



KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerinvirastoon 2.4.2024 lähetetyssä kantelussa ulkoministeriön menettelyä. Ulkoministeriö on 15.3.2024 päättänyt keskeyttää luonnonmarjanpoimijoiden Schengen-viisumihakemusten vastaanoton Thaimaassa. Keskeytys merkitsee sitä, ettei Thaimaan luonnonmarjanpoimijoille myönnetä Schengen-viisumeita kesän 2024 satokaudeksi, mikä on kantelijan mukaan tullut luonnonmarjatoimialalle yllätyksenä. Kantelussa todetaan muun ohella, että thaimalaiset marjanpoimijat ovat tulleet Suomeen kyseisellä Schengen-viisumilla (turistiviisumi) jo vuodesta 2005 asti ilman, että laki olisi muuttunut. Kantelija katsoo lisäksi, että ministeriön ohjeessa on väärinkäytösepäilyjen osalta annettu liikaa painoarvoa vuotta 2023 edeltäville vuosille.

Kantelija haluaa selvittää ulkoministeriön ohjeen lainmukaisuuden muun muassa oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ottaen huomioon ohjeen aikataulusta aiheutuva riski luonnonmarjatoimialalle ja jatkojalostaville yrityksille. Kantelijan näkemyksen mukaan viisumipäätös tulee kumota ja muutokset siirtää vuoden 2025 satokaudelle, mitä ennen tulee tehdä vaikutus- ja riskinarviointi ja tarkastella myös ns. marjalain kehittämisvaihtoehtoa. Kantelija toivoo, että rakentavaa vuoropuhelua pystytään jatkossa käymään aiempaa ennakkoidummin sekä toimialan että viranomaisten kesken, mutta myös eri viranomaisten kesken niin, että kokonaisvaikutuksia tarkastellaan jo muutoksia suunniteltaessa.

Kantelija on 9.4.2024 ja 3.5.2024 toimittamillaan lisäkirjeillä täydentänyt kantelua muun ohella ulkoministeriöltä ja työ- ja elinkeinoministeriöltä saamillaan tiedoilla. Oikeuskanslerinvirastoon on lisäksi 29.4.2024 saapunut kirjoitus, jossa tuodaan esille yksittäisen luonnonmarjatoimialan

yrittäjän näkökohtia asiaan. Mainitun kirjoituksen mukaan toimintaedellytysten kieltäminen myös kaikilta asiansa kunnollisesti hoitaneilta yrityksiltä on kohtuutonta.

SELVITYS

Asiassa on 10.4.2024 pyydetty tietoja ulkoministeriöltä ja työ- ja elinkeinoministeriöltä. Asiassa on lisäksi 7.5.2024 pyydetty ulkoministeriöltä selvitys, joka on annettu 24.5.2024 (VN/14189/2024). Ulkoministeriötä on 30.5.2024 pyydetty toimittamaan selvityksessä viitatut Thaimaan nootit.

VASTINE

Kantelija on 3.6.2024 antanut ulkoministeriön selvityksestä vastineen, jonka eräiden kohtien johdosta ulkoministeriöltä on vielä pyydetty lisätietoja 10.6.2024.

RATKAISU

1. Selvitys

Ulkoministeriö antoi 15.3.2024 ohjeen keskeyttää luonnonmarjanpoimijoiden Schengen-viisumihakemusten vastaanotto Bangkokin suurlähetystön toimipiiriin kuuluvissa maissa, sillä oikeudelliset perusteet EU:n viisumisäännösten mukaiselle Schengen-viisumien myöntämiselle luonnonmarjanpoimintaan Thaimaan osalta päättyivät merkittävän olosuhdemuutoksen myötä.

Schengen-viisumia ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu eikä sitä yleensä voi hakea työsopimukseen perustuvaa työntekoa varten. Ulkoministeriö on syksyllä 2023 saanut tietoonsa, että marjayritykset ovat säännönmukaisesti solmineet työsopimuksia luonnonmarjanpoimijoiden kanssa (Thaimaan Helsingin suurlähetystön nootti 27.11.2023, No. 61001/221), mikä ei ole EU:n viisumisäännösten mukainen matkan peruste turistiviisumille. Ministeriön saamien tietojen mukaan Thaimaassa on lisäksi alettu vuonna 2023 soveltamaan uutta lainsäädäntöä, jonka mukaan kaikki Thaimaasta luonnonmarjanpoimintaan lähtevät henkilöt joutuvat legalisoimaan työsopimuksensa Thaimaan Helsingin suurlähetystössä (Thaimaan nootti 15.3.2024, No. 61001/64). Työnteko Schengen-viisumilla on mahdollista vain ulkomaalaislaissa säädetyissä tarkkaan rajatuissa tapauksissa, joihin luonnonmarjanpoiminta ei lukeudu.

Satokauteen 2023 asti jatkunut viisuminmyöntämiskäytäntö perustui ulkoministeriön käsitykseen siitä, että luonnonmarjanpoiminta tapahtuu vapaa-ajalla ilman työsopimukseen verrattavaa työsuhteen sitovuutta. Tämä käsitys on sittemmin osoittautunut vääräksi käytännön muututtua työsuhdeperustaiseksi. Schengen-viisumi (turistiviisumi) ei siten ole enää

lainmukainen maahantulon peruste, ja viranomaisten ainoana vaihtoehtona on ohjata luonnonmarjanpoimijat hakemaan työperäistä oleskelulupaa. Viranomaiset ovat tehneet asiaa koskevaa yhteistyötä ja tiedottamista sekä kuulleet ja neuvoneet yrityksiä usean vuoden ajan ja lisääntyvässä määrin parhaillaan käynnissä olevan lainsäädäntöprosessin aiheuttaman siirtymäkauden aikana.

Toisin kuin kantelija esittää, vakavien rikosepäilyjen kattavuus on tosiasiallisesti laaja-alaista. Ulkoministeriö on saanut viranomaisyhteistyön kautta tietoonsa, että kolme alan suurimmasta toimijasta on esitutkinnassa tai saanut syytteet ihmiskaupan törkeästä tekemuodosta. Uhreja on tämänhetkisen tiedon mukaan satoja. Ministeriön tietoon on viranomaisyhteistyön kautta myös tullut, että thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden maahantuloon liittyy korruptioepäilyjä Thaimaassa ja asia on siellä parhaillaan tutkittavana. Lisäksi Suomessa on nostettu syytteet törkeästä lahjuksenotosta työ- ja elinkeinoministeriön virkamiestä kohtaan.

Tapauskohtainen rikos- ja siten myös ihmiskauppariskin huomioiminen on ollut yksi keskeinen näkökohta ulkoministeriön ohjetta koskevassa kokonaisarviossa. Ihmiskaupparikoksissa on epäilyn kohteena ja syytettyinä yrityksiä, joiden ns. marjalain mukainen luotettavuuden arviointi on ollut kunnossa. Niin ikään viisumihakemuksissa esitetyt tiedot hakijoiden varallisuudesta ovat osoittautuneet epäluotettaviksi eikä viisumipäätöstä laadittaessa ole käytännössä mahdollista varmistautua siitä, että hakijat ansaitsevat riittävän toimeentulon keruukaudella. Kaiken viranomaisyhteistyössä ja muun muassa keskusrikospoliisilta ja Helsingin poliisilaitokselta saadun salassa pidettävän tiedon perusteella on ilmeistä, että thaimaalaisilla luonnonmarjanpoimijoilla on ilmeinen ja vakava riski joutua hyväksikäytön uhriksi marja-alalla. Vakavan ihmiskauppariskin valossa hakijoiden aiempi oleskelustatus (turistiviisumi) Suomessa ja ns. marjalaki eivät anna poimijoille riittävää suojaa taloudellista hyväksikäyttöä vastaan tai estä riittävällä tavalla mahdollista pakkotyön kaltaisiin, ihmisarvoa loukkaaviin olosuhteisiin joutumista.

Selvityksessä käsitellään käynnissä olevaa lainsäädäntöprosessia luonnonmarjanpoimijoiden aseman parantamiseksi. Tavoitteena on saada muutokset voimaan satokaudelle 2025. Kuluvan vuoden satokaudella marja-alan yritykset voivat rekrytoida poimijoita ulkomailta työsuhteeseen, jolloin he tulevat Suomeen työntekijän oleskeluluvalla. Satokaudeksi 2025 valmistettava maahantulo kausityöntekijänä tulee olemaan menettelynä kevyempi ja lupamaksuiltaan edullisempi kuin työntekijän oleskelulupa.

Ulkoministeriö ja muut viranomaiset eivät voineet Schengen-viisumihakemusten vastaanottamisen ja käsittelyn oikeudellisten perusteiden lakattua odottaa lainsäädäntöprosessin tuloksena laadittavaa lakiehdotusta, sillä sitä ei saataisi voimaan kuluvan vuoden satokaudeksi yrityksiä varten. Ilman mitään viranomaistoimia marja-alan yritykset olisivat mahdollisesti jääneet täysin vaille työvoimaa satokaudella 2024, sillä

viisumihakemuksiin olisi vallitsevissa olosuhteissa jouduttu erittäin todennäköisesti tekemään kielteiset päätökset ja käsittelyaikataulusta johtuen hakijat eivät olisi enää ehtineet hakea muita maahantuloinstrumentteja. Näin ollen ulkoministeriö, yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, päätyi ohjaamaan luonnonmarjanpoimijoita hakemaan työperäistä oleskelulupaa.

Ulkoministeriö katsoo ohjeensa olevan linjassa valtioneuvoston periaatepäätöksen kanssa, joka koskee suuntaviivoja Venäjän federaation kansalaisten maahantulon rajoittamisen jatkamisesta Suomen kansainvälisten suhteiden turvaamiseksi (UM/2023/123). Periaatepäätöksen mukaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viisumihakemusten vastaanottoa rajoitetaan yhä voimakkaasti viisumia hakevien luottamuksensuojan turvaamiseksi. Valtioneuvosto katsoi, että viranomaistoiminnan ei tule luoda perusteettomia odotuksia maahanpääsulle, jos maahanpääsyn edellytyksiä ei ole. Myös tästä syystä ja viisumihakijoiden yhdenmukaisen kohtelun turvaamiseksi ulkoministeriö pitää perusteltuna keskeyttää Schengen-viisumihakemusten vastaanotto ja ohjata hakijat tilapäisesti työperäistä oleskelulupaa koskevan maahantuloinstrumentin piiriin.

Ulkoministeriötä pyydettiin esittämään näkemyksensä seuraaviin kohdennettuihin kysymyksiin: ohjeen suhde ulkoasiainhallintolain 3 §:n 3 momenttiin; suomalaisten luonnonmarjatoimialan yritysten kuulemisprosessi ennen ohjeen antamista; ohjeen oikeasuhtaisuus suomalaisten luonnonmarjatoimialan yritysten kannalta; luottamuksensuojan periaatteen toteutuminen suomalaisten luonnonmarjatoimialan yritysten kannalta; ja ohjeen suhde yhtäältä hallintolaissa tarkoitettuun viranomaisen neuvontavelvollisuuteen ja toisaalta perustuslaista ja EU:n viisumisäännöstöstä seuraavaan viisumihakemusten käsittelyvelvollisuuteen ja muutoksenhakuoikeuteen.

Ulkoministeriö katsoo olleensa toimivaltainen antamaan ohjeen Bangkokin edustustolle ja, että ohje on oikeasuhtainen ja luottamuksensuojan periaatteen mukainen. Lisäksi ulkoministeriö katsoo täyttäneensä yritysten kuulemisvelvollisuuden ja hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuuden sekä jättäneensä auki mahdollisuuden hakea muutosta hallintopäätökseen oikean maahantuloinstrumentin piirissä. Ministeriön tarkemmat näkemykset näiltä osin on sisällytetty jäljempänä arviointia koskevan jakson yhteyteen.

Ulkoministeriö on toimittanut Suomen Bangkokin edustustolle antamansa ohjeen (VN/583/2024, päivätty 15.3.2024) ja sitä koskevan muistion (päivätty 15.2.2024) oikeuskanslerinvirastoon. Ulkoministeriö on lisäksi toimittanut selvityksessään mainitut Thaimaan nootit oikeuskanslerinvirastoon.

2. Säännökset

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Pykälän 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. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 5 artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 5 artikla kieltää pakkotyön ja ihmiskaupan. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (SopS 44/2012) edellyttää, että viranomaiset huomioivat toiminnassaan ihmiskaupan ennaltaehkäisemisen. Sanotun sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolet toteuttavat toimet, joilla järjestetään ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjunnasta vastaavien eri elinten työn kansallinen yhteensovittaminen tai tehostetaan sitä¹.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella työntekijällä on oikeus terveellisiin, turvallisiin ja ihmisarvoisiin työoloihin ja työehtoihin.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

¹ Ihmiskaupan vastaisen toiminnan asiantuntijaryhmä GRETA on Suomea koskevassa 21.3.2019 hyväksytyssä toisen valvontakierroksen raportissaan todennut, että Suomen viranomaisten tulee kiinnittää viisumiprosessissa huomiota ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen (Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland, [GRETA\(2019\)06](#), s. 19, 49).

Hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa (434/2003).

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pykälän 2 momentin mukaan pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan ulkomaalaislakia (301/2004) ja sen nojalla annettuja säännöksiä.

Ulkomaalaislain 3 §:n mukaan viisumilla tarkoitetaan lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä (4 kohta), viisumisäännöstöllä yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009 (4 a kohta), lyhytaikaisella viisumilla lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu korkeintaan 90 päivän ajan 180 päivän jaksolla sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä (4 b kohta) ja työntekijän oleskeluluvalla ulkomaalaiselle ansiotyötä varten myönnettävää oleskelulupaa, joka myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tekee asiassa osapäätöksen ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä (6 kohta²).

Ulkomaalaislain 4 §:n 1 momentin (850/2019) mukaan laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Laissa tarkoitettujen muutoksenhakuasioiden osalta noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019), jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Ulkomaalaislain 17 §:n (121/2022) mukaan viisumisäännöstöä sovelletaan hallintolain sijasta muun muassa lyhytaikaisen viisumihakemuksen jättämiseen (1 kohta), tutkittavaksi ottamiseen

² Ulkomaalaislain 3 §:n 6 kohtaa on muutettu 1.1.2025 voimaan tulevalla lailla 389/2023 seuraavasti: työntekijän oleskeluluvalla tarkoitetaan ulkomaalaiselle ansiotyötä varten myönnettävää oleskelulupaa, jonka harkinnassa selvitetään työvoiman alueellinen saatavuus.

(3 kohta), käsittelyyn (4 kohta) ja käsittelyn keskeyttämiseen (5 kohta) sekä viisumin myöntämiseen (7 kohta) ja epäämiseen (8 kohta).

Ulkomaalaislain 81 b § (216/2023) sisältää säännökset työnteko-oikeudesta ja oikeudesta harjoittaa elinkeinoa ilman oleskelulupaa. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaisella on oikeus tehdä ansiotyötä ja harjoittaa elinkeinoa ilman oleskelulupaa enintään 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, jos hän tulee kutsun tai sopimuksen nojalla tulkiksi, opettajaksi, asiantuntijaksi tai erityisasiantuntijaksi (1 kohta), ammattitaiteilijaksi tai -urheilijaksi tai tällaista avustavaksi, huoltavaksi tai valmentavaksi työntekijäksi tai elinkeinonharjoittajaksi tai urheilutuomariksi (2 kohta), työskentelee merimiehenä (3 kohta), tulee suorittamaan toisessa Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen valtiossa toimivan yrityksen työntekijänä tilapäistä, enintään kuuden kuukauden mittaista hankinta- tai alihankintatyötä (4 kohta) taikka työskentelee tai toimii, siten että hänen työnantajallaan tai toimeksiantajallaan ei ole toimipaikkaa Suomessa, esimerkiksi tuote-esittelijänä (5 kohta).

Viisumisäännösten 1 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on asetusta soveltaessaan toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin oikeutta, mukaan lukien Euroopan unionin perusoikeuskirja. Unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti hakemuksista tämän asetuksen nojalla tehtävät päätökset on tehtävä tapauskohtaisin perustein.

Viisumisäännösten 2 artiklan 9 kohdan mukaan konsulaatilla tarkoitetaan jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliedustustoa, joka on valtuutettu myöntämään viisumeita ja jonka päällikkönä toimii lähetetty konsulivirkamies.

Viisumisäännösten 4 artiklan 1 kohdan mukaan konsulaatit käsittelevät hakemukset ja tekevät niiden johdosta päätökset. Viisumisäännösten 6 artiklan 1 kohdan mukaan hakemuksen käsittelee ja siitä tekee päätöksen se toimivaltaisen jäsenvaltion konsulaatti, jonka toimialueella hakija laillisesti oleskelee.

Viisumisäännösten 9 ja 10 artiklassa säädetään hakemuksen jättämisestä ja 14 artiklassa hakemuksen liitteistä. Näitä ovat esimerkiksi matkan tarkoitukseen liittyvä selvitys (1 kohdan a alakohta) ja selvitys riittävistä varoista matkan kustannusten kattamiseen (1 kohdan b ja c alakohta).

Viisumisäännösten 11 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisen hakijan on jätettävä käsin tai sähköisesti täytetty liitteen 1 mukainen hakemuslomake. Liite 1 koskee yhdenmukaista hakemuslomaketta ja esittää määrämuotoisen hakemuksen Schengen-viisumia varten. Liitteen 23 kohdan mukaan matkan päätarkoitus voi olla matkailu, liikeasia, sukulaisten tai ystävien tapaaminen, kulttuuri, urheilu, virkamatka, lääketieteelliset syyt, opiskelu, lentokentän kauttakulku tai muu täsmennettävä syy.

Viisumisäännösten 19 artikla koskee viisumihakemusten tutkittavaksi ottamista. Viisumisäännösten 21 artikla sisältää säännökset maahantulon edellytysten tarkastamisesta ja riskinarvioinnista. Artiklan 3 kohdan mukaan hakijan maahantulon edellytyksiä tutkittaessa on tarkistettava muun muassa hakijan esittämät tiedot suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja olosuhteista; onko hänellä toimeentuloon tarvittavat varat tai kykeneekö hän hankkimaan laillisesti tällaiset varat (b alakohta). Sanotun artiklan 7 kohdan mukaan hakemuksen tutkinta perustuu erityisesti esitettyjen asiakirjojen aitouteen ja luotettavuuteen sekä hakijan antamien ilmoitusten totuudenmukaisuuteen ja luotettavuuteen.

Viisumisäännösten 23 artiklassa säädetään hakemusta koskevasta päätöksestä ja 32 artiklassa viisumin epäämisen edellytyksistä. Viisumi voidaan evätä esimerkiksi silloin, jos on perustellut syyt epäillä hakijan esittämien liiteasiakirjojen aitoutta tai niiden sisällön todenmukaisuutta tai hakijan esittämien ilmoitusten luotettavuutta (1 kohdan b alakohta). Artiklan 3 kohdan mukaan hakijalla on oikeus hakea muutosta viisumihakemuksen epäämispäätökseen. Muutosta on haettava siltä jäsenvaltiolta, joka on tehnyt hakemusta koskevan lopullisen päätöksen, kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Ulkomaalaislain 190 §:n (216/2023) 1 momentin mukaan laissa tarkoitettuun Maahanmuuttoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Ulkomaalaislain 190 a §:ssä (850/2019) säädetään muutoksenhausta lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa. Pykälän 1 momentin (121/2022) nojalla Suomen edustuston viisumisäännösten nojalla tekemään lyhytaikaisen viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen saa vaatia oikaisua ulkoministeriöltä. Pykälän 3 momentin mukaan ulkoministeriön oikaisuvaatimukseen tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Viisumisäännösten 39 artiklan 2 kohdan ((EU) 2021/1134) mukaan konsulaattien ja keskusviranomaisten henkilöstön on tehtäviään suorittaessaan täysimääräisesti kunnioitettava ihmisarvoa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia ja periaatteita. Kaikkien toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa niiden tavoitteeseen nähden. Sanotun artiklan 3 kohdan ((EU) 2019/1155) mukaan konsulaattien ja keskusviranomaisten henkilöstö ei tehtäviään suorittaessaan saa syrjiä ketään esimerkiksi etnisen alkuperän vuoksi.

Luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain (487/2021, jäljempänä marjalaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on parantaa luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellista asemaa ja ansaintamahdollisuuksia sekä yhdenmukaistaa

luonnontuotekeruualan elinkeinotoiminnan edellytyksiä. Marjalain 3 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon sovelletaan ulkomaalaislakia.

Marjalain 5 §:n 1 momentin mukaan luonnontuotekeruualan toimijan on oltava luotettava. Toimijaa ei pidetä luotettavana esimerkiksi silloin, jos toimija on kolmen edeltäneen vuoden aikana elinkeinotoiminnassaan toistuvasti osoittanut ilmeistä piittaamattomuutta mainitun lain säännöksistä (1 kohta). Marjalain 8 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, onko luonnontuotekeruualan toimija 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava. Arvio annetaan toimijan hakemuksesta vuodeksi kerrallaan. Pykälän 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa 5 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymisestä edustustolle tai työsuojeluviranomaisille näiden pyynnöstä lausunnon.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 13 §:n (964/2017) mukaan ulkoministeriön toimialaan kuuluu muun muassa konsulipalvelut ja vastaavat muut viranomaispalvelut ulkomailla (5 kohta).

Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 2 §:n 2 momentin mukaan edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu ulkoministeriölle. Ulkoasiainhallintolain 3 §:n (541/2000) 1 momentin mukaan ulkoasiainministeriö voi toimialaansa kuuluvassa asiassa antaa edustuston toimintaa yksittäisessä tapauksessa koskevia määräyksiä ja ohjeita. Pykälässä tarkoitettu toimivalta ei sen 3 momentin mukaan koske edustuston ratkaisultaan kuuluvia yksittäisiä hallintopäätöksiä.

3. Arviointi

Kantelun rajaaminen

Työ- ja elinkeinoministeriö on tilannut Pellervon taloustutkimukselta ulkomaalaisten luonnonmarjanpöimijöiden työsuhteisuuden ja elinkeinonharjoittamisen taloudellisia vaikutuksia arvioivan selvityksen ja asettanut 12.1.2024 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää mitä vaikutuksia eri vaihtoehdoilla olisi valittaessa maahantulolupaa ulkomaalaisille luonnonmarjanpöimijöille.

Selvitys (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:19) sekä työryhmän loppuraportti on julkaistu 6.5.2024 ja niiden on tarkoitus tukea poliittista päätöksentekoa eri kehittämisvaihtoehdoista. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedotteen 15.5.2024 mukaan työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä linjasi samana päivänä pidetyssä kokouksessaan kausityölain ja -asetuksen muutosten valmistelusta niin, että jatkossa pääväylä luonnonmarjanpöimintaan olisi työsuhteinen kausityö. Tavoitteena on saada uusi sääntely voimaan satokaudelle 2025.

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että oikeuskansleri ei ota kesken valmistelun kantaa esimerkiksi ratkaisuvaihtoehtojen tunnistamiseen ja arviointiin (OKV/702/24/2022). Raja näin ollen arviointini koskemaan ulkoministeriön 15.3.2024 antamaa ohjetta Bangkokin edustustolle luonnonmarjanpoimijoiden viisumihakemusten vastaanoton keskeyttämisestä satokaudelle 2024 enkä ota kantaa siihen, mikä olisi tarkoituksenmukaisin ratkaisuvaihtoehto luonnonmarjanpoimimisen järjestämisen kannalta jatkossa.

Ministeriöillä on lainvalmistelussa harkintavaltaa. Sen kysymyksen harkitseminen, miten tietyn lainsäädännön aineellista sisältöä tulisi muuttaa tai kehittää, on keskeisiltä osin yhteiskuntapoliittista harkintaa (esim. OKV/574/10/2022). Luonnonmarjatoimialan erityispiirteistä johtuen on tärkeää, että toimivaltaiset ministeriöt toimivat koordinoitusti ja sidosryhmiä käynnissä olevan lainvalmisteluprosessin aikana asianmukaisesti ja riittävän laajasti kuullen.

Ulkoministeriön toimivalta antaa edustustoille ohjeita

Perustuslain 2 §:n 3 momentista ilmenevän lainalaisuusperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Ulkoasianhallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu ulkoasiainministeriölle, joka voi mainitun lain 3 §:n 1 momentin mukaan myös antaa toimialaansa kuuluvassa asiassa edustuston toimintaa yksittäisessä tapauksessa koskevia määräyksiä ja ohjeita.

On selvää, että ulkoministeriöllä on toimivalta antaa edustustoille ohjeita. Tämä toimivalta ei ulkoasiainhallintolain 3 §:n 3 momentin mukaan kuitenkaan koske edustuston ratkaisuvaltaan kuuluvia yksittäisiä hallintopäätöksiä.

Ulkoasiainhallintolain 3 §:n esitöiden mukaan pääsääntönä olisi se, että ministeriö voi yksityiskohtaisesti ohjata edustuston toimintaa niin sanotuissa substanssiasioissa, mutta ei sellaisissa konsuliasioissa, joissa edustusto tekee päätöksen eikä edustuston sisäiseen hallintoon kuuluvissa asioissa. Ylempi viranomainen ei voi oikeudellisesti sitovalla tavalla puuttua alemman viranomaisen toimintaan sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa ilman tähän oikeuttavaa säännöstä. (HE 139/1999 vp, s. 15-16)

Arvioin seuraavaksi kantelussa tarkoitetun ohjeen oikeudellisia edellytyksiä sekä muutoksenhakuoikeuden toteutumista. Tämän jälkeen arvioin ulkoministeriön ohjetta sen hyväksyttävyyden näkökulmasta.

Ulkoministeriön ohjeen oikeudelliset edellytykset

Kansallisesti suoraan sovellettavassa EU:n viisumisäännöstössä vahvistetaan viisumien myöntämistä koskevat menettelyt ja edellytykset.

Olen ratkaisussani [OKV/2830/70/2020](#) pitänyt selvänä, että viranomainen ei voi päättää jättää hoitamatta laissa säädettyjä tehtäviään oikeudellisesti sitomattomien suositusten, kuten kyseisessä tapauksessa komission suuntaviivojen, perusteella. Mainittu ratkaisu koski ulkoministeriön menettelyä, kun se oli keskeyttänyt viisumi- ja oleskelulupapalvelut koronaviruspandemian aikana kaikissa Suomen edustustoissa toistaiseksi. Viisumi- ja oleskelulupapalveluiden keskeyttäminen olisi Wienin yleissopimuksen (SopS 4/1970) nojalla ollut mahdollista, jos se olisi johtunut edustustojen sijaintivaltioiden lainsäädännöstä ja viranomaisten päätöksistä, mistä ei tällöin kuitenkaan ollut kyse.

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. Näin ollen on selvää, ettei Suomen edustustoissa voida menetellä paikallisen lainsäädännön ja viranomaispäätösten vastaisesti.

Nyt esillä olevassa tapauksessa onkin huomattava, että turistiviisumihakemusten vastaanottamisen keskeyttämisen taustalla ja yhtenä juurisyynä on Thaimaan lainsäädäntömuutos. Ulkoministeriön selvityksestä ilmenee, että työsopimusten laatiminen on Thaimaan lainsäädännön mukainen edellytys sille, että Thaimaan viranomaiset myöntävät maastapoistumisluvan luonnonmarjanpoimintaan tai muuhun työhön ulkomaille lähteville kansalaisilleen (nootti 27.11.2023, No. 61001/221). Lisäksi tieto työsopimuksista perustuu muista lähteistä saatuun tietoon.

Toisaalta kantelija kyseenalaistaa vastineessaan tiedon säännönmukaisesti solmituista työsopimuksista. Vastineen mukaan vuonna 2023 kausityöluvalla saapunut tukihenkilöstö on joutunut toimimaan näin, mutta marjanpoimijat eivät ole.

Laillisuusvalvonnan keinoin ei ole mahdollista selvittää kuinka suuri osuus thaimaalaisista luonnonmarjanpoimijoista on tosiasiaassa solminut työsopimuksen vuonna 2023. Ulkoministeriöltä saatu tieto työsuhteisuudesta perustuu joka tapauksessa useaan toisiaan täydentävään tietolähteeseen. Minulla ei ole syytä kyseenalaistaa Thaimaan viranomaisilta virallista kautta saatua tietoa³, ulkoministeriön viranomaisyhteistyön puitteissa Helsingin poliisin

³ Thaimaan Helsingin suurlähetystön nootin (27.11.2023, No. 61001/221) sivulla 1 kohdassa 4 todetaan seuraavaa (*epävirallinen käännös*): ”Thaimaan työministeriön mukaan kukin thaimaalainen marjanpoimija oli tehnyt työsopimuksen marjanpoimintakaudelle 2023 (liite 2) vastaavan työnantajayhtiön kanssa Thaimaassa liitteen 1 mukaisesti ja sopimuksen 4 artiklassa mainittu yritys sitoutuu toimittamaan

ihmiskauppayksiköltä saatua tietoa tai ulkoministeriön suomalaisilta marja-alan yrityksiltä saatua tietoa siitä, että thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden kanssa on solmittu työsopimuksia. Ulkoministeriön mukaan erään suomalaisen marjayrityksen edustaja on vahvistanut luonnonmarjanpoimijoiden kanssa solmitut työsopimukset myös eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemisessa 19.4.2024.

Toisekseen, vaikka Thaimaan lainsäädäntöä ei olisi viime satokauden jälkeen muutettu, Schengen-viisumia ei edes lähtökohtaisesti ole tarkoitettu työntekoa varten. Viisumisäännösten 1 liitteen 23 kohdan mukaan Schengen-viisumiin perustuvan matkan päätarkoitus voi olla matkailu, liikeasia, sukulaisten tai ystävien tapaaminen, kulttuuri, urheilu, virkamatka, lääketieteelliset syyt, opiskelu, lentokentän kauttakulku tai muu täsmennettävä syy. Työnteko ei siten lukeudu matkan päätarkoituksiin tai niihin rinnastettaviin syihin. Työnteko Schengen-viisumilla on mahdollista vain tarkkaan rajatuissa ulkomaalaislain 81 b §:ssä säädetyissä tapauksissa, jotka on kuvattu edellä (s. 7), ja joihin luonnonmarjanpoiminta ei sisälly.

Ulkomaalaislain 17 §:n mukaan viisumisäännöstöä sovelletaan muun muassa Schengen-viisumihakemuksen tutkittavaksi ottamiseen. Viisumisäännöstö edellyttää, että maahantulon edellytyksiä tutkittaessa tulee huomioida muun muassa varallisuusehdon täyttyminen (21 artiklan 3 kohdan b alakohta). Ulkoministeriön selvityksessä esitetyn ja saamieni lisätietojen perusteella viisumiharkinnassa ei thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden osalta ylipäätään enää olisi edellytyksiä vakuuttua Schengen-viisumin myöntämisen edellytyksiin lukeutuvan varallisuusehdon täyttymisestä.

Ulkoministeriön mukaan sen tietoon on lisäksi useana vuonna tullut tapauksia, joissa thaimaalaisten poimijoiden ansiot ovat jääneet todella pieniksi tai joissa he ovat jääneet tappiolle, ja on myös kyseenalaista, ovatko poimijat sellaisessa asemassa, että he voisivat tosiasiallisesti myydä keräämiään marjoja itse valitsemaalleen taholle. Ministeriön mukaan sillä on lisäksi perusteltu syy epäillä, että luonnonmarjanpoimintaan turistikivillä pyrkivien asiakirjat eivät ole luotettavia viisumisäännösten edellyttämällä tavalla (21 artiklan 7 kohta), koska luonnonmarjanpoimintaan tulevien työsuhteisuutta ei ole oma-aloitteisesti tuotu esiin viisumihakuprosessin yhteydessä marjayritysten ja hakijoiden toimesta.

Toisaalta kantelija tuo vastineessaan esille, että thaimaalaisilla luonnonmarjanpoimijoilla on oikeus myydä marjat kenelle tahansa, jolloin kaikki marjat eivät välttämättä ole päätyneet kutsujayritykselle. Laillisuusvalvonnan keinoin ei ole mahdollisuutta todentaa esitettyä

laitteet ja majoituksen jokaiselle thaimaalaiselle marjanpoimijalle.” Termi ”marjanpoimija” viittaa nootin kontekstissa luonnonmarjanpoimijoihin, sillä sen sivuilla 4 ja 5 olevassa työsopimuksessa (Employment Contract for Berry Picking Season 2023 in Finland) viitataan nimenomaan luonnonmarjanpoimijoihin. Mainituissa kohdissa todetaan (*epävirallinen käännös*), että ”[t]yönantaja suostuu ottamaan työntekijän töihin ja työntekijä suostuu työskentelemään työnantajan palveluksessa luonnonmarjanpoimijan tehtävissä [...]” ja edelleen, että ”[t]yönantaja sitoutuu maksamaan työntekijän tulot perustuen kerättyjen luonnonmarjojen määrään”.

näkemystä. Vaikka näin joidenkin poimijoiden osalta olisi, minulla ei ole aihetta kyseenalaistaa ulkoministeriön kokonaisarviota tilanteesta, minkä perusteella viisumisäännöstön (1 artiklan 4 kohta) edellyttämää tapauskohtaista harkintaa ei tällä hetkellä ole mahdollista tehdä.

Totean kootusti, että ulkoministeriön ohjeelle on olemassa oikeudelliset perusteet Thaimaan lainsäädännöstä ja muuttuneesta riskiarviosta johtuen. Työsopimusten viranomaisteitse vahvistettu olemassaolo on vastoin viisumisäännöstön turistiviisumien myöntämisen tarkoitusta. Nähdäkseni asian kannalta ei ole merkitystä sillä, onko työsopimusten osapuolina ollut thaimaalaisia välityskoordinaattoreita vai suomalaisia työnantajia, mitä ei laillisuusvalvonnan keinoin ole mahdollista selvittää. Nykykäytännön jatkaminen olisi joka tapauksessa ristiriidassa myös ulkomaalaislain periaatteen kanssa siitä, että työnteke Suomessa on aina lähtökohtaisesti luvanvaraista.

Viisumipäätöstä koskevan muutoksenhakuoikeuden täyttyminen

Viisuminhakijalla on perustuslain 21 §:n 1 momentin samoin kuin viisumisäännöstön perusteella oikeus saada asianmukaisesti jätettyyn hakemukseensa muutoksenhakukelpoinen päätös.

Olen ratkaisussani [OKV/525/10/2023](#) arvioinut edustustoille annettua ohjeistusta Venäjän federaation kansalaisten viisumihakemusten käsittelystä siltä osin, kun tiettynä ajankohtana vireillä olleita hakemuksia ei oltu käsitelty loppuun, hakemusmaksuja ei oltu palautettu eikä hakemuksiin ja hakemusmaksujen määräämiseen oltu annettu muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Ratkaisuni mukaan viranomaisella on velvollisuus antaa päätös sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa, joka on pantu viranomaisessa asianmukaisesti vireille. Vireillä olevan hakemuksen käsittelyä ei voi viranomaisessa jättää kesken. Hakijalle on hallintopäätöksen yhteydessä annettava myös oikaisuvaatimus- tai valitusohje siltä osin, kun päätös on muutoksenhakukelpoinen

Ulkoministeriöltä saamieni tietojen mukaan thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden Schengen-viisumihakemuksia ei oltu tehty ennen kantelun kohteena olevan ministeriön ohjeen antamista eikä tällaisia hakemuksia siten ole tällä hetkellä Bangkokin edustustossa vireillä tai käsittelemättä. Käsillä oleva tapaus eroaa näin edellä mainitusta ratkaisusta tosiseikoiltaan. Saamieni tietojen perusteella ulkoministeriö ei myöskään nimenomaisesti ohjeistanut Bangkokin edustustoa tekemään tietyn sisältöisiä (kielteisiä) hallintopäätöksiä yksittäisissä tapauksissa, vaan ohjeen perimmäisenä tarkoituksena oli viisuminhakijoiden saattaminen sellaisen maahantuloinstrumentin (työntekijän oleskelulupa) piiriin, joka heillä olisi vallitsevassa oikeudellisessa tilanteessa ylipäättään mahdollista saada.

Totean muutoksenhakuoikeuden täyttyvän tällä hetkellä käytössä olevan maahantuloinstrumentin eli työntekijän oleskeluluvan osalta. Maahanmuuttoviraston oleskelulupapäätökseen saa hakea muutosta valittamalla ulkomaalaislain 190 §:n mukaisesti.

Ulkoministeriön ohjeen hyväksyttävyyys

Kuten jo edeltä on käynyt ilmi, ulkoministeriön ohjeen taustalla on ministeriön kokonaisarvio thaimaalaisten Schengen-viisumilla tapahtuvasta luonnonmarjojen poimimisesta Suomessa.

Ulkoministeriön ohjeen mukaan Thaimaasta Suomeen tulevissa luonnonmarjanpoimijoissa on kyse henkilöistä, joiden sosio-ekonominen asema on kotimaassaan heikko. Suomeen matkustamiseksi he ovat usein joutuneet ottamaan lainaa, mikä altistaa heitä velkaantumiselle ja riippuvuussuhteelle thaimaalaisiin koordinaattoreihin. Kaiken saatavissa olevan tiedon perusteella on ulkoministeriön mukaan arvioitava, että thaimaalaisilla luonnonmarjanpoimijoilla on ilmeinen ja vakava riski joutua hyväksikäytön uhriksi marja-alalla. Arvioon ovat vaikuttaneet syksyllä 2023 esiin tulleet uudet vakavat rikosepäilyt ja tammikuussa 2024 nostetut syytteet törkeästä ihmiskaupasta marja-alalla. Ulkoministeriön tietoon tulleet rikosepäilyt koskevat useimpia merkittäviä marja-alan toimijoita Suomessa ja uhreja on tämänhetkisen tiedon mukaan satoja.

Totean, että ulkoministeriöllä ei ole valtuuksia tai edellytyksiä tutkia yksittäisten marjayritysten toimintaa, vaan ministeriön on tukeuduttava muiden viranomaisten jakamiin tietoihin. Minulla ei ole syytä kyseenalaistaa ulkoministeriön ohjeen taustalla ollutta lähtökohtaa siitä, että thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden asemaan liittyy nykymuodossaan vakavia riskejä. Myös julkisuudessa olleiden tietojen mukaan alan hyväksikäyttöriski on laaja-alainen ja vakava. Esimerkiksi hiljattain julkaistun lehtiartikkelin ([Helsingin Sanomat 13.4.2024](#)) mukaan Thaimaassa kahta entistä ministeriä ja kahta korkea-arvoista työministeriön virkamiestä epäillään korruptiosta. Korruptioepäilyt kytkeytyvät epäiltyyn thaimaalaisten marjanpoimijoiden riistoon ja hyväksikäyttöön Suomessa. Rikosepäily koskee vuosia 2020–2023 ja syytteet koskevat lahjuksen ottamista.

Toisaalta kantelija tuo vastineessaan esille, että vuonna 2023 esiin tulleet väärinkäytösepäilyt koskivat vain työsuhteessa Suomeen tulleita henkilöitä. Kantelijan mukaan ulkoministeriö on riskinarvioinnissa antanut liikaa painoarvoa vuotta 2023 edeltäville vuosille ja jättänyt huomioimatta yritysten vuonna 2023 tekemät korjaukset tilanteeseen.

Pyytämieni lisätietojen perusteella meneillään olevat esitutkinnat vuoden 2023 osalta liittyvät kuitenkin myös luonnonmarjanpoimintaan. Ulkoministeriö on viranomaisyhteistyössä saanut poliisilta tiedon, että vuoden 2023 hyväksikäyttöepäilyt koskevat kausityöntekijöiden lisäksi luonnonmarjanpoimijoita.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen eikä ketään saa kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Viranomaisharkinnassa on kansallisen lainsäädännön lisäksi huomioitava muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirja, jonka 5 artikla kieltää pakkotyön ja ihmiskaupan, ja jonka 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta puolestaan edellyttää, että viranomaiset huomioivat toiminnassaan ihmiskaupan ennaltaehkäisemisen.

Luonnonmarjatoimialan huoli työvoiman saatavuudesta kuluvalle satokaudelle on erittäin ymmärrettävä. Samalla on selvää, että viranomaisten ja tässä tapauksessa ulkoministeriön tulee suhtautua ihmiskauppaan ja sen torjuntaan erittäin vakavasti. Ulkoministeriö on tuonut esiin useita tekijöitä, jotka altistavat luonnonmarjanpoimijat hyväksikäytölle. Kyse on haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöryhmästä ja thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden suojelulle on tiedossa olevien vakavien rikosepäilyjen vuoksi olemassa hyväksyttävät ja painavat perusteet.

Perustuslain 18 §:n 1 momentti velvoittaa julkista valtaa huolehtimaan työvoiman suojelusta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan julkisen vallan on huolehdittava työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä ja säännöksen piiriin kuuluu työsuojelu sanan laajassa merkityksessä (HE 309/1993 vp, s. 69). Työvoiman suojelun periaate ulottuu kaikkiin heidän valitsemastaan toimeentulomuodosta riippumatta (PeVL 25/1994 vp, s. 10). Säännöksen ei siten voida katsoa rajautuvan vain työ- tai virkasuhteessa olevien henkilöiden työolojen turvallisuudesta ja terveellisyydestä huolehtimiseen, vaan julkisen vallan on huolehdittava myös esimerkiksi yksityisten yrittäjien työvoiman suojelusta.

Totean kootusti, että ulkoministeriön ohjeelle on löydettävissä luonnonmarjanpoimijoiden ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamiseen ja julkiselle vallalle asetettuun työnsuojeluvetoitteeseen liittyvät painavat perusteet. Viittaaan tältä osin myös työ- ja elinkeinoministeriön tiedotteeseen 15.5.2024, jonka mukaan marjanpoimijoiden aseman parantaminen on osa työperäisen hyväksikäytön torjunnan toimenpideohjelmää (ks. työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:3). Ulkoministeriön ohjeella on hyväksyttävä tavoite ennaltaehkäistä ihmisoikeusloukkauksia siitä riippumatta, että hyväksikäyttö- ja rikosepäilyt eivät luonnollisesti koske kaikkia marja-alan yrityksiä.

Seuraavaksi arvioin ulkoministeriön ohjetta vielä oikeasuhtaisuuden ja oikeutettujen odotusten näkökulmasta, minkä jälkeen käsittelen viranomaisen neuvontavelvollisuuden toteutumista ja sidosryhmien kuulemista käsillä olevassa asiassa.

Ulkoministeriön ohjeen oikeasuhtaisuus ja luottamuksensuojan periaatteen mukaisuus

Myös hallintolaista ilmenevät yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet on huomioitava viranomaisharkinnassa. Hallintolain 6 §:ään sisältyy yleinen vaatimus hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta. Mainittu vaatimus saa merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee.

Hallintolain 6 §:ään sisältyy lisäksi suhteellisuusperiaate ja vaatimus siitä, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (luottamuksensuojan periaate).

Hallintolain esitöiden ([HE 72/2002 vp](#), s. 60-61) mukaan suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Esimerkiksi ulkomaalaislain 5 §:n säännös ulkomaalaisen oikeuksien kunnioittamisesta heijastaa hallinnossa yleisesti noudatettua suhteellisuusperiaatetta ([HE 28/2003 vp](#), s. 119).

Luottamuksensuojan periaate puolestaan merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on lain esitöiden mukaan kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan.

Ulkoministeriö toteaa selvityksessään, että luonnonmarjanpoimijoiden Schengen-viisumihakemusten vastaanottamisen keskeyttäminen koskee käytännössä vain vuoden 2024 satokautta ja poimijoiden on yhä mahdollista tulla maahan työntekijän oleskeluluvalla. Ministeriö katsoo, että myös keskeytyksen rajallinen soveltaminen tukee menettelyn oikeasuhtaisuutta. Mahdollinen haitta, joka marjayrityksille koituu muutoksesta, on ministeriön käsityksen mukaan huomattavasti pienempi kuin haitta joutua ihmiskaupan uhriksi. Thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden viisumihakemusten vastaanoton keskeyttäminen ja asiasta etukäteen tiedottaminen on katsottu kohtuulliseksi ja oikeasuhtaiseksi toimenpiteeksi niin poimijoiden kuin yritysten kannalta.

Ulkoministeriön käsityksen mukaan myös luottamuksensuojan periaate on toteutunut ottaen huomioon, ettei Schengen-viisumeita voida myöntää työsuhteessa tapahtuvaan luonnonmarjanpoimintaan viisumisäännösten puitteissa. Thaimaalta saadun tiedon mukaan luonnonmarjanpoimijat ovat jo viime satokaudella (vuosi 2023) olleet säännönmukaisesti työsuhteessa. Luonnonmarjatoimialan yritykset eivät siten ole voineet perustellusti lähteä siitä oletuksesta, että Schengen-viisumi voisi olla maahantuloinstrumentti jatkossa. Ministeriön mukaan Thaimaan vuoden 2023 lakimuutos on ollut marja-alan yrityksillä täysimääräisesti tiedossa ja Schengen-viisumihakemusten vastaanoton keskeyttäminen on ollut parempi vaihtoehto myös luonnonmarja-alan yritysten luottamuksensuojan kannalta, sillä hakemuksiin olisi erittäin todennäköisesti jouduttu yksilöllisen käsittelyn jälkeen tekemään kielteiset päätökset.

Toisaalta kantelussa ja vastineessa tuodaan esille, että muutos viisumikäytännössä tuli toimialalle yllätyksenä satokauden 2024 kynnyksellä. Vastineesta pyydettyjen lisätietojen perusteella ulkoministeriö on kuitenkin tiedottanut marja-alan edustajia ja marjayrityksiä niin henkilökohtaisella neuvonnalla kuin joukkoviestimissä siitä, että satokauden 2023 tilanne tullaan arvioimaan huolellisesti ennen vuoden 2024 satokautta. Ulkoministeriö on saamieni lisätietojen perusteella neuvonut myös kantelijaa asiassa.

Hakemusten vastaanoton keskeyttäminen Bangkokin edustustossa koskee ainoastaan luonnonmarjanpoimijoiden jättämiä Schengen-viisumihakemuksia, eli sellaiset henkilöt joiden on tarkoitus matkustaa Suomeen muussa tarkoituksessa (esimerkiksi sukulaisvierailut ja liikematkat) voivat yhä jättää hakemuksia. Ulkoministeriöltä saamieni tietojen mukaan näitä hakemuksia otetaan vastaan jatkuvasti ja käsitellään normaalisti viisumisäännösten mukaisesti.

Näkemykseni mukaan ulkoministeriön ohje, joka koskee rajallista hakijaryhmää ja on tarkoitettu väliaikaiseksi toimeksi, on oikeasuhtainen suhteutettuna sen tavoitteeseen ennaltaehkäistä ihmiskauppaa ja siten turvata luonnonmarjanpoimijoiden ihmisoikeuksia. Luonnonmarjapoimijoiden käytössä on toinen maahantuloinstrumentti (työperäinen oleskelulupa), jolloin ulkomaalaisten oikeuksia ei nähdäkseni myöskään rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä. Mainittakoon lisäksi, että ulkomaalaisella ei ole subjektiivista oikeutta asettua toiseen maahan (ks. esim. [PeVL 26/2024 vp](#), kohta 6) ja valtioneuvosto on esimerkiksi periaatepäätöksellään 6.7.2023 jatkanut Venäjän federaation kansalaisten maahantulon ja viisumien myöntämisen rajoittamista Suomen kansainvälisten suhteiden vaarantumisen perusteella.

Näkemykseni mukaan ulkoministeriön ohje ei myöskään loukkaa luonnonmarjatoimialan yritysten tai poimijoiden oikeutettuja odotuksia ottaen huomioon, että luonnonmarjanpoimijat ovat viranomaistietojen mukaan olleet säännönmukaisesti työsuhteessa jo viime vuoden satokaudella. Kantelussa tarkoitettu ulkoministeriön ohje on julkaistu maaliskuussa 2024 ja

luonnonmarjanpoimijoiden viisumihakemuksia on ulkoministeriöltä saatujen tietojen perusteella alettu yleensä jättää huhti-toukokuussa. Viranomaisten ja tässä tapauksessa ulkoministeriön ei tule luoda perusteettomia odotuksia maahanpääsulle, jos tähän ei oikeudellisten perusteiden puuttuessa ole edellytyksiä. Saamieni tietojen perusteella luonnonmarjatoimialan yrityksillä on eri tilaisuuksien ja neuvontakanavien kautta ollut tiedossa, että ulkoministeriö ja muut viranomaiset arvioivat ennen satokautta 2024 aiempien satokausien ja erityisesti vuoden 2023 satokauden tilannetta ja tiedottavat lainmukaisesta maahantuloluvan hakemisesta.

Totean kootusti, että ulkoministeriö ei ole menetellyt hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti kantelussa tarkoitettua ohjetta antaessaan.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus ja sidosryhmien kuuleminen

Hallintolain 8 §:n esitöiden (HE 72/2002 vp, s. 63) mukaan neuvonnan tarve ja laajuus on ratkaistava kussakin tapauksessa erikseen asian laadun ja siihen liittyvien erityisten olosuhteiden perusteella. Harkinnassa on arvioitava asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta. Neuvontavelvollisuutta täydennettäisiin viranomaiselle asetetulla yleisellä velvoitteella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asiointilla tarkoitettaisiin paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa.

Ulkoministeriö on selvityksessään ja antamissaan lisätiedoissa tuonut esille toimiaan luonnonmarjanpoimijoiden viisumikäsittelyyn liittyvistä muutoksista tiedottamisessa. Tiedottamista on tehty niin julkisten tiedotteiden, informaatiotilaisuuksien kuin mediaesiintymisten kautta. Ulkoministeriön virkamiehet ovat selvityksen ja saamieni tietojen perusteella myös olleet marja-alan yritysten käytettävissä muilla tavoin ja vastanneet lukuisiin alan toimijoiden yhteydenottoihin.

Kantelijan mukaan yhteistyö, kuuleminen ja neuvonta ei kuitenkaan ole ollut riittävää etenkin vuoden 2024 alussa. Vastineessa tuodaan muun muassa esille, että toimialan edustusta ei ole haluttu luonnonmarjanpoimijoiden aseman parantamista koskevaan työryhmään mukaan ja, että useista ehdotuksista huolimatta ns. marjalain kehittämisvaihtoehtoa nykymallin pohjalta ei ole edes harkittu. Siinä tapauksessa, että kausityö jää ainoaksi vaihtoehdoksi, on kantelijan mukaan toivottavaa ottaa jo valmisteluun mukaan alan edustus, eikä vasta valmisteluvaiheessa kuultavaksi.

Käytettävissäni olevien tietojen nojalla ulkoministeriö ei ole laiminlyönyt neuvontavelvollisuuttaan, mutta kantelussa ja vastineessa esitetyn perusteella tiedottaminen ja neuvonta olisi työvoiman saannin varmistamiseksi tälle satokaudelle voinut mahdollisesti olla oikea-aikaisempaa. Pidän tärkeänä, että ulkoministeriö varmistaa vastaisuudessa riittävän

laajan ja ajantasaisen tiedottamisen ja neuvonnan. Ulkoministeriön on hyvän hallinnon toteuttamiseksi myös perusteltua yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa pyrkiä edesauttamaan thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden oleskelulupahakemusten mahdollisimman sujuvaa käsittelyä siirtymäkauden aikana.

Siltä osin kuin kantelussa on kyse sidosryhmien kuulemisesta, säädösvalmistelun kuulemisoppaassa määritetään periaatteita, suosituksia ja ohjeita kuulemisen toteuttamiseen. Kuulemisoppaan tavoitteena on edistää säädösvalmistelussa kuulemiskäytäntöjen ja menetelmien säännönmukaista käyttöä ja siten valmistelun avoimuuden ja sidosryhmien ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumista käytännössä. Sidosryhmiä ovat esimerkiksi viranomaiset, asiantuntijat, järjestöt ja yritykset.

Lausuntomenettely ja muu kuuleminen säädösvalmistelussa toteuttavat osaltaan sekä perustuslain 2 §:n 2 momentissa säädettyä yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen että 14 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle asetettua tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Yleisesti ottaen kuuleminen parantaa luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon ja säädöksiin sekä edesauttaa normien noudattamista.

Pidän tärkeänä, että käynnissä olevassa lainsäädäntöhankkeessa pyritään mahdollisimman avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden ja sidosryhmien välillä. Samalla todettakoon, että toimivaltaisella ministeriöllä on harkintavaltaa kuulemisen menetelmien osalta, jotka säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan valitaan hankkeen laajuuden, tavoitteiden ja tavoiteltavien sidosryhmien perusteella.

Lopuksi totean vielä hallituksen esitysten laatimisoppaan (jakso 5.1.), jonka mukaan hallituksen esityksessä tulee kuvata ne tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana, ja vertailla niiden arvioituja vaikutuksia. Vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tässä kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla.

Käynnissä olevan lainsäädäntöhankkeen tuloksena eduskunnalle aikanaan annettavassa hallituksen esityksessä olisi siten perusteltua kuvata myös kantelussa ehdotettu ns. marjalakia koskeva ratkaisuvaihtoehto, mikäli esitys ei sisällä siihen tehtäviä muutoksia.

4. Johtopäätökset

Ulkoministeriöllä on laissa säädetty toimivalta antaa edustustoille ohjeita.

Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää, että edustustot hoitavat niille kansallisessa ja unionin lainsäädännössä annetut viisumipalvelutehtävät. Schengen-viisumia ei kuitenkaan ole edes lähtökohtaisesti tarkoitettu työntekoon ja Thaimaan lainsäädäntömuutoksen (vaatimus työsuhteisuudesta) myötä oikeudelliset edellytykset Schengen-viisumin myönnölle luonnonmarjanpoimintaan ovat päättyneet. Ulkoministeriöllä on siten ollut toimivalta antaa ohje, jolla thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden Schengen-viisumihakemusten vastaanottaminen on keskeytetty.

Luonnonmarjatoimialan huoli työvoiman saatavuudesta kuluvalle satokaudelle on erittäin ymmärrettävä. Julkisella vallalla on kuitenkin velvollisuus turvata ihmisoikeuksien toteutuminen niin perustuslain, EU:n lainsäädännön kuin Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaan. Julkisen vallan on myös huolehdittava työvoiman suojelusta. Käytettävissä olevien tietojen perusteella thaimaalaisten luonnonmarjapoimijoiden hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhriksi joutumisen riski on ilmeinen ja vakava. Ulkoministeriön ohjeella on siten hyväksyttävä tavoite ennaltaehkäistä ihmisoikeusloukkauksia siitä riippumatta, että hyväksikäyttö- ja rikosepäilyt eivät luonnollisesti koske kaikkia marja-alan yrityksiä.

Ulkoministeriön ohjeen voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen tavoitteeseensa nähden ottaen huomioon sen ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun luonteen sekä thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden mahdollisuuden tulla yhä maahan käytettävissä olevalla maahantuloinstrumentilla (työntekijän oleskelulupa). Ohjeen voidaan katsoa olevan luottamuksensuojan periaatteen mukainen muun muassa siitä näkökulmasta, että thaimaalaisilta luonnonmarjanpoimijoilta on viranomaistietojen perusteella säännönmukaisesti edellytetty työsopimusta jo viime satokaudella.

Luonnonmarjatoimialan oikeudellisen sääntelyn kehittäminen kiireellisellä aikataululla on perusteltua, jotta ilmenneet epäkohdat ja väärinkäytökset saataisiin minimoitua ja ulkomaisten luonnonmarjanpoimijoiden asemaan löydetäisiin pikaisesti kestävä pitkän aikavälin ratkaisu. Luonnonmarjatoimialan erityispiirteistä johtuen on tärkeää, että toimivaltaiset ministeriöt toimivat koordinoitusti ja sidosryhmiä käynnissä olevan lainvalmisteluprosessin aikana asianmukaisesti ja riittävän laajasti kuullen. Ulkoministeriön on hyvän hallinnon toteuttamiseksi myös perusteltua yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa pyrkiä edesauttamaan thaimaalaisten luonnonmarjanpoimijoiden oleskelulupahakemusten mahdollisimman sujuvaa käsittelyä siirtymäkauden aikana.

Lähetän vastaukseni ulkoministeriölle tiedoksi. Lähetän vastaukseni myös työ- ja elinkeinoministeriölle tiedoksi erityisesti lainvalmisteluprosessia koskevien kirjausten osalta. Asia ei tässä vaiheessa anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää