**Ulkoministeriö**  Muistio

**Tasavallan presidentin asetus Suomen ulkomaanedustustojen sijaintipaikoista ja konsulipalveluiden järjestämisestä ulkoasiainhallinnossa annetun tasavallan presidentin asetuksen 4 §:n ja liitteen muuttamisesta**

**1. Tausta**

Ulkoasiainhallintolain 11 §:n mukaan diplomaattisten edustustojen, lähetetyn virkamiehen johtamien konsulaattien ja näihin kuuluvien erillisten toimintayksikköjen, 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut edustustot mukaan lukien, sijaintipaikoista säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

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 Irakin, Libanonin ja Syyrian osalta siten, konsulipalvelut keskitettiin Ankaran suurlähetystöön. Islamabadin suurlähetystö ja Suomen Dohan suurlähetystö perustettiin 10.12.2021 voimaantulleella tasavallan presidentin asetuksen muutoksella (1064/2021). Suomen Dohan suurlähetystö aloitti konsulipalvelujen antamisen 1.6.2024 voimaantulleella tasavallan presidentin asetuksen muutoksella (215//2024). Suomen Islamabadin suurlähetystö perustettiin 1.9.2022 voimaantulleella tasavallan presidentin asetuksella ( 785/2022). Suomen Islamabadin edustusto ei ole antanut muita konsulipalveluita kuin palveluita hädänalaisessa asemassa oleville ja vastaavia konsulipalveluja. Islamabadin edustuston konsulipalvelut on annettu Suomen Abu Dhabin suurlähetystöstä käsin.

Ulkomaalaislain (301/2004) 213 a §:ssä säädetään konsulipalvelujen antamisesta Suomen edustustoissa. Kyseisen pykälän mukaan siitä, mitkä Suomen edustustoista hoitavat ulkomaalaislaissa edustustolle säädettyjä tehtäviä, säädetään konsulipalvelulain (498/1999) 9 §:ssä ja sen nojalla annetussa asetuksessa.

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.

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.

**2. Asetuksenantovaltuutus**

Ulkoasiainhallintolain (204/2000) 11 §:n 1 momentti sisältää valtuuttavan säännöksen siitä, että diplomaattisten edustustojen, lähetetyn virkamiehen johtamien konsulaattien ja näihin kuuluvien erillisten toimintayksikköjen, 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut edustustot mukaan lukien, sijaintipaikoista säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

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. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**

Asetuksella perustettaisiin Suomen pääkonsulaatti Houstoniin Amerikan yhdysvaltoihin Asetusehdotuksessa esitetään, että asetuksen 4 §:n 1 momenttiin sekä liitteeseen lisättäisiin perustettava pääkonsulaatti Amerikan yhdysvaltioihin Houstoniin. Pääkonsulaatti aloittaisi toimintansa aikaisintaan 1.4.2025.

Alkuvaiheessa edustuston käynnistäminen tapahtuisi todennäköisesti väliaikaisista toimitiloista käsin, jolloin muut kuin konsulipalvelulain 9 §:n mukaiset konsulipalvelut annetaan edelleen New Yorkin pääkonsulaatissa. Houstonin pääkonsulaatti antaa perustamisestaan lähtien konsulipalvelulain 9 §:n mukaisesti palvelut hädänalaisessa asemassa oleville sekä muut vastaavat konsulipalvelut. Pääkonsulaatin pysyvien tilojen valmistuttua arvioidaan konsulipalvelujen täysimääräinen antaminen erikseen.

Lisäksi ehdotetaan, että tasavallan presidentin asetuksen liitettä muutetaan seuraavasti:

- konsulipalveluiden antaminen siirrettäisiin Suomen Ankaran suurlähetystöstä Suomen Beirutin suurlähetystössä annettavaksi;

- Dohan oleskelulupapalveluiden antaminen siirrettäisiin Suomen Abu Dhabin suurlähetystöstä Suomen Dohan suurlähetystössä annettavaksi;

- Suomen Islamabadin suurlähetystön konsulipalvelut mukaan lukien oleskelulupapalvelut siirrettäisiin annettavaksi Suomen Dohan suurlähetystössä;

Lisäksi esitetään, että oleskelulupapalveluita voitaisiin antaa irakilaisille Suomen Ankaran suurlähetystön ohella myös Suomen Dohan suurlähetystössä.

Lisäksi asetuksen liitteen edustustoja koskeva järjestysnumerointi muuttuisi Houstonin pääkonsulaatin lisäyksen johdosta. Lisäksi niiden edustustojen osalta, joissa liitteessä on kaksi vaihtoehtoista asiointipaikkaa numeroitaisiin vaihtoehtoisen asiointipaikat omina alakohtinaan selvyyden vuoksi.

**4. Asian valmistelu**

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

Asetusehdotus ja siihen liittyvä muistio ovat olleet lausunnolla 29.1.- 25.2.2925 välisen ajan verkkopalvelussa www.lausuntopalvelu.fi. Lausuntoaika on neljä viikkoa, koska tavoitteena on saada pääkonsulaatin toiminta aloitettua Houstonissa 1.4.2025 lukien. Esityksellä myös parannetaan konsulipalvelunsaajien mahdollisuuksia konsulipalvelun saamiseksi.

Lausuntoja saatiin yhteensä kpl

**5. Pääkonsulaatin perustaminen Houstoniin Amerikan yhdysvaltoihin**

Yhdysvaltojen merkitys Suomelle on kasvanut voimakkaasti ja pysyväisluonteisesti. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa on tavoite kehittää Yhdysvallat-suhdetta laaja-alaisesti. Pääkonsuliviraston perustaminen Texasin Houstoniin tähtää tämän tavoitteen toimeenpanoon.

Yhdysvallat on yksi Suomen tärkeimmistä kauppakumppaneista. Sen taloudellinen painoarvo on yksittäisistä maista Suomelle kaikkein suurin, kun huomioidaan viennin ja tuonnin (ml. välituotteet) lisäksi myös investoinnit, innovaatioyhteistyö sekä osaamisen ja osaajien liikkuvuus. Texasin valintaa Suomen neljännen Yhdysvaltain-edustuston sijoituspaikaksi perustelevat osavaltion sijainti, joka sopii erinomaisesti Yhdysvaltojen etelä- ja keskiosien kattamiseen, sekä sen koko ja taloudellinen merkitys. Kasvava Texas on Yhdysvaltojen toiseksi suurin sekä toiseksi väkirikkain osavaltio (yli 30 milj. asukasta) ja talouden osalta sen bruttokansantuote on maailman kymmenen suurimman joukossa.

Texas on yksi Suomen osavaltiokumppaneista ja sen tarjoamat mahdollisuudet sopivat hyvin Suomen tarjoamaan: esim. murrosteknologiat, ilmailu- ja avaruusteknologia, terveysteknologia, uusiutuva energia, logistiikka, lääke- ja biotieteet sekä korkeakoulu- ja tutkimuslaitosyhteistyö. Houston on Texasin väkirikkain kaupunki, Yhdysvaltojen energiapääkaupunki, keskeinen avaruusosaamisen keskus, terveysteknologian keskittymä ja tärkeä logistiikkakeskus. Kaupungilla on myös vahva asema lääke- ja biotieteissä. Houstonissa toimii noin 40 muiden maiden pääkonsulaattia, ml. Tanska, Ranska ja Saksa.

Houstonin-pääkonsulaatti perustetaan ajamaan Suomen kaupallistaloudellisia etuja Yhdysvaltojen eteläisissä osavaltioissa. Texas ja sen lähiosavaltiot muodostavat Suomen kaupallisten intressien kannalta suuren potentiaalin, jonka hyödyntäminen edellyttää pitkäkestoista panostusta niin valtion kuin yritysten taholta. Edustuston keskeisiä tehtäviä ovat viennin sekä talous- ja tutkimusyhteistyön edistäminen, teknologiayhteistyö sekä konsuliasiat.

Tavoitteena on, että edustusto aloittaisi toimintansa 1.4.2025 lukien. Alkuvaiheessa edustuston käynnistäminen tapahtuisi todennäköisesti väliaikaisista toimitiloista käsin, jolloin muut kuin konsulipalvelulain 9 §:n konsulipalvelut annetaan edelleen New Yorkin pääkonsulaatissa.

Texasin osavaltio kuuluu tällä hetkellä New Yorkin pääkonsulaatin toimialueeseen. New Yorkin pääkonsulaatin toimialueella asuu yli 20 000 suomalaista sekä noin puoli miljoonaa Amerikan suomalaista, minkä lisäksi toimialueella vierailee yli satatuhatta suomalaista turistia vuosittain. New York on ollut suomalaisten suosituin kaupunkilomakohde jo usean vuoden ajan.

Konsuli- ja mahantulopalveluissa mitattuna New Yorkin pääkonsulaatti on yksi Suomen suurimmista edustustoista maailmalla. Pääkonsulaatti avustaa Suomen kansalaisia kriisitilanteissa sekä auttaa hädänalaisessa asemassa olevia suomalaisia ja Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia Yhdysvalloissa olonsa aikana.

Kaiken kaikkiaan Yhdysvaltojen avustustapausten määrät ovat maltilliset ottaen huomioon maan koon ja siellä matkailevien suomalaisten todennäköiset määrät. Vuosien 2022-2024 aikana kaikkien Yhdysvaltojen toimipisteiden hoitamien avustustapausten kokonaismäärä oli vain 59. Los Angelesin pääkonsulaatissa avustustapauksia on ollut vuosina 2022-2024 yhteensä 23, New Yorkin pääkonsulaatissa yhteensä 38 ja Washingtonin suurlähetystössä 2. Texasin ja lähialueen osavaltioissa on ollut hyvin vähän tapauksia.

**6. Konsulipalvelujen palauttaminen Beirutiin**

Suomen Beirutin suurlähetystö aloittaisi toimipiiriinsä kuuluvien konsulipalvelujen antamisen 1.4.2025 lukien. Vuoden 2024 tietojen mukaan Libanonissa asuu vakituisesti noin 50 suomalaista henkilöä. Suomen Beirutin suurlähetystön toimipiiriin kuuluvat maat ovat Libanon, Syyria ja Jordania. Konsulipalveluiden antamisen siirto Ankaran suurlähetystöstä Beirutin suurlähetystöön lisäisi Beirutin suurlähetystön työmäärää ja vastaavasti se vähentäisi Ankaran suurlähetystön työmäärää. Tasavallan presidentin asetuksen muutoksen jälkeen arvioidaan syyrialaisia, jordanialaisia, ja libanonilaisia oleskeluluvan hakijoita tulevan Suomen Beirutin suurlähetystöön asioimaan henkilökohtaisesti arviolta noin 150 – 200 henkilöä vuodessa. Arvio perustuu libanonilaisten, syyrialaisten ja jordanialaisten toteutuneiden konsulipalveluiden hakijoiden tilastolliseen lukumäärään vuonna 2023. Lisäksi muiden konsulipalveluiden kuten passipalveluiden ja notaaripalveluiden antamisen aloittaminen edustustossa aiheuttaisi lisätyötä. Yksistään notaaripalveluja arvioidaan annettavan edustustossa jatkossa noin 300 vuosittain. Vuosittaiseen kysynnän määrään vaikuttaa kuitenkin monet tekijät ja vuosittainen toteuma voi vaihdella.

Hamasin terrori-iskusta Israeliin 7.10.2023 alkanut Gazan sota sekä siitä jatkunut alueellinen eskalaatio Lähi-idässä on vaikuttanut myös Libanoniin. Libanonin vakauden jatkokehityksestä ei ole mahdollista tehdä arvioita. Laajemminkin Lähi-idän kehityksen epävarmuus jatkuu.

Tarvittaessa edustusto voidaan turvallisuustilanteen niin vaatiessa väliaikaisesti myös sulkea ottaen huomioon myös sen, ettei rakennuksessa, jossa edustusto sijaitsee ole erillistä pommisuojaa asiakkaiden käytössä.

**7. Konsulipalvelujen antaminen Suomen Dohan suurlähetystössä**

Suomen Dohan suurlähetystön oleskelulupa-asiat hoidettaisiin jatkossa Dohassa. Lisäksi Dohan edustusto tulisi antamaan konsulipalveluja pakistanilaisille sekä lisäksi oleskelulupapalveluja irakilaisille. Dohan edustusto aloittaisi edellä mainittujen konsulipalvelujen antamisen 1.10.2025 lukien. Pakistanilaisten oleskeluluvanhakijoiden määrä Suomen Abu Dhabin suurlähetystössä on viime vuosina ollut kasvussa, ollen vuonna 2024 n. 2400 hakijaa. Pakistanilaisten oleskeluluvanhakijoiden määrä vaikuttaisi siten Suomen Dohan suurlähetystön työmäärän lisääntymiseen. Samalla Abu Dhabin suurlähetystön työmäärä vastaavasti vähenee, pakistanilaisten ollessa edustuston tämän hetken suurin oleskeluluvan hakijoiden ryhmä. Palveluiden saavutettavuus paranee pakistanilaisten hakijoiden osalta johtuen viisumivapaasta asioinnista, ja tämä kasvattanee omalta osaltaan jatkossa asiakasmääriä. Tässä vaiheessa on vaikea ennakoida kuinka suuri osa irakilaisista oleskeluluvanhakijoista kääntyisi Suomen Dohan suurlähetystön puoleen Ankaran sijasta. Tämän vuoksi jälkiarvioinnin merkitys korostuu, koska tulevia asiakasvolyymeja on vaikea tässä vaiheessa ennakoida.

**8. Oleskelulupapalvelut irakilaisille**

Suomen Bagdadin suurlähetystön oleskelulupapalvelut on siirretty 1.9.2015 voimaantulleella tasavallan presidentin asetuksella (613/2015) annettavaksi Suomen Ankaran suurlähetystössä. Oleskeluluvan hakeminen edellyttää hakijan tunnistautumista edustustossa. Tämän vuoksi asian käsittely edellyttää oleskelulupahakijan henkilökohtaista käyntiasiointia edustustossa. Osalle irakilaisista pääsy Ankaraan on osoittautunut vaikeaksi tai mahdottomaksi.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi konsulipalvelulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 102/2014) on todettu, että konsulipalvelujen antamisesta muussa kuin toimivaltaisessa edustustossa otettaisiin huomioon niin viranomaisyhteistyössä esiintuodut näkökohdat edustustoista konsulipalvelujen antajina kuin konsulipalvelujen saajien tosiasialliset mahdollisuudet saada asiansa hoidetuksi. Hallituksen esityksen mukaan konsulitapausten erilaisuus huomioon ottaen sääntely on tarkoitettu olemaan joustava.

Irakilaisten oleskelulupapalveluiden osalta esitetään, että oleskelulupapalveluita voitaisiin antaa irakilaisille Suomen Ankaran edustuston ohella myös Suomen Dohan edustustossa. Oleskelulupapalveluita annettaessa Suomen Dohan edustustossa otettaisiin huomioon ulkomaalaislain 60 §:ssä säädetty laillisen oleskelun edellytysten täyttyminen.

**9. Esityksen pääasialliset vaikutukset**

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen pääasialliset taloudelliset vaikutukset ovat seurausta Houstoniin perustettavasta pääkonsulaatista, konsulipalvelujen palauttamisesta Suomen Beirutin suurlähetystöön ja konsulipalvelujen keskittämisestä Suomen Dohan suurlähetystöön. Taloudellinen vaikutus kohdistuu ulkoasiainhallinnon pääluokkaan ja se katetaan hallinnonalan nykyisestä menokehyksestä.

Pääkonsulaatin perustaminen

Edustuston pysyvien vuotuisten kustannusten arvioidaan olevan 1,5 milj. euroa ja kertaluonteisten perustamiskustannusten, ml. investoinnit kanslioihin ja virka-asuntoihin, yhteensä 2,1 milj. euroa. Vuotuiset pysyvät kustannukset on sisällytetty ulkoasiainhallinnon toimintamenoihin momentille 24.01.01. Kertaluonteiset menot edustuston perustamisesta on sisällytetty momenteille 24.01.01 Ulkoasiainhallinnon toimintamenot ja 24.01.74 Talonrakennukset.

Konsulipalvelujen palauttamisella Beirutiin ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia; tarvittavat resurssit siirretään muualta ulkoasiainhallinnon edustustoverkosta (Ankara).

Samoin konsulipalvelujen keskittämisellä Dohaan ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia; tarvittavat resurssit siirretään muualta ulkoasiainhallinnon edustustoverkosta (Abu Dhabi).

**10. Vaikutukset konsulipalvelunsaajien asemaan**

Esityksellä parannettaisiin konsulipalvelunsaajien mahdollisuuksia asioida Suomen edustustoissa ja saada konsulipalveluja.

**11. Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Kokonaisuutena arvioiden esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset eivät ole laajamittaisia.

**12. Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Konsulipalveluiden antamisen siirto Ankaran suurlähetystöstä Beirutin suurlähetystöön lisäisi Beirutin suurlähetystön työmäärää ja vastaavasti se vähentäisi Ankaran suurlähetystön työmäärää syyrialaisten, libanonilaisten ja jordanialaisten siirtyessä asioimaan Beirutin suurlähetystössä. Suomen Ankaran suurlähetystöstä siirretään yksi henkilötyövuosi Suomen Beirutin suurlähetystöön Konsulipalvelujen antamisen määrän lisääntyessä Suomen Dohan suurlähetystössä lisäisi se edustuston työmäärää ja tämä edellyttää lisäresursointia Dohan edustustoon. Tarvittavat lisäresurssit siirretään muualta ulkoasiainhallinnon edustustoverkosta.

**13. Voimaantulo**

Asetusmuutoksen ehdotetaan tulevan voimaan aikaisintaan 1 päivänä huhtikuuta 2025. Asetuksen liitteen 23 kohdan alakohta 1.2 ja 56 ja 61 kohdat, koskien Suomen Dohan suurlähetystöä tulisivat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä lokakuuta 2025, jolloin edustustolla on valmius uusien edustustolle siirrettyjen konsulipalveluiden antamiseen.