

**Ulkoministeriö**

**PERUSTELUMUISTIO**

**Konsulipalvelut**

**20.3.2024**

**Lainsäädäntöneuvos Minna-Kaisa Liukko**

**VN/4484/2024**

**Tasavallan presidentin asetus Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalveluiden järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa annetun tasavallan presidentin asetuksen liitteen muuttamisesta**

**1. Asian tausta**

Konsulipalveluiden antamiseen sovelletaan yleislakina konsulipalvelulakia (498/1998). Konsulipalvelulaissa säädetään niistä palveluista, joita ulkoministeriö ja edustustot voivat antaa konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 50/1980) 5 artiklan perusteella. Konsulipalvelulain mukaisia palveluja ovat muun muassa palvelut hädänalaisessa asemassa oleville, palvelut kriisitilanteissa, palvelut vapautensa menettäneelle ja syytetyille, palvelut kuolemantapauksessa, palvelut yksityistä henkilöä koskevien tietojen hankkimiseksi ulkomailta, palvelut lapsen palauttamiseksi (kansainväliset lapsikaappaukset) ja notaaripalvelut. Konsulipalvelulain mukaan konsulipalveluja ovat myös muussa lainsäädännössä Suomen edustustoille säädetty viranomaistehtävät kuten esimerkiksi passilain (671/2006) mukainen passin myöntäminen Suomen edustustossa tai ulkomaalaislaissa (301/2004) Suomen edustustojen tehtäviksi säädetty oleskelulupalvelut.

Konsulipalvelulain (970/2014) 9 §:n mukaan konsulipalvelulain ja muun lainsäädännön mukaisia konsulipalveluita antavat suurlähetystöt, lähetystöt, pääkonsulaatit, konsulaatit, varakonsulaatit ja konsulitoimipaikat. Suomen edustustot antavat konsulipalveluja edustuston omissa toimipiirissä ellei tasavallan presidentin asetuksella toisin säädetä. Tasavallan presidentin asetuksella voidaan säätää, että jonkin edustuston konsulipalvelut tai osan niistä antaa toinen edustusto kuin se, joka muutoin olisi toimivaltainen palvelun antamaan. Palvelut hädänalaisessa asemassa oleville sekä muut vastaavat konsulipalvelut antaa kuitenkin se edustusto, jota kulloinkin kyseessä olevan tilanteen vakavuus ja kiireellisyys edellyttää.

Konsulipalvelulain 9 §:n asetuksenantovaltuuden nojalla on annettu 1.9.2015 voimaantullut tasavallan presidentin asetus Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalveluiden järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa (613/2015) (*jäljempänä tasavallan presidentin asetus*).

Tasavallan presidentin asetusta on sen voimaantulon jälkeen muutettu kahdeksan kertaa. Muutokset ovat liittyneet muun muassa uusien suurlähetystöjen ja konsulaattien perustamisiin sekä konsulipalvelujen järjestämiseen Suomen edustustoverkossa konsulipalvelulain 9 §:n nojalla.

Suomen Dohan suurlähetystö perustettiin 10.12.2021 voimaantulleella tasavallan presidentin asetuksen muutoksella (1064/2021). Samassa yhteydessä kyseisessä tasavallan presidentin asetuksessa säädettiin, että Dohan konsulipalvelut annetaan Abu Dhabissa, koska suurlähetystön toimitilat eivät olleet vielä valmistuneet.

Suomen Dohan suurlähetystön toimitilat ovat valmistuneet ja tässä esityksessä esitetään, että Qatarin toimipiiriin kuuluvien konsulipalvelujen (pl oleskelulupalvelut) antaminen siirrettäisiin Suomen Abu Dhabin suurlähetystöstä annettavaksi Suomen Dohan suurlähetystöstä 1.6.2024 lukien. Konsulipalvelujen antamisen siirto edellyttää tasavallan presidentin asetuksen liitteen muuttamista.

Oleskelulupalpalvelut annettaisiin edelleen Suomen Abu Dhabin suurlähetystöstä käsin Qatarin osalta eikä niiden antamista siirrettäisi vielä tässä vaiheessa Suomen Dohan suurlähetystöön.

## **2. Asetuksenantovaltuutus**

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.

## **3. Asian valmistelu**

Asetus on valmisteltu virkatyönä ulkoministeriössä. Asetus on tarkistettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Asetusehdotus ja siihen liittyvä muistio ovat olleet lausunnolla 9.2.-20.3.2024 välisen ajan verkkopalvelussa [www.lausuntopalvelu.fi](http://www.lausuntopalvelu.fi).

## **4. Lausuntopalaute**

Oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö sekä Digi – ja väestötietovirasto sekä Maahanmuuttovirasto ovat ilmoittaneet, ettei niillä ole lausuttavaa esityksestä.

Lausuntopalautteessa myös yksittäiset henkilöt ovat esittäneet huomionsa ehdotetusta muutoksesta. Muutosesitystä on pidetty kannatettavana.

## **5. Nykytila ja sen arviointi**

Vuoden 2024 tietojen mukaan Qatarissa asuu vakituisesti noin 300 suomalaista henkilöä. Qatarissa asuvien suomalaisten määrän kasvu on lisännyt konsulipalvelujen tarvetta Qatarissa. Erityisesti henkilökohtaista asiointia edellyttävien passipalveluiden tarve on lisääntynyt Qatarissa. Lisäksi suorat lentoyhteydet Helsingistä Dohaan lisäävät suomalaisten matkailijoiden määrää. Qatar on suuri kansainvälisen lentoliikenteen keskus sekä uusi lomakohde, mistä syystä myös suomalaisten matkailijoiden määrä on kasvava. Tästä on ollut seurauksena, että myös Qatarissa matkustavien suomalaisten matkailijoiden konsulipalveluiden tarve on lisääntynyt. Suomen ja Qatarin välisen kanssakäymisen lisääntymisen myötä Qatarissa asuvien suomalaisten määrän arvioidaan jatkossa kasvavan entisestään.

Suomen Dohan suurlähetystön toimipiirissä on verrattain paljon suomalaisia ja esimerkiksi passin uusiminen, joka edellyttää henkilökohtaista asiointia, on vaikeaa, koska se on edellyttänyt matkustamista Abu Dhabissa sijaitsevaan Suomen suurlähetystöön. Yhdistyneet arabiemiirikunnat ei hyväksy tilapäisiä matkustusasiakirjoja, minkä vuoksi passin katoamista koskevassa tilanteessa Suomen kansalaisen on tullut matkustaa ensin hätäpassilla Suomeen hakeakseen uutta passia kadonneen passinsa tilalle.

Edustustoilta saadun selvityksen mukaan vuodesta 2022 vuoteen 2023 Suomen Abu Dhabin suurlähetystön antamista konsulipalveluista keskimäärin 15% prosenttia annettiin Qatarista saapuneille konsulipalvelunsaajille. Tällaisia palveluita ovat olleet muun muassa passipalvelut (passin uusiminen), joita on keskimäärin myönnetty noin 20 kappaletta vuosittain sekä konsulipalvelulain mukaisia notaaripalveluja, joita vuosittain Suomen Abu Dhabin suurlähetystö on tehnyt noin 50 kappaletta vuosittain Qatarista saapuneille konsulipalvelunsaajille.

Edellä kerrotun johdosta konsulipalvelujen antaminen Suomen Dohan suurlähetystön toimipiirissä on tarpeen arvioida uudelleen. Valmistelussa on katsottu tarpeelliseksi valmistella konsulipalvelujen antamisen siirto Suomen Abu Dhabin suurlähetystöstä Suomen Dohan suurlähetystöön kahdessa eri vaiheessa.

Ensimmäisessä vaiheessa esitetään siirrettäväksi kaikki muut konsulipalvelut kuin oleskelulupalvelut annettavaksi Suomen Dohan suurlähetystössä. Oleskelulupalvelut annettaisiin edelleen Abu Dhabista käsin. Toisessa vaiheessa on määrä toteuttaa oleskelulupalveluiden antamisen siirto Abu Dhabista Dohaan.

Toisen vaiheen aikataulu on sidoksissa vuonna 2024 toteutettavaan ulkoisen palveluntarjoajan kilpailutukseen. Kilpailutus on käynnistymässä vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä ja siihen sisältyy myös viisumi- ja oleskelulupaulkoistus Dohassa muiden toimipaikkojen ohella. Lisäksi on tehtävä tarvittavat muutokset voimassa oleviin edustamisjärjestelyihin viisumien osalta.

## **6. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Ehdotetaan, että tasavallan presidentin asetuksen liitettä muutetaan seuraavasti:

Esitetään, että Suomen Dohan suurlähetystö aloittaa Qatarin toimipiiriin kuuluvien konsulipalveluiden antamisen (pl. oleskelulupalvelut) 1. kesäkuuta 2024 lukien.

Qatarin toimipiiriin kuuluvat oleskelulupalvelut annetaan edelleen Suomen Abu Dhabin suurlähetystöstä.

## **7. Esityksen vaikutukset**

### *Taloudelliset vaikutukset*

Konsulipalvelun saajan asemaan konsulipalveluiden (pl. oleskelulupa-asiat) antaminen Suomen Dohan suurlähetystöstä vaikuttaa taloudellisesti siten, että konsulipalvelun saajan matkakulut konsulipalvelun saamiseksi pienenevät.

Kokonaisuutena arvioiden esityksen taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä.

### *Vaikutukset viranomaistoimintaan*

Konsulipalveluiden antamisen siirto Abu Dhabin suurlähetystöstä Dohan suurlähetystöön lisäisi jonkin verran Dohan suurlähetystön työmäärää ja vastaavasti se jonkin verran vähentäisi Abu Dhabin suurlähetystön työmäärää. Ottaen huomioon siirrettävien konsulipalveluiden verrattain vähäinen määrä, ei esityksellä kuitenkaan olisi kovinkaan suurta vaikutusta edustustojen työmäärään eikä konsulipalveluiden siirrolla ole resurssivaikutuksia kummassakaan edustustossa.

### *Vaikutukset konsulipalvelunsaajien asemaan*

Esitys vaikuttaa Qatarissa olevan konsulipalvelun saajan asemaan siten, että suomalaiset viranomaispalvelut kuten esimerkiksi passin hakeminen tai uusiminen olisi mahdollista hoitaa Suomen Dohan suurlähetystössä eikä sitä varten tarvitsisi matkustaa Abu Dhabiin. Esitys tukee oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa. Vaikutukset olisivat siten positiivisia Qatarissa asuvan tai matkustavan konsulipalvelun saajan asemaan.

Oleskelulupa-asiat jäisivät sen sijaan edelleen hoidettavaksi Suomen Abu Dhabin suurlähetystössä. Oleskelulupa-asioissa olisi siten edelleen asioitava Suomen Abu Dhabin suurlähetystössä. Tämän johdosta on arvioitu esityksen vaikutuksia konsulipalvelunsaajien yhdenvertaisuuteen, jotta konsulipalvelujen siirtoa koskevat muutosvaikutukset konsulipalvelunsaajien asemaan voidaan hahmottaa osana kokonaisuutta

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto täydentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä. Syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 45/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (mm. PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Lisäksi valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2. Ks. PeVL 52/2016 vp).

Tämän esityksen tavoite on mahdollistaa konsulipalveluiden antaminen Suomen Dohan suurlähetystössä erityisesti Qatarissa asuville suomalaisille. Näitä palveluita ovat erityisesti passipalvelut. Passi matkustusasiakirjana mahdollistaa Suomen kansalaisen oikeuden matkustaa Suomeen. Esityksen tavoite on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä eikä palveluiden rajausta voida myöskään pitää mielivaltaisena tai kohtuuttomana. On myös otettava huomioon, että oleskelulupalvelut on tarkoitus myöhemmin siirtää niin Abu Dhabin suurlähetystöstä Dohan suurlähetystöön. Esitys ei johda perustuslain 6 § 2 momentissa kiellettyyn syrjintään henkilöperusteella eikä ylitä lainsäätäjän harkintavaltaa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävänä. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävänä.

Konsulipalveluiden antaminen Dohan suurlähetystössä helpottaisi merkittävästi Qatarissa asuvien suomalaisten konsulipalveluiden saamista. Esityksellä ei kuitenkaan rvioida olevan merkittäviä perusoikeusvaikutuksia tai ihmisoikeusvaikutuksia.

#### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Konsulipalveluiden antamisen siirtämisellä Suomen Dohan suurlähetystöön parannettaisiin Qatarissa asuvien suomalaisten mahdollisuuksia saada konsulipalveluita Qatarissa. Ottaen huomioon palveluiden kokonaismäärä esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset ovat vähäiset.