

**ASIA**

Suurlähetystön menettely viisumihakemusten käsittelyssä

KANTELU

Kantelija on arvostellut 12.6.2015 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelukirjoituksessaan Suomen Bangkokin-suurlähetystön menettelyä. Kantelija arvostelee lähetystä siitä, että lähetystö on palauttanut keväällä 2013 jätetyt viisumihakemukset usean viikon viiveellä ilman, että viisumihakemuksiin annettiin päätöksiä. Kantelija arvostelee lähetystä myös marjayrityskohtaisiin suosituskuihin perustuvasta viisumikäytännöstä ja yritysten epätasapuolisesta kohtelusta.

Lisäksi kantelija on arvostellut 5.11.2015 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelukirjoituksessaan ulkoasiainministeriötä siitä, että ministeriö ei ole vastannut ajoissa kantelijan esittämiin kysymyksiin.

SELVITYS

Ulkoasiainministeriö on antanut 11.9.2015 selvityksen kantelun johdosta.

VASTINE

Kantelija on antanut 27.11.2015 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Tapahtumakuvaus

Metsämarjojen poimijat tulevat Suomeen elintarvikeyritysten kutsumina viisumilla. Suomen Bangkokin-suurlähetystö käsittelee Thaimaassa haettavat viisumit ja tekee niitä koskevat päätökset. Ulkoasiainministeriön ja Suomen Bangkokin-suurlähetystön verkkosivuilla julkaistiin alkuvuodesta 2013 ohjeistus metsämarjanpoimintaan thaimaalaisia poimijoita kutsuville yrityksille.

Yritykset toimittivat suurlähetystölle ohjeistuksessa tarkoitettut ennakkoselvitykset 8.2.2013 mennessä. Suurlähetystö antoi viisumihakemusten määriä koskevat suositukset yrityksille 5.3.2013 mennessä. Vuonna 2013 suositusmääriä kasvatettiin noin viidellä prosentilla edelliseen vuoteen verrattuna.

Kantelun ja saadun selvityksen perusteella kantelija jätti ennakkoselvityksen suurlähetystölle 8.2.2013. Suurlähetystö ilmoitti sähköpostiviestillä 5.3.2013 kantelijalle, että suurlähetystön suositus kantelijan yritykselle kaudelle 2013 on 105 marjanpoimijaa. Kantelija ilmoitti suurlähetystölle sähköpostiviestillä 6.3.2013 kutsuvansa 210 marjanpoimijaa.

Kantelijan yhtiö toimitti suosituksen mukaiset 105 marjanpoimijoiden hakemusta edustustoon 2.5.2013. Samana päivänä lähetetyllä sähköpostiviestillä suurlähetystö ilmoitti kantelijalle, että loput 105 hakemusta voi jättää 23.5.2013.

Kantelija vahvisti 8.5.2013 suurlähetystölle jättävänsä suosituksen yli menevät 105 hakemusta. Ulkoasiainministeriön mukaan suurlähetystö lähetti kantelijalle vastauksen 8.5.2013 varmistukseen siitä, että kantelija oli täysin tietoinen suosituksiin perustuvasta järjestelmästä. Vastauksessa suurlähetystö painotti muun muassa sitä seikkaa, että suurlähetystön resurssit käsitellä suositusten ylittäviä hakemuksia olivat hyvin rajalliset ja ylimääräisiä hakemuksia voitaisiin alkaa käsitellä vasta sitten, kun kaikki suositusten mukaiset hakemukset oli ensin käsitelty ja ratkaistu. Ulkoasiainministeriön mukaan kantelijaa muistutettiin myös kausityöntekoa koskevasta ohjeistuksesta ja siitä, että ylimääräisiä kuluja ei saa veloittaa marjanpoimijoilta, ja että kutsujayritys vastaa kokonaisvaltaisesti kutsumistaan marjanpoimijoista.

Kantelija jätti edustustoon 23.5.2013 viisumihakemukset kutsumiensa 105 marjanpoimijan osalta aiempien 105 viisumihakemuksen lisäksi. Suurlähetystö lähetti kantelijayrityksen Suomen osoitteeseen 26.6.2013 kirjeen, jossa se ilmoitti resurssipulaan viitaten, ettei ylimääräisiä 105 hakemusta voida käsitellä määräaikaan mennessä.

Ulkoasiainministeriön selvityksen mukaan suurlähetystö konsultoi ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikköä todettuaan resurssien puutteellisuuden ja sen, ettei kantelijan yli suositusten kutsumien 105 poimijan hakemuksia pystytä käsittelemään ennen kuin marjanpoimintakausi on jo pitkällä. Ulkoasiainministeriön mukaan suurlähetystö ei voinut varmistua, että kantelijayhtiö pystyisi vastaamaan velvoitteistaan näin suurta, huomattavasti suosituksen ylittävää poimijamäärää kohtaan.

Koska viisumikäsittelymaksua ei viisumisäännösten mukaan palauteta, jos viisumi evätään, suurlähetystö päätyi siihen, ettei yli suosituksen jätettyihin viisumihakemuksiin poikkeuksellisesti tehty päätöksiä. Näin voitiin varmistua siitä, että viisumihakijoiden maksama 2400 bahtin eli noin 60 euron viisumimaksu voitiin palauttaa hakijoille. Ulkoasiainministeriön mukaan syynä viisumihakemusten palauttamiselle olivat inhimilliset ja humanitääriset syyt. Toinen vaihtoehto olisi ollut tehdä viisumien epäämispäätökset, koska viisuminhakijoiden oleskelun edellytyksistä ja riittävän toimeentulon ansaintamahdollisuuksista ei voitu varmistua. Kantelijaa kehoitettiin palauttamaan välityspalkkiot, jos poimijat olivat sellaisiin sitoutuneet.

Kantelijan mukaan kantelijan kutsumille marjanpoimijoille, joiden viisumihakemukset suurlähetystö palautti, oli tuossa vaiheessa aiheutunut kuluja muun muassa lentolippujen hankkimisesta. Lentolippuja ei ollut enää mahdollista perua ja viisuminhakijat menettivät lentolipuista maksamansa rahat.

Säännökset

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Ulkomaalaislain 79 §:n mukaan oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa on ulkomaalaisella, joka tulee marjojen, hedelmien, erikoiskasvien, juuresten tai vihannesten poimintaan tai korjuuseen taikka turkistarhatyöhön enintään kolmeksi kuukaudeksi (4 kohta).

Yhteisön viisumisäännösten laatimisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (jäljempänä viisumisäännöstö) 4 ja 6 artiklojen perusteella viisumihakemuksen käsittelee ja ratkaisee toimivaltainen konsulaatti.

Viisumisäännösten 16 artiklan mukaan hakijan on maksettava 60 euron viisumimaksu (1 kohta). Viisumimaksuja voidaan yksittäistapauksessa alentaa tai ne voidaan jättää perimättä muun muassa humanitäärisistä syistä (6 kohta). Viisumimaksua ei palauteta lukuun ottamatta tapauksia, joissa konsulaatti ei ole toimivaltainen tai tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty (7 kohta).

Viisumisäännösten 19 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaisen konsulaatin on otettava hakemus tutkittavaksi, jos artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen edellytykset tutkittavaksi ottamiselle täyttyvät.

Viisumisäännösten 21 artiklan mukaan yhtenäistä viisumia koskevaa hakemusta tutkittaessa on varmistettava, täyttääkö hakija Schengenin rajasäännösten mukaiset maahantulon edellytykset (1 kohta). Konsulaatin on hakijan maahantulon edellytyksiä tarkistaessaan tarkistettava muun muassa hakijan esittämät tiedot suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja olosuhteista; onko hänellä toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtö- tai asuinmaahan paluu, tai kykeneekö hän hankkimaan laillisesti tällaiset varat (3 kohdan b alakohta).

Viisumisäännöstön 23 artiklan mukaan hakemusta koskeva päätös on tehtävä 15 kalenteripäivän kuluessa päivästä, jona 19 artiklan mukaisesti tutkittavaksi otettu hakemus on jätetty (1 kohta). Tätä määräaika voidaan yksittäisissä tapauksissa jatkaa 30 päivään, erityisesti jos hakemusta on tarpeen tarkastella lähemmin tai kun on kyse edustuksesta ja edustetun jäsenvaltion viranomaisia kuullaan (2 kohta). Jos erityistapauksissa tarvitaan muita asiakirjoja, tätä määräaika voidaan poikkeuksellisesti jatkaa 60 päivään (3 kohta). Ellei hakemusta ole peruutettu, on päätettävä yhtenäisen tai alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämisestä tai viisumin epäämisestä tai hakemuksen käsittelyn keskeyttämisestä ja sen siirtämisestä edustetun jäsenvaltion asianomaisille viranomaisille (4 kohta).

Viisumisäännöstön 32 artiklassa säädetään viisumin epäämisperusteista. Viisumi evätään artiklan 1 kohdan mukaan muun muassa, jos hakija ei esitä todisteita riittävästä varoista oleskelukustannusten kattamiseen ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtö- tai asuinmaahan paluu, tai että hän kykenee hankkimaan laillisesti nämä varat. Epäämispäätös ja sen perusteena olevat syyt on ilmoitettava hakijalle (2 kohta). Hakijalla on oikeus hakea muu-
tosta viisumihakemuksen epäämispäätökseen (3 kohta).

Ohjeistus

Suomen Bangkokin-suurlähetystö julkaisee vuosittain kausityöntekoa koskevat ohjeet omilla ja ulkoasiainministeriön verkkosivuilla. Ohjeistuksen laatimiseen osallistuvat sekä ulkoasiainministeriö että suurlähetystö. Kutsujayritysten näkemyksiä kuullaan syksyisin ministeriön järjestämässä tilaisuudessa. Ohjeeseen on kirjattu marjanpoimijoita kutsuville yrityksille toimintaohjeet, perusvaatimukset ja suuren hakemusmäärän hallintaan liittyvät määräajat.

Vuonna 2013 sovelletun ohjeen mukaisesti kutsujayrityksen oli oltava elintarvikealalla toimiva ja vakavarainen yritys. Yrityksen tuli kattaa poimijan matkasta, majoituksesta ja työvälineistä koituvat kustannukset siten, ettei poimija jää Suomessa työskentelyn jälkeen tappiolle. Ministeriö suositteli Elintarviketeollisuusliiton toimintaperiaatteiden noudattamista marjanpoimijoita kutsuville yrityksille.

Perusedellytyksistä ohjeessa todetaan seuraavaa. Viisumisäännöstön mukaisesti on varmistettava, että viisumilla saapuvan henkilön taloudellinen asema on turvattu ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu. Jos viisumihakijan oma varallisuus ei riitä takaamaan näitä edellytyksiä, voidaan ottaa huomioon henkilön mahdollisuudet hankkia oleskelunsa aikana lisää varoja. Suomessa toimivan, kutsuvan yrityksen taloudellisen aseman vakauteen sisältyy muun muassa lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen.

Ohjeistuksen mukaan viisumiharkinnassa otetaan aina huomioon laittoman maahantulon, Schengen-alueelle muuton, luvattoman työnteon ja ihmiskaupan estäminen sekä kausityöhön tulevien henkilöiden hyväksikäytön estäminen hakutilanteessa tai työskentelyn aikana. Kutsujien yksilöityä selvitystä tuloista ja menoista arvioidaan Schengen-säännöstön mukaisten toimeentuloedellytysten mukaisesti. Ohjeistuksessa todetaan, että nykytilanteessa osa poimijoista on velkaantunut, mikä altistaa ihmiskauppaan liittyville ilmiöille. Poimijoille on pyrittävä varmistamaan tehtyä työtä vastaavat poimintatulot vähintään 30 euroa/päivä kulujen vähentämisen jälkeen. Asia huomioidaan kutsujayritysten ennako- ja jälkiselvityksiä tutkittaessa.

Viisumisäännöstön mukaan viisumin myöntämisen perusedellytyksiä ovat muun muassa pa-luumatkalippu, matkustajavakuutus/tapaturmavakuutus vähintään 30 000 euroa ja riittävät ra-havarat maahan saavuttaessa sekä/tai riittävien varojen laillinen ansaitseminen maassa oleske-lun aikana.

Ennakkoselvityksestä ohjeistuksessa todetaan, että edustusto voi pyytää alalla toimivaa, velvol-lisuutensa hoitavaa ja elintarvikealalla toimivaa yritystä esittämään edustustolle etukäteen ar-vion siitä, miten monta poimijaa kutsuja aikoo asemamaasta rekrytoida ja milloin poimijat työskentelisivät Suomessa, jotta maahantulolupien käsittely saadaan sujumaan joutuisasti. Li-säksi voidaan pyytää selvitys viisuminhakijalle tarjottavista palveluista ja palveluista perittävis-tä maksuista. Näitä ovat majoituspaikkaan liittyvät vaatimukset, ruokailu, kuljetukset keräys-paikoilla, välineiden vuokraus, tulkki ja muut tukipalvelut, rekrytointi- ja viisuminhankinta se-kä koordinaattorikulut, työhön opastuksen ja terveydenhoidon järjestäminen.

Kyseinen viisuminhakemuksen käsittelyä helpottava selvitys annetaan määräaikaan mennessä. Edustuston on ennakkoselvityksiä tutkiessaan kiinnitettävä erityistä huomiota aiempien ennak-ko- ja jälkiselvitysten ristiriitoihin ja huomioitava ne viisumiharkinnassaan.

Luonnonmarjojen poimintaan hakevien on esitettävä marjanostajayrityksen kutsu ja ostositou-mus. Kutsujan on allekirjoitettava vakuutus, että poimijalle on selvitetty Suomen olosuhteet ja ansiotaso. Selvityksen pitää sisältää myös tieto siitä, miten ongelmatilanteissa toimitaan ja mi-hin otetaan yhteyttä.

Määräajoista ohjeistuksessa todetaan, että jos edustusto ei muuta määritä, edustusto pyytää kut-suvilta yrityksiltä ennakkoselvitykset 8.2.2013 mennessä. Määräaikaan mennessä toimitettujen ennakkoselvitysten perusteella edustusto antaa yrityksille omat huomionsa 5.3.2013 mennessä. Huomiot sisältävät muun muassa viisumihakemusten jättöön ja käsittelyyn liittyviä tietoja ku-ten aikataulutuksen.

Yritysten on sesongin päättyessä toimitettava edustustoille yksilöidyt tiedot kausityöntekijöi-den toteutuneesta tulotasosta.

Arviointia

Suomen Bangkokin suurlähetystön menettely viisumihakemusten käsittelyssä

Ulkoasiainministeriö toteaa selvityksessään, että yritykset antavat edustustolle ennakkoselvi-tyksen, jossa ne ilmoittavat arvionsa siitä, kuinka monta marjanpoimijaa ne aikovat kutsua tu-levana marjakautena sekä antavat muut selvitykset viisumihakemusten käsittelemisen tausta-tiedoksi edustustolle. Ohjeiden mukaisesti jätettyjen ennakkoselvitysten perusteella suurlähe-tystö vahvistaa vuosittain poimijoita kutsuille yrityksille minkä määrän viisumeita se arvioi voivansa käsitellä ennen poimintakauden alkua. Suositus tarkoittaa, että edustusto sitoutuu kä-sittelemään ilmoittamansa määrän viisumihakemuksia.

Ulkoasiainministeriön mukaan ohjeen tarkoituksena on välttää tilanteet, joissa kausityöntekijä jää ilman nettotuloja hyvästä työskentelystä huolimatta. Lisäksi ennakkoselvitysten avulla edustusto voi viisumihakemuksia käsitellessään tarkastaa viisuminhakijoiden maahantulon edellytykset ja tehdä viisumisäännöstön 21 artiklan mukaisen riskiarvioinnin. Konsulaatin on tätä tarkastusta ja arviointia tehdessään tarkistettava 21 artiklan 3 kohdan mukaisesti muun mu-

assa viisuminhakijan esittämät tiedot suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja olosuhteista, onko hakijalla toimeentuloon tarvittavat varat (30 euroa/vuorokausi) ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtö- ja asuinmaahan paluu, tai kykeneekö hän hankkimaan tällaiset varat. Koska kausityötä varten viisumia hakevien oleskelun tarkoitus on marjanpoiminta, ja poimijoilla on oltava toimeentuloon tarvittavat varat tai mahdollisuus tällaisten varojen hankkimiseen laillisin keinoin, tulee edustuston selvittää myös marjanpoimijat kutsuvan yrityksen edellytykset kutsua marjapoimijoita ja hoitaa heihin kohdistuvat velvollisuutensa.

Suositusmäärien käyttöä puoltaa ministeriön mukaan myös se, että Thaimaan viranomaiset asettavat rajoituksia kausityöhön Suomeen lähtevien thaimaalaisten määrälle. Thaimaan viranomaisten näkemyksen mukaan suurlähetystön tulee kontrolloida poimijoiden määrää, jotta poimijoita ei lähtisi liikaa satonäkymiin verrattuna. Koska Thaimaan viranomaiset rajoittavat omien kansalaistensa kausityöhön lähtemistä, on katsottu, että jakamalla kunakin vuonna lähettämään oikeutettu poimijoiden joukko heitä kutsuvien yritysten kesken, varmistettaisiin myös marjanpoimijoita kutsuville yrityksille tasapuolinen kohtelu.

Vähemmistövaltuutettu katsoi suosituksessaan (VVT/2009/271), että thaimaalaisten marjanpoimijoiden tilanteeseen liittyy haavoittuvaa asemaa. Valtuutetun tietoon oli tullut epäkohtia niin ulkomaisten marjanpoimijoiden värväämisessä, työskentelyssä ja majoituksessa kuin palaamisessa takaisin kotimaahansa. Ensimmäinen ongelma liittyy jo rekrytointivaiheeseen, ja siinä usein tapahtuvaan velkaantumiseen. Vähemmistövaltuutettu katsoi, että poimijoiden velkaantumisen välttäminen toteutuisi esimerkiksi niin, että ulkoministeriö myöntäisi viisumeja ainoastaan sellaisten suomalaisten yritysten kutsumia marjanpoimijoita varten, joiden viisuminkäsittely- ja matkakulut kutsujayritys maksaa. Yritys voisi pidättää nämä kulut marjanpoimijoiden ansioista, mutta kuluja ei tulisi periä marjanpoimijalta, mikäli hän ei onnistu marjanpoiminnalla kattamaan yrityksen kuluja. Marjanpoimijat ovat vähemmistövaltuutetun mukaan käytännössä varsin pitkälle riippuvaisia kutsujayrityksestä. Vähemmistövaltuutettu piti välttämättömänä selkeyttää ja tiukentaa marjanpoimintaan liittyviä viisuminannon edellytyksiä ja määrittää tarkemmin kutsujayritysten vastuuta ja viisuminantoon liittyviä ehtoja sekä parantaa marjanpoimijoihin liittyvää ohjeistusta ja valvontaa.

Kausityöntekoa koskevassa ohjeistuksessa on ulkoasiainministeriön mukaan otettu huomioon Vähemmistövaltuutetun antama suositus. Sittemmin vuonna 2014 on solmittu aiesopimus työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoasiainministeriön ja tiettyjen kutsuvien vastuuyritysten kesken viisumivelvollisten maiden kansalaisten metsämarjanpoimintaan liittyvistä toimintatavoista. Vähemmistövaltuutetun suosituksessa esille nostamaa viisumi- ja matkakulujen maksamista yritysten toimesta ohjeistuksessa tai aiesopimuksessa ei ole käsitelty tai suositeltu.

Nyt esillä olevassa kanteluasiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että kantelijan yritys oli ilmoittanut suurlähetystölle kutsuvansa 210 marjanpoimijaa kaudelle 2013. Suurlähetystö puolestaan suositteli, että kantelijan yritys kutsuisi 105 marjanpoimijaa. Kantelija oli toimittanut suosituksen mukaiset 105 marjanpoimijoiden hakemusta edustustoon 2.5.2013 ja suurlähetystö oli ilmoittanut kantelijalle, että kantelija voi jättää loput 105 hakemusta 23.5.2013. Suurlähetystö ilmoitti kuitenkin 26.6.2013 kantelijalle resurssipulaan viitaten, ettei ylimääräisiä 105 hakemusta voida käsitellä määräaikaan mennessä. Suurlähetystö palautti kyseiset viisumihakemukset hakijoille, jotta viisuminkäsittelymaksut voitiin palauttaa heille.

Nyt kyseessä olevassa asiassa on ollut kyse 105 viisumihakemuksen käsittelemättä jättämisestä. Kyseiset 105 viisumihakemusta ovat ylittäneet suurlähetystön kantelijan yritykselle suositaman viisumimäärän ja ne on jätetty kokonaan käsittelemättä. Kuitenkin on todettava, että viisumisäännösten mukaan toimivaltaisen konsulaatin tehtävänä on tarkastaa sille saapuneet viisumihakemukset ja ottaa ne edellytysten täytyessä käsiteltäväksi. Näin ei ole nyt esillä olevassa asiassa tapahtunut. Kantelijalle viisumihakemusten käsittelemättä jättämistä on perusteltu suurlähetystön resurssipulalla. Resurssien puuttumiseen ovat ulkoasiainministeriön selvityksen perusteella vaikuttaneet henkilöstön vuosilomat ja sairastuminen.

Viisumihakemusten käsittely ja päätösten antaminen hakemuksiin on suurlähetystön lakisääteinen tehtävä. Olen päätöksissäni katsonut, että viranomaisten ja virkamiesten tehtävänä on hoitaa niille kuuluvat lakisääteiset tehtävät eikä tehtäviä voi laiminlyödä sen vuoksi, että resurssit eivät ole riittävät. Ylimpänä laillisuusvalvojana tehtäväni on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Näiden velvollisuuksien toteuttamiseen on oltava riittävät resurssit (ks. esimerkiksi päätös OKV/4/50/2013). Ulkoasiainministeriön selvityksestä ilmenee, että marjanpoimijoiden saapuminen Suomeen ja siten myös viisumihakemusten jättäminen ja käsitteleminen tapahtuvat suhteellisen lyhyellä aikavälillä loppukevään ja alkukesän aikana. Näin ollen marjanpoimijoiden viisumien käsittelyn ajankohta ja resurssien tarve ovat olleet suurlähetystön ja ulkoasiainministeriön tiedossa.

Viisumihakemuksiin annettavien päätösten tekeminen kuuluu toimivaltaisen viranomaisen harkintavaltaan. Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan viranomaistoiminnan laillisuusvalvojana ei kuulu arvioida sitä, olisiko suurlähetystön tullut tehdä nyt kyseessä oleviin viisumihakemuksiin myönteiset taikka kielteiset päätökset. Suurlähetystön menettelyn osalta totean kuitenkin, että viisumisäännöstö sisältää säännökset viisumihakemuksen käsittelylle säädetyssä, pääsääntöisesti 15 vuorokauden, määräajassa. Suurlähetystö on päättänyt palauttaa viisumihakemukset niitä hakeneille vasta yli kuukauden kuluttua hakemusten jättämisestä. Viisumihakijan oikeusturvan takeena on kielteistä päätöstä koskeva valitusmahdollisuus, mitä käsittelemättä jätettyjen hakemusten osalta ei ole. Totean, että suurlähetystö on toiminut vastoin viisumisäännöstöä jättäessään kokonaan käsittelemättä kantelussa tarkoitetut viisumihakemukset.

Suurlähetystön noudattaman suosituskäytännön osalta totean vielä seuraavaa. Edellä on esitetty useita lähetystön suosituskäytäntöä puoltavia seikkoja. Näitä ovat ennen kaikkea marjanpoimijoiden aseman turvaaminen siten, että poimijamääriä rajoitetaan riittävien ansaintamahdollisuuksien turvaamiseksi. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella suosituskäytäntöön näyttäisi liittyvän myös ongelmallisia piirteitä suositusmäärien perustelemisen ja marjayritysten liiketoimintaedellytysten tasapuolisuuden ja keskinäisen kilpailun osalta. Vaikka ministeriön mukaan kutsuttavien marjanpoimijoiden määrä perustuu yhtenäisiin arviointikriteereihin, joita ministeriön mukaan sovelletaan samoin kaikkiin kutsujayrityksiin, lähetystö ei esitä perusteluja yrityskohtaisille suositusmäärille. Tässä tapauksessa kantelijan yritys on halunnut merkittävästi kasvattaa poimijamääriään pystyäkseen kilpailemaan suurempien marjayritysten kanssa. Kantelijan yritys on antanut lähetystölle muun muassa marjanpoimijoiden majoitusta, kulkuneuvoja ja ruokailua koskevat ennakkoselvitykset, joiden perusteella se on katsonut voivansa ottaa vastaan 210 marjanpoimijaa. Käytettävissäni olevan aineiston perusteella ei ilmene, että lähetystö olisi perustellut kantelijalle, mistä syystä se on suosittanut kantelijan yritykselle tämän esittämän 210 marjanpoimijan sijasta 105 marjanpoimijaa. Oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä ulkoministeriö on todennut, että lähetystö ei voinut varmistua siitä, että yritys suoriutuisi velvoitteistaan näin suurta poimijamäärää kohtaan.

Hallintolain 45 § edellyttää, että päätökset on perusteltava siten, että perusteluissa ilmoitetaan muun muassa mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset (HE 72/2002 vp). Päätösten perusteleminen ja päätöksenteon avoimuus kuuluu hyvään hallintoon myös EU-säännöksiä sovellettaessa. Vaikka lähetystön yrityksille suosittamisessa marjanpoimijoiden viisumimäärissä ei ole kyse viranomaisen päätöksestä, suositusmäärillä on saadun selvityksen perusteella suuri tosiasiallinen merkitys viisumiharkinnassa ja viisumien käsittelyssä. Yritykset lähtökohtaisesti noudattavat lähetystön suosituksia marjanpoimijoiden määristä. Suositusmäärän ylittävät viisumihakemukset on ainakin tässä tapauksessa jätetty kokonaan käsittelemättä. Katson, että hyvään hallintoon kuuluu perustella avoimesti, mitkä seikat ovat johtaneet siihen, että lähetystö suosittaa yritykselle tämän toivomasta määrästä selvästi poikkeavaa viisumien määrää. Perusteluilla on merkitystä paitsi oikeusturvan, myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta.

Ulkoasiainministeriön menettely tiedusteluun vastaamisessa

Kantelija on lähettänyt 20.10.2015 ja 26.10.2015 ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiosaston virkamiehelle sähköpostiviestit, joissa hän pyytää vastauksia esittämiinsä kysymyksiin 30.10.2015 mennessä liittyen marjanpoimijoiden viisumien käsittelyyn Bangkokin suurlähetystössä vuonna 2013. Kantelija on toistanut pyyntönsä 2.11.2015 lähettämässään sähköpostiviestissä. Ulkoasiainministeriö on vastannut kantelijan viestiin 19.11.2015. Kantelija katsoo, että ulkoasiainministeriö on vastannut sähköpostiviesteihin myöhässä eikä ole antanut vastauksia kantelijan esittämiin kysymyksiin.

Hyvään hallintoon kuuluu perustuslain 21 §:n sekä hallintolain 7 ja 8 §:n perusteella, että viranomainen vastaa sille osoitettuihin asiallisiin ja riittävän yksityisiin kysymyksiin ja tiedusteluihin kysymyksessä olevasta asiasta riippuen asianmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Itse vastauksen sisältö riippuu kuitenkin tapauskohtaisesti kunkin kirjoituksen ominaispiirteistä. Vastauksen on todettu voivan rajoittua esimerkiksi siitä informoimiseen, että kirjoitus ei ole antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin (ks. esim. päätökseni 21.1.2014 dnro OKV/1626/1/2012).

Ulkoasiainministeriö on vastauksessaan todennut muun ohella, että ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikkö on yhdessä Bangkokin suurlähetystön kanssa antanut kantelussa tarkoitettussa asiassa yksityiskohtaiset lausunnot oikeuskanslerille ja valtiokonttorille sekä toimittanut niille kaikki pyydetyt ja tarvittavat taustaselvitykset. Ulkoasiainministeriö toteaa vastauksessa myös, että asian ollessa vireillä passi- ja viisumiyksikkö sekä Suomen Bangkokin suurlähetystö odottavat asiassa annettavia päätöksiä ja asiaa käsittelevien viranomaisten mahdollisia lisäselvityspyyntöjä.

Mainitun hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Kantelijan viesteissään esittämissä kysymyksissä ei ole kyse lainkohdassa tarkoitettusta asiointia viranomaisessa koskevasta neuvontatilanteesta.

Minulla ei ole aihetta epäillä ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikön menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan antaessaan kantelijan viesteihin edellä mainitun sisältöisen vastauksen. Katson myös, että viesteihin vastaaminen ei ole viipynyt kohtuuttomasti.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän Suomen Bangkokin-suurlähetystön huomiota vastaisen varalle velvollisuuteen käsitellä viisumihakemukset säädettyssä määräajassa ja noudattaa käsittelyssä hyvän hallinnon periaatteita. Lisäksi kiinnitän suurlähetystön ja ulkoasiainministeriön huomiota edellä Arviointi -kohdassa esittämiini näkemyksiin lakisääteisten tehtävien hoitamisen riittävästä resurssoinnista.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi