

17.9.2021

EOAK/7800/2020

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jari Pirjola

VIISUMIHAKEMUSTEN VASTAANOTON KESKEYTTÄMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli ulkoministeriötä siitä, että se keskeytti viisumihakemusten vastaanoton Intiassa 19.3.2020 alkaen toistaiseksi. Kantelija kirjoitti, että 19.3.2020-27.11.2020 hänen puolisonsa ja lastensa isä ei ole pystynyt hakemaan viisumia Suomeen. Kantelijan puoliso on intialainen ja hän asuu Intiassa, Goalla. Kantelija kertoo, että hän on ollut yhteydessä Suomen suurlähetystöön Intiassa ja myöhemmin Suomen ulkoministeriöön.

Kantelijan mielestä "Ulkoministeriö rikkoo lapsen oikeuksia tavata vanhempansa ja samoin se rikkoo valtioneuvoston päätöstä saada viisumi perhesyistä. Viisumeita ei käytännössä edelleenkään voi hakea. Lapsella on oikeus tavata molempia vanhempia. Minulla ja puolisolllani on yhteensä neljä lasta (2006, 2009, 2015, 2018), parisuhde on kestänyt vuodesta 2005 asti. Jos tämä parisuhde ei ole vakiintunut, niin mikä sitten on?"

Kantelija kertoo 22.12.2020 päivätyssä lisäkirjeessään tapahtumien kulusta vielä seuraavaa: "Soitin eilen 21.12.2020 Suomen Suurlähetystöön Intiaan, Delhiin. Virkailija sanoi minulle, että Suomeen olisi voinut hakea viisumia jo 1.10.2020 lähtien perhesyistä. Tätä tietoa en ollut saanut mistään, koska Ulkoministeriö pyysi seuraamaan edustustojen ja ulkoministeriön sivuja. - - Meille on annettu täysin väärää tietoa tässä asiassa. Vielä tälläkin hetkellä Suomen Suurlähetystön Intian nettisivuilla lukee sama teksti, kuin aiemmin. Eli viisumihakemusten vastaanotto on edelleen keskeytetty."

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin ulkoministeriön selvitys. Ministeriön 25.1.2021 päivätyssä selvityksessä todetaan muun muassa seuraavaa.

Kantelijan mukaan ulkoministeriö rikkoo lapsen oikeuksia tavata vanhempansa ja samoin se rikkoo valtioneuvoston päätöstä saada viisumi perhesyistä.

Ulkoministeriö toteaa, että maailmanlaajuisesta vakavasta COVID-19 pandemiasta ja paikallisesti eri maiden haastavasta koronatilanteesta johtuvista syistä edustustot eivät ole voineet tarjota maahantulolupapalveluita hakijoille normaalisti 19.3.2020 alkaen, jolloin ulkoministeriö päätti keskeyttää muiden Schengen-maiden tavoin tavanomaisen viisumi- ja oleskelulupahakemusten vastaanoton ja käsittelyn kaikissa maailmalla toimivissa Suomen edustustoissa toistaiseksi.

Ulkoministeriö on huomionnut sille kuuluvan työnantajan työsuojeluvuorituksen arvioidessaan eri puolilla maailmaa työskentelevien edustustojen henkilöstön mahdollisuuksia toimia turvallisesti maahantulolupahakemusten vastaanottamisen yhteydessä tapahtuvassa asiakaspalvelutehtävässä COVID-19 pandemian aikana.

Edustustot ovat avanneet ja laajentaneet maahantulolupapalvelujaan rajoitetusti COVID-19 paikallisen pandemiatilanteen salliessa. Edustustojen asiakaspalvelu ei pysty korvaamaan ulkoisen palveluntarjoajan normaalia palveluvolyymia. Samanaikainen ulkoisen palveluntarjoajan toiminnan väliaikainen keskeytyminen ja edustustojen asiakaspalvelutilojen epäsopivuus pandemiatilanteessa toimimiseen sekä samoin tässä tilanteessa ahtaus ovat olennaisesti vaikuttaneet siihen, että asiakkaita on voitu vastaanottaa ja palvella vain vähäisiä määriä. Aikaisempien asiakasmäärien vastaanottaminen ei ole ollut mahdollista vaarantamatta asiakkaiden ja henkilökuntamme turvallisuutta.

Ulkoministeriö on pyytänyt kantelun johdosta selvitystä Suomen New Delhin suurlähetystöltä. Edustustolta 21.12.2020 saadussa vastauksessa todetaan kantelun johdosta seuraavaa:

New Delhin edustusto toteaa, sekä maailmanlaajuisesta vakavasta COVID-19 pandemiasta sekä Intian paikallisesta haastavasta koronatilanteesta johtuvista syistä edustusto ei ole voinut tarjota maahantulolupapalveluita hakijoille normaalisti 19.3.2020 alkaen, jolloin ulkoministeriö päätti keskeyttää kaikkien Suomen maailmalla toimivien edustustojen viisumihakemusten vastaanoton toistaiseksi.

Suomen suurlähetystössä New Delhissä ei ole voitu käsitellä maahantulolupahakemuksia 9.3.- 31.8.2020 välisenä aikana johtuen mm. Intian paikallisviranomaisten määräyksistä ja rajoituksista asiakkaiden ja henkilöstön terveyden turvaamiseksi. 19.3.2020 alkaen Intiassa on ollut useita paikallisviranomaisten määräämiä eripituisia "lockdown" ajanjaksoja, jolloin Intiassa on rajoitettu henkilöiden liikkumista joko koko maan laajuisesti tai alueellisesti. Pisimmillään koko maata koskeva 5 viikon "lockdown" ulkonaliikkumiskieltoinen päättyi toukokuun lopussa.

Näihin Intian paikallisviranomaisten erilaisiin rajoituksiin sisältyvät esimerkiksi mahdolliset vastaanottoaikoihin ja henkilömääriin vaikuttavat järjestelyt, liikkumisrajoitukset maan ulko- ja sisärajoilla, lähikontaktirajoitukset sekä muut erilaiset rajoitukset. Intia on ollut pitkään yksi niistä maailman maista, jossa koronavirustartuntoja on todettu useita kymmeniä tuhansia päivittäin.

New Delhin edustuston toimialueeseen kuuluvat Intian lisäksi myös Afganistan, Bangladesh, Bhutan sekä Sri Lanka, joten valtavan suuren toimialueen johdosta New Delhin edustuston maahantulohakemusten määrä on kolmanneksi suurin Venäjän ja Kiinan edustustojen jälkeen.

New Delhin edustustossa työskentelevien virkailijoiden keskuudessa on omakohtaista kokemusta koronavirustartunnoista, jonka vuoksi henkilöstö on joutunut ajoittain tekemään etätöitä kotoa käsin sekä Suomen että Intian viranomaisten ohjeiden mukaisessa omaehtoisessa karanteenissa, jotta mahdollisilta uusilta sairautapauksilta vältyttäisiin. Kun otetaan huomioon, että Intian terveydenhuolto ei ole länsimaista tasoa, eikä sairaaloista löydy tarpeeksi tehohoitoa New Delhin väestömäärään nähden mahdollisille tehohoitoa ja hengityskoneita tarvitseville korona potilaille, ei edustusto voi ottaa ylimääräisiä riskejä maahantulolupahakemusten käsittelyyn kuuluvan pakollisen asiakaspalvelukontaktien johdosta, ei hakijoiden eikä virkailijoiden terveyden suhteen.

Edustustot ovat avanneet ja laajentaneet maahantulolupapalvelujaan rajoitetusti COVID-19 pandemiatilanteen sen salliessa. Intiassa edelleen jatkuvasta vakavasta koronaepidemiasta huolimatta New Delhin edustusto on voinut rajoitetusti aloittaa maahantulolupahakemusten käsittelyn hyvin säännellyissä olosuhteissa 1.9.2020 alkaen ja maahantulolupahakemusten vastaanottamista laajennettiin 9.11.2020 alkaen yhteistyössä ulkoisen palveluntarjoajan VFS Globalin kanssa.

Viisumeiden osalta hakemuksia otetaan vastaan vain tietyistä rajoitetuista kategorioista (ml. perheperusteiset viisumihakemukset). Mahdollisesta viisumihakemuksen jättämisaikataulusta tulee hakijan sopia aina erikseen suurlähetystön kanssa. Koronaepidemiasta johtuvista syistä myös VFS:n New Delhin viisumikeskus on toistaiseksi auki rajoitetusti vain parina päivänä viikossa pääsääntöisesti klo 10 - 14 välillä.

Edustusto ja VFS pyrkivät purkamaan edustuston puolen vuoden kiinniolon aikana syntyneitä yli 1200 oleskelulupahakemuksen jonoa siten, että ensisijaisesti vapaita aikoja tarjotaan haavoittuvassa asemassa oleville alaikäisille lapsille, jotka oleskelevat joko Intiassa tai Afganistanissa ilman vanhempia ja/tai huoltajia, sen jälkeen aikoja pyritään antamaan niille hakijoille, joille oli varattu asiakaspalveluaika keväällä 2020, mutta joiden ajanvaraus jouduttiin peruuttamaan COVID-19 epidemian johdosta.

VFS:n viisumikeskus on yhteydessä suoraan hakijoihin sähköpostilla tai puhelimitse ja pyrkii sopimaan hakijoiden kanssa uuden ajan hakijan tunnistamista ja biometriikan jättämistä varten. Viisumihakemuksia otetaan käsittelyyn pääsääntöisesti tietyistä rajoitetuista ryhmistä lähinnä Suomen Rajan kolmansien maiden matkustajien maahantuloa koskevan ohjeen rajoitusluokka 2 kuuluvilta hakijaryhmiltä EU:n viisumisäännöstöä noudattaen.

Suuresta toimialueesta sekä New Delhin edustuston maahantulolupapalveluiden edelleen rajoitetun toiminnan johdosta edustusto vastaa edustuston avoinna ollessa satoihin asiakastiedusteluihin joka viikko. Marraskuussa 2020 edustusto on vastannut 874 maahantuloasioita koskevaan tiedusteluun, joista suurin osa on tullut edustuston NDE visa -sähköpostilaatikkoon. Edustuston maahantuloitiimissä luetaan ja vastataan kaikkiin sähköpostissa tuleviin tiedusteluihin henkilökohtaisesti, sillä edustustolla ei ole käytössään mitään automaattivastausta.

Edustuston NDE viisumisähköpostilaatikosta ei löytynyt kantelijan tai hänen puolisonsa lähettämiä sähköposteja kantelussa liitteenä olleen 30.7.2020 lähetetyn sähköpostin jälkeen. Kuitenkin New Delhin edustuston maahantuloitiimi on ollut pääsääntöisesti töissä heinäkuusta lähtien ja vastannut kaikkiin edustustoon lähetettyihin viesteihin henkilökohtaisesti.

Kantelijan yhteydenotoista ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikköön

Kantelija on ollut sähköpostitse yhteydessä ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikköön kantelussa mainitun 30.7.2020 yhteydenoton lisäksi ainakin 24.8.2020. Ulkoministeriön samana päivänä lähetetyssä vastauksessa kantelijalle on kerrottu, että poikkeusryhmän viisumihakemuksia otetaan vastaan edustustoissa COVID-19 pandemiatilanteen salliessa. Lisäksi kantelijalle on kerrottu, että ”valitettavasti Suomella on edustustoja (mm. New Delhissä), joissa asiakaspalvelua ei tällä hetkellä ole mahdollista avata eikä tällä hetkellä ole tiedossa, milloin asiakaspalvelu voidaan jälleen aloittaa. Tilanteen muutoksista tiedotetaan ulkoministeriön ja edustuston verkkosivuilla. Lisätietojen saamiseksi voitte olla yhteydessä edustustoon.” Lisäksi ulkoministeriön vastauksessa on viitattu ulkoministeriön 17.8.2020 päivättyyn uutiseen. Ulkoministeriö toteaa, että ministeriöön lähetettyihin sähköpostitiedusteluihin vastataan henkilökohtaisesti, sillä ministeriölläkään ei ole käytössään automaattivastausta.

Ulkoministeriön linjauksesta

Ulkoministeriön linjauksen mukaan viisumihakemusten tavanomainen vastaanotto keskeytettiin 19.3.2020 alkaen eräin poikkeuksin. Tämä on vastannut muiden Schengen-valtioiden toimintalinjaa. Suomi keskeytti viisumihakemusten tavanomaisen vastaanoton Schengen-maista viimeisenä.

Viisumipalveluja ei keskeytetty kokonaan, vaan edustustoja ohjattiin ottamaan vastaan poikkeusryhmiin kuuluvia viisumihakemuksia tapauskohtaisen harkintansa perusteella huomioiden paikalliset olosuhteet.

Linjauksen taustalla on Euroopan unionin komission 18.3.2020 julkaisema suositusasiakirja koskien viisumihakemusten käsittelyä COVID-19 pandemian aikana. Komission suosituksen mukaan rajoituksia sovellettaisiin kaikkeen muuhun kuin välttämättömään matkustamiseen kolmansista maista EU-alueelle. Komission suosituksessa on pyydetty erikseen huomioimaan henkilöt, jotka matkustavat pakottavista perhesyistä EU-alueelle.

Suomen poikkeusryhmät perustuvat pääosin komission suosituksiin, mutta tämän lisäksi kullakin Schengen-valtioilla on kansallisiin tarpeisiin perustuvia poikkeusryhmiä. Suomen osalta on haasteellista kansallisen D-viisumin puuttuminen ainoana Schengen-maana, mikä heijastuu erityisryhmiä koskeviin linjauksiin.

Komission mukaan viisumihakemusten käsittelyn keskeyttämistä koskeva suositus on jatkoa Euroopan unionin komission 16.3.2020 julkaisemalle tiedonannolle "Covid-19: EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskeva väliaikainen matkustusrajoitus". Tiedonannossa muun muassa todetaan, että "COVID-19-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. Edelleen tiedonannossa todetaan, että "Väliaikainen matkustusrajoitus voi olla tehokas vain, jos Schengen-valtiot päättävät siitä ja panevat sen täytäntöön kaikkien ulkorajasuuksien osalta samanaikaisesti ja yhdenmukaisella tavalla."

Schengen-viisumi oikeuttaa matkustamiseen kaikkien Schengen-valtioiden alueella. Kansallisen D-viisumin puuttuessa Suomi ei ole mahdollista myöntää alueellisesti rajoitettua maahantulolupaa Suomeen. Schengen säännöstö antaa mahdollisuuden alueellisesti rajatun VLT-viisumin myöntämiselle vain esimerkiksi humanitaarisiin tarkoituksiin tai mahdollisesti kansallisen edun niin vaatiessa.

Komission tiedonantoon perustuvien matkustusrajoitusten toteuttamiseksi on ollut välttämätöntä, että kaikki jäsenvaltiot Suomi mukaan lukien, osaltaan täytäntöönpanevat matkustusrajoituksia EU-alueella. Normaalien viisumipalveluiden jatkaminen ei olisi myöskään ollut tarkoituksenmukaista huomioiden kansalliset päätökset koskien maahantulon rajoituksia Suomeen.

Valtioneuvosto päätti istunnossaan 6.8.2020 muutoksista maahantulon rajoituksiin. Muutokset tulivat voimaan 10.8.2020. Päätöksen mukaan siltä osin kuin ulkorajavalvonta jatkuu, sallittuja maahantulooperusteita ovat olleet Suomessa tai muussa EU- tai Schengen-valtiossa asuvien paluu ja muu välttämätön syy.

Päätöksen myötä, ulkorajoilla myös vakiintunut parisuhde katsottiin välttämättömäksi syyksi maahantulolle. Ulkoministeriö ei ollut mukana tässä valmistelussa. Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti ulkoministeriö vahvisti linjauksen vakiintuneen parisuhteen perusteella viisumia hakevien lisäämisestä poikkeusryhmäksi. Linjaus on yhdenmukainen valtioneuvoston rajatarkastusta koskevan linjauksen kanssa.

Ulkoministeriöllä on työnantajana ankara työsuojeluelvoite yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Työsuojelulainsäädännön mukainen työsuojeluelvoite koskee henkilöstöä niin Suomessa kuin ulkomailla. Ulkoministeriöllä on velvollisuus tunnistaa työstä ja työolosuhteista aiheutuvat riskit työntekijän terveydelle ja varmistaa henkilöstön turvallisuus. Ulkoministeriön työsuojeluelvoite korostuu erityisesti edustustojen viisumi- ja oleskelulupalveluita koskevissa asiakaspalvelutehtävissä, joiden osalta henkilökohtainen asiointi on välttämätöntä edustustoissa tai ulkoisella palveluntarjoajalla.

Ulkoministeriön 19.3.2020 linjaus tavanomaisen maahantulolupahakemusten vastaanoton ja käsittelyn keskeyttämisestä edustustoissa on tehty kiireellisesti COVID-19 viruksen levitessä nopeasti Eurooppaan ja Suomeen. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020. Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että Suomessa vallitsevat poikkeusolot. Ulkoministeriö toteaa, että linjauksella maahantulolupahakemusten tavanomaisen vastaanoton ja käsittelyn keskeyttämiselle on ollut painavat perusteet, edustustojen henkilökunnan ja asiakkaiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi sekä ottaen huomioon myös Euroopan unionin komission edellä mainitut suositukset ja Schengen-maiden yhteisesti sovittu toimintalinja, sillä oleskelulupa ja viisumi mahdollistavat luvanhaltijan saapumisen Schengen-alueelle.

Ulkoministeriö toteaa, että perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on ollut lähtökohtana myös poikkeusoloissa. Linjauksessa on pyritty huomioimaan välttämättömät tarpeet matkustamiselle kuten esimerkiksi pakottavat perhesyyt. Edustustojen maahantulopalveluita ei suljettu kokonaan, vaan kyse on ollut normaalin hakemusten vastaanoton ja käsittelyn väliaikaisesta keskeyttämisestä. Edustustot ovat koko pandemian ajan vastanneet maahantulopalveluita koskeviin tiedusteluihin. Maaliskuussa 2020 tehdyt päätökset perustuvat silloin käytössä olleeseen tietoon maailmanlaajuisesti vakavassa pandemiatilanteessa. Kun linjaus maahantulopalveluiden keskeyttämisestä tehtiin, tilanne oli maailmanlaajuisesti hyvin poikkeuksellinen.

Viisumiedustamisesta

Koronaviruspandemian takia Suomen ja muiden Schengen-maiden väliset kahdenväliset viisumiedustamissopimukset ovat olleet 19.3.2020 alkaen keskeytyneenä. Monien Schengen-maiden edustustot eivät pysty edelleenkaan ottamaan vastaan edustamiensa maiden viisumihakemuksia. 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. Viisumiedustamissopimusten keskeytymisestä lähtien Suomi on tehnyt poikkeusryhmiin kuuluvien yksittäisten tapausten osalta ad hoc- edustamispyyntöjä nootitse Suomea edustavalle maalle.

Suomi on ollut ainoana maana aloitteellinen EU neuvoston viisumityöryhmässä ja Pohjoismaiden kesken yrittäessään löytää yhteinen eurooppalainen ratkaisu, jolla vakiintuneisiin parisuhteisiin liittyvät viisumiedustamista koskevat ongelmat saataisiin ratkaistua. Muut jäsenvaltiot eivät tunnista tätä ongelmaa samassa laajuudessa, joten yhteisen linjan löytämisessä ei ole toistaiseksi edistytty.

Pandemiatilanteen pitkittymisestä ja sen luomista paineista johtuen ulkoministeriössä tehtiin 21.12.2020 ad hoc-viisumiedustamispyyntöjä koskeva laajennus, jonka perusteisiin lisättiin myös vakiintunut parisuhde. Suomen tulkinta vakiintuneesta parisuhteesta on poikkeuksellisen laaja. Tällaista vakiintunutta parisuhdetta koskevaa, vastaavan laajuista tulkintaa ei tietojemme mukaan sovelleta yhdessäkään toisessa Schengen-maassa. Suomea edustavalla maalla ei ole velvollisuutta ottaa viisumihakemusta vastaan viisumiedustamissopimusten soveltamisen ollessa keskeytettynä. Lisäksi kukin jäsenmaa päättää itsenäisesti viisumisäännöstön ja omien kansallisten määräysten mukaisesti, ottaako se ylipäätään vastaan Suomen sille nootilla ohjaaman viisumihakijan. Edustava maa käsittelee ja ratkaisee itsenäisesti viisumihakemusta koskevan päätöksen. Tämä käytännössä johtaa siihen, ettei kaikissa tapauksissa Suomen ad hoc-perusteisesti esittämiä hakemuksia oteta käsittelyyn.

Maahantulolupalpalveluista eri Suomen edustustoissa

Koronaviruspandemian aikana viisumi- ja oleskelulupahakemuksia ei ole pystytty käsittelemään normaalisti suuressa osassa edustustoja johtuen paikallisviranomaisten määräyksistä tai rajoituksista tai asiakkaiden ja henkilöstön terveyden turvaamiseksi. Eri tasoisia ja erilaisia ongelmia on raportoitu pandemian aikana Suomen edustustoista globaalisti. Näihin kuuluvat New Delhin lisäksi muun ohella Ankara, Abuja, Addis Abeba, Alger, Manila ja Pristina.

Yleisesti edustuston maahantuloasioita hoitava henkilöstö eri Suomen edustustoissa jakaa aikansa viisumiasioiden ja oleskelulupa-asioiden käsittelyn välillä. Muutamaa asemamaata lukuun ottamatta sama konsulipalveluhenkilöstö avustaa myös Suomen kansalaisia ja Suomessa asuvia henkilöitä heidän ongelmatilanteissaan asemamaassa sekä hoitaa passiasiat, notaaritoimen tehtävät ja muut mahdolliset hallintotehtävät.

Maahantulolupapalvelujen lisäämistä edustustoissa rajoittavat henkilöresurssien lisäksi edustustojen sopimattomat ja riittämättömät tilat. Henkilöstön tilapäinen lisääminen esim. virkamatkoin ei tästä syystä ole ratkaisu, vaikka se jossain tulevassa vaiheessa olisikin terveysturvallisuus- ja pandemiatilanne huomioiden mahdollista.

Lopuksi

Maahantulolupapalveluita on annettu niissä maissa, joissa se on ollut paikallisessa pandemiatilanteessa mahdollista. Syksyn 2020 aikana edustustot ovat voineet mahdollisuuksien mukaan avata maahantulolupapalvelut rajoitetusti COVID-19 pandemiatilanteen salliessa. Tällä hetkellä palveluja saa vähintään rajoitetusti kaikkialla paikallisen pandemiatilanteen ja siitä johtuvien määräysten mukaisesti. Mikäli edustusto on voinut tarjota viisumipalveluita, poikkeusryhmiin kuuluvia hakemuksia on otettu vastaan ja käsittelyyn, ml. seurustelu- ja perhesuhteeseen perustuvat hakemukset.

Koronapandemian takia tilanne on kuitenkin edelleen haastava monissa maissa kuten Intiassa, ja pandemia rajoittaa toimintaa hyvin monella tavalla vielä pitkään.

Edustustojen asiakaspalvelun rajoittamiseen ovat käytännössä vaikuttaneet nimenomaan pandemiasta johtuvat paikallisviranomaisten määräämät rajoitukset ja yhteiskunnan sulkutilat sekä paikalliset tai maiden väliset liikkumisrajoitukset ja muut viranomaismääräykset eri puolilla maailmaa. Ulkoasiainhallinnossa henkilökunnan ja asiakkaiden terveysturvallisuus on etusijalla, ja tämä on tullut huomioida kunkin edustuston tilanteen ja toimintamahdollisuuksien arvioinnissa. Normaaliin tilanteeseen palaamista tulee tulevaisuudessa edesauttamaan osaltaan ulkoisen palveluntarjoajan (VFS Global) mahdollisuus turvallisesti avata toimintansa.

Haasteena on lisäksi edelleen viisumiedustaminen eli viisumihakemusten käsittely maissa, joissa Suomella ei ole edustustoa tai joissa toinen Schengen-maa edustaa Suomea.

Ulkoministeriö ja edustustot jatkavat Suomen linjausten mukaista työtä, jotta edustustot pystyisivät tarjoamaan mahdollisimman laajasti maahantulolupapalveluita ja samalla turvaamaan edustuston henkilökunnan sekä asiakkaiden terveysturvallisuus.

3 RATKAISU

Totean aluksi, että oikeuskanslerinvirastossa on vireillä selvitys, joka liittyy ulkoministeriön menettelyyn oleskelulupa- ja viisumiasioiden käsittelyn keskeyttämisessä (OKV/2830/70/2020). Tämän vuoksi käsittelen tässä päätöksessäni vain kantelussa tarkoitettua yksittäistapausta.

3.1. Oikeusohjeita

Ulkomaalaislain 11 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää muun muassa sitä, että hänellä on voimassa oleva vaadittava viisumi. Viisumiasioiden käsittelyssä sovelletaan ulkomaalaislain 17 §:n mukaan hallintolain sijasta laajasti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö). Ulkomaalaislain 17 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä (HE 275/2010) on todettu, että jos kyseessä on joku muu kuin ehdotetussa säännöksessä lueteltu viisumeihin liittyvä asia, jota ei säännellä viisumisäännöstössä, edustustot ja muut viisumiasioita käsittelevät viranomaiset toimivat hallintolain ja muun Suomen lainsäädännön mukaisesti.

Viisumisäännöstössä on todettu muun muassa seuraavaa.

Konsulaatit käsittelevät hakemukset ja tekevät niiden johdosta päätökset. (4 artikla)

Hakijoita voidaan vaatia varaamaan tapaamisaika hakemuksen jättämistä varten. Tapaaminen on yleensä järjestettävä kahden viikon kuluessa sen pyytämisestä. Perustelluissa kiireellisissä tapauksissa konsulaatti voi sallia hakijoiden jättävän hakemuksensa joko ilman tapaamisaikaa tai heille myönnetään tapaamisaika välittömästi. (9 artikla)

Jäsenvaltiot vastaavat konsulaattiensa viisumipalveluiden järjestämisestä. (37 artikla)

Jäsenvaltioiden on osoitettava hakemusten käsittelyyn liittyviin tehtäviin riittävästi pätevää henkilöstöä, jotta voidaan varmistaa, että yleisölle tarjottujen palvelujen laatu on riittävä ja yhdenmukainen. Toimitilojen tulee täyttää asianmukaiset toimivuuden vaatimukset, ja niissä on voitava toteuttaa tarvittavat turvatoimet. (38 artikla)

Jäsenvaltioiden keskusviranomaisten ja konsulaattien on annettava suurelle yleisölle kaikki viisumin hakemista koskevat tarvittavat tiedot. (47 artikla)

Hallintolain 2 luvussa on säädetty hyvän hallinnon perusteista, joita käsitykseni mukaan on sovellettava myös viisumiasioissa. Lukuun kuuluvassa hallintolain 7 §:ssä on säädetty palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta.

Säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

3.2 Arviointi

Kuten saadusta selvityksestä käy tarkemmin ilmi, ulkoministeriö keskeytti viisumihakemusten käsittelyn maaliskuussa 2020. Keskeytyksen taustalla oli saadun selvityksen mukaan Euroopan unionin komission 18.3.2020 julkaisema suositusasiakirja koskien viisumihakemusten käsittelyä COVID-19 pandemian aikana.

Saadusta selvityksestä ei käy ilmi, mihin ulkoministeriön päätös keskeyttää viisumihakemusten käsittely edustustoissa oikeudellisesti perustui. Alussa mainitusta syystä en kuitenkaan tässä päätöksessäni käsittele tätä kysymystä.

Totean, 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.

Ulkoministeriön tekemän linjauksen mukaan edustustoilla oli 19.3.2020 alkaneesta keskeytyksestä huolimatta mahdollisuus ottaa vastaan poikkeusryhmiin kuuluvia viisumihakemuksia tapauskohtaisen harkintansa perusteella huomioiden paikalliset olosuhteet. Valtioneuvoston 6.8.2020 tekemän päätöksen mukaisesti ulkoministeriö vahvisti linjauksen vakiintuneen parisuhteen perusteella viisumia hakevien lisäämisestä poikkeusryhmäksi.

Kantelijan Intiassa asuva puoliso ei kuitenkaan ole kantelussa kuvattuna ajanjaksona voinut jättää viisumihakemusta Suomen New Delhin suurlähetystöön. Viisumihakemusten käsittely oli suurlähetystössä kokonaan keskeytettyä 31.8.2020 asti.

Sen jälkeen syynä näyttää olleen se, että kantelijaa ei ole informoitu hänen puolisonsa mahdollisuudesta jättää perhesiteeseen perustuva viisumihakemus tai siitä, että hän on saanut asiasta ristiriitaista tietoa. Tätä tukee ainakin seuraavat tiedot.

Heinäkuussa (30.7.2020) ulkoministeriö vastasi kantelijalle sähköpostilla, että ”viisumihakemusten vastaanotto on edelleen keskeytetty COVID-19 pandemiasta johtuen. Pyydämme teitä ystävällisesti seuraamaan ulkoministeriön sekä Suomen New Delhissä olevan suurlähetystön verkkosivuja. Verkkosivuilla tiedotetaan, kun viisumihakemusten vastaanotto aloitetaan jälleen”. Ulkoministeriö oli 24.8.2020 lähettänyt kantelijalle asiallisesti saman sisältöisen viestin. Kantelijan lisäkirjeen mukaan perhesiteeseen perustuvan viisumihakemuksen olisi hänen suurlähetystöstä 21.12.2020 saaman tiedon mukaan voinut jättää 1.10.2020 alkaen, mutta kantelija ei ollut saanut siitä tietoa, koska häntä oli pyydetty seuraamaan edustustojen ja ulkoministeriön sivuja. Suurlähetystön kotisivuilla puolestaan kerrottiin vielä 21.12.2020, että viisumihakemusten vastaanotto on edelleen keskeytetty (kantelussa kuvakaappaus). Saamassani selvityksessä puolestaan kerrotaan, että maahantulolupahakemusten käsittely oli aloitettu New Delhin edustustossa rajoitetusti jo 1.9.2020 alkaen, ja laajemmin 9.11.2020 alkaen yhteistyössä ulkopuolisen palveluntarjoajan kanssa.

Kantelija ja hänen puolisonsa olivat siten 21.12.2020 asti siinä käsityksessä, että viisumihakemusta ei voi jättää.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Käsitykseni mukaan ulkoministeriö ei ainakaan kantelijan tapauksessa onnistunut järjestämään viisumihakemusten käsittelyä ja viisumihakemusten käsittelyyn liittyvää tiedotusta ja neuvontaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja siten, että se olisi toteuttanut perhe-elämän perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattua suojaa.

Ulkoministeriön puutteellinen ja ristiriitainen tiedottaminen ja neuvonta johtivat siihen, että Suomessa asuvien lasten ulkomailla ollut isä ei voinut tehdä viisumihakemusta kantelussa kuvattuna ajanjaksona. Ulkoministeriöltä sittemmin saadun tiedon mukaan kantelijan puoliso laittoi viisumihakemuksen vireille 21.6.2021 New Delhissä ja hänelle myönnettiin monikertaviisumi 90 päiväksi puolen vuoden ajanjaksolle.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsityksen ulkoministeriön ja Suomen New Delhin suurlähetystön menettelystä niiden tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän ulkoministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan ratkaisustani myös suurlähetystölle.