

ULKOMINISTERIÖ

Lainsäädäntöneuvos

Minna-Kaisa Liukko

PERUSTELUMUISTIO

17.8.2021

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).

Konsulipalvelulain (970/2014) 9 §:n mukaan konsulipalvelulain ja muun lainsäädännön mukaisia konsulipalveluita antavat suurlähetystöt, lähetystöt, pääkonsulaatit, konsulaatit, varakonsulaatit ja konsulitoimipaikat. 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 asetuksella säädettiin konsulipalveluiden antamisesta edustustoissa seuraavasti: Haagin suurlähetystöstä konsulipalveluiden antaminen siirrettiin Brysselin suurlähetystöön, Irakin, Libanonin ja Syyrian osalta konsulipalvelut keskitettiin Ankaran suurlähetystöön, afganistanilaisten oleskelulupa-asioiden hoitaminen siirrettiin New Delhin suurlähetystöön ja Vatikaanin konsulipalveluiden antaminen siirrettiin Rooman suurlähetystöön.

Ulkoministeriö on seurannut tasavallan presidentin asetuksen toimeenpanon vaikutusta palvelujen saantiin niiden edustustojen toimipiirissä, joissa konsulipalvelujen antaminen on siirretty toimivaltaiselta edustustolta toisen edustuston hoidettavaksi sekä niiden edustustojen toimintaa, joihin konsulipalveluja on keskitetty. Huomioon on otettu kyseisten edustustojen toimipiirissä vallitsevat olosuhteet sekä konsulipalvelujen saajien määrä ja tosiasialliset mahdollisuudet saada asiansa hoidetuksi siinä edustustossa, jonne konsulipalvelut on tasavallan presidentin asetuksella siirretty.

Edellä kerrotun lisäksi ulkoministeriö on arvioinut konsulipalvelujen antamisen tarkoituksenmukaisuutta niiden edustustojen toimipiirien alueella, joissa konsulipalveluiden kysyntä on suhteellisen vähäistä. Arvioitaessa konsulipalveluiden antamista edustustoverkossa on otettu huomioon edustustoverkon riittävän palveluverkoston ja palvelutason säilyminen. Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota muun muassa edustustojen konsulipalvelujen kokonaismäärään suhteessa konsulipalveluiden antamiseen tarvittavaan osaamisen ylläpitoon ja resursointiin sekä etäisyyksiin eri edustustojen välillä.

Tasavallan presidentin asetusta on sen voimaantulon jälkeen muutettu kolme kertaa. Muutokset ovat liittyneet muun muassa uusien suurlähetystöjen ja konsulaattien perustamisiin. Tasavallan presidentin asetuksen liitettä ei ole muutosten yhteydessä kuitenkaan päivitetty, minkä vuoksi on tarpeen päivittää asetuksen liite vastaamaan asetukseen jo aikaisemmin tehtyjä muutoksia.

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 virkатыönä ulkoministeriössä. Asetus on tarkistettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Asetusehdotus ja siihen liittyvä muistio ovat olleet lausunnolla 30.4.-11.6.2021 välisen ajan verkkopalvelussa www.lausuntopalvelu.fi

Lausuntoja saatiin yhteensä 16, joista seitsemän oli Suomen edustustojen antamia lausuntoja. Lausunnon antoivat valtiovaraministeriö, oikeuskanslerinvirasto, Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto, Kirkkohallitus, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö, Pakolaisneuvonta ry., Suomen Unicef.

Sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, korkein hallinto-oikeus, eduskunnan oikeusasiamies, Kaapatut Lapset ry., Kairon Suomen suurlähetystö ja Rooman Suomen suurlähetystö ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa esityksestä.

Lausunnoista on laadittu erillinen lausuntoyhteenveto.

Lausunnoissa suhtauduttiin yleisesti myönteisesti siihen, että ulkoministeriö seuraa ja arvioi konsulipalveluiden tarjontaa edustustoverkossa ja että arvioinnissa kiinnitetään huomiota riittävän palveluverkoston ja palvelutason säilymiseen. Ehdotusta konsulipalvelujen palauttamisesta Haagin suurlähetystölle pidettiin tarpeellisena ja sen perusteluja asianmukaisina.

Useissa lausunnoissa suhtauduttiin kuitenkin kriittisesti Yangonin Suomen suurlähetystön konsulipalveluiden antamisen siirtämiseen Bangkokin Suomen suurlähetystölle. Erityisesti lausunnoissa tuotiin esille, että asiassa tulisi arvioida konsulipalveluiden antamisen siirron vaikutusta kansainvälistä suojelua saavien myanmarilaisten perheen yhdistämisoikeuden toteutumiseen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi lausunnossaan, että muun muassa perustuslaki, lasten oikeuksien sopimus ja perheen yhdistämisdirektiivi edellyttävät ratkaisuja, joilla mahdollistetaan pakolaistaustaisten henkilöiden asiointi siinä lähetystössä, jossa se on heille tosiasiallisesti mahdollista.

Lisäksi lausunnoissa esitettiin esitysluonnosta laajempaa kritiikkiä perheen yhdistämisen ja oleskelulupahakemusten käsittelyn keskittämistä edustustoverkossa ja viitattiin tarpeisiin jättää oleskelulupahakemus lähimmässä Suomen edustustossa tai mahdollisesti lähimmässä toisessa Schengen edustustossa.

Brasilian Suomen suurlähetystö ehdotti lausunnossaan mahdollisuutta antaa konsulipalveluita myös muulloin kuin konsulipalvelulain 9 §:n perusteella.

Lausuntojen perusteella asetusehdotuksesta poistettiin ehdotus konsulipalvelujen antamisen siirtämisestä Brasilian suurlähetystöstä Sao Paolon konsulaattiin. Muilta osin ulkoministeriössä on palautteen saamisen jälkeen päädytty pitämään esityksen sisällöllinen rajausta ennallaan.

Lausuntopalautteissa esitettiin näkemyksiä koskien konsulipalveluiden siirtoa Yangonin suurlähetystöstä Bangkokin suurlähetystöön erityisesti kansainvälistä suojelua saavien myanmarilaisten perheen yhdistämisoikeuden toteutumisen kannalta, vastattiin täydentämällä esityksen perusteluja ja vaikutusarviointia.

Valtiovarainministeriön lausunnon johdosta on arvioitu mahdollisuutta pienentää henkilöstötarvetta niissä konsulaateissa, joiden osalta nyt esitetyn asetusmuutoksen seurauksena konsulipalveluita siirretään toiselle edustustolle. Esitetyt muutokset eivät merkittävästi vähennä niiden edustustojen työmäärää, joista ehdotetaan siirrettäväksi konsulipalveluita toiseen edustustoon. Lisäksi osassa edustustoja konsulipalveluiden antaminen jo tosiasiallisesti osittain toteutuu toisen edustuston toimesta kuten Yangonin Suomen suurlähetystössä eikä edustustoon tästä syystä ole resursoitu konsulipalveluiden antamiseen henkilökuntaa edustuston perustamisesta lähtien.

Oikeuskanslerin lausuntopalautteen perusteella, ulkoministeriö tulee jatkossa kiinnittämään huomiota ruotsinkielisen käännöstekstin liittämistä lausuntopalveluun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

4. Nykytila ja sen arviointi

4.1. Alankomaat; konsulipalvelut Suomen Haagin suurlähetystössä

Suomen Haagin suurlähetystön konsulipalvelujen antaminen on siirretty Suomen Brysselin suurlähetystön hoidettavaksi 1.9.2015 voimaantulleella tasavallan presidentin asetuksella. Konsulipalvelujen antamisen siirtämisen yhtenä perusteena oli, että yhteydet Alankomaista Brysseliin arvioitiin ongelmattomiksi, koska Schengen-alueen sisällä on mahdollista matkustaa maasta toiseen ilman tarkastuksia rajoilla.

Alankomaissa asuvien suomalaisten määrä on ollut noususuuntainen. Vuoden 2019 väestörekisteritietojen mukaan maassa on 5 707 suomalaista henkilöä, kun vuonna 2015 suomalaisia oli 4 629 henkilöä. Luvut eivät sisällä kaksoiskansalaisia eikä maassa alle neljä kuukautta asuvia suomalaisia. Alankomaissa asuvien suomalaisten määrän kasvu on lisännyt konsulipalvelujen tarvetta Alankomaissa. Erityisesti henkilökohtaista asiointia edellyttävien passipalveluiden tarve on lisääntynyt.

Vuodesta 2018 vuoteen 2020 Suomen Brysselin suurlähetystön antamista konsulipalveluista keskimäärin 30 prosenttia annettiin Alankomaista saapuneille konsulipalvelunsaajille. Suomen Brysselin suurlähetystön näkemyksen mukaan konsulipalvelujen antamisen keskittäminen on sinänsä toiminut hyvin. Edustuston aukioloaikoja on sovitettu niin, että Alankomaista matkustavat konsulipalvelunsaajat saavat palvelun saman päivän aikana. Alankomaissa asuvien suomalaisten keskuudessa konsulipalvelujen antamisen siirtäminen Brysselin suurlähetystön annettavaksi on kuitenkin saanut osakseen verrattain paljon kritiikkiä.

Palveluiden siirtämisestä huolimatta Suomen Haagin suurlähetystö on konsulipalveluina mukaisesti edelleen antanut palveluja hädänalaisessa asemassa oleville suomalaisille sekä niitä palveluita joissa tapauksen vakavuus ja kiireellisyys on sitä edellyttänyt. Edustuston resursoinnin kannalta tämä on osoittautunut haasteelliseksi, sillä konsulipalvelujen siirtämisen myötä edustuston resursointia vähennettiin vastaavasti.

Koronapandemiasta johtuen liikkuminen Schengen alueella sisärajarakastusten, matkustusrajoitusten ja valtioiden välisen rajan määräaikaisen sulkemisen myötä on vaikeutunut huomattavasti tai osittain jopa estynyt. Se on vaikeuttanut koronaepidemian aikana esimerkiksi Alankomaissa asuvien suomalaisten passin uusimista Suomen Brysselin suurlähetystössä. Näistä rajoituksista johtuen Suomen Haagin suurlähetystö on vastaanottanut vuosien 2020 ja 2021 aikana verraten paljon passi- ja henkilökorttihakemuksia.

Konsulipalvelujen antaminen Suomen Haagin suurlähetystön toimipiirissä on ollut tarpeen arvioida uudelleen, koska konsulipalvelujen siirtämisellä on ollut ennakoitua laajemmat vaikutukset. Suomen Haagin suurlähetystön toimipiirissä on verrattain paljon suomalaisia ja esimerkiksi passin uusiminen, joka edellyttää henkilökohtaista asiointia, on vaikeutunut konsulipalvelujen siirtämisen myötä, koska se on edellyttänyt matkustamista toiseen valtioon. Vaikka koronapandemian vaikutukset voidaan arvioida väliaikaisiksi, on konsulipalvelujen antamiselle Suomen Haagin suurlähetystössä tarve myös jatkossa ottaen huomioon Alankomaissa pysyvästi asuvien suomalaisten kasvava määrä. Amsterdam

on suuri kansainvälisen lentoliikenteen keskus, mistä syystä myös suomalaisten matkailijoiden määrä on suuri.

4.2 Myanmar: konsulipalvelut Suomen Yangonin suurlähetystössä

Suomen Yangonin suurlähetystö on perustamisestaan 21.11.2017 lähtien antanut konsulipalveluita vain konsulipalvelulain 9 §:n mukaisesti hädänalaisessa asemassa oleville konsulipalvelunsaajille sekä niitä palveluita, joissa tapauksen vakavuus ja kiireellisyys on sitä edellyttänyt. Näitä on ollut verrattain vähäinen määrä. Muutoin konsulipalvelut on annettu Suomen Bangkokin suurlähetystöstä käsin.

Myanmarissa pysyvästi asuvia suomalaisia on vain muutamia eikä se myöskään ole suomalaisten matkailijoiden kohdemaata siinä mielessä, että edustustossa tulisi olla valmius antaa suomalaisia julkisen hallinnon viranomaispalveluja siinä mittakaavassa kuin esimerkiksi niissä valtioissa, joissa on enemmän pysyvästi asuvia suomalaisia. Konsulipalveluiden vähäisestä kysynnästä johtuen, ei siten ole tarkoituksenmukaista, että edustustossa ylläpidetään valmiutta antaa kaikkia konsulipalvelulaissa ja muussa lainsäädännössä edustuston tehtäviksi säädettyjä konsulipalveluita kuten esimerkiksi notaaripalveluita ja oleskelulupalveluita, joiden antamiseen liittyy myös osaamisen ylläpitoon ja resursointiin liittyviä näkökohtia.

4.3 Yhdysvallat; oleskelulupalvelut Suomen Washingtonin suurlähetystössä

Yhdysvalloissa ulkomaalaislain 69 c §:n mukaisia tehtäviä kuten esimerkiksi oleskelulupahakemusten vastaanottoa, biometriikan vastaanottoa ja hakemusten välittämiseen liittyviä tehtäviä hoitaa myös ulkoinen palveluntarjoaja. Oleskelulupa-asiakkaat voivat jättää oleskelulupahakemuksensa New Yorkin ja Los Angelesin pääkonsulaateissa ja myös ulkoisen palveluntarjoajan toimipisteessä Yhdysvalloissa (Washington DC:n Houstonin, Chicagon, New York, San Francisco ja Los Angeles).

Yhdysvalloissa oleskelulupa-asioita on pääsääntöisesti hoidettu kaikissa kolmessa Suomen edustustossa eli Washingtonin suurlähetystössä, Los Angelesin pääkonsulaatissa ja New Yorkin pääkonsulaatissa. Washingtonin suurlähetystön toimipiiriin kuuluvien oleskelulupien määrä on ollut vain noin 20–30 kappaletta vuosittain. Oleskelulupa-asioiden hoitaminen edellyttää kuitenkin niihin liittyvän osaamisen ylläpitoa ja resursointia, minkä vuoksi niiden hoitaminen kaikissa edustustoissa ei ole tarkoituksenmukaista.

5. Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on järjestää konsulipalveluiden antaminen Suomen edustustoverkossa konsulipalvelulain 9 §:n mukaisesti esityksessä esitettyjen edustustojen osalta.

6. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetaan, että tasavallan presidentin asetuksen liitettä muutetaan seuraavasti:

- konsulipalveluiden antaminen palautettaisiin Suomen Brysselin suurlähetystöstä Suomen Haagin suurlähetystössä annettavaksi;
- Suomen Yangonin suurlähetystön konsulipalvelut siirrettäisiin annettavaksi Suomen Bangkokin suurlähetystössä;
- Suomen Washingtonin suurlähetystön oleskelulupalvelut siirrettäisiin annettavaksi Suomen New Yorkin pääkonsulaatissa.

Lisäksi asetuksen liitettä ehdotetaan muutettavan vastaamaan asetukseen aikaisemmin tehtyjä muutoksia koskien Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikkoja. Asetuksen liitteeseen ehdotetaan lisättävän Sao Paolon Suomen konsulaatti (Brasília), Bogotan Suomen suurlähetystö (Kolumbia), Manilan Suomen suurlähetystö (Filippiinit).

Asetuksen ruotsinkielisessä liitteessä olevien edustustojen järjestystä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan suomenkielisen liitteen edustustojen järjestystä.

7. Esityksen pääasialliset vaikutukset

7.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksen pääasialliset taloudelliset vaikutukset ovat seurausta konsulipalvelujen palauttamisesta Suomen Haagin suurlähetystöön. Taloudellinen vaikutus kohdistuu ulkoasiainhallintoon. Muilla ehdotetuilla muutoksilla ei ole taloudellisia vaikutuksia ulkoasiainhallintoon.

Tasavallan presidentin asetuksen muutoksen jälkeen arvioidaan konsulipalvelujen hakijoita tulevan Suomen Haagin suurlähetystöön asioimaan henkilökohtaisesti noin 400 vuodessa. Arvio perustuu Alankomaista Brysseliin toteutuneiden konsulipalveluiden hakijoiden tilastollisiin lukumääriin vuosien 2018 ja 2020 välisenä aikana. Vuosittaiseen kysynnän määrään vaikuttaa kuitenkin monet tekijät ja vuosittainen toteuma voi vaihdella. Vuosittaiseksi lisätyön määräksi edustustossa on arvioitu 0,5 henkilötyövuotta, mikä edellyttäisi yhden puolipäiväisen konsulivirkailijan palkkaamista edustustoon. Edustuston tarvitseman henkilöstötarpeen kattaminen aiheuttaisi siten noin 22.000 euron vuosittaiset kustannukset. Toimitilojen ja tietojärjestelmien kannalta konsulipalvelujen palauttamisella Suomen Haagin suurlähetystöön ei olisi kustannusvaikutuksia.

Konsulipalvelun saajan asemaan konsulipalvelujen palauttaminen Brysselistä Haagiin vaikuttaa taloudellisesti siten, että konsulipalvelun saajan matkakulut konsulipalvelun saamiseksi pienenevät. Vastaavasti konsulipalveluiden siirtäminen Yangonista Bangkokiin vaikuttaisi konsulipalvelun saajaan siten, että matkakulut suurensivat konsulipalvelun saamiseksi niissä tilanteissa, joissa henkilökohtainen asiointi edustustossa on tarpeen. Kokonaisuutena arvioiden esityksen taloudelliset vaikutukset ovat vähäisiä.

7.2. Yhteiskunnalliset vaikutukset

7.2.1. Konsulipalveluiden palauttaminen Brysselistä Haagiin

Konsulipalveluiden antamisen palauttamisella Suomen Haagin suurlähetystöön parannettaisiin Alankomaissa asuvien suomalaisten mahdollisuuksia saada konsulipalveluita Alankomaissa

7.2.2. Konsulipalveluiden siirtäminen Bangkokin suurlähetystöön sekä oleskelulupalveluiden siirtäminen New Yorkin pääkonsulaattiin

Säädösmuutos selkiyttäisi myös säädösten Suomen Yangonin suurlähetystön roolia konsulipalveluiden antamisessa. Edustusto antaisi jatkossakin konsulipalveluita 9 §:n nojalla konsulipalveluita hädänalaisessa asemassa oleville sekä muita vastaavia konsulipalveluita, jota kulloinkin kyseessä olevan tilanteen vakavuus ja kiireellisyys edellyttää.

Washingtonin suurlähetystön toimipiiriin kuuluvien oleskelulupa-asioiden siirtämisestä säätäminen New Yorkin pääkonsulaatin hoidettavaksi selkeyttäisi edustustojen roolia oleskelulupalveluiden antajina.

Kokonaisuutena arvioiden esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset eivät ole laajamittaisia.

7.3. Vaikutukset konsulipalvelun saajan asemaan

7.3.1. Alankomaat: Suomen Haagin suurlähetystö

Konsulipalvelujen palauttaminen Haagiin vaikuttaa Alankomaissa olevan konsulipalvelun saajan asemaan siten, että suomalaiset viranomaispalvelut kuten esimerkiksi passin hakeminen tai uusiminen olisi mahdollista hoitaa Suomen Haagin suurlähetystössä eikä sitä varten tarvitsisi matkustaa Brysseliin. Lisäksi konsulipalveluiden palauttaminen Haagin Suomen suurlähetystöön edistää yhdenvertaisuutta muihin Euroopan Unionin maissa asuviin suomalaisiin, 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 Alankomaissa asuvan tai matkustavan konsulipalvelun saajan asemaan.

7.3.2. Myanmar: Suomen Yangonin suurlähetystö

Myanmarissa olevan konsulipalvelun saajan asemaan konsulipalveluiden siirtämisellä Bangkokin suurlähetystöön on vaikutusta siten, että matka konsulipalvelun saamiseksi niissä tilanteissa, joissa palvelun saaminen edellyttää henkilökohtaista asiointia edustustossa pitenee ja kallistuu. Etäisyys Yangonista Bangkokiin on noin 600 kilometriä ja esimerkiksi lentolipun hinta halvimmillaan on noin 100 euroa. On kuitenkin huomattava, että konsulipalvelulain 9 §:n mukaan suurlähetystö antaa palvelut hädänalaisessa asemassa oleville sekä muita vastaavia konsulipalveluita, jota kulloinkin kyseessä olevan tilanteen vakavuus ja kiireellisyys edellyttää. Muita vastaavia konsulipalveluja, jotka annettaisiin toimivaltaisessa edustustossa, jos tilanteen vakavuus, kiireellisyys tai muut vastaavat syyt sitä edellyttävät, ovat esimerkiksi hätäpassin myöntäminen, palvelut lapsikaappaustapauksissa tai kiireellinen notaaripalvelu, jonka hoitaminen edellyttää henkilökohtaista asiointia edustustossa ja olisi kohtuutonta edellyttää hakijaa kääntymään Bangkokin suurlähetystön puoleen. Harkinnan konsulipalvelun antamisesta tekee edustusto tapauskohtaisesti. Palvelun antaminen ei edellytä ulkoministeriön päätöstä.

Esityksessä on arvioitava, mikä vaikutus maahantulopalveluiden antamisella Bangkokin Suomen suurlähetystöstä käsin on Suomesta kansainvälistä suojelua saaneille ja tulevaisuudessa saaville myanmarilaisille ja heidän perheenjäsenilleen. Normaaliaikoina matkustaminen Bangkokiin on ollut kohtuullisen helppoa. Vallankaappauksen vuoksi Myanmar voi kuitenkin käytännössä rajoittaa kansalaistensa maasta poistumista. Tällä hetkellä myös korona-pandemiatilanne on osaltaan rajoittanut ja vaikeuttanut myanmarilaisten matkustamista Thaimaahan. Tilanteen oletetaan kuitenkin olevan väliaikainen.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan sen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, PeVL 23/1998 vp). Perustuslain 9 §:n lakivaraus edellyttää lainsäädäntöä ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan, mutta jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällainen lakivaraus sitoo harkintaa vähemmän kuin sääntelyvaraus, jossa itse pääsääntö on säädetty perustuslaissa (PeVL 3/2014 vp, PeVL 25/1998 vp). Perustuslaista ei siksi johdu suoranaisesti erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin johtaa syrjinnän ja mielivallan kiellot samoin kuin vaatimus maahan pääsyssä ja maassa oleskelussa sovellettavien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu (PeVL 16/2000 vp). 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.

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,

jän, 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).

Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet 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 käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Perheenyhdistämisdirektiivillä (2003/86/EY) pyritään suojaamaan perhe-elämää, ja siinä vahvistetaan ne edellytykset, joiden täyttyessä 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.

Ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuusperiaatteesta ja perheenyhdistämisvelvoitteista ei voi kuitenkaan johtaa sitä, missä Suomen rajojen ulkopuolella sijaitsevista palvelupisteistä maahantuloa koskevia palveluita tulisi antaa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävänä. Sillä ei arvioida olevan merkittäviä perusoikeusvaikutuksia tai ihmisoikeusvaikutuksia.

7.3.3. Yhdysvallat: Suomen suurlähetystö Washington

Washingtonin suurlähetystön toimipiiriin kuuluvien oleskelulupa-asioiden siirtämisellä New Yorkin pääkonsulaatin hoidettavaksi ei arvioida olevan suuriakaan vaikutuksia oleskelulupahakijoiden asemaan. Oleskelulupa-asioiden määrä Washingtonin suurlähetystössä on ollut vähäinen. Asiakkaalla on mahdollisuus käännyä Washingtonissa sijaitsevan ulkoisen palveluntarjoajan puoleen. Konsulipalvelun saajan kannalta on merkitystä sillä, että hän joutuu tällöin maksamaan ulkoiselle palveluntarjoajalle palvelumaksun, jota hänen ei edustustossa asioidessaan tarvitsisi suorittaa. Joissakin poikkeuksellisissa tilanteissa oleskelulupahakemusta ei voida jättää ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tällöin oleskelulupahakijan on käännyttävä Los Angelesin tai New Yorkin pääkonsulaatin puoleen, jolloin oleskelulupahakemuksen jättäminen vaikeutuisi ja myös kallistuisi.

Tällaiset tapaukset ovat kuitenkin marginaalisia. Yhdysvallat kuuluu ulkomaisten yleisten asiakirjojen laillistamisvaatimuksen poistamisesta tehtyyn yleissopimukseen (SopS 46/1985) eli niin sanottuun Apostille-sopimukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että oleskelulupahakemuksen liitteenä olevia asiakirjoja ei tarvitse laillistaa edustustossa.

7.4. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

7.4.1. Konsulipalveluiden palauttaminen Suomen Haagin suurlähetystöön

Esityksessä ehdotettu konsulipalveluiden palauttaminen Suomen Haagin suurlähetystöön vähentäisi Suomen Brysselin suurlähetystön asiakasmääriä ja vastaavasti lisääisi Haagin Suomen suurlähetystön työmäärää. Tämä edellyttäisi lisäresursointia Haagin Suomen suurlähetystössä. Sen sijaan toimitiloihin tai tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia konsulipalveluiden siirto takaisin Suomen Haagin suurlähetystöön ei edellytä. Muutoksella ei muutoin ole vaikutusta Suomen Brysselin suurlähetystön konsulipalveluiden antamiseen, vaan konsulipalveluita annetaan edustustossa normaalisti.

7.4.2. Konsulipalveluiden siirtäminen Bangkokin suurlähetystöön sekä oleskelulupapalveluiden siirtäminen New Yorkin pääkonsulaattiin

Konsulipalvelujen antamisen siirtäminen Bangkokin suurlähetystöön tasavallan presidentin asetuksella selkeyttää edustuston toimivaltaa konsulipalveluiden antajana. Konsulipalveluiden siirtäminen lisääisi jonkin verran Bangkokin suurlähetystön työmäärää. Ottaen huomioon konsulipalveluiden verrattain vähäinen määrä Suomen Yangonin suurlähetystössä, ei tällä kuitenkaan olisi kovinkaan suurta vaikutusta edustustojen työmäärään.

Oleskelulupa-asioiden siirtämisellä Suomen New Yorkin konsulaattiin voidaan maahantuloasioiden osaamisen ylläpitoa ja resursointia hoitaa keskitetysti, mikä tehostaa oleskelulupa-asioiden käsittelyä edustustossa. Henkilöstöresursseja voitaisiin kohdentaa paremmin niihin tehtäviin, jotka ovat kyseisen edustuston ydintehtäviä ja samalla turvata esimerkiksi oleskelulupa-asioiden käsittelyssä tarvittavan asiantuntijuuden säilyminen ulkoasiainhallinnossa.

8. Voimaantulo

Asetuksen liitteen muutos esitetään tulemaan voimaan 1.10.2021.

