

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkoasiainhallintolaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi nykyinen ulkoasiainhallinnosta annettu laki säätämällä kokonaan uusi ulkoasiainhallintolaki. Esityksellä toteutettaisiin uudesta perustuslaista johtuvat tarpeelliset muutokset ulkoasiainhallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Samalla tehtäisiin nykyisiin säännöksiin muut tarpeelliseksi havaitut uudistukset. Uudessa laissa annettaisiin nykyistä täsmällisemmät, selkeämmät ja kattavammat säännökset ulkomaanedustuksesta ja ulkoasiainhallinnon virkamiesten asemasta, ottaen huomioon perustuslaista ja hallintolainkäyttölaista johtuvat vaatimukset.

Uusi perustuslaki edellyttää, että tasavallan presidentin tehtävistä ja nimitysvallasta sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Tämän johdosta sääntelyn painopiste siirtyisi asetustasolta lain tasolle, kun lakiin otettaisiin useita säännöksiä asioista, joista aikaisemmin on

säädetty asetuksella.

Tasavallan presidentin nimitys- ja tehtäväänmääräämisvaltaa ulkoasiainhallinnossa tarkistettaisiin siten, että presidentti ei enää määräisi tehtävään ulkoasiainministeriön osastopäällikköä. Ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirka järjestelmästä, virkamiesten siirtämisvelvollisuudesta, tehtävään määräämisestä ja virkapaikan määräämisestä annettaisiin nykyistä täsmällisemmät ja yksityiskohtaisemmat säännökset. Lakiin sisältyisi kokonaan uudet säännökset sellaisten henkilöiden asemasta edustustossa, jotka eivät ole palvelussuhteessa ulkoasiainhallintoon. Muutoksen hakemista koskevat säännökset uudistettaisiin siten, että nykyisissä säännöksissä olevia muutoksenhakukieltoja osittain poistettaisiin.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	4
1. Johdanto	4
2. Nykytila	4
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	4
Lainsäädännön historiallinen kehitys	4
Nykyisen lain sisältö	5
Ulkoasiainhallinnon organisaatio	5
Virkamiehiä koskevat säännökset	5
Tasavallan presidentin nimitys- ja tehtäväänmääraamisvalta	6
Kunniakonsulit	6
Erityiset henkilöstöryhmät edustustossa	6
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö	7
Yleistä	7
Ulkoasiainhallintoa koskeva ulkomainen lainsäädäntö	7
Kunniakonsulien asema	8
Erityiset henkilöstöryhmät edustustoissa	9
2.3. Nykytilan arviointi	9
Yleistä	9
Edustustoja koskeva lainsäädäntö	9
Tasavallan presidentin nimitysvalta ja tehtävät ulkoasiainhallinnossa	10
Yhtenäisvirkajärjestelmä ja siirtymisvelvollisuus	10
Erityiset henkilöstöryhmät edustustossa	10
Muutoksenhakusäännökset	10
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	10
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	10
3.2. Keskeiset ehdotukset	11
Yleistä	11
Edustustoja koskeva lainsäädäntö	11
Tasavallan presidentin nimitysvalta ja tehtävät ulkoasiainhallinnossa	11
Yhtenäisvirkajärjestelmä ja siirtymisvelvollisuus	12
Erityiset henkilöstöryhmät edustustossa	12
Muutoksenhakusäännökset	12
4. Esityksen vaikutukset	13
4.1. Taloudelliset vaikutukset	13
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	13
5. Asian valmistelu	13
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	13
5.2. Lausunnot	14

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	15
1. Lakiehdotuksen perustelut	15
Ulkoasiainhallintolaki	15
1 luku. Yleiset säännökset	15
2 luku. Ulkomaanedustus	16
3 luku. Ulkoasiainhallinnon virkamiehet	20
4 luku. Erityiset säännökset	29
5 luku. Voimaantulosäännökset	33
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	34
3. Voimaantulo	34
4. Säättämisjärjestys	34
LAKIEHDOTUS	35
Ulkoasiainhallintolaki	35
LIITE	41
Asetusluonnos	41
Ulkoasiainhallintoasetus	41

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Lakia ulkoasiainhallinnosta on tarpeen muuttaa maaliskuun alusta 2000 voimaan tulevan uuden perustuslain johdosta. Laissa on havaittu muutoinkin puutteita ja tarkistamista vaativia kohtia.

Tarpeelliset muutokset koskevat lähes kaikkia nykyisen lain säännöksiä, minkä vuoksi ehdotetaan säädettäväksi kokonaan uusi ulkoasiainhallintolaki. Lisäksi sääntelyn painopiste siirtyisi huomattavasti asetustasolta lain tasolle, kun lakiin otettaisiin useita säännöksiä asioista, joista aikaisemmin on säädetty asetuksella. Uuden lain tarkoituksena olisi saada nykyistä täsmällisemmät, selkeämmät ja kattavammat säännökset ulkomaanedustuksesta ja ulkoasiainhallinnon virkamiesten asemasta. Erityistä huomiota on tarpeen kiinnittää kunniakonsulaattien asemaan ja ulkoasiainhallinnon ulkopuolisten henkilöiden asemaan edustustoissa.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Lainsäädännön kehitys

Suomen ulkomaanedustuksen organisaatio perustuu kansainväliseen käytäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin, joissa perusjaotteluna on jako diplomaattisiin edustustoihin ja konsuliedustustoihin. Merkittävimmät ulkomaanedustusta koskevat kansainväliset sopimukset ovat diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus (SopS 4/1970), jäljempänä *Wienin diplomaattisopimus*, joka saatettiin Suomessa voimaan vuonna 1970, ja konsulisuhteita koskeva Wienin yleissopimus (SopS 50/1980), jäljempänä *Wienin konsulisopimus*, joka saatettiin Suomessa voimaan vuonna 1980.

Vaikka edustustoverkoston perusta on kansainvälisoikeudellinen, ulkomaanedustusta koskevaa lainsäädäntöä tarvitaan järjestämään edustustojen asema valtionhallinnossa. Ulkomaanedustusta järjestettiin itsenäistymisen jälkeen ensimmäisen kerran vuonna 1918 annetulla lailla Suomen valtion edustuksesta ulkomailla (150/1918). Erillinen ulkomaanedustusta koskeva laki uudistettiin seu-

raavina vuosikymmeninä kolme kertaa: laki ulkomaisesta edustuksesta (247/1925), laki ulkomaanedustuksesta (141/1940) ja laki ulkomaanedustuksesta (651/1963).

Ulkoasiainhallintoa koskevaan lainsäädäntöön tehtiin rakenteellinen uudistus 1 päivästä maaliskuuta 1978, jolloin tuli voimaan laki ulkoasiainhallinnosta (1129/1977) ja sen nojalla annettu asetus ulkoasiainhallinnosta (151/1978). Uudistuksessa yhdistettiin aiemmin erillisinä annettuja ulkoasiainhallintoa koskevia säädöksiä, joista keskeisimpiä olivat vuoden 1963 laki ulkomaanedustuksesta ja laki ulkoasiainhallinnon viran tai toimen haltijan velvollisuudesta siirtyä toiseen virkaan tai toimeen (645/1976).

Keskeisenä sisällöllisenä uudistuksena oli yhtenäisvirkajärjestelmän luominen. Ulkoasiainministeriössä ja edustustoissa olleiden erillisten virkojen tilalle tuli ulkoasiainhallinnon yhteisiä virkoja, jolloin virkamies voi samassa virassa pysyen toimia eri tehtävissä ulkoasiainministeriössä ja edustustoissa. Yhtenäisvirkajärjestelmä helpotti ja tehosti hallinnonalan henkilöstösuunnittelua merkittävästi.

Jo ennen uudistusta voimassa olleen lain mukaan suurella osalla ulkoasiainhallinnossa toimivista virkamiehistä oli siirtymisvelvollisuus, eli velvollisuus tietyin edellytyksin siirtyä toiseen ulkoasiainhallinnon virkaan. Yhtenäisvirkajärjestelmän myötä siirtymisvelvollisuuden sisältö muuttui velvollisuudeksi siirtyä toiseen virkapaikkaan ja toiseen tehtävään omassa virassaan pysyen.

Yhtenäisvirkajärjestelmään siirryttäessä ulkoasiainhallinnon virat ja toimet jaoteltiin ulkoasiainhallinnosta vuonna 1978 annetussa asetuksessa tehtävien ja kelpoisuusehtojen perusteella viiteen ura-alueeseen:

- 1) yhtenäisvirkajärjestelmän virat ja toimet,
- 2) ministeriön erityisvirat ja toimet,
- 3) yhtenäisvirkajärjestelmän lehdistöuran virat ja toimet,
- 4) yhtenäisvirkajärjestelmän kehitysyhteistyöuran ylimääräiset toimet sekä
- 5) yhtenäisvirkajärjestelmän kaupallisen uran ylimääräiset toimet.

Viides ura-alue (kaupallinen ura) on sittemmin poistunut virkajärjestelmästä ja virkamieslainsäädännön uudistusten jälkeen kaikki vakinaiset virkasuhteet ovat virkoja.

Vuoden 1988 alusta tuli voimaan virka-

mieslainsäädännön kokonaisuudistus, jonka johdosta oli tarpeen tehdä muutoksia myös lakiin ja asetukseen ulkoasiainhallinnosta. Ulkoasiainhallinnon virkamiehiä koskevat erityispiirteet, yhtenäisvirkajärjestelmä ja siirtymisvelvollisuus, säilyivät kuitenkin lähes ennallaan. Uudistus toteutettiin antamalla voimassa oleva laki ulkoasiainhallinnosta (1164/1987) ja muuttamalla asetusta ulkoasiainhallinnosta (55/1988).

Voimassa olevassa ulkoasiainhallintoasetuksessa (166/1995) virkojen jaottelua ura-alueisiin on yksinkertaistettu siten, että virat jaotellaan ainoastaan yleis- ja erityisvirkoihin. Kehitysyhteistyö- ja lehdistövirat kuuluvat yleisuran virkoihin, joissa ne tosiasiallisesti muodostavat omat erityisryhmänsä.

Pääasiallinen ero yleis- ja erityisvirkoihin kuuluvien tehtävien välillä on se, että yleisviroissa virkamies siirretään uransa aikana useita kertoja tehtävästä ja virkapaikasta toiseen, kun taas erityisviroissa toimitaan yleensä yhdessä ja samassa tehtävässä ulkoasiainministeriössä, joskin nykyinen ulkoasiainhallintoasetus mahdollistaa myös erityisvirkamiesten määräaikaisen työskentelyn edustustossa. Lainsäädännössä merkittävien eri virkoja erotteleva tekijä onkin virkaan kohdistuva siirtymisvelvollisuus.

Nykyisen lain sisältö

Nykyinen laki ulkoasiainhallinnosta sisältää vain kymmenen pykälää, joiden sisältö voidaan luetella seuraavasti:

- 1 §. Ulkoasiainhallinnon organisaatio;
- 2 §. Edustustotyytit;
- 3 §. Edustustojen perustaminen;
- 4 §. Ulkoasiainhallinnon virkamiesten virkapaikan määrittäminen;
- 5 §. Siirtymisvelvollisuus;
- 6 §. Valtuudet viranomaistehtävien hoitamiseen edustustoissa;
- 7 §. Kunniakonsulin oikeus pitää kantamiaan maksuja;
- 8 §. Ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle maksettavat avustukset;
- 9 §. Asetuksenantovaltuus; ja
- 10 §. Voimaantulosäännös.

Ulkoasiainhallinnon organisaatio

Ulkoasiainhallinnon organisaation muodostavat lain 1 §:n mukaan ulkoasiainministeriö

ja sen alaiseen ulkomaanedustukseen kuuluvat edustustot. Edustustotyyppien perusjaottelu on jako diplomaattisiin edustustoihin ja konsuliedustustoihin. Diplomaattisia edustustoja ovat suurlähetystöt, lähetystöt, pysyvät edustustot ja erityisedustustot. Konsuliedustustot jaetaan lähetetyn konsulin virastoihin ja kunniakonsulinvirastoihin, jotka jaotellaan molemmissa ryhmissä edelleen pääkonsulin-, konsulin- ja varakonsulinvirastoihin.

Lain 3 §:n nojalla suurlähettilään johtaman suurlähetystön, pysyvän edustuston ja erityisedustuston, lähettilään tai asiainhoitajan johtaman lähetystön, lähetetyn konsulin viraston sekä kunniapääkonsulinviraston perustamisesta säädetään asetuksella. Muiden edustustojen perustamisesta päättää ulkoasiainministeriö. Näihin ministeriön päätöksellä perustettaviin edustustoihin kuuluvat väliaikaisen asiainhoitajan johtamat suurlähetystöt sekä kunniakonsulinvirastot ja kunniavarakonsulinvirastot.

Asetuksessa Suomen ulkomaanedustustojen sijainnista (486/1990) luetellaan niiden edustustojen sijaintipaikat, joiden perustamisesta lain mukaan tulee säätää asetuksella. Yksittäisen edustuston perustamisesta ei ole annettu erillisiä asetuksia.

Virkamiehiä koskevat säännökset

Nykyinen laki sisältää perussäännökset ulkoasiainhallinnon virkamiesten virkapaikan määrittämisestä ja siirtymisvelvollisuudesta. Virkapaikka on virkamiehen kiinteä toimipaikka, joita ulkoasiainhallinnossa ovat ulkoasiainministeriö ja edustustot. Laissa ulkoasiainhallinnosta kuitenkin käytetään virkapaikan käsitteen sijasta käsitettä *virantoimintupaikka*.

Lain 4 §:n mukaan virkapaikka määräytyy ensisijaisesti joko tehtävään määrittämisen perusteella tai sillä perusteella, että virka on perustettu ulkoasiainministeriöön. Jos virkapaikka ei määräydy näillä perusteilla, nimitettävä viranomaisen määrää virkapaikan.

Siirtymisvelvollisuutta koskevan 5 §:n mukaan valtiosihteeri ja alivaltiosihteeri sekä ne muut virkamiehet, joiden virkaa ei ole perustettu ulkoasiainministeriöön ovat velvollisia siirtymään toiseen tehtävään tai virkapaikkaan. Valtiosihteeri ja alivaltiosihteeri on kuitenkin siirron yhteydessä nimitettävä ulkoasiainneuvoksen virkaan. Siirtymisvelvollisuutta voidaan pykälän 2 momentin no-

jalla rajoittaa asetuksella.

Ulkoasiainhallintoasetuksen 14 § sisältääkin rajoittavan säännöksen. Sen mukaan valtiosihteeri, alivaltiosihteeri, ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteeri, hallinnollinen ulkoasiainsihteeri ja hallinnollinen avustaja ovat velvollisia siirtymään toiseen tehtävään tai virkapaikkaan ministeriöstä ulkomaanedustukseen, ulkomaanedustuksessa asemapaikasta toiseen ja ulkomaanedustuksesta ministeriöön. Vain näillä virkamiehillä on siirtymisvelvollisuus täydessä laajuudessaan.

Määräaikaiseen virkasuhteeseen nimitetty avustaja on velvollinen suorittamaan pätevyytensä kuuluvan harjoittelun ulkoasiainministeriön määräämässä edustustossa. Muilla virkamiehillä siirtymisvelvollisuus on vain siltä osin, että he ovat ulkomaanedustuksessa toimiessaan velvollisia määrättäessä siirtymään ministeriöön.

Tasavallan presidentin nimitys- ja tehtäväänmääräämisvalta

Säännökset presidentin virkanimitysvallasta ja toimivallasta määrätä virkamies tehtävään ovat ulkoasiainhallinnon osalta nykyisin ulkoasiainhallintoasetuksen 13, 15 ja 17 §:ssä. Tasavallan presidentti nimittää virkaan valtiosihteerin ja alivaltiosihteerit. Presidentti päättää myös valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvokseksi. Presidentti määrää tehtävään edustuston päälliköt, ulkoasiainministeriön alivaltiosihteerit ja osastopäälliköt sekä kiertävät suurlähettiläät ja ulkoasiainhallinnon tarkastajan.

Ulkoasiainhallintoasetuksen 6 §:n 2 momentin nojalla presidentti päättää edustuston päällikön sivuakkreditoinnista ja edustuston päällikön tai muun virkamiehen määräämisestä toimimaan Suomen edustajana kansainvälisessä järjestössä, jossa Suomella ei ole edustustoa. Lisäksi presidentti päättää asetuksen 30 §:n nojalla eräissä tapauksissa ulkoasiainhallinnon virkamiesten arvonimistä.

Kunniakonsulit

Kunniakonsulaatit eivät ole valtion hallintoviranomaisia eivätkä kunniakonsulit ole virkamiehiä, mutta voivat suorittaa viranomaisille kuuluvia tehtäviä niiden valtuuksi-

en perusteella, jotka heille lain mukaan on myönnetty. Ulkoasiainhallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan kunniakonsuli voi suorittaa sen laatuksia konsultitehtäviä ja muita viranomaistehtäviä, joita toimittamaan ministeriö on hänet valtuuttanut.

Ulkoasiainhallintoasetuksen 23—26 § sisältävät tarkempia säännöksiä kunniakonsuleista ja kunniakonsulinvirastoista. Kunniakonsulit eivät ole ulkoasiainhallinnon palveluksessa eikä heidän tarvitse olla Suomen kansalaisia. Kunniakonsulinvirastot ovat sijaintimaassa olevan suurlähetystön, lähetystön tai lähetetyn konsulin viraston alaisia. Niiden aukioloon ei sovelleta valtion viraston aukiolosta annetun asetuksen määräyksiä.

Erityiset henkilöstöryhmät edustustossa

Sotilasasiamiesten toiminnasta edustustoisena on muodostunut pitkäaikainen käytäntö, joka nykyisin perustuu ulkoasiainministeriön ja puolustusministeriön välisissä neuvotteluissa vuonna 1955 laadittuun asiakirjaan sotilasasiamiesten asemasta edustustossa. Puolustusvoimista annetun asetuksen (667/1992) 54 §:n 3 momentissa on säädetty, että tasavallan presidentti määrää upseerin sotilasasiamiehen ja apulaissotilasasiamiehen sekä näitä vastaavaan tehtävään valtioneuvoston esityksestä. Asetuksen 64 §:ssä säädetään lisäksi, että ulkomaanedustuksen virkamiesten palkkausta, erinäisiä korvauksia ja vuosilomaa koskevia säännöksiä sovelletaan soveltuvin osin sotilasasiamiehiin, apulaissotilasasiamiehiin ja näitä vastaavissa tehtävissä toimiviin sekä avustavaan henkilökuntaan. Sen sijaan ulkoasiainhallinnosta annetussa laissa tai asetuksessa ei ole säännöksiä sotilasasiamiehistä ja heidän asemastaan edustustoissa.

Joissakin edustustoissa toimii myös teollisuussihtereitä ja muuta teknologian kehittämiskeskuksen (TEKES) lähettämää henkilökuntaa. Myöskään näiden henkilöiden asemasta edustustoissa ei ole säännöksiä ulkoasiainhallinnon lainsäädännössä eikä teknologian kehittämiskeskuksista annetussa laissa ja asetuksessa (429/1993 ja 467/1993). Asetuksessa teknologian kehittämiskeskuksista säädetään kuitenkin (15 §) ulkoasiainhallinnon virkamiehille maksettavia ulkomaanedustuksen korvauksia ja eräitä muita palvelussuhteen ehtoja koskevien säännösten

soveltamisesta ulkomailla työskentelevään TEKESin henkilöstöön.

Kolmas edustustoissa toimiva erityinen henkilöstöryhmä on kaupalliset sihteerit, jotka ovat toimineet työsuhteessa Suomen Ulkomaankauppaliittoon (nykyisin Finpro) 1 päivästä syyskuuta 1992. Sitä ennen kaupalliset sihteerit olivat työsuhteessa ulkoasiainministeriöön. Kaupallisten sihteerien toiminnan järjestämisestä ulkomaanedustuksessa tehtiin vuonna 1992 ulkoasiainministeriön ja Ulkomaankauppaliiton välillä yhteistyöasiakirja, joka uudistettiin vuonna 1998.

Yhteistyöasiakirjaan perustuvana käytäntönä on, että edustuston yhteydessä toimivalle kaupalliselle sihteerille myönnetään diplomaattipassi ja hänet ilmoitetaan asemamaan viranomaisille edustuston diplomaattiseen henkilökuntaan kuuluvana toimihenkilönä. Tämä merkitsee, että kaupallinen sihteeri kuuluu edustuston henkilökuntaan ja hänellä on diplomaattinen asema Wienin diplomaattisopimuksen mukaisesti. Kaupallisten sihteerien tai muiden ulkoasiainhallinnon ulkopuolisten henkilöiden asemasta edustustoissa ei ole säännöksiä.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö

Yleistä

Eri maiden ulkoasiainhallintoa koskevan lainsäädännön lähtökohdat ovat luonnollisesti hyvin erilaisia riippuen valtiomuodosta, valtiosäännöstä, valtionhallinnon rakennetta ja toimivaltasuhteita koskevista muista perussäännöksistä sekä historian vaiheissa muovautuneesta käytännöstä ja perinteistä. Esimerkiksi lainvalmistelussa ehkä eniten vertailukohteena oleva Ruotsi on valtiomuodoltaan kuningaskunta ja sen hallitus ei ja kaannu ministeriöihin siten kuin Suomessa. Tältä kannalta kansainvälinen vertailu ei ole valmisteltavan ulkoasiainhallintolain kannalta kovinkaan hedelmällistä.

Toisaalta hallintoa koskevan lainsäädännön rakenteellisista eroavaisuuksista riippumatta eri valtioiden ulkoasiainhallintoa koskevassa lainsäädännössä on kaikissa tapauksissa kysymys samasta asetelmasta: Wienin diplomaatti- tai konsulisopimusten soveltamisesta ja yhteensovittamisesta valtionhallintoa koskevan lainsäädännön kanssa, sekä edustusto-

jen asemasta suhteessa kotimaassa sijaitsevaan ulkoasiainministeriöön tai muuhun hallitusvaltaa edustavaan elimeen ja muihin viranomaisiin.

Tavanomaisen maakohtaisesti eritellyn vertailun sijasta seuraavassa esitetään joitakin huomioita kolmesta valmisteltavan lain kannalta merkityksellisestä asiakokonaisuudesta:

1. Ulkoasiainhallintoa yleisesti ja ulkomaanedustustojen asemaa koskevat säännökset ja lainsäädännön rakenne.

2. Kunniakonsulien asema valtionhallinnossa ja kunniakonsulaattien nimikkeet.

3. Edustustoissa toimivien erityisten henkilöstöryhmien lainsäädännöllinen ja hallinnollinen asema (sotilasasiamiehet, kaupalliset sihteerit, erityisasiantuntijat ym. edustustoissa toimivat henkilöt, jotka eivät ole karriääridiplomaatteja tai muutoin vakinaista lähetettyä virkamieskuntaa).

Kansainvälisen vertailun aineistona on käytetty seuraavien kahdeksan eurooppalaisen maan lainsäädännöstä hankittuja tietoja: Alankomaat, Englanti, Itävalta, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Tanska.

Ulkoasiainhallintoa koskeva ulkomainen lainsäädäntö

Vertailtavien maiden ulkoasiainhallintoa koskevan lainsäädännön rakenne ja säädöstaso vaihtelee huomattavasti riippuen erityisesti hallinnon valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista. Yhtenäinen ulkoasiainhallintoa koskeva laki, jossa säädetään ulkomaanedustuksen hallinnollisesta asemasta ja edustustoverkostosta sekä ulkoasiainhallinnon henkilöstöstä, on Norjalla (*Lov om utenrikstjenesten*), Saksalla (*Gesetz über den Auswärtigen Dienst*) ja Tanskalla (*Lov om udenrigstjenesten*). Muissa tapauksissa lainsäädäntö on rakenteeltaan hajautetumpi ja säädöstaso vaihtelee (laki, asetus, alemman asteiset säädökset tai määräykset).

Esimerkiksi Ranskassa on voimassa asetus suurlähettilään valtaoikeuksista ja ulkomaanedustustoista sekä asetus pääkonsuleista, kunniakonsuleista, kunniavarakonsuleista ja konsuliasiamiehistä (*Décret relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger; Décret relatif aux consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires et aux agents consulaires*). Anglosaksista common law -oikeus-

järjestelmää edustavassa Englannissa ulkoasiainhallinnon toimintaa säätelevät hallitsijan antamat määräykset (*Diplomatic Service Order in Council*) ja sen nojalla annetut yksityiskohtaiset säännöt ulkoasiainhallinnon virkamiesten toiminnasta (*Diplomatic Service Regulations*).

Ruotsissa perussäännökset ulkoasiainhoidosta ja suhteista vieraisiin valtioihin ovat hallitusmuodossa (*Regeringsformen*), jonka nojalla hallitusvalta, ulkopoliittinen valta mukaan luettuna, kuuluu maan hallitukselle. Hallitusasioiden valmistelua varten on kanslia (*Regeringskansliet*), johon kuuluu osastoja (*departement*) eri hallinnonaloja varten, vastaavasti kuin Suomessa valtioneuvosto jakaantuu ministeriöihin.

Hallinnon toiminnan organisoinnista on Ruotsissa säädetty asetuksella, joka sisältää kaikkia hallinnon haaroja koskevia yhteisiä säännöksiä (*förordning med instruktion för Regeringskansliet*). Ulkoasiainhallintoon kuuluvat ulkoasiainministeriötä vastaava ulkoasiainosasto (*utrikesdepartementet*) ja ulkomaanedustus, joka toimii Regeringskanslietin alaisuudessa.

Suurista eroista huolimatta vertailtavien maiden ulkoasiainhallinnon organisoinnissa voidaan havaita monia yhteisiä piirteitä. Ulkoasiainhallinto on muodostettu keskusjohtoiseksi siten, että toimintaa ohjaa yksi Suomen ulkoasiainministeriötä vastaava keskushallinnon viranomainen ja sen alaisena toimii edustustojen verkosto. Ulkoasiainhallinnon virkamiesten asemasta on annettu erityisiä säännöksiä, jotka poikkeavat virkamiehiä yleisesti koskevista säännöksistä. Tämä liittyy edustustojen ja niissä toimivien virkamiesten asemaan lähettävävaltion edustajana ja ulkomaanpalvelun erityisluonteeseen.

Kunniakonsulien asema

Wienin konsulisopimus jaottelee konsuliedustustot lähetetyn virkamiehen johtamiin konsulaatteihin ja kunniakonsulaatteihin. Ehdotetun ulkoasiainhallintolain valmistelussa on haluttu kiinnittää erityistä huomiota kunniakonsulaattien hallinto-oikeudelliseen asemaan. Ongelmana on epäselvyys, joka aiheutuu siitä, että kunniakonsulaatit eivät ole valtion hallintoviranomaisia, mutta ovat kuitenkin osa Suomen ulkomaanedustusta ja jakautuvat nimikkeiltään pääkonsulaatteihin, konsulaatteihin ja varakonsulaatteihin kuten

myös lähetetyn virkamiehen johtamat konsuliedustustot.

Vertailtavien maiden ulkoasiainhallintoa koskevassa lainsäädännössä on suuria eroja siinä, kuinka lähetetyn virkamiehen johtamat konsulaatit ja kunniakonsulaatit erotellaan lainsäädännössä ja missä määrin erottelu perustuu suoraan Wienin konsulisopimukseen. Selkeimmät säännökset löytyvät Ruotsin ja Saksan lainsäädännöstä.

Ruotsin ulkomaanedustukseen kuuluvista edustustoista, niiden asemasta ja tehtävistä ja henkilöstöstä säädetään ulkomaanedustuksesta annetussa asetuksessa (*förordning med instruktion för utrikesrepresentationen*). Asetuksen 1 §:ssä olevan määritelmän mukaan diplomaattiset edustustot ja lähetetyn virkamiehen johtamat konsulaatit (*karriärkonsulat*) ovat viranomaisia (*utlandsmyndighet*). Saman pykälän mukaan ulkomaanedustukseen kuuluu myös kunniakonsulaatteja (*honorärkonsulat*), mutta niillä ei ole viranomaisen asemaa. Edelleen asetuksen 2 §:ssä säädetään, että konsuleja ja konsulaatteja koskevia asetuksen säännöksiä sovelletaan ainoastaan lähetettyihin konsuleihin ja näiden johtamiin konsulaatteihin.

Saksassa on erityinen laki konsulitoiminnasta (*Konsulargesetz*), joka sisältää erilliset säännökset kunniakonsuleista. Saksan kunniakonsulaattien nimikkeissä käytetään kaikissa virallisissa yhteyksissä etuliitettä *kun*-nia erotukseksi lähetetyn virkamiehen johtamista konsulaateista. Muutoin varsin yleisenä käytäntönä näyttää olevan se, että esimerkiksi eri maiden konsulaattien nimityksistä ilmenee vain, onko kysymyksessä pääkonsulaatti, konsulaatti vai varakonsulaatti, mutta ei se, onko kysymyksessä kunniakonsulaatti.

Sinänsä on selvää, että perusteet kunniakonsuliverkoston ylläpitämiselle ovat aivan erilaiset kuin varsinaiselle edustustoverkostolle. Englannin ulkomaanedustusta koskevassa ohjesäännössä (*Diplomatic Service Procedures, Consular Management*) luettelaa seuraavat kunniakonsulaattien perustamisen tärkeimmät perusteet, jotka kuvannevat perusteita yleisemminkin:

- matkailijoille voidaan ko. alueella tarjota - paremmat konsulipalvelut
- kustannustehokas tapa konsuliavun tason ylläpitämiseen
- alueen suuremman edustuston työtaakan helpottaminen konsuliasioissa
- paikallisten yhteyksien, tietojen ja yleisen

neuvonnan järjestäminen alueella toimivalle johtavalle edustustolle

- satunnaisten vankilakäyntien järjestäminen pyydettyä
- kaupallisten etujen edistäminen.

Erityiset henkilöstöryhmät edustustoissa

Kaikkien vertailumaiden edustustoissa työskentelee karriääridiplomaattien ja muiden ulkoasiainhallinnon perusvirkamiesten lisäksi erityisalojen henkilöstöä.

Tarkastelussa voidaan havaita seuraavia yhteisiä piirteitä:

1. Edustustoissa toimii erityisvirkamiehiä yleensä sotilaallisissa tehtävissä (sotilasasiamiehet), kaupan ja vienninedistämisen alalla (kaupalliset sihteerit) ja eri ministeriöiden tai muun keskushallinnon asiantuntijatehtävissä (erityisasiantuntijat).
2. Eri henkilöstöryhmien asema vaihtelee jonkin verran. Ohjauksesta, johtamisesta, palvelussuhteesta ja muista yksityiskohdista on monissa maissa annettu erityisiä säännöksiä.
3. Kaikki erityisryhmiinkin kuuluvat henkilöt ovat edustuston päällikön esimiesvallan alaisia, vaikka varsinaisia työtehtäviä saateen johtaa muualta.
4. Sotilasasiamiehet ovat tehtävissään yleensä puolustushallinnon alaisia ja suhteellisen itsenäisiä.
5. Kaupallisten sihteerien tai vastaavien vienninedistämistehtävissä toimivien henkilöiden osalta järjestelyt vaihtelevat sekä toimintaa ohjaavan organisaation että henkilöiden aseman suhteen. Yleensä kaupallisten sihteerien tehtävät muodostavat edustuston perustoiminnasta erillisen kokonaisuuden.
6. Eri alojen erityisasiantuntijat toimivat yleensä varsin kiinteästi osana edustuston toimintaa. Heidän asemansa on usein rinnastettavissa ulkoasiainhallinnon muiden virkamiesten asemaan. Keskeisenä erona on se, että erityisasiantuntijat toimivat ulkoasiainhallinnossa vain määräajaisesti.

Esimerkiksi Ruotsissa erityisryhmien asemaa sääntelevät kolme asetusta, jotka koskevat erityisavustajia, puolustusasiamiehiä ja kaupallisia sihteereitä (*förordning med instruktion för specialattachéer vid utlandsmyndigheterna; förordning om Sveriges försvarsattachéer; förordning med instruktion för Handelssekreterare*).

Erityisavustajat ovat Regeringskanslietin

alaisuudessa toimivia virkamiehiä, jotka on määrääjäksi otettu ulkomaanedustustoon erityistehtävän suorittamiseksi. Erityisavustajan esimiehenä on edustuston päällikkö. Ruotsin sotilasasiamiehet toimivat puolustusvoimien alaisuudessa, lukuunottamatta ns. multilateraaliedustustoissa, kuten NATO- ja YK-edustustossa toimivia sotilashenkilöitä. Kaikki sotilashenkilöt ovat muodollisesti edustuston päällikön alaisia, vaikka toimivat varsin itsenäisesti. Kaupallisten sihteerien toimintaa ohjaa Ruotsin UD:n alainen Exportrådet. Kaupalliset sihteerit ovat edustuston päällikön alaisia vain suhteessa asemamaan viranomaisiin.

2.3. Nykytilan arviointi

Yleistä

Lakia ulkoasiainhallinnosta on tarpeen muuttaa uuden perustuslain johdosta. Samalla lakiin on syytä tehdä muita tarpeelliseksi havaittuja muutoksia. Säännöksiä tarkistettaessa tulee kokonaan uusien perustuslain säännösten ohella erityisesti ottaa huomioon perustuslakiin lähes sellaisinaan siirretyt vuonna 1995 annetut uudet perusoikeussäännökset (969/1995; HE 309/1993 vp) ja vuonna 1996 annettu hallintolainkäyttölaki (586/1996).

Edustustoja koskeva lainsäädäntö

Uuden perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista tulee säätää lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Ulkoasiainhallintoa koskevien säännösten kannalta tämä merkitsee, että lailla tulee säätää ainakin edustustojen sisäisen organisaation perusteista, edustustojen tehtävistä, sekä ohjauksesta ja valvonnasta. Ulkomaanedustusta koskevat nykyisen lain säännökset ovat tältä kannalta puutteellisia. Sen sijaan edustustojen sijaintipaikoista voidaan jatkossakin säätää asetuksella.

Suurlähettilään ja väliaikaisen asiainhoitajan johtamien suurlähetystöjen erottelu eri edustustotyypeiksi edustustojen perustamista koskevisissa säännöksissä ei ole tarkoituksenmukaista. Valtionhallinnon organisaatioon kuuluvan edustustoverkoston kannalta kysy-

mys on vain siitä, missä valtioissa Suomella on suurlähetystö. Mahdollisesta suurlähettilään akkreditoimisesta tai poisvetämisestä tulisi voida päättää edustustojen sijaintipaikkoja koskevaa asetusta muuttamatta.

Kunniakonsulien johtamien konsuliedustustojen asemaa koskevista säännöksistä ei riittävän selvästi säädetä niiden asemasta valtionhallinnossa eikä edustustojen koskevien säännösten soveltamisesta kunniakonsulaatteihin.

Tasavallan presidentin nimitysvalta ja tehtävät ulkoasiainhallinnossa

Uuden perustuslain 126 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää mm. ministeriöiden kansliapäälliköt (valtiosihteerin) ja määrää tehtävään edustustojen päälliköt. Muilta osin presidentin nimitysvallasta voidaan säätää lailla. Vastaavasti uuden perustuslain 57 § edellyttää, että muistakin presidentin tehtävistä säädetään lailla.

Mainitut perustuslain muutokset vaativat presidentin virkanimitysvaltaa ja tehtäviä koskevan perustuslakia alemmanasteisen sääntelyn tarkistamista. Siltä osin kuin virkaan nimittäminen, tehtävään määrääminen ja muu edellä selostettu ratkaisuvallta katsotaan vastaisuudessaakin perustelluiksi osoittaa tasavallan presidentille perustuslaissa olevien säännösten lisäksi, tätä koskevat säännökset tulee antaa lain tasoisina.

Uuden perustuslain 80 §:n mukaan asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriölle perustuslaissa tai muussa laissa annetun valtuuden nojalla. Asetukset antaa valtioneuvosto, jos asetuksen antajasta ei muuta säädetä. Tämä antaa aiheen lakia uudistettaessa arvioida, mistä ulkoasiainhallintoon kuuluvista asioista olisi presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimivallan kannalta tai muun syyn vuoksi perusteltua säätää tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Yhtenäisvirkajärjestelmä ja siirtymisvelvollisuus

Uuden perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Yhtenäisvirkajärjestel-

mää ja virkamiesten siirtymisvelvollisuutta koskevien säännösten uudistamisesta tästä seuraa, että virkamiesten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat perussäännökset tulee antaa lain tasoisina. Asetuksella voitaisiin antaa vain tarkentavia säännöksiä vähäisistä yksityiskohdista. Nykyiset säännökset ovat osittain laissa (4 ja 5 §), mutta eivät riittävän selkeässä ja täsmällisessä muodossa. Virkamiesten siirtymisvelvollisuuden sisältö määräytyy suurelta osin ulkoasiainhallintoasetuksen perusteella.

Erityiset henkilöstöryhmät edustustossa

Ulkoasiainhallinnosta annetun lain tulisi uuden perustuslain 119 §:n mukaisesti sisältää edustustojen toiminnan yleiset perusteet. Tähän kuuluvat kysymykset siitä, mitä ulkoasiainhallinnon henkilöstön ulkopuolisia henkilöstöryhmiä voi toimia edustustossa (esim. sotilasasiamiehet, TEKESin henkilöstö ja kaupalliset sihteerit), millä edellytyksillä ja mikä on näiden henkilöiden oikeudellinen asema edustustossa.

Muutoksenhakusäännökset

Hyväksyessään hallintolainkäyttölain eduskunta edellytti, että kohtuullisen ajan kuluessa kaikki valitusmenettelysäännökset tarkistetaan ja tilanteen mukaan joko yhdenmukaistetaan hallintolainkäyttölain kanssa, poistetaan tarpeettomina tai muutetaan viittauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin. Tämä merkitsee, että ulkoasiainhallintoasetuksessa olevat muutoksenhakusäännökset tulee tarkistaa ja tarvittaessa antaa ne lain tasoisena, tarkistaen samalla mahdolliset muut muutoksenhakua koskevat kysymykset.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Esitetyllä uudistuksella toteutettaisiin perustuslain kokonaisuudistuksesta johtuvat tarpeelliset muutokset lakiin ulkoasiainhallinnosta. Samalla tehtäisiin muut tarpeelliset uudistukset ja poistettaisiin havaitut puutteet. Tavoitteena on saada nykyistä täsmällisem-

mät, selkeämmät ja kattavammat säännökset ulkomaanedustuksesta ja ulkoasiainhallinnon virkamiesten asemasta, ottaen huomioon perustuslaista ja hallintolainkäyttölaista johtuvat vaatimukset.

Esitetty uusi ulkoasiainhallintolaki sisältäisi perussäännökset ulkomaanedustuksesta ja ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten asemasta. Ulkomaanedustusta koskevissa säännöksissä lähtökohtana on uuden perustuslain 2 §:n mukainen oikeusvaltioperiaate, jonka olennaisena ainesosana on hallinnon lainalaisuuden periaate. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Selkeät ja täsmälliset säännökset viranomaisen asemasta ja tehtävistä ovat omiaan edistämään näiden periaatteiden toteutumista, parantavat viranomaisten toimintaedellytyksiä ja edistävät välillisesti yksilöiden oikeusturvaa.

Virkamiehiä koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena on ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkejärjestelmän kehittäminen ja virkamiesten oikeusturvan parantaminen antamalla laissa nykyistä selkeämmät ja täsmällisemmät säännökset virkamiesten oikeuksista ja velvollisuuksista. Tähän kuuluu myös uuden perustuslain 21 §:ssä (nykyisen hallitusmuodon 16 §) säädetyn muutoksenhakuoikeuden ja muiden hyvän hallinnon takeiden turvaaminen aikaisempaa paremmin.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Yleistä

Esitetyt muutokset koskevat lähes kaikkia nykyisen lain säännöksiä. Lisäksi sääntelyn painopiste siirtyisi huomattavasti asetustasolta lain tasolle, kun lakiin otettaisiin useita säännöksiä asioista, joista aikaisemmin on säädetty asetuksella. Tämän vuoksi esitetään säädettäväksi kokonaan uusi laki, jonka nimikkeeksi ehdotetaan *ulkoasiainhallintolaki*.

Edustustoja koskeva lainsäädäntö

Konsuliedustustojen suomenkielisiä nimenkkeitä muutettaisiin siten, että niitä kutsuttaisiin konsulinviraston sijasta konsulaateiksi. Kunniakonsulin johtamien konsulaattien nimikkeessä käytettäisiin etuliitettä *kunnia*

(*kunniapääkonsulaatti, kunniakonsulaatti, kunniavarakonsulaatti, kunniakonsulitoimipaikka*).

Laissa säädettyjen edustustotyyppien lisäksi olisi poikkeuksellisesti mahdollista perustaa erityisiä tarkoituksia varten kokonaan uudentyyppisiä diplomaattisia edustustoja säätämällä siitä asetuksella.

Kunniakonsulaattien asemasta annettaisiin nykyistä selkeämmät säännökset. Kunniakonsulaattien toimintaan sovellettavat säännökset luettelaisiin soveltamisalaa koskevassa pykälässä. Laissa säädettäisiin, että kunniakonsulaatit eivät ole valtion hallinto-
viranomaisia. Kunniakonsulaatteihin ei enää voisi siirtää virkamiehiä.

Kaikkien edustustojen perustamisesta kunniakonsulaatteja lukuunottamatta säädettäisiin asetuksella eikä tässä suhteessa enää eroteltaisi suurlähettilään johtamia ja muun virkamiehen johtamia suurlähetystöjä. Tarkoituksena on, että tiedot Suomen edustustoverkostoon kuuluvista edustustoista kunniakonsulaatteja lukuunottamatta löytyisivät selkeässä muodossa edustustojen sijaintipaikoista annetusta asetuksesta.

Edustustojen tehtävistä, johtamisesta, hallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä edustuston antamasta virka-avusta annettaisiin huomattavasti nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset. Ulkoasiainministeriön toimivaltaa edustuston toiminnan ohjaamisessa täsmennettäisiin toiminnallisia johtosuhteita koskevalla uudella säännöksellä. Vallitsevan käytännön mukaisesti ulkoasiainministeriö voisi edustustoa koskevan yleisen ohjauksen lisäksi antaa edustuston toimintaa yksittäisessä tapauksessa koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Tasavallan presidentin nimitysvalta ja tehtävät ulkoasiainhallinnossa

Uuden perustuslain 126 §:n nojalla tasavallan presidentti nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt ja määrää tehtävään edustuston päälliköt. Ulkoasiainhallintolaissa säädettäisiin tämän lisäksi, että presidentti nimittää ulkoasiainministeriön alivaltiosihteerit ja määrää tehtävään ulkoasiainhallinnon tarkastajan sekä kiertävät suurlähettiläät. Sen sijaan presidentti ei enää määräisi tehtävään ulkoasiainministeriön osastopäälliköitä, kuten nykyisin.

Uuteen lakiin otettaisiin myös aikaisemmin

asetuksessa olleet säännökset siitä, että tasavallan presidentti päättää edustuston päällikön sivuakkreditoinnista, kiertävien suurlähettiläiden valtuuttamisesta ja Suomen edustajasta kansainvälisessä järjestössä, jossa Suomella ei ole edustustoa, sekä arvonimen myöntämisestä eräissä tapauksissa. Väliaikaisen asiamiehen nimike ei kuitenkaan enää olisi presidentin myöntämä arvonimi. Lisäksi lakiin tulisi kokonaan uusi säännös agementin pyytämistä koskevasta presidentin päätöksestä.

Yhtenäisvirkajärjestelmä ja siirtymisvelvollisuus

Ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkajärjestelmästä ja siihen kuuluvista keskeisistä asioista, kuten virkamiesten siirtymisvelvollisuudesta, tehtävään määräämisestä ja virkapaikan määräämisestä annettaisiin nykyistä täsmällisemmät ja yksityiskohtaisemmat säännökset. Kaikki ulkoasiainhallinnon virat olisivat hallinnonalan yhteisiä, mikä mahdollistaa virkamiesten siirtymisen tehtävästä ja paikasta toiseen omassa virassaan. Siirtymisvelvollisuuden laajuus pysyisi nykyisen soveltamiskäytännön mukaisena, mutta siirtymisvelvollisuutta koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

Virkamiehiä koskevaa päätöksentekomenettelyä selkeytettäisiin. Tehtävästä toiseen siirryttäisiin tehtävään määräämispäätöksellä eikä enää virantoimituspaikkaa koskevalla päätöksellä, kuten nykyisin on ollut osittain käytäntönä. Virkamiehen kiinteää toimipaikkaa tarkoittava käsite olisi *virka-paikka*, kun se nykyisessä laissa on *virantoimituspaikka*.

Laissa säädettäisiin mahdolliseksi myös väliaikainen tehtävään määrääminen enintään yhden vuoden määräajaksi. Väliaikaista tehtävään määräämistä voitaisiin käyttää tehtävän ollessa avoinna, sijaisuuden järjestämiseksi tai muusta erityisestä syystä.

Erityiset henkilöstöryhmät edustustossa

Lakiin sisältyisi kokonaan uudet säännökset sellaisten henkilöiden asemasta edustustossa, jotka eivät ole palvelussuhteessa ulkoasiainhallintoon.

Edustustossa voisi toimia puolustusvoimien virkamiehiä sotilas-, laivasto- ja il-

mailuasiamiesten sekä sotilasedustajan tehtävissä ja avustavaa puolustusvoimien palvelussuhteessa olevaa henkilökuntaa. Näissä tehtävissä sotilaat toimisivat sotilaallisen käskyvallan alaisena puolustushallinnon viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa, mutta yleispoliittisesti ja -hallinnollisesti ulkoasiainministeriön ohjauksessa ja edustuston päällikön alaisena.

Edustuston henkilökunnan jäsenenä voisi ulkoasiainministeriön suostumuksella toimia myös teknologian kehittämissuhteiden henkilökuntaa tehtävissä, jotka liittyvät ulkomaanedustuksen toimintaan. Nämä henkilöt toimisivat yhteistyössä edustuston kanssa ja olisivat edustuston päällikön alaisia edustuston sisäistä hallintoa ja järjestystä koskevissa asioissa.

Lisäksi edustuston henkilökunnan jäseneksi voitaisiin ulkoasiainministeriön harkinnan mukaan ottaa yksityisoikeudellisen yhteisön palveluksessa olevia henkilöitä, jos tähän on erityisiä syitä ja henkilön tehtävät liittyvät ulkomaanedustuksen toimintaan (esimerkiksi Finpron kaupalliset sihteerit). Tällainenkin henkilö olisi velvollinen toimimaan yhteistyössä edustuston kanssa ja noudattamaan edustuston sisäistä hallintoa ja järjestystä koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Muutoksenhakusäännökset

Laki sisältäisi muutoksen hakemista koskevat uudistetut säännökset, jotka korvaisivat nykyiset ulkoasiainhallintoasetuksessa olevat säännökset. Valittamalla ei saisi hakea muutosta päätökseen tehtävään määräämisestä eikä tehtävän päättymisestä, jos päätös on tehty virkamiehen suostumuksella eikä virkapaikka päätöksen johdosta muutu. Valittamalla ei myöskään saisi hakea muutosta päätökseen, joka koskee edustuston henkilökunnan jäsenyyttä tai virka-arvoa.

Muilta osin muutoksen hakemiseen sovellettaisiin hallintolainkäyttöä. Tämä merkitsee, että korkeimmalta hallinto-oikeudelta saisi hakea muutosta esimerkiksi tehtävään määräämistä koskeviin päätöksiin, jos virkamiehen virkapaikka muuttuu, tai jos päätös on tehty ilman virkamiehen suostumusta. Virkamiehen siirtoa toiseen tehtävään tai virkapaikkaan koskeva päätös voitaisiin kuitenkin panna täytäntöön, vaikka siitä olisi valitettu.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esitys ei sisältäisi sellaisia organisatorisia, henkilöstöä koskevia tai muita muutoksia, joista aiheutuisi säästöjä tai menojen lisäyksiä. Uudella lailla ei olisi suoranaisia vaikutuksia valtion talouteen eikä muitakaan taloudellisia vaikutuksia. Esityksen yleisenä tavoitteena on ulkoasiainhallintoa koskevan hallinnollisen sääntelyn kehittäminen. Hallinnon kehittämisen voidaan periaatteessa olettaa tehostavan toimintaa ja vaikuttavan siten valtion talouteen pitkällä aikavälillä suotuisasti.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Ehdotettu laki koskee ulkoasiainhallinnon organisaatiota ja henkilöstöä. Tältä kannalta lailla olisi nimenomaan organisatorisia ja henkilöstövaikutuksia. Uudistuksessa on kuitenkin pääasiassa kysymys nykyisten säännösten täydentämisestä ja täsmentämisestä. Uusi laki ei aiheuttaisi muutoksia nykyiseen organisaatorakenteeseen eikä henkilöstön määrään.

Organisaatioon ja henkilöstöön kohdistuvat keskeiset ehdotukset säädosmuutoksiksi on selostettu edellä alajaksossa 3.2. Organisaation osalta ehdotetut muutokset koskevat edustustojen perustamista, tehtäviä, ohjausta ja hallinnollista asemaa sekä konsuliedustustojen nimikkeitä.

Henkilöstöä koskevista säännöksistä ehdotetaan tarkistettaviksi yhtenäisvirkaajärjestelmää, siirtymisvelvollisuutta, tehtävään määrittämistä, virkapaikkaa ja muutoksenhakua koskevat säännökset. Uusissa säännöksissä virkamiesten oikeudet ja velvollisuudet säädettäisiin aikaisempaa täsmällisemmin. Muutoksenhakukielto poistettaisiin siltä osin kuin kysymys on virkapaikan muutoksesta tai ilman virkamiehen suostumusta tehdystä tehtäväänmäärittämisestä.

Lakiin sisältyisi kokonaan uudet säännökset sellaisten henkilöiden asemasta, jotka eivät ole palvelussuhteessa ulkoasiainhallintoon, kuten sotilasasiamiehet, TEKESin henkilökunta ja eräät yksityisoikeudellisten yhteisöjen edustajat.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö asetti elokuussa 1997 työryhmän selvittämään Perustuslaki 2000 -hankkeen edellyttämiä muun lainsäädännön muutostarpeita sekä uuden perustuslain voimaantulo- ja siirtymäjärjestelyjä. Työryhmä luovutti väliraporttinsa oikeusministeriölle tammikuussa 1998 (*Uuden perustuslain voimaantulojärjestelyt ja muun lainsäädännön muutostarpeet. Työryhmän muistio. Tammi-kuu 1998. Oikeusministeriö*).

Työryhmä selvitti uuden perustuslain voimaantulosta aiheutuvia muun lainsäädännön muutostarpeita ja teki selvityksen pohjalta ehdotuksia tarvittavien lainsäädäntömuutosten jatkovalmistelusta. Ehdotukset koskivat asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä, tasavallan presidentin tehtäviä ja päätöksentekoa, virkanimitysvaltaa, nykyisiin perustuslakeihin viittaavien säännösten tarkistamista sekä erinäisiä muita lainsäädännön tarkistamistarpeita (*Uuden hallitusmuodon voimaantulosta aiheutuvat lainsäädännön muutostarpeet. Työryhmän muistio. Marraskuu 1998. Oikeusministeriö*).

Ulkoasiainministeriö on selvittänyt osaltaan perustuslain kokonaisuudistuksesta johtuvia muun lain muutostarpeita oikeusministeriölle sen työryhmän väli- ja loppuraporteista antamissaan lausunnoissa (UM:n lausunnot 2.3.1998, HELD165-10 ja 19.1.1999, HELD165-2). Ulkoasiainministeriö päätti 18 päivänä joulukuuta 1998 asettaa hankkeen ulkoasiainhallintolain ja -asetuksen uudistamiseksi (HELD165-76). Samaan aikaan valmistui hankkeeseen liittyvä esiselvitys lainsäädännön muutostarpeista (UM:n muistio 18.12.1998, HELD165-77). Hallituksen esitys ulkoasiainhallintolaiksi on valmisteltu virkatyönä ulkoasiainministeriössä. Valmistelun tueksi asetettiin ministeriön virkamiehistä koostunut asiantuntijaryhmä.

Muutoksenhakusäännösten osalta säännösten uudistamisen tarve on todettu eduskunnan vastauksessa hallituksen esitykseen laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (EV 75/1996 vp - HE 217/1995 vp). Vastauksessaan eduskunta edellytti, että hallintolainkäyttölain tarkoitukseen ja periaatteiden toteutumiseksi kullakin hallinnonalalla erikseen tarkistetaan voimas-

sa oleviin eri lakeihin ja asetuksiin sisältyvät valitusmenettelysäännökset. Ne on tilanteen mukaan joko yhdenmukaistettava hallintolainkäyttölain kanssa, poistettava tarpeettomina tai muutettava tarpeellisilta osin viitauksiksi hallintolainkäyttölain säännöksiin.

Samanaikaisesti uuden ulkoasiainhallintolain valmistelun kanssa ulkoasiainministeriössä on valmisteltavana useita henkilöstöä koskevia uudistuksia. Vuonna 1996 ulkoasiainministeriössä aloitettiin palkkausuudistuksen valmistelu, joka edelleen jatkuu. Ministeriö on helmikuussa 1999 asettanut henkilöstöpoliittisen työryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella ulkoasiainhallinnon henkilöstöpoliittisia erityiskysymyksiä ja tehdä esityksiä tarpeellisiksi toimenpiteiksi. Tähän liittyy muun muassa kysymys virkarakenteen jatkautumisesta erityyppisten tehtävien mukaan ura-alueisiin. Lisäksi kesäkuussa 1999 on asetettu yhteiskunnallisesti laajapohjainen puolisoityöryhmä, jonka tehtävänä on selvittää ja tehdä ratkaisuehdotuksia niihin ongelmiin, joita on ilmennyt ulkoasiainhallinnon virkamiesten puolisoiden asemassa erityisesti heidän omaan uraansa ja eläketurvaansa liittyen.

Mainitut uudistushankkeet eivät välttämät-

tä tule aiheuttamaan tarvetta muuttaa ulkoasiainhallintolakia. Sikäli kuin lain muuttaminen mahdollisesti tulee ajankohtaiseksi, se voidaan toteuttaa ehdotettuun ulkoasiainhallintolakiin erikseen valmisteltuna muutoksena.

5.2. Lausunnot

Ulkoasiainministeriö pyysi esitysluonnoksesta lausunnot valtioneuvoston kansialta ja kaikilta muilta ministeriöiltä, Pääesikunnalta, teknologian kehittämiskeskukselta (TEKES), Finprolta, ulkoasiainhallinnon virkailijayhdistykseltä (UHVY ry.) sekä seuraavilta Suomen ulkomaanedustukseen kuuluvilta edustustoilta: suurlähetystöt Brysselissä, Canberrassa, Caracasissa, Haagissa, Hanoisissa, Ottawassa, Pariisissa, Riiassa, Tokiossa, Tukholmassa ja Washingtonissa; pysyvät edustustot Euroopan unionissa ja Yhdistyneissä Kansakunnissa; pääkonsulinvirastot Göteborgissa ja Los Angelesissa. Samalla luonnos lähetettiin muillekin edustustoille tiedoksi mahdollista lausunnon antamista varten. Lausuntojen johdosta esitykseen on tehty joitakin muutoksia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Ulkoasiainhallintolaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Soveltamisala.* Lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Ulkoasiainhallintolaissa säädettäisiin pykälän 1 momentin mukaan Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta, edustustojen tehtävistä ja toiminnasta sekä ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ulkoasiainhallintolain virkamiesoikeudellisten säännösten suhteesta virkamieslakiin ja muihin valtion virkasuhdetta koskeviin säännöksiin. Ulkoasiainhallintolain säännökset täydentäisivät muuta lainsäädäntöä, kuten nykyisinkin. Ulkoasiainhallintolaki olisi kuitenkin ulkoasiainhallinnon virkamiehiin ensisijaisesti sovellettava laki suhteessa virkamieslakiin ja muuhun lainsäädäntöön.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, miltä osin ulkoasiainhallintolakia sovellettaisiin kunniakonsulaattien toimintaan. Lakia sovellettaisiin yleisesti vain lähetettyjen virkamiesten johtamiin edustustoihin. Kunniaakonsulaatteja koskisivat vain 1—5 ja 7 §, 11 §:n 2 momentti sekä 12 §:n 2 ja 3 momentti, jotka sisältäisivät kunniakonsulaatteja koskevia säännöksiä.

2 §. *Ulkoasiainhallinto.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ulkoasiainhallinnon organisaatiosta, johon kuuluvat ulkoasiainministeriö ja ulkomaanedustukseen kuuluvat edustustot. Samalla säännöksessä tulisi määritellyksi käsite *ulkoasiainhallinto* sikäli kuin tätä käsitettä käytetään kuvaamaan tiettyä organisaatorista kokonaisuutta. Ulkoasiainhallinnolla voidaan tarkoittaa myös hallinnonalan toimintaa.

Pykälän 1 ja 2 momentit vastaavat nykyisen lain 1 §:ää. Edustustot ovat ulkoasiainministeriön alaisia viranomaisia (ks. kuitenkin kunniakonsulaattien asemasta jälj. 7 §:n kohdalla). Ministeriön ja edustuston hierarkista suhdetta kuvaavan alaisuus-käsitteen sijasta pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat ulkoasiainministeriölle.

Ulkoasiainhallinnon viranomaisorganisaatio on kaksiportainen: kaikki edustustot toimivat suoraan ulkoasiainministeriön alaisuudessa. Asetuksella voitaisiin kuitenkin 2 §:n 3 momentin nojalla säätää edustustojen välisistä johto-, ohjaus- ja valvontasuhteista, jotka olisivat voimassa ulkoasiainministeriölle ylimpänä viranomaisena lain mukaan kuuluvan aseman lisäksi. Mainitunlaisia toissijaisia ohjaussuhteita saattaa olla tarpeen säätää erityisesti samassa valtiossa sijaitsevan suurlähetystön ja konsuliedustustojen välille.

3 §. *Toiminnalliset johtosuhteet.* Ulkoasiainministeriöllä olisi esitetyn säännöksen nojalla toimivalta edustuston toimintaa koskevien määräysten ja ohjeiden antamiseen yksittäisessä tapauksessa, millä tarkoitetaan niin sanottuja pääkaupunkiohjeita. Tällaista johtosuhdetta voidaan kutsua myös edustuston käskynalaisuudeksi suhteessa ulkoasiainministeriöön. Ministeriön toimivalta olisi kuitenkin rajoitettu tosiasialliseen toimintaan. Ministeriö ei voisi antaa määräyksiä yksittäisen hallintopäätöksen ratkaisemisesta asiassa, joka kuuluu edustuston ratkaisuvalltaan.

Hallintopäätöksiä tehdään pääasiassa konsuliasioissa ja edustuston sisäisessä hallinnossa. Sen sijaan edustustojen hoitamat ulkopoliittisesti merkittävät asiat kuuluvat yleensä hallinto-oikeudellisesti tosiasialliseen toimintaan, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä. Pääsääntönä olisi siis 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.

Säännöksessä tarkoitetut toiminnalliset johtosuhteet tulee erottaa 2 §:ssä tarkoitetusta yleisestä ohjauksesta ja valvonnasta sekä toisaalta johtamisesta edustuston sisäisessä hallinnossa, josta säädetään asetuksella. Ulkoasiainministeriö voisi 2 §:n nojalla antaa määräyksiä ja ohjeita vain yleisellä tasolla, mutta ei yksittäisessä tapauksessa. Edustuston sisäisessä hallinnossa edustuston päällikkö johtaa edustuston toimintaa ja käyttää työjohtovaltaa suhteessa edustuston henkilökuntaan. Ulkoasiainministeriön 3 §:n nojalla yksittäisessä tapauksessa antamat määräykset ja ohjeet kohdistuisivat edustustoon

organisaatioyksikkönä eivätkä yksittäiseen virkamieheen.

Säännös olisi ulkoasiainhallintoa koskevasa lainsäädännössä kokonaan uusi. Sisällöltään se vastaisi kuitenkin vallitsevaa käytäntöä. Ulkoasiainministeriö ja edustustot muodostavat verkoston, joka toimii kiinteässä yhteistyössä. Vaikka edustustot ovat hallinnollisesti ministeriöstä erillisiä viranomaisia ja hoitavat jokapäiväisen toimintansa itsenäisesti, ne saavat merkittävässä asiassa toimintaohjeita ulkoasiainministeriöltä. Tämä on myös kansainvälisen käytännön mukaista: eri maiden edustustot saavat ohjeita pääkaupungeistaan.

Säännös toiminnallisista johtosuhteista on tarpeen, koska Suomen hallinto-oikeudessa lähtökohtana on toimivaltasuhteiden jäykkyys. Ylempi viranomainen ei voi oikeudellisesti sitovalla tavalla puuttua alemman viranomaisen toimintaan sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa ilman tähän oikeuttavaa säännöstä. Tämän vuoksi toiminnallisten johtosuhteiden jättäminen pelkästään omaksuman käytännön varaan ei ole perusteltua. Pitkäaikaisesta käytännöstä huolimatta säännös on tarpeen myös ulkoasiainministeriön ja edustustojen välisen hallinnollisen suhteen selkiyttämiseksi ja täsmentämiseksi.

4 §. *Edustustoja koskevat kansainväliset yleissopimukset.* Pykälä sisältäisi viittaus-säännöksen Wienin diplomaattisopimukseen ja Wienin konsulisopimukseen, jotka sisältävät ulkomaanedustustoja koskevat keskeiset kansainvälisen oikeuden normit. Nämä sopimukset on Suomessa saatettu voimaan niin sanotulla blankettilailla. Mainittujen yleissopimusten lisäksi Suomi on solminut joidenkin maiden kanssa myös kahdenvälisiä sopimuksia, jotka koskevat muun muassa konsulisuhteita.

Ulkoasiainhallintolaki ja sen nojalla annetut asetukset, kuten myös nykyinen laki ja asetukset, sisältäisivät ne ulkomaanedustusta koskevat valtion sisäiset säännökset, jotka ulkomaanedustuksen järjestämiseksi on tarpeen antaa. Lakiehdotus on muotoiltu siten, että se on sopusoinnussa mainittujen sopimusten kanssa. Tulkinnanvaraisissa tapauksissa lakia tulisi tulkita siten, että tulkinta vastaa mahdollisimman tarkasti kansainvälis-oikeudellisia normeja.

2 luku. Ulkomaanedustus

5 §. *Edustustot.* Ulkomaanedustusta kos-

kevassa 2 luvussa 5—7 §:t sisältävät säännökset edustustojen jakautumisesta eri edustustotyyppeihin. Perusjaottelu on jako diplomaattisiin edustustoihin ja konsuliedustustoihin, mistä säädettäisiin 5 §:n 1 momentissa. Tämä vastaisi nykyisen lain 2 §:n 1 momenttia. Toinen perusjaottelu on konsuliedustustojen jako lähetetyn virkamiehen johtamiin konsulaatteihin ja kunniakonsulin johtamiin kunniakonsulaatteihin, mistä säädettäisiin 5 §:n 2 momentissa. Vastaava jako sisältyy nykyisen lain 2 §:n 3 momenttiin.

Nykyisessä laissa käytetään kaikista konsuliedustustoista nimikettä *konsulinvirasto* (pääkonsulinvirasto, konsulinvirasto, varakonsulinvirasto). Yleisessä kielenkäytössä on kuitenkin tapana puhua konsulaateista. Käsite *konsulaatti* onkin hyväksyttävä myös suomen kielessä. Se kuvaa käsitteen sisältöä virastonimikettä paremmin ja vastaa konsuliedustustojen nimikkeitä eri kielissä (ruotsiksi *konsulat*, englanniksi *consulate*, ranskaksi *consulat*).

Tällä perusteella ulkoasiainhallintolaissa kaikkien konsuliedustustojen suomenkielissä nimikkeissä käytettäisiin käsitettä *konsulaatti* nykyisessä laissa käytetyn käsitteen *konsulinvirasto* asemesta. Laissa käytettävien nimikkeiden muutos on esitetyistä syistä perusteltu siitä huolimatta, että Suomen sädöskokoelman sopimussarjassa julkaistussa Wienin konsulisopimuksen suomenkielisessä käännöksessä käytetään nimikettä *konsulinvirasto*.

6 §. *Diplomaattiset edustustot ja konsulaatit.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin diplomaattisten edustustojen jaottelusta nykyisen lain 2 §:n 2 momenttia vastaavasti. Diplomaattisia edustustoja ovat eri valtioissa olevat suurlähetystöt ja lähetystöt sekä kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot. Ulkoasiainhallintolaissa ei enää eroteltaisi suurlähettilään johtamaa suurlähetystöä ja muun (johtavan) virkamiehen johtamaa suurlähetystöä siten kuin nykyisen lain 3 §:ssä.

Suomella voisi 2 momentin mukaan olla muunkin tyyppisiä diplomaattisia edustustoja kuin ne, joista säädettäisiin 1 momentissa. Tämä olisi kuitenkin hyvin poikkeuksellista. Perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Tämän perusteella lähtökohtana olisi, että

diplomaattiset edustustot kuuluisivat yleensä johonkin 1 momentissa säädetystä edustustotyypeistä. Asetuksella säädettävän erityisen edustustotyyppin tulisi olla kansainvälisten sopimusten tai yleisen kansainvälisen käytännön mukainen, mikä rajoittaisi uusien edustustotyyppien luomista huomattavasti. Edustustojen tulisi kaikissa tapauksissa myös soveltua ulkoasiainhallintolain ja sen nojalla annettavien asetusten perusteella muodostuvaan organisatoriseen kokonaisuuteen.

Uusien edustustotyyppien voidaan olettaa usein olevan väliaikaisia. Mahdollisia säännöksen soveltamistapauksia saattaisivat olla esimerkiksi jollakin alueella tapahtuvat itsehallintojärjestelyt, jolloin alueelle voitaisiin perustaa erityistyyppinen edustusto. Lisäksi saattaa syntyä tarve perustaa johonkin kansainväliseen yhteistyöelimeen edustusto, joka ei olisi tyyppiltään selkeästi pysyvä edustusto tai erityisedustusto.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lähetetyn virkamiehen johtamien konsulaattien jaottelusta pääkonsulaatteihin, konsulaatteihin, varakonsulaatteihin ja konsulitoimipaikkoihin. Jaottelu on Wienin konsulisopimuksen 1 artiklan a) kohdan mukainen. Suomalaisella ei tällä hetkellä ole lähetetyn virkamiehen johtamia varakonsulaatteja eikä konsulitoimipaikkoja, mutta nämäkin konsuliedustustojen tyypit on perusteltua pitää jaottelussa mukana.

7 §. *Kunniakonsulaatit.* Lain 7 §:ssä säädettäisiin kunniakonsulaateista. Kunniakonsulaatit jakautuvat Wienin konsulisopimuksen 1 artiklan a) kohdan mukaisesti neljään eri tyyppiin samalla tavalla kuin lähetetyn virkamiehen johtamat konsulaatit.

Kunniakonsulaatit ovat perinteikäs ja edelleen tärkeä osa ulkomaanedustusta. Kunniakonsulaattien ylläpitäminen on kustannustehokas tapa täydentää virkamiesedustustojen muodostamaa konsulipalveluverkostoa, luoda paikallisia yhteyksiä ja saada tietoja sekä edistää kaupallisia etuja.

Ulkoasiainhallinnon lainsäädäntöä uudistettaessa on tärkeää määritellä kunniakonsulaattien hallinto-oikeudellinen asema entistä selkeämmin. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kunniakonsulaatit eivät ole valtion hallintoviranomaisia ja että virkamiehen virkapaikkana ei voi olla kunniakonsulaatti. Vaikka nykyinen laki ei sisällä vastaavaa säännöstä kunniakonsulaattien asemasta, kunniakonsulaatit ovat nykyisinkin valtion viranomaisorganisaation ulkopuolella.

Tämä johtuu kunniakonsulien kansainvälisoikeudellisesta asemasta, joka asettaa kunniakonsulit Suomen oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolelle, sekä Suomen valtiosääntöoikeudellisesta virkamieshallintoperiaatteesta. Kunniakonsulin tehtävissä on kysymys uuden perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Kunniakonsulin asema määräytyy ensisijaisesti Wienin konsulisopimuksen ja asemaan lainsäädännön mukaan. Wienin konsulisopimuksessakin konsuliedustuston henkilöstö jaotellaan kahteen luokkaan, lähetettyihin konsulivirkamiehiin ja kunniakonsuleihin. Konsulisopimuksen takaama edustuston tilojen loukkaamattomuus ja muu suojele sekä konsulivirkamiesten erioikeudet ja vapaudet koskevat täysimääräisesti vain lähetetyn konsulivirkamiehen johtamia konsulaatteja. Ehdotettu kunniakonsulaattien ja virkamiehen johtamien konsuliedustustojen erottelu on sopusoinnussa Wienin konsulisopimuksen kanssa.

Suomen lainsäädännössä voidaan säätää kunniakonsulien asemasta, valtuuksista ja toiminnasta ainoastaan siten, että lakia sovelletaan Suomen oikeudenkäyttöpiirissä, mutta Suomen lailla ei voida muuttaa kunniakonsulin aseman kansainvälisoikeudellisia perusteita. Suomen tuomioistuinten sekä täytäntöpanovaltaa käyttävien ja laillisuusvalvontaa harjoittavien (valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies) viranomaisten toimivalta ei ulotu kunniakonsuleihin.

Toisaalta kunniakonsulaatitkin ovat osa Suomen ulkomaanedustusta ja muodostavat oman lohkonsa edustustotyyppien perusjaottelussa. Kun kysymys on näin perustavaa laatua olevasta erottelusta eri edustustotyyppien välillä, ulkoasiainhallintolaissa on tarpeellista selkeästi säätää kunniakonsulaattien erikoisesta suhteesta valtionhallintoon.

Kunniakonsulaattien ja lähetetyn virkamiehen johtamien konsulaattien eroja korostettaisiin laissa säätämällä kunniakonsulaattien asemasta eri pykälässä ja käyttämällä etuliitettä *kunnia* kaikkien kunniakonsulaattityyppien virallisissa nimikkeissä, toisin kuin nykyisen lain 2 §:n 3 momentissa.

Nykyisen ulkoasiainhallintoasetuksen 24 §:n 3 momentin mukaan kunniakonsulaattiin voidaan erityisestä syystä määrätä tai ottaa ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevaa

henkilöstöä. Suomella on kolme kunniakonsulaattia, joihin on siirretty ulkoasiainhallinnon virkamiehiä.

Kun kunniakonsulaatit eivät ole valtion hallintoviranomaisia, virkamiesten sijoittaminen niihin ei ole perusteltua. Virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat yleensä käyttää vain viranomaiset. Virkamiesten sijoittaminen viranomaisorganisaation ulkopuolelle on ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ja se on myös taloushallinnon kannalta ongelmallinen ratkaisu.

Ulkoasiainhallinnon virkamiehen siirtäminen kunniakonsulaattiin ei muuta kunniakonsulaatin oikeudellista asemaa, vaan aikaansaa hallinto-oikeudellisesti ristiriitaisen tilanteen: virkamies edustaa viranomaista ja toimii virkavastuulla, mutta toimipaikkana oleva kunniakonsulaatti ei ole viranomainen ja sitä johtava kunniakonsuli, joka tavallaan on virkamiehen esimies, ei toimi virkavastuulla.

Näillä perusteilla ulkoasiainhallintolain 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin, ettei virkamiehen virkapaikkana voi olla kunniakonsulaatti. Tämä rajoittaisi virkamiesten virkapaikoista päättävien viranomaisten toimivaltaa. Säännöstä ei kuitenkaan esitetä sisällytettäväksi ulkoasiainhallinnon virkamiehiä koskevaan lain 3 lukuun, vaan kunniakonsulaatteja koskevaan pykälään, koska säännöksessä on kysymys ensisijaisesti kunniakonsulaattien asemasta osana ulkomaanedustusta.

8 §. *Sivuakkreditointi.* Säännös vastaisi nykyistä säännöstä, joka on ulkoasiainhallintoasetuksen 6 §:n 2 momentissa. Sivuakkreditoinnilla tarkoitetaan edustuston päällikön valtuuttamista toimimaan diplomaattisena edustajana asemamaan lisäksi toisessa valtiossa Wienin diplomaattisopimuksen 5 artiklan 1. kohdan mukaisesti.

Edustuston päällikön toimialueeseen asemamaan lisäksi kuuluvassa maassa voi toimia myös suurlähetystö tai lähetystö. Tässä tapauksessa edustuston päällikön sivuakkreditointi merkitsee valtuutusta toimia myös tuossa maassa olevan edustuston päällikkönä, mikä todettaisiin säännöksen loppuosassa.

Sivuakkreditointi on ainoa Wienin diplomaattisopimuksen mukainen tapa edustuston päällikön valtuuttamiseksi toimimaan toisessa valtiossa toimivan suurlähetystön tai lähetystön päällikkönä. Edustuston päälliköllä voi olla vain yksi varsinainen asemamaa.

Tämä merkitsee, että edustuston päällikkyyks asemamaassa asuvana (residenttinä)

suurlähettiläänä samanaikaisesti kahdessa maassa ei olisi mahdollinen. Tehtävään määrittämisestä koskevien säännösten kannalta sivuakkreditointi on lisätehtävä, johon määrätään päätehtävän ohella. Tämä on poikkeus siitä säännöstä, että ulkoasiainhallinnon virkamies voidaan määrätä vain yhteen tehtävään kerrallaan (tehtävään määrittämisestä koskevista säännöksistä ks. jälj. 17 ja 19 §:n kohdalla).

Edustuston päällikön sivuakkreditoinnin lisäksi Wienin diplomaattisopimuksen 5 artiklan 1. kohdan mukaan voidaan määrätä edustuston diplomaattisen henkilökunnan mikä tahansa jäsen useampaan kuin yhteen valtioon. Tällaisesta edustautumisesta ei kuitenkaan ole tarpeellista antaa erillistä säännöstä ulkoasiainhallintolaissa, koska kysymys ei ole edustuston päällikön sivuakkreditointiin rinnastettavasta diplomaattisen edustajan valtuuttamisesta eikä tasavallan presidentin päätettäväksi esitettävästä asiasta.

9 §. *Kiertävät suurlähettiläät.* Kiertävän suurlähettilään tehtävästä ja valtuuttamisesta säädettäisiin 9 §:ssä. Kiertävä suurlähettiläs toimii tasavallan presidentin valtuuttamana diplomaattisena edustajana toimialueeseensa kuuluvissa maissa ulkoasiainministeriöstä käsin.

Kiertävä suurlähettiläs on edustustoverkostoon kannalta yleensä vaihtoehto asemamaan perustettavalle edustustolle. Jos kuitenkin kiertävän suurlähettilään toimialueella on suurlähetystö tai lähetystö, kiertävä suurlähettiläs toimii sen päällikkönä. Tältä osin kiertävän suurlähettilään tehtävä on rinnasteinen edustuston päällikön sivuakkreditoinnille.

Vaikka kiertävä suurlähettiläs on toiminnallisesti osa ulkomaanedustusta, kiertävä suurlähettiläs ei muodosta edustustotyyppiä eikä edustustoja koskevia säännöksiä sovelleta kiertävään suurlähettilääseen. Kiertävä suurlähettiläs on ulkoasiainhallinnon virkamies, jonka virkapaikkana on ulkoasiainministeriö. Tarkemmat määräykset kiertävän suurlähettilään tehtävistä voidaan antaa ulkoasiainministeriön työjärjestyksessä.

10 §. *Edustajien määrääminen kansainvälisiin järjestöihin eräissä tapauksissa.* Pykälän 1 momentin mukaan diplomaattisen edustuston päällikkö voitaisiin määrätä toimimaan tämän tehtävänsä ohella pysyvän edustuston tai erityisedustuston päällikön tehtävässä. Tällainen määräys vastaisi 8 §:n mukaista sivuakkreditointia. Tässä tapauksessa ei kui-

tenkaan voitaisi erottaa ensisijaista päällikkyyttä ja toissijaista päällikkyyttä, vaan kysymyksessä olisi edustuston varsinainen päällikkyyks useammassa kuin yhdessä edustustossa samanaikaisesti.

Säännös mahdollistaisi useita erilaisia edustuston päällikkötehtävien yhdistelmiä. Esimerkiksi suurlähetystön päällikkö voisi toimia samalla pysyvän edustuston päällikkönä kansainvälisessä järjestössä. Toinen mahdollisuus olisi yhden virkamiehen määrääminen samanaikaisesti useissa eri kansainvälisissä järjestöissä olevien pysyvien tai erityisedustustojen päälliköksi. Samanaikainen edustuston päällikkyyks useissa edustustoissa ja muut pykälässä säädettävät lisävaltuudet merkitsisivät tässä kuten sivuakkreditoinninkin kohdalla poikkeusta tehtävään määräämistä koskevaan yhden tehtävän pääsääntöön.

Ehdotetun säännöksen soveltaminen olisi poikkeuksellista. Yleensä kuhunkin pysyvään edustustoon ja erityisedustustoon määrätään oma päällikkönsä. Tämä johtuu jo edustuston päällikön tehtävän työmäärästä ja muista edustuston toimintaan liittyvistä käytännöllisistä tekijöistä. Laissa on kuitenkin perusteltua mahdollistaa mainitunlaiset päällikkötehtävien yhdistelmät sellaisten tapauksien varalta, joissa ne ovat tarkoituksenmukaisia. Lähinnä kysymykseen voidaan olettaa tulevan yhdistetty edustuston päällikkyyks henkilöstöltään pienehköissä edustustoissa, jotka sijaitsevat samassa kaupungissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Suomen edustajan nimeämisestä kansainväliseen järjestöön tai yhteistyöelimeen, jossa Suomessa ei ole edustustoa. Päätöksen tällaisesta sivuakkreditointiin rinnastettavasta valtuutuksesta tekisi tasavallan presidentti. Säännös vastaa ulkoasiainhallintoasetuksen 6 §:n 3 momenttia, jonka nojalla on määrätty YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestössä (FAO) sekä YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestössä (UNESCO) nykyisin toimivat Suomen edustajat. Säännöksen taustalla on Wienin diplomaattisopimuksen 5 artiklan 3. kohta, jonka mukaan edustuston päällikkö tai sen diplomaattisen henkilökunnan jäsen voi toimia lähettiläjävaltion edustajana kansainvälisissä järjestöissä.

Säännöstä sovellettaisiin vain pysyvän luonteiseen edustautumiseen kansainvälisissä järjestöissä, ei siis yksittäistä kokousta tai konferenssia varten nimitettävään tilapäiseen valtuuskuntaan. Suomen edustajalla tarkoi-

tettaisiin kohdeorganisaatiosta riippuen pysyvää edustajaa, erityisedustajaa tai muuta Suomen valtuuskunnan johtajaa. Vastaavasti kuin edellä 8 §:n kohdalla todettiin edustautumisesta toisissa valtioissa, kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä voidaan määrätä toimimaan Suomen varsinaisen, valtuuskuntaa johtavan edustajan lisäksi muitakin edustuston diplomaattisen henkilökunnan jäseniä. Laki sisältäisi tältäkin osin säännöksen vain tasavallan presidentin päätöksenteosta Suomen varsinaisen edustajan määräämisessä.

11 §. *Edustustojen sijaintipaikat.* Pykälän 1 momentti sisältäisi valtuuttavan säännöksen edustustojen sijaintipaikkoja koskevien säännösten antamisesta asetuksella. Kuniakonsulaatteja lukuunottamatta kaikkien edustustojen ja edustustoihin kuuluvien erillisten toimintayksiköiden sijaintipaikoista säädettäisiin tasavallan presidentin asetuksella.

Säännös poikkeaisi nykyisen lain 3 §:stä. Suurlähettilään ja muun virkamiehen johtamia suurlähetystöjä ei asetuksessa enää eroteltaisi. Toisaalta asetuksella säädettäisiin myös edustustojen erillisistä toisella paikkakunnalla sijaitsevista toimintayksiköistä, jotka ovat osa edustustoverkostoa. Näin Suomessa olevasta varsinaisesta edustustoverkostosta voitaisiin säätää kokonaisuudessaan samalla asetuksella, mikä edistäisi sääntelyn selkeyttä ja helpottaisi yleisön tiedonsaantia.

Uuden perustuslain 80 §:n nojalla asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa tasavallan presidentille laissa säädetyin valtuuden nojalla, asetuksenantovalan kuullessa pääsääntöisesti valtioneuvostolle. Säännöksen perustelujen mukaan asetuksenantovalan säätäminen presidentille on perusteltua lähinnä sellaisissa asioissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä.

Ulkopolitiikan johtaminen yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa on tasavallan presidentin keskeinen perustuslaillinen valtaoikeus (perustuslain 93 §). Ulkomaanedustukseen kuuluvat edustustot ovat tärkeä väline ulkopoliittikan hoitamisessa. Niiden perustaminen ja lakkauttaminen ovat ulkopoliittisesti merkittäviä ratkaisuja. Perustuslain 126 §:n nojalla tasavallan presidentti määrää tehtävään edustustojen päälliköt, mikä myös liittyy mainittuihin valtaoikeuksiin ja presidentin asemaan valtion päämiehenä. Edustustoverkostoa koskevan asetuksen säätämi-

nen uudenkin perustuslain aikana annettavaksi tasavallan presidentin asetuksella olisi näin ollen perusteltua juuri edellä mainituilla perustuslaista johtuvilla perusteilla: asetuksenantovalta liittyisi presidentin erityisiin toimivaltuuksiin ja hänen asemaansa valtion päämiehenä.

Edustustot perustettaisiin ja lakkautettaisiin edustustojen sijaintipaikoista annettavan asetuksen voimaantulosäännöksestä ilmenevästä ajankohdasta. Perustamisesta ja lakkauttamisesta ei annettaisi erillistä asetusta. Tämä vastaisi nykyisen lain soveltamiskäytäntöä.

Ulkoasiainministeriö päättäisi pykälän 2 momentin nojalla Suomella olevista kunniakonsulaateista. Tarkemmista menettelyta-voista säädettäisiin asetuksella, mutta kunniakonsulaattien sijaintipaikoista ei säädettäisi asetuksella. Se ei ole tarpeellista eikä perusteltua, koska kunniakonsulaatit eivät ole valtion hallintoviranomaisia. Valtio ei voi tehdä päätöksiä kunniakonsulaattien perustamisesta samassa mielessä kuin muista edustustoista. Kunniakonsulaatin perustaa kunniakonsuli itse saatuaan valtuudet kunniakonsulina toimimiseen.

12 §. *Edustustojen tehtävät.* Pykälässä säädettäisiin edustustojen tehtävistä. Nykyinen laki tai asetukset eivät sisällä vastaavaa säännöstä. Pykälän 1 momentissa oleva luettelo vastaisi kuitenkin vallitsevaa käsitystä ja käytäntöä edustuston tehtävistä. Edustustojen perustehtävänä on edustaa Suomea asemapaikassaan (poliittinen läsnäolo), valvoa Suomen etuja, tehdä Suomea tunnetuksi ja toisaalta hankkia tietoa ja välittää sitä ulkoasiainministeriölle (1—3 kohta). Lisäksi edustustojen tehtävänä olisi suorittaa ulkoasiainministeriön erikseen määräämät tehtävät (4 kohta). Tämä liittyy 3 §:ssä tarkoitettuihin toiminnallisiin johtosuhteisiin.

Säännös on sopusoinnussa diplomaattisen edustuston tehtäviä koskevan Wienin diplomaattisopimuksen 3 artiklan kanssa ja sen on katsottava olevan sopusoinnussa myös Wienin konsulisopimuksen kanssa. Yleisenä tehtävien määrittelynä säännös soveltuu sekä diplomaattisia edustustoja että konsuliedustustoja koskeväksi, vaikka käytännössä eri edustustotyyppien asema ja tehtävät ovat erilaisia.

Edustustojen konsulatehtävien osalta ulkoasiainhallintolaki sisältäisi vain 12 §:n 2 momenttiin otettavan viittauksen muuhun lainsäädäntöön. Konsulitehtävillä tarkoitetaan tässä Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan

mukaisia konsulatehtäviä. Edustustojen konsulatehtävistä säädetään konsulipalvelulaissa (498/1999), ulkomaalaislaissa (378/1991) ja passilaissa (642/1986) sekä muualla niin sanotussa aineellisessa lainsäädännössä.

Pykälän 3 momentin nojalla asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä edustustojen tehtävistä, jos katsotaan, että tämä on edustustojen toiminnan kannalta tarpeellista.

13 §. *Edustuston antama virka-apu.* Pykälässä säädettäisiin edustuston virka-avun antamisesta muille viranomaisille. Virka-avun antamisella tarkoitetaan viranomaisen toimivallan käyttämistä toisen viranomaisen tehtävissä. Suomen hallinto-oikeudessa viranomaisten toimivaltarajat ovat jäykkiä, minkä johdosta virka-avun tulee perustua nimenomaiseen säännökseen. Toisaalta erilaisten tietojen välittäminen ja muu viranomaisten välinen tavanomainen yhteistyö on mahdollista myös ilman virka-apua koskevaa säännöstä.

Edustustoille tulee varsin usein Suomen viranomaisilta pyyntöjä avustamiseen tiettyjen tehtävien hoitamisessa. Edustustot edustavat asemamaassaan Suomen valtiota eivätkä vain ulkoasiainhallintoa ja edustustoilla on katsottava olevan laaja toimivalta sellaisissa asioissa, joita virka-apupyynnöt tavallisesti koskevat, kuten yhteydenotot asemaan viranomaisiin ja yksityishenkilöihin sekä tietojen hankkiminen. Tältä kannalta edellytykset virka-avun antamiseen ovat olemassa.

Ehdotetun säännöksen lähtökohtana on, että virka-apua koskevalle säännökselle on tarvetta, mutta virka-avun antamisesta ei ole mahdollista antaa yksityiskohtaisia säännöksiä, vaan edustustolle tulee jättää asiassa harkintavaltaa. Virka-apua voitaisiin antaa, jos se on perusteltua ottaen huomioon edustuston tehtävät, käytettävissä olevat voimavarat ja mahdollisuudet virka-avun antamiseen sekä paikalliset olosuhteet. Edustuston tulee luonnollisesti ensisijaisesti hoitaa omat tehtävänsä ja sen lisäksi voitaisiin antaa virka-apua mahdollisuuksien mukaan. Ehdotetun virka-apua koskevan yleissäännöksen lisäksi virka-avusta voitaisiin erityisiä tapauksia varten säätää erikseen.

3 luku. Ulkoasiainhallinnon virkamiehet

14 §. *Ulkoasiainhallinnon virat.* Pykälän 1 momentti sisältäisi ulkoasiainhallinnon vir-

koja koskevan perussäännöksen, jonka mukaan ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan eli ministeriön ja edustustojen yhteisiä.

Ulkoasiainhallinnon järjestelmää kutsutaan yhtenäisvirkajärjestelmäksi. Tässä järjestelmässä virasta on erotettu kaksi keskeistä tekijää, virkapaikka ja virkatehtävät, joita voidaan muuttaa virkamiehen ollessa samassa virassa. Yhtenäisvirkajärjestelmä mahdollistaa virkamiesten siirtymisen omassa virassaan eri tehtäviin hallinnonalan organisaatiossa, ministeriöstä edustustoon, edustustosta toiseen ja edustustosta ministeriöön sekä ministeriössä tehtävästä toiseen (esimerkiksi päällikkötehtävään), siten kuin siitä tarkemmin säädetään. Virkamiestä ei kuitenkaan voitaisi sijoittaa kunniakonsulaattiin (ks. ed. 7 §).

Yhtenäisvirkajärjestelmään kuuluisivat poikkeuksetta kaikki ulkoasiainhallinnon virat, mikä merkitsee muutosta nykyiseen lakiin. Nykyisen lain 4 ja 5 §:n nojalla virkoja voidaan perustaa myös ulkoasiainministeriöön. Järjestelmän selkeyden ja hallittavuuden kannalta yhtenäisvirkajärjestelmä on perusteltua saada kattamaan kaikki ulkoasiainhallinnon virat. Kysymyksessä on virkajärjestelmän perusta; siirtymisestä, siirtymisvelvollisuudesta, virkapaikan määräytymisestä ja muista järjestelmän yksityiskohdista säädettäisiin 3 luvun muissa pykälissä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ulkoasiainhallinnon virkojen jaottelusta yleis- ja erityisvirkoihin. Säännös vastaa nykyisen ulkoasiainhallintoasetuksen 8 §:n 2—4 momentin mukaista jaottelua.

Virkanimikkeiden jaottelu laissa ei sinänsä olisi välttämätöntä. Säännöksessä oleva jaottelu onkin tarpeellinen vain lainsäädäntötekniikan apuvälineenä, kun siirtymisvelvollisuus ja muut virkamiesten asemaa koskevat säännökset kohdistuvat eri tavoin eri virkamiehiin. Ryhmittely on tarpeen, jotta muissa 3 luvun pykälissä välttyttäisiin luettelemasta virkanimikkeitä kussakin kohdassa erikseen.

Uuden perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksia voidaan antaa vain perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Kun uusi perustuslaki ei sisällä nykyisen hallitusmuodon 28 ja 85 §:ää vastaavia asetuksenantovaltuuksia, virkojen kelpoisuusvaatimuksista tulee säätää lailla tai lain nojalla annettavalla asetuksella. Tämän johdosta ulkoasiainhallintolain 14 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asetukse-

nantovaltuus, jonka nojalla ulkoasiainhallinnon virkoja koskevista kelpoisuusvaatimuksista voitaisiin virkamieslaissa olevien säännösten lisäksi säätää ulkoasiainhallintoasetuksessa, kuten nykyisin.

15 §. *Virkaan nimittävä viranomainen.* Tasavallan presidentti nimittää uuden perustuslain 126 §:n nojalla ministeriöiden kansliapäälliköt. Valtioneuvosto (yleisistunto) nimittää niihin valtion virkoihin, joihin nimitämistä ei ole säädetty tasavallan presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Uuden perustuslain 80 ja 126 §:t edellyttävät, että ministeriön nimitysvallasta säädetään lailla tai lain nojalla annetulla asetuksella.

Pykälän 1 momentti vastaisi nykyistä ulkoasiainhallintoasetuksen 13 §:n 1 momenttia, jonka mukaan tasavallan presidentti nimittää ulkoasiainministeriön valtiosihteerin ja alivaltiosihteerit. Säännöksessä mainittaisiin selvyuden vuoksi edelleen myös valtiosihteerin virka, vaikka jatkossa presidentin nimitysvalta tältä osin perustuisi suoraan perustuslain 126 §:ään.

Pykälän 2 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Tämä mahdollistaisi sen, että nimitysvallan jaosta valtioneuvoston yleisistunnon ja ulkoasiainministeriön välillä voitaisiin säätää ulkoasiainhallintoasetuksessa.

16 §. *Valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin velvollisuus siirtyä toiseen virkaan.* Ulkoasiainministeriön valtiosihteerit ja alivaltiosihteerit ovat ilman suostumustaanakin velvollisia siirtymään ulkoasiainneuvoksen virkaan. Ehdotettu pykälä sisältäisi tästä siirtymisvelvollisuudesta nykyisen ulkoasiainhallinnosta annetun lain 5 §:ssä olevaa säännöstä vastaavan, mutta sanamuodoltaan täsmennetyn säännöksen.

17 §. *Yleisvirkamiehen tehtävään määrääminen ja siirtäminen toiseen virkapaikkaan.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten yleisvirkamiehiä voidaan määrätä tehtävään ja siirtää virkapaikasta toiseen ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkajärjestelmässä. Kysymys on sekä virkamiehen siirtymisvelvollisuudesta (1 ja 2 mom.) että vapaaehtoisten siirtojen edellytyksistä (3 mom.).

Ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirkajärjestelmän ja erityisesti yleisvirkojen perusluonteeseen kuuluu, että virkamiehet ovat käytettävissä erilaisia tehtäviä varten ja heitä voidaan siirtää toiminnallisten tarpeiden mukaisesti paikasta ja tehtävästä toiseen. Siirtojär-

jestelmää ei ole voitu perustaa kokonaan vapaaehtoisen siirtymisen varaan, vaan ulkoasiainhallinnon keskeisillä virkamiehillä on perinteisesti ollut laaja siirtymisvelvollisuus. Myös vähemmän haluttuihin tehtäviin tulee voida siirtää siihen sopivin virkamies. Nämä perusteet siirtymisvelvollisuudelle ovat olemassa myös näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa. Siirtymisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole katsottu perustelluksi laajentaa.

Kaikki edustustossa työskentelevät virkamiehet tulee voida tarvittaessa pikaisestikin kotiuttaa, eli siirtää edustustosta ministeriöön. Tätä edellyttää jo Wienin diplomaattisopimuksen 9 artiklaan perustuva vastaanottajavaltion mahdollisuus ilmoittaa, että edustuston diplomaattisen henkilökunnan jäsen on *persona non grata* eli ei-toivottu henkilö tai että edustuston henkilökunnan jotakin muuta jäsentä ei voida hyväksyä. Tällaisessa tapauksessa lähettäjävaltion on kutsuttava asianomainen henkilö kotiin tai vapautettava hänet tehtävistään edustustossa.

Muissakin tapauksissa lähettäjävaltion etujen mukaista on kotiuttaa henkilö, jonka toiminta edustustossa ei ole asianmukaista tai joka ei osoittaudu soveltuvan edustustotyöhön. Toisaalta yhtenäisvirka järjestelmää koskevista periaatteista ja edustustotyön luonteesta johtuu, ettei virkamies muutenkaan voi jäädä pysyvästi työskentelemään johonkin edustustoon. Tämän vuoksi on katsottu perustelluksi säätää kaikille yleisuran virkamiehille velvollisuus määrättäessä siirtyä edustustosta ministeriöön.

Nykyisin siirtymisvelvollisuudesta säädetään ulkoasiainhallinnosta annetun lain 5 §:ssä, jonka nojalla tarkemmat säännökset on annettu ulkoasiainhallintoasetuksen 14 §:ssä. Esitystä valmisteltaessa on ollut esillä kysymys siirtymisvelvollisuuden laajentamisesta joiltakin osin. Tällöin on todettu, että tiettyyn virkamiesryhmään kuuluvien virkamiesten siirtymisvelvollisuuden laajentaminen siten, että se kohdistuisi virassa jo oleviin virkamiehiin olisi perusoikeusnäkökulmasta kyseenalaista. Tämän johdosta siirtymisvelvollisuuden laajentaminen olisi pitkän siirtymäajan vaativa prosessi, johon ryhtymistä ei pidetä tarpeellisena. Toisaalta voidaan olettaa, että ulkoasiainministeriössä valmisteltavana oleva urauudistus ei tule edellyttämään muutoksia siirtymisvelvollisuuden kohdistumiseen eri virkoihin.

Ehdotetussa laissa lähtökohtana onkin, että siirtymisvelvollisuuden laajuutta ei ole pe-

rusteltua muuttaa. Säännökset annettaisiin kokonaan lain tasolla ja nykyistä täsmällisemmässä muodossa.

Vaikka kysymys on jo nykyiseen lakiin perustuvasta velvollisuudesta, lain uudistamisen yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siirtymisvelvollisuuteen liittyviin perusoikeusnäkökohtiin. Siirtymisvelvollisuus rajoittaa perustuslain 9 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattua vapautta valita asuinpaikkansa. Siirtymisvelvollisuuteen ei kuulu oikeudellista velvollisuutta asua tietyllä paikakunnalla, mutta tosiasiallisesti siirtymisvelvollisuus rajoittaa virkamiehen vapautta asuinpaikkansa valitsemiseen.

Asuinpaikan valinnan vapaus on perustuslaissa turvattu oikeuden muodossa ilman lakivarausta tai rajoituslauseketta. Tällä tavoin kirjoitetutkaan perusoikeudet eivät yleensä ole ehdottomia oikeuksia, vaan niitä voidaan rajoittaa perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti. Keskeisiä seikkoja perusoikeuksien rajoittamisessa ovat lyhyesti esitettyinä seuraavat:

- 1) rajoitusten tulee perustua lakiin, mutta tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta;
- 2) rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltäviä;
- 3) rajoitusten perusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi;
- 4) perusoikeuksia rajoittavassa lainsäädännössä on muutoin huolehdittava oikeusturvasta; ja
- 5) perusoikeuden rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVM 25/1994 vp)

Ehdotettu siirtymisvelvollisuutta koskeva säännös täyttää luetellut edellytykset. Kysymys on lailla säädettävästä, virkanimikkeittäin tarkasti määritellystä rajoituksesta, jolla on yhtenäisvirka järjestelmään ja hallinnon alan erityisluonteeseen liittyvät hyväksyttävät perusteet, kuten edellä on selostettu. Virkamiesten oikeusturvasta huolehdittaisiin muutoksenhakuoikeuden avulla (ks. jälj. 30 §).

Oikeusturvan kannalta on ehkä kaikkein oleellista se, että siirtymisvelvollisuus kuuluu virkaan jo silloin, kun virkamies siihen suostumuksellaan nimitetään. Voidaan olettaa, että virkaan hakeutuva virkamies on tietoinen siihen liittyvästä siirtymisvelvollisuudesta. Ehdotetussa laissa ei esitetä lisäyksiä

siirtymisvelvollisuuden piiriin kuuluviin virkoihin eikä laajennuksia siirtymisvelvollisuuden sisältöön. Lain siirtymäsäännöksessä varmistettaisiin, ettei virkamiehellä nykyisin oleva siirtymisvelvollisuus laajene hänen pysyessään samassa virassa (ks. jälj. 33 §).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut siirtymisvelvollisuutta koskevien säännösten perustuslainmukaisuutta puolustusvoimista annettua lakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 40/1998 vp). Puolustusvoimien virkamiesten siirtymisvelvollisuutta tarkastellessaan perustuslakivaliokunta piti puolustusvoimien tehtäviä luonteeltaan sellaisina, että ne perustelevat tavanomaista pidemmälle menevien velvollisuuksien säätämisen, ja katsoi siirtymisvelvollisuudelle olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Ulkoasiainhallinnon virkamiehistä kulloinkin noin puolet työskentelee edustustoissa ulkomailla. Kun vakiintuneessa kielenkäytössä ja lainsäädännössä käytetään käsitteitä "siirtymisvelvollisuus" ja "virkamiehen siirtäminen", näillä ei tarkoiteta, että virkamies olisi oikeudellisesti tai viime kädessä tosiasiallisestikaan pakotettu siirtymään ulkomaille. Kysymys on ainoastaan työpaikan sijainnista ja siihen liittyvästä asuinpaikan valintaa koskevasta perusoikeuksien rajoittamisesta. Siirtymisvelvollisuuden ei voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 9 §:n 3 momentin kanssa, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan siirtää toiseen maahan.

Yleiskuvan antamiseksi on syytä todeta, että ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtämistä toiseen virkapaikkaan ja toiseen tehtävään koskeviin päätöksiin ei yleensä kytkeydy merkittäviä oikeusturvakysymyksiä. Ulkoasiainministeriön henkilöstösuunnittelu ja koko hallinnonalan toiminta perustuu siihen, että virkamiehiä voidaan siirtää. Vaikka järjestelmän toimivuus on osittain varmistettu siirtymisvelvollisuutta koskevilla säännöksillä, siirrot pyritään käytännössä toteuttamaan siten, että siirrettävä henkilö valitaan tehtävään vapaaehtoisesti halukkaaksi ilmoittautuneiden joukosta.

Ehdotetun 17 §:n 1 ja 2 momentti sisältäisivät säännökset yleisvirkamiesten siirtymisvelvollisuudesta. Ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteri, hallinnollinen ulkoasiainsihteri, avustaja ja hallinnollinen avustaja olisivat ilman suostumustaanakin määrättäessä velvollisia siirtymään toi-

seen tehtävään ja virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Siirtymisvelvollisuus koskisi siis siirtoja ministeriöstä edustustoon, edustustosta toiseen ja edustustosta ministeriöön sekä ministeriössä tehtävästä toiseen.

Muut yleisvirkamiehet olisivat määrättäessä velvollisia siirtymään edustustosta ulkoasiainministeriöön ja ulkoasiainministeriössä toiseen tehtävään. Siirtyminen ministeriöstä edustustoon tai edustustosta toiseen edellyttäisi sen sijaan 3 momentin mukaisesti virkamiehen suostumusta.

Pykälän 3 momentti sisältäisi yleisvirkamiehen siirtämistä koskevan perussäännöksen: yleisvirkamies voitaisiin rajoituksetta määrätä tehtävään ja siirtää toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa, jos virkamies tähän suostuu.

Yleisviroissa virkanimitys ja tehtävään määräminen on erotettu toisistaan. Virkanimitys ei periaatteessa suoraan määrittele yleisvirkamiehen virkapaikkaa eikä tehtävää, mutta rajaa tietyn laajan tehtäväkokonaisuuden, jossa yleisvirkamiehiä 17 §:n mukaisesti siirrettäisiin tehtävästä toiseen. Teknisesti siirrosta päätettäisiin tehtäväänmääramispäätöksellä. Päätös tehtävään määräämisestä tehtäisiin ensimmäisen kerran siinä yhteydessä, kun henkilö ensimmäisen kerran nimitetään yleisvirkaan ja sen jälkeen aina tehtävän vaihtuessa.

Tehtäväänmääramispäätöksessä on tavallaan kysymys siitä, että virkanimityspäätöksen sisältyvästä virkapaikan ja virkatehtävien määrittelyä koskevasta osuudesta tehdään erillinen päätös. Tältä kannalta ehdotettu laki ei edellyttäisi, että tehtäväänmääramispäätöksessä määriteltäisiin tehtävän sisältö tarkemmin kuin se määritellään tavanomaisissa virkanimitystä koskevissa päätöksissä.

Toisaalta ehdotettu säännös jättäisi myös avoimeksi tehtävänimikkeiden määrittelyn. Ulkoasiainhallinnon eri päällikkötehtävissä ja muissa tehtävissä käytettävät nimikkeet perustuisivat osittain perustuslain 126 §:ään (edustuston päällikkö) ja tehtävään määräämistä koskevaan ehdotetun ulkoasiainhallintolain 19 §:ään. Muutoin tehtävänimikkeistä voitaisiin säätää asetuksella kuten nykyisinkin. Laki ei edellyttäisi, että kaikilla eri tyypillisillä tehtävillä on tehtävänimike. Nykyisen käytännön mukaisesti olisi mahdollista, että tehtävänimikkeinä osittain käytetään virkanimikkeitä.

Siirtymisvelvollisuutta koskevissa säännök-

sissä ei ole määritelty, mihin tehtäviin virkamies on velvollinen siirtymään. Käytäntönä on ollut, että siirtymisvelvollisuus koskee saman ura-alueen tehtäviä. Esimerkiksi karriäridiplomaatin uralla (ns. III-ura-alueella) oleva virkamies voidaan siirtää ura-alueensa tehtäviin, mutta ei I-II-ura-alueen tehtäviin.

Virkamiehille ei voida taata mahdollisuutta päästä tehtävästä toiseen siirryttäessä aina aikaisempaa tehtävää vastaavaan tai ylempään tehtävään. Myös vaativuudeltaan ja hierarkiselta asemaltaan alemmat tehtävät voivat kuulua siirtymisvelvollisuuden piiriin. Esimerkiksi päällikkötehtävässä toiminut on voitu siirtää asiantuntijatehtävään. Selostettua käytäntöä on tarkoitus jatkaa, mutta edelleenkin ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi pyrkiä lainsäädännössä yksityiskohteisesti määrittelemään siirtymisvelvollisuutta tehtävien sisällön suhteen.

Ulkoasiainhallinnon yhtenäisvirka järjestelmän ja siirtymisvelvollisuuden yhteydessä on syytä tuoda esiin niiden seurannaisvaikutus: virkamiesten puolisoiden asemaan liittyvät ongelmia, jotka ovat seurausta asuinmaan vaihtumisesta useita kertoja virkamiehen työuran aikana. Yhä useamman virkamiehen puolisoilla on oma ura, joka katkeaa hänen seurattessaan puolisoaan ulkomaankomennuksille. Palaaminen työelämään pitkän ulkomaila olon jälkeen on vaikeaa. Muun muassa eläke- ja työttömyysturvassa on epäkohtia puolison kannalta. Ulkoasiainministeriö onkin kesäkuussa 1999 perustanut puoliso-työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää ja tehdä ratkaisuehdotuksia ilmenneisiin ongelmiin. Selvityksen on tarkoitus valmistua viimeistään 1 päivänä kesäkuuta 2000.

18 §. *Erityisvirkamiehen tehtävään määrääminen ja siirtäminen toiseen virkapaikkaan.* Pykälässä säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä erityisvirkamiehiä voitaisiin määrätä tehtävään ja siirtää toiseen virkapaikkaan. Erityisvirkamiehillä tarkoitettaisiin 1 momentin alussa olevan määritelmän mukaisesti virkamiehiä, jotka ovat erityisvirkasessa, mikä puolestaan tarkoittaisi 14 §:n määritelmän mukaisesti muita kuin siinä lueteltuja yleisvirkoja. Erityisvirkamiesten joukossa yhden ryhmän muodostavat eri hallinnonalojen asiantuntemusta edustavat virkamiehet, jotka toimivat määräajaksi ulkomaanedustustoissa ulkoasiainhallinnon erityisasiantuntijan virkasuhteessa.

Erityisviroissa tehtävät määräytyisivät lähtökohtaisesti virkanimityksen perusteella sa-

malla tavalla kuin tavanomaisissa ministeriöiden viroissa. Erityisvirkamiestä koskeva päätös tehtävään määräämisestä tehtäisiin vain siinä tapauksessa, että virkamies olisi tarkoitus siirtää toisiin tehtäviin 18 §:ssä määriteltyin edellytyksin.

Ulkoasiainhallinnon erityisvirat ovat samanlaisia kuin tavanomaiset ministeriöiden virat myös sikäli, että erityisvirkamiehet työskentelevät yleensä pysyvästi ministeriossa eikä heillä ministeriossa ollessaan ole siirtymisvelvollisuutta. Kuitenkin yhtenäisvirka-järjestelmässä olisi mahdollista siirtää erityisvirkamies ulkoasiainministeriöstä edustustoon, jos virkamies tähän suostuu. Käytännössä siirron edellytyksenä olisi luonnollisesti myös se, että edustustossa on virkamiehelle sopiva tehtävä ja valtiotyönantaja katsoo siirron tarkoituksenmukaiseksi.

Erityisvirkojen ja niihin kuuluvien tehtävien luonteesta johtuen on perusteltua, että siirrot ministeriöstä edustustoon olisivat aina määräajaisia, kuten nykyisinkin. Tarvittavaa joustavuutta järjestelyyn saataisiin sillä, että virkamiehen suostumuksella määräajaa voitaisiin jatkaa tai toisaalta virkamies voitaisiin tietyin edellytyksin siirtää takaisin ministeriöön kesken määräajan. Toisaalta edustustehtävien määräajaisuus johtuu monissa tapauksissa jo siitä, että erityisvirkamiehen virkasuhde on määräaikainen. Nykyisin suurin osa edustustoissa työskentelevistä erityisvirkamiehistä on eri hallinnonalojen asiantuntijoina toimivia määräajaisia erityisasiantuntijoita, joita työskentelee Suomen EU-edustustossa Brysselissä ja eräissä muissa edustustoissa.

Kuten edellä 17 §:n perusteluissa on todettu, Wienin diplomaattisopimus ja edustustyön luonne muutenkin edellyttävät periaatteessa, että edustustossa työskentelevät virkamiehet voidaan tarvittaessa pikaisestikin siirtää edustustosta takaisin kotimaahan. Käytännössä tilanteet, joissa virkamies on välttämätöntä välittömästi siirtää ministeriöön, ovat harvinaisia. Tällaisten tapausten varalle on kuitenkin oltava siirtymisvelvollisuutta koskevat säännökset.

Tämän johdosta erityisvirkamiehilläkin olisi 2 momentin nojalla velvollisuus siirtyä ministeriöön, jos tähän on painavia syitä. Tämä koskisi sekä 1 momentin nojalla ministeriöstä edustustoon määrääjäksi siirrettyjä virkamiehiä, että niitä erityisvirkamiehiä, joiden virkapaikaksi on jo virkasuhteen alussa määritelty edustusto (määräajaiset eri-

tyisasiantuntijat).

Säännöksessä tarkoitettu painava syy olisi esimerkiksi vastaanottajavaltion ilmoitus siitä, että edustuston diplomaattiseen henkilö-kuntaan kuuluva erityisvirkamies on ei-toivottu henkilö (*persona non grata*), mutta siirron perusteena voisi olla myös jokin muu syy, jonka perusteella edustustossa toimimisen edellytykset olisivat ratkaisevasti heikentyneet. Tällaiset syyt voisivat olla joko virkamiehestä itsestään johtuvia tai ulkoisia tekijöitä.

Virkamiehen oikeusturva kuitenkin edellyttää, että säännöstä tulkittaisiin suppeasti ja siirrot perustuisivat yleensä virkamiehen suostumukseen. Toisaalta siirtämisen perusteeksi ei tarvittaisi yhtä painavia syitä kuin virkamiehen irtisanomiseen valtion virkamieslain (750/1994) 25 §:n nojalla.

Kuten 17 §:n yhteydessä on todettu, siirtymisvelvollisuus rajoittaa perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaista vapautta valita asuinpaikkansa. Erityisvirkamiehien siirtymisvelvollisuus olisi huomattavasti suppeampi kuin yleisvirkamiesten ja siten perusoikeuksien rajoituksena vähemmän merkityksellinen. Ehdotettu säännös on katsottava välttämättömäksi ja perusoikeuksien kannalta perustelluksi. Perusoikeusjärjestelmän lainsäädännölle tässä suhteessa asettamien yleisten edellytysten osalta voidaan viitata edellä 17 §:n kohdalla esitettyihin perusteluihin.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin erityisvirkamiehen siirtymisvelvollisuuden sisältö sen suhteen, mihin tehtäviin virkamies olisi velvollinen siirtymään edustustosta ministeriöön siirrettäessä. Erityisvirkamiehen siirto edustustoon voi edellyttää ministeriössä töiden uudelleenjärjestelyä, joiden johdosta virkamiehen palatessa ministeriöön hänelle ei ole tarkoituksenmukaista enää osoittaa aikaisempaa tehtäväänsä. Siksi säännöksen lähtökohtana olisi, että suostumuksellaan edustustoon siirtynyt erityisvirkamies ei olisi määrääjän päättyessä oikeutettu palaamaan vanhaan tehtäväänsä, vaan hänelle voitaisiin osoittaa muukin virkaansa vastaava tehtävä.

Virkaa vastaavia tehtäviä olisivat sellaiset tehtävät, jotka soveltuvat virkamiehelle virkanimikkeeseen ja kelpoisuusehtojen perusteella tai jollaisissa asianomaisen virkanimikkeeseen omaavia virkamiehiä tavallisesti työskentelee. Huomattava merkitys säännöksen soveltamisessa olisi myös sillä, minkä tyyppiset tehtävät ovat kuuluneet nimenomaan kysymyksessä olevaan virkaan.

19 §. *Tehtävään määrävä viranomainen.* Ulkoasiainhallintolain uudistuksessa on tarkoitus arvioida uudelleen tasavallan presidentin nimitys- ja tehtävämäärämisvaltaa ulkoasiainhallinnossa, ottaen huomioon uuden perustuslain säännökset. Yhtenäisvirka järjestelmä tekee nimitysvallan sääntelystä huomattavasti monimutkaisemman kuin tavallisessa virka järjestelmässä. Kun tavallisesti nimitysvallan sääntelyssä on kysymys yksinkertaisesti virkaan nimittävän viranomaisen määrittelystä, yhtenäisvirka järjestelmässä samaan kokonaisuuteen kuuluu kolme eri päätösvaihetta: virkanimitys, tehtävään määrääminen ja aikanaan siirto edelleen toiseen tehtävään.

Nykyisin tasavallan presidentti määrää ulkoasiainhallintoasetuksen 15 §:n nojalla alivaltiosihteerin, osastopäällikön, kiertävän suurlähettilään, ulkoasiainhallinnon tarkastajan ja edustuston päällikön tehtävään. Uusi perustuslaki edellyttää, että tasavallan presidentin nimitysvaltaa koskevat säännökset annetaan jatkossa perustuslain tai lain tasolla. Perustuslain 126 §:n nojalla tasavallan presidentti määrää tehtävään edustuston päällikön. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan tältä osin seuraavaa: "Suomen valtiota edustavan ulkomaanedustuksen päällikön tehtävään määrääminen on perusteltua säilyttää valtion päämiehellä ja toimivaltasäännös on tältä osin syytä nostaa perustuslain tasolle." (HE 1/1998 vp)

Toteutumatta jääneen niin sanotun valtaoikeusuudistuksen (HE 285/1994 vp) yhteydessä eduskunta hyväksyi ulkoasiainhallintolain muutoksen jätettäväksi lepäämään siinä muodossa, että presidentin nimitysvallasta poistettaisiin ulkoasiainministeriön osastopäällikön tehtävä. Ratkaisu perustui ulkoasiainvaliokunnan lausuntoon ja perustuslakivaliokunnan mietintöön, joissa katsottiin, että ulkoasiainhallinnon virkanimityksistä tulee päättää samassa järjestyksessä kuin muillakin hallinnonaloilla (UaVL 3/1994 vp ja PeVM 16/1994 vp). Perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyi eriyvä mielipide, jossa katsottiin olevan epäohdonmukaista, jos presidentti nimittäisi edustustojen päälliköt, mutta ei ulkoasiainministeriön osastopäälliköitä, koska esimerkiksi poliittisen osaston päällikkö työskentelee läheisessä yhteydessä presidentin kanssa ja osastopäälliköt toimivat eräissä asioissa edustuston päälliköiden esimiehinä.

Uutta perustuslakia koskevassa hallituksen

esityksessä viitataan mainittuun perustuslaki-valiokunnan mietintöön ja todetaan, että "lailla olisi säädettävä myös nimittämisestä ulkoasiainhallinnon virkoihin virkanimitysvaltaa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti". Ulkoasiainhallintolain valmistelussa tämän periaatteen toteuttaminen on osoittautunut ongelmalliseksi. Ulkoasiainhallinnon nimityksissä on kysymys diplomaattikarriäariin kuuluvista ylimmistä viroista ja tehtävistä, joihin kuuluu myös edustuston päällikön tehtävä. Nämä muodostavat kokonaisuuden, jota ei voida suoraan rinnastaa tavanomaisiin ministeriöiden virkoihin. Edustuston päällikön tehtävä voidaan toisaalta rinnastaa virastojen päälliköiden virkoihin, joita ei uudessa perustuslaissa esitetä presidentin nimitysvaltaan. Siten ulkoasiainhallinnon ja muiden hallinnonalojen välillä on sääntelyssä ja virkajärjestelmissä merkittäviä eroja myös uuden perustuslain voimaantullessa.

Tämän johdosta ei ole aivan selvää, miten selostettuja nimitystä koskevia yleisiä periaatteita tulisi soveltaa ulkoasiainhallinnossa. Esitetyistä lähtökohdista on katsottu perustelluksi säilyttää presidentillä nykyinen tehtäväänmääräämisvalta muutoin, mutta presidentti ei enää määräisi tehtävään ulkoasiainministeriön osastopäällikköä.

Muihin kuin 1 momentissa tarkoitettuihin ulkoasiainhallinnon tehtäviin määräisi ehdotetun pykälän 2 momentin mukaisesti valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö. Tehtävään määräävästä viranomaisesta on tarkoitus säätää ulkoasiainhallintoasetuksessa, kuten nykyisinkin.

Pykälän 3 momentissa rajoitettaisiin muiden viranomaisten toimivaltaa niiden virkamiesten siirtämisessä, jotka presidentti on määrännyt tehtäväänsä. Kysymys on presidentin ja valtioneuvoston toimivallan täsmällisestä rajaamisesta yhtenäisvirkajärjestelmässä. Kun presidentin tehtävään määräämä virkamies haluttaisiin siirtää muuhun kuin presidentin määräämään tehtävään, presidentti määräisi tehtävän päättymään 21 §:n 1 momentin nojalla. Vasta sen jälkeen muu viranomainen (valtioneuvoston yleisistunto tai ulkoasiainministeriö) voisi määrätä virkamiehen uuteen tehtävään.

Vastaava säännös on nykyisin ulkoasiainhallintoasetuksen 17 §:ssä edustuston päällikön tehtävän osalta. Uudessa laissa sama periaate on tarkoitus laajentaa koskemaan kaikkia tehtäviä, joihin määrääminen on

osoitettu presidentin päätettäväksi.

Ratkaisuvaltan osoittaminen presidentille tehtävään määräämiensä henkilöiden tehtävän päättymisessä on perusteltua siksi, että tehtävän päättymisen ja mahdollisuus siirtää virkamies toiseen tehtävään kuuluu kiinteästi tehtävään määräämistä koskevaan toimivaltakokonaisuuteen. Jos valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö voisivat siirtymisvelvollisuutta koskevien säännösten perusteella siirtää presidentin määräämän henkilön toiseen tehtävään ilman presidentin myötävaikutusta, tämä kaventaisi huomattavasti presidentille säädettyä valtaa tehtävään määräämisessä.

20 §. *Väliaikainen tehtävään määrääminen.* Pykälässä säädettäisiin ulkoasiainhallinnon virkamiesten väliaikaisesta tehtävään määräämisestä. Säännös täyttäisi yhtenäisvirkajärjestelmässä osittain samoja tarpeita, joita tavanomaisissa virkajärjestelmissä voidaan täyttää nimittämällä virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaisesti määräaikaiseen virkasuhteeseen. Kun virkamies ulkoasiainhallinnossa siirtyy toiseen tehtävään, avoimeksi jää tehtävä eikä virka. Tehtävää ei voida väliaikaisesti täyttää määräaikaisen virkasuhteen avulla.

Nykyisessä laissa tai asetuksessa ei ole vastaavaa säännöstä, mutta sellainen on osoittautunut tarpeelliseksi. Väliaikainen tehtävään määrääminen olisi tarpeellista erityisesti ulkoasiainministeriön ja edustustojen päällikkötehtävien hoidon järjestämiseksi sinä aikana, kun tehtävä jää avoimeksi virkamiehen siirtyessä toiseen tehtävään eikä tehtävää ole voitu vielä täyttää. Lisäksi väliaikainen tehtävään määrääminen olisi tarpeellista mahdollistaa sijaisuuksien ja muidenkin lyhytaikaisten tehtävien hoitamista varten erityisesti edustustoissa.

Ehdotetulla säännöksellä ulkoasiainhallintoon luotaisiin mainittuja tarpeita varten päätöksentekomenettely, joka eroaisi 17 ja 18 §:n mukaisesta tehtävään määräämisestä seuraavasti:

1. Väliaikainen tehtävään määrääminen rajoittuisi laissa säädettyihin perusteisiin: sijaisuuden järjestämiseksi, tehtävän ollessa avoinna tai muusta erityisestä syystä.
2. Väliaikaiseen tehtävään määrättäisiin aina määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, enintään yhdeksi vuodeksi, jonka jälkeen virkamies palaisi entiseen tehtäväänsä.
3. Väliaikaisesti päällikkötehtävään määrätty virkamies käyttäisi tehtävänimikkeessään sanaa "väliaikainen" (esim. va. osastopäällik-

kö) erotuksena muihin tehtävänhaltijoihin.

4. Erityisestä syystä tehtävään voitaisiin väliaikaisesti määrätä virkamies, joka ei täytä tehtävän kelpoisuusehtoja. Tehtäväkohtaisia kelpoisuusehtoja on päällikkötehtävissä.

Kun kysymys on väliaikaisratkaisusta ja poikkeustilanteista, väliaikaisen tehtävään määräämisen enimmäismääräaika tulisi säätää varsin lyhyeksi. Toisaalta määräajan tulisi olla niin pitkä, että se kattaisi ne perusteet, joita väliaikaiselle tehtävään määräämiselle olisi 20 §:n 1 momentin nojalla olemassa. Vuoden määräaika riittäisi kattamaan esimerkiksi vuosiloma- ja äitiyslomasijaisuudet ja se voidaan olettaa riittäväksi kattamaan tehtävän avoinnaolotapaukset. Virkavapaus saattaa kestää useitakin vuosia, mutta jos tehtävään määrätty virkamies jää pidemmälle kuin vuoden pituiselle virkavapaalle, tehtävää ei olisi tarkoituksenmukaista sinä aikana täyttää 20 §:n nojalla väliaikaisesti.

Väliaikaisesti ei voitaisi määrätä edustuston päällikön tehtävään. Tämä johtuu Wienin diplomaattisopimuksesta, jossa käsitteellä *edustuston päällikkö* (*head of the mission*) tarkoitetaan vain varsinaiseen edustuston päällikön tehtävään akkreditoitua henkilöä, mutta ei hänen sijaistaan, joka toimii väliaikaisena asiainhoitajana (1 ja 19 art.). Väliaikainen edustuston päällikkö on siis nimikkeenä käsitteellinen mahdottomuus. Sen sijaan edustustoon voitaisiin väliaikaisesti määrätä johtava virkamies 1 momentin edellytysten täyttyessä edustuston päällikön tehtävän osalta.

Väliaikaisen tehtävän määräaikaisuus voitaisiin ilmaista joko päivämäärin osoitettuna määräaikana (*määräajaksi*) tai siten, että päättymisaika määräytyy jollain muulla tavalla (*muutoin rajoitetuksi ajaksi*). Säännöksen sanamuoto vastaa virkamieslain 9 §:n 1 momenttia. Muutoin kuin päivämäärin ilmaistu rajoitettu aika voisi olla esimerkiksi väliaikainen tehtävään määrääminen siihen asti, kunnes tehtävä on täytetty pysyvästi. Tuolloinkin tehtävään määrääminen olisi kuitenkin rajoitettava enintään yhteen vuoteen.

Väliaikaisesta tehtävään määräämisestä päättäisi 2 momentin nojalla ulkoasiainministeriö riippumatta siitä, mikä viranomaisen tehtävään muutoin määräisi. Tältäkin osin väliaikainen tehtävään määrääminen voidaan periaatteessa rinnastaa määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämiseen (ks. valtion vir-

kamiesasetus; 971/1994, 20 §).

Väliaikaisesti tehtävään voitaisiin määrätä erityisistä syistä virkamies, joka ei täytä tehtävään vaadittavia kelpoisuusehtoja. Erityisenä syynä kysymykseen tulisi lähinnä se, että tehtävään ei hyvän henkilöstösuunnittelun periaatteiden mukaisesti ole riittävän nopeasti käytettävissä kelpoisuusehdot täyttävää henkilöä. Päällikkötehtävään olisi käytännössä yleensä tarkoituksenmukaista määrätä väliaikaisesti virkamies, joka jo toimii kyseisessä toimintayksikössä. Ensisijaisesti tulisi kuitenkin pyrkiä määräämään väliaikaisesti tehtävään kelpoisuusehdot täyttävä virkamies.

Pykälän 3 momentissa täsmennettäisiin väliaikaisen tehtävään määräämisen suhdetta siirtymisvelvollisuuteen. Päätöksiä väliaikaisesta tehtävään määräämisestä ja myös päätöksiä tehtävään määräämisestä kesken määräraikaista väliaikaistehtävää voitaisiin tehdä virkamiesten siirtämistä koskevien 17 ja 18 §:ien sallimissa rajoissa.

21 §. *Tehtävän ja valtuuksien päättyminen.* Uuden lain nojalla tehtävään määrättäisiin pääsääntöisesti toistaiseksi, kuten nykyisin. Ehdotettu pykälä sisältäisi säännökset tehtävien päättymisestä ja siitä, missä tapauksissa tehtävään voidaan määrätä määräaikaisesti. Lisäksi samoja säännöksiä sovellettaisiin myös 8–10 §:ssä tarkoitettujen valtuuksien päättymiseen (sivuakkreditointi, kiertävän suurlähettilään valtuudet, edustautuminen kansainvälisissä järjestöissä).

Aikaisempi tehtävä päättyisi automaattisesti uuden tehtävän alkaessa. Tältä osin säännös rinnastuisi valtion virkamieslain 65 §:ään, jonka mukaan virkamies katsotaan eronneeksi aikaisemmasta virasta siitä ajankohdasta, jona hänet on pysyvästi nimitetty toiseen valtion virkaan.

Ehdotettu säännös sisältäisi sen periaatteen, että virkamies voitaisiin määrätä kerrallaan vain yhteen tehtävään. Tästä muodostaisivat poikkeuksen vain 8 ja 10 §:ien säännökset sivuakkreditoinnista ja edustajien määräämisestä kansainvälisiin järjestöihin. Muilta osin "yhden tehtävän sääntö" olisi ehdoton.

Säännös mahdollistaisi erillisen päätöksen tehtävän päättymisestä. Tällainen päätös tehtäisiin ensinnäkin siinä tapauksessa, että tasavallan presidentin tehtävään määräämä virkamies olisi tarkoitus määrätä toiseen tehtävään, josta päätöstä ei tekisi presidentti. Tällöin presidentti ensin vapauttaisi virka-

miehen tehtävästään (ks. 19 § 3 mom.).

Päätöksiä tehtävän päättymisestä määräämättä samalla uuteen tehtävään olisi tarkoituksenmukaista tehdä eräissä muissakin tapauksissa. Esimerkiksi yleisvirkamiehen jäädessä pitkälle virkavapaalle voisi olla tarpeellista määrätä tehtävä päättyään virkavapauden ajaksi ja määrätä uuteen tehtävään vasta virkavapauden päättyessä. Tämä mahdollistaisi uuden henkilön määräämisen esimerkiksi tiettyyn päällikkötehtävään edeltäjän jäädessä virkavapaalle.

Muissakin tapauksissa saattaisi joko virkamiehen tai työnantajan kannalta olla tarpeellista päättää tehtävän päättymisen ajankohdasta, vaikka virkamiehelle seuraavaksi määrättävästä tehtävästä ei vielä voitaisikaan samassa yhteydessä päättää. Päätöksen tehtävän päättymisestä tekisi sama viranomainen, joka määrää kyseiseen tehtävään. Tehtävän päättymisestä voitaisiin kuitenkin päättää vain virkamiehen siirtymisvelvollisuutta koskevien säännösten puitteissa.

22 §. *Virkapaikan määrääminen.* Pykälässä säädettäisiin niistä perusteista joiden mukaisesti virkamiehen virkapaikka eri tapauksissa määräytyy ja mahdollisuudesta tehdä erillinen virkapaikan määrävä päätös. Virkapaikalla tarkoitettaisiin virkamiehen kiinteää toimipaikkaa ulkoasiainhallinnon organisaatiossa, joten virkapaikkoja olisivat ulkoasiainministeriö ja edustustot kunniakonsulaatteja lukuunottamatta. Virkapaikan käsite korvaisi nykyisessä laissa käytetyn käsitteen *virantoimituspaikka*.

Yleensä määräys yleisvirkamiehen virkapaikasta sisältyy tehtävänmääräämispäätökseen ja erityisvirkamiehen virkapaikka määräytyy virkanimitystä koskevan päätöksen perusteella. Ehdotetun 22 §:n nojalla päätöksenteko voitaisiin kuitenkin jaksottaa siten, että virkapaikasta tehtäisiin ensin erillinen päätös ja tehtävän sisällöstä päätettäisiin myöhemmin tehtävänmääräämispäätöksellä.

Lain 10 §:n 1 momentin nojalla diplomaattisen edustuston päällikkö voitaisiin määrätä samanaikaisesti pysyvän edustuston tai erityisedustuston päälliköksi. Tällaisen tehtäväyhdistelmän osalta 22 §:n 1 momentissa säädettäisiin selvyyden vuoksi, että edustuston päällikön virkapaikka määräytyy sen edustuston päällikkyyden mukaisesti, johon virkamies on ensiksi määrätty. Tasavallan presidentti voisi edustuston päällikön

tehtävään määrättäessä kuitenkin samalla määrätä virkapaikasta toisin.

Päätöksen virkapaikasta tekisi 2 momentin nojalla ulkoasiainministeriö. Päätöksiä virkapaikasta voitaisiin tehdä vain virkamiesten siirtämistä koskevien 7 § 2 momentin sekä 17 ja 18 §:ien sallimissa rajoissa. Tasavallan presidentin määräämässä tehtävässä olevaa virkamiestä koskevaa päätöstä virkapaikasta ei voitaisi tehdä ennen kuin tasavallan presidentti olisi päättänyt tehtävän päättymisestä. Tältä osin säännös olisi yhdenmukainen 19 §:n 3 momentin kanssa.

Pykälän 3 momentti sisältäisi säännön siltä varalta, että virkapaikkaa ei olisi määriteltä 1 ja 2 momentin mukaisissa päätöksissä. Tällöin virkapaikkana olisi ulkoasiainministeriö.

23 §. *Päätös agementin pyytämisestä.* Wienin diplomaattisopimuksen 4 artiklan mukaan lähettäjävaltion on hankittava vastaanottajavaltiolta agementti henkilölle, joka aiotaan akkreditoida siihen valtioon edustuston päälliköksi. Sama koskee sivuakkreditointia ja kiertävän suurlähettilään valtuuttamista.

Edustuston päällikön tehtävään määräämistä koskevassa päätöksenteossa agementin pyytäminen kuuluu päätöksen valmisteluvaiheisiin. Käytäntönä on ollut, että tasavallan presidentti päättää agementin pyytämisestä presidentin esittelystä. Tämä käytäntö ei perustu mihinkään erityiseen säännökseen. Uuden perustuslain 57 § edellyttää, että presidentin tehtävistä säädetään lailla. Tämän johdosta 23 §:ssä esitetään säädettäväksi agementin pyytämistä koskevasta presidentin päätöksestä.

Periaatteessa voitaisiin ajatella, että presidentti ei tekisi agementin pyytämisestä muodollista päätöstä lainkaan, vaan agementin pyytäminen kuuluisi tehtävänmääräämispäätöksen vapaamuotoisiin valmisteluvaiheisiin. Agementin pyytämisvaihe on kuitenkin erityisen merkittävä siksi, että siinä tosiasiallisesti nimitään edustuston päällikön tehtävään määrättävä henkilö. Siksi on perusteltua, että presidentti jatkossakin tekisi agementin pyytämisestä päätöksen presidentin esittelystä.

24 §. *Oikeuspaikka.* Säännös vastaa nykyistä ulkoasiainhallintoasetuksen 35 §:ää. Oikeuspaikkaa koskeva säännös on syytä nostaa asetuksesta lain tasolle.

4 luku. Erityiset säännökset

25 §. *Sotilasasiamiehet ja muut puolustusvoimien palvelussuhteessa olevat henkilöt edustustossa.* Pykälän 1 momentissa säädetäisiin niistä edellytyksistä, joilla edustustoihin voitaisiin siirtää sotilasvirassa olevia virkamiehiä ja muita puolustusvoimien palvelussuhteessa olevia henkilöitä. Edustustoihin siirrettävät sotilaat toimisivat Wienin diplomaattisopimuksen 7 artiklassa tarkoitetuissa sotilas- laivasto- ja ilmailuasiamiesten tehtävissä sekä sotilasedustajan tehtävissä kansainvälisissä järjestöissä. Lisäksi puolustusvoimien palvelussuhteessa toimisi henkilöitä mainittuihin tehtäviin liittyvissä avustavissa tehtävissä.

Wienin diplomaattisopimuksessa ei ole määritelty sotilas-, laivasto- ja ilmailuasiamiesten tehtäviä. Niitä ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä määrittelemään tarkasti myöskään ulkoasiainhallintolaissa. Säännöksessä tarkoitettaisiin kansainvälisen käytännön mukaisia sotilasasiamiehen tehtäviä.

Yleensä sotilasasiamiehet seuraavat maanpuolustuksen kehittymistä asemamaassa ja hankkivat sotilaallisten tietojen lisäksi tietoja muun muassa politiikan, talouden ja hallinnon aloilta puolustushallinnon tarpeisiin. Sotilasasiamiehet ovat luonnollisesti yhteydessä asemamaan sotilasviranomaisiin sekä muiden maiden sotilasasiamiehiin.

Suomella on nykyisin sotilasedustaja kahdessa pysyvässä edustustossa kansainvälisissä järjestöissä: YK:ssa ja ETYJ:ssä. Toisaalta Pohjois-Atlantin liitossa (NATO) olevaan erityisedustustoon on otettu sotilaita ulkoasiainhallinnon virkoihin. NATO-edustuston tehtäviä varten ulkoasiainhallintoon on perustettu sotilasvirkoja ja niiden kelpoisuusehdot on määritelty ulkoasiainhallintoasetuksessa (9 §).

Ehdotettu säännös mahdollistaisi sekä NATO-edustustoa koskevan erityisjärjestelyn että YK- ja ETYJ-edustustoja koskevan käytännön jatkumisen. Mainituissa edustustoissa olevat sotilastehtävät ja edustustoissa tulevaisuudessa mahdollisesti avautuvat kokonaan uudet sotilastehtävät voitaisiin järjestää joko puolustusvoimien viroissa ehdotetun 25 §:n nojalla tai NATO-edustuston mallin mukaisesti. Ratkaisu voisi perustua tehtävän ja edustuston luonteeseen sekä tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin puolustusvoimien palvelussuhteessa olevan hen-

kilöstön ohjauksesta ja valvonnasta edustustossa. Sotilasasiamiesten keskeiset tehtävät kuuluvat puolustusvoimien toimialaan. Näissä tehtävissä sotilaat toimisivat puolustushallinnon viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa. Puolustushallinnon viranomaisilla tarkoitetaan puolustusministeriötä ja puolustusvoimia. Puolustushallintoa koskevassa lainsäädännössä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ohjausta ja valvontaa koskevan toimivallan jakautumisesta puolustushallinnossa puolustusministeriölle ja puolustusvoimille sekä edelleen puolustusvoimien organisaation sisällä.

Virkasuhteensa perusteella sotilaat kuuluvat puolustusvoimiin ja olisivat ulkoasiainhallinnon organisaatioon kuuluvaan edustustoonkin sijoitettuna sotilaallisen käskyvallan alaisena. Toisaalta säännöksessä olisi lähtökohtana kuitenkin se, että edustustoon siirretty puolustusvoimienkin virkamiehet olisivat osa edustuston virkamieskuntaa. Heidän esimiehensä olisi edustuston päällikkö ja he toimisivat ulkoasiainministeriön yleisessä ohjauksessa, valvonnassa ja käskynalaisuudessa ehdotetun lain 2 ja 3 §:n mukaisesti niissä asioissa, jotka eivät kuulu puolustushallinnon alaisuuteen. Ulkoasiainministeriön ohjaukseen kuuluisivat erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat sekä hallinnolliset asiat lukuunottamatta palvelussuhteen ehtoja.

Pykälän 3 momentti sisältäisi viittaussäännöksen, joka täsmentäisi ulkoasiainhallintolain ja puolustushallintoa koskevan lainsäädännön suhdetta. Ehdotetussa 25 §:ssä säädettäisiin vain puolustusvoimien virkamiesten edustustossa toimimisen edellytyksistä, heidän asemastaan ja tehtäviensä rajaamisesta, toisin sanoen puolustusvoimista tulevien virkamiesten asemasta ulkoasiainhallinnon organisaatiossa. Sen sijaan edustustossa toimivien puolustusvoimien virkamiesten nimittämisestä ja tehtävään määräämisestä sekä sotilaallisen käskyvallan alaisuudesta säädettäisiin edelleen puolustusvoimia koskevassa lainsäädännössä. Nykyisten säännösten nojalla sotilasasiamiehet ja sotilasedustajat määrää tehtävään tasavallan presidentti.

Kaikki edustustossa työskentelevät virkamiehet tulee tarvittaessa voida nopeasti vapauttaa tehtävästään. Wienin diplomaattisopimuksen (SopS 3—5/1970) 9 artiklan perusteella vastaanottajavaltio voi ilmoittaa, että edustuston diplomaattisen henkilökunnan jäsen on ei-toivottu henkilö (*persona*

non grata). Tällöin lähettäjävaltion on kutsuttava asianomainen henkilö kotiin tai vapautettava hänet tehtävistään edustustossa.

Käytännössä tilanteet, joissa virkamies olisi poistettava edustustosta kesken toimikautensa, ovat harvinaisia. Tuollaisessa tilanteessa puolustusvoimien virkamiehen kotiuttaminen ja mahdolliset uudet tehtävät perustuisivat puolustusvoimia koskevan lainsäädännön perusteella tehtäviin päätöksiin. Ennen muodollisia päätöksiä ulkoasiainministeriö ja edustusto voisivat kuitenkin ulkoasiainhallintolain 2 ja 3 §:n nojalla ryhtyä Wienin diplomaattisopimuksen edellyttämiin hallinnollisiin ja käytännöllisiin toimenpiteisiin.

Ehdotettu pykälä loisi ulkoasiainhallinnon organisaatiosäännöksistä aikaisemmin puuttuneen lainsäädännöllisen perustan sotilasasiamiesten ja -edustajien asemalle edustustossa sekä täsmentäisi toimivallan jakoa ulkoasiainministeriön ja puolustushallinnon välillä. Voidaan olettaa, että säännös ei edellyttäisi muutoksia käytännön menettelytaivoissa. Mahdolliset muutokset edustustossa toimivien sotilaiden hallinnolliseen asemaan jäisivät riippumaan puolustushallinnon lainsäädännöstä.

26 §. *Teknologian kehittämiskeskuksen palvelussuhteessa olevat henkilöt edustustossa.* Pykälässä säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä teknologian kehittämiskeskuksen (TEKES) virkamiehet ja muut sen palvelussuhteessa olevat henkilöt voivat toimia edustustossa sen henkilökuntaan kuuluen.

Ehdotetussa säännöksessä oleva käsite *edustuston henkilökunnan jäsen* on määritelty Wienin diplomaattisopimuksen 1 artiklassa. Sen mukaan edustuston henkilökunnan jäsenellä tarkoitetaan diplomaattisen henkilökunnan, hallinnollisen ja teknillisen henkilökunnan sekä edustuston palveluskunnan jäseniä. Diplomaattisen henkilökunnan jäsenillä puolestaan tarkoitetaan niitä henkilökunnan jäseniä, joilla on diplomaattinen asema.

Toimiminen edustustossa edellyttäisi ulkoasiainministeriön antamaa suostumusta. Ulkoasiainhallintolaissa säädettäisiin vain niistä edellytyksistä, joilla TEKESin palveluksessa oleva henkilö voi toimia edustustossa ja tämän henkilökunnan asemasta edustustossa. Muutoin näihin henkilöihin sovellettaisiin TEKESiä koskevaa lainsäädäntöä.

Tehtävissään TEKESin palvelussuhteessa olevat henkilöt toimisivat TEKESin johtamina, mutta ehdotetun 2 momentin nojalla yhteistyössä edustuston kanssa ja sisäisen hal-

linnon kannalta edustuston päällikön alaisena. Tämä vastaa nykyistä käytäntöä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ulkoasiainministeriön oikeudesta päättää TEKESin palveluksessa olevan henkilön poistamisesta edustuston henkilökunnan jäsenyydestä. Tällainen mahdollisuus on Wienin diplomaattisopimuksen kannalta välttämätön, vaikka käytännössä tilanteet, joissa henkilö olisi poistettava edustustosta kesken toimikautensa, ovat harvinaisia.

Säännöksessä tarkoitettu painava syy olisi esimerkiksi vastaanottajavaltion ilmoitus siitä, että edustuston diplomaattiseen henkilökuntaan kuuluva virkamies on ei-toivottu henkilö, mutta siirron perusteena voisi olla myös jokin muu syy, jonka perusteella edustustossa toimimisen edellytykset olisivat ratkaisevasti heikentyneet. Tällaiset syyt voisivat olla joko henkilöstä itsestään johtuvia tai ulkoisia tekijöitä.

27 §. *Edustuston henkilökunnan jäsenyys eräissä tapauksissa.* Kuten edellä 26 §:n kohdalla on todettu, käsite *edustuston henkilökunnan jäsen* perustuu Wienin diplomaattisopimuksen 1 artiklan määritelmiin. Wienin diplomaattisopimuksen 7 artiklan nojalla lähettäjävaltio voi eräin rajoituksin melko vapaasti nimittää edustuston henkilökunnan jäsenet. Sopimuksen johdanto-osassa todetaan periaatteellisenä lähtökohtana, että diplomaattisten erioikeuksien ja vapauksien tarkoituksena ei ole hyödyttää yksilöä vaan taata valtioita edustavien diplomaattisten edustustojen tehtävien tehokas hoitaminen.

Sopimuksessa ei rajoiteta lähettäjävaltion mahdollisuuksia edustuston ja sen henkilökunnan hallinnollisen aseman järjestämisessä. Tältä kannalta on esimerkiksi mahdollista nimetä edustuston diplomaattisen henkilökunnan jäseneksi muitakin kuin virkamiehiä, jos edustustoja koskeva lähettäjävaltion lainsäädäntö sen sallii.

Kansainväliseksi käytännöksi onkin muodostunut se, että edustustojen henkilökuntaan kuuluu karriääridiplomaattien, tavanomaisen avustavan henkilökunnan ja erityisvirkamiesten lisäksi lähettäjävaltioon löyhemmin kytkeytyviä esimerkiksi yksityisoikeudellisia kaupallisia etupiirejä edustavia henkilöitä. Tämä on käytäntönä erityisesti edustautumisessa sellaisissa maissa, joissa ulkomaalaisen yhteisön on vaikea toimia yksityisoikeudellisessa asemassa.

Ehdotettu pykälä perustuu siihen ajatukseen, että Suomenkin lainsäädännössä on pe-

rusteltua rajoitetusti mahdollistaa yksityisoikeudellisten tahojen tulo edustuston henkilökunnan jäseneksi sellaisissa tapauksissa, joissa se on Suomen etujen mukaista. Tässä yhteydessä on tarpeellista ottaa huomioon myös suomalaisen teollisuuden ja elinkeinolämän edut ja tarpeet. Järjestely tulisi kuitenkin voida toteuttaa hallinnollisesti selkeällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla, vaarantamatta edustuston varsinaisten tehtävien ja sisäisen hallinnon hoitamista sekä ulkoasiainministeriön yleisen ohjaustehtävän edellytyksiä.

Näistä lähtökohdista 1 momentissa säädettäisiin, että yksityisoikeudellisen yhteisön palveluksessa oleva henkilö voidaan ottaa edustuston henkilökunnan jäseneksi, jos tähän on erityisiä syitä ja henkilön tehtävät liittyvät ulkomaanedustuksen toimintaan. Vaikka edustuston henkilökunnan jäseneksi otetaan yksityinen henkilö eikä yhteisö, kysymys olisi samalla henkilön taustayhteisön kytkeytymisestä edustuston toimintaan.

Yksityisen tahon kytkentää edustustoon puoltavien erityisten syiden lisäksi edellytyksenä olisi, että henkilön ja hänen taustayhteisönsä tehtävät liittyvät ulkomaanedustuksen toimintaan. Suomen valtiota edustavan edustuston yhteyteen sopivat lähinnä yleishyödylliset, voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Esimerkkinä ulkomaanedustuksen toimintaan liittyvistä tehtävistä voidaan pitää vienninedistämistä.

Liittymäkohtia ulkomaanedustukseen osoitaisi esimerkiksi

- 1) jos asianomaisen yhteisön voidaan katsoa edustavan yleisesti Suomea ja suomalaisten etuja, tai
- 2) jos yhteisön toiminta voidaan merkittävässä määrin rinnastaa julkisiin palveluihin, jotka tukisivat edustuston toimintaa.

Nykyisin selvästi suurimman ryhmän edustuston henkilökunnan jäseneksi otetuista ulkoasiainhallinnon ulkopuolisista henkilöistä muodostavat Suomen Ulkomaankauppaliitto ry:n (toimii nykyisin nimellä Finpro) palveluksessa olevat kaupalliset sihteerit ja näitä avustavat henkilöt. Ulkoasiainministeriön ja Ulkomaankauppaliiton välillä on laadittu yhteistyöasiakirja yhteistyöstä ulkomaanedustuksessa. Asiakirja on uudistettu kesäkuussa 1998.

Ehdotettu säännös mahdollistaisi nykyisen käytännön jatkamisen yhteistyöasiakirjan periaatteiden mukaisesti, jos tämä katsotaan jatkossakin tarkoituksenmukaiseksi. Muilta

osin ehdotettu säännös antaa aiheen käydä läpi tiedot edustustojen henkilökunnan jäseneksi otetuista ulkoasiainhallinnon ulkopuolisista henkilöistä ja arvioida tapauskohtaisesti, ovatko uuden lain mukaiset edellytykset olemassa ja onko edustuston henkilökunnan jäsenyys muutenkin perusteltu. Sellaisia tapauksia varten, joissa edustuston henkilökunnan jäsenyys ei olisi sopusoinnussa uuden lain kanssa, ehdotetaan 32 §:n 3 momentissa säädettäväksi siirtymäaika vuoden 2001 loppuun asti.

Yksityisoikeudellisen yhteisön palveluksessa olevien henkilöiden ottaminen edustuston henkilökunnan jäseneksi merkitsee tosiasiassa, että edustusto ja sen henkilökunta ovat kansainvälisoikeudellisesti eri asia kuin valtion hallinto-organisaation kannalta. Ulkopuoliset henkilöt eivät toimi palvelussuhteessa ulkoasiainhallintoon, eivät ole suoraanaisesti ulkoasiainministeriön ohjauksessa ja valvonassa eikä edustuston päällikkö ole heidän esimiehensä.

Mainitut henkilöt olisivat 2 momentin mukaan velvollisia toimimaan yhteistyössä edustuston kanssa, mikä olisi johdonmukaista siltä kannalta, että 1 momentissa edellytettäisiin henkilön tehtävien liittyvän ulkomaanedustuksen toimintaan. Lisäksi heidän olisi noudatettava edustuston sisäistä hallintoa ja järjestystä koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Ulkopuoliset henkilöt olisivat siis eräänlaisen isännänvallan alaisia. Ehdotetussa 2 momentissa tarkoitetuista asioista voitaisiin määrätä myös edustuston työjärjestyksessä, vaikka työjärjestys ei muilta osin velvoittaisi ulkoasiainhallinnon ulkopuolisia henkilöitä.

Edustuston henkilökunnan jäseneksi hyväksymisestä ja jäsenyydestä poistamisesta päättäisi 3 momentin nojalla ulkoasiainministeriö. Asian luonteesta johtuen ei olisi tarkoituksenmukaista, että henkilökunnan jäseneksi voisi päästä muutoin kuin määräajaksi, jonka päättyessä asiaa voitaisiin harkita uudelleen.

Ulkoasiainministeriöllä olisi edustuston jäseneksi hyväksymisessä laaja harkintavalta. Kun edustuston päätehtävänä on Suomen valtion edustaminen, ulkopuolisten henkilöiden ottamisessa edustustoon tulisi noudattaa pidättyväistä linjaa.

Edustuston henkilökunnan jäsenyydestä voitaisiin perustellusta syystä poistaa ennen määräajan päättymistä. Periaatteessa tärkein, joskin käytännössä harvinainen peruste edus-

tustosta poistamiselle olisi vastaanottajavaltion ilmoitus siitä, että edustuston diplomaattisen henkilökunnan jäsen on ei-toivotu henkilö (*persona non grata*). Säännöksen tarkoituksena olisi myös antaa ulkoasiainministeriölle mahdollisuus tilanteen uudelleen arviointiin, jos tietyn henkilön asema edustuston henkilökunnan jäsenenä on tullut kyseenalaiseksi.

Pykälän 4 momentissa valtuutettaisiin antamaan asiasta tarkemmat säännökset asetuksella, jos se osoittautuu tarpeelliseksi.

28 §. *Arvonimet ja virka-arvot.* Perustuslain 57 § edellyttää, että presidentin tehtävistä säädetään lailla. Ehdotetussa pykälässä säädettaisiin tasavallan presidentin oikeudesta arvonimen myöntämiseen nykyistä ulkoasiainhallintoasetuksen 30 §:n 4 momenttia vastaavasti. Muilta osin ulkoasiainhallinnon arvonimistä ja virka-arvoista säädettaisiin asetuksella, kuten nykyisinkin. Virka-arvolla tarkoitetaan henkilön asemaa tai tehtävää osoittavaa nimikettä, jollaisia kansainvälisen tavan mukaisesti käytetään ulkomaanedustustossa.

29 §. *Tasavallan presidentin päätöksentekoa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.* Uuden perustuslain 58 §:n 1 momentin nojalla pääsääntönä on, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Perustuslain 58 §:n 3 momentin nojalla presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta laissa erikseen säädettyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä.

Ehdotettu pykälä sisältäisi säännöksen niistä presidentin päätettäväksi ulkoasiainhallintolain nojalla kuuluvista asioista, joista päätös tehtäisiin ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tällaisia asioita olisivat edustuston päällikön sivuakkreditointi, kiertävän suurlähettilään toimialuetta koskeva valtuutus, virkamiehen valtuuttaminen toimimaan Suomen edustajana kansainvälisessä järjestössä (8—10 §:t) ja arvonimen myöntäminen (28 § 1 mom.).

Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että virkamiehen määrääminen kiertävän suurlähettilään tehtävään 19 §:n nojalla tapahtuisi pääsäännön mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ilman ratkaisuehdotusta presidentti päättäisi siitä, missä valtioissa kiertävä suurlähettiläs valtuutetaan toimimaan. Tällainen valtuutus voidaan rinnastaa

sivuakkreditointiin.

30 §. *Muutoksenhaku.* Uuden perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta perusoikeutena. Säännös on saman sisältöinen kuin nykyinen hallitusmuodon 16 § on vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen johdosta. Yhtenä oikeusturvan osatekijänä säännöksessä säädetään, että oikeus hakea muutosta turvalla lailla. Kysymyksessä on perusoikeussäännös, joka on muotoiltu lainsäätäjän turvaamisvelvollisuudeksi. Tällainen perustuslailliseksi toimeksiannoksikin kutsuttu säännös poikkeaa yksilön oikeuden muotoon kirjoitetuista säännöksistä siten, että se kohdistuu lainsäätäjään eikä ole sellaisenaan sovellettavissa tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa (PeVM 25/1994 vp).

Muutoksenhakua hallintoasioissa koskeva yleislaki on hallintolainkäyttölaki (586/1996), jossa on säädetty mainitun perusoikeussäännöksen mukaisesti yleisestä valitusoikeudesta. Lain 7 §:n nojalla valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen sillä perusteella, että päätös on lainvastainen.

Hallintolainkäyttölain mukaista yleistä valitusoikeutta on kuitenkin mahdollista rajoittaa säätämällä siitä lailla. Tällöin tulee ottaa huomioon, että kysymys on perusoikeuden rajoittamisesta (vrt. ed. 17 §).

Nykyisen ulkoasiainhallintoasetuksen 38 §:n 5 momentissa on säädetty muutoksenhakukiellosta. Sen mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta valinta- ja koulutuslautakunnan lausuntoon määräaikaisen avustajan virkaa hakeneen sopivuudesta, lautakunnan päätökseen määräaikaisen avustajan pätevyydestä ulkoasiainhallinnon virkoihin, eikä päätökseen virantoimituspaikan tai tehtävään määräämisestä.

Siirtopäätöksiin kohdistuvat tyytymättömyyden aiheet, joiden johdosta virkamiesten voisi olettaa mahdollisesti haluavan päätöksen muutosta, voidaan jakaa lähinnä kahteen ryhmään: henkilövalinnan kohdistuminen toiseen henkilöön ja vastoin tahtoa toteutettu siirto. Ainekset ovat siis päinvastaisia suhteessa toisiinsa. Joissakin tapauksissa tiettyyn tehtävään on useita halukkaita, joista vain yksi voidaan valita. Toisissa tapauksissa taas tehtävään ei löydy yhtään halukasta, jolloin voidaan joutua päättämään siirrosta vastoin virkamiehen tahtoa siirtymisvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla.

Ulkoasiainhallinnon sisäisiä siirtoja koskevista päätöksistä joudutaan tekemään henki-

lövalintoja, jotka voidaan oikeusturvan kannalta osittain rinnastaa virkanimityksiin. Kysymys on hakijoiden koulutuksen, kieli- taidon, kokemuksen ja henkilökohtaisten ominaisuuksien sekä muiden vastaavien, valinnassa huomioon otettavien seikkojen arvioinnista.

Valtion virkamieslain 59 §:n nojalla virkamiehen nimitystä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta, ellei laissa ole toisin säädetty. Tämä muutoksenhakukielto koskee myös ulkoasiainhallinnon virkoja.

Ehdotettu muutoksenhakua koskeva säännös perustuu ajatukseen, että muutoksenhakukielto on perusteltu jatkossakin siltä osin kuin kysymys on virkamiehen suostumukseen perustuvasta päätöksestä, jos virkapaikka ei samalla muutu. Perusteluna on ensinnäkin se, että kysymys on virantäyttöön rinnastettavasta henkilövalinnasta. Toiseksi hallintolainkäyttölain mukainen valitusoikeus valtioneuvoston ja ministeriön päätöksestä koskee päätöksen laillisuutta, kun taas henkilövalinnassa on pääasiassa kysymys tarkoituksenmukaisuudesta, joka ei olisi hyväksytty valitusperuste.

Sen sijaan virkamiehen oikeusturvan kannalta ovat merkittäviä päätökset, joiden johdosta virkamiehen virkapaikka muuttuu, koska taustalla on perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattu oikeus valita asuinpaikkansa. Virkapaikan muutos koskee virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia siten, että virkamiehelle tulee perustuslain 21 §:n nojalla turvata oikeus saattaa päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka hän olisi suostunut siirtoon. Lisäksi muutoksenhakuoikeus tulisi turvata sellaisissa tehtäväämääräämispäätöksissä, jotka on tehty ilman suostumusta.

Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhakukiellosta päätöksiin, jotka koskevat edustuston henkilökunnan jäsenyyttä tai virka-arvoa. Edustuston henkilökuntaan kuulumista ei tulisi katsoa sellaiseksi yksityisen henkilön oikeuksia koskevaksi asiaksi, joka edellyttäisi muutoksenhakuoikeutta ulkoasiainministeriön ratkaisuihin. Myöskään edustustossa käytettäviä virka-arvoja ei pitäisi käsittää yksilön oikeuksia koskevaksi valitusoikeutta edellyttäväksi asiaksi. Virka-arvoissa on kysymys niistä asemaa tai tehtävää osoittavista nimikkeistä, joita edustuston henkilökunnan jäsenet kansainvälisen tavan mukaisesti käyttävät ulkomaanedustustossa.

Siltä osin kuin muutoksenhakua ei olisi 1 momentissa kielletty, muutoksenhakuun so-

vellettaisiin hallintolainkäyttölakia.

Ehdotettu säännös ei sisältäisi muutoksenhakukieltoa valinta- ja koulutuslautakunnan lausunnoista ja päätöksistä. Lausuntoja ei kuitenkaan yleensä voida pitää hallintolainkäyttölain 5 §:ssä tarkoitettuna valituskelpoisena päätöksenä, joten tältä osin ei avautuisi muutoksenhakuoikeutta. Lautakunnan päätösten osalta asetuksessa ollut kielto poistuisi ja avattaisiin valitusoikeus hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti. Tätä muutosta voidaan perustella sillä, että määräaikaisen avustajan toteaminen päteväksi ulkoasiainhallinnon yleisvirkoihin on merkittävä virkamiehen oikeutta koskeva ratkaisu. Muutoksenhakukiellolle ei tältä osin ole riittäviä perusteita.

Kun siirtymisvelvollisuuden sisältö on varsin selkeä, ei ole odotettavissa, että muutoksenhakumahdollisuuden avaamisesta seuraisi suuri määrä valituksia. Henkilöstöhallinnon toimivuuden kannalta on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää varmistaa, että suunnitellut siirrot voidaan toteuttaa muutoksenhausta huolimatta. Valittamisesta ei saisi missään tapauksessa tulla keinoa epämiellyttäväksi koetun tehtävän välttämiseen.

Tällä perusteella 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että virkapaikkaa, tehtävään määräämistä tai tehtävän päättymistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Oikeusturvan kannalta olisi oleellista se, että hallintolainkäyttölain 32 §:n nojalla korkein hallinto-oikeus voisi kuitenkin kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon.

31 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälä sisältäisi tavanomaisen valtuuden tarkempien säännösten antamisesta asetuksella.

5 luku. Voimaantulosäännökset

32 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältäisi tavanomaisen voimaantulosäännöksen sekä kumoamissäännöksen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Uudella lailla kumottaisiin nykyinen ulkoasiainhallinnosta annettu laki sekä virka-apua koskeva konsulipalvelulain 3 §, jonka korvaisi ulkoasiainhallintolain 13 §.

33 §. *Siirtymäsäännös.* Ehdotetun 7 §:n 2 momentin nojalla virkamiehiä ei voisi enää sijoittaa kunniakonsulaattiin. Siirtymäsäännöksen 1 momentissa mahdollistettaisiin kunniakonsulaatissa toimivien virkamiesten

toiminnan jatkaminen säännöksessä määriteltävän siirtymäkauden ajan vuoden 2001 loppuun. Siihen mennessä virkamiehet tulisi siirtää toiseen virkapaikkaan tai perustaa kyseisiin paikkoihin lähetetyn virkamiehen johtama edustusto tai siihen kuuluva yksikkö.

Siirtymäsäännöksen 2 momentin nojalla yhdenkään virkamiehen siirtymisvelvollisuus ei laajenisi niin kauan kuin asianomainen on nykyisessä virassaan. Säännös koskisi harvoja tapauksia. Ulkoasiainhallinnossa on joitakin virkamiehiä, joiden virka on nykyisen lain 5 §:n mukaisesti perustettu ministeriöön, vaikka nimikkeen perusteella kysymys on yleisvirasta. Nykyisen ulkoasiainhallintoasetuksen 14 §:n 2 momentin nojalla määräaikainen avustaja on velvollinen suorittamaan pätevytykseen kuuluvan harjoittelun ministeriön määräämässä edustustossa. Ehdotetun lain 17 §:ssä avustajan siirtymisvelvollisuus on säädetty laajemmaksi.

Siirtymäsäännöksen 3 momentissa määriteltäisiin vuoden 2001 loppuun kestävä siirtymäaika, jonka kuluessa edustuston henkilökunta olisi ulkoasiainhallinnon ulkopuolisten henkilöiden osalta saatettava uuden lain mukaiseksi.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun ulkoasiainhallintolain johdosta on tarpeen myös uudistaa nykyinen ulkoasiainhallintoasetus kokonaisuudessaan. Esityksen liitteenä on alustava luonnos uudeksi ulkoasiainhallintoasetukseksi.

3. Voimaantulo

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voi-

maan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa 1 päivänä maaliskuuta 2000.

4. Säättämisjärjestys

Uusi perustuslaki edellyttää, että tasavallan presidentin tehtävistä ja nimitysvallasta sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Tämän johdosta ehdotettu ulkoasiainhallintolaki sisältäisi useita säännöksiä asioista joista aikaisemmin on säädetty asetuksella.

Ehdotetut ulkoasiainhallinnon virkamiesten siirtymisvelvollisuutta koskevat säännökset (17 ja 18 §) sekä säännös muutoksenhakukiellosta (30 §) ovat merkityksellisiä perusoikeuksien kannalta. Säännökset rajoittaisivat perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattua vapautta valita asuinpaikkansa ja perustuslain 21 §:n mukaista oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyillä perusteilla voidaan kuitenkin katsoa, että esitetyille säännöksille on perusoikeuksien kannalta hyväksyttävät perusteet eikä lakiehdotus näin ollen ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Tämän johdosta laki ehdotetaan säädettäväksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Kun kysymyksessä on uudesta perustuslaista johtuva uudistus, pidetään suotavana, että lakiehdotuksesta pyydetäisiin lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Ulkoasiainhallintolaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Sovellettamisala

Tässä laissa säädetään Suomen ulkoasiainhallinnon organisaatiosta, edustustojen tehtävistä ja toiminnasta sekä ulkoasiainhallinnossa toimivien virkamiesten ja muun henkilöstön asemasta.

Ulkoasiainhallinnossa toimiviin virkamiehiin sovelletaan lisäksi, mitä muualla laissa valtion virkasuhteesta säädetään. Jos muussa laissa, joka on annettu ennen tämän lain voimaantuloa, taikka asetuksessa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Kunniakonsulaattien toimintaan sovelletaan ainoastaan tämän lain 1—5 ja 7 §:ää, 11 §:n 2 momenttia sekä 12 §:n 2 ja 3 momenttia.

2 §

Ulkoasiainhallinto

Ulkoasiainhallinnon muodostavat ulkoasiainministeriö ja ulkomaanedustukseen kuuluvat edustustot.

Edustustojen yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu ulkoasiainministeriölle.

Edustustojen välisistä hallinnollisista suhteista voidaan säätää asetuksella.

3 §

Toiminnalliset johtosuhteet

Ulkoasiainministeriö voi toimialaansa kuuluvassa asiassa antaa edustuston toimintaa yksittäisessä tapauksessa koskevia määräyksiä ja ohjeita. Tämä ei kuitenkaan koske edustuston ratkaisuvaltaan kuuluvia yksittäisiä hallintopäätöksiä.

4 §

Edustustoja koskevat kansainväliset yleissopimukset

Edustustojen perustamisesta, lakkauttamisesta, tehtävistä ja asemasta, edustuston henkilökunnasta sekä muista edustustojen toimintaa ulkomailla koskevista asioista on tässä laissa säädetyn lisäksi voimassa, mitä diplomaattisia suhteita koskevassa Wienin yleissopimuksessa (SopS 4/1970) ja konsulisuhdetta koskevassa Wienin yleissopimuksessa (SopS 50/1980) määrätään.

2 luku

Ulkomaanedustus

5 §

Edustustot

Ulkomaanedustuksen muodostavat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot.

Konsuliedustustot ovat lähetetyn virkamiehen johtamia konsulaatteja tai kunniakonsulin johtamia kunniakonsulaatteja.

6 §

Diplomaattiset edustustot ja konsulaatit

Diplomaattisiin edustustoihin kuuluvat eri valtioissa olevat suurlähetystöt ja lähetystöt sekä kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot.

Edellä 1 momentissa säädettyjen edustustojen lisäksi Suomella voi kansainvälisten sopimusten tai kansainvälisen käytännön mukaisesti olla muitakin diplomaattisia edustustoja.

Lähetetyn virkamiehen johtamiin konsulaatteihin kuuluu pääkonsulaatteja, konsulaatteja, varakonsulaatteja ja konsulitoimipaikkoja.

7 §

Kunniakonsulaatit

Kunniakonsulaatteihin kuuluu kunniapäakonsulin, kunniakonsulin tai kunniavarakonsulin johtamia kunniapäakonsulaatteja, kunniakonsulaatteja ja kunniavarakonsulaatteja sekä konsuliasiamiehen johtamia kunniakonsulitoimipaikkoja.

Kunniakonsulaatit eivät ole valtion hallintoviranomaisia eikä virkamiehen virkapaikana voi olla kunniakonsulaatti.

8 §

Sivuakkreditointi

Tasavallan presidentti voi valtuuttaa suurlähetystön tai lähetystön päällikön toimimaan diplomaattisena edustajana asemamaan lisäksi toisessa valtiossa (*sivuakkreditointi*), jolloin sivuakkreditoitu päällikkö toimii myös siinä valtiossa mahdollisesti olevan suurlähetystön tai lähetystön päällikkönä.

9 §

Kiertävät suurlähettiläät

Kiertävä suurlähettiläs toimii diplomaattisena edustajana ulkoasiainministeriöstä käsin valtioissa, joissa tasavallan presidentti valtuuttaa hänet toimimaan.

Kiertävä suurlähettiläs toimii toimialueellaan mahdollisesti olevan suurlähetystön tai lähetystön päällikkönä ja häneen sovelletaan siinä tehtävässä soveltuvin osin sivuakkreditoitua päällikköä koskevia säännöksiä.

10 §

Edustajien määrääminen kansainvälisiin järjestöihin eräissä tapauksissa

Tasavallan presidentti voi määrätä diplomaattisen edustuston päällikön toimimaan tämän tehtävänsä ohella pysyvän edustuston tai erityisedustuston päällikön tehtävässä.

Tasavallan presidentti voi valtuuttaa diplomaattisen edustuston päällikön tai muun ulkoasiainhallinnon virkamiehen toimimaan Suomen edustajana sellaisessa kansainvälisessä järjestössä tai yhteistyöelimessä, jossa Suomella ei ole edustustoa.

11 §

Edustustojen sijaintipaikat

Diplomaattisten edustustojen, lähetetyn virkamiehen johtamien konsulaattien ja näihin kuuluvien erillisten toimintayksikköjen sijaintipaikoista säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Ulkoasiainministeriö päättää Suomella olevista kunniakonsulaateista siten kuin siitä asetuksella tarkemmin säädetään.

12 §

Edustustojen tehtävät

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, diplomaattisen edustuston ja konsulaatin tehtävänä on:

- 1) edustaa Suomen valtiota sekä valvoa Suomen poliittisia, taloudellisia ja sivistyksellisiä etuja;
- 2) edistää Suomen tuntemusta ulkomailla;
- 3) tiedottaa ulkoasiainministeriölle Suomen kannalta merkittävistä asioista; ja
- 4) suorittaa muut ulkoasiainministeriön määräämät tehtävät.

Edustustojen konsulitehtävistä säädetään erikseen.

Asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä edustustoille kuuluvista tehtävistä.

13 §

Edustuston antama virka-apu

Edustusto voi antaa muille viranomaisille virka-apua, jos se on perusteltua ottaen huomioon edustuston tehtävät, käytettävissä olevat voimavarat ja mahdollisuudet virka-avun antamiseen sekä paikalliset olosuhteet, tai sen mukaan kuin virka-avun antamisesta erikseen säädetään.

3 luku

Ulkoasiainhallinnon virkamiehet

14 §

Ulkoasiainhallinnon virat

Ulkoasiainhallinnon virat ovat hallinnonalan yhteisiä. Ulkoasiainhallinnon virassa voidaan toimia eri tehtävissä ja virkapaikois-

sa ulkoasiainhallinnon organisaatiossa siten kuin tässä laissa säädetään.

Ulkoasiainneuvoksen, lähetystöneuvoksen, ulkoasiainsihteerin, kehitysyhteistyöneuvoksen, kehitysyhteistyösihteerin, lehdistöneuvoksen, lehdistösihteerin, hallinnollisen ulkoasiainsihteerin, avustajan, hallinnollisen avustajan, osastosihteerin, toimistosihteerin, toimistovirkailijan, virastomestarin ja vahtimestarin virat ovat yleisvirkoja. Muut kuin yleisvirat ovat erityisvirkoja.

Ulkoasiainhallinnon virkojen kelpoisuusehdoista voidaan säätää asetuksella, jollei lailla toisin säädetä.

15 §

Virkaan nimittävä viranomainen

Tasavallan presidentti nimittää virkaan ulkoasiainministeriön valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin. Presidentti päättää myös valtiosihteerin tai alivaltiosihteerin virassa toimivan henkilön nimittämisestä ulkoasiainneuvoksen virkaan.

Muihin ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin asetuksella säädetään, jollei lailla toisin säädetä.

16 §

Valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin velvollisuus siirtyä toiseen virkaan

Ulkoasiainministeriön valtiosihteerin ja alivaltiosihteerin ovat velvollisia siirtymään ulkoasiainneuvoksen virkaan.

17 §

Yleisvirkamiehen tehtävään määrääminen ja siirtäminen toiseen virkapaikkaan

Ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteerin, hallinnollinen ulkoasiainsihteerin, avustaja ja hallinnollinen avustaja ovat määrättäessä velvollisia virassaan siirtymään toiseen tehtävään ja toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa.

Muu yleisvirassa oleva virkamies (*yleisvirkamies*) on määrättäessä velvollinen virassaan siirtymään edustustosta ulkoasiainministeriöön ja ulkoasiainministeriössä tehtävästä toiseen.

Muissa kuin 1 ja 2 momentissa tarkoite-

tuissa tapauksissa yleisvirkamies voidaan virassaan määrätä tehtävään ja siirtää toiseen virkapaikkaan ulkoasiainhallinnon organisaatiossa, jos virkamies tähän suostuu.

18 §

Eritysvirkamiehen tehtävään määrääminen ja siirtäminen toiseen virkapaikkaan

Eritysvirassa oleva virkamies (*erityisvirkamies*) voidaan virassaan määrätä tehtävään ja siirtää määrääjäksi ulkoasiainministeriöstä edustustoon, jos virkamies tähän suostuu. Määräaikaa voidaan virkamiehen suostumuksella jatkaa.

Eritysvirkamies voidaan siirtää edustustosta ulkoasiainministeriöön 1 momentissa tarkoitettua määrääjasta riippumatta, jos virkamies tähän suostuu tai jos tähän on painavia syitä.

Edustustosta ulkoasiainministeriöön 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa siirtyvä erityisvirkamies on määrättäessä velvollinen siirtymään virkaansa vastaavaan tehtävään.

Tätä pykälää ei sovelleta ulkoasiainministeriön valtiosihteerin eikä alivaltiosihteerin.

19 §

Tehtävään määrävä viranomainen

Tasavallan presidentti määrää ulkoasiainhallinnon tarkastajan, edustuston päällikön ja kiertävän suurlähettilään tehtävään.

Muihin ulkoasiainhallinnon tehtäviin määrää valtioneuvosto tai ulkoasiainministeriö sen mukaan kuin asetuksella säädetään.

Muu viranomainen ei voi määrätä 1 momentissa tarkoitettua virkamiestä toiseen tehtävään ennen kuin tasavallan presidentti on määrännyt tehtävän päättymään.

20 §

Väliaikainen tehtävään määrääminen

Sijaisuuden tai avoinna olevan tehtävän hoidon väliaikaiseksi järjestämiseksi tai muusta erityisestä syystä ulkoasiainhallinnon virkamies voidaan määrätä tehtävään väliaikaisesti määrääjäksi tai muutoin rajoitetuksi ajaksi, enintään yhdeksi vuodeksi. Väliaikaisesti ei kuitenkaan voida määrätä edustuston päällikön tehtävään.

Väliaikaisesta tehtävään määräämisestä päättää ulkoasiainministeriö. Tehtävään voidaan erityisestä syystä väliaikaisesti määrätä virkamies, joka ei täytä tehtävään vaadittavia kelpoisuusehtoja.

Virkamies voidaan määrätä tehtävään väliaikaisesti tai määrätä toiseen tehtävään kesken 1 momentissa tarkoitetun määräajan 17 ja 18 §:ssä säädetyn rajoituksen.

21 §

Tehtävän ja valtuuksien päättyminen

Virkamiehellä tehtävään määräämisen johdosta oleva tehtävä ja 8—10 §:ssä tarkoitetut valtuudet päättyvät

1) toiseen tehtävään määräämisen perusteella;

2) määräajan päättyessä, jos tehtävä on määräaikainen; tai

3) päätöksellä, jonka tekee tehtävään määräävä tai valtuutuksesta päättävä viranomainen.

Tehtävään määrätään määräaikaisesti 18 §:n 1 momentissa ja 20 §:n 1 momentissa edellytetyissä tapauksissa.

Määräaikaisen tehtävän päätyttyä virkamies palaa aikaisempaan tehtäväänsä, jollei häntä määrätä toiseen tehtävään.

22 §

Virkapaikan määrääminen

Ulkoasiainhallinnon virkamiehen virkapaikasta päätetään virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevassa päätöksessä tai määrätään erillisellä päätöksellä. Edellä 10 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa virkamiehen virkapaikka määräytyy ensiksi määrätyn tehtävän mukaisesti, jollei tasavallan presidentti toisin päättä.

Erillisen päätöksen virkapaikasta tekee ulkoasiainministeriö. Tasavallan presidentin määräämässä tehtävässä olevan virkamiehen osalta virkapaikasta ei kuitenkaan voida päättää ennen kuin tasavallan presidentti on määrännyt tehtävän päättymään. Muutoin virkapaikasta voidaan päättää 7 §:n 2 momentissa sekä 17 ja 18 §:ssä säädetyn rajoituksen.

Jos virkapaikasta ei ole päätetty 1 ja 2 momentin mukaisesti, virkapaikkana on ulkoasiainministeriö.

23 §

Päätös agrementin pyytämisestä

Tasavallan presidentti päättää agrementin pyytämisestä vastaanottajavaltiolta virkamiehelle, joka aiotaan määrätä diplomaattisen edustuston päälliköksi, sivuakkreditoida tai valtuuttaa toimimaan kiertävänä suurlähettiläänä.

24 §

Oikeuspaikka

Tasavallan presidentin tai valtioneuvoston nimittämää ulkoasiainhallinnon virkamiestä syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa.

Ulkomaanedustuksessa palveleva ulkoasiainhallinnon virkamies vastaa häntä henkilökohtaisesti koskevassa riita-asiassa ja myös rikosasiassa, jos rikos on tehty ulkomailla eikä asia lain mukaan kuulu ylemmän tuomioistuimen käsiteltäväksi, Helsingin kärjäoikeudessa.

4 luku

Erityiset säännökset

25 §

Sotilasasiamiehet ja muut puolustusvoimien palvelussuhteessa olevat henkilöt edustustossa

Edustustossa voi toimia puolustusvoimien virkamiehiä sotilas-, laivasto- ja ilmaisuusasiamiesten sekä sotilasedustajan tehtävissä ja näitä avustavaa puolustusvoimien palvelussuhteessa olevaa henkilökuntaa.

Puolustushallinnon toimialaan kuuluvissa tehtävissä 1 momentissa tarkoitetut henkilöt toimivat sanotun hallinnonalan viranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa. Muutoin tässä tarkoitetut henkilöt toimivat edustuston päällikön alaisena sekä ulkoasiainministeriön ohjauksessa ja valvonnassa tämän lain 2 §:n 2 momentin ja 3 §:n mukaisesti.

Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilöiden nimittämisestä ja tehtävään määräämisestä, sotilaallisen käskyvallan alaisuudesta sekä ohjauksesta ja valvonnasta puolustushallinnon toimialalla säädetään erikseen.

26 §

Teknologian kehittämiskeskuksen palvelusuhteessa olevat henkilöt edustustossa

Edustuston henkilökunnan jäsenenä voi ulkoasiainministeriön suostumuksella toimia teknologian kehittämiskeskuksen palvelusuhteessa olevia virkamiehiä ja muita henkilöitä tehtävissä, jotka liittyvät ulkomaanedustuksen toimintaan, siten kuin siitä säädetään teknologian kehittämiskeskuksesta annetussa laissa (429/1993) tai sen nojalla annetulla asetuksella.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut henkilöt toimivat yhteistyössä edustuston kanssa ja ovat edustuston päällikön alaisia edustuston sisäistä hallintoa ja järjestystä koskevissa asioissa.

Ulkoasiainministeriö voi poistaa 1 momentissa tarkoitetun henkilön edustuston henkilökunnan jäsenyydestä, jos siihen on painavia syitä.

27 §

Edustuston henkilökunnan jäsenyys eräissä tapauksissa

Edustuston henkilökunnan jäsenenä voi toimia yksityisoikeudellisen yhteisön palveluksessa oleva henkilö, jos tähän on erityisiä syitä ja henkilön tehtävät liittyvät ulkomaanedustuksen toimintaan.

Tässä tarkoitettu henkilö on velvollinen toimimaan yhteistyössä edustuston kanssa ja noudattamaan edustuston sisäistä hallintoa ja järjestystä koskevia määräyksiä ja ohjeita.

Ulkoasiainministeriö päättää 1 momentissa tarkoitetun henkilön hyväksymisestä edustuston henkilökunnan jäseneksi määräajaksi. Ulkoasiainministeriö voi kuitenkin perustelusta syystä poistaa henkilön edustuston henkilökunnan jäsenyydestä ennen määräajan päättymistä.

Asetuksella voidaan antaa 1—3 momenttia tarkentavia säännöksiä.

28 §

Arvonimet ja virka-arvot

Tasavallan presidentti voi myöntää ulkoasiainhallinnon virkamiehelle arvonimen vastaavan viran tai tehtävän sitä seuraamatta käytettäväksi sinä aikana, jonka virkamies

on ulkoasiainhallinnon palveluksessa.

Ulkoasiainhallinnossa muutoin kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa käytettävistä arvonimistä ja virka-arvoista säädetään asetuksella.

29 §

Tasavallan presidentin päätöksenteko ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta

Tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta 8—10 §:n mukaisesta valtuutuksesta ja 28 §:n 1 momentissa tarkoitetun arvonimen myöntämisestä.

30 §

Muutoksenhaku

Valittamalla ei saa hakea muutosta päätöseen tehtävään määräämisestä eikä tehtävän päättymisestä, jos päätös on tehty virkamiehen suostumuksella eikä virkapaikka päätöksen johdosta muutu. Valittamalla ei myöskään saa hakea muutosta päätökseen, joka koskee edustuston henkilökunnan jäsenyyttä tai virka-arvoa.

Muutoksen hakemisesta tässä laissa tarkoitettuun päätökseen muissa kuin 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa säädetään hallintolainkäyttölaissa (586/1996).

Virkapaikkaa, tehtävään määräämistä tai tehtävän päättymistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vaille olevana.

31 §

Tarkemmat säännökset

Asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta.

5 luku

Voimaantulosäännökset

32 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta .
Tällä lailla kumotaan:

- 1) ulkoasiainhallinnosta 23 päivänä joulukuuta 1987 annettu laki (1164/1987); sekä
- 2) 22 päivänä huhtikuuta 1999 annettun

konsulipalvelulain (498/1999) 3 §.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

33 §

Siirtymäsäännös

Virkamies, jonka virkapaikka lain voimaan tullessa on kunniakonsulaatti, voi tämän lain 7 §:n 2 momentin estämättä toimia kunniakonsulaatissa 31 päivään joulukuuta 2001, jollei toisin säädetä tai tämän lain nojalla toisin päätetä.

Virkamieheen, jolla tämän lain voimaan

tullessa on aikaisemman lain nojalla suppeampi siirtymisvelvollisuus kuin hänellä olisi tämän lain mukaan, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita siirtymisvelvollisuutta koskevia säännöksiä niin kauan kuin hän pysyy siinä virassa, jossa hän on tämän lain voimaan tullessa.

Edustuston henkilökunnan jäsenenä tämän lain voimaantullessa oleva henkilö, joka ei ole ulkoasiainhallinnon palveluksessa ja jota tämän lain nojalla ei voitaisi ottaa edustuston henkilökunnan jäseneksi, voidaan pitää jäsenenä 31 päivään joulukuuta 2001, jollei toisin säädetä tai tämän lain nojalla toisin päätetä.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ulkoasiainministeri *Tarja Halonen*

Luonnos 25.10.1999

Ulkoasiainhallintoasetus

Ulkoasiainministerin esittelystä säädetään päivänä kuuta annetun ulkoasiainhallintolain (/) nojalla:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Ulkoasiainhallinnon toiminta-ajatus

Ulkoasiainhallinto

1) valmistelee ja toteuttaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa;

2) edistää Suomen kansallisia etuja ulkomailla, mukaan lukien kauppapoliittiset ja kaupallis-taloudelliset edut;

3) valvoo suomalaisten etuja ja oikeuksia ulkomailla;

4) edistää kansainvälisen yhteistyön keinoin kansanvaltaa ja ihmisoikeuksien kunnioitusta; ja

5) tukee ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestävä kehitystä.

2 luku

Ulkoasiainhallinnon virkoja koskevat säännökset

2 §

Ulkoasiainhallinnon virkaan nimittävä viranomais

Tasavallan presidentin nimitysvallasta ulkoasiainhallinnon virkoihin nimittämisessä säädetään perustuslaissa (731/1999) ja ulkoasiainhallintolaissa (/).

Valtioneuvosto nimittää virkaan ulkoasiainneuvoksen ja palkkaukseltaan vastaavan

kehitysyhteistyöneuvoksen, kiinteistöjohtajan, talousjohtajan ja tietohallintojohtajan.

Muut ulkoasiainhallinnon virkamiehet nimittää virkaan ulkoasiainministeriö.

3 §

Virkojen hakumenettely

Ulkoasiainhallinnon yleisvirat ja erityisvirastoista turvallisuuspäällikön sekä muut turvallisuustehtäviä hoitavien henkilöiden virat täytetään niitä haettavaksi julistamatta.

4 §

Ulkoasiainhallinnon virkojen kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena ulkoasiainhallinnon virkoihin on valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetyn Suomen kansalaisuuden ja kielitaidosta 5 §:ssä säädetyn lisäksi:

1) valtiosihteerillä, alivaltiosihteerillä, ulkoasiainneuvoksella, lähetystöneuvoksella ja ulkoasiainsihteerillä, että hänet on todettu päteväksi näihin virkoihin siten kuin 8 §:ssä säädetään tai että hän on saavuttanut niihin kelpoisuuden aikaisemmin voimassa olleiden perusteiden nojalla, valtiosihteerillä ja alivaltiosihteerillä lisäksi perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus;

2) avustajalla ylempi korkeakoulututkinto tai valinta- ja koulutuslautakunnan asettamien vaatimusten mukainen kokemus ulkoasiainhallinnon yleisvirassa.

3) hallinnollisella ulkoasiainsihteerillä ja

hallinnollisella avustajalla virkaan soveltuva korkeakoulututkinto tai opistotason tutkinto taikka sellainen, erityisesti ulkoasiainhallinnon tehtävissä saavutettu kyky ja taito, jota viran menestyksellinen hoitaminen edellyttää, tai ulkoasiainhallintokurssin tai kansainvälisten asiain valmennuskurssin hyväksyttävä suorittaminen;

4) lehdistöneuvoksella ja lehdistösihteerillä virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tai muuten hyvät edellytykset viran hoitamiseen;

5) kehitysyhteistyöneuvoksella ja kehitysyhteistyösihteerillä virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto;

6) talousjohtajalla, kiinteistöjohtajalla ja tietohallintojohtajalla virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys viran tehtäväalaa ja käytännössä osoitettu johtamistaito;

7) lainsäädäntöneuvoksella ja lainsäädäntösihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto;

8) erityisasiantuntijalla virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tai muuten hyvät edellytykset viran hoitamiseen;

9) puolustusasiainneuvoksella ja puolustuspoliittikan erityisasiantuntijalla virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto;

10) sotilasedustajalla ja apulaissotilasedustajalla yleisesikuntaupseerin tutkinto;

11) sotilasasiainneuvoksella upseerin tai opistoupseerin tutkinto;

12) pääsihteerillä, atk-päälliköllä, laskentapäälliköllä, turvallisuuspäälliköllä, viestityspäälliköllä, koulutuspäälliköllä, erikoistutkijalla, ylitarkastajalla, taloussihteerillä, ylikielenkääntäjällä, ylitarkastajalla, koulutussihteerillä ja tutkijalla virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, arkistotehtävissä toimivalla tutkijalla lisäksi arkistoalan tutkinto ja kirjastonhoitajalla ylempi korkeakoulututkinto, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu vaadittavat kirjasto- ja tietopalvelualan opinnot;

13) tutkimussihteerillä, tarkastajalla, kamreerilla ja revisorilla virkaan soveltuva korkeakoulututkinto, arkistonhoitajalla virkaan soveltuva korkeakoulututkinto ja arkistoalan tutkinto sekä informatiikalla virkaan soveltuva korkeakoulututkinto tai tietopalvelu- ja tietoresurssien hallinnan koulutus;

14) kielenkääntäjällä virkaan soveltuva korkeakoulututkinto tai muu soveltuva tutkinto;

Edellä 4—13 kohdassa tarkoitetuilta virka-

miehiltä vaaditaan lisäksi perehtyneisyys virkaan kuuluviin tehtäviin.

5 §

Kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset

Edellä 4 §:n 1 momentin 1—12 kohdassa tarkoitetuilta virkamiehiltä vaaditaan suomen kielen täydellinen taito sekä ruotsin kielen hyvä tai tyydyttävä suullinen ja kirjallinen taito. Pohjoismaisen yhteistyön sihteeristön ylitarkastajalta vaaditaan kuitenkin täydellinen ruotsin kielen taito.

Vieraiden kielten taitona vaaditaan 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuilta virkamiehiltä hyvä taito suullisesti ja kirjallisesti käyttää englannin kieltä ja yhtä seuraavista kielistä: espanja, ranska, saksa tai venäjä.

Vieraiden kielten taitona vaaditaan 4 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuilta virkamiehiltä hyvä taito suullisesti ja kirjallisesti käyttää englannin, espanjan, ranskan, saksan tai venäjän kieltä, sekä lisäksi tyydyttävä taito käyttää yhtä muuta mainituista kielistä.

Vieraiden kielten taitona vaaditaan 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuilta virkamiehiltä hyvä taito suullisesti ja kirjallisesti käyttää englannin, espanjan, ranskan, saksan tai venäjän kieltä.

6 §

Valinta- ja koulutuslautakunta

Ulkoasiainministeriön yhteydessä toimiva valinta- ja koulutuslautakunta hoitaa tässä asetuksessa säädetty tehtävät sekä tekee esityksiä ja antaa lausuntoja periaatteellisesti tärkeistä ja laajakantoisista ulkoasiainhallinnon koulutuskysymyksistä.

Lautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kymmenen muuta jäsentä.

Puheenjohtajana on ulkoasiainministeriön määräämä alivaltiosihteerin ja varapuheenjohtajana ministeriön hallinnollisen osaston päällikkö. Muut jäsenet nimittää ulkoasiainministeriö kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Näistä kahdeksan on oltava ulkoasiainhallinnon, muihin yleisiin tehtäviin, elinkeinoelämään tai koulutuskysymyksiin perehtyneitä henkilöitä ja kahden ulkoasiainhallinnon henkilöstön edustajia. Jos lautakunnan jäsenelle myönnetään ero kesken toimikauden, ministeriö määrää hänen tilalleen uuden jäsenen jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

7 §

Valinta- ja koulutuslautakunnan toiminta

Valinta- ja koulutuslautakunta kokoontuu puheenjohtajan kutsusta. Lautakunta on päätösvaltainen, kun saapuvilla on puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan lisäksi vähintään kuusi muuta jäsentä.

Lautakunnan sihteerinä toimii ulkoasiainministeriön määräämä virkamies.

Lautakunnasta on muutoin voimassa, mitä komiteoista on säädetty.

8 §

Avustajan päteväksi toteaminen

Valinta- ja koulutuslautakunta toteaa määrääkseen avustajan virkasuhteeseen nimetyn virkamiehen päteväksi 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin virkoihin hänen suoritettuaan hyväksyttävästi ulkoasiainministeriön järjestämän peruskoulutuksen ja sen jälkeisen harjoittelun ministeriössä ja ulkomaanedustuksessa.

Päteväksi toteaminen edellyttää lisäksi asianomaisissa viroissa vaadittujen kielitaitoa koskevien kelpoisuusvaatimusten täyttämistä.

Peruskoulutuksen jälkeisen harjoittelun pituus on vähintään puolitoista vuotta. Jos määrääkseen avustajan virkasuhteeseen nimitetty henkilö on aikaisemmin palvellut ulkoasiainhallinnossa, voi ministeriö päättää, että harjoittelu aika on lyhyempi, kuitenkin vähintään vuoden pituinen.

3 luku

Edustustojen hallinto

9 §

Edustuston johtaminen

Edustustoa johtaa edustuston päällikkö. Suurlähetystä tai lähetystä johtamaan voidaan kuitenkin määrätä johtava virkamies, jos edustustolle ei ole määrätty päällikköä tai edustuston päällikkö on akkreditoitu toisesta valtiosta.

Edustuston päällikön tai johtavan virkamiehen tehtävän ollessa avoinna edustustoa johtaa ulkoasiainministeriön päätöksen mukaan väliaikaisesti tehtävään määrätty johta-

va virkamies tai juoksevien asioiden hoitajaksi määrätty virkamies.

Edustuston päällikön tai johtavan virkamiehen ollessa estynyt, sijaisena toimii edustuston työjärjestyksessä tai edustuston erillisellä päätöksellä määrätty virkamies.

10 §

Edustuston ratkaisuvalta

Edustusto ratkaisee toimivaltaansa lain tai asetuksen nojalla kuuluvat asiat. Edustuston ratkaisuvaltaan kuuluvat myös edustuston sisäistä hallintoa koskevat asiat, ellei toisin ole säädetty.

11 §

Edustuston sisäinen hallinto ja työjärjestys

Edustustolla on työjärjestys, jossa määrätään edustuston organisaatiosta, asioiden valmistelusta ja ratkaisemisesta sekä muusta sisäisestä hallinnosta.

Työjärjestyksen vahvistaminen kuuluu edustuston päällikön ratkaisuvaltaan, lähetetyn virkamiehen johtaman konsulaatin, varakonsulaatin ja konsulitoimipaikan osalta kuitenkin samassa asemamaassa olevan suurlähetystön tai lähetystön päällikön ratkaisuvaltaan.

12 §

Virkamiesten ratkaisuvalta edustustossa

Edustustossa asiat ratkaisee edustuston päällikkö, ellei toisin ole säädetty tai edustuston työjärjestyksessä määrätty.

Suurlähetystön ja lähetystön johtava virkamies käyttää edustuston päällikön ratkaisuvaltaa, ellei sivuakkreditoitu edustuston päällikkö yksittäisessä tapauksessa pidätä ratkaisuvaltaa itselleen.

13 §

Virkamatkat

Ulkoasiainministeriö voi erityisestä syystä määrätä virkamatkalle ulkosasiainhallinnon virkamiehen, jonka virkapaikkana on edustusto. Muutoin päätös virkamatkasta kuuluu edustuston ratkaisuvaltaan.

14 §

Edustustojen yhteistyö ja hallinnolliset suhteet

Samassa asemamaassa oleva suurlähetystö tai lähetystö ja konsulaatit toimivat yhteistyössä siten, että suurlähetystö tai lähetystö yhteensovittaa edustustojen toimintaa.

Lähetetyn virkamiehen johtamat konsulaatit, varakonsulaatit ja konsulitoimipaikat toimivat sisäisessä hallinnossaan asemamaassa olevan suurlähetystön tai lähetystön alaisena siten, että ratkaisuvallan jaosta määrätään konsulaatin työjärjestyksessä.

15 §

Edustuston aukioloaika

Edustuston aukioloajat tulee sovittaa paikallisten olosuhteiden ja tarpeiden mukaisiksi, ottaen huomioon paikalliset juhlapäivät sekä virastojen ja liikkeiden aukiolokäytäntö.

Mainituilla perusteilla edustusto voi poiketa valtion virastojen aukiolosta annetun asetuksen (332/1994) mukaisesta aukioloajasta määräämällä aukioloajoistaan edustuston työjärjestyksessä.

16 §

Edustuston taloushallinto puolustusvoimien ja Teknologian kehittämiskeskuksen toimialoilla

Edustustossa ulkoasiainhallintolain (/) 25 ja 26 §:n nojalla toimivat puolustusvoimien ja Teknologian kehittämiskeskuksen virkamiehet muodostavat edustustossa taloushallinnollisesti erilliset asianomaisiin viranomaisiin kuuluvat yksiköt.

Edellä 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ulkoasiainministeriön ja asianomaisten viranomaisten tulee yhteistoiminnassa valmistella valtion talousarvion valmistelua koskevia ja muita edustuston taloushallintoon liittyviä asioita.

17 §

Edustuston väliaikainen sulkeminen

Erityisestä syystä edustusto voidaan väliaikaisesti sulkea. Ulkoasiainministeriö päät-

tää edustuston väliaikaisesta sulkemisesta ja uudelleen avaamisesta.

Lisäksi pysyvä edustusto tai erityisedustusto voivat päättää, että edustusto suljetaan enintään neljäksi viikoksi aikana, jolloin asianomaisen järjestön tai yhteistyöelimen toiminta on lomakauden tai muun syyn vuoksi keskeytynyt.

Edustuston sulkeminen tarkoittaa, että edustusto ei ole avoinna yleisölle ja edustuston tavanomainen toiminta on keskeytetty. Edustustossa toimivien virkamiesten siirtämisestä tai lähettämisestä virkamatkalle 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa päätetään erikseen asianomaisten säännösten mukaisesti.

18 §

Edustuston sisäistä hallintoa koskevat poikkeusjärjestelyt

Ulkoasiainministeriö voi päättää, että edustuston sisäiseen hallintoon kuuluvat asiat siirretään ulkoasiainministeriön tai toisen edustuston ratkaistavaksi, kun edustusto on väliaikaisesti suljettuna tai kun edustustossa toimii vain yksi lähetetty virkamies.

4 luku

Edustustojen henkilökuntaa koskevat säännökset

19 §

Edustuston henkilökunta

Edustuston tehtävissä toimii virkamiehiä ulkoasiainhallinnon yhteisissä viroissa sekä ulkoasiainministeriöön työsuhteessa olevaa lähetettyä henkilökuntaa.

Edustuston henkilökuntaan kuuluvat myös ulkoasiainhallintolain (/) 25—27 §:ssä tarkoitettut henkilöt.

Lisäksi edustusto voi ottaa työsuhtesuh- teista henkilökuntaa ja harjoittelijoita.

20 §

Edustuston tehtäviin määrääminen

Edustuston päällikön tehtävään määräämisestä säädetään perustuslaissa (731/1999).

Ulkoasiainhallinnon virkamiesten määrää-

misestä edustustojen muihin tehtäviin päättää ulkoasiainministeriö.

21 §

Edustuston päälliköiden ja johtavien virkamiesten tehtävien kelpoisuusvaatimukset

Suurlähetystön, pysyvän edustuston, erityisedustuston ja pääkonsulaatin päälliköksi määrätään ulkoasiainneuvos. Päälliköksi voidaan määrätä myös virka-asemaltaan ulkoasiainneuvokseen rinnastettavissa oleva kehitysyhteistyöneuvos, jos edustuston toiminnan painopiste on kehitysyhteistyöasioissa.

Lähetystön päälliköksi sekä suurlähetystön ja lähetystön johtavaksi virkamieheksi määrätään ulkoasiainneuvos, lähetystöneuvos tai kehitysyhteistyöneuvos.

Konsulaatin ja varakonsulaatin päälliköksi määrätään lähetystöneuvos, ulkoasiainsihteri, hallinnollinen ulkoasiainsihteri tai hallinnollinen avustaja.

Lisäksi kelpoisuusvaatimuksena on suurlähetystön, pysyvän edustuston ja erityisedustuston päällikön tehtävässä perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus, sekä pääkonsulaatin ja lähetystön päällikön tehtävässä perehtyneisyys tehtäväalaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito.

22 §

Edustuston päällikön ja johtavan virkamiehen tehtävät

Edustuston päällikkö johtaa edustuston toimintaa ja vastaa siitä, että edustuston tehtävät hoidetaan tuloksellisesti ja taloudellisesti.

Johtavalla virkamiehellä on soveltuvin osin samat tehtävät kuin edustuston päälliköllä.

23 §

Virka-arvot edustustoissa

Virka-arvolla tarkoitetaan virkamiehen arvoa ja asemaa osoittavaa nimikettä, jota käytetään ulkomaanedustuksessa.

Edustustojen päälliköillä ja johtavilla virkamiehillä on seuraavat virka-arvot:

1) suurlähetystön, pysyvän edustuston tai

erityisedustuston päällikkönä toimivalla ulkoasiainneuvoksella tai kehitysyhteistyöneuvoksella täysivaltaisen erikoissuurlähettilään virka-arvo;

2) lähetystön päällikkönä toimivalla ulkoasiainneuvoksella, lähetystöneuvoksella tai kehitysyhteistyöneuvoksella tehtävään määräämistä koskevan päätöksen mukaan erikoislähettilään ja täysivaltaisen ministerin tai asiansihteerin virka-arvo;

3) konsulaatin päälliköllä edustuston laadun mukaan pääkonsulin, konsulin tai varakonsulin virka-arvo; ja

4) suurlähetystön tai lähetystön johtavalla virkamiehellä väliaikaisen asiansihteerin virka-arvo, jos hän kuuluu edustuston diplomaattiseen henkilökuntaan.

Muissa kuin 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ulkoasiainministeriö voi antaa yleisiä määräyksiä ulkomaanedustuksessa käytettävistä virka-arvoista ja päättää virka-arvosta yksittäisessä tapauksessa.

5 luku

Kunniakonsulaatit

24 §

Suomen kunniakonsulaatit

Suomella on ulkoasiainhallintolain (/) 7 §:ssä tarkoitettuja kunniakonsulaatteja niissä paikoissa, joihin ulkoasiainministeriö on nimittänyt kunniakonsulaatin päällikkönä toimivan henkilön tai konsuliasiamiehen.

25 §

Kunniakonsulin nimittäminen

Ulkomaanedustuksen päällikkönä toimivaksi kunniapääkonsuliksi, kunniakonsuliksi tai kunniavarakonsuliksi, tai konsulitoimipaikkaa johtavaksi konsuliasiamieheksi tehtävään soveltuvan henkilön, joka on antanut nimitykseen suostumuksensa.

Ministeriö voi nimittää kunniakonsulaattiin päällikön lisäksi muitakin kunniakonsuleita ja kunniavarakonsuleita.

Nimitys voidaan tehdä toistaiseksi tai määräajaksi.

26 §

Kunniakonsulin tehtävän päättyminen

Määräaikaisesti nimitetyn kunniakonsulin tehtävä päättyy määräajan päättyessä, ellei määräaikaa jatketa.

Kunniakonsulin tehtävä päättyy myös, kun ulkoasiainministeriö myöntää pyynnöstä eron kunniakonsulille tai muutoin vapauttaa kunniakonsulin tehtävästään.

Kunniakonsuli katsotaan eronneeksi tehtävästään sen kalenterivuoden päättyessä, jonka aikana hän täyttää 70 vuotta, ellei ministeriö erityisestä syystä oikeuta häntä jatamaan tehtävässään enintään kahden vuoden määräajan kerrallaan.

27 §

Kunniakonsulin tehtävän luonne

Kunniakonsulit eivät ole virka- tai työsuhteessa ulkoasiainhallintoon eikä heille makseta tehtävästään palkkiota.

28 §

Kunniakonsulaatille myönnettävä avustus

Ulkoasiainministeriö voi erityisestä syystä myöntää avustusta kunniakonsulaatin toimistosta ja henkilöstöstä aiheutuvia sekä muita tarpeellisia kuluja varten.

Avustus voidaan antaa kunniakonsulaatille myös osoittamalla kunniakonsulaatin käyttöön toimitila tai kunniakonsulaatin palvelukseen edustustoon työsuhteessa oleva henkilö, jos asemamaa tämän sallii.

29 §

Kunniakonsulaatin suhde asemamaassa toimiviin edustustoihin ja ministeriöön

Suurlähetystöt ja lähetystöt valvovat ja ohjaavat asemamaassa toimivia kunniakonsulaatteja. Lähetetyn virkamiehen johtaman konsulaatin toimialueella sijaitsevat kunniakonsulaatit toimivat kuitenkin ensisijaisesti näiden ohjauksessa ja valvonnassa.

Kunniakonsulaatit toimivat lisäksi ulkoasiainministeriön ohjauksessa ja valvonnassa ulkoasiainhallintolain (/) 2 §:n 2 momentin mukaisesti.

6 luku

Voimaantulosäännökset

30 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta . Ennen asetuksen voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.