



VN/34080/2023
VN/34080/2023-UM-1

30.11.2023

Perustelumuistio: Tasavallan presidentin asetus Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalveluiden järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa annetun tasavallan presidentin asetuksen muuttamisesta

1. Asian tausta

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj on maailman laajin alueellinen turvallisuusjärjestö, jossa ovat mukana kaikki Euroopan, Etelä-Kaukasuksen ja Keski-Aasian valtiot, sekä USA ja Kanada. Järjestön kehitysvaiheita mukaillen Suomella on vuodesta 1973 alkaen ollut järjestössä eri nimillä toimivia edustustoja. Ensimmäisen kerran Etyj-edustusto perustettiin Wieniin vuonna 1986, ja vuonna 1995 se muutettiin pysyväksi edustustoksi. Vuonna 2013 pysyvä edustusto muutettiin Etyj-delegaatioksi ja sulautettiin osaksi Wienin suurlähetystä. Suomi valmistautuu Etyjin puheenjohtajuuteen vuonna 2025, minkä vuoksi Etyj-organisaation asemaa, resursseja ja tehtäviä halutaan vahvistaa.

Suomen Pietarin pääkonsulaatti perustettiin 1923 silloiseen Petrogradiin. Pääkonsulaatti oli lakkautettuna vuosina 1939–1966 ja avattiin uudelleen vuonna 1967. Pääkonsulaatin alaiset toimipisteet perustettiin Petroskoihin vuonna 1990 ja Murmanskiin vuonna 1992. Venäjä aloitti 24. helmikuuta 2022 laajamittaisen hyökkäyssodan Ukrainaan.

Suomi päätti tammikuussa 2023 sulkea tilapäisesti Murmanskin toimipisteen ja huhtikuussa Petroskoin toimipisteen. Toimipisteet suljettiin tilapäisesti, sillä ulkoministeriön arvion mukaan Suomella ei ollut tarvetta ylläpitää niitä toimipisteiden ydintehtävien vähennyttyä merkittävästi. Toimipisteiden tehtäväkenttä oli keskittynyt maahantuloasioihin, kahdenvälisiin yhteyksiin sekä alueellisen ja rajat ylittävän yhteistyön edistämiseen. Viisumihakemusten määrä romahti koronapandemian seurauksena ja viisumikäsittely on aiempaa vähemmän paikkasidonnaista. Lisäksi asiakaspalvelu sekä hakemusten vastaanotto hoidetaan viisumipalvelukeskuksessa (VFS Global). Viisumipäätöksiä tehdään Kouvolassa ulkoministeriön yksikössä. Valtioneuvoston syyskuussa 2022 tekemän ja heinäkuussa 2023 tarkennetun periaatepäätöksen nojalla matkustaminen Venäjältä Suomeen ja muulle EU-alueelle Suomen kautta väheni entisestään. Toukokuussa 2023 Venäjä ilmoitti molempien toimipisteiden pysyvästä sulkemisesta.

Venäjä ilmoitti 6.7.2023 Suomelle päättävänsä Pietarin-pääkonsulaatin toimiluvan 1.10.2023 mennessä. Pietarin-pääkonsulaatin sulkeminen saatettiin päätökseen syyskuun 2023 loppuun mennessä. Pietarin-pääkonsulaatin sulkemisen jälkeen Suomen ainoa diplomaattinen edustusto Venäjän federaatiossa on Moskovan-suurlähetystö.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksessa esitetään asetuksen 2 §:ään lisättäväksi Suomelle pysyvä edustusto Etyjiin 1.1.2024 alkaen.

Lisäksi asetusehdotuksessa esitetään poistettavaksi asetuksen 4 §:stä Suomen pääkonsulaatti Pietarissa (Venäjä) sekä Pietarin-pääkonsulaatin erilliset yksiköt Murmanskissa ja Petroskoissa 1.1.2024 alkaen.

2.1. Suomen pysyvän edustuston perustaminen Etyjiin

Suomi valmistautuu Etyjin puheenjohtajuuteen vuonna 2025. Osana puheenjohtajuuskauden valmisteluja esitetään Wienin suurlähetystön yhteydessä toimivan Etyj-delegaatio palauttamista pysyväksi edustustoksi. Puheenjohtajuuden hoitamiseksi Wienin suurlähetystön Etyj-delegaatiota vahvistetaan merkittävin henkilöstöresurssein. Edustuston asema pysyvänä edustustona vastaisi vertaismaiden tilannetta ja edustuston päällikön asema pysyvänä edustajana vastaisi paremmin tehtävän vaativuutta. Muutos selkiyttäisi myös Wienissä sijaitsevien edustustojen hallinnollista rakennetta sekä esihenkilöiden rooleja alaisiinsa nähden.

2.2. Pietarin-pääkonsulaatin sekä Murmanskin ja Petroskoin erillisyyksiköiden sulkeminen

Venäjä ilmoitti 30. toukokuuta 2023 Suomelle Murmanskin ja Petroskoin toimipisteiden pysyvistä sulkemisesta. Venäjä ilmoitti 6.7.2023 Suomelle vetävänsä Pietarin-pääkonsulaatin toimiluvan pois 1.10.2023 mennessä.

Murmanskin toimipiste suljettiin jo 1. huhtikuuta 2023 alkaen ja Petroskoin toimipiste suljettiin 1. heinäkuuta 2023 alkaen toimipisteiden työn vähenemisen vuoksi. Pietarin-pääkonsulaatti suljettiin 30. syyskuuta 2023. Koska toimipisteet on suljettu jo aiemmin vuonna 2023, pääkonsulaatin ja toimipisteiden poistaminen asetuksesta on teknisluonteinen muutos asetukseen.

3. Esityksen pääasialliset vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Pysyvän edustuston perustamisella Etyjiin ei liity erityisiä näkökohtia tai toiminnallisia vaatimuksia, joilla olisi tavanomaisesta poikkeavia kustannusvaikutuksia. Vuonna 2013 tapahtunut sulautuminen Wienin suurlähetystöön ei ole vuosien kuluessa tuonut merkittäviä määrärahasäästöjä, sillä Etyj-delegaation rakenne ja tehtävät ovat olleet nykyiselläänkin pitkälti normaalin edustuston mukaiset. Hallinnolliset tukipalvelut säilytetään yhteisinä Wienin suurlähetystön ja Etyj-edustuston kanssa. Edustuston uudelleen perustamisen kustannukset ovat arviolta yhteensä 250 000 euroa, josta 100 000 euroa pysyviä kustannuksia ja 150 000 euroa kertaluonteisia kustannuksia. Kustannukset rahoitetaan ministeriön nykyisistä määräraha-kehyksistä.

Nyt asetuksesta poistettavien Pietarin-pääkonsulaatin sekä Petroskoin ja Murmanskin toimipisteiden kustannukset olivat vuonna 2022 yhteensä 4,9 milj. euroa, mukaan lukien lähetetyn henkilöstön palkkausmenot. Edustustojen varsinaisen toiminnan menot olivat 2,5 milj. euroa. Edustustojen sulkeuduttua on niissä toiminut lähetetty henkilöstö sijoitettu ulkoasiainhallinnon muihin tehtäviin. Suomen omistaman Pietarin pääkonsulaattirakennuksen ylläpitokustannusten arvioidaan vuonna 2024 olevan noin 200 000 euroa. Näistä kustannuksista vastaa jatkossa Suomen Moskovan-suurlähetystö. Muut varsinaisen toiminnan menoista säästyneet määrärahat ohjataan edustustoverkon käyttöön kattamaan edustustoverkon nousseita kustannuksia.

3.2. Vaikutukset konsulipalvelun saajan asemaan

Suomen suurlähetystö Wienissä jatkaa konsulipalveluiden tarjoamista toimialueellaan oleville kansalaisille. Siten pysyvän edustuston perustamisella Etyjiin ei ole vaikutuksia konsulipalvelunsaajien asemaan Itävallassa.

Ulkoministeriöön matkustusilmoituksen tehneiden Venäjällä oleskelevien suomalaisten määrä on vähentynyt selvästi viime vuosien aikana. Tällä hetkellä matkustusilmoituksen tehneitä suomalaisia on Venäjällä noin 100. Suomen kansalaisten kansalaispalvelut Venäjällä siirtyivät 1.9.2023 alkaen Moskovan suurlähetystöön. Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisia Suomessa asui vuoden 2022 lopussa 37 813. Suomen kansalainen voi aina käännyä Suomen edustustojen puoleen konsuliasioissa. Venäjä pitää kaksoiskansalaisia omasta näkökulmastaan ainoastaan Venäjän kansalaisina.

4. Asian valmistelu

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

Asetusehdotus ja siihen liittyvä muistio eivät ole olleet lausunnolla.

5. Voimaantulo

Asetusmuutoksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024.

Lakimies Eveliina Kinnunen (HAL-11)