

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 12/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konsulipalvelulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2014 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi konsulipalvelulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 102/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtiosihteeri Peter Stenlund, alivaltiosihteeri Pirkko Hämäläinen, hallintojohtaja Ari Rouhe, yksikön päällikkö Teemu Turunen, lakimies Minna-Kaisa Liukko ja lainsäädäntösihteeri Karoliina Hyttinen, ulkoasiainministeriö

- neuvotteleva virkamies Johanna Kari, lainsäädäntöneuvos Tiina Sinkkanen ja ylitarkastaja Jarmo Tiukkanen, sisäministeriö
- tulosalueen johtaja Kristiina Simonen ja ylitarkastaja Johanna Rätty, Maahanmuuttovirasto
- toiminnanjohtaja Paula Selenius, Suomi-seura
- parlamenttisihteeri Sini Castrén, Ulkosuomalaisparlamentti.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- ulkoasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi konsulipalvelulakia, kansalaisuuslakia, passilakia, ulkomaalaislakia ja asevelvollisuuslakia. Esityksen tavoitteena on saada ulkoasiainministeriön hallinnoimat konsulipalvelut hoidettua joustavasti, taloudellisesti ja tehokkaasti ottaen huomioon kulloinkin käytössä olevat määrärahat ja henkilöresurssit sekä toisaalta lisääntynyt konsulipalvelujen kysyntä.

Tarkoituksena on, ettei kaikkia konsulipalveluja enää anneta kaikissa Suomen edustustoissa. Tavoitteena on erityisesti konsulipalvelujen tehokkuuden lisääminen Euroopassa, jossa etäisyydet ovat lyhyet ja rajojen ylittäminen on ongelmatonta. Lakiehdotus mahdollistaisi myös, että ulkoasiainministeriö voisi antaa konsulipalveluja. Konsulipalveluiden saatavuutta ei vähennettäisi niillä alueilla, joissa jo nyt konsulipalveluiden saatavuus esimerkiksi edustustojen harvalukuisuuden ja edustustojen välisten etäisyyksien vuoksi on haasteellista.

Konsulipalvelulain soveltamisalaa koskevaa säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että konsulipalveluiksi katsottaisiin myös muussa lainsäädännössä edustustojen tehtäviksi säädetty konsulatehtävät.

Konsulipalvelulakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että laissa annettaisiin valtuus tasavallan presidentin asetuksella säätää erikseen, että konsulipalveluja antaa toinen edustusto kuin se, joka muutoin olisi toimivaltainen palvelun antamaan. Palvelut hädänalaisessa asemassa oleville sekä muut vastaavat konsulipalvelut antaisi kuitenkin se edustusto, jota kulloinkin kyseessä olevan tilanteen vakavuus ja kiireellisyys edellyttää.

Konsulipalvelulaissa ehdotetaan myös säädettäväksi ulkoasiainministeriön toimivallasta antaa konsulipalveluja. Ulkoasiainministeriö voisi antaa sellaisia konsulipalveluja, jotka soveltuvat annettavaksi ulkoasiainministeriössä ja jotka eivät edellytä konsuliasian hoitamista asianomaisessa valtiossa. Tarkempia säännöksiä ulkoasiainministeriön antamista konsulipalveluista annettaisiin tasavallan presidentin asetuksella.

Konsulipalvelulaissa ehdotetaan säädettäväksi kunniakonsuleiden tehtävistä pääosin nykytilaa vastaavasti. Kunniakonsulit voivat antaa yleistä neuvontaa ja opastusta esimerkiksi hä-

dänalaisessa asemassa olevalle sekä muita vastaavia konsulipalveluita. Ulkoasiainministeriön antaman valtuutuksen mukaisesti kunniakonsulit voivat notaaripalveluina todistaa allekirjoituksen oikeaksi, antaa elossaolotodistuksen sekä todistaa jäljennöksen oikeaksi asiakirjasta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi, että kunniakonsuleiden tehtäviin voisivat kuulua myös ne konsulipalvelut, joita he voivat muun lainsäädännön nojalla antaa. Käytännössä kunniakonsulit ovat näitä tehtäviä hoitaneet.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotukset laeiksi kansalaisuuslain muuttamisesta, passilain muuttamisesta, ulkomaalaislain muuttamisesta sekä asevelvollisuuslain muuttamisesta. Näihin lakeihin ehdotetaan lisättäviksi asianmukaiset viittaussäännökset ehdotettuun konsulipalvelulakiin ja sen nojalla annettavaan asetukseen. Tämä on tarpeen, koska laeissa on edustustojen konsulipalvelutehtäviä koskevia toimivaltasäännöksiä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksen tavoitteena on uudistaa ulkoasiainhallinnon toimintaa ja rakenteita niin, että konsulipalvelut voidaan hoitaa joustavasti ja tehokkaasti. Ulkoasiainvaliokunta pitää esitystä erityisen tärkeänä ottaen huomioon ulkoasiainministeriön pienenevät voimavarat ja konsulipalvelujen lisääntyvä kysyntä. Konsulipalvelujen työmäärä on lähes 300 henkilötyövuotta. Hallituksen esityksen mukaan erityisesti lisääntyvien passi- ja maahantulopalveluiden antaminen edellyttää huomattavia voimavaroja. Valiokunta korostaa, että valtionhallinnon tuottavuusohjelma edellyttää konsulipalvelujen uudelleen suunnittelua, jotta ulkoasiainhallinto voi vastaisuudessaakin antaa lakisääteiset palvelut.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että uudistus on myös periaatteellisesti merkittävä, koska vastaisuudessa kaikkia konsulipalveluja ei ole tar-

koitus antaa kaikissa Suomen edustustoissa. Valiokunta korostaa, että palvelurakenteen muutoksesta on tiedotettava kansalaisille ajoissa ja tehokkaasti niin Suomessa kuin ulkomaillaakin. Valiokunta huomauttaa, että kansalaisten oikeusturvan kannalta keskeisin palvelu ei muutu, koska kaikilla edustustoilla säilyy velvollisuus auttaa hädänalaisessa asemassa olevia henkilöitä. Näiden tapausten hoitamiseksi edustustojen koko henkilökunnan valmiuteen ja ammattitaitoon on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota.

Uudistus mahdollistaa aikaisempaa paremman palvelujen tarjonnan. Valiokunta korostaa, että tämä edellyttää sähköisten palvelujen ja järjestelmien kehittämistä, uusien toimintamenetelmien käyttöönottoa sekä viranomaisyhteistyön tehostamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että pohjoismaista yhteistyötä kehitetään konsulipalvelujen tuottamisessa. Tavoitteemme EU:n

edustustojen konkreettiseksi hyödyntämiseksi (UaVL 6/2005 vp) on edelleen ajankohtainen, ja Suomen tulee pyrkiä siihen, että ulkosuhdehallintoa voitaisiin hyödyntää konsulipalvelujen tarjoamisessa jäsenvaltioiden kansalaisille.

Ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna ja nykyaikaiseen hallintokulttuuriin kuuluvana, että myös ulkoasiainministeriöstä käsin voidaan tulevaisuudessa antaa konsulipalveluja. Näin voidaan joustavoittaa hallintoa ja vastata tehokkaasti ja nopeasti todellisiin tarpeisiin eri puolilla maailmaa. Keskitetty toiminta esimerkiksi kriisitilanteissa on jo nyt käytännössä ministeriön ohjaamaa ja toteuttamaa.

Esityksellä johdonmukaistetaan konsulipalvelulain soveltamisalaa ja toimivaltuuksia koskevia säännöksiä mm. siten, että konsulipalveluiksi katsottaisiin myös muussa lainsäädännössä edustustojen tehtäviksi säädetty konsultehtävät ja tasavallan presidentille annettaisiin valtuutus säätää, että konsulipalveluja antaa toinen edustusto kuin se, joka muutoin olisi toimivaltainen palvelun antamaan. Valiokunta pitää hyvänä, että konsulipalvelulaissa on tarkoitus selvittää kunniakonsuleiden toimivaltaa ja tehtäviä. Kunniakonsulit voivat mm. edistää Suomen taloudellisia etuja ja antaa yleistä neuvontaa ja opastusta esimerkiksi hädänalaisessa asemassa olevalle sekä muita vastaavia konsulipalveluita.

Esityksen vaikutusten arviointi

Ulkoasiainvaliokunta on peräänkuuluttanut rakenteellisten muutosten välttämättömyyttä Suomen ulkomaan edustustoverkostossa. Käsiteltävänä oleva esitys mahdollistaa ulkoasiainhallinnolle uusia kustannustehokkaita kansainvälisiä edustautumisvaihtoehtoja. Valiokunta pitää tätä lakiehdotuksen keskeisenä saavutuksena. Tämä tarkoittaa, että vastaisuudessa edustustoverkkoa voidaan laajentaa kevyemmällä hallinnollisella rakenteella esimerkiksi ns. laptop-suurlähetystöjen muodossa. Tämä tarkoittaisi sitä, että Suomi voisi olla edustautuneena kyseisessä maassa kevyemmällä menettelyllä ilman, että luotaisiin laajoja rakenteita, joita konsulipalvelujen tarjoaminen edellyttää.

Esityksen mukaan ehdotettavat säännökset on muotoiltu niin, että niissä ei aseteta esteitä sähköisen asioinnin kehittämiseksi. Valiokunta korostaa sähköisen asioinnin merkitystä. Erityisesti oleskelulupiin ja passiasioihin liittyviä sähköisiä järjestelmiä ja niiden kattavuutta tulisi pyrkiä kehittämään aktiivisesti. Passilain muutosta koskeva hallituksen esitys (HE 85/2014 vp) on paraikaa käsiteltävänä eduskunnassa. Sen tarkoitus mahdollistaa tavallisen passin hakeminen sähköisesti poliisilta. Sähköinen passiasiointi ei saadun selvityksen mukaan kuitenkaan ole mahdollista haettaessa passia ulkomailla Suomen edustustossa, koska ulkoasiainhallinnon ja poliisin tietojärjestelmät eivät ole yhteensopivat. Saadun selvityksen mukaan sähköisen passiasioinnin käyttöönotto ulkoasiainhallinnossa edellyttäisi merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia, joita ei ole resurssi- ja tietoteknisistä syistä mahdollista toteuttaa ainakaan sähköisen asointipalvelun käyttöönoton alkuvaiheessa. Valiokunta pitää tärkeänä yhteensopivien järjestelmien kehittämistä. Ulkoasiainministeriö on kokeillut ns. passisalkkua Espanjassa, Kanadassa ja Yhdysvalloissa. Valiokunta kannustaa kehittämään ja lisäämään passisalkun käyttöä paikoissa, joissa palvelut ohenevat.

Ulkoasiainvaliokunta huomauttaa, että esityksestä ei käy ilmi, miten käytännössä edustustojen toimipiirien keskittäminen tehdään tai missä määrin tiettyjen tehtävien keskittäminen joihinkin edustustoihin tulee koskemaan esimerkiksi oleskelulupa-, viisumi- tai passipalveluita. Valiokunta pyysi ulkoasiainministeriöltä lisäselvitystä esityksen vaikutusten arvioimiseksi. Lisäselvityksessä todetaan, että valmisteltaessa asetusta konsulipalvelujen hoitamisesta otetaan huomioon mm. konsulipalvelujen kysyntä eri edustustoissa, edustustojen väliset etäisyydet ja konsulipalvelun saajan tosiasialliset mahdollisuudet matkustaa toisessa valtiossa sijaitsevaan edustustoon konsulipalvelun saamiseksi. Tehokkuutta haetaan erityisesti Euroopassa, jossa etäisyydet ovat lyhyet ja rajojen ylittäminen on lähtökohtaisesti ongelmatonta. Brysseliin on tarkoitus keskittää esimerkiksi Benelux-maiden palvelut ja Ankarahan mm. Bagdadin ja Damas-

koksen palvelut. Valiokunta pitää tärkeänä esityksen tavoitetta, jonka mukaan konsulipalveluiden saatavuutta ei vaaranneta niillä alueilla, joissa jo nyt konsulipalveluiden saatavuus esimerkiksi edustustojen harvalukuisuuden ja edustustojen välisten etäisyyksien vuoksi on haasteellista.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että palveluja keskitettäessä tulee turvata asiakkaiden tosiasiallinen mahdollisuus saada konsulipalveluita niin, ettei keskittämisestä aiheudu asiainnille kohtuuttomia esteitä. Saadun selvityksen perusteella valiokunta korostaa, että palveluiden keskittäminen ei saisi esimerkiksi vaikuttaa oleskelulupa-asiakkaiden mahdollisuuksiin saada asiansa vireille ja käsiteltyä. Tällöin on huomioitava mm. se, että oleskeluluvan hakeminen voi vaikeutua tietyille hakijoille ottaen huomioon laillista oleskelua ja passia koskevat vaatimukset sekä mahdollinen viisumiedellytys maahan, jossa palveluja tarjotaan. Valiokunta korostaa Schengen-maiden välisen yhteistyön vahvistamista viisumipalvelujen tarjoamisessa.

Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on viime vuosina ollut noin 8—13 prosenttia. Oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti kirjeäänestykseen, mutta vaadittavia resursseja ei ole toistaiseksi hyväksytty valtion talousarvioon. Valiokunta kiinnittää huomiota nettiäänestystä koskevaan selvitykseen, joka on valmistumassa alkuvuodesta 2015. Kirje- tai nettiäänestys voisi osaltaan lisätä ulkosuomalaisten ja muiden ulkomailla olevien tosiasiallista mahdollisuutta käyttää äänioikeuttaan. Valiokunta pitää tärkeänä kehittää mahdollisimman nopeasti ulkosuomalaisten äänestysmahdollisuuksia vaalisalaisuuden turvaavalla tavalla.

Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että lisäselvityksenään perusteella ei ole mahdollista tässä vaiheessa tarkasti arvioida esityksen mahdollisia alueellisia tai laadullisia vaikutuksia palvelujen saantiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että konsulilain toimeenpanossa, ml. asetuksen valmistelu, tehdään tiivistä viranomaisyhteistyötä erityisesti sisäministeriön kanssa, jotta palvelujen taso ja saatavuus voidaan varmistaa.

Saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää välttämättömänä, että lain toimeenpanon vaikutusta palvelujen saantiin seurataan ja arvioidaan. Vaikutuksista tulee raportoida ulkoasiainvaliokunnalle vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta.

Oikeusturva ja käsittelyjärjestys

Esityksessä on käsitelty palvelurakenteen muutokseen liittyviä kansalaisten oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeita koskevia säännöksiä. Tavoitteena on, että edustustojen toimintaedellytysten lisäämisen sekä konsulipalvelujen saatavuuden ja laadun turvaamisen myötä turvattaisiin edellä mainittujen perusoikeuksien toteutuminen. Palvelut hädänalaisille sekä muut vastaavat konsulipalvelut, jotka edellyttävät välitöntä konsultipauksen hoitoa, on huomioitu hallituksen esityksessä. Valiokunta korostaa, että henkilöstön asiantuntemukseen ja riittävyyteen tulee kiinnittää huomiota, jotta palveluiden järjestäminen uudella tavalla ei heikennä palveluita hädänalaisille, lupa-asioiden käsittelyä tai päätöksentekoa.

Esityksen perustelujen mukaisesti lakiehdotukset voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitykseen sisältyy ehdotus lisätä asianmukaiset viittaussäännökset kansalaisuuslakiin, passilakiin, ulkomaalaislakiin sekä asevelvollisuuslakiin. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että ulkoasiainministeriö seuraa ja arvioi konsulipalvelulain muutoksen toimeenpanoa ja palvelujen saantia edellä todettujen vaikuttavuusarviointiin liittyvien epä-

varmuuksien vuoksi ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin palvelujen varmistamiseksi. Lainsäädännön toimivuudesta ja vaikutuksista tulee antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvitys vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta.

Helsingissä 21 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps
vpj. Pertti Salolainen /kok
jäs. Jörn Donner /r
Timo Heinonen /kok
Ilkka Kanerva /kok
Ilkka Kantola /sd
Saara Karhu /sd
Katri Komi /kesk

Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Maria Lohela /ps
Tom Packalén /ps
Juha Sipilä /kesk
Jutta Urpilainen /sd
vjäs. Pia Kauma /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.