ULKOMINISTERIÖ
Konsulipalvelut
KPA-40 Minna-Kaisa Liukko

LAUSUNTO
19.11.2018

PC0TQ245-13

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Viite

Asia
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi konsulipalvelulain muuttamisesta HE 216/2018 vp; asiantuntijalausunto

1. Esityksen tavoite

Esitys on osa ulkoministeriössä vireillä olevaa konsulipalveluiden kehittämistä koskevaa hanketta ja toteuttaa osaltaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihanketta säädösten sujuvoittamisesta ja normin purkamisesta.

Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa konsulipalveluita koskevia toimintatapoja ja keventää niihin liittyviä hallinnollisia menettelyjä.

2. Esityksen pääasiallinen sisältö

2.1 Jäämistöpalvelut

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi konsulipalvelulaissa oleva sääntely jäämistöasioiden hoitamisesta ulkoministeriössä ja edustustoissa. Jäämistöasioiden harvalukuisuuden ja oikeudellisen viitekehyksen monimutkaistumisen vuoksi ei ole enää tarkoituksenmukaista sisällyttää konsulipalveluihin nimenomaisesti jäämistöasioiden hoitamista koskevaa sääntelyä. Käytännössä jäämistöasioiden hoito ulkoasiainhallinnossa on jo nykyisinkin käsittänyt pääasiallisesti paikallisten toimivaltaisten viranomaisten ja paikallisten asiamiesten yhteystietojen välittämistä, jotta asiakas voisi itse tai asiamiehen välityksellä hoitaa asiansa. Erillistä sääntelyä jäämistöpalveluista ei siten katsota enää tarpeelliseksi sisällyttää lainsäädäntöön.

2.2 Henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkimista koskeva palvelu

Ulkoministeriön ja edustustojen antamaa palvelua asiakirjan tai osoitetiedon hankkimista koskevissa asioissa on katsottu tarkoituksenmukaiseksi tarkistaa vastamaan yleistä konsulipalvelulaissa säädettyä toimintalinjaa, jonka mukaisesti neuvonta on ensisijainen palvelumuoto konsulipalveluissa.

Esityksessä ehdotetaan rajattavaksi konsulipalvelulain mukainen henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkimista koskeva palvelu erityisiin syihin.

Yhteiskunnan kansainvälistymisen ja digitalisoitumisen myötä suomalaisilla on paremmat mahdollisuudet saada henkilöä koskevia asiakirjoja kuten virkatodistuksia omatoimisesti suoraan toisen maan viranomaisilta. Ulkoministeriön ja edustustojen toimimista asiassa välikätenä ei ole enää pidettävä tarkoituksenmukaisena. Valmistelussa on pidetty kuitenkin tarpeellisena säilyttää palvelun antaminen, jos siihen on erityisiä syitä kuten esimerkiksi, jos ulkomaan viranomainen ei anna tietoa muulle taholle kuin diplomaattiselle edustajalle asianomaisessa maassa.

Lisäksi on huomattava, että ulkoministeriö ja edustustot antavat edelleen konsulipalvelulain 5 §:n nojalla ohjeistusta ja neuvontaa paikallisista menettelytavoista ja paikallisten toimivaltaisten viranomaisten yhteystiedoista sekä paikallisten asiamiesten yhteystiedoista.

2.3 Kansanvälinen vertailu jäämistöpalveluiden ja henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkimista koskevan palvelun osalta

Muut Pohjoismaat sekä EU-maista esimerkiksi Saksa, Ranska ja Iso-Britannia eivät anna pääsääntöisesti palveluja jäämistöasioissa eivätkä myöskään avusta henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkimisessa ulkomailta. Asiakkaat ohjataan olemaan yhteydessä joko asianomaisen maan toimivaltaisiin viranomaisiin tai paikallisiin asiamiehiin asiansa hoitamiseksi.

2.4 Notaaripalvelut

Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä yksinkertaistettaisiin aikaisempaa hallinnollista menettelyä notaarivaltuuksien myöntämisessä. Esityksessä ehdotetaan, että virka-asemaan tai ulkoministeriön antamaan valtuutukseen perustuvasta oikeudesta suorittaa notaarintehtäviä luovuttaisiin ja notaaritehtäviä voisi edustuston toimipiirissä suorittaa edustuston päällikkö sekä hänen määräämänsä edustustossa palveleva henkilö. Valtuutusta koskeva sääntely vastaisi Suomen maistraateissa noudatettua menettelyä notaaritehtävien suorittamiseen valtuuttamisesta.

Sääntelyllä voitaisiin myös paremmin varmistaa, että edustustossa on kunakin ajankohtana riittävä määrä henkilökuntaa, joilla on riittävä asiantuntemus antaa notaaripalveluita.

2.5 Ulkoministeriölle ja edustustoille kuuluvien eräiden notaaripalveluiden ja ulkomaisen asiakirjan laillistamiseen liittyvän asiakirjan vastaanottamista ja välittämistä koskevan tehtävän antaminen ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi

Esityksessä ehdotetaan, että ulkoministeriöllä olisi mahdollisuus sopia tiettyjen konsulipalvelulaissa säädettyjen notaaripalveluiden antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi. Notaaripalveluja antavaksi ulkoiseksi palveluntarjoajaksi valikoituisi yritys, joka täyttäisi laissa säädetyt edellytykset. Sopivana notaaripalveluja antavana ulkoisena palveluntarjoajana voisi toimia yhteisö, jolla on jo olemassa olevan ulkomaanverkostonsa

puitteissa mahdollisuus antaa notaaripalveluja yksittäisissä maissa edustuston sijasta. Notaaripalveluiden ulkoistaminen mahdollistaisi palveluiden alueellisen saatavuuden paranemisen esimerkiksi silloin, kun kyseisessä maassa ei ole Suomen edustustoa.

Laissa ehdotettavissa ulkoistettavissa tehtävissä voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä, mutta ei kuitenkaan sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, mikä estäisi hallintotehtävän ulkoistamisen sopimuksella ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tehtäviä on arvioitu julkisina hallintotehtävinä. Notaaripalveluiden ulkoistamismahdollisuutta muulle kuin viranomaiselle voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Esitettyjen notaaritehtävien ulkoistaminen ei myöskään vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Notaaripalvelujen ulkoistamisen lisäksi konsulipalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset siitä, että laillistamishakemusten vastaanottaminen ja välittäminen edustustolle laillistettavaksi voitaisiin ulkoistaa. Palveluntarjoaja ei tässä tapauksessa suorittaisi ulkomaisen asiakirjan laillistamista. Ulkoisena palveluntarjoajana toimisi sama yritys, jolle ulkoministeriö on ulkoistanut ulkomaalaislain nojalla maahantulotehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä, kuten esimerkiksi oleskelulupahakemuksen vastaanottamisen ja välittämisen edustustolle. Menettelyllä helpotettaisiin oleskelulupahakemusten käsittelyä kokonaisuudessaan sekä ulkomaisten asiakirjojen laillistamista koskevaa menettelyä. Asiakkaalla olisi kuitenkin aina mahdollisuus toimittaa asiakirjat suoraan edustustolle laillistettavaksi.

Tehtäviä on esityksessä arvioitu julkisina hallintotehtävinä. Laissa ehdottavissa ulkoistettavissa avustavissa tehtävissä ei ole katsottava olevan sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, mikä estäisi hallintotehtävän ulkoistamisen sopimuksella ulkoiselle palveluntarjoajalle. Ulkomaisen laillistettavaksi tarkoitetun asiakirjan välittämistä koskevan tehtävän ulkoistamismahdollisuutta muulle kuin viranomaiselle voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisena tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävien ulkoistaminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

2.6 Oikaisu ja muutoksenhaku

Konsulipalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan edustuston ja 38 a §:ssä tarkoitetun ulkoisen palveluntarjoajan notaariasiassa antamaan päätökseen voisi vaatia oikaisua ulkoministeriöltä siten kuin hallintolaissa säädetään. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönottoa notaariasioissa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena erityisesti siitä syystä, että ulkoministeriössä on asiaan liittyvä oikeudellinen asiantuntemus ja juridishallinnollinen osaaminen.

3. Esityksen vaikutukset

Konsulipalvelulain muutos vähentäisi konsulipalveluihin liittyvää hallinnollisen työn määrää sekä ministeriössä että edustustoissa.

Ehdotuksessa esitetty mahdollisuus sopia ulkoisen palveluntarjoajan kanssa tiettyjen notaaripalvelujen ulkoistamisesta parantaisi suomalaisten notaaripalveluiden saatavuutta esimerkiksi sellaisessa maassa, jossa Suomella ei ole edustustoa. Lisäksi ehdotuksessa

esitetty mahdollisuus siitä, että ulkoministeriö voisi sopia laillistettavaksi tarkoitetun ulkomaisen asiakirjan vastaanottamista ja välittämistä koskevan tehtävän ulkoistamisesta, merkitsisi joustavampaa asiointia asiakkaalle, joka tarvitsee edustuston suorittaman laillistamisen ulkomaiseen asiakirjaan esimerkiksi oleskelulupahakemusta koskevan asian yhteydessä.

Henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkimista koskevan palvelun rajaamisella erityisiin syihin voidaan arvioida olevan jonkin verran taloudellisia vaikutuksia palvelun käyttäjiin. Taloudellinen vaikutus määräytyisi sen mukaisesti, pystyykö henkilö hoitamaan asiansa itse vai joutuisiko hän kääntymään yksityisen asiamiehen puoleen asiansa hoitamiseksi ulkomailla. Palvelun rajaamisella erityisiin syihin tapausten lukumäärä vähenisi ulkoasiainhallinnossa, jolloin vastaavasti palvelusta saatavan tulon määrä vähenisi.

Muilta osin esitys on luonteeltaan mahdollistava, eikä sillä ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

Kokonaisuutena arvioiden esityksen yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

4. Valmistelu

Esitys on valmisteltu ulkoministeriössä. Saadun lausuntopalautteen perusteella esitykseen on suhtauduttu pääosin myönteisesti.

5. Voimaantulo

Laki konsulipalvelulain muuttamisesta ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2019.

Konsulipäällikkö Pasi Tuominen

Lakimies Minna-Kaisa Liukko