

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi
konsulipalvelulain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi konsulipalvelulakia. Muutoksilla pantaisiin täytäntöön yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi ja päätöksen 95/553/EY kumoamisesta annettu neuvoston direktiivi.

Konsulipalvelulaissa säädettäisiin direktiivin edellyttämällä tavalla nykyistä yksityiskohtaisemmin konsulipalvelun antamisesta edustusta vailla oleville Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisille. Konsulipalvelua pyytävän henkilön tietoja voitaisiin tietyissä tilanteissa luovuttaa Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle salassapitoa koskevien säännösten estämättä direktiivin edellyttämällä tavalla.

Samassa yhteydessä konsulipalvelulakia tarkistetaan hätämatkustusasiakirjan myöntämistä koskevien edellytysten osalta ja konsulipalvelulakiin lisättäisiin säännös hätämatkustusasiakirjan myöntämisen edellytyksistä edustusta vailla oleville Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisille.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1. päivänä maaliskuuta 2018.

SISÄLLYS

YLEISPERUSTELUT

- 1 Nykytila
- 1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Keskeiset säännökset konsulipalvelujen antamisesta sisältyvät konsulipalvelulakiin (498/1999).

Konsulipalvelulaissa säädetään niistä palveluista, joita Suomen edustustot ja ulkoasiainministeriö 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 jäämistöasioissa, 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 isyyden tunnustamisen vastaanottaminen isyyslain (11/2015) mukaisesti sekä ulkomaalaislaissa (301/2004) edustustoille säädettyt maahantuloon liittyvät tehtävät.

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. Konsulipalveluja voidaan antaa myös suoraan ulkoasiainministeriöstä.

Konsulipalvelulain 2 §:n 1 momentin mukaan konsulipalvelunsaajina voivat olla Suomen kansalaiset ja suomalaiset yhteisöt tai pysyvästi Suomessa asuvat ulkomaalaiset. Konsulipalvelulain 2 §:n 3 momentin mukaan erityisestä syystä konsulipalvelulaissa säädettyjä notaaripalveluja voidaan antaa myös muulle ulkomaalaiselle tai ulkomaiselle yhteisölle sekä kriisipalveluja muulle ulkomaalaiselle. Konsulipalvelulain 2 §:n 4 momentin mukaan muussa lainsäädännössä edustuston tehtäväksi säädettyjä palveluja voidaan antaa myös ulkomaalaisille.

Konsulipalvelulain 2 §:n mukaan Pohjoismaiden kansalaisille annettavista palveluista määrätään Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä tehdyn yhteistyösopimuksen (SopS 28/1962) 34 artiklassa.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 23 artiklan mukaan edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen on oikeutettu saamaan Euroopan unionin ulkopuolisessa kolmannessa maassa konsulisuojelua toiselta Euroopan unionin jäsenvaltion edustustolta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Konsulipalvelulain 2 §:ssä on todettu Euroopan unionin kansalaisen oikeudesta saada palveluja toisen jäsenvaltion viranomaisilta.

Euroopan unionin ulkosuhdehallinnon tekemän selvityksen (Collection of Worldwide Statistics on consular assistance given in third countries to unrepresented EU citizens, EEAS – INTCEN.4) mukaan vuoden 2015 aikana kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden kolmansissa maissa sijaitsevilla edustustoilla annettiin yhteensä 616 tapauksessa konsulipalveluja edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille. Kyseisenä vuonna suomalaiset ovat saaneet konsulipalveluja toisen Euroopan unionin jäsenvaltion edustustosta 17 tapauksessa, kun taas vastaavasti Suomen edustustot ovat antaneet edustusta vailla oleville muille Euroopan unionin kansalaisille 32 tapauksessa konsulipalveluja. Näistä noin puolet on ollut hätämatkustusasiakirjojen myöntämistä koskevia asioita. Muut tapaukset ovat olleet lähinnä konsulipalvelujen antamista hädänalaisessa asemassa oleville sekä vapautensa menettäneille. Suomen edustustoissa konsulipalvelujen saajina vuonna 2015 on ollut muista Euroopan unionin valtioista eniten Latvian, Liettuan, Viron, Ruotsin, Tanskan sekä Unkarin kansalaisia.

Suomen edustustoissa on vuonna 2015 annettu konsulipalveluja yhteensä 23.435 tapauksessa ja vuonna 2016 yhteensä 23.405 tapauksessa. Tämän lisäksi konsulipalvelulain mukaista neuvontaa on annettu edustustoissa vuonna 2015 47.720 tapauksessa ja vuonna 2016 49.046 tapauksessa. Edustusta vailla oleville muiden Euroopan unionin kansalaisille annetut konsulipalvelut sisältyvät edellä mainittuihin lukuihin.

Euroopan komission laatiman selvityksen (SEK(2011) 1555 lopullinen) mukaan konsulisuojelun peruskäsitteitä koskevat näkökannat poikkeavat jäsenvaltioissa merkittävästi toisistaan. Jäsenvaltioilla ei ole yhteneväistä näkemystä myöskään siitä, milloin jäsenvaltion kansalaista on pidettävä edustusta vailla olevana. Tämä on johtanut epäyhtenäiseen käytäntöön konsulisuojelun antamisessa edustusta vailla oleville jäsenvaltion kansalaisille.

Joillakin Euroopan unionin jäsenvaltioilla on kahdenvälisiä konsuliasioiden hoitoa koskevia edustautumissopimuksia. Suomi ei ole toistaiseksi tehnyt tällaisia sopimuksia muiden EU-maiden kanssa. Edustautumissopimuksista riippumatta edustusta vailla olevalla EU-kansalaisella on EU:n perussopimuksen mukaan oikeus käännyä minkä tahansa läsnä olevan jäsenmaan edustuston puoleen. Euroopan ulkosuhdehallinto ei anna ainakaan toistaiseksi konsulipalveluja. Konsulipalvelujen antaminen kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan.

Ulkoasiainministeriön tietoon on tullut yksittäistapauksia, joissa Suomen kansalainen ei ole saanut konsulipalveluja toisen jäsenvaltion edustustolta, vaikka siihen periaatteellinen oikeus on ollut. Tapaukset ovat olleet esimerkiksi hätämatkustusasiakirjan myöntämistä koskevia tapauksia. Kieltäytymisperusteena on ollut muun muassa se, ettei toisen EU-maan edustusto ole katsonut olevansa velvollinen antamaan konsulipalvelua Suomen kansalaiselle, vaikka Suomella ei kyseisessä maassa ole ollut edustustoa.

Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä tehdyn yhteistyösopimuksen (Pohjoismaiden yhteistyösopimus) 34 artiklan perusteella sopimusmaan ulkoasiainhallinnossa Pohjoismaiden ulkopuolella toimivan virkamiehen on, siinä määrin kuin se on sopusoinnussa hänen virkatehtäviensä kanssa ja jos asemamaan taholta ei ole estettä, annettava apua myös muun Pohjoismaan kansalaiselle, jos tällä maalla ei ole edustustoa kysymyksessä olevalla paikkakunnalla. Sopimusmaiden välillä on hyväksytty ohjeet pohjoismaisesta konsulaarisesta yhteistyöstä, jotka koskevat 34 artiklan soveltamisessa noudatettavia pääperiaatteita.

Tämän Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen soveltamisala on laajempi kuin konsulisuojeludirektiivin soveltamisala. Se kattaa myös avustamisen muun muassa kaupallisissa asioissa sekä jäämistöasioissa.

1.2 EU:n lainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 23 artiklan mukaan edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen on oikeutettu saamaan Euroopan unionin ulkopuolisessa kolmannessa maassa konsulisuojelua toiselta Euroopan unionin jäsenvaltion edustustolta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Konsulipalvelulain 2 §:ssä on todettu Euroopan unionin kansalaisen oikeudesta saada palveluja toisen jäsenvaltion viranomaisilta.

Konsulisuojeludirektiivi

Yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä edustusta vailla oleville unionin kansalaisille kolmansissa maissa annettavan konsuliviranomaisten suojelun helpottamiseksi ja päätöksen 95/553/EY kumoamisesta 20 päivänä huhtikuuta 2015 annettu neuvoston direktiivi (EU) 2015/637 (jäljempänä direktiivi) on pantava täytäntöön jäsenvaltioissa viimeistään 1.5.2018.

Direktiivissä määritellyn konsuliviranomaisten suojelun edustusta vailla oleville kansalaisille on direktiiviin mukaan sisällettävä avustaminen useissa tavanomaisissa tilanteissa, joissa jäsenvaltiot antavat konsuliviranomaisten suojelua omille kansalaisilleen kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden mukaan. Direktiivin johdanto-osassa todetaan, että tarvittava suojelu riippuu aina tapauksesta. Direktiiviin soveltamisala ei rajoitu vain niihin tilanteisiin, jotka on

mainittu direktiivissä, vaan tarvittava konsuliviranomaisen antama suojelu pitää arvioida aina tapauskohtaisesti.

Konsulisuojeludirektiivi on niin sanottu vähimmäisdirektiivi. Direktiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön direktiivin säännöksiä suotuisampia säännöksiä tai säilyttää sellaiset, jos ne ovat sopusoinnussa direktiivin kanssa. Sama periaate todetaan myös direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa ja johdanto-osan 1 ja 5 kohdassa. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivi ei koske jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä konsulisuhteita.

Direktiivin keskeisin tavoite on varmistaa, että jäsenvaltiot antavat konsulipalveluja sellaiselle Euroopan unionin kansalaiselle, jonka omalla jäsenvaltiolla ei ole Euroopan unionin ulkopuolisessa kolmannessa maassa edustustoa, samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen. Direktiivin johdanto-osan 5 kohdan mukaan direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan määrätä omille kansalaisilleen annettavan suojelun ulottuvuudesta.

Direktiivillä selvennetään edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille annettavan konsulisuojelun sisältöä ja yksinkertaistetaan konsuliviranomaisten välistä yhteistyötä sekä jäsenvaltioiden välisiä rahoitusmenettelyjä. Direktiivissä säädetään myös konsulipalveluista aiheutuneiden kustannusten takaisinperinnästä konsulipalvelua saaneilta edustusta vailla olevilta Euroopan unionin kansalaisilta. Direktiivillä korvataan nykyinen EU:n kansalaisille annettavasta konsuliviranomaisten suojelusta tehty päätös 95/553/EY.

Direktiivin säännökset ovat 2 artiklan 1 kohdan mukaan konsulipalvelunsaajien hyväksi pakottavia siten, että jäsenvaltioiden suurlähetystöjen tai konsulaattien on annettava konsulipalveluja edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen. Sen sijaan direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää siitä, sovelletaanko direktiiviä kunniakonsulien antamiin konsulipalveluihin.

Direktiivin mukaiset konsulipalvelun saajat

Direktiivin 4 artiklassa määritellään edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen ja direktiivin 6 artiklassa määritellään edustuksen puuttuminen. Edustusta vailla olevilla Euroopan unionin kansalaisilla tarkoitetaan kaikkia niitä jäsenvaltioiden kansalaisia, joilla ei 6 artiklassa säädetyn tavoin ole edustusta kolmannessa maassa.

Edustuksen puuttumisella tarkoitetaan sitä, että jäsenvaltiolla ei ole edustusta kolmannessa maassa, jos sillä ei ole kyseisessä maassa pysyvää suurlähetystä tai konsulaattia tai jos sillä ei ole siellä suurlähetystä, konsulaattia tai kunniakonsulia, joka pystyisi tietyssä tapauksessa tosiasiaissa antamaan konsuliviranomaisen suojelua.

Direktiivin 5 artiklan mukaan edustusta vailla olevien Euroopan unionin kansalaisten perheenjäsenille annetaan konsulipalveluja samassa määrin ja samoin edellytyksin kuin sitä annettaisiin avustavan jäsenvaltion kansalaisten perheenjäsenille, jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia avustavan maan kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti. Direktiivin johdanto-osan 9 kohdan mukaan alaikäisiä lapsia koskevan avun osalta olisi lapsen etu otettava ensisijaisesti huomioon.

Direktiivin soveltamisala

Direktiivin 9 artiklassa on lueteltu ne avustusmuodot, jotka voivat sisältyä direktiivin 2 artiklassa tarkoitettuun konsuliviranomaisten antamaan suojeluun. Konsuliviranomaisen antamaan suojeluun voi sisältyä avustaminen muun muassa seuraavissa tilanteissa: pidätys tai vangitseminen, rikoksen uhriksi joutuminen, vakava onnettomuus tai vakava sairaus, kuolema, avustaminen tai kotiuttaminen hätätilanteessa sekä tarve hätämatkustusasiakirjoille.

Direktiivin johdanto-osan 14 kohdassa selitetään tarkemmin konsulisuojelun soveltamisalaa. Kohdan mukaan edustusta vailla oleville kansalaisille annettavan konsuliviranomaisten suojelun olisi sisällettävä avustaminen useissa tavanomaisissa tilanteissa, joissa jäsenvaltiot antavat konsuliviranomaisten suojelua omille kansalaisilleen kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden mukaan. Johdanto-osassa kuitenkin todetaan, ettei konsuliviranomaisten antamaa suojelua tulisi rajoittaa niihin tilanteisiin, jotka on erityisesti mainittu direktiivissä, vaan tarvittava konsulisuoja riippuu aina tapauksesta.

Menettelyä koskeva sääntely

Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan edustusta vailla olevat Euroopan unionin kansalaiset ovat oikeutettuja pyytämään suojelua minkä tahansa Euroopan unionin jäsenvaltion suurlähetystöstä tai konsulaatista. Artiklan toisen kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat myös sopia vastuunjakoja koskevista käytännön järjestelyistä konsulipalvelun antamiseksi. Tämä ei kuitenkaan saa rajoittaa edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen direktiivin mukaista oikeutta saada konsulipalvelua minkä tahansa jäsenvaltion suurlähetystöstä tai konsulaatista.

Direktiivin 3 ja 10 artikloissa säädetään konsulipalvelujen antamisessa noudatettavista yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteistä. Direktiivin 3 artiklassa säädetään jäsenvaltion viranomaisen velvollisuudesta siirtää konsulipalvelun antaminen sen jäsenvaltion viranomaiselle, jonka kansalaisesta on kyse, mikäli kyseisen jäsenvaltion viranomainen sitä pyytää.

Direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltion viranomaisten velvollisuudesta olla yhteydessä sen jäsenvaltion viranomaiseen, jonka edustusta vailla oleva kansalainen hakee konsulipalvelua ja annettava sille kaikki käytettävissään olevat asiaa koskevat tiedot kuten myös tiedot kyseessä olevan henkilön henkilöllisyydestä, mahdollisista konsulipalvelun

kustannuksista sekä mahdollisista perheenjäsenistä, joille mahdollisesti on tarpeen antaa konsulipalvelua. Vastaavasti 10 artiklan 3 kohdassa säädetään sen jäsenvaltion viranomaisen, jonka kansalaiselle annetaan konsulipalveluja, velvollisuudesta antaa kaikki asiaan kuuluvat tiedot kyseisestä asiasta. Sen jäsenvaltion viranomainen, jonka kansalaisesta on kyse, on vastuussa mahdollisesti tarvittavista yhteydenotoista perheenjäseniin tai muihin asiaan kuuluviin henkilöihin tai viranomaisiin.

Direktiivin 12 artiklassa säädetään edustustojen paikallisesta yhteistyöstä Euroopan unionin ulkopuolisissa maissa. Direktiivin 13 artiklassa säädetään kriisivalmiudesta -ja yhteistyöstä.

Rahoitusmenettelyt

Direktiivin 14 ja 15 artikloissa säädetään rahoitusmenettelyistä. Direktiivin 14 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden välisistä korvausvastuista silloin, kun konsulipalvelua on annettu edustusta vailla olevalle jäsenvaltion kansalaiselle sekä jäsenvaltioiden mahdollisuudesta periä konsulipalvelusta aiheutuneet kustannukset takaisin konsulipalvelun saajalta. Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan edustusta vailla oleva jäsenvaltion kansalainen on sitouduttava maksamaan konsuliviranomaisen antaman suojelun kustannukset takaisin sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen hän on, samoin edellytyksin kuin avustavan jäsenvaltion kansalaiset. Direktiivin 14 artiklan kohdan mukaan se jäsenvaltio, joka on antanut konsulisuojelua edustusta vailla olevalle jäsenvaltion kansalaiselle voi pyytää korvausta kustannuksista sen jäsenvaltion viranomaiselta, jonka kansalaista se on avustanut. Jäsenvaltion, jonka kansalainen edustusta vailla oleva henkilö on, on korvattava nämä kustannukset kohtuullisessa ajassa, joka on enintään 12 kuukautta. Jäsenvaltio, jonka kansalainen edustusta vailla oleva henkilö on, voi pyytää edustusta vailla olevaa kansalaista korvaamaan ne kustannukset, jotka jäsenvaltio on maksanut avustavalle jäsenvaltiolle. Direktiivin 14 artiklassa säädetään myös rahoitusmenettelyssä käytettävistä lomakemalleista, jotka ovat direktiivin liitteenä.

Direktiivin 15 artiklassa säädetään yksinkertaistetusta rahoitusmenettelystä kriisitilanteissa. Kriisitilanteissa ei edellyttäisi direktiivin liitteen mukaisen takaisinmaksusitoumuksen laatimista, eikä se olisi este kriisitilanteessa annetusta konsulipalvelusta aiheutuneiden kustannusten takaisinperimiselle siltä jäsenvaltiolta, jonka kansalaista on kriisitilanteessa avustettu. Direktiiviin 15 artiklan mukaan takaisinmaksusitoumuksen puute ei näissä tilanteissa myöskään estä sitä jäsenvaltiota, jonka kansalainen edustusta vailla oleva henkilö on, vaatimasta takaisinmaksua kyseiseltä edustusta vailla olevalta kansalaiselta kansallisten sääntöjen perusteella.

Konsulisuojeludirektiivin täytäntöönpano muissa EU-maissa

Konsulisuojeludirektiivi arvioidaan pantavaksi kansallisesti täytäntöön useimmissa jäsenvaltioissa keväällä 2018.

Yhteistyössä ja tietojenvaihdossa muiden Euroopan unionin valtioiden viranomaisten kanssa ei ole tullut esiin uusia ratkaisuja, jotka olisi Suomessa otettavissa käyttöön. Direktiivi on sanamuodoltaan verrattain yksityiskohtainen, mikä heijastuu täytäntöönpanoon.

1.3 Nykytilan arviointi

Nykyinen konsulipalvelulaki ei sinänsä ole ristiriidassa direktiiviin kanssa, sillä konsulipalvelulaissa on otettu huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan vaatimus edustusta vailla olevan jäsenvaltion kansalaisen yhdenvertaisesta kohtelusta.

Konsulisuojeludirektiivi sisältää kuitenkin aikaisempaa yksityiskohtaisempaa sääntelyä konsulipalvelujen antamisesta edustusta vailla oleville Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisille sekä edustusta vaille oleville Euroopan unionin kansalaisille annettusta konsulipalvelusta aiheutuneiden kustannusten takaisinperinnästä. Direktiivin täytäntöönpano edellyttää näiltä osin täydentävää sääntelyä voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Edustusta vailla oleville Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisille annettavan konsulipalvelujen määritelmä on täsmennettävä konsulipalvelulaissa. Suomen konsulipalvelulain mukaan konsulipalveluita ovat konsulipalvelulaissa ja muussa lainsäädännössä edustustoille säädetyt viranomaistehtävät. Konsulipalvelujen käsite on Suomen lainsäädännössä laajempi kuin konsulisuojeludirektiivin tarkoittama konsulisuojelu, jonka tunnusmerkistöön kuuluu suojelun tarve. Tällaista suojeluntarvetta ei ole Suomen lainsäädännön mukaisissa kaikissa konsulipalveluissa kuten esimerkiksi notaaripalveluissa. Tämän johdosta konsulipalvelulaissa on säädettävä erikseen niistä konsulipalveluista, joita annetaan edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille, ja jotka ovat konsulisuojeludirektiivin tarkoittamia konsulipalveluita. Lisäksi on otettava huomioon konsulisuojeludirektiivin edellyttämä tapauskohtainen harkinta. Edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille annettavia konsulipalveluja ei siten rajoiteta vain niihin tilanteisiin, jotka on erityisesti mainittu direktiivissä, vaan tapauskohtaisesti voidaan antaa myös muita konsulipalveluja edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille.

Konsulisuojeludirektiivillä kumotaan edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille annettavasta konsuliviranomaisten suojelusta tehty päätös (95/553/EY). Kyseisessä päätöksessä määrätään muun muassa konsulipalveluiden antamiseen liittyvistä perintä- ja takaisinmaksukysymyksistä silloin, kun konsulipalveluja on annettu edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille. Kyseisen päätöksen kumoamisesta ei aiheudu muutoksia lainsäädäntöön, koska siitä ei Suomessa ole laintasoista sääntelyä.

Hätämatkustusasiakirjalla (Emergency Travel Document ETD) tarkoitetaan neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25. päivänä kesäkuuta 1996 tekemän päätöksen 96/409/YUTP mukaista tilapäistä matkustusasiakirjaa,

jonka Euroopan unionin jäsenvaltion edustusto voi myöntää edustusta vailla olevalle toisen jäsenvaltion kansalaiselle. Konsulisuojeludirektiivissä hätämatkustusasiakirjan myöntäminen edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaisille on säädetty nimenomaisesti yhdeksi konsulisuojeludirektiivin mukaiseksi konsulisuojelun avustusmuodoksi. Konsulipalvelulain muutoksen yhteydessä konsulipalvelulakiin lisätään myös hätämatkustusasiakirjaa koskeva säännös.

Direktiivin johdanto-osan mukaan kukin jäsenvaltio voi päättää, sovelletaanko direktiiviä kunniakonsuleihin. Esityksen valmistelussa on päädytty siihen, ettei direktiivin soveltaminen Suomen kunniakonsuleihin olisi tarkoituksenmukaista, koska Suomen kunniakonsuleilla on suhteellisen rajalliset mahdollisuudet konsulipalvelujen antamiseen.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Esityksen pääasiallinen tavoite on konsulisuojeludirektiivin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämien säännösmuutosten toteuttaminen konsulipalvelulaissa.

2.2. Keskeiset ehdotukset

Konsulipalvelulaissa säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin menettelyistä, joita on noudatettava annettaessa konsulipalveluja edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille Euroopan unionin ulkopuolisissa valtioissa.

Konsulipalvelulain 2 §:n 2 momentissa määriteltäisiin edustusta vailla oleva Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen ja säädettäisiin heille annettavista konsulipalveluista. Nämä konsulipalvelut käsittäisivät yleiset neuvontapalvelut, palvelut hädänalaisessa asemassa oleville, palvelut kriisitilanteissa, palvelut vapautensa menettäneille ja syytetyille ja palvelut kuolemantapauksissa sekä oikeus saada hätämatkustusasiakirja tietyissä tilanteissa. Lisäksi edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille voitaisiin antaa myös muita vastaavia konsulipalveluja, jotka arvioitaisiin tapauskohtaisesti kunkin tapauksen osalta erikseen.

Konsulipalvelulaissa laajennettaisiin konsulipalveluita koskevien tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä siten, että salassa pidettäviä tietoja voitaisiin tietyissä tilanteissa luovuttaa Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle direktiivin edellyttämällä tavalla.

Konsulipalvelulaissa säädettäisiin ulkoasiainministeriölle oikeus periä takaisin konsulipalvelusta aiheutuneet kustannukset Suomen kansalaiselta tai Suomessa pysyvästi

asualta ulkomaalaiselta silloin, kun toisen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomainen on antanut konsulipalveluja kyseisille henkilöille.

Samassa yhteydessä konsulipalvelulakiin lisätään säännökset hätämatkustusasiakirjasta perustuen neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25 päivänä kesäkuuta 1996 tekemään päätökseen (96/409/YUTP) tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä tietyissä tilanteissa.

.

.

3 Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Komissio on vuonna 2011 esittänyt arvion direktiivin voimaantulon taloudellisista vaikutuksista (SEK(2011)1555, lopullinen). Komissio on arvioinut jäsenvaltioille direktiivistä aiheutuneet kustannukset vähäisiksi.

Nykyisen konsulipalvelulain mukaan konsulipalveluista aiheutuneet kustannukset pyritään ensisijaisesti perimään vapaaehtoisesti. Mikäli vapaaehtoinen suoritus ei onnistu, peritään kustannukset ulosottoteitse konsulipalvelunsaajalta.

Konsulisuojeludirektiivin mukaan edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen avustamisesta aiheutuneet kulut voidaan periä takaisin siltä jäsenvaltioilta, jonka kansalaista on avustettu. Vastaavasti ulkoasiainhallinto on korvausvastuussa kuluista, jotka aiheutuvat silloin, kun toinen Euroopan unionin jäsenvaltio avustaa Suomen kansalaista tai Suomessa pysyvästi asuvaa ulkomaalaista. Konsulipalvelulakiin lisättävät takaisinperintää koskevat säännökset mahdollistavat ulkoasiainhallinnolle näiden kulujen takaisinperimisen konsulipalvelunsaajalta. Mikäli takaisinperintä konsulipalvelunsaajalta ei yksittäistapauksessa onnistuisi, tästä aiheutuva taloudellinen vahinko voidaan useimmissa tapauksissa arvioida vähäiseksi. Joissakin yksittäistapauksissa (kuten esimerkiksi panttivankitapauksissa) kustannukset voivat kuitenkin nousta merkittäviksi. Vuosien 2012 – 2016 aikana yhteensä 146 tapauksen osalta konsulipalveluista aiheutuneita kustannuksia ei ole saatu ulosottoteitse tapahtuvasta perinnästä huolimatta perittyä. Yleisin syy on ollut varattomuus. Taloudellinen vahinko on ollut yhteensä 80.400 euroa. Keskimääräisesti yhden konsulitapauksen osalta taloudellinen vahinko on ollut noin 550 euroa. Ulosottoteitse tapahtuvasta perinnästä huolimatta saamatta jääneiden saatavien määrän ei arvioida nousevan nykyisistä määristä direktiivin täytäntöönpanosta huolimatta.

Konsulipalvelulain muutoksen taloudelliset vaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

3.2. Esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset

Konsulisuojeludirektiivin täytäntöönpanolla Euroopan unionin jäsenvaltioissa tehostetaan Euroopan unionin edustustojen yhteistyötä Euroopan unionin ulkopuolisissa maissa. Konsulisuojeludirektiivin täytäntöönpanon myötä konsulisuojelun saatavuus ja tavoitettavuus paranisi jäsenvaltioiden edustustoissa. Konsulisuojeludirektiivin täytäntöönpano jäsenvaltioissa tehostaisi siten osaltaan myös suomalaisten konsulipalvelua niissä valtioissa, joissa Suomella ei ole omaa edustustoa, sillä suomalaisten olisi yksinkertaisempi tällöin käännyä toisen Euroopan unionin jäsenvaltion edustuston puoleen. Esityksen vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon se, että jo nykyisinkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 23 artiklan mukaan edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen on oikeutettu saamaan Euroopan unionin ulkopuolisessa kolmannessa maassa

konsulisuojelua toiselta Euroopan unionin jäsenvaltion edustustolta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Tapauksia, joissa Suomen edustustot ovat antaneet konsulipalveluja edustusta vailla oleville Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisille ei ole tähän mennessä ollut paljon. Suomen edustustot ovat vuonna 2015 antaneet konsulipalveluja edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille yhteensä 32 tapauksessa, joista 14 tapauksessa kyseessä on ollut hätämatkustusasiakirjan myöntäminen. Tapausten määrän ei arvioida juurikaan kasvavan nykyisestä. Kokonaisuutena arvioiden konsulisuojeludirektiivin yhteiskunnallisten vaikutusten arvioidaan olevan positiivisia.

3.3. Vaikutukset Suomen ja muiden EU-maiden kansalaisten asemaan

Suomen edustustoverkkoa voidaan pitää suhteellisen kattavana, sillä konsulipalveluja tarjoavia Suomen edustustoja on yli 80 valtiossa. Valtaosa suomalaisten matkailusta ja muusta oleskelusta ulkomailla on suuntautunut niihin valtioihin, joissa Suomella on edustusto. Sen jälkeen, kun konsulisuojeludirektiivi on pantu täytäntöön muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, helpottaa se jonkin verran yksittäisen suomalaisen tosiasiallisia mahdollisuuksia kääntyä toisen Euroopan unionin jäsenvaltion edustuston puoleen ja saada tarvitsemaansa konsulipalvelua valtiossa, jossa Suomella ei ole omaa edustustoa tai milloin lähimpään Suomen edustustoon kyseisessä valtiossa on niin pitkä matka, ettei suomalaisella tosiasiallisesti ole mahdollista kääntyä Suomen edustuston puoleen. Vastaavasti direktiivin täytäntöönpano helpottaa muiden edustusta vailla olevien jäsenvaltioiden kansalaisten kääntymistä Suomen edustustojen puoleen.

3.4. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Konsulipalvelulain muutos edistäisi yleistä tavoitetta tuottaa konsulipalveluja edustustoverkossa ja ulkoasiainministeriössä joustavasti, taloudellisesti ja tehokkaasti.

Sellaisia Euroopan unionin ulkopuolisia valtioita, jossa Suomi olisi ainoana Euroopan unionin jäsenvaltiona edustettuna, ei ole. Edustusta vailla olevat Euroopan unionin kansalaiset kolmansissa maissa ovat käytännössä hakeneet vähän konsulipalveluja Suomen edustustoilta. Lähes puolessa tapauksista on kyse ollut hätämatkustusasiakirjan myöntämisestä.

Konsulipalvelulakiin ehdotettavat yksityiskohtaiset menettelysäännökset selkeyttävät ja tehostavat edustustojen ja ulkoasiainministeriön konsulipalvelujen antamista edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille.

Konsulisuojeludirektiivin mukaisten menettelyjen yhdenmukaistaminen konsulisuojelelun antamiseksi Euroopan unionin edustustoissa saattaa jonkin verran vaikuttaa siihen, että edustusta vailla olevat Euroopan unionin kansalaiset kääntyvät aikaisempaa useammin toisen Euroopan unionin edustuston puoleen kolmansissa maissa tarvitessaan konsulisuojelua.

Myös konsulisuojeludirektiivin voimaantulosta johtuvan tiedottamisen seurauksena yleisen tietoisuuden lisääntyminen konsulisuojeludirektiivin mukaisista oikeuksista saattaa jonkin verran vaikuttaa siihen, että edustusta vailla olevat Euroopan unionin kansalaiset voisivat kääntyä useammin Suomen edustuston puoleen. On odotettavissa, että tulevaisuudessa eniten Suomen edustustojen puoleen kääntyy vastaisuudessakin Baltian ja Pohjoismaiden kansalaiset.

Ehdotetusta konsulipalvelulain muutoksesta voidaan arvioida aiheutuvan jonkin verran hallinnollisen työn lisääntymistä erityisesti uusien menettelymuotojen käyttöönottoaiheessa. Konsulipalvelulain muutos edellyttää ulkoasiainhallinnon työntekijöiden koulutusta ja tiedottamista kansalaisille muun muassa edustustojen verkkosivuilla. Edustustojen työmäärää lisää myös uusien yhteensovittamis- ja yhteistyötoimenpiteiden, raportointivelvollisuuden sekä rahoitusmenettelyihin liittyvien uusien menettelytapojen käyttöönotto. Ulkoasiainhallinnolle aiheutuvan lisätyön ei kuitenkaan arvioida muodostuvan merkittäväksi. Direktiivi ei edellytä antamaan konsulipalveluja muilla kuin kansalliskielillä.

4 Asian valmistelu

4.1 Valmisteluvaiheet

Konsulisuojeludirektiivi on valmisteltu neuvoston työryhmässä ja asiasta on annettu eduskunnalle selvitykset U 25/2012 vp sekä U-jatkokirje 1 .UM 2.12. 2014.

Konsulipalvelulain muutosta koskeva esitys on valmisteltu virkatyönä ulkoasiainministeriössä. Valmistelussa on kuultu Suomen edustustojen edustajia Euroopan unionin ulkopuolisissa maissa.

4.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Ehdotuksesta pyydettiin lausunnot seuraavilta tahoilta: Oikeusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, ulkoasiainhallinnon virkailijayhdistys, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö, Länsi-Suomen maistraatti, Pietarsaaren yksikkö, Väestörekisterikeskus, Maahanmuuttovirasto, Keskusrikospoliisi, Poliisihallitus, Tietosuojavaltuutettu, Seismologian laitos, CMC Kriisinhallintakeskus, Suomen Punainen Risti, Ilmatieteen laitos, Onnettomuustutkintakeskus, Finnair, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS), Kuluttajavirasto, Finavia, Finpro, Suomen matkatoimistoalan liitto, Suomi-Seura, Ulkосуomalaisparlamentti, Vantaan kaupungin kansallinen sosiaali- ja kriisipäivystys, Evankelisluterilainen kirkko, Helsingin kaupungin kanslia, Helsingin sosiaalivirasto, Vakuutuksenantajien keskusliitto, Pelastakaa Lapset ry., Kaapatut Lapset ry., Finanssialan keskusliitto, Kirkkohallitus, Suomen hautausoimistojen Liitto ry., Matkailun edistämiskeskus, Rajavartiolaitos, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Valtionkonttori. Lisäksi Suomen edustustoilta pyydettiin lausuntoa.

Lakiehdotusta ja sen perusteluja on lausuntojen johdosta.....

5 Lakiehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut

5.1 Konsulipalvelulaki

2 §. *Konsulipalvelun saaja.* Pykälän 1 momenttia ei esitetä muutettavaksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edustusta vailla olevan Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisen oikeudesta saada konsulipalveluja. Momenttiin sisältyisi konsulisuojeludirektiivin mukainen määritelmä edustusta vailla olevasta Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisesta.

Euroopan unionin kansalaisen olisi katsottava olevan vailla edustusta Euroopan unionin ulkopuolisessa maassa, jos sillä jäsenvaltiolla, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, ei ole siellä suurlähetystötä, konsulaattia tai kunniakonsulia. Euroopan unionin kansalaisten olisi myös katsottava olevan vailla edustusta, jos paikallisesti perustettu suurlähetystö, konsulaatti tai kunniakonsuli ei jostakin syystä pysty tietyssä tapauksessa antamaan suojelua, jota kyseinen henkilö muutoin olisi kansallisen lain tai käytännön mukaan oikeutettu saamaan. Arvioitaessa edustusta vailla oleminen myös edustuston saavutettavuus ja edustuston sijainti olisi otettava huomioon. Esimerkiksi Euroopan unionin kansalaista, joka pyytää konsuliviranomaisten suojelua tai apua toisen jäsenvaltion suurlähetystöltä tai konsulaatilta, ei tulisi ohjata edelleen sen jäsenvaltion, jonka kansalainen hän on, suurlähetystöön, konsulaattiin tai kunniakonsulin luo, jos Euroopan unionin kansalaisen ei paikallisten olosuhteiden tai resurssien puutteen vuoksi ole mahdollista päästä turvallisesti oman kansallisvaltionsa edustustoon, eikä näiden ole mahdollista saavuttaa häntä sillä tavoin, että hänen olisi mahdollista saada direktiivin mukaista konsuliviranomaisten antamaa suojelua. Edustuksen puuttumisen käsitettä olisi tulkittava siten, että varmistetaan edustusta vailla olevien Euroopan unionin kansalaisten oikeus saada syrjimätöntä suojelua toisen jäsenvaltion suurlähetystöltä tai konsulaatilta ottaen huomioon kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteet.

Euroopan unionin kansalaisen, jolla on useamman kuin yhden jäsenvaltion kansalaisuus, olisi katsottava olevan edustusta vailla, jos yhdelläkään niistä jäsenvaltioista, joiden kansalaisuus hänellä on, ei ole edustusta kyseisessä Euroopan unionin ulkopuolisessa maassa. Määritelmä vastaisi direktiivin 4 ja 6 artiklaa. Direktiivin tavoitteen toteuttamiseksi on pidetty tärkeänä, että Euroopan unionin jäsenvaltioissa edustusta vailla olevan EU –kansalaisen määritelmä on yhdenmukainen kaikissa jäsenvaltioissa.

Direktiivin 9 artiklan mukaan edustusta vailla oleville kansalaisille annettavan konsuliviranomaisen suojelun olisi sisällettävä avustaminen useissa tavanomaisissa tilanteissa, joissa jäsenvaltiot antavat konsuliviranomaisen suojelua omille kansalaisilleen kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden mukaan. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi pidätys tai vangitseminen, vakava onnettomuus tai vakava sairaus ja kuolema sekä hädänseläiseen asemaan joutuneiden avustaminen ja kotiuttaminen tai tilapäisen matkustusasiakirjojen myöntäminen. Tarvittava konsulipalvelu riippuu direktiivin mukaan aina tapauksesta eikä konsulipalvelua direktiivin mukaan rajoiteta vain niihin tilanteisiin, jotka on mainittu direktiivissä.

Edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille Euroopan unionin ulkopuolisissa valtioissa annettaisiin konsulipalvelulain 5 §:ssä tarkoitettua neuvontaa, 3 - 6 luvuissa tarkoitettuja sekä muita vastaavia konsulipalveluja samoin perustein kuin lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuille henkilöille. Lisäksi edustusta vailla olevalle Euroopan unionin

jäsenvaltion kansalaiselle voitaisiin lain 41 b §:ssä säädetyn mukaisesti myöntää hätämatkustusasiakirja tarvittaessa.

Konsulipalvelulain 3 - 6 luvussa säädellään palveluista hädänalaisessa asemassa olevalle, palveluista kriisitilanteissa, palveluista vapautensa menettäneelle ja syytetyille sekä palveluista kuolemantapauksessa. Neuvonnan antamisesta ja hätämatkustusasiakirjan myöntämisestä säädettäisiin erikseen lain 5 §:ssä ja 41 b §:ssä.

Konsulipalvelulain 7 – 10 luvuissa tarkoitettuja konsulipalveluja sekä muussa lainsäädännössä edustustoille säädettyjä tehtäviä ei lähtökohtaisesti ole pidettävä direktiivissä tarkoitettuna konsuliviranomaisten antamana suojeluna. Näissä palveluissa on kyse palveluista, joihin ei liity asianomaisen henkilön varsinaista suojelua, vaan kyseessä on Suomen viranomaisten antamista viranomaispalveluista kuten esimerkiksi notaari –ja osoitepalveluista.

Konsulisuojeludirektiivissä ilmaistun periaatteen mukaisesti edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille annettaisiin 3 - 6 luvussa tarkoitettujen palvelujen lisäksi myös muita vastaavia konsulipalveluja. Muut vastaavat konsulipalvelut arvioitaisiin kulloinkin kyseessä olevan tapauksen osalta erikseen tapauskohtaisesti. Pykälän 2 momentilla pantaisiin täytäntöön konsulisuojeludirektiivin 2 artikla direktiivin yleisperiaatteesta sekä 9 artikla direktiivin mukaisista avustusmuodoista. Ehdotuksen mukainen muiden vastaavien konsulipalveluiden antaminen edustusta vailla oleville jäsenvaltion kansalaisille vastaisi direktiivin johdanto-osassa todettua tavoitetta siitä, ettei konsuliviranomaisten antamaa suojelua tulisi rajoittaa niihin tilanteisiin, jotka on erityisesti mainittu direktiivissä, koska tarvittava suojelu riippuu aina tapauksesta. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Pohjoismaan kansalaisille annettavista palveluista. Momentti vastaisi sisällöltään nykyisessä 2 momentissa olevaa sääntelyä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin konsulipalvelujen antamisesta erityisestä syystä myös muulle ulkomaalaiselle. Muulla ulkomaalaisella tarkoitetaan myös muita ulkomaalaisia kuin edustusta vailla olevia Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisia. Momentti vastaisi sisällöltään nykyistä 3 momenttia.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin muussa lainsäädännössä edustustoille säädettyjen konsulipalvelujen antamisesta. Momentti vastaisi sisällöltään nykyistä 4 momenttia.

3 §. Henkilöllisyyden todistaminen. Pykälä olisi uusi. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi konsulipalveluja hakevan tunnistamisesta. Säännös koskisi kaikkia konsulipalvelujen hakijoita, joiden tulisi vaadittaessa esittää selvitys henkilöllisyydestään henkilötodistuksella tai muulla tähän verrattavalla luotettavalla tavalla. Mikäli konsulipalvelun hakijana on edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen, joka ei pysty esittämään voimassa olevaa passia tai henkilötodistusta, henkilöllisyys olisi mahdollista todentaa tarkistamalla asian jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliviranomaisilta, jonka kansalainen pyynnön esittäjä

ilmoittaa olevansa. Edustusto tai ulkoasiainministeriö voi tarkistaa 4 luvun 15 §:ssä tarkoitettujen perheenjäsenten henkilöllisyyden ja perhesuhteen olemassaolon myös sen jäsenvaltion diplomaatti- tai konsuliviranomaisilta, jonka kansalainen henkilöiden seurassa oleva Euroopan unionin kansalainen on. Ehdotettu sääntely vastaa direktiivin johdanto-osan 13 kohdassa todettua.

Kaikkiin konsulipalveluihin henkilöllisyyden todentaminen ennen konsulipalvelun antamista ei välttämättä sovellu, koska konsulipalvelut käsittävät useita erityyppisiä palveluja kuten esimerkiksi neuvontaa. Edustusto tai ulkoasiainministeriö voisi konsulipalvelun antajana harkita edellyttävätkö konsulipalvelun antaminen henkilöllisyyden tunnistamista. Siltä osin kuin muussa lainsäädännössä on säädetty henkilön tunnistamisesta noudatetaan konsulipalvelua hakevan tunnistamisessa asianomaista erityislainsäädäntöä.

Pykälällä pantaisiin täytäntöön konsulisuojeludirektiivin 8 artikla. Konsulisuojeludirektiivi on ns. vähimmäisdirektiivi eikä se vaikuta konsulipalvelun antamista koskeviin direktiiviä suotuisampiin kansallisiin säännöksiin. Tämän vuoksi henkilöllisyyden todentamista koskeva sääntely on mahdollista säätää harkinnanvaraiseksi.

5 § Yleinen neuvonta. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että yleistä neuvontaa voitaisiin antaa myös edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille Euroopan unionin ulkopuolisissa maissa. Pykälän muutoksella pantaisiin täytäntöön konsulisuojeludirektiivin 2 artiklan 1 kohdasta johtuva yleisperiaate, jonka mukaan edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille annettavan konsulipalvelun olisi sisällettävä avustaminen useissa tavanomaisissa tilanteissa. Konsulipalvelulain mukaan neuvonta on ensisijainen palvelumuoto ennen muihin avustusmuotoihin ryhtymistä. Konsulisuojeludirektiivin tavoitteen toteuttamiseksi tulee myös konsulipalvelulain 5 §:n mukainen yleinen neuvonta sisällyttää niihin palveluihin, joita voidaan antaa edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille.

11 §. Häädänalaisessa asemassa oleva. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että palveluja häädänalaisessa asemassa oleville voitaisiin antaa lain 2 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille. Konsulipalvelulain 3 luvussa säädettyjen palvelujen saajina olisivat siten myös lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut edustusta vailla olevat Euroopan unionin kansalaiset, jotka oleskelevat tilapäisesti Euroopan unionin ulkopuolisissa maissa.

Palveluja häädänalaisessa asemassa olevalle voidaan antaa, jos henkilö oleskelee tilapäisesti ulkomailla. Tilapäisestä oleskelusta edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen osalta olisi lähinnä kysymys silloin, kun edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen asuinpaikka on muussa valtiossa kuin Suomessa ja kyseinen henkilö oleskelee tilapäisesti Euroopan unionin ulkopuolisessa valtiossa, jossa hänellä ei lain 2 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla ole oman kansallisvaltionsa edustusta.

Ehdotetulla muutoksella pantaisiin täytäntöön direktiivin 9 artikla hädänalaisessa asemassa olevan edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen avustamisesta.

12 § *Hädänalaisessa asemassa olevan avustaminen.* Pykälän 1 momentissa säädetään avustusmuodoista, joita voidaan antaa lain 2 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että edustusta vailla oleva muualla kuin Suomessa asuva Euroopan unionin kansalainen voitaisiin kotiuttaa Suomen sijasta toiseen valtioon kuin Suomeen silloin, kun konsulipalvelua annetaan lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettulle edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle. Säännöksellä pantaisiin täytäntöön konsulisuojeludirektiivin 9 artiklassa säädetyt avustusmuodot silloin, kun kyseessä on hädänalaisessa asemassa olevan Euroopan unionin kansalaisen avustaminen. Samassa yhteydessä 1 momentin sanamuotoa tarkistetaan siten, että edustusto avustaa hädänalaisessa asemassa olevaa tarpeen mukaan sairaanhoitoon saamiseksi.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilanteessa, jossa oikeudettoman vapaudenriiston kohteena olisi edustusta vailla oleva jäsenvaltion kansalainen, edustuston tai ulkoasiainministeriön olisi välitettävä tieto asiasta sen jäsenvaltion viranomaiselle, jonka kansalaisesta on kyse. Säännöksellä pantaisiin täytäntöön konsulisuojeludirektiivin 10 artiklan 2 kohta.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin yhteydenpidosta hädänalaisessa asemassa olevan konsulipalvelulain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön lähiomaisiin. Kun kyseessä on hädänalaisessa asemassa oleva edustusta vailla oleva Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen, yhteydenpidosta avustettavan lähiomaisiin vastaa sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jonka kansalaisesta on kyse. Säännös vastaisi konsulisuojeludirektiivin 10 artiklan 2 kohtaa.

13 § *Varojen välittäminen ja taloudellinen avustaminen.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan pykälässä tarkoitettusta takaisinmaksusitoumusta koskevasta lomakkeesta voidaan säätää erikseen ulkoasiainministeriön asetuksella.

15 §. *Henkilökohtainen turvallisuus.* Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kriisitilanteissa konsulipalveluja voitaisiin antaa myös Euroopan unionin ulkopuolisissa maissa edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille.

Samassa yhteydessä pykälän sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi vastaamaan nykyistä käytäntöä. Ensisijaisesti kriisitilanteissa vastuuviranomaisina ovat paikalliset viranomaiset asianomaisessa maassa.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin säännös lain 2 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden perheenjäsenien avustamista heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Säännös

vastaisi asiallisesti nykyisen lain 2 §:n 3 momenttia, jonka mukaisesti palveluja kriisitilanteissa voidaan antaa erityisestä syystä myös muulle ulkomaalaiselle. Konsulipalvelulain hallituksen esityksessä (283/1998) on todettu, että kohtuussyiden tulisi tällöin puoltaa ulkomaalaisen avustamista kuten esimerkiksi sen, että saman perheen jäsenistä osa on Suomen kansalaisia ja osa edustuston toimipiirin kansalaisia. Nimenomaisesti ulkomaalaisen perheenjäsenen avustamisesta kriisitilanteissa ei ole tähän mennessä säädetty. Ehdotettu säännös on tarkoitettu selventämään lain 2 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden perheenjäsenten, jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia, oikeutta saada konsulipalveluja kriisitilanteissa. Kyse olisi näissä tilanteissa ydinperheestä. Suomen kansalaisen ja Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsen määräytyisi ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetyn mukaisesti. Ulkomaalaislaissa on kaksi perheenjäsentä koskevaa määritelmää; kansallisen perheenjäsenen määritelmä sekä Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen määritelmä. Muutoksella pantaisiin täytäntöön konsulisuojeludirektiivin 9 artikla. Avustaminen kriisitilanteissa sisältyy konsulisuojeludirektiivin 9 artiklan mukaisiin avustusmuotoihin. Lisäksi muutoksella pantaisiin täytäntöön konsulisuojeludirektiivin 5 artikla, jossa säädetään edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka eivät itse ole Euroopan unionin kansalaisia, annettavista konsulipalveluista. Direktiivin mukaan edustusta vailla olevien jäsenvaltioiden kansalaisten perheenjäsenille, jotka itse eivät ole Euroopan unionin kansalaisia voidaan antaa konsulipalveluja samassa määrin ja samoin edellytyksin kuin sitä annettaisiin avustavan jäsenvaltion kansalaisten perheenjäsenille, jotka eivät itse ole Euroopan unionin kansalaisia kyseisen maan kansallisen lainsäädännön ja käytännön mukaisesti.

18 § Yhteydenpito ja tiedon välittäminen. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ehdotettu 1 momentti vastaisi asiallisesti nykyisen lain 1 ja 2 momenttia. Yhteydenpitovelvollisuus koskee vain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lähiomaisia. Yhteydenpidosta edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisten lähiomaisiin vastaa direktiivin mukaan sen jäsenvaltion viranomainen, jonka kansalaisesta on kyse.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin edustuston velvollisuudesta välittää tietoja kriisialueella olevista edustusta vailla olevista Euroopan unionin kansalaisista sekä kriisitilanteen kehittymisestä sen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle, jonka kansalaisesta on kyse.

Muutoksella pantaisiin täytäntöön direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa säädelty velvoite jäsenvaltioille olla yhteydessä sen jäsenvaltion viranomaiseen, jonka kansalaisesta on kyse.

Pykälän 3 momenttia ei esitetä muutettavaksi.

19 § Vapautensa menettäneen välitön avustaminen. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että palveluja vapautensa menettäneelle annettaisiin lain 2 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille. Konsulipalvelulain 5 luvussa säädettyjen palvelujen saajina olisivat siten myös lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut vapautensa menettäneet edustusta vailla olevat Euroopan unionin kansalaiset. Ehdotetulla muutoksella pantaisiin täytäntöön konsulisuojeludirektiivin 9 artiklan a kohta, jonka mukaan direktiivin mukaisena konsulisuojelun avustusmuotona ovat konsulipalvelut vangituille ja pidätetyille.

Pykälän 2 momentissa säädetään niistä konsulipalveluista, joita vapautensa menettäneelle voidaan antaa. Samassa yhteydessä momentin sanamuotoa täsmennettäisiin vastaamaan nykyistä käytäntöä siitä, että edustuston virkamies voi mahdollisuuksien mukaan vierailta vapautensa menettäneen luona. Tiedon välittämisestä vapauden menetyksestä vapautensa menettäneen henkilön lähiomaisille säädettäisiin 3 momentissa. Muutoin momentti vastaisi sisällöllisesti nykyisen lain 2 momenttia.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin henkilön vapauden menetystä koskevan tiedon välittämisestä tämän lähiomaiselle. Tiedon välittäminen vapauden menettämisestä henkilön lähiomaisille koskisi vain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lähiomaisia. Momentti vastaisi sisällöllisesti nykyisen lain 2 momentissa säädettyä tiedonvälittämistä lähiomaiselle. Konsulisuojeludirektiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaan sen jäsenvaltion viranomainen, jonka kansalaisesta on kyse, vastaa yhteydenotoista lähiomaisiin tai muihin henkilöihin, joita asia koskee.

23 § Kuolemantapauksesta ilmoittaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edustuston ilmoitusvelvollisuudesta silloin, kun se on saanut tiedon toimipiirissään kuolleesta 2 §:n 1 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. Säännös vastaisi asiallisesti nykyistä 1 momenttia.

Pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin tilanteesta, jolloin edustusto on saanut ilmoituksen toimipiirissään kuolleesta muualla kuin Suomessa asuvasta 2 §:n 2 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. Edustuston saadessa ilmoituksen toimipiirissään kuolleesta muualla kuin Suomessa asuneesta edustusta vailla olevasta Euroopan unionin kansalaisesta, edustusto tai ulkoasiainministeriö ilmoittaisi kuolemantapauksesta sille Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka kansalainen vainaja on.

Pykälään ehdotetaan lisättävän uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin tiedon välittämisestä vainajan lähiomaisille tai muulle läheiselle henkilölle silloin, kun on kyse lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön kuolemantapauksesta. Konsulisuojeludirektiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaan sen jäsenvaltion viranomainen, jonka kansalaisesta on kyse, vastaa yhteydenotoista lähiomaisiin tai muihin henkilöihin, joita asia koskee.

Pykälään ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 9 artiklan d kohta, jossa säädetään avustamisesta kuolemantapauksessa.

24 § Vainajan hautaaminen, tuhkaaminen ja kotiuttaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin vainajan hautaamista, tuhkaamista ja kotiuttamista koskevista toimenpiteistä silloin kun vainaja on lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö. Momentti vastaisi sisällöltään nykyisen lain 1 ja 2 momenttia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa vainaja on edustusta vailla oleva Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen. Edustusto voisi tällöin ryhtyä toisen jäsenvaltion viranomaisen pyynnöstä toimenpiteisiin vainajan hautaamisen, tuhkaamisen tai toiseen valtioon kotiuttamisen järjestämiseksi. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin tilanteesta, jossa Euroopan unionin jäsenvaltion viranomainen ei edustuston ilmoituksesta huolimatta kohtuullisessa ajassa pyydä eikä ryhdy itse hoitamaan vainajan hautaamista, tuhkaamista tai kotiuttamista. Tällöin edustusto voisi ottaa yhteyttä paikalliseen viranomaiseen vainajan hautaamiseksi tai tuhkaamiseksi paikallisen käytännön mukaisesti.

Pykälään ehdotettavilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 9 artiklan d kohta, jossa säädetään avustamisesta kuolemantapauksessa.

39 a §. Korvausvastuu. Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ulkoasiainministeriö voisi velvoittaa lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöä, joka on saanut konsulipalveluja toisen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselta, korvaamaan ulkoasiainhallinnolle aiheutuneet kustannukset, mikäli Suomen ulkoasiainministeriö on direktiivin mukaisesti korvannut nämä kustannukset toisen jäsenvaltion viranomaiselle.

Korvausvastuu rakentuisi kustannusvastaavuusperiaatteelle ja perustuisi siten tosiasiallisten konsulipalveluista aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen, jotka ulkoasiainministeriö on maksanut sille Euroopan unionin jäsenvaltiolle, joka on avustanut 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöä. Ulkoasiainministeriö voisi vaatia tällöin korvausta toisen jäsenvaltion viranomaiselle maksetuista kustannuksista konsulipalvelua saaneelta henkilöltä.

Pykälän 2 momentin mukaan ulkoasiainministeriön olisi korvauspäätöksellään vahvistettava korvauksen määrä. Päätös olisi annettava tiedoksi lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle siten kuin hallintolaisissa (434/2003) säädetään. Tavallista tiedoksiantoa koskeva säännös on hallintolain 59 §:ssä. Säännöksen mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen kirjeellä lähetetystä asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle lähetettäisiin käytännössä virkakirje. Pykälään ehdotettavilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 14 artiklan 2 kohta. Kyseisen artiklan mukaan Euroopan unionin jäsenvaltio, joka on korvannut toiselle Euroopan unionin jäsenvaltiolle sen kansalaiselle annetusta konsulipalvelusta aiheutuneet kustannukset, voi

pyytää edustusta vailla olevaa Euroopan unionin kansalaista korvamaan takaisin nämä kustannukset.

Pykälän 3 momentin mukaan ulkoasiainministeriön korvauspäätös olisi suoraan ulosottokelpoinen ja korvaus voitaisiin periä siten kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään. Jos korvauksen periminen olisi ilmeisen kohtuutonta, se voidaan jättää perimättä tai perittävää summaa voidaan alentaa.

39 b *Edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen korvausvastuu* Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettävän siitä, että ulkoasiainministeriö tai edustusto voi velvoittaa edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen, joka pyytää konsulipalveluja Suomen edustustolta tai ulkoasiainministeriöltä, sitoutumaan takaisinmaksusitoumuksella maksamaan saamastaan konsulipalvelusta aiheutuneet kustannukset takaisin sille Euroopan unionin jäsenvaltiolle, jonka kansalainen hän on. Edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen sitoutuisi takaisinmaksuun samoin edellytyksin kuin lain 2 §:n 1 momentissa olevat henkilöt. Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetusta takaisinmaksusitoumuksesta koskevasta lomakkeesta voitaisiin säätää erikseen ulkoasiainministeriön asetuksella. Takaisinmaksusitoumuksesta koskevasta lomakkeesta säädetään direktiivin 14 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Direktiivin liitteenä on malli edellä mainitusta lomakkeesta (EUVL, L 106, 24.4.2015).

Pykälä ilmaisisi konsulisuojeludirektiivin mukaisen periaatteen siitä, että edustusta vailla oleville Euroopan unionin kansalaisille on annettava taloudellista apua samoin edellytyksin kuin avustavan jäsenvaltion kansalaisille. Ulkoasiainministeriö tai edustusto voi velvoittaa lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun edustusta vailla olevan kansalaisen, joka pyytää konsulipalvelua, takaisinmaksusitoumuksella maksamaan konsulipalvelusta aiheutuneet kustannukset takaisin sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen hän on. Erityisten olosuhteiden vallitessa kriisitilanteissa ei takaisinmaksusitoumusta välttämättä edellytetä allekirjoitettavan, jos vallitsevat olosuhteet ovat sellaiset, ettei takaisinmaksusitoumuksen allekirjoittamista voida kohtuudella vaatia. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 14 artiklan 1 kohta, jonka mukaan edustusta vailla oleva jäsenvaltion kansalainen sitoutuu direktiivin liitteessä I vahvistettua vakiolomaketta käyttäen maksamaan konsuliviranomaisten antaman suojelun kustannukset takaisin sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen hän on, samoin edellytyksin kuin avustavan jäsenvaltion kansalaiset.

Direktiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaan ulkoasiainhallinnolle aiheutuneet kustannukset voitaisiin periä takaisin siltä Euroopan unionin jäsenvaltiolta, jonka kansalaista Suomen edustusto tai ulkoasiainministeriö on avustanut. Direktiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaan kustannukset voitaisiin periä toiselta jäsenvaltiolta myös silloin, kun edustusta vailla oleva jäsenvaltion kansalainen ei kriisitilanteessa ole allekirjoittanut takaisinmaksusitoumusta. Tällöin ulkoasiainministeriö voisi pyytää kustannusten korvausta määräsuhteessa siten, että

todellisten aiheutuneiden kustannusten koko määrä jaetaan avustettujen edustusta vailla olleiden Euroopan unionin kansalaisten lukumäärällä. Jos edustusta vailla olevalle vapautensa menettäneelle jäsenvaltion kansalaiselle annetusta konsulipalvelusta aiheutuu normaaliin kustannusten lisäksi epätavallisen korkeita, mutta olennaisia ja perusteltuja kustannuksia, kuten esimerkiksi matka-, majoitus- tai käännöskustannuksia, ulkoasiainministeriö voisi pyytää myös tällaisten kustannusten korvausta sen jäsenvaltion viranomaiselta, jonka kansalaisesta on kyse.

Jäsenvaltioiden välisissä korvausasioissa käytetään korvauspyyntölomaketta, josta säädetään direktiivin 14 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Direktiivin liitteenä on malli edellä mainitusta lomakkeesta (EUVL, L 106, 24.4.2015).

40 a § Kuulemisvelvollisuus. Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kuulemisvelvollisuudesta silloin, kun edustustolle tai ulkoasiainministeriölle ilmoitetaan edustusta vailla olevan Euroopan unionin kansalaisen hätätilanteesta tai edustusta vailla oleva jäsenvaltion kansalainen pyytää konsulipalvelua Suomen edustustolta tai ulkoasiainministeriöltä. Edustustolla tai ulkoasiainministeriöllä olisi tällöin velvollisuus kuulla ennen konsulipalvelun antamiseen ryhtymistä sen jäsenvaltion ulkoasiainministeriötä, toimivaltaista suurlähetystä tai konsulaattia, jonka kansalainen edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen ilmoittaa olevansa. Kuuleminen olisi järjestettävä ennen konsulipalvelun antamista erittäin kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta. Pykälän toisessa momentissa säädettäisiin siitä tilanteesta, jossa kuuleminen ei olisi ollut mahdollista ennen konsulipalvelun antamista. Tällöin kuuleminen on toimitettava heti, kun se on asian vaatimien välittömien ja kiireellisten toimenpiteiden jälkeen mahdollista.

Kuulemisen yhteydessä säädettävästä tietojenantovelvollisuudesta säädettäisiin lain 41 §:n 2 ja 3 momentissa. Jäsenvaltio, jonka kansalainen konsulipalvelun hakija on, voi kuulemisen yhteydessä pyytää siirtämään asian voidakseen itse antaa konsulipalvelua. Tapauksen siirtämisestä säädettäisiin erikseen ehdotetun lain 40 b §:ssä. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 10 artiklan 2 kohta kuulemisvelvollisuudesta.

40 b Siirtämisvelvollisuus. Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että edustuston on siirrettävä edustusta vailla olevan jäsenvaltion kansalaisen konsulipalvelua koskeva pyyntö tai asian käsittely sen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle käsiteltäväksi, jonka kansalainen konsulipalvelua hakeva henkilö on. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta lopettaa konsulipalvelun antaminen välittömästi, kun sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jonka kansalaisesta on kyse, vahvistaa antavansa konsulipalvelua kyseessä olevalle edustusta vailla olevalle jäsenvaltion kansalaiselle. Ehdotetulla pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 3 artikla, jossa säädetään jäsenvaltion, jonka kansalainen edustusta vailla oleva henkilö on,

oikeudesta pyytää sitä jäsenvaltiota, josta edustusta vailla oleva kansalainen hakee tai saa konsuliviranomaisten antamaa suojelua, siirtämään edustusta vailla olevan kansalaisen pyynnön tai asian itselleen.

41 §. Tietojen luovuttaminen. Pykälän 1 momenttia ei esitetä muutettavaksi. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin edustuston ja ulkoasiainministeriön velvollisuudesta pyynnöstä luovuttaa salassa pidettäviä tietoja Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle silloin, kun ehdotetun lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö hakee konsulipalvelua toisen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselta. Pykälän 2 momentin mukaan edustuston olisi annettava kaikki tiedot, jotka ovat välttämättömiä konsulipalvelun antamiseksi sille Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle, joka konsulipalvelua antaa. Ehdotetulla uudella 2 momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 10 artiklan 3 kohta tietojenantovelvollisuudesta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi edustuston ja ulkoasiainministeriön tietojenantovelvollisuudesta silloin, kun ehdotetun lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen hakee konsulipalvelua Suomen edustustolta tai ulkoasiainministeriöltä tai jos niille ilmoitetaan kyseisen henkilön hädänalaisesta asemasta. Edustuston tai ulkoasiainministeriön olisi tällöin salassapitosäännösten estämättä annettava kaikki tiedot, jotka ovat välttämättömiä kyseessä olevan konsulitapauksen hoidon kannalta sen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle, jonka kansalaisesta on kysymys. Ehdotetulla uudella 3 momentilla pantaisiin täytäntöön direktiivin 10 artiklan 2 kohta tietojenantovelvollisuudesta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin edustuston tai ulkoasiainministeriön velvollisuudesta helpottaa 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun henkilön ja hänen kansalaisuusvaltionsa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Ehdotetulla uudella 4 momentilla pantaisiin täytäntöön 10 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille säädetty velvollisuus helpottaa jäsenvaltioiden välistä tietotojen vaihtoa.

41 a §. Yhteydenpito. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin yhteydenpitovelvollisuudesta silloin, kun toisen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaisen antaa konsulipalveluja lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuille henkilöille. Pykälän mukaan edustusto tai ulkoasiainministeriö olisi tällöin vastuussa tarvittavista yhteydenotoista lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäseniin tai henkilöihin ja viranomaisiin, joita asia koskee. Vastaavasti edustuston tai ulkoasiainministeriön antaessa konsulipalveluja lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuille edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaisille, tarvittavista yhteydenpidosta esimerkiksi kyseisen henkilön lähimaisiin vastaisi sen jäsenvaltion viranomaisen, jonka kansalainen edustusta vailla oleva Euroopan unionin kansalainen on. Pykälällä pantaisiin täytäntöön direktiivin 10 artiklan 3 kohta jonka mukaan

jäsenvaltio, jonka kansalaisesta on kyse, on vastuussa mahdollisesti tarvittavista yhteydenotoista perheenjäseniin tai muihin henkilöihin tai viranomaisiin, joita asia koskee.

41 b § *Tilapäisen matkustusasiakirjan (häätamatkanasiakirjan) myöntäminen tietyissä tilanteissa.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin häätamatkanasiakirjan myöntämisestä tietyissä tilanteissa. Häätamatkanasiakirjalla tarkoitetaan neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25 päivänä kesäkuuta 1996 tekemää päätöstä (96/409/YUTP) tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä tietyissä tilanteissa. Edustusto voisi myöntää häätamatkanasiakirjan, jos hakija on Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen, jonka passi tai matkustusasiakirja on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut tai se ei ole tilapäisesti saatavilla ja asianomainen henkilö on 2 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti edustusta vaille. Lisäksi myöntäminen edellyttää sen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaisen hyväksymisen, jonka kansalaisesta on kyse. Pykälän 2 momentin mukaan ulkoasiainministeriön asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä häätamatkanasiakirjaa koskevista lomakkeista, joista on säädetty neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25 päivänä kesäkuuta 1996 tekemässä päätöksessä (96/409/YUTP) tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä tietyissä tilanteissa.

.

6 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun konsulipalvelulain 13 §:n 3 momentin sekä 39 b §:n 2 momentin nojalla takaisinmaksusitoumusta koskevista lomakkeista voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä ulkoasiainministeriön asetuksella. Lisäksi lain 41 b §:n 2 momentin nojalla häätamatkanasiakirjaa koskevista lomakkeista voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä ulkoasiainministeriön asetuksella.

Lain 39 b §:n 2 momentin nojalla annettavat tarkemmat määräykset liittyvät direktiivin liitteenä olevaan lomakemalliin takaisinmaksusitoumuksesta. Lain 41 b §:n 2 momentin mukaiset lomakkeet liittyvät häätamatkanasiakirjaa koskevaan neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25 päivänä kesäkuuta 1996 tekemään päätökseen (96/409/YUTP) tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä tietyissä tilanteissa.

7 Voimaantulo

Laki konsulipalvelulain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2018.

Konsulisuojeludirektiivin kansallinen täytäntöönpano tulee tehdä viimeistään 1. päivänä toukokuuta 2018. Kansallisen täytäntöönpanon varhaisempi ajankohta jättää lisää aikaa ulkoasiainhallinnolle konsulipalvelulain muutokseen liittyvien alemmanasteisten määräysten antamisessa sekä edustustoille annettavalle ohjeistukselle ja koulutukselle.

8 Suhde perustuslakiin ja käsittelyjärjestys

Direktiivin ja ehdotettujen konsulipalvelulain muutosten sisällön kannalta merkityksellisiä ovat perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuutta koskeva sääntely, 10 §:n mukainen tietojen luovutusta koskeva sääntely sekä 80 §:n mukainen asetuksen antovaltuutusta koskeva sääntely.

Lakiehdotuksen suhde perustuslain 6 §:ään

Perustuslain 6 §:n 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. Yhdenvertaisuutta koskeva säännös ei estä erilaista kohtelua henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta erojen on oltava perusteltavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä syillä. Säännöksessä mainittuina muina henkilöön liittyvinä syinä pidetään perusoikeus uudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan esimerkiksi yhteiskunnallista asemaa, varallisuutta, perhesuhteita, sukupuolista suuntautumista ja asuinpaikkaa.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tilanteissa (PeVL 24/2017).

Direktiivi on vähimmäisdirektiivi. Direktiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön direktiivin säännöksiä suotuisampia säännöksiä tai säilyttää sellaiset, jos ne ovat sopusoinnussa direktiivin kanssa. Konsulipalvelulain muutosesitys on tarpeen, jotta kaikki edustusta vailla olevat jäsenvaltioiden kansalaiset saavat yhdenvertaisesti direktiivissä tarkoitettuja konsulipalveluja. Direktiivillä yhdenmukaistetaan konsulipalveluita koskeva sääntely vain direktiivissä määriteltyjen konsulipalvelujen osalta. Konsulipalvelulaissa määritelty konsulipalvelun käsite on laajempi kuin direktiivin mukainen konsulisuojelun käsite. Tämän vuoksi on mahdollista säilyttää konsulipalvelulaissa ja muussa lainsäädännössä sääntelyä niistä konsulipalveluista, jota ei anneta edustusta vailla oleville jäsenvaltion

kansalaisille. Konsulipalvelulain 7 – 10 luvuissa tarkoitetut konsulipalvelut sekä muussa lainsäädännössä edustustoille säädetty konsulipalvelut ehdotetaan rajattavaksi konsulisuojeludirektiivin soveltamisen ulkopuolelle. Edellä mainituissa palveluissa on kyse Suomen viranomaisten antamista viranomaispalveluista, joihin ei liity varsinaista direktiivissä tarkoitettua suojelua. Konsulipalvelulain muutoksella toteutetaan direktiivissä jäsenvaltioille säädetty velvollisuus antaa edustusta vailla oleva Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisille direktiivissä tarkoitettuja konsulipalveluja samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omille kansalaisille. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävänä.

Lakiehdotuksen suhde perustuslain 10 §:ään:

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PEVL 46/2016 vp, PeVL 17/2016 vp).

Konsulipalveluun liittyvien tietojen antamisen edellytyksistä toiselle Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle on säädetty ehdotetun lain 41 §:n 2 ja 3 momentissa. Lisäksi tietojenantovelvollisuuteen liittyvää sääntelyä on myös ehdotetun lain 12 §:ssä, 18 §:ssä, 23 §:ssä ja 40 a §:ssä. Tietojen antaminen on lakiehdotuksessa sidottu konsulipalvelun antamisen kannalta kaikkiin niihin tietoihin, jotka voidaan katsoa olevan välttämättömiä kulloinkin kyseessä olevan konsulitapauksen hoitamisen kannalta.

Konsulisuojeludirektiivissä tarkoitetut edustusta vailla olevalle Euroopan unionin kansalaiselle annettavat konsulipalvelut ovat palveluja, joissa henkilöllä on suojelutarve ulkomailla. Tällöin salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle, jonka kansalaisesta on kyse tai joka antaa konsulipalveluja Suomen kansalaiselle tai Suomessa pysyvästi asuvalle henkilölle, on välttämätöntä, jotta konsulitapausta voidaan hoitaa ulkomailla. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen voi olla välttämätöntä esimerkiksi henkilön heikentyneestä terveydentilasta johtuvaa kotiuttamista varten tai kriisitilanteessa esimerkiksi evakointitilanteissa.

Tietojenantovelvollisuudesta toiselle Euroopan unionin jäsenvaltion viranomaiselle säädetään konsulisuojeludirektiivin 10 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Direktiivin 10 artiklan 2

kohdan mukaan jäsenvaltion viranomaisen on vastaanottaessaan edustusta vailla olevan jäsenvaltion kansalaisen pyynnön saada konsulipalvelua kuultava sen jäsenvaltion ulkoasiainministeriötä, jonka kansalainen henkilö on ilmoittanut olevansa ja annettava sille kaikki käytettävissään olevat asiaa koskevat tiedot, myös tiedot kyseessä olevan henkilön henkilöllisyydestä, mahdollisista konsulipalvelun kustannuksista sekä mahdollisista perheenjäsenistä, joille konsulipalvelua voi olla myös tarpeen antaa. Direktiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion, jonka kansalaisesta on kyse, on pyynnöstä annettava avustavan jäsenvaltion viranomaiselle kaikki asiaan kuuluvat tiedot kyseisestä asiasta.

Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita antamaan direktiivissä säädetyn mukaisen tietojen antamista koskevan sääntelyn. Tietojen antamista koskevaa velvollisuutta Euroopan unionin jäsenvaltioiden viranomaisten välillä voidaan pitää välttämättömänä konsulisuojeludirektiivin tavoitteen toteutumisen kannalta. Konsulitapausten hoitamisessa sekä avustavan jäsenvaltion että sen jäsenvaltion, jonka kansalaista avustetaan, on tehtävä direktiivissä määriteltyä yhteistyötä, johon kuuluu tietojenvaihto kyseessä olevasta konsulitapauksesta. Ottaen huomioon konsulitapausten luonne voidaan tietojenluovutusta salassapitosäännösten estämättä pitää konsulitapausten hoidon kannalta välttämättömänä. Konsulipalveluun liittyvien tietojenantovelvollisuus salassapitosäännösten estämättä on sidottu ehdotetussa laissa konsulipalvelun antamisen kannalta kaikkiin välttämättömiin tietoihin.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kannalta hyväksyttävänä.

Lakiehdotuksen suhde perustuslain 80 §:ään:

Lakiehdotukseen sisältyy valtuutus antaa ulkoasiainministeriön asetus, jossa säädettäisiin direktiivin liitteenä säädetystä takaisinmaksusitoumuslomakkeesta. Samassa yhteydessä ajanmukaistettaisiin myös kansallinen takaisinmaksusitoumusta koskeva lomake, josta säädettäisiin myös ulkoasiainministeriön asetuksella. Lisäksi lakiehdotukseen sisältyy valtuutus antaa ulkoasiainministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä hätämatkustusasiakirjaa koskevista lomakkeista, joista on säädetty neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25 päivänä kesäkuuta 1996 tekemässä päätöksessä (96/409/YUTP) tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä tietyissä tilanteissa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Laissa oleva perussäännös sitoo ja rajaa asetuksenantajan toimivaltaa.

Asetuksen antamista koskevan valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Lisäksi perustuslaista johtuu, että valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa. Myös perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Esimerkiksi lausunnossa PeVL 10/2014 vp painotetaan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta toteaa vielä, että valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi.

Konsulipalvelulain mukainen valtuutus säätää ulkoasiainministeriön asetuksella takaisinmaksua koskevista lomakkeista on tarkkarajainen ja täsmällinen. Takaisinmaksua koskeva lomakemalli on direktiivin liitteenä (EUVL, L 106, 24.4.2015). Nykyisen käytännön mukaisesta kansallisesta takaisinmaksusitoumuksesta ei ole säädetty aikaisemmin. Yhtenäisyyden vuoksi on kuitenkin katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että myös kansallisesta takaisinmaksusitoumuksesta koskevasta lomakkeesta säädettäisiin ulkoasiainministeriön asetuksella. Myös konsulipalvelulain 41 b §:n 2 momentin mukaista valtuutusta säätää ulkoasiainministeriön asetuksella tarkempia säännöksiä hätämatkustusasiakirjaan liittyvistä lomakkeista on pidettävä tarkkarajaisena, sillä hätämatkustusasiakirjaan liittyvistä lomakkeista on säädetty yksityiskohtaisesti Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 25 päivänä kesäkuuta 1996 tekemässä päätöksessä (96/409/YUTP) tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisestä tietyissä tilanteissa.

Lakiehdotukseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet noudattavat perustuslain 80 §:n 1 momentin täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevaa lausuntokäytäntöä (PeVL 56/2002 vp, PeVL 1/2004 vp).

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus: