansa käsittelyssä (Mäenpää, 2020, s. 207). Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä tapauksessa menettelyllistä oikeusturvaa, johon kuuluu esimerkiksi hyvään hallintoon kuuluva asioiden riittävä selvittäminen (Mäenpää, 2020, s. 176).

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa määritellään asianosaisen tarkoittavan hakijaa, valittajaa tai muuta, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 11 § 1 mom.; HE 30/1998, s. 138). Julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa mainittua asianosaisen määritelmää täsmennetään lainvalmistelun asiakirjoissa. Asianosaisen asema on hallintoasian varsinaisilla osapuolilla ja se voi olla muullakin henkilöllä, jos asia koskee hänen oikeuttaan, etuaan tai velvollisuuttaan. Esimerkiksi asianosaisen tiedonsaantioikeutta ei ole sellaisen hallintokantelutapauksen kantelijalla, jossa kantelija kantelee jotain toista henkilöä koskevasta asiasta. (HE 30/1998, s. 66.)

Julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa mainittua asianosaisen käsitettä käytetään myös hallintolaissa. Hallintolain (434/2004, 11 §; HE 72/2002, s. 135) mukaan asianosaisuuden määrittää se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta hallintoasia koskee. Asianosaisaseman määrittäminen vaatii tapauskohtaista harkintaa. Ensisijaisesti asianosaisuus määräytyy vireillepanon yhteydessä. Vireillepano voi tapahtua asiakkaan toimesta esimerkiksi jättämällä hakemus tai viranomaisaloitteisesti. Viranomaisaloitteisesti aloitetussakin asiassa on joku, johon toimenpiteet kohdistuvat. (HE 72/2002, s. 69.) Yksinomaan intressit

asiaa kohtaan eivät lähtökohtaisesti tuota asianosaisasemaa vaan kysymys pitää olla oikeudellisista vaikutuksista (HE 72/2002, s. 68).

Ulkomaalaislain mukaan muun kuin asiakkaan vireille panemia asioita ei pitäisi lähtökohtaisesti tulla eteen Maahanmuuttovirastossa. Ulkomaalaislain mukainen hallintoasia on nimittäin pantava vireille henkilökohtaisesti, jos ulkomaalaislaissa ei toisin säädetä (Ulkomaalaislaki 301/2004, 8 § 1 mom.). Maahanmuuttovirastolla on myös viranomaisaloitteisia asioita, jotka voivat vaikuttaa asiakkaan työnteko-oikeuteen. Niissäkin toimenpiteiden kohde on asiakas. Esimerkiksi maasta karkottaminen voi liittyä luvattomaan oleskeluun ja karkotettava on se, joka oleskelee Suomessa luvatta (Ulkomaalaislaki 301/2004, 149 § 1 mom. 1 kohta).

Julkisuusperiaatetta käsittelevän oikeuskirjallisuuden mukaan asianosaisjulkisuus tulee kyseeseen yleensä vain tilanteessa, missä tietoa pyytävän omaa asiaa käsitellään tai on käsitelty viranomaisessa (Mäenpää, 2020, s. 182). Vaikka asianosaismääritelmän laajuus voi vaihdella, niin se on yleensä yksiselitteinen hallintoasioissa, kun kyseinen asia on laitettu vireille omaa oikeutta, etua tai velvollisuutta koskien. Samoin asianosaisjulkisuus on yksiselitteinen, kun viranomaisen päätöksellä on joku välitön kohde. (Mäenpää, 2020, s. 184.) Asianosaisjulkisuus koskee siis aina jotain tiettyä yksittäistä asiaa ja tässä kyseisessä asiassa olevaa asianosaista (Mäenpää, 2020, s. 183).

Vaikka asiakkaan työnantajan on varmistauduttava asiakkaan työnteko-oikeudesta ulkomaalaislain (301/2004, 82 § 1 mom.) mukaan, niin asiakkaan työnteko-oikeuden synnyttävällä ja nimenomaan asiakasta koskevalla hallintoasiolla ei ole oikeudellista ulottuvuutta työnantajaan. Työnantajan valitusoikeuttakin on ulkomaalaislaissa rajoitettu siten, että työnantaja voi valittaa vain omaa selvittämisvelvollisuuttaan koskien tai osaratkaisua koskien ja siitäkin vain rajoitetusti (Ulkomaalaislaki 301/2004, 194 § 1 mom.). Ulkomaalaislain mukaan työnantajan on selvittämisvelvollisuutensa täyttääkseen toimitettava työntekijänsä hakemuksen liitteeksi pääosin työsuhdetta koskevia tietoja (Ulkomaalaislaki 301/2004, 71 b §) ja lisäksi osaratkaisuun liittyvään saatavuusharkintaan liittyviä tietoja (Ulkomaalaislaki 301/2004, 72 a § 1 mom. 1 kohta).

Osaratkaisuun liittyy ulkomaalaislain (301/2004) 72 a §:n mukaan muutakin. Työnantajan valitusoikeuden rajoittaminen tukee tulkintaa siitä, että työnantaja ei ole asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon osalta asianosainen. Hallintolain lainvalmisteluasiakirjoissa on myös pohdittu asianosaisuuden ulottuvuuksia muun ohella valitusoikeuden kautta (HE 72/2002, s. 67). Opinnäytetyön tulkintasuosituksena esitetään, että asiakkaan työnantajaa ei katsottaisi asianosaiseksi asiakkaan työnteko-oikeuden osalta.

7 SALASSAPITOPERUSTEET

7.1 Yleistä salassapitoperusteista

Salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista säädetään julkisuuslain (621/1999) 24 §:ssä. Kyseisessä säännöksessä on määritelty laaja 35-kohtainen luettelo salassa pidettävistä asiakirjoista. Salassapitoa on kuitenkin arvioitava tietokohtaisesti. (Mäenpää, 2020, s. 447.) Salassapitoperusteita on tulkittava siten, että julkisuus voi toteutua mahdollisimman laajasti salassapitoperusteista huolimatta (Mäenpää, 2020, s. 510).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädetään, että salassapitosäännökset pätevät, jos ei erikseen toisin säädetä (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24 § 1 mom.; HE 30/1998, s. 142). Maahanmuuttohallinnon salassapitosääntelyä on aiemmin ollut sekä julkisuuslaissa että ulkomaalaisrekisterilaissa (HaVM 10/2020, s. 18). Viimeisimmän maahanmuuttohallintoon liittyneen julkisuuslain muutoksen yhteydessä ulkomaalaisrekisterilaki on kumottu (Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 615/2020, 21 § 2 mom.).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa mainitut salassapitoperusteet eivät ole toisiaan poissulkevia vaan samaan asiakirjaan voi sisältyä eri salassapitoperusteiden piiriin kuuluvia kohtia (HE 30/1998, s. 87; KHO 2021:26, kohta

”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arviointi ja lopputulos”). Salassapitosäännöksiä sovellettaessa on huomioitava julkisuuslain 17 §:n säännökset (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24 § 2 mom.). Julkisuuslain 17 §:stä kerrotaan luvussa 8.2, 8.3 ja 8.4.

Julkisuuslain mukaiset salassapitoperusteet voidaan pääsääntöisesti jakaa sen mukaisesti, suojaavatko ne julkisyhteisön omaa intressiä, julkista intressiä tai yksityistä intressiä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23–32 kohtien mukaiset salassapitoperusteet suojaavat yksityistä intressiä ja tarkemmin ottaen yksityiselämää ja yksityisyyttä. (Mäenpää, 2020, s. 447–448.) Jo julkisuuslain lainvalmistelussa on aikanaan mainittu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 23–32 kohtien suojaavan yksityisyyttä (HE 30/1998, s. 96). Seuraavissa luvuissa tarkastellaan siis juuri yksityistä intressiä suojaavaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 ja 31 c kohtaa. Tiedonsaanti-intressien merkitys on merkittävästi vähäisempi tilanteissa, missä on kyse esimerkiksi henkilökohtaisista oloista. Sen sijaan esimerkiksi yhteiskunnan keskeisen päätöksenteon osalta tiedonsaanti-intressit ovat korkealla. (Mäenpää, 2020, s. 511.)

7.2 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka koskevat ”kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä”. Asiakirjat ovat salassa pidettäviä, ”jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta”. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24 § 1 mom. 24 kohta.)

Säännöksessä mainittu oleskeluoikeus maassa viittaa ulkomaalaislakiin, opiskelija- ja tutkijalakiin, ICT-lakiin ja kausityölakiin perustuvaan oleskeluun Suomessa (HE 18/2019, s. 106). Oleskeluoikeutta maassa tai muuta salassapitosäännöksessä mainittua asiaa varten ulkomaalaiset antavat viranomaiselle

laajasti yksityiselämäänsä koskevia tietoja. Jo tieto ulkomaalaisen Suomessa olosta ja oleskelun perusteesta voi aiheuttaa kielteisiä seuraamuksia kotimaahan palaavalle ulkomaalaiselle tai kotimaahan jääneille perheenjäsenille. Myös vieraan valtion edustajat tai tiedusteluorganisaatio voi olla kiinnostunut tiedoista. (HE 18/2019, s. 107.)

Hallitus esitti salassapitosäännöksen koskevan esimerkiksi ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä koskevia asiakirjoja (HE 18/2019, s. 139). Hallituksen esittämän säännösmuotoilun taustalla on henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 1 §:n 1 momentin 1–2 kohdat. Molemmissa näissä on käytetty samoja termejä. Perustuslakivaliokunta esitti soveltamisalaan kuuluvien asioiden määrittelyä täsmällisemmällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus ei poikkea olennaisesti tuolloin voimassa olleesta laista. (PeVL 7/2019, s. 15.) Hallintovaliokunta ehdotti näiden asioiden määrittelyä edelleen eri tavalla (HaVM 10/2020, s. 21).

Hallintovaliokunnan ehdottama muotoilu on hyväksytty lakiin. Hallintovaliokunnan mukaan sen ehdottama ja hallituksenkin ehdottama muotoilu poikkeaa tuolloin voimassaolleesta laista lähinnä siten, että ehdotus koskee pääasiassa maahanmuuttohallinnossa käsiteltäviä asiakirjoja, kun taas tuolloin voimassaolleessa laissa salassapitosäännös koski tiettyjä henkilöryhmiä koskevia asiakirjoja. Asiakirjat koskevat pääsääntöisesti samoja henkilöryhmiä kuin aiemmin. Henkilöryhmät ovat kuitenkin hieman laajentuneet. (HaVM 10/2020, s. 22.) Lainmuutosta ennen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta koski pakolaista sekä turvapaikan, oleskeluluvan ja viisumin hakijaa koskevia asiakirjoja (HE 18/2019, s. 167).

Koska kysymyksessä olevan salassapitosäännöksen piiriin kuuluvat tiedot on määritelty lainmuutoksen myötä uudelleen, niin on tärkeää vastaavasti pohtia uudelleen, mitä kaikkea salassapitosäännöksen piiriin kuuluu lainmuutoksen jälkeen. Koska salassapitosäännös koskee suunnilleen samoja asioita kuin ennenkin ja soveltamispiiri on vain hieman laajentunut (HaVM 10/2020, s. 22), lainmuutosta edeltävänä aikana tehdyt korkeimman hallinto-oikeuden

päätökset ovat hyödynnettävissä, kunhan hieman laajentunut soveltamispiiri otetaan huomioon.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaisesta salassapitoperusteesta ei tiettävästi ole korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 ja 31 c kohtaa koskeneen lainmuutoksen jälkeiseltä ajalta. Lainmuutos astui voimaan 1.9.2020. Tätä ajankohtaa edeltäneeltä ajalta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdasta löytyy joitain korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä.

Ulkomaalaislain (301/2004) 81 c §:n mukaan työnteko-oikeus alkaa esimerkiksi tilanteessa, kun siihen oikeuttava oleskelulupa on myönnetty. Työnteko-oikeus voi saman lainkohdan mukaan riippua myös esimerkiksi kielteisen oleskelulupapäätöksen lainvoimaisuudesta tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta eli työnteko-oikeus liittyy maassa oleskeluoikeuteen. Työnteko-oikeuteen liittyvässä neuvonnassa keskustelu voi siirtyä myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa mainittuun asiakkaan maassa oleskeluoikeuden perusteeseen esimerkiksi opiskelijoiden osalta. Opiskelijan oleskeluvalla saa nimittäin opiskelijain (719/2018) 14 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan työskennellä keskimäärin vain 30 tuntia viikossa. Lisäksi työnteko-oikeus voi ulkomaalaislain (301/2004) 81 b §:n mukaan perustua myös jätettyyn turvapaikkahakemukseen tai viisumiin eli työnteko-oikeus liittyy muutoinkin jonkinlaiseen oikeuteen olla Suomessa. Vaikka salassapitosäännöksiä ei saa tulkita salassapitoperusteita laaventavasti (Mäenpää, 2020, s. 510), työnteko-oikeus liittyy silti vahvasti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa mainittuun maassa oleskeluoikeuteen.

Käydään läpi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan sisällöllisiä ulottuvuuksia laajemmin parin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen kautta. Ensimmäisessä tapauksessa toimittaja oli pyytänyt saada kaikki tiettyä henkilöä koskevat asiakirjat Maahanmuuttovirastolta. Maahanmuuttovirasto kieltäytyi antamasta tietoja. (KHO 3.7.2015/1905, kohta ”asian aikaisempi käsittely”.) Hallinto-oikeus on todennut asiakirjojen koskevan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja ja päätöksiä, mutta että

kansalaisuuspäätös ei ole tällainen asiakirja (KHO 3.7.2015/1905, ”hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arviointi”). Tuolloin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta koski ”pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa” (KHO 3.7.2015/1905, kohta ”hallinto-oikeuden ratkaisu, asiaa koskevat keskeiset säännökset”).

Korkein hallinto-oikeus on yhtynyt hallinto-oikeuden päätökseen ja todennut, että kansalaisuuspäätöstä ei ole mainittu julkisuuslaissa salassa pidettävänä asiakirjana (KHO 3.7.2015/1905, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu”). Muut asiakirjat olivat kansalaisuushakemus liitteinen ja loput liittyivät maassa oleskeluun (KHO 3.7.2015/1905, ”hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arviointi”). Kansalaisuusasiat sinällään eivät ole merkityksellisiä opinäytetyön aiheen osalta, koska kansalaisuuslaissa 359/2003 ei säädetä mitään osin työnteko-oikeudesta.

Kiinnostavaa tässä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä on, mitä nämä muut maassa oleskeluun liittyvät asiakirjat ovat olleet. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä mainitaan asiakirjoissa olevan kysymys muun ohella julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan tarkoittamista päätöksistä ja on rajattu kansalaisuuspäätös tästä pois. Koska korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä on selvästi rajattu kansalaisuushakemus liitteinen ja päätöksineen pois muista asiakirjoista, niin kysymys voisi olla ainakin jonkinlaisesta oleskeluoikeuteen liittyvästä hakemuksesta liitteinen ja päätöksineen.

Kansalaisuus edellyttää tiettyä asumisaikaa Suomessa (Kansalaisuuslaki 359/2003, 13 § 1 mom. 2 kohta). Asumisaika liittyy enemmän tai vähemmän Suomeen muuttoon (Kansalaisuuslaki 359/2003, 14 § 1 mom.). Maahantulo puolestaan edellyttää maahantuloon oikeuttavaa lupaa, jos Suomea sitovat kansainväliset sopimukset tai Euroopan Unionin lainsäädäntö ei toisin edellytä (Ulkomaalaislaki 301/2004, 11 § 1 mom. 2 kohta). Korkeimman hallinto-oikeuden sanavalintojen lisäksi on myös lainsäädännön osalta todennäköistä, että kansalaisuutta hakevalla on jonkinlaisia maassa oleskeluun oikeuttavia lupia ja niihin liittyviä hakemuksia ja hallintopäätöksiä taustalla. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota myös siihen, että vaikka salassapitosäännös koski

tuolloin ”hakijaa”, niin vaikka päätöksiä maassa oleskeluun liittyvissä asioissa oli todennäköisesti jo tehty, ne kuuluivat silti salassapitosäännöksen piiriin.

Myöskään tapauksessa KHO 2013:121 salassapito ei rajoittunut ainoastaan hakemusvaiheeseen (KHO 2013:121, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, pääasialkaisu”). Oikeustapausten perusteella vaikuttaisi siltä, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitettut tiedot eivät rajaudu säännöksen piiristä pois, vaikka hallintopäätös asiassa olisi jo tehty. Ja koska säännöksen aiempi muotoilu koski ”hakijaa” ja lainvalmisteluaineistossa (HaVM 10/2020, s. 22) todetaan uuden säännöksen koskevan yhä suunnilleen samoja henkilöryhmiä, niin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan piiriin vaikuttaisi kuuluvan myös sellaiset asiat, missä ei olla vielä tehty hallintopäätöstä. Se tukee tätä tulkintaa, että korkein hallinto-oikeus on nimenomaisesti todennut päätöksessään KHO 2013:121, että salassapito ei voi rajoittua **ainoastaan** asian käsittelyvaiheeseen (KHO 2013:121, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, pääasialkaisu”).

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 3.7.2015/1905 kiinnitetään huomiota myös siihen, että siinä ei ollut mainintaa, että asiakas olisi ollut pakolainen tai turvapaikanhakija kuten esimerkiksi päätöksessä KHO 6.3.2020/1068 ja KHO 2013:120 (KHO 2013:120, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arvio”). Tämä voi johtua siitä, että asiakas ei ole ollut turvapaikanhakija. Toisaalta salassapitosäännöksen sanamuoto laisakaan ei rajaa säännöksen piiriä ainoastaan pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin. Lainvalmisteluaineistossa kerrotaan nimenomaisesti säännöksessä mainitun oleskeluoikeuden maassa viittaavan muun ohella opiskelija- ja tutkijalakiin perustuvaan oleskeluun Suomessa (HE 18/2019, s. 106). Opiskelijalaissa 719/2018 ei säädetä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oleskeluluvista. Niistä säädetään ulkomaalaislaissa 301/2004.

Tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta liittyy siis erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa mainittuun oleskeluoikeuteen maassa. Työnteko-oikeuden tiedustelutilanteessa voi luvussa 4 esitetyllä tavalla olla kysymys sekä oleskeluoikeuteen liittyvän hallintopäätöksen jälkeisestä ajasta että sitä

edeltävästä ajasta. Oli kysymys kummasta tahansa asiakkaan työnteko-oikeuden taustalla, niin asiakkaan työnteko-oikeus on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitettua tietoa. Myös eri perustein Suomesta oleskeluoikeutta hakeneet kuuluvat edellä kerrotun perusteella salassapitosäännöksen soveltamisen piiriin, kuten turvapaikanhakijat ja muulla perusteella oleskeluoikeutta hakeneet.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan suojaama intressi on perustuslain 7 §:n mukainen perusoikeus. Tämä perusoikeus koskee oikeutta elämään sekä oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Näitä oikeuksia on syytä suojata esimerkiksi toisen valtion viranomaisilta tai toisessa valtiossa tai Suomessa toimivilta yhteisöiltä sekä yksityisiltä henkilöiltä, jotka voivat vaarantaa henkilön turvallisuuden Suomessa tai muualla. (HaVM 10/2020, s. 22.) Vaikka salassapitosäännöksessä viitataan vain turvallisuuteen, niin tällä tarkoitetaan siis turvallisuuden taustalla olevan perusoikeuden merkitystä laajemmin. Tästä perusoikeudesta kerrotaan lisää luvussa 8.1.

7.3 Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohta

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka koskevat Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista. Asiakirjat ovat salassa pidettäviä vain, ”jos on perusteltu syy epäillä, että tiedon antaminen niistä vaarantaa asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuuden”. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24 § 1 mom. 31 c kohta; HE 18/2019, s. 139.) Tämän salassapitoperusteen idea on, että salassapito olisi tarvittaessa mahdollista asiakirjatyypistä riippumatta (HaVM 10/2020, s. 22).

Tämä salassapitoperuste on uusi ja se mahdollistaa kenen tahansa Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista koskevan asiakirjan salassapidon. Salassapitoperuste tulee sovellettavaksi esimerkiksi tilanteessa, missä oleskeluluvan hakijan henkilötietoja käsitellään muussa kuin maahanmuuttohallinnossa. Uuden

salassapitoperusteen tarkoituksena on ollut poistaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaan liittynyt epäselvyys esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tehdyn päätöksen jälkeisen ajan osalta. (HE 18/2019, s. 109.) Aiemmin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukainen salassapitoperuste koski siis muun ohella ”turvapaikan hakijaa” (HE 18/2019, s. 167).

Hallintovaliokunta on lainvalmistelussa esittänyt esimerkkinä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdan soveltamisesta tilanteen, missä kansainvälistä suojelua saavan henkilötietoja käsitellään muissa viranomaisissa kuin maahanmuuttohallinnossa. Tämä uusi säännös on hallintovaliokunnan mielestä tarpeellinen, jotta olisi olemassa myös muussa kuin maahanmuuttohallinnossa tyypillisesti käsiteltäviä asiakirjoja koskeva salassapitosäännös. (HaVM 10/2020, s. 22.) Maahanmuuttohallinnon viranomaisissa ja muissakin viranomaisissa tulee siis kuitenkin sovellettavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta, jos asiakirja liittyy kyseisessä säännöksessä mainittuun asiaan (HE 18/2019, s. 109).

Asiakirjojen salassapitokynnys vastaa tämän salassapitoperusteen osalta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaista yhteystietojen salaamisen kynnystä. Salassapito ei kuitenkaan edellytä, että asianomainen pyytää salassapitoa. (HE 18/2019, s. 109.) Kyseisen säännöksen mukaan sellaiset asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jotka sisältävät tiedon esimerkiksi henkilön salaisesta puhelinnumerosta, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja henkilöllä on perusteltua aiheita epäillä perheensä tai itsensä turvallisuuden tai terveyden tulevan uhatuksi (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24 § 1 mom. 31 kohta). Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdan mukaisesta salassapitoperusteesta ei tiettävästi ole korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä.

Tieto yksittäisen asiakkaan työnteko-oikeudesta voitaisiin katsoa sisällöllisesti myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdassa tarkoitetuksi tiedoksi. Tässä salassapitosäännöksessä mainitaan siis Suomessa oleskelevaa ulkomaalaista koskevien tietojen olevan tietyin edellytyksin salassa pidettävää

tietoa (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24 § 1 mom. 31 c §). Moni Maahanmuuttoviraston asiakas on jo Suomessa eikä ulkomailla. Oleskeluluvan tarkoitus itsessään on mahdollistaa oleskelu Suomessa muussa kuin lyhytaikaisessa tarkoituksessa (Ulkomaalaislaki 301/2004, 3 § 1 mom. 5 kohta). Edellä luvussa 4 kuvatusti epäselvimmät tilanteet työntekooikeuden suhteen liittyvät esimerkiksi maasta poistamistilanteisiin. Jos viranomaisen on poistamassa asiakasta maasta, niin jo toimenpiteen nimitys kertoo, että asiakas on Suomessa. Ja oikeastaan jo se herättää oletuksen, että asiakas on Suomessa, jos asiassa tiedustellaan viranomaiselta nimenomaan työntekooikeuden tilannetta. Jos asiakas ei olisi Suomessa, tiedusteltaisiin mahdollisesti pikemmin Suomeen muuton tai paluun mahdollistavan lupasian tilannetta.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa mainitut salassapitoperusteet eivät ole toisiaan poissulkevia (HE 30/1998, s. 87; KHO 2021:26, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arviointi ja lopputulos”). Toisaalta poissulkematta jättäminen jättäisi epäselväksi sen, onko tiedossa koskien asiakkaan työntekooikeutta kyse lähtökohtaisesti julkisesta vai salassa pidettävästä tiedosta. Nimenomaan julkisuusolettamalla on merkittävä rooli yksittäistapauksessa, jossa punnitaan julkisuutta ja salassapitoa (Mäenpää, 2020, s. 45).

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2023:3 katsonut tiedoissa olevan kysymys ensisijaisesti sellaisista tiedoista, mitkä eivät kuuluneet ehdottoman salassapidon piiriin, vaikka tietoihin sisältyi myös ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja. Päätöksessä kiinnitettiin huomiota tietopyynnön esittämisen syihin. (KHO 2023:3, kohta 54–56.) Tietopyyntö liittyi tietopyynnön esittäneen lähiomaisen kuolemaan viranomaisen säilössäolon yhteydessä (KHO 2023:3, kohta 50). Tietopyynnön syy oli tarve arvioida kantelun tai asianomistajan syyteoikeuden aiheellisuutta (KHO 2023:3, kohta 54).

Korkein hallinto-oikeus on selkeästi noudattanut päätöksessään julkisuusmyönteistä linjaa. Toisaalta tietopyynnön esittäneellä oli erittäin painavat syyt tiedonsaannille julkisuuslain 3 § huomioiden. Julkisuusperiaatteen

tarkoituksenahan on mahdollistaa viranomaisen toiminnan valvonta (HE 30/1998, s. 48). Asiakkaan työnantajalla ei näin painavia perusteita tiedonsaantiin ole. Kysymys voisi olla lähinnä julkisuuslain 3 §:n mukaisesta omien oikeuksien ja etujen valvonnasta, mutta tältäkin osin lainvalmisteluaineistossa (HE 30/1998, s. 49) viitataan asianosaisen tiedonsaantioikeuksiin, joita asiakkaan työnantajalla ei luvussa 6 esitetyn tulkintasuosituksen mukaan ole. Työnantajan tiedustelussa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta ei ole kysymys viranomaisen toiminnan valvonnasta.

Jos Suomessa oleskelevien maahanmuuttajien asioissa sovellettaisiin ensisijaisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohtaa, julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdasta tulisi tämän takia suhteellisen merkityksetön. Koska lainsäätäjä on jättänyt julkisuuslakiin 24 §:n 1 momentin 24 kohdan, niin yksinomaan se vaikuttaa ohjaavan soveltamaan ensisijaisesti kyseistä säännöstä. Ja toisaalta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan osalta lainvalmisteluaineistossa nimenomaisesti ohjataan soveltamaan ensisijaisesti kyseistä säännöstä. Salassapitosäännöksistä tulee sovellettavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta, jos asiakirja liittyy kyseisessä säännöksessä mainittuun asiaan (HE 18/2019, s. 109).

Myös sen voidaan ajatella puoltavan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan ensisijaisuutta, että säännöksen mainitaan lainvalmisteluaineistossa koskevan suunnilleen samoja henkilöryhmiä kuin aiemmin ja asiakirjojen soveltamispiirin supistumisen sijaan laajentuneen. Perustuslakivaliokunnan mukaan uusi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta ei poikkea säännöksen piiriin kuuluvien asiakirjojen osalta olennaisesti tuolloin voimassaolleesta laista (PeVL 7/2019, s. 15). Hallintovaliokunnan mukaan uuden julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitettut asiakirjat koskevat pääsääntöisesti samoja henkilöryhmiä kuin aiemmin. Henkilöryhmät ovat kuitenkin hieman laajentuneet. (HaVM 10/2020, s. 22.) Jos julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan soveltamispiiriä olisi laajentumisen sijaan supistettu, niin silloin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohta voisi mahdollisesti tulla herkemmin kysymykseen.

Myös se puoltaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan ensisijaisuutta, että oikeuskirjallisuudessa mainitaan, että koko maahanmuuton hallinnonala koskee salassapito-olettamainen salassapitosäännös (Mäenpää, 2020, s. 518). Maininta on tehty aikana, jolloin maahanmuuttajia koskevat salassapitosäännökset ovat jo muuttuneet ja lainmuutos otettu siten huomioon. Tämä maininta vie pohjaa pois siltä, että tiedossa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta olisi kysymys julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdassa tarkoitettusta tiedosta, koska kyseinen salassapitosäännös on julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös. Muuta salassapito-olettamaan perustuvaa maahanmuuton hallinnonala koskevaa salassapitosäännöstä ei ole kuin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta.

Kaiken edellä kerrotun perusteella opinnäytetyön tulkintasuositukseksi esitetään, että tiedossa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta tulisi sovellettavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta eikä asiakirjatyypittömäksi tarkoitettu julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohta. Tästä eteenpäin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdan huomiointi jätetään aiheesta tehdyn johtopäätöksen takia vähäisemmäksi.

8 VAHINKOEDELLYTYSLAUSEKE

8.1 Oikeus turvallisuuteen

Julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan säännöksessä tarkoitettut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, ”jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta”. Salassapitoperusteita on sovellettava niin, että tiedonsaanti-intressejä punnitaan suhteessa salassapitosäännöksen suojaamaan etuun ja erityisen tärkeää tämä on juuri vahinkoedellytyslausekkeita sovellettaessa (Mäenpää, 2020, s. 515). Seuraavaksi kerrotaan, mitä asiakkaan ja hänen läheistensä turvallisuus

merkitsee, jotta se voidaan ottaa mahdollisimman hyvin punninnassa huomioon.

Kaikilla on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, turvallisuuteen ja koskemattomuuteen (Suomen perustuslaki 731/1999, 7 § 1 mom.; HE 1/1998, s. 186). Tämä perusoikeus turvaa ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytykset (Saraviita, 2011, s. 157). Perustuslain 7 §:n mukainen perusoikeus ulottuu pääsäännöstä poiketen syntymän ja kuoleman ulkopuoliseenkin aikaan (Saraviita, 2011, s. 156). Otetaan tarkasteluun säännöksessä mainitut lievimmät käsitteet. Näin selvitetään, mihin asti säännös lievimmillään ulottuu. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtakin turvaa edellä kerrotun perusteella asiakkaan ja hänen läheistensä turvallisuutta vakavien uhkien lisäksi myös lievempiä uhkia vastaan.

Oikeus turvallisuuteen merkitsee julkiselle vallalle velvollisuutta suojata yhteiskunnan jäseniä rikoksilta tai muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta (Saraviita, 2011, s. 157). Esimerkiksi vapauten kohdistuvien rikosten rikosnimikkeenä voi olla muun muassa ihmiskauppa, laitton uhkaus, pakottaminen, vapaudenriisto ja vainoaminen (Rikoslaki 39/1889, 25. luku). Pahoinpitelyn tunnusmerkit voivat puolestaan täytyä ilmankin ruumiillisen väkivallan tekemistä (Rikoslaki 39/1889, 21. luku 5 §). Pahoinpitelyrikoksen tunnusmerkeissä mainittu terveyden vahingoittaminen tarkoittaa siis fyysisen tai psyykkisen terveyden vahingoittamista (Lappi-Seppälä & Ojala, 2022, s. 611–613). Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on kuitenkin lähinnä lainsäätäjään kohdistuva toimintavelvoite (Saraviita, 2011, s. 157).

Veli-Pekka Viljanen (2011, s. 285) mainitsee, että on aiheellista suhtautua varoen sellaiseen, että henkilökohtaisen turvallisuuden kautta etsittäisiin kovin lavean tulkinnan avulla perusteita monien muiden oikeuksien rajoittamiselle. Viljanen mainitsee toteamuksensa yhteydessä kaksi esimerkkiä nimenomaan lainvalmistelusta, joissa kansalaisten henkilökohtaisen turvallisuuden arvioitiin lisääntyvän kysymyksessä olleiden lakien säätämisen avulla. Nämä lainvalmistelut liittyivät DNA:n määrittämiseen ja törkeämpien rikosten selvittämiseen sen avulla sekä passilakiin ja laajaan sormenjälkien keräämiseen sen avulla.

Lainvalmistelussa yleensä pitää huolehtia mahdollisimman hyvin perusoikeuksien toteutumisesta. Perusoikeudet ohjaavat muutoinkin lainsäädännön sisältöratkaisuja. Lisäksi perusoikeudet voivat toimia myös virikkeenä lainsäädäntötoimiin ryhtymiseen, vaikka kyse ei olisi esimerkiksi normiristiriitojen purkamisesta. (Viljanen, 2011, s. 836–837.) Henkilökohtainen turvallisuus on huomioitu esimerkiksi poliisilaissa (HE 224/2010, s. 172).

Tärkeimmät suojaamiskohteet poliisitoiminnassa ovat ihmisen henki, terveys, henkilökohtainen koskemattomuus ja vapaus (Helminen ym., 2012, s. 16). Poliisilain (872/2011, 1. luku 1 § 1 mom.) mukaan poliisin tehtäviin kuuluu myös muun muassa rikosten ennalta ehkäiseminen. Rikosten ennalta ehkäisemisen voidaan katsoa kuuluvan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, joka kuuluu poliisin keskeiseen tehtäväkenttään. Yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella tarkoitetaan normaaliksi katsottavaa ja rauhallista tilannetta yhteiskunnassa, jossa ylläpidetään sekä yksilön että yhteiskunnan suojattuja arvoja. (Helminen ym., 2012, s. 3.) Perustuslain 7 §:ssä mainitun käsitteen turvallisuus maininnalla on haluttu korostaa julkisen vallan velvollisuutta toimia yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi (Helminen ym., 2012, s. 16).

Henkilökohtainen vapaus merkitsee fyysisen vapauden lisäksi myös henkilön itsemääräämisoikeutta ja tahdonvapautta. Henkilökohtainen koskemattomuus merkitsee ruumiillisen koskemattomuuden lisäksi henkistä koskemattomuutta. (HE 309/1993, s. 46–47.) Säännös henkilökohtaisen koskemattomuuden osalta antaa turvaa myös yksityisten välisissä suhteissa lähinnä vahingonkorvausoikeuden ja rikosoikeuden kautta (Hallberg, 2011, s. 43). Yksityiselämän suoja huomioon ottaen, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen voidaan katsoa kuuluvan myös tiedollinen itsemääräämisoikeus. Tämä merkitsee mahdollisuutta määrätä itseään koskevista tiedoista. (Mäenpää, 2020, s. 41.)

Oikeutta yksinomaan henkilökohtaiseen turvallisuuteen voidaan siis ajatella lainsäädännön ja tarkemmin ottaen esimerkiksi poliisitoiminnan lainsäädännön kautta. Edellä kerrotun perusteella tämä sääntely menee varsin pitkälle.

Poliisin tehtävänä on poliisilain (872/2011) 1. luvun 1 §:n 1 momentin mukaan muun ohella ennalta ehkäistä rikoksia. Säännöksessä ei rajata lainkaan sitä, millaisia rikoksia poliisin pitää ennaltaehkäistä. Rikoksia on laidasta laitaan ja myös lievempiä rikoksia. Toisin sanoen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaisessa vahinkoedellytyslausekkeen arvioinnissa asiakkaan tai hänen läheistensä turvallisuuden osalta pitäisi olla selvää, että tiedon antaminen ei ajaisi asiakasta tai hänen läheisiään muun ohella minkäänlaisen rikoksen uhriksi. Näin ollen perustuslain 7 §:n mukainen perusoikeus koskien muun ohella henkilökohtaista turvallisuutta on melko laajaulotteinen perusoikeus.

Kaiken kaikkiaan perustuslain 7 §:ssä on kysymys siitä, että julkinen valta ei itse saa loukata säännöksen taustalla olevaa perusoikeutta ja toisaalta julkisen vallan on luotava puitteet sille, että perusoikeus olisi suojattu myös yksityisten loukkauksien suhteen (Pellonpää, 2011, s. 281). Oikeudessa turvallisuuteen on perusoikeuksien punnintatilanteessa vahva painoarvo. Toisin sanoen muiden perusoikeuksien vähäiset rajoitukset ovat hyväksyttävissä melko helposti, jos punninnan toisella puolella on oikeus turvallisuuteen. (Pellonpää, 2011, s. 281.) Seuraavassa luvussa käsitellään vahinkoedellytyslausekkeen arviointia tarkemmin.

8.2 Turvallisuuden vaarantumisen arviointi

Julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan säännöksessä tarkoitetut asiakirjat ovat salassa pidettäviä”, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta”.

Julkisuuslain 17 §:n 2 momentin mukaan salassapitosäännöksiä sovellettaessa on huomioitava vahinkoedellytyslausekkeet. Salassapitovelvollisuus voi olla riippumaton asiakirjan antamisesta aiheutuvista tapauskohtaisista vaikutuksista. Tällaista salassapitosäännöstä kutsutaan vahinkoedellytyslausekkeettomaksi salassapitosäännökseksi. Julkisuus voi määräytyä asiakirjan antamisesta aiheutuvien haitallisten vaikutusten perusteella. Tällaista salassapitosäännöstä kutsutaan julkisuusolettamaan perustuvaksi

salassapitosäännökseksi. Julkisuus voi edellyttää sitä, että tiedon antamisesta ei ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia. Tällaista salassapitosäännöstä kutsutaan salassapito-olettamaan perustuvaksi salassapitosäännökseksi. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 17 § 2 mom.) Vahinkoedellytyslausekkeiden tarkoituksena on rajoittaa salassapitoa siten, että sitä tehdään vain suojattavan edun vaatimassa laajuudessa (HE 20/2005, s. 12).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta on salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 24 § 1 mom. 24 kohta). Salassapito-olettaman sisältävä tieto asiakirjasta voidaan antaa vain, jos on erittäin todennäköistä, että tiedon antamisesta ei voisi aiheutua säännöksessä tarkoitettua seuraamusta. Arvioinnissa pitää ottaa huomioon asiaan liittyvät kaikki olosuhteet. (HE 18/2019, s. 15.) Korkein hallinto-oikeus on päättänyt olla päätöksessään KHO 2013:120 tietojen luovuttamatta jättämisen kannalla, vaikka tietojen antaminen ei todennäköisesti olisi johtanut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaiseen turvallisuuden vaarantumiseen. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota asiassa siihen, että tiedon luovuttamisen vaikutukset olisivat kohdistuneet myös alaikäiseen henkilöön, ja että tiedoissa oli perhekohtaisia arvioita. (KHO 2013:120, kohta "korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arvio".)

Vahinkoedellytysarviointi on tehtävä kussakin tapauksessa erikseen (Mäenpää, 2020, s. 520). Vahinkoedellytysarviointi ei ole samanlaista erilaisissa tilanteissa, vaan kyse on tilanne- ja tapauskohtaisesta harkinnasta. Olennaista on, mitä tietoa annetaan ja kenelle. (HaVM 9/2005, s. 4.) Vahinkoedellytysarvioinnissa pitää kiinnittää huomiota siis siihen, mistä asiakirjassa on kysymys ja millaisia tietoja se sisältää, sekä toisaalta myös asian vireilläolosta kuluneeseen aikaan (HE 18/2019, s. 15; KHO 2013:120, kohta "korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arvio").

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2019:11 arvioinut julkisuutta sitä kautta, oliko tietopyynnön esittäneellä oikeus saada pyydetyt tiedot nimenomaan yleisöjulkisuuden perusteella (KHO 2019:11, kohta "korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, pääasiasratkaisu, lähtökohdat ja kysymyksenasettelu").

Hallinto-oikeuden mukaan yleisjulkisuus merkitsee, että kaikilla on oikeus saada kyseinen tieto (KHO 2019:11, kohta ”hallinto-oikeuden ratkaisu, pyydettyjen asiakirjojen yleisjulkisuutta koskeva arviointi”). Hallinto-oikeus oli arvioinut asiassa jo aiemmin, oliko tietopyynnön esittäneellä oikeus saada pyydettyt tiedot asianosaisjulkisuuden perusteella (KHO 2019:11, kohta ”hallinto-oikeuden ratkaisu, valittajan asianosaisaseman arviointi”). Tietopyynnön esittäneellä ei ollut lopulta oikeutta saada tietoja, koska asianosaisjulkisuuden eikä yleisjulkisuuden edellytykset täyttyneet (KHO 2019:11, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, pääasiantarkaisu, numeeriset arviot”).

Asiakkaan työnantajan asianosaisuutta pohdittiin luvussa 6 ja päädyttiin siihen tulkintasuositukseen, että asiakkaan työnantajaa ei katsottaisi asianosaiseksi asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon osalta. Seuraavaksi käsitellään asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon yleisjulkisuutta.

Jo tieto maahanmuuttajan Suomessa olosta ja oleskelun perusteesta voi aiheuttaa kielteisiä seuraamuksia kotimaahan palaavalle ulkomaalaiselle tai kotimaahan jääneille perheenjäsenille. Myös vieraan valtion edustajat tai tiedusteluorganisaatio voi olla kiinnostunut tiedoista. (HE 18/2019, s. 107.) Luvussa 4 esitetyn perusteella asiakkaan työnteko-oikeudesta Suomessa voidaan päätellä, että asiakkaalla on jonkinlainen lupa Suomessa oleskeluun, ja että asiakas tämän perusteella mahdollisesti myös oleskelee Suomessa.

Kynnystä muiden kuin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden tietojen salassapitoon voidaan pitää matalampana (Voutilainen & Kurvinen, 2020, s. 109). Esimerkiksi työn perusteella Suomeen hakevien turvallisuuden ei välttämättä voida katsoa olevan uhattuna niin helposti kuin pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden. Viranomaisen on näissäkin tilanteissa kuitenkin oltava kohtuullisen varma siitä, että tiedon luovuttaminen ei vaaranna asiakkaan tai hänen läheistensä turvallisuutta. (Voutilainen & Kurvinen, 2020, s. 109–110.) Pelkästään asiakkaan lupaperusteiden perusteella ei voitane olla varmoja siitä, että asiakkaan turvallisuus ei olisi uhattuna. Suomessa on kuitenkin tullut vastaan tilanteita, missä asiakas tulee maahan laillisia lupakeinoja käyttäen, mutta väärin käyttäen niitä ja hakien Suomessa turvapaikkaa (Lampi & Bärlund, 2022, s.

58). Yksinomaan lupaperusteet eivät näissä tapauksissa ole poistaneet asiakkaan kokemusta kansainvälisen suojelun tarpeesta.

Perustuslain 7 §:ssä on kysymys myös siitä, että julkisen vallan on luotava puitteet sille, että perusoikeus olisi suojattu myös yksityisten loukkauksien suhteen (Pellonpää, 2011, s. 281). Viranomaisella ei voi olla tietoa asiakkaan yksityiselämästä kokonaisuutena. Tieto yksinomaan asiakkaan Suomessa olosta voi vaarantaa asiakkaan tai hänen läheistensä turvallisuuden myös yksityisten välisissä suhteissa. Asiakas voisi olla esimerkiksi luvannut jollekin jostain, mikä edellyttää asumista toisessa maassa. Jos vihje asiakkaan oleskelusta muussa maassa eli tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta Suomessa meni tällaisen henkilön tietoon, niin ääritapauksessa tämä voisi vaarantaa asiakkaan tai hänen läheistensä turvallisuuden. Tai kysymys voisi olla sellaisesta tilanteesta, missä asiakkaalla ei olisi työnteko-oikeutta ja hän ei tosiasiasa noudattaisi tätä. Ääritilanteessa asiakkaan toiminnasta tietoinen yksityinen voisi vaarantaa asiakkaan turvallisuuden. Tällaiset tilanteet eivät mahdollisesti ole kovin todennäköisiä, mutta niitä ei poiskaan pysty sulkemaan.

Vahinkoedellytyslausekkeen arvioinnissa pitää edellä kuvatusti kiinnittää huomiota myös siihen, kuinka kauan asian vireilläolosta on kulunut (HE 18/2019, s. 15; KHO 2013:120, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arvio”). Edellä luvussa 4 kuvatusti epäselvimmät tilanteet työnteko-oikeuden suhteen liittyvät esimerkiksi maasta poistamistilanteisiin. Myönteisissä oleskelulupapäätöksissä on maininta työnteko-oikeudesta (Maahanmuuttovirasto, 2023g). Vahinkoedellytyslausekkeen arvioinnin suhteen asiakkaan tilanne on tällaisessa tapauksessa ajankohtainen juuri kyseisellä hetkellä, eikä asian vireilletulosta ole näin voinut kulua merkittäviä aikoja.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2010:31 katsonut, että jos salassapito-olettaman mukainen asiakirja katsottaisiin aina salassa pidettäväksi, niin sitten se ei tosiasiallisesti olisi salassapito-olettaman mukainen asiakirja vaan ehdottomasti salassa pidettävä asiakirja. Samassa yhteydessä korkein hallinto-oikeus on kuitenkin todennut, että kysymyksessä olevan salassapito-olettaman mukaisen asiakirjan asiakirjakohtaisen arvioinnin harkinnanvara jää

vähäiseksi. (KHO 2010:31, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arviointi”.) Tapauksessa oli kyse julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetuista suojelupoliisin asiakirjoista, jotka ovat salassapito-olettaman mukaisia asiakirjoja ja säännöksessä on käsite ”olla ilmeistä” kuten julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassakin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ”olla ilmeistä” tarkoittaa olla selvää ja kiistatonta (KHO 2010:31, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arviointi”).

Korkein hallinto-oikeus on katsonut edellä mainittuun päätökseen nähden yhtenevästi päätöksessään KHO 2012:8. Asiakirjakohtainen harkinnanvara jää salassapito-olettamaisessa asiassa vähäiseksi. Tässäkin tapauksessa oli kysymys suojelupoliisin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista. (KHO 2012:8, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, tietoaineiston julkisuutta koskeva oikeudellinen arviointi”.)

Koska tiedon salassa pidettävyyden arvioimiseksi pitää aina tehdä julkisuuslain 17 §:n 2 momentissa tarkoitettu tapauskohtainen arvio ja huomioida kaikki asian olosuhteet, niin ei ole mahdollista antaa turvallisuuden vaarantumisen näkökulmasta mitään yleispätevää ohjetta näihin arviointeihin yleisesti. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota edellä mainittuihin korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin ja erityisesti siihen, että asiakirjakohtaisen harkinnanvaran todettiin niissä jääneen vähäiseksi. Tällä perusteella kynnys siihen, että tieto työnteko-oikeudesta katsottaisiin yleisöjulkiseksi vahinkoedellytyslausekkeen arvioinnin perusteella, on korkeahko. Myös se puoltaa tällaista tulkintaa, että perustuslain 7 § on luvussa 8.1 esitetyllä tavalla melko laajaulotteinen perusoikeus. Oikeuskirjallisuudesta löytyy maininta, että salassapito-olettamainen tieto on tavallisesti pidettävä salassa (Mäenpää, 2020, s. 518).

Opinnäytetyön tulkintasuositukseksi esitetään, että tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta katsottaisiin yleisöltä salassa pidettäväksi tiedoksi. Eri asia voisi olla, jos asianosainen vakuuttaisi viranomaisen jollain tavoin siitä, että asiakkaan tai asiakkaan läheisten turvallisuus ei ole vaarantumassa tiedon luovuttamisen takia.

8.3 Tiedonsaanti-intressien huomiointi

Ulkomaalaislain (301/2004) 82 §:n 1 momentin perusteella työnantajan on varmistauduttava siitä, että ulkomaalaisella on työnteko-oikeus palvelukseen tullessa ja palveluksessa oltaessa. Työnantaja voi pahimmillaan syyllistyä ulkomaalaisrikkomukseen tilanteessa, missä on epätietoisuutta asiakkaan työnteko-oikeudesta. (OKV 3210/10/2021, s. 23–24.)

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huomioitava julkisuuslain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan, että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti. Lisäksi edellytetään, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei julkisuuslain 1 § ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman laissa säädettyä ja asiallista perustetta eikä enempää kuin suojattava etu edellyttää. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 17 § 1 mom.) Asiallinen peruste viittaa siihen, että viranomaisen on tehtävä ratkaisunsa objektiivisesti. Suojattavan edun huomioiminen tarvittavassa laajuudessa kytkeytyy suhteellisuusperiaatteeseen. (HaVM 31/1998, s. 11.)

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2013:120 ottanut kantaa tiedonsaanti-intressien huomiointiin. Kysymyksessä olleen asiakirjapyyntö taustalla olleet poikkeukselliset tapahtumat oli yhteiskunnallisen merkittävyytensä vuoksi otettava huomioon asiakirjapyyntöä ratkaistaessa (KHO 2013:120, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arvio”). Tapauksessa oli kyse viidestä murhasta (KHO 2013:120, kohta ”hallinto-oikeuden ratkaisu, taustaa”). Tietopyyntö koski yhtä tiettyä henkilöä koskevia kaikkia Maahanmuuttoviraston hallussa olevia asiakirjoja (KHO 2013:120, kohta ”asian aikaisempi käsittely”). Vaikka tapauksen yhteiskunnallinen merkittävyys otettiin huomioon, turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevia asiakirjoja päätöksineen ei luovutettu tietopyynnön esittäneelle julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan perusteella (KHO 2013:120, kohta ”korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, oikeudellinen arvio”).

Julkisuuslain 17 §:n 1 momentissa kuvattu menettely ei siis tarkoita, että tietoja välttämättä luovutettaisiin, vaikka asiaan liittyisikin jokin julkisuusintressejä lisäävä tekijä. Tässä nimenomaisessa tapauksessa kiinnitetään huomiota siihen, että kysymyksessä oli tapauksen kuvauksen perusteella hyvinkin merkityksellinen asiakokonaisuus yhteiskunnallisesti katsoen. Nimenomaisessa tapauksessa yhteiskunnalla olisi voinut olla halua ja tarpeita arvioida viranomaisten toimintaa, eli esimerkiksi sitä oliko tapaukseen liittyneen henkilön lupa-asiat hoidettu viranomaisen osalta asianmukaisesti. Tässä oikeustapauksessa näkyy se, että asianosaisten turvallisuudella oli punninnassa vahva painoarvo.

Vaikka asiakkaan työnantajalla sinällään on luvun alussa mainitun perusteella tiedonsaanti-intressejä asiakkaan työnteko-oikeuden osalta, näitä intressejä ei voida kovin painavina pitää julkisuusperiaatteen tarkoitusta ajatellen. Kysymys voisi olla lähinnä julkisuuslain 3 §:n mukaisesta omien oikeuksien ja etujen valvonnasta, mutta tältäkin osin lainvalmisteluaineistossa (HE 30/1998, s. 49) viitataan asianosaisen tiedonsaantioikeuksiin, joita asiakkaan työnantajalla ei luvussa 6 esitetyn tulkintasuosituksen perusteella ole. Työnantajan tiedustelussa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta ei ole kysymys viranomaisen toiminnan valvonnasta. Nimenomaan viranomaisen toiminnan valvonnan mahdollistaminen on julkisuusperiaatteen perimmäinen tarkoitus (HE 30/1998, s. 48). Jos tiedon luovuttamisella ei ole merkitystä viranomaisten toiminnan valvonnan kannalta tai avoimuuden kannalta, puoltaa se julkisuutta rajoittavaa tulkintaa salassapitosäännöksiä sovellettaessa (Mäenpää, 2021, s. 363).

8.4 Muut huomioitavat asiat

Julkisuuslain 17 §:n 3 momentin mukaan yleisöltä salassa pidettävän tiedon luovuttamista harkittaessa julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen rajoissa on pidettävä huolta siitä, että ennalta määritellyllä tiedonsaajalla on julkisuuslain mukainen vaitiolovelvollisuus. Tällaisia tietoja voidaan antaa muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain niissä tapauksissa, missä tiedon antamiselle on painava yleinen syy. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 17 § 3 mom.)

Julkisuuslain 17 §:n 3 momentissa mainitun painavan yleisen syyn on kuvattu lainvalmisteluasiakirjoissa liittyvän tietojenantoon hallinnon ulkopuolisille, ja että se korostuu erityisesti poliittisessa toiminnassa (HaVM 9/2005, s. 4–5). Tällainen **painava yleinen syy** määritelmän täyttävä tilanne voi tulla eteen lähinnä silloin kun ministeriö tai hallitus tiedottaa esimerkiksi oppositiopuolueiden johtajia yleisöltä salassa pidettävistä asioista (Mäenpää, 2020, s. 233–234). Painava yleinen syy voi liittyä myös esimerkiksi väestönsuojeluun ja poikkeusoloihin valmistautumiseen. Painavan yleisen syyn maininnalla on tarkoitus ilmaista, että yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamiseen muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville pitää suhtautua pidättäytyvästi. (HaVM 9/2005, s. 4–5.) Painava yleinen syy voi olla tietojenannon perusteena vain niissä tapauksissa, missä salassapitoperuste ei ole ehdoton. (HaVM 9/2005, s. 4–5; Mäenpää, 2020, s. 234.) Kielitoimiston sanakirjan mukaan ”pidättäytyä” on yhtä kuin pidättyä ja se tarkoittaa kieltäytymistä jostain tai olla tekemättä jotain (Kotimaisten kielten keskus, 2023).

Säännökseen liittyvän hallituksen esityksenkin taustalla on ollut ajatus, että säännöksessä tarkoitettun tiedon luovuttaminen muille kuin viranomaisille ei olisi yleinen toimintatapa, ja että tämä voisi tulla kysymykseen esimerkiksi poliittisessa toiminnassa (HE 20/2005, s. 13). Ennen julkisuuslain 17 §:n 3 momentin säätämistä hallintovaliokunta on todennut, että sen mielestä ja eduskunnan oikeusasiamiehen yhden päätöksen perusteella sellaisella henkilöllä ei ole vaitiolovelvollisuutta, kuka ei toimi viranomaisessa tai viranomaisen toimeksiannosta (HaVM 9/2005, s. 4).

Vahinkoedellytysarvioinnissa silläkin on siis merkitystä, onko tiedon vastaanottajalla vaitiolovelvollisuus (HaVM 9/2005, s. 4). Vahinkoedellytysarvioinnissa voidaan esimerkiksi ajatella, että vahinkoa ei yleensä synny viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa. Tämä johtuu viranomaisen salassapitovelvollisuudesta ja siellä toimivien työntekijöiden vaitiolovelvollisuudesta. (HE 20/2005, s. 12.) Tämän toteamuksen taustalla olleessa lainmuutoshankkeessa ei käsitelty mitään salassapitoperusteita (HE 20/2005, s. 29–36). Tästä syystä tätä voidaan soveltaa laajemminkin eri salassapitoperusteiden osalta.

Työnantajalla ei lähtökohtaisesti ole vaitiolovelvollisuutta. Viranomaista koskevat salassapitovaatimukset eivät yleensäkään koske yksityistä (Mäenpää, 2021, s. 364–365). Vaitiolovelvoitteita ja salassapitovelvoitteita työnantajan osalta käsitellään tarkemmin luvussa 9.

Julkisuuslain 17 §:n 3 momentti tulee sovellettavaksi niissäkin tilanteissa, missä viranomaisen ei voi asiaa selvittäessään esimerkiksi asiakkaalta tiedustelemalla todeta todellista julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitettua turvallisuusuhkaa. Samoin on niissä tilanteissa, missä viranomaisen harkitsee tiedon luovuttamista omatoimisesti. (Voutilainen & Kurvinen, 2020, s. 114.) Vaikka Voutilainen ja Kurvinen käsitteli asiaa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden näkökulmasta, niin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaa ei ole rajattu ainoastaan pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin.

Krakau ja Haapalehto (2020, s. 149) kuvailee julkisuuslain 17 §:n 3 momentin tulevan sovellettavaksi niissä tapauksissa, missä yleisöltä salassa pidettävä tieto voitaisiin luovuttaa tietylle tiedonsaajalle muutoin. Opinnäytetyön tulkintasuosituksena esitettiin luvussa 8.2, että tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta katsottaisiin yleisöltä salassa pidettäväksi. Kun tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta katsotaan yleisöltä salassa pidettäväksi tiedoksi, edellä kerrotun perusteella tällaista tietoa ei voida lähtökohtaisesti luovuttaa muille kuin viranomaisille julkisuuslain 17 §:n 3 momentin mukaan. Työnantajan tiedustelussa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta ei ole kysymys julkisuuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettusta painavasta yleisestä syystä, jonka perusteella tieto voitaisiin luovuttaa muulle kuin viranomaiselle.

9 VAITIOLO- JA SALASSAPITOVELVOITTEET

Käsite vaitiolovelvoite ja salassapitovelvoite liittyvät olennaisesti toisiinsa (HE 30/1998, s. 83). Vaitiolovelvollisuus koskee asiakirjan sisältämää tai sellaista

tallentamatonta salassa pidettävää tietoa, joka olisi asiakirjaan merkittynä salassa pidettävää tietoa (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 23 § 1 mom.; HE 30/1998, s. 142; Mäenpää, 2020, s. 417). Salassapitovelvoite asiakirjasta koskee myös ensisijaisesti asiakirjan sisältämää tietoa, joka on pidettävä salassa (Mäenpää, 2020, s. 414).

Viranomaisen asiakirjan salassapito merkitsee, että asiakirjaa ei itsessään eikä esimerkiksi kopiona näytetä tai luovuteta sivulliselle taikka muutoin anneta sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi (Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta 621/1999, 22 § 2 mom.; HE 30/1998, s. 142). Mäenpää (2020, s. 414) kuvailee salassapidon tarkoittavan salassapitoa sivullisilta. Viranomaisen näkökulmasta sivullisia ovat etenkin yksityiset henkilöt ja muut yksityiset tahot kuten yritykset. Sivullisuutta arvioitaessa henkilökohtaisten siteiden kiinteydellä tai taloudellisten intressien samansuuntaisuudella ei juurikaan ole merkitystä asiaa arvioitaessa. (Mäenpää, 2020, s. 425–426.)

Jos tieto on salassa pidettävää, siitä saa antaa tiedon vain, jos julkisuuslaissa (621/1999, 10 § 1 mom.) niin säädetään. Viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia ja asiakirjojen salassapito on vastaavasti poikkeuksellista (Krakau & Haapalehto, 2020, s. 21). Viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos asiakirja on julkisuuslain tai muun lain perusteella salassa pidettävä tai viranomaisen on lain perusteella määrännyt asiakirjan salassa pidettäväksi tai jos asiakirja sisältää tietoa, josta on säädetty lain tasolla vaitiolovelvollisuus (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 22 § 1 mom.; HE 30/1998, s. 142). Salassapito on mahdollista vain lakiin kirjatuihin tapauksiin (HE 30/1998, s. 82–83). Julkisuusperiaatteeseen sisältyykin tietyissä tilanteissa tiedonantovelvollisuus (Mäenpää, 2021, s. 361). Asiakirjan ja tiedon **salassapitoperusteita** on käsitelty jo aiemmin luvussa 7.

Asiakirjan **määrääminen salassa pidettäväksi** viranomaisen toimesta tarkoittaa tilannetta, missä viranomaisen voi yksittäistapauksessa määrätä asiakirjan salassa pidettäväksi jonkin erityislain perusteella (HE 30/1998, 82–83). Julkisuuslain tarkoituksena kuitenkin on vähentää salassapitoperusteiden ottamisen tarvetta erityislakeihin (Mäenpää, 2020, s. 436). Eikä viranomaisen voi siis

määrätä asiakirjoja salassa pidettäväksi vaan salassapidossa on kyse lain antamista toimivaltuuksista. Samoin vaitiolomääräys voidaan viranomaisen toimesta antaa vain lain perusteella. Esimerkiksi esitutkintalaissa on tällainen vaitiolomääräyksen mahdollistava säännös ja se liittyy ilmaisukieltoon. (Mäenpää, 2020, s. 438.) Tiedossa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta ei ole kysymys asiakirjan salassa pidettäväksi määräämiseen liittyvästä tilanteesta.

Vaitiolovelvollisuus ulottuu myös salassapito-olettaman tai julkisuusolettamman mukaisen tiedon salassapitosäännöksiä rajoissa saaneeseen, lain tai lain perusteella annetun luvan vuoksi salassa pidettävän tiedon saaneeseen, ellei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu sekä asianosaiseen ja hänen edustajaansa tai avustajaansa. Asianosaisaseman perusteella saatuja salassa pidettäviä tietoja ei saa ilmaista sivullisille siltä osin kuin ne koskevat muita kuin asianosaista itseään. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 23 § 2 mom.) Viittaus **julkisuus- ja salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa** tiedon saaneeseen liittyy lähinnä painavaan yleiseen etuun ja tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi puolueiden johtajille suunnatussa ulkoministeriön tilannekatsauksessa koskien kansainvälisiä asioita (Mäenpää, 2020, s. 432–433).

Julkisuuslain 23 §:n 2 momentissa mainittu **lain perusteella annettu lupa** viittaa julkisuuslain 28 §:ään (HaVM 9/2005, s. 4). Kyseinen säännös koskee viranomaisen lupaa salassa pidettävän asiakirjan saamiseksi esimerkiksi tieteellistä tutkimusta, tilastointia tai muuta vastaavaa varten. Julkisuuslain 23 §:n 2 momentissa mainitulla salassa pidettävien tietojen saamisella **lain vuoksi** tarkoitetaan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia erityissäännöksiä, kuten julkisuuslain 7 luvun mukaisia säännöksiä, julkisuuslain 11 §:n mukaista asianosaisten tiedoksisaantioikeutta tai julkisuuslain ulkopuolisia salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä (HaVM 9/2005, s. 4). Julkisuuslain 11 §:stä kerrottiin luvussa 6. Julkisuuslain 7 luku sisältää säännökset 26–32 §. Julkisuuslain 26 §:stä kerrotaan tarkemmin luvussa 10. Muut säännökset julkisuuslain 7 luvusta koskevat asiakirjan antamista arkistosta, tiedonvaihtoa viranomaisten tai siihen verrattavien välillä tai salassapito-

ja vaitiolovelvollisuutta koskevia määräaikoja. Määräajat lähtevät 25 vuodesta (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 31 § 2 mom.).

Työnantajan tiedustellessa asiakkaan työnteko-oikeuden tilannetta voisi olla kysymys julkisuuslain 23 §:n 2 momentissa mainitusta tiedonsaannista lain vuoksi ja tarkemmin ottaen julkisuuslain 26 §:n perusteella. Tästä säännöksestä kerrotaan luvussa 10. Asiakkaan työnantajan asianosaisasemasta annettiin luvussa 6 tulkintasuositus, että sitä ei olisi.

Viranomaiseen kohdistuvat salassapitovelvoitteet eivät ulotu yleensä yksityiseen tahoon asti (Mäenpää, 2021, s. 365). Tämä johtuu siitä, että yksityinen henkilö ei yleensä ole julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen (Mäenpää, 2020, s. 433). Poikkeukset tästä liittyvät esimerkiksi tilanteeseen, missä tietoa on saatu tutkimustarkoitusta varten, tai missä yksityistä sairaanhoitoa tai koulutusta sääntelevä laki sääntelee asiasta (Mäenpää, 2020, s. 147–148). Samoin salassapito- ja vaitiolovelvoite siirtyy yksityiselle, kun tieto luovutetaan edellä kuvatuissa tilanteissa, kuten asianosaisjulkisuuden tai julkisuuslain 26 §:n perusteella. Jos yksityinen saa tiedon jollain muulla tavalla, salassapito- ja vaitiolovelvoite ei ole voimassa. (Mäenpää, 2020, s. 431–433.) Julkisuuslain mukaan 23 §:n 1–2 momentissa tarkoitettut henkilöt eivät saa käyttää salassa pidettävää tietoa itsensä tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 23 § 3 mom.; HE 30/1998, s. 142). Vaitiolo- ja salassapitovelvoitteiden kokonaisuus on siinä mielessä olematon yksityiskohta asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon osalta, että tavallisesti Mäenpään (2021, s. 359) mukaan julkisuusperiaatteen perustella saatuja tietoja on oikeus käyttää myös hyväkseen ja levittää edelleen joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Luvussa 10 selviää, voidaanko tietoa asiakkaan työnteko-oikeudesta luovuttaa työnantajalle siten, että hänelle syntyisi vaitiolo- ja salassapitovelvoite.

10 SALASSA PIDETTÄVÄN TIEDON ANTAMINEN

Julkisuuslain 26 §:ssä säädetään siitä, millä perusteella salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan antaa tieto (HE 30/1998, s. 101). Viranomaisen voi antaa tiedon salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta, jos oikeudesta tiedon saamiseen tai tiedon antamisesta on laissa erikseen säädetty (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 26 § 1 mom. 1 kohta; HE 30/1998, s. 145). Toisin sanoen salassa pidettävä tieto voidaan antaa vain, jos laissa on nimenomainen säännös tietojen antomahdollisuudesta. Tällaisessa säännöksessä pitää olla tieto myös siitä, mitkä salassapitoperusteet kyseinen säännös syrjäyttää, tai että tiedot voidaan antaa salassapitosäännöksiä estämättä. (HE 30/1998, s. 101.)

Julkisuuslain lainvalmistelussa aikanaan on ollut mukana edellä tarkoitettuja lakeja ja nämä lait koskivat tietojen luovuttamista ”viranomaisen luvalla ja toiselle viranomaiselle” (HE 30/1998, s. 102). Virkkeen muotoilu antaa ymmärtää, että laeissa ei olisi mukana sellaisia säännöksiä, missä säädettäisiin tietojen luovuttamismahdollisuuksista yksityiselle. Oikeuskirjallisuudessa mainitaan, että yleensä salassa pidettävän tiedon antamisesta ja oikeudesta salassa pidettävän tiedon saamiseen säädetään tarkastukseen ja valvontaan liitetyissä laeissa. Yleensä tällaiset säännökset koskevat nimenomaan viranomaisten välistä tiedonluovuttamista. (Mäenpää, 2020, s. 233.)

Vaikka työnantajan on varmistauduttava siitä, että asiakkaalla on työnteko-oikeus (Ulkomaalaislaki 301/2004, 82 § 1 mom.), niin julkisuuslaissa ja ulkomaalaislaissa ei ole julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua säännöstä, joka mahdollistaisi salassa pidettävien tietojen luovuttamisen työnantajalle ja johtopäätös edellä esitetyn perusteella on, että sellaista ei ole muissaakaan laeissa.

Viranomaisen voi antaa tiedon salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta, jos siihen on annettu suostumus siltä, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

621/1999, 26 § 1 mom. 2 kohta; HE 30/1998, s. 145). Säännöksestä on jätetty pois sen sääntely, kenen tehtävä suostumuksen hankkiminen on. Korkein hallinto-oikeus katsoi vuonna 1980 yhdessä päätöksessään suostumuksen hankkimisen olleen viranomaisen velvollisuus. Tässä tapauksessa tilanne toisaalta oli se, että tietopyynnön esittänyt ei kyennyt hankkimaan suostumusta, koska hän ei tietänyt kyseisestä henkilöstä. (HE 30/1998, s. 102.)

Oikeuskirjallisuudessa on otettu kantaa suostumuksen hankkimiseen. Vastuu selvityksien toimittamiselle sen selvittämiseksi, onko salassa pidettävien tietojen antamiselle edellytyksiä, on tietopyynnön esittäjällä (Mäenpää, 2020, s. 244). Viranomaisella ei ole velvollisuutta hankkia suostumusta. Tietopyynnön esittäjä voi hankkia tarvittavat suostumukset etukäteen tai vasta silloin kun suostumusta tarvitaan. (Mäenpää, 2020, s. 236–237.) Viranomainen on kuitenkin velvollinen tekemään päätöksen tietopyynnön takia ja tämä edellyttää asian selvittämistä ja arviointia sekä voi edellyttää myös asianosaisten kuulemista (Mäenpää, 2021, s. 378).

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan sitä, jonka etuja salassapitosäännös suojaa on kuultava ja tämä on tehtävä sekä tietopyyntöön suostuttaessa tai kieltäytyessä siitä. Päätöksen taustalla ollut asia liittyi salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen. (Surakka, 2019.) Myös Voutilaisen ja Kurvisen (2020, s. 113–114) mukaan tietopyynnön käsittelyyn kuuluu tietopyynnön kohteena olevan näkemyksien selvittäminen turvallisuudesta sivullisen pyytäessä heitä koskevaa tietoa. Vaikka Voutilainen ja Kurvinen käsitteli asiaa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden näkökulmasta, niin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohtaa ei ole rajattu ainoastaan pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin. Kuulemisella ja suostumuksella on siinä mielessä kytkökset toisiinsa, että asiakas voi mahdollisesti suostua oma-aloitteisesti tietojen luovuttamiseen häntä kuultessa. Toisaalta asiakkaalla voi olla myös sellaista tietoa hänen tai hänen läheistensä turvallisuuden vaarantumisesta, jota viranomaisella ei ole.

Säännöksessä on jätetty ottamatta kantaa siihen, millä tavalla suostumus annetaan ja näin ollen antotapa on vapaa. Kuitenkin suostumuksen on oltava nimenomainen ja tämä saattaa edellyttää kirjallista suostumusta. Henkilö ei voi

antaa suostumusta tiedonantoon, jos hän ei itsekään voisi saada kyseistä tietoa. (HE 30/1998, s. 102.) Riittävänä suostumuksena ei voida pitää sitä, että henkilö tietää tai hänen voidaan olettaa tietävän salassa pidettäviä tietoja luovutettavan sivulliselle. Toisaalta on huomattava myös se, että henkilöllä ei ole velvollisuutta antaa suostumusta, suostumus voidaan perua milloin tahansa, tai suostumukseen voidaan liittää jotain ehtoja esimerkiksi tiedon käyttötarkoituksen osalta. Vaikka pätevästi annettu suostumus ei velvoita viranomaista antamaan tietoa, yleensä suostumuksen voidaan katsoa poistavan viranomaisen salassapitovelvollisuuden. (Mäenpää, 2020, s. 236.)

Myöskään nimenomainen kieltö tietojensa antamiseen ei velvoita viranomaista, vaikka tällöin viranomaisen voi olla perusteltua tulkita tiedon luovuttamisen edellytyksiä tiukasti (Mäenpää, 2020, s. 237). Julkisuuslain 17 §:n 3 momentti ei tule sovellettavaksi, kun tietojen luovuttaminen tapahtuu sellaisen yksiselitteisen säännöksen perusteella, mikä oikeuttaa poikkeamaan salassapidosta ja näin antamaan tai saamaan salassa pidettävät tiedot (Voutilainen & Kurvinen, 2020, s. 114). Julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohta on edellä kerrotun perusteella tällainen yksiselitteinen säännös. Yksinomaan lakiin tehty kirjaus asiasta ei jätä epäselvyyksiä säännöksen suhteen.

11 YHTEENVETO

Maahanmuuttovirastolla on julkisuuslain 9 §:n 1 momentin perusteella velvollisuus luovuttaa sen hallussa olevat asiakirjat tai niissä olevat tiedot tietyin edellytyksin niitä pyydetäessä ja toisaalta pitää jotkut asiakirjat tai niissä olevat tiedot julkisuuslain 10 §:n mukaan tietyin edellytyksin salassa.

Opinnäytetyössä selvitettiin, voidaanko tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta luovuttaa julkisuuslain perusteella, vaikka tieto työnteko-oikeudesta ei olisi julkisuuslain 5 §:n 1 momentin tarkoittamassa asiakirjassa. Lopputulos on, että kyllä voidaan. Todennäköisesti suurin osa Maahanmuuttovirastoon tulevista

tiedusteluista liittyy tällaiseen tilanteeseen. Tarkemmin asiaa käsiteltiin luvussa 5.2.

Tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta on opinnäytetyön tuloksien perusteella sisällöllisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa tarkoitettua tietoa. Laajemmin asiaa pohdittiin luvussa 7.2. Tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta voisi sisällöllisesti olla myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdassa tarkoitettua tietoa. Opinnäytetyössä päädyttiin kuitenkin siihen tulkintasuositukseen, että salassapitoperusteista tulisi ensisijaisesti sovellettavaksi julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohta. Tulkintasuositus perustuu siihen, että lainvalmisteluaineistossa mainitaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan tulevan sovellettavaksi, jos asiakirja liittyy kyseisessä säännöksessä mainittuun asiaan (HE 18/2019, s. 109). Lainsäätäjän tarkoitus säännöksen etusijajärjestyksen osalta välittyi muistakin lainvalmistelun yksityiskohdista. Laajemmin aihetta pohdittiin luvussa 7.3.

Julkisuuslain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan säännöksessä tarkoitetut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, ”jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta”. Kyseessä on salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös. Turvallisuudella viitataan perustuslain 7 §:ään (HaVM 10/2020, s. 22). Koska vahinkoedellytyslausekkeen arviointi on aina tehtävä tapauskohtaisesti, opinnäytetyön tuloksena ei voida antaa mitään yleispätevää arviota tähän yleisesti. Käydään kuitenkin läpi vahinkoedellytyslausekkeen arviointia koskien tietoa asiakkaan työnteko-oikeudesta.

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 2019:11 päätenyt siihen, että tietoa pyytäneellä ei ollut oikeutta tietojen saamiseen, koska asianosaisjulkisuuden eikä yleisöjulkisuuden edellytykset täytyneet. Asiakkaan työnantajalla ei ole luvussa 6 esitetyn tulkintasuosituksen perusteella oikeutta saada tietoa asiakkaan työnteko-oikeudesta asianosaisjulkisuuden perusteella. Käydään läpi asiakkaan työnteko-oikeutta koskevan tiedon yleisöjulkisuutta lyhyesti.

Perustuslain 7 § on luvussa 8.1 esitetyllä tavalla melko laajaulotteinen perusoikeus. Oikeus turvallisuuteen merkitsee julkiselle vallalle velvollisuutta suojata yhteiskunnan jäseniä rikoksilta tai muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta (Saraviita, 2011, s. 157). Yksinomaan rikoksia on laidasta laitaa, myös lieviä. Salassapito-olettaman sisältävä tieto voidaan antaa vain, jos on erittäin todennäköistä, että tiedon antamisesta ei voisi aiheutua säännöksessä tarkoitettua seuraamusta (HE 18/2019, s. 15).

Opinnäytetyön tulkintasuosituksena esitettiin luvussa 8.2, että tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta katsottaisiin yleisöltä salassa pidettäväksi tiedoksi. Eri asia voisi olla, jos asianosainen vakuuttaisi viranomaisen siitä, että asiakkaan tai asiakkaan läheisten turvallisuus ei ole vaarantumassa tiedon luovuttamisen takia. Tulkintasuosituksen suhteen huomioitiin Pellonpään (2011, s. 281) arvio siitä, että perusoikeuksien punnintatilanteessa turvallisuudella on vahva painoarvo. Myös oikeustapauksesta KHO 2013:120 välittyy tämä. Se puoltaisi tulkintasuositusta, että korkein hallinto-oikeus on arvioinut tapauksessa KHO 2010:31 ja KHO 2012:8 asiakirjakohtaisen harkinnanvaran jääneen tosiasiallisesti vähäiseksi toiseen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan kaltaiseen salassapitosäännökseen liittyneessä asiassa. Pohditaan seuraavaksi asiaa työnantajan tiedonsaanti-intressien osalta.

Ensinnäkin työnantajan tiedustelussa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta ei ole kysymys viranomaisen toiminnan valvonnasta, joka on (HE 30/1998, s. 48) julkisuusperiaatteen perimmäinen tarkoitus. Jos tiedon luovuttamisella ei ole merkitystä viranomaisten toiminnan valvonnan kannalta tai avoimuuden kannalta, puoltaa se julkisuutta rajoittavaa tulkintaa salassapitosäännöksiä sovellettaessa (Mäenpää, 2021, s. 363). Toisekseen työnantajan tiedonsaanti-intressejä ei voida muutoinkaan pitää kovin painavina julkisuuslain 3 § huomioiden, vaikka työnantajan onkin varmistauduttava ulkomaalaislain (301/2004) 82 §:n 1 momentin mukaan asiakkaan työnteko-oikeudesta. Kysymys voisi olla lähinnä julkisuuslain 3 §:n mukaisesta omien oikeuksien ja etujen valvonnasta, mutta tältäkin osin lainvalmisteluaineistossa (HE 30/1998, s. 49) viitataan asianosaisen tiedonsaantioikeuksiin, joita asiakkaan työnantajalla ei luvussa 6 esitetyn tulkintasuosituksen perusteella ole.

Tiedon vastaanottajan vaitiolovelvollisuuden puute on yksi huomioitava asia vahinkoedellytyslausekkeen arvioinnissa (HaVM 9/2005, s. 4). Työnantajalla ei luvussa 9 esitetyllä tavalla ole lähtökohtaisesti vaitiolovelvollisuutta. Vaitiolovelvollisuus on merkityksellinen seikka siinä mielessä, että Mäenpään (2021, s. 359) mukaan julkisuusperiaatteen perustella saatuja tietoja on oikeus käyttää hyväksi ja levittää edelleen joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. Lisäksi julkisuuslain 17 §:n 3 momentti kieltää luvussa 8.4 esitetyllä tavalla luovuttamasta yleisöltä salassa pidettävää tietoa lähtökohtaisesti muille kuin viranomaisille. Työnantajan tiedustelussa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta ei ole kysymys julkisuuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettua painavasta yleisestä syystä, jonka perusteella tieto voitaisiin luovuttaa muulle kuin viranomaiselle. Näiden seikkojen takia opinnäytetyön tulkintasuosituksen esitettiin luvussa 8.4, että tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta katsottaisiin myös työnantajalta salassa pidettäväksi tiedoksi.



Kuvio 5. Opinnäytetyön tulokset ja johtopäätökset kuviona.

Salassa pidettävän tiedon luovuttaminen työnantajalle on kuitenkin kuvion 5 mukaan mahdollista julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella asiakkaan antaessa suostumuksensa asiaan. Julkisuuslain 23 §:n 2 momentin mukainen vaitiolo- ja salassapitovelvoite syntyy myös yksityiselle tietoa tällä perusteella luovutettaessa (Mäenpää, 2020, s. 431–433). Asiakkaan suostumuksen osalta pitää kuitenkin huomata, että viranomaisella voi joissain tilanteissa olla tarve olla luovuttamatta salassa pidettävää tietoa asiakkaan tai hänen läheistensä turvallisuuden vaarantumisen takia, vaikka asiakas suostumuksensa tiedon luovuttamiseen antaisikin. Yleensä suostumuksen voidaan kuitenkin katsoa poistavan viranomaisen salassapitovelvollisuuden (Mäenpää,

2020, s. 236). Julkisuuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettu kiello luovuttaa yleisöltä salassa pidettävää tietoa lähtökohtaisesti muille kuin viranomaisille väistyy, kun asiakas antaa suostumuksensa tiedon luovuttamiseen. Tätä asiaa sekä suostumukseen liittyviä seikkoja yleensä pohdittiin tarkemmin luvussa 10.

Opinnäytetyön lopputulos ja tulkintasuositukset olisivat voineet olla hyvinkin erilaisia, jos laintulkinnassa olisi päädytty siihen, että tiedossa koskien asiakkaan työnteko-oikeutta olisi kysymys julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 c kohdassa tarkoitettusta tiedosta. Tämä salassapitosäännös perustuu lähtökohdiltaan julkisuuteen.

12 KEHITTÄMISEHDOTUKSET

Opinnäytetyön tavoitteena oli tuottaa tulkintasuosituksia lainsoveltamisen avuksi, mutta samalla myös ehdotuksia Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelun kehittämiseksi. Kysymys oli sen selvittämisestä, onko tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta julkista vai salassa pidettävää tietoa, ja että voidaanko tieto luovuttaa asiakkaan työnantajalle. Jälkimmäisen kysymyksen osalta opinnäytetyössä selvitettiin sitäkin, millä edellytyksin Maahanmuuttovirasto voisi tiedon asiakkaan työnteko-oikeudesta asiakkaan työnantajalle luovuttaa.

Tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelussa on sellainen sähköpostitse toimiva palvelu, missä voi kysyä oman tai työntekijän työnteko-oikeuden tilannetta. Viesteihin vastataan sähköpostitse ilmoittamalla kyseisen hetken työnteko-oikeuden tilanne. (Maahanmuuttovirasto, 2023c.) Opinnäytetyön tulkintasuosituksena esitettiin, että tieto asiakkaan työnteko-oikeudesta katsottaisiin yleisöltä ja työnantajalta salassa pidettäväksi tiedoksi. Tämän takia kehittämisehdotuksena esitetään, että työnteko-oikeuden tarkistamista koskevassa palvelussa pyydettäisiin asiakkaan suostumus tietojen luovuttamiseen.

Asiakaslähtöisyys on luvussa 2.1 kuvatulla tavalla osa Maahanmuuttoviraston strategiaa. Asiakkaan työnteko-oikeutta koskevissa tiedusteluissa on osapuolina kaksi asiakasta, sekä maahanmuuttaja että työnantaja. Kehittämisehdotuksessa huomioitiin molemmat osapuolet. Maahanmuuttajan suostumus pyytämällä huomioidaan maahanmuuttajan oikeudet. Toisaalta suostumus pyytämällä huomioidaan myös työnantajan oikeudet, koska tulkintasuositusten perusteella suostumus todennäköisesti usein johtaa työnantajan pyytämien tietojen luovuttamiseen.

13 KEHITTÄMISTYÖN LUOTETTAVUUS JA LOPPUPOHDINTA

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden pohdinnan voi kiteyttää lyhyesti kolmella sanalla ja ne ovat eettisyys, uskottavuus ja luotettavuus. Jos yksikin näistä ontuu, koko tutkimuksen pohja putoaa pois. Tutkimuksen eettisyys tarkoittaa sitä, että tutkija on noudattanut läpi tutkimuksen eettisiä periaatteita. (Juuti & Puusa, 2020c, s. 175.) Myös tutkimuksen laadukkuudella on merkitystä tutkimuksen eettisyyden näkökulmasta (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 149). Uskottavuudella viitataan siihen, että kuka tahansa lukija pystyy uskomaan luettuaan tutkimuksen sen tulokset tosiksi sekä aineiston keruun ja analysoinnin tapahtuneen asianmukaisesti ja huolellisesti. Luotettavuudella taas viitataan siihen, että tutkija vakuuttaa lukijan ammattitaidostaan koskien tutkimuksen toteuttamistavan ja menetelmien valintaa. Jotta tämä voi toteutua, tutkijan on kuvattava tutkimuksen eteneminen mahdollisten harhailujensa kera. (Juuti & Puusa, 2020c, s. 175.)

Opinnäytetyötä tehtäessä noudatettiin tutkimuksen eettisiä periaatteita ja pyrittiin muutoinkin laadukkuuteen. Opinnäytetyön valinnat koskien tutkimuksen toteuttamistapaa ja menetelmää olivat onnistuneita aiheen luonteen takia. Valintojen avulla Maahanmuuttoviraston asiakaspalveluun pystyttiin antamaan tulkintasuosituksia oikeudellisesti epäselvää aihetta koskien ja lisäksi myös kehittämisehdotuksia aiheeseen liittyen. Tämä oli opinnäytetyön tavoitteenakin.

Opinnäytetyönteossa huomioitiin oikeusdogmaattisen tutkimuksen vaatimukset hyvin ja tämä ilmenee oikeuslähteiden monipuolisena hyödyntämisenä oikeuslähteoppien mukaisella tavalla, eri säännöksiä käsitteiden merkityksen laaja-alaisena selvittämisenä ja perusteltuna argumentaationa. Myös tulkintasuosituksia esitettiin. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa kuten ei esimerkiksi tuomioistuimen ratkaisutoiminnassakaan voi vältellä ratkaisujen esittämistä (Aarnio, 2011, s. 50).

Opinnäytetyön uskottavuutta haastaa se, että opinnäytetyön aihe oli laaja ja tutkimuskysymyksiä apukysymyksineen oli paljon. Esimerkiksi tapaustutkimusta käsittelevässä kirjallisuudessa mainitaan, että usein jopa yksi tai kaksi kysymystä olisi riittävä määrä tutkimuskysymyksiksi tai enintään kolme kysymystä (Simons, 2009, s. 31). Jos aihe olisi ollut rajatumpi ja tutkimuskysymyksiä apukysymyksineen vähemmän, opinnäytetyössä olisi päästy syventymään eri tutkimuskysymysten ja apukysymysten taustalla oleviin asioihin vielä syvällisemmin ja tuloksiin olisi tällä tavalla voinut tulla lisää uskottavuutta. Toisaalta voidaan myös todeta tiedonkeruun ja -analysoinnin tuottaneen tulosta kaikkien tutkimuskysymysten ratkaisemiseksi. Tämän perusteella opinnäytetyön tulokset ja johtopäätökset ovat perusteltuja. Perustellut tulokset ja tutkimusongelmiin vastaaminen kuuluu laadukkaaseen tutkimukseen (Ronkainen ym., 2013, s. 141).

Opinnäytetyötä tehtäessä huomattiin, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 ja 31 c kohdat eivät ole ihan yksinkertaisesti tulkittavia säännöksiä, koska ne molemmat kohdistuvat maahanmuuttajiin ja ovat keskenään päinvastaiset vahinkoedellytyslausekkeen osalta. Haasteet laintulkintaan tulee juuri siitä, että periaatteessa monetkin asiat voitaisiin katsoa kuuluvan sisällöllisesti sekä 24 §:n 1 momentin 24 kohdan että 31 c kohdan piiriin. Tästä aiheutuu epäselvyyttä siltä osin, onko tieto lähtökohtaisesti julkista vai salassa pidettävää. Ihanteellista olisi, että lainsäädännössä ei olisi tällaista tulkinnanvaraisuutta. Kaiken lisäksi julkisuusolettamalla on merkittävä rooli yksittäistapauksessa, jossa punnitaan julkisuutta ja salassapitoa (Mäenpää, 2020, s. 45).

Myös sitä on kritisoitu, että on olemassa näin laajaa salassapitosääntelyä oleskeluluvan hakijoiden ja viisumin hakijoiden osalta (Voutilainen & Kurvinen, 2020, s. 109–110). Voutilainen ja Kurvinen on pohtinut asiaa vertaamalla pakolaisia ja turvapaikan hakijoita oleskeluluvan ja viisumin hakijoihin. Jos näiden asioiden volyymeja tarkastellaan, niin pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden määrä on suhteessa vähäisempi oleskeluluvan hakijoihin. Esimerkiksi vuonna 2021 Maahanmuuttovirastossa tehtiin päätöksiä yhteensä 4086 kappaletta kansainväliseen suojeluun liittyen (Maahanmuuttovirasto, 2023i) ja 76792 kappaletta oleskelulupiin liittyen (Maahanmuuttovirasto, 2023h).

Olisi ollut mielenkiintoista tutkia tarkemmin opinnäytetyössä käsiteltyjen salassapitoperusteiden laajuuden tarpeita sekä kuulemista ja päätöksentekoa asiakirjajulkisuuteen liittyvissä asioissa, mutta sitä varten tarvitaan erillinen projekti tai jopa useampi projekti. Tämän opinnäytetyön keskeisin näkökulma liittyi julkisuuslakiin 621/1999. Kuulemisesta ja päätöksenteosta hallintoasioissa säädetään hallintolaissa 434/2003.

Julkisuus- ja salassapitosäännöksiä osalta työnantajan oikeus tietoon koskien asiakkaan työnteko-oikeutta on varsin säänneltyä. Työnantajalla ei opinnäytetyön tulkintasuositusten perusteella ole ilman asiakkaan suostumusta lähtökohtaisesti oikeutta saada tietoa viranomaiselta. Aiheeseen liittyy lainsäädännöllisesti siis samankaltaisia haasteita kuin julkisuudessa usein esiin olleeseen moniviranomaistoimintaan.

LÄHTEET

Aarnio, A. (2011). Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopisto.

Alitalo, O., Pirjatanniemi, E. & Rytönen, I. (2023). Kestävän lainsäädännön valmistelu: tapaus ulkomaalaislaki. Sisäministeriön julkaisu 2023:3. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-598-3>

Hallberg, P. (2011). Perusoikeusjärjestelmä (2. uudistettu painos). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P Viljanen, Perusoikeudet (s. 29–59). WSOYpro.

Hallintolaki 434/2003. Finlex. Haettu 28.4.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434#O1L1>

HaVM 31/1998. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 30/1998. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_31+1998.pdf

HaVM 9/2005. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 20/2005. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_9+2005.pdf

HaVM 10/2020. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 18/2019. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/HaVM_10+2020.pdf

HE 309/1993. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_309+1993.pdf

HE 1/1998. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf

HE 30/1998. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_30+1998.pdf

HE 72/2002. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_72+2002.pdf

HE 20/2005. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_20+2005.pdf

HE 224/2010. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_224+2010.pdf

HE 284/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_284+2018.pdf

HE 18/2019. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_18+2019.pdf

HE 114/2022. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_114+2022.pdf

Helminen, K., Kuusimäki, M. & Rantaeskola, S. (2012). Poliisilaki. Alma Talent. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/>

Hirvonen, A. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/225264/hirvonen_mitka_metodit.pdf?sequence=1

Juuti, P & Puusa, A. (2020a). Johdanto: Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan? Teoksessa A. Puusa & P. Juuti, Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (s. 9–20). Gaudeamus.

Juuti, P & Puusa, A. (2020b). Laadullisen tutkimuksen aineiston hankintamenetelmiä. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti, Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (s. 99–102). Gaudeamus.

Juuti, P & Puusa, A. (2020c). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti, Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät (s. 173–176). Gaudeamus.

Kansalaisuuslaki 359/2003. Finlex. Haettu 23.4.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030359#L3P14>

Keinänen, A. & Vääänen, U. (2016). Empiirinen oikeustutkimus: Mitä ja milloin? Teoksessa T. Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte: Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta (s. 246–271). Edita. <https://www.edilex.fi/>

KHO 2010:31. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2010/201001116>

KHO 2012:8. Finlex. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2012/201200174>

KHO 2013:120. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2013/201302212>

KHO 2013:121. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2013/201302213>

KHO 3.7.2015/1905. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/muut/2015/201501905>

KHO 11.12.2015/3614. Finlex. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/lyhyet/2015/201503614>

KHO 2019:11. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2019/201900253>

KHO 2020:113. Finlex. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2020/202004175>

KHO 6.3.2020/1068. Finlex. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/lyhyet/2020/202001068>

KHO 2021:26. Finlex. <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2021/202100079>

KHO 2022:146. Finlex. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2022/202203731h>

KHO 2023:3. Finlex. <https://finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2023/202300058>

Kolehmainen, A. (2016). Oikeustieteellisen opinnäytteen teoreettis-metodisia näkökulmia. Teoksessa T. Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte: Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta (s. 105–134). Edilex. www.edilex.fi

Kontula, A. (12.2.2020). Kirjallinen kysymys työnteko-oikeuden tarkistamisesta. <https://www.annakontula.fi/2020/02/12/kirjallinen-kysymys-tyonteko-oikeuden-tarkistamisesta/>

Kotimaisten kielten keskus. (2023). Kielitoimiston sanakirja: "pidättyä". Haettu 1.3.2023 osoitteesta <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/pid%C3%A4tty%C3%A4?source=suggestion>

Krakau, T. & Haapalehto, S. (2020). Tietopyynnöt ja henkilötietojen luovuttaminen. Alma Talent.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 615/2020. Edilex. Haettu 18.2.2023 osoitteesta www.edilex.fi

Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella 719/2018. Finlex. Haettu 12.4.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20180719>

Laki Maahanmuuttovirastosta 156/1995. Finlex. Haettu 26.4.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950156>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999. Finlex. Haettu 28.4.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621#L6P24>

Lampi, T. & Bärlund, R. (2022). Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikka-raportti: Suomi 2021. Euroopan muuttoliikeverkosto. [https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/09/EMN maahanmuutto ja turvapaikka 2021 FI netti.pdf](https://emn.fi/wp-content/uploads/2022/09/EMN_maahanmuutto_ja_turvapaikka_2021_FI_netti.pdf)

Lappi-Seppälä, T. & Ojala, T. (2022). Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset (5. uudistettu painos). Teoksessa T. Lappi-Seppälä, K. Hakamies, D. Helenius, S. Melander, K. Nuotio, T. Ojala & I. Rautio, Rikosoikeus (s. 569–676). Alma Talent. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/>

Maahanmuuttovirasto. (2022a). Asiakastytyväisyyskysely. Haettu 6.4.2022 osoitteesta <https://link.webpolsurveys.com/s/migri-survey-1-2022>

Maahanmuuttovirasto. (4.3.2022b). Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta. Haettu 15.8.2022 osoitteesta https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/0d251e6a-c9c2-421f-babd-af342e227ff2/fe7672a9-b806-41c7-99c5-268f79310ae7/LAU-SUNTO_20220304134610.PDF

Maahanmuuttovirasto. (2022c). Toimintakertomus 2021. <https://migri.fi/documents/5202425/5915665/Maahanmuuttoviraston+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2021.pdf/efbaea0a-7106-242d-ab64-8a63c5d61738/Maahanmuuttoviraston+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2021.pdf?t=1649153536507>

Maahanmuuttovirasto. (2023a). Maahanmuuttoviraston organisaatiostrategia. Haettu 25.2.2023 osoitteesta <https://migri.fi/documents/5202425/149332808/Maahanmuuttoviraston+strategia.pdf/30bd2bcb-9cc2-5511-5d92-f0e5a1f1f90b/Maahanmuuttoviraston+strategia.pdf?t=1675780446310>

Maahanmuuttovirasto. (2023b). Organisaatio. Haettu 26.4.2023 osoitteesta <https://migri.fi/organisaatio>

Maahanmuuttovirasto. (2023c). Voit kysyä työnteko-oikeudesta sähköpostilla ja ilmaiseksi 24.1.2023 alkaen. Haettu 26.4.2023 osoitteesta <https://migri.fi/-/voit-kysya-tyonteko-oikeudesta-sahkopostilla-ja-ilmaiseksi-24.1.2023-alkaen>

Maahanmuuttovirasto. (2023d). Maahanmuuttoviraston tulossuunnitelma vuodelle 2023 sekä toiminta- ja taloussuunnitelma kaudelle 2024–2027. Haettu 26.4.2023 osoitteesta <https://migri.fi/documents/5202425/5915665/Maahanmuuttoviraston+tulossuunnitelma+vuodelle+2023+sek%C3%A4+toiminta-+ja+taloussuunnitelma+kaudelle+2024%E2%80%932027.pdf/c09a4019-405a-8a19-06ad-a37ab6515961/Maahanmuuttoviraston+tulossuunnitelma+vuodelle+2023+sek%C3%A4+toiminta-+ja+taloussuunnitelma+kaudelle+2024%E2%80%932027.pdf?t=1678963261192>

- Maahanmuuttovirasto. (2023e). Maahanmuuttoviraston tilinpäätös 2022. <https://migri.fi/documents/5202425/5915665/Maahanmuuttoviraston+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2022.pdf/d625adb1-b3c4-19b4-ee71-c838acc4855e/Maahanmuuttoviraston+tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+2022.pdf?t=1678975866000>
- Maahanmuuttovirasto. (2023f). Maahanmuuttoviraston neuvontapalvelu. Haettu 26.4.2023 osoitteesta <https://migri.fi/neuvontapalvelu>
- Maahanmuuttovirasto. (2023g). Työnteko Suomessa. Haettu 22.4.2023 osoitteesta <https://migri.fi/tyonteko-suomessa>
- Maahanmuuttovirasto. (2023h). Päätöstilasto: Oleskelulupa 2021. Haettu 1.5.2023 osoitteesta <https://tilastot.migri.fi/index.html#decisions/21205?start=612&end=623>
- Maahanmuuttovirasto. (2023i). Päätöstilasto: Kansainvälinen suojelu 2021. Haettu 1.5.2023 osoitteesta <https://tilastot.migri.fi/index.html#decisions/23330?start=612&end=623>
- Maahanmuuttovirasto. (2023j). Tieto työnteko-oikeudesta. Haettu 8.5.2023 osoitteesta <https://migri.fi/todistus-tyonteko-oikeudesta>
- Mäenpää, O. (2020). Julkisuusperiaate (4. uud. painos). Alma Talent.
- Mäenpää, O. (2021). Hallintolaki & hyvän hallinnon takeet (6. uudistettu painos). Edita.
- Määttä, T. (2012). Näkökulmia oikeuteen ja oikeustieteeseen. Teoksessa T. Määttä (toim.), Oikeudellisen ajattelun perusteita: Oikeustieteiden pääsykokekirja 2012 (s. 7–30). Itä-Suomen yliopisto. https://erepo.uef.fi/bitstream/handle/123456789/10545/urn_isbn_978-952-61-0766-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Määttä, T. (2018). Näkökulmia oikeuteen ja oikeustieteeseen. Teoksessa T. Määttä (toim.), oikeudellisen ajattelun perusteita (s. 7–35). Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja no. 30. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-2853-5>
- Määttä, T. & Paso, M. (2022). Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.
- Ojasalo, K, Moilanen, T. & Ritalahti, J. (2014). Kehittämistyön menetelmät: Uudenlaista osaamista liiketoimintaan (3., uudistettu painos). Sanoma Pro.
- OKV 3210/10/2021. Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijalle myöntämä työnteko-oikeustodistus. https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/107303577/julkaistu_ratkaisu_maahanmuuttoviraston_menettely_OKV_3210_10_2021.pdf/4d217baa-81ae-ce58-e06e-5b25e9a63f29/julkaistu_ratkaisu_maahanmuuttoviraston_menettely_OKV_3210_10_2021.pdf?t=1670479794726

- Palander, J. (2018). Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä. Teoksessa J. Palander (toim.), Ulkomaalaisoikeus (s. 1–38). Alma Talent. <https://verkkokirjalyhyly.almatalent.fi/>
- Pellonpää, M. (2011). Henkilökohtainen koskemattomuus: PL 7 § (2. uudistettu painos). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P Viljanen, Perusoikeudet (s. 281–302). WSOYpro.
- PeVL 7/2019. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 18/2019. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_7+2019.pdf
- Poliisilaki 872/2011. Finlex. Haettu 11.4.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110872>
- Rantaeskola, S. (2021). Asianomistajan yksityisyyden suoja rikosprosessissa. Alma Talent. <https://verkkokirjalyhyly.almatalent.fi/>
- Rikoslaki 1889/39. Finlex. Haettu 28.4.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001>
- Ronkainen, S., Pehkonen, L., Lindblom-Ylänne, S. & Paavilainen, E. (2013). Tutkimuksen voimasanat (1–2 painos). Sanoma Pro.
- Saldaña, J. (2011). Fundamentals of Qualitative Research: Understanding Qualitative Research. Oxford University Press. <https://ebookcentral.proquest.com/>
- Saraviita, I. (2011). Suomen perustuslaki (2. uudistettu painos). Alma Talent. <https://verkkokirjalyhyly.almatalent.fi/>
- Seale, C., Giampietro, G., Gubrium, J. F. & Silverman, D. (2007). Introduction: Inside Qualitative Research (paperback edition). Teoksessa C. Seale, G. Gopo, J. F. Gubrium & D. Silverman, Qualitative Research Practice (s. 1–12). Sage Publications.
- Simons, H. (2009). Case study research in practice. Sage Publications. <https://ebookcentral.proquest.com/>
- Suomen perustuslaki 731/1999. Finlex. Haettu 28.4.2023 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Surakka, J. (5.4.2019). Apulaisoikeusasiamies otti kantaa viranhaltijan menettelyyn lastensuojeluasiassa: Salassapidettävän tiedon luovutus ja asianosaisaseman selvittäminen. Edilex. Haettu 19.4.2023 osoitteesta <https://www.edilex.fi/>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (uudistettu laitos). Tammi.
- Ulkomaalaislaki 301/2004. Finlex. Haettu 28.4.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

Valtioneuvosto. (9.2.2021). Julkisuuslaki ajantasaistetaan. Haettu 16.5.2022 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/julkisuuslaki-ajantasaistetaan>

Valtioneuvosto. (2023). Säädosvalmistelu: Julkisuuslain ajantasaistaminen. Haettu 3.4.2023 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM083:00/2020>

Viitala, R. & Jylhä, E. (2019). Johtaminen: Keskeiset käsitteet, teoriat ja trendit. Edita. <https://www.ellibslibrary.com/>

Viljanen, V-P. (2011). Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä (2. uudistettu painos). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V-P Viljanen, Perusoikeudet (s. 833–849). WSOYpro.

Voutilainen, T. & Kurvinen, E. (2020). Asiakirjajulkisuus ulkomaalaisasioissa: Ulkomaalaisten tietojen salassapitosäntely ja siitä poikkeaminen. Teoksessa E. Kurvinen, M. Muukkonen & T. Voutilainen, Selvittämisvelvollisuus ja tiedonhankinta ulkomaalaisasioissa (s. 106–115). Itä-Suomen yliopisto. <http://urn.fi/urn:nbn:fi:uef-20201419>

Väätäinen, U. (2018). Ennakollinen oikeusturva ulkomaalaisasioissa. Teoksessa H. Kallio, T. Kotkas & J. Palander (toim.), Ulkomaalaisoikeus (s. 39–120). Alma Talent. <https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/>