



Ulkoministeriö

Viisumi- ja oleskelulupalveluiden keskeyttäminen koronapandemian aikana Suomen edustustoissa

ASIA

Oikeuskanslerinvirastoon on 14.8.2020 lukien saapunut kanteluita, jotka koskevat sitä, ettei viisumi- ja oleskelulupalveluja ole ollut saatavissa koronaviruspandemian aikana. Kantelut koskevat erityisesti tilanteita, jossa on kysymys suomalaisten seurustelukumppaneista tai perheenjäsenistä.

Näiden tilanteiden taustalla näyttää olevan ulkoministeriön 19.3.2020 tiedotteesta ilmenevä linjaus, päätös tai ohjeistus, jonka mukaan koronavirusepidemian takia ”Suomi keskeyttää muiden Schengen-maiden tavoin tavanomaisen viisumihakemusten vastaanoton Suomen edustustoissa välittömästi 19. maaliskuuta alkaen toistaiseksi. Edustustoilla on harkintavalta vastaanottaa ja käsitellä yksittäisiä viisumihakemuksia poikkeustapauksissa esim. Suomen kansalaisen perheenjäsenten hakemuksia. Nyt käsittelyssä oleviin viisumihakemuksiin liittyvät passit palautetaan, eikä hakemuksia käsitellä. Tämä ei koske Venäjää, jossa kaikki jo vastaanotetut hakemukset käsitellään. Käsittelymaksuja ei palauteta. Myös oleskelulupahakemusten vastaanotto keskeytetään välittömästi. Jo vastaanotetut oleskelulupahakemukset vireytetään ja toimitetaan edelleen Migriin käsiteltäväksi, mikäli hakija on ehtinyt tunnistautua edustustossa. Oleskelulupahakemuksiin liittyvät tunnistamiset ja haastattelut keskeytetään myös toistaiseksi. Poikkeusjärjestelyn lopettamisesta ilmoitetaan myöhemmin. Edustustot tiedottavat tarkemmin mahdollisista maakohtaisista järjestelyistä.”

Eräässä kantelussa on tuotu esiin tilanne Jamaikalla, jossa Suomella ei ole edustustoa., Suomeen tulevia viisumihakemuksia käsittelee normaalisti Saksan edustusto. Se on kuitenkin il-

moittanut, ettei se myönnä viisumeita muualle kuin Saksaan, ennen kuin se saa Suomelta valtuudet ja ohjeet viisumihakemusten käsittelyyn. Lukuisista yhteydenotoista huolimatta ulkoministeriö ei ole suostunut ohjeistamaan Saksan edustustoa, vaikka se olisi kantelijan käsityksen mukaan valmis myöntämään viisumeja Suomeen ohjeet saatuaan.

Toisessa kantelussa on tuotu esiin tilanne, jossa kantelija ei ole lokakuuhun mennessä saanut perhesiteeseen perustuvaan oleskelulupaan liittyvää haastattelu-aikaa Ankaran-suurlähetystöön ja kertoo odottaneensa. neljä kuukautta.

Kolmannessa kantelussa on tuotu esiin Suomen Ankaran-edustuston menettely, jossa on arvosteltu sitä, ettei Suomen kansalaisen puolison oleskelulupahakemuksen käsittelyä voida toteuttaa tunnistautumisen osalta kohtuullisessa ajassa koronaviruspandemian tilanteessa. Kantelija kertoo, että oleskelulupahakemus on jätetty sähköiseen käsittelyyn joulukuussa 2019 mutta käsittely ei etene ennen henkilökohtaista tunnistautumiskäyntiä. Oleskelulupahakemusta ja siihen liittyvää henkilökohtaisella käynnillä tapahtuvaa tunnistautumista ei ole kuitenkaan saanut Turkissa käsittelyyn kantelijan kertoman mukaan sitten maaliskuun 2020. Kantelijan on pyytänyt edustustoa käyttämään sillä olevaa harkintavaltaa, mutta edustusto on kantelijan mukaan vedonnut turvallisuussyihin.

Koska kanteluissa näyttää olevan kysymys viime kädessä ulkoministeriön linjaukseen perustuvasta tilanteista, olen päättänyt ottaa ohjeistuksen lainmukaisuuden valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuna omana aloitteena käsiteltäväksi.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluu muun muassa suomalaisten etujen ja oikeuksien valvominen, konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla. Ulkomaalaislain ja ulkomaalaislaissa tarkoitetun viisumisäännösten nojalla viisumi- ja oleskelulupahakemuksiin liittyvät tehtävät kuuluvat muun muassa edustustojen tehtäviin. Käsittely on voitu ohjata myös ulkoiselle palveluntarjoajalle tai toiselle Schengen-valtiolle. Ulkoasiainhallintolain 2 §:n nojalla edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu ulkoministeriölle.

Pyysin ulkoministeriötä antamaan selvityksensä siitä, millä oikeudellisilla perusteilla ja missä määrin viisumi- ja oleskelulupa-asioihin liittyvien lakisääteisten tehtävien hoitaminen on edustustoissa keskeytetty sekä siitä, onko ja missä määrin toimintaa saatu käynnistettyä uudelleen. Selvityksessä on tässä yhteydessä kiinnitettävä huomiota yhtäältä Suomen omien edustustojen toimintaan sekä toisaalta niihin valtioihin, joissa viisumeihin ja/tai oleskelulupiin liittyviä tehtäviä on ulkoistettu palveluntarjoajalle tai niitä hoitaa toisen Schengen-valtion edustusto. Selvitykseen oli sisällyttävä asiasta annetut ohjeet ja muut viisumi- ja oleskelulupalveluihin mahdollisesti liittyvät asiakirjat, jotka vaikuttavat viisumi- ja oleskelulupalvelujen toimintaan ja saatavuuteen.

SELVITYS

Ulkoministeriö on antanut selvityspyynnön johdosta lausunnon.

RATKAISU

Keskeiset säännökset

Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perustuslaki 19 § momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa on tarvittava määrä ministeriöitä. Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Ulkoasiainhallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu ulkoasiainministeriölle.

Ulkomaalaislain 17 §:n, sellaisena kuin se oli laissa 266/2011, mukaan

Yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö) annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009, jäljempänä viisumisäännöstö, sovelletaan hallintolain sijasta

1) viisumihakemuksen jättämiseen;

- 2) edustuston toimivallan tutkimiseen;
- 3) hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen;
- 4) hakemuksen käsittelyyn;
- 5) hakemuksen käsittelyn keskeyttämiseen;
- 6) hakemuksen siirtämiseen edustetun Schengen-valtion viranomaisille;
- 7) viisumin myöntämiseen;
- 8) viisumin epäämiseen;
- 9) viisumin jatkamiseen;
- 10) viisumin mitätöintiin;
- 11) viisumin kumoamiseen;
- 12) päätöksentekomenettelyyn;
- 13) päätöksen perusteluun;
- 14) päätöksen sisältöön;
- 15) päätöksestä ilmoittamiseen.

Yhteisön viisumisäännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) 4 artiklan 1 kohdan mukaan konsulaatit käsittelevät hakemukset ja tekevät niiden johdosta päätökset.

Viisumisäännöstön 37 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot vastaavat konsulaattiansa viisumipalveluiden järjestämisestä.

Ulkomaalaislain 69 §:n 1 momentin mukaan Suomen edustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla olevalta henkilöltä ja tarkistaa, että hakemus on oikein täytetty ja että se sisältää tarvittavat asiakirjat ja tiedot.

Ulkomaalaislain 69 b §:n mukaan ulkoasiainministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan sopia Suomen edustustolle kuuluvien oleskelulupatehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle.

Jos tehtävien antaminen toisen Schengen-valtion edustustolle ei ole mahdollista, ulkoasiainministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan sopia tehtävien antamisesta 28 §:ssä tarkoitetun ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä.

Arviointi

Ulkoministeriön lausunnosta ilmenevät seuraavat arvioinnin kannalta keskeiset seikat:

Koronapandemiasta ja paikallisesti eri maiden haastavasta koronatilanteesta johtuvista syistä edustustot eivät ole voineet tarjota maahantulopalveluita hakijoille normaalisti 19.3.2020 alkaen, jolloin ulkoministeriö päätti keskeyttää muiden Schengen-maiden tavoin tavanomaisten viisumi- ja oleskelulupahakemusten vastaanoton ja käsittelyn kaikissa maailmalla toimivissa Suomen edustustoissa toistaiseksi.

Ulkoministeriön linjauksen mukaan viisumipalvelujen normaali vastaanotto keskeytettiin edellä mainitusta ajankohdasta lukien eräin poikkeuksin muiden Schengen-maiden linjaa vastaavasti. Suomi keskeytti hakemusten normaalin vastaanoton viimeisenä. Palveluja ei kuitenkaan keskeytetty kokonaan, vaan edustustoja ohjattiin ottamaan vastaan poikkeusryhmiin kuuluvia hakemuksia tapauskohtaisen harkinnan perusteella huomioiden paikalliset olosuhteet.

Linjauksen taustalla oli Euroopan komission 18.3.2020 julkaisema suositusasiakirja, joka koskee viisumihakemusten käsittelyä pandemian aikana. Suosituksen mukaan rajoituksia sovellettaisiin kaikkeen muuhun kuin välttämättömään matkustamiseen kolmansista maista EU-alueelle. Suosituksessa pyydettiin erikseen huomioimaan ne henkilöt, jotka pakottavista perheistä matkustavat EU-alueelle. Suositus oli komission mukaan jatkoa komission 16.3.2020 julkaisemalle tiedonannolle¹, jossa muun muassa todetaan, että epidemian nopean leviämisen vuoksi on välttämätöntä, että EU ja jäsenvaltiot ryhtyvät kiireellisiin, välittömiin ja yhtenäisiin toimiin, joilla paitsi suojellaan EU:n väestön terveyttä, myös estetään viruksen leviäminen EU:sta muihin maihin...” ja että ”väliaikainen matkustusrajoitus voi olla tehokas vain, jos Schengen-valtiot päättävät siitä ja panevat sen täytäntöön kaikkien ulkorajaosuuksien osalta samanaikaisesti ja yhdenmukaisella tavalla”.

¹ KOM(2020) 115 lopullinen

Suomen osalta haasteellista on kansallisen D-viisumin puuttuminen ainoana Schengen-maana, mikä heijastuu erityisryhmiä koskeviin linjauksiin. D-viisumin puuttuessa Suomen ei ole mahdollista myöntää alueellisesti rajoitettua maahantulolupaa Suomeen.

Lausunnossa todetaan viisumiedustamistilanteiden osalta, että pandemian vuoksi Suomen ja muiden Schengen-maiden väliset kahdenväliset viisumisedustamissopimuksen ovat olleet 19.3.2020 keskeytyneenä. Tämän vuoksi erityisenä haasteena on ollut poikkeusryhmiin, kuten perhesuhteeseen ja vakiintuneeseen parisuhteeseen, kuuluvien viisumihakemusten käsittely maissa, joissa Suomella ei ole edustustoa tai joissa toinen Schengen-maa edustaa Suomea. Sopimusten keskeytymisestä lähtien Suomi on tehnyt poikkeusryhmiin kuuluvien yksittäisten tapauksien osalta ad hoc –edustamispyyntöjä nootitse Suomea edustavalle maalle. Suomen tulkinta vakiintuneesta parisuhteesta on poikkeuksellisen laaja, tällaista vastaavan laajuista tulkintaa ei ulkoministeriön tietojen mukaan sovelleta yhdessäkään toisessa Schengen-maassa. Suomea edustavalla maalla ei ole velvollisuutta ottaa vastaan viisumihakemusta em. sopimusten ollessa keskeytettynä. Edustava maa käsittelee ja ratkaisee itsenäisesti viisumihakemusta koskevan päätöksen. Tämä käytännössä johtaa siihen, ettei kaikissa tapauksissa Suomen ad hoc –perusteisesti esittämiä hakemuksia oteta käsittelyyn.

Suomi on ainoana maana ollut aloitteellinen yrittäessään löytää yhteinen ratkaisu vakiintuneisiin parisuhteisiin liittyvien viisumiedustamista koskevien ongelmien ratkaisemiksi. Muut jäsenvaltiot eivät tunnista tätä ongelmaa vastaavassa laajuudessa, joten yhteistä linjaa ei ole toistaiseksi löydetty.

Oleskelulupahakemusten vastaanotto keskeytettiin niin ikään 19.3.2020 muiden Schengen-valtioiden tavoin toistaiseksi. Ulkoministeriö ohjeisti edustustoja vireyttämään ei viemään UMA-järjestelmään jo vastaanotetut paperihakemukset tai Enter Finland –järjestelmään tehdyn sähköiset oleskelulupahakemukset, jos tunnistauminen oli tehty viimeistään 18.3.2020. Vastaanotto voitiin käynnistää 16.6.2020 lukien ulkoministeriön linjauksen mukaisesti. Linjauksen mukaan ”Suomen edustustojen tilanteet oleskelulupatoiminnan osalta vaihtelevat alueittain” ja ”oleskelulupatoiminnan käynnistämisen ajankohtaan vaikuttavat esimerkiksi terveys- ja turvallisuusnäkökohdat, aluekohtaiset karanteeni- ja muut turvallisuusmääräykset sekä pandemian vaikutukset edustustojen henkilöresursseihin”.

Ulkoministeriöllä on ankara työsuojeluelvoite työnantajana yleisvaarallisen tartuntataudin estämiseksi. Työsuojeluelvoite korostuu erityisesti edustustojen asiakaspalvelutehtävissä, joiden osalta henkilökohtainen asiointi on välttämätöntä edustustoissa ja ulkoisella palveluntarjoajalla.

Viisumi- ja oleskelulupahakemuksia ei ole pystytty käsittelemään normaalisti paikallisviranomaisten määräyksistä tai rajoituksista tai asiakkaiden ja henkilöstön terveyden turvaamiseksi.

Eri taseisia ja erilaisia ongelmia on raportoitu muiden ohella New Delhistä, Ankarasta, Abujasta, Addis Abebasta Algerista, Manilasta ja Pristinasta.

Lausunnosta ja sen liitteestä ilmenee, että keskeyttäminen on tapahtunut ulkoministeriöstä edustustoihin lähetettyinä linjauksina 18.3.2020 lukien, samoin kuin palvelujen asteittainen uudelleen käynnistäminen.

Totean asian johdosta seuraavaa:

Keväällä 2020 koronapandemian alettua perustuslakivaliokunta katsoi, että myös terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia ([PeVM 2/2020 vp](#), s. 4-5, [PeVM 3/2020 vp](#), s. 3). Nämä terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn liittyvät linjaukset perustuslakivaliokunta teki 18.3.2020 eli käsiteltäessä valmiuslain eräiden toimivaltuuksien käyttöönottoa. Oikeus elämään ja terveyteen on näin ollut korostetusti esillä esimerkiksi liikkumisvapauden vaikuttavien toimenpiteiden aikana.

Muissa yhteyksissä ylin laillisuusvalvoja on todennut, että Suomen lainsäädännössä ei ollut valmistauduttu koronapandemian aikaiseen tilanteeseen (ks. esim. oikeuskanslerin [kertomus](#) 2020 s. 16 ja eduskunnan oikeusasiamiehen [kertomus](#) 2020, s. 32). Tämä on asettanut viranomaiset monilla eri hallinnonaloilla haastavaan tilanteeseen. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on pitänyt vanhusten hoivakoteihin kohdistuneita vierailukieltoja koskevaa ohjeistusta hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena, todeten kuitenkin, että ”annettujen selvitysten ja lausuntojen perusteella vanhusten ympärivuorokautisessa hoidossa käytössä olleiden rajoitusten voidaan arvioida olennaisesti vähentäneen koronavirusepidemiasta aiheutuneita vakavia terveydellisiä haittoja ja kuolemantapauksia. Tältä osin arvioin, että annettulla ohjauksella ja kentällä tehdyllä työllä on saavutettu se, mitä tavoiteltiin.” (ks. [EOAK 3232/2020](#), s. 28-29) Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan [KHO:2021:1](#) todennut kunnan vammaispalvelupäällikön asettaman vammaispalvelujen asumisyksiköitä koskevan vierailukielon lainvastaiseksi. Päätöstä oli perusteltu tartuntatautilain 17 §:llä ja siinä oli viitattu muun ohella sosiaali- ja terveysministeriön koronavirustartuntojen torjumiseksi antamiin ohjeisiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi muun ohella, että tartuntatautilain 17 §:ssä ei ollut säädetty toimivaltaista ryhtyä toimenpiteisiin, joilla rajoitettiin perusoikeuksia. Vammaisten asumisyksikköä koskevaa vierailukieltoa ei ollut voitu antaa pykälässä tarkoitettuna hoitoon liittyvien infektioiden

torjuntatoimenpiteenä. Näin ollen vammaispalvelupäällikön päätöksellä ei ollut voitu asettaa vierailukieltoa. KHO:n päätöksessä viitattiin mm. edellä mainittuun apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun.

Vastaava havainto tilanteen vaikeudesta koskee nähdäkseni myös viisumi- ja oleskelulupalveluja. Varsinkin pandemian alkuvaiheessa puutteellinen tieto koronaviruksesta ja sen aiheuttaman taudin vakavuudesta oli omiaan vaikeuttamaan arviointia sen suhteen, millaiset toimenpiteet voidaan katsoa välttämättömiksi ja oikeasuhtaisiksi pandemian torjunnassa.

Totean ensinnäkin, että ulkoministeriön lausunnosta ei ilmene, että viisumi- ja oleskelulupalvelujen keskeyttämistä harkittaessa olisi tarkasteltu asiaa oikeudelliselta kannalta ainakaan riittävällä tavalla. Lausunnossa ei mainita yhtään säännöstä olkoonkin, että lausunnossa todetaan viisumi- ja oleskelulupalvelujen olevan edustustojen lakisääteisiä tehtäviä ja viitattu työsuojelulainsäädäntöön. Lausunto ei sisällä analyysia siitä, miten edellä oikeusohjeita koskevassa jaksossa mainitut säännökset, jotka ainakin ovat käsitykseni mukaan relevantteja, on otettu palvelujen keskeyttämistä koskevassa päätöksenteossa huomioon.

Voidaan pitää ymmärrettävänä, että varsinkin pandemian alkuvaiheessa keväällä 2020 viranomaiset eivät ole pystyneet välittömästi tekemään kattavaa arviota tällaisen keskeyttämisen oikeudellisesti kestävästä vaihtoehdoista. Ulkoministeriön lausunnosta syntyy kuitenkin vaikutelma siitä, että esimerkiksi lainsäädäntötoimia ei ole missään vaiheessa edes harkittu, vaan on katsottu voitavan toimia pelkästään ministeriön linjausten ja ohjeistusten perusteella, vaikka viisumi- ja oleskelulupahakemuksiin liittyvät tehtävät edustustoissa ovat lakisääteisiä tehtäviä.

Toisin on toimittu lukuisilla muilla hallinnonaloilla, joilla ryhdyttiin valmistelemaan muutoksia lainsäädäntöön koronapandemian johdosta. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön toimialalla annettiin hallituksen esitys liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön COVID-19-epidemiasta johtuvien poikkeusolojen vuoksi tehtäviksi väliaikaisiksi muutoksiksi², joilla pyrittiin ottamaan huomioon mm. erilaisia määräaikoja joustavoittamalla koronapandemiasta aiheutuneet olosuhdemuutokset mm. viranomaistoiminnassa. Vuoden 2020 valtiopäiville hallitus antoi eduskunnalle 254 hallituksen esitystä. Niistä 99 liittyi asiasanoituksen perusteella suoraan covid-19-epidemiaan.

Yhtäältä viisumipalvelujen ja toisaalta oleskelulupalvelujen sääntely on siinä mielessä toisistaan poikkeavaa, että viisumeihin liittyvät kysymyksiä koskee pääosin unionin asetus eli viisumisäännöstö, joka on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä toisin kuin oleskelulupia koskeva

² [Ks. HE 62/2020 vp](#)

sääntely, olkoonkin, että kansallisten säännösten taustalla on monin osin niin ikään unionin oikeus, esimerkiksi direktiivi 2004/38/EY EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella³.

Ulkoministeriö on tuonut lausunnossaan esiin, että viisumeiden osalta palvelujen keskeyttämisen taustalla oli lausunnon liitteenä oleva komission suositussasiakirja⁴, jossa todetaan muun ohella, että monet jäsenvaltiot ovat päättäneet (opted) keskeyttää ei-välttämätöntä matkustamista koskevien viisumihakemusten käsittelyn, useissa tapauksissa määrittelemättömäksi ajanjaksoksi. Tällaiset toimet (initiatives) vastaavat (match) jatkuvasti kehittyviä matkustusrajoituksia. Komission mukaan huolimatta väliaikaisesta palvelujen sulkemisesta jäsenvaltioiden konsulaattien tulisi pysyä avoinna ja hyväksyä kirjeessä lueteltujen ryhmien hakemuksia. Saatekirjeessä todetaan, että asiakirja ei ole sitova (compulsory), mutta komissio vetoaa jäsenvaltioihin, jotta ne pyrkisivät harmonisoimaan käytäntöjään ja tiedotustaan yleisölle paikallisen Schengen-yhteistyön kautta.

Totean, että sinänsä ymmärrettävää on, että ulkoministeriö on katsonut aiheelliseksi pyrkiä toteuttamaan komission suositussasiakirjaa. Nähdäkseni ei ole, varsinkaan päätöksenteon ajankohtana maaliskuussa 2020, syytä kyseenalaistaa sitä rajoitusten taustalla ollutta lähtökohtaa, että väliaikainen matkustusrajoitus voi olla tehokas vain, jos Schengen-valtiot päättävät siitä ja panevat sen täytäntöön kaikkien ulkorajaosuuksien osalta samanaikaisesti ja yhdenmukaisella tavalla. Suosituksesta voitaneen päätellä, että komission, joka valvoo Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 17 artiklan mukaisesti unionin oikeuden soveltamista, mielestä nyt puheena olevien jäsenvaltioiden päätökset toimintojen, ainakin viisumipalvelujen, väliaikainen keskeyttäminen ei-välttämättömäksi katsotun matkustamisen osalta eivät ole olleet unionin oikeuden vastaisia.

Vastaavansuuntaisesti komissio on myös 16.3.2020 Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle antamassaan tiedonannossa "Covid-19: EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskeva matkustusrajoitus"⁵ todennut muun ohella seuraavaa: "Tilapäinen rajoitus, joka koskee muuta kuin välttämätöntä matkustamista kolmansista maista EU+-alueelle, edellyttää EU:n tasolla koordinoitua päätöstä, joka tehdään yhteisymmärryksessä Schengenin säännöstöön osallistuvien valtioiden kanssa. Tällä tiedonannolla komissio kehottaa Eurooppa-neuvostoa toimimaan, jotta Schengen-valtioiden valtion- tai hallitusten päämiehet hyväksyvät viipymättä yhdessä Schengenin säännöstöön osallistuvien valtioiden

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta

⁴ Guidelines on 'minimum service' for processing visa applications from specific categories of visa applicants during the COVID-19 emergency period, 18.3.2020, HOME/C5/AMS/2020

⁵ [COM\(2020\) 115 final](#).

valtion- tai hallitusten päämiesten kanssa välittömästi voimaan tulevan päätöksen kolmansista maista EU+-alueelle suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevan matkustusrajoituksen soveltamisesta Schengen-alueen kaikilla ulkorajaosuuksilla”. Tiedonannossa määritellään se, keihin matkustusrajoitusta ei tule soveltaa, kuten EU-kansalaiset, Schengen-valtioiden kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä sekä henkilökategoriat, joihin kuuluvien matkustamista pidetään välttämättömänä. Eurooppa-neuvosto on puolestaan 17.3.2020 päätelmisensä todennut, että koronaviruksen maailmanlaajuisen leviämisen rajoittamiseksi päätettiin vahvistaa (reinforce) ulkorajoja soveltamalla koordinoitua väliaikaista ei-välttämättömän matkustamisen rajoitusta 30 päiväksi komission ehdottamalla tavalla⁶.

Kysymys on kuitenkin siitä, miten tällainen linjaus Suomen perustuslain, erityisesti perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn hallinnon lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteen, edellyttämällä tavalla voidaan toteuttaa. Lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lakisidonnaisuuden periaate edellyttää, että hallintotehtävän hoitamisessa noudatetaan tarkoin sitä koskevaa lainsäädäntöä. Voimassa oleva lainsäädäntö, jota on keskeisiltä osilta kuvattu edellä jaksossa keskeiset säännökset, edellytti sitä, että edustustot hoitavat niille Suomen lainsäädännössä ja unionin lainsäädännössä annetut tehtävät. Oikeuskansleri on lausunnossaan 11.9.2003 (dnro [OKV/22/20/01](#)) todennut, että ”ministeriön tehtävät ovat sen toimialaan kuuluvista konkreettisista asiakokonaisuuksista ja asioista huolehtimista. Viranomaisen toimialaa ja tehtäviä koskevat säännökset ensinnäkin asiallisesti rajaavat viranomaisen toimintamahdollisuuksia ja velvollisuuksia. Toisaalta niiden perusteella viranomaiselle syntyy yleinen toimintavelvoite ja vastuu viranomaisen tehtäviksi säädettyjen asioiden hoitamisesta.” Sama päätelmä koskee myös muita viranomaisia kuin ministeriöitä, tässä tapauksessa edustustoja. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että ”valiokunnan mielestä on selvää, että lakiin perustuvaa toimivaltaa käytetään sen käytölle säädettyjen edellytysten täytyessä” ([PeVL 7/2021 vp](#), s. 4). Yhtä selvää mielestäni on, ettei viranomainen voi päättää jättää hoitamatta laissa säädettyjä tehtäviään pelkästään omien linjausten eikä muidenkaan oikeudellisesti sitomattomien suositusten, kuten komission suuntaviivojen, perusteella.

Totean tässä yhteydessä, että matkustusrajoitukset Schengenin ulkopuolisista valtioista toteutettiin sisäministeriön esittelystä valtioneuvoston yleisistunnon rajavartiolain säännöksiin, joita tosin on pidettävä suppeina ja tulkinnanvaraisina, perustuvilla päätöksillä eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta, ei esimerkiksi sisäministeriön ”linjauksilla”⁷. Näihin lukeutuvien päätösten taustalla ovat olleet mm. komission suuntaviivat⁸.

⁶ Asian esittelijän käännös, englanninkielinen teksti kuuluu seuraavasti: To limit the spread of the virus globally, we agreed to reinforce our external borders by applying a coordinated temporary restriction of non-essential travel to the EU for a period of 30 days, based on the approach proposed by the Commission.

⁷ Rajavartiolain säännösten suppeudesta ja tulkinnanvaraisuudesta, ks. ratkaisuni [OKV/61/10/2020](#), erit. s. 33.

⁸ Kts. esim. valtioneuvoston yleisistunnon päätös 7.5.2020, perustelumuistio, s. 3.

Voin yhtyä ulkoministeriön lausunnossa esitettyyn siltä osin, kuin sen mukaan palveluiden keskeyttäminen on johtunut edustustojen sijaintivaltioiden laeista ja viranomaisten päätöksistä. On selvää, ettei edustustoissa voida menetellä paikallisen lainsäädännön ja viranomaispäätösten vastaisesti. Diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen ([SopS 4/1970](#)) 41 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikkien erioikeuksia ja vapauksia nauttivien henkilöiden tulee noudattaa vastaanottajavaltion lakeja ja määräyksiä, sikäli kuin nämä eivät ole ristiriidassa heidän erioikeuksiensa ja vapauksiensa kanssa. Lausunnosta ei kuitenkaan ilmene, että tämä olisi ollut syy kaikkien edustustojen palvelujen keskeyttämiselle.

Sen sijaan en voi yhtyä siihen, mitä ulkoministeriö on todennut työsuojeluvälvoitteistaan. Työsuojeluvälvoitteet ovat kaikilla työnantajilla, eikä koronapandemian aikana ole muutoin katsottu voitavan niiden perusteella keskeyttää laajamittaisesti viranomaistoimintojen, kuten esimerkiksi poliisin tehtävien, hoitamista. Myös eduskunnan oikeusasiamies on yksittäistä viisumiasiaa koskevassa ratkaisussaan (EOAK/7800/2020) todennut, että ”vallinneessa pandemiatilanteessa asiakaskontakteihin on liittynyt tartuntariski, jonka välttämiseen ulkoministeriöllä ja suurlähetystöllä on ollut tietty vastuu palvelun tarjoajana ja työnantajana. Pidän sinänsä selvänä, että terveysturvallisen asiakaspalvelun järjestäminen on ollut haasteellista. Selvityksestä ei kuitenkaan ilmene, minkälaisia ponnisteluja suurlähetystön asiakaspalvelun terveysturvalliseksi järjestämiseksi oli tehty. Tämän vuoksi en ole täysin vakuuttunut siitä, etteikö esimerkiksi yksittäisten viisumiasiakkaiden vastaanottamista olisi ollut mahdollista järjestää terveysturvallisesti”. Myöskään ulkoministeriön tässä asiassa antamaan lausuntoon ei sisälly tällaista tietoa, joskin lausunnon liitteenä olevassa 21.12.2020 ulkoministeriön tiedotteessa kerrotaan, että terveysturvallinen asiointi on järjestetty siten, että henkilökohtainen asiointi tapahtuu pääsääntöisesti ajanvarauksella, odotustilassa voi olla vain yksi asiakas kerrallaan ja asiakkaiden välillä asiakastila tuuletetaan ja desinfioidaan.

Arviotani ei muuta toiseksi se, ettei ulkomaalaisella ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 52 ja [PeVL 23/1998 vp](#) s. 2). Perustuslain 9 §:n 4 momentin lailla säättämisen vaatimuksesta ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa ” voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelämisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan” (HE 309/1993 vp, s. 52). Myöskään tältä osin se, että edustustojen viisumi- ja oleskelulupalpalvelut keskeytettiin ulkoministeriön linjausten ja ohjeistusten perusteella, ei ole ollut perustuslain vaatimusten mukaista.

Myönteisenä pidän kuitenkin sitä, että edustustojen nyt puheena olevia palveluja on ryhdytty käynnistämään kesäkuusta 2020 lukien, samoin kuin edistetty viisumiedustamiseen liittyneiden ongelmien ratkaisua.

Katson, että minulla ei ole aihetta ryhtyä tutkimaan yksittäisten edustustojen ja niiden virkamiesten toimintaa, koska saadusta lausunnosta ilmenee, että toimet ovat perustuneet ulkoministeriön ohjaukseen. Perustuslain 68 §:n mukaan ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta, ja tämä kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan ([HE 1/1998 vp](#), s. 119).

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni käsityksen menettelyyn liittyvistä puutteista ulkoministeriön tietoon.

Esitän, että ulkoministeriössä aloitetaan huolellinen lainsäädännön muutosten valmistelu sellaisten tilanteiden huomioimiseksi, joissa joudutaan supistamaan edustustojen lakisääteistä toimintaa taikka keskeyttämään se.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Luikku