



VN/18246/2022
VN/18246/2022-UM-6

8.8.2022

1. Asian tausta

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti ulkoministeriö jatkaa edustustoverkon laajentamista ja vahvistamista. Eduskunta on talousarvioissaan osoittanut varat edustustoverkon laajentamiseen. Tähän tarkoitukseen myönnetty lisäys on 1,9 miljoonaa euroa vuonna 2021 noustun 3,9 miljoonaan euroon vuonna 2022. Samaan tarkoitukseen on vielä myönnetty 1 miljoonan euron lisäys vuoden 2022 talousarviossa. Lisäksi hallitusohjelman mukaisia määräaikaista lisäyksiä on kohdennettu 1,3 miljoonaa euroa vuodelle 2022 ulkoministeriön toimintamenomomentille sekä 3,3 miljoonaa euroa momentille 24.01.74 talonrakennukset. Eduskunnan päätökset mahdollistavat kahden uuden edustuston avaamisen.

Konsulipalveluiden antamiseen sovelletaan yleislakina konsulipalvelulakia (498/1998). Konsulipalvelulain (970/2014) 9 §:n mukaan konsulipalvelulain ja muun lainsäädännön mukaisia konsulipalveluita antavat suurlähetystöt, lähetystöt, pääkonsulaatit, konsulaatit, varakonsulaatit ja konsulitoimipaikat.

Konsulipalvelulain (970/2014) 9 §:n 1 momentti sisältää valtuuttavan säännöksen siitä, että tasavallan presidentin asetuksella voidaan säätää, että jonkin edustuston konsulipalvelut tai osan niistä antaa toinen edustusto kuin se, joka muutoin olisi toimivaltainen palvelun antamaan. Palvelut hätäolaisessa asemassa oleville sekä muut vastaavat konsulipalvelut antaa kuitenkin se edustusto, jota kulloinkin kyseessä olevan tilanteen vakavuus ja kiireellisyys edellyttää. Muilla vastaavilla konsulipalveluilla tarkoitetaan esimerkiksi hätäpassin myöntämistä tai palveluita lapsikaappaustapauksissa. Harkinnan konsulipalvelun antamisesta tekee edustusto näissä tilanteissa tapauskohtaisesti.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksessa esitetään Suomen suurlähetystön perustamista Islamabadiin Pakistaniin. Lisäksi ehdotetaan Suomen pääkonsulaatin perustamista Mumbaihin Intiaan.

Suomen suurlähetystö Islamabadissa sekä Suomen pääkonsulaatti Mumbaiissa aloittaisivat toimintansa 1.9.2022 lukien. Asetuksen 1 §:ään ja 4 §:ään sekä liitteeseen lisättäisiin perustettava suurlähetystö Islamabadiin Pakistaniin sekä pääkonsulaatti Mumbaihin Intiaan.

Suurlähetystön käynnistäminen tapahtuisi rajatulla henkilöstöllä väliaikaisista toimitiloista käsin, jolloin konsulipalvelut annetaan Abu Dhabin suurlähetystössä. Asetuksen liitteeseen lisättäisiin merkintä siitä, että Suomen Abu Dhabin suurlähetystö antaisi Islamabadin suurlähetystön konsulipalvelut. Islamabadin suurlähetystö antaisi siten alkuvaiheessa konsulipalvelulain 9 §:n mukaiset palvelut hädänalaisessa asemassa oleville sekä muut vastaavat konsulipalvelut, joissa tapauksen vakavuus ja kiireellisyys edellyttää konsulipalvelun antamista. Pysyvien toimitilojen valmistuttua edustusto tulee antamaan konsulipalveluja täysimääräisesti. Konsulipalveluiden täysimääräisestä antamisesta säädetään tasavallan presidentin asetuksella erikseen.

Mumbain pääkonsulaatti antaisi vain konsulipalvelulain 9 §:n mukaiset palvelut hädänalaisessa asemassa oleville sekä muut vastaavat konsulipalvelut, joissa tapauksen vakavuus ja kiireellisyys edellyttää konsulipalvelun antamista.

2.1. Suurlähetystön perustaminen Islamabadiin (Pakistan)

Suomen intresseissä on tiivistää suhteitaan Etelä-Aasiaan kaupallistaloudellisen ja poliittisen vuorovaikutuksen syventämiseksi. Pakistan on Etelä-Aasian kehittyvä markkina ja väestöltään maailman viidenneksi suurin valtio. Etelä-Aasian tilanteen ajantasainen seuranta ja siihen vaikuttaminen edellyttää pysyvää läsnäoloa alueella.

Pakistan on ydinasevalta ja merkittävä toimija alueellisessa ja kansainvälisessä politiikassa. Sen suhteet Afganistaniin, Intiaan, Kiinaan ja Venäjään vaikuttavat koko alueelliseen dynamiikkaan. Suomen YK-turvaneuvostoehdokkuuden kannalta on tärkeää olla läsnä alueella, jonka ongelmat ovat edessämme mahdollisella turvaneuvostokaudellamme. Tällaisia ovat esimerkiksi Afganistanin tilanne, Kashmirin konflikti sekä terrori- ja äärijärjestöjen läsnäolo ja toiminta Pakistanissa.

220 miljoonan asukkaan Pakistanin markkinat tarjoavat suomalaisyrityksille mahdollisuuksia esimerkiksi ICT-, energia- ja koulutussektoreilla. Maassa on useita liike-elämän keskuksia, kuten sadan miljoonan asukkaan Punjabin maakunta, 22 miljoonan asukkaan Karachi sekä 12 miljoonan asukkaan Lahore. Maassa on nopeasti kasvava ja vaurastuva keskiluokka. Ainoastaan muutama suomalaisyritys on panostanut Pakistaniin, mutta potentiaalia kasvuun on olemassa.

Alankomaiden edustusto Islamabadissa käsittelee viisumiedustamissopimuksen mukaisesti Suomea koskevat viisumihakemukset Pakistanissa. Viisumeista ja niiden antamisesta säädetään viisumisäännöstössä ja niiden osalta kulloinkin toimivaltainen edustusto määräytyy Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009, jäljempänä viisumisäännöstön mukaisesti.

Kyseessä on suurlähetystön uudelleenavaaminen. Suomi sulki edustustonsa Pakistanissa vuonna 2012 säästösyistä.

2.2. Pääkonsulaatin perustaminen Mumbaihin (Intia)

Intian globaali merkitys kasvaa kaikilla sektoreilla. Intian maantieteellinen sijainti on strateginen, ja sillä on merkittävä tasapainottava asema suurvaltakilpailussa sekä tärkeä rooli EU:n indopasifisessa yhteistyöstrategiassa. Intia on merkittävä kumppani mitä tulee kestäväan kehitykseen ja globaalitason ongelmiin. Intia on maailman suurin demokratia, joka korostaa monenvälisen yhteistyön ja kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän

merkitystä. Intiasta tulee lähivuosina maailman väkirikkain valtio ja vuoteen 2040 mennessä sen arvioidaan olevan maailman kolmanneksi suurin talous.

Suomen ja Intian suhteet ovat hyvät ja ne kattavat sekä poliittisen vuoropuhelun että tiiviit kaupallis-taloudelliset suhteet. Intiassa on läsnä noin 120 suomalaisyritystä. Kaupallistaloudellinen toiminta, mukaan lukien investointien ja Suomen tunnettuuden lisääminen, vaativat pitkäjänteisyyttä, kärsivällisyyttä sekä jalkautumista alueelle. Mantereen kokoisessa ja kulttuurisesti heterogeenisessä maassa on perusteltua, että Suomi on läsnä muuallakin kuin pääkaupunki Delhissä.

Mumbai on Intian finanssi- ja kaupallinen keskus, jossa asuu yli 20 miljoonaa ihmistä. Mumbai sijaitsee Maharashtran osavaltiossa, joka on Intian väestömäärältään toiseksi suurin ja rikkaimpia osavaltioita. Pääkonsulaatin toimialueeseen kuulusivat myös turistien suosima osavaltio Goa sekä Telangana ja Kerala.

Alue tarjoaa suomalaisyrityksille ja muille toimijoille merkittäviä mahdollisuuksia. Myös maakuvan kannalta pääkonsulaatin rooli on tärkeä, sillä Intian maksukykyisin väestönosa ja monet merkittävät politiikan, talouden ja kulttuurin vaikuttajat asuvat alueella.

Mumbain pääkonsulaatin alueella asuu pysyvästi verrattain vähän Suomen kansalaisia. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista, että pääkonsulaatissa ylläpidetään valmiutta antaa kaikkia konsulipalvelulaissa ja muussa lainsäädännössä edustuston tehtäviksi säädettyjä konsulipalveluita kuten esimerkiksi notaaripalveluita ja oleskelulupapalveluita, joiden antamiseen liittyy myös osaamisen ylläpitoon ja resursointiin liittyviä näkökohtia. Suomen suurlähetystö New Delhissä antaa konsulipalvelut.

3. Esityksen pääasialliset vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Sekä Islamabadin suurlähetystön että Mumbain pääkonsulaatin perustamisesta koituvat kustannukset voidaan hoitaa kohdassa 1. esitettyjen ulkoministeriölle myönnettyjen lisärahoitusten puitteissa.

Islamabadin edustuston vuotuisten pysyvien kustannusten arvioidaan olevan noin 1,0 miljoonaa euroa ja kertaluonteisten perustamiskustannusten yhteensä 2,7 miljoonaa euroa. Kustannukset tarkentuvat suunnittelun myötä. Mahdolliset lisäkustannukset katetaan ulkoministeriön määrärahaehyksistä.

Islamabadin suurlähetystön konsulipalvelujen antamisen siirtäminen Suomen Abu Dhabin suurlähetystölle aiheuttaa lisätyötä Suomen Abu Dhabin suurlähetystölle. Vuosittaisen kysynnän määrään vaikuttaa monet tekijät ja vuosittainen toteuma voi myös vaihdella. Tämän vuoksi lisätyön määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Lisätyön aiheuttamat mahdolliset lisähenkilöstötarpeet hoidetaan ulkoasiainhallinnon määrärahaehyksien puitteissa sisäisillä henkilöstösiirroilla eivätkä ne edellytä lisäresursointia. Toimitilojen ja tietojärjestelmien kannalta konsulipalvelujen siirtämisellä Suomen Abu Dhabin suurlähetystöön ei olisi kustannusvaikutuksia.

Mumbain pääkonsulaatin vuotuisten pysyvien kustannusten arvioidaan olevan noin 1,0 miljoonaa euroa ja kertaluonteisten perustamiskustannusten yhteensä noin 1,9 miljoonaa euroa. Kustannukset tarkentuvat suunnittelun myötä. Mahdolliset lisäkustannukset katetaan ulkoministeriön määrärahaehyksistä.

3.2. Vaikutukset konsulipalvelun saajan asemaan

Suomen suurlähetystön perustaminen Islamabadiin, Pakistaniin vaikuttaa Pakistanissa olevan konsulipalvelun saajan asemaan siten, että suomalaiset viranomaispalvelut, kuten esimerkiksi passin hakeminen tai uusiminen tai pakistanilaisen asiakirjan laillistaminen, olisi mahdollista hoitaa Suomen Islamabadin suurlähetystössä sen jälkeen, kun edustusto saa pysyvät toimitilat. Voidaan arvioida, että Suomen suurlähetystön perustaminen Pakistaniin edistää yhdenvertaisuutta muihin Euroopan Unionin maissa asuviin konsulipalvelun saajiin, jotka saavat konsulipalveluita asuinvaltionsa asianomaisessa maassa olevalta Suomen edustustolta. Näin ollen esitys tukee oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa. Vaikutukset olisivat siten positiivisia Pakistanissa asuvan tai matkustavan konsulipalvelun saajan asemaan. Esityksen tosiasialliset vaikutukset toteutuvat kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun edustusto saa pysyvät toimitilat ja konsulipalvelujen antamisesta Suomen Islamabadin suurlähetystössä säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Useassa lausunnossa edellytettiin oleskelulupapalveluiden antamista afganistanilaisille oleskeluluvan hakijoille Suomen Islamabadin suurlähetystössä jo 1.9.2022 lukien. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Ulkomaalaisen maahantuloa ja siinä sovellettavia menettelyjä koskevat keskeiset säännökset sisältyvät ulkomaalaislakiin (301/2004). Sen mukaan oleskelulupahakemuksen ottaa ulkomailla vastaan Suomen edustusto. Lain tasoinen säännös siitä, että edustuston konsulipalvelut tai osan niistä voi antaa toinen edustusto, sisältyy konsulipalvelulain 9 §:ään. Sen sisältämän asetuksenantovaltuuden mukaan konsulipalveluiden antamisen keskittämisestä säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Suomen kansainväliset ihmisoikeusveloitteet asettavat viranomaistoiminnalle velvoitteita, kuten yhdenvertaisuusperiaatteen kunnioittaminen ja lapsen edun ensisijaisuuden huomioiminen palvelupisteen sijaintipaikasta riippumatta. Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjinnän kieltä sisältävät muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990 sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna) 14 artiklaan, sen 12. lisäpöytäkirjan 1 artiklaan ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 2 ja 26 artiklaan. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 10 artiklan mukaan lapsen tai hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi, on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Perheenyhdistämisdirektiivillä (2003/86/EY) pyritään suojaamaan perhe-elämää ja siinä vahvistetaan ne edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen. Perheenyhdistämisdirektiivin 5 artiklan mukaan on jäsenvaltion päätettävissä, tekeekö perheenyhdistämishakemuksen perheenkokoaja vai perheenjäsen/-jäsenet. Siten on jäsenvaltion päätösvallassa, voidaanko hakemus tehdä jäsenvaltiossa (perheenkokoaja) vai ulkomailla jäsenvaltion edustustossa (perheenjäsenet). Direktiivissä ei säädetä tämän tarkemmin, miten jäsenvaltion tulisi kyseinen palvelu järjestää. Direktiivin V luku koskee pakolaisten perheenyhdistämistä, mutta tältäkin osin direktiivissä ei säädetä hakemuksen jättämispaikasta. Ihmissoikeussopimusten yhdenvertaisuusperiaatteesta ja perheenyhdistämisveloitteista ei voi kuitenkaan johtaa sitä, missä Suomen rajojen ulkopuolella sijaitsevista palvelupisteistä maahantuloa koskevia palveluita tulisi antaa.

Suurlähetystön perustamisella ei arvioida olevan merkittäviä perusoikeusvaikutuksia tai ihmisoikeusvaikutuksia.

Suomen pääkonsulaatin perustaminen Mumbaihin antaisi konsulipalvelunsaajille mahdollisuuden saada konsulipalvelulain 9 §:ssä tarkoittamissa tilanteissa konsulipalveluita pääkonsulaatissa. Vaikutukset olisivat siten positiivisia Mumbaissa asuvan tai matkustavan konsulipalvelun saajan asemaan.

4. Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä ulkoministeriössä. Asetuksen johtolause on tarkistettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Asetusehdotus ja siihen liittyvä muistio ovat olleet lausunnolla 16.7.-18.7.2022 välisen ajan verkkopalvelussa www.lausuntopalvelu.fi.

Lausuntoja saatiin yhteensä 11. Lausunnon antoivat valtiovarainministeriö, Lastensuojelun Keskusliitto, Suomi-Seura ry, Maahanmuuttovirasto, Pelastakaa Lapset Ry, Amnesty International Suomen osasto, Digi- ja väestötietovirasti, Suomen matkailualan liitto ry SMAL, sosiaali- ja terveysministeriö, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto sekä Kirkkohallitus. Lausunnoista on laadittu erillinen lausuntoyhteenveto. Lisäksi sisäministeriö ja oikeusministeriö ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa esityksestä.

Suomen suurlähetystön perustamista Islamabadiin, Pakistaniin sekä Suomen pääkonsulaatin perustamista Mumbaihin Intiaan pidettiin yleisesti tärkeänä ja kannatettavana ja se nähtiin lausunnoissa yleisesti tarpeellisena.

Useissa lausunnoissa suhtauduttiin kuitenkin kriittisesti Suomen Islamabadin suurlähetystön konsulipalveluiden antamisen lykkääntymiseen siihen saakka, kunnes edustuston pysyvät toimitilat valmistuvat. Erityisesti lausunnoissa kiinnitettiin huomiota afganistanilaisten perheenyhdistämisoikeuden toteutumiseen ja pidettiin tärkeänä, että afganistanilaisilla tulisi olla mahdollisuus tunnistautumiseen ja perheenyhdistämishakemusten jättämiseen Islamabadin Suomen suurlähetystössä heti sen perustamisesta 1.9.2022 lukien. Muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto katsoi lausunnossaan, että muun muassa perustuslaki, lasten oikeuksien sopimus ja perheenyhdistämisdirektiivi edellyttävät ratkaisuja, joilla mahdollistetaan pakolaistaustaisten henkilöiden asiointi siinä lähetystössä, jossa se on heille tosiasiallisesti mahdollista. Myös useassa muussa lausunnossa viitattiin afganistanilaisten tarpeisiin jättää perheenyhdistämistä koskeva oleskelulupahakemus myös Suomen Islamabadin suurlähetystössä.

Suomen Islamabadin suurlähetystön toiminta alkaa 1.9.2022 väliaikaisissa, hyvin pienissä toimitiloissa. Sinne ei voida asentaa ulkoministeriön tietoverkkoa tai esimerkiksi pysyviä turvajärjestelyjä. Pysyvien tilojen, joihin asennetaan myös tarvittavat turva- ja tietoliikennejärjestelyt, hankinta käynnistyy, mutta vie kokemusten perusteella noin vuoden toiminnan aloituksesta. Myös henkilökunnan rekrytointi etenee vaiheittain ja vie aikaa. Tästä syystä ulkoministeriössä on päädytty pitämään esityksen sisältö ennallaan. Oleskelulupalveluiden antamista afganistanilaisille Suomen Islamabadin suurlähetystössä arvioidaan erikseen siinä vaiheessa, kun edustuston pysyvät toimitilat on saatu valmiiksi ja edustustolla on tosiasiallinen mahdollisuus antaa kaikkia konsulipalveluita täysimääräisesti.

Lisäksi lausunnoissa esitettiin esitysluonnosta laajempaa kritiikkiä perheenyhdistämis- ja oleskelulupahakemusten käsittelyn keskittämisestä edustustoverkossa ja viitattiin myös yleisesti ulkosuomalaisten tarpeisiin saada konsulipalveluita asuinmaassaan, kuten esimerkiksi Uudessa-Seelannissa.

Lausuntopalautteessa esitettiin näkemyksiin koskien konsulipalveluiden antamista Suomen Islamabadin suurlähetystöstä vastattiin täydentämällä myös esityksen perusteluja ja vaikutusarviointia. Esityksen taloudellisia vaikutuksia täsmennettiin valtiovarainministeriön esittämällä tavalla.

5. Voimaantulo

Asetusmuutoksen ehdotetaan tulevan voimaan 1. päivänä syyskuuta 2022.

Lakimies Eveliina Kinnunen (HAL-11)

Lainsäädäntöneuvos Minna-Kaisa Liukko (KPA-01)