

Edustojen konsulipalveluiden antaminen; työ- ja virkasuhteessa olevien tehtävät

Minna-Kaisa Liukko/KPA-01

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	3
2. Osallistaminen esiselvityshankkeessa.....	3
3. Julkisen vallan käyttöä koskeva sääntely	4
3.1. Työ- ja virkasuhde / ulkoistaminen	4
3.1.1 Virkamieshallintoperiaate.....	4
3.1.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi	4
3.3 Julkisen hallintotehtävän käsite.....	4
3.3 Virkavastuu	5
4. Konsulipalveluja koskeva sääntely	6
4.1. Konsulipalvelulaki.....	6
4.2. Konsulipalvelulaissa säädettyt konsulipalvelut	6
4.3. Edustustojen antamat konsulipalvelut muussa lainsäädännössä.....	7
5 Konsulipalvelujen antajat.....	8
5.1 Edustustoon työsuhteessa olevat sekä virkasuhteessa olevat henkilöt	8
5.2. Kunniakonsulaatit	8
6. Konsulipalveluja koskevat tilastot.....	9
7 Tiettyjen konsulipalvelujen antaminen ulkoisen palveluntarjoajan toimesta/ toisen viranomaisen toimesta	10
7.1. Tiettyjen notaaripalveluiden ulkoistaminen konsulipalvelulain mukaan	10
7.2. Ulkomaalaislaissa olevien tehtävien ulkoistaminen	10
7.3. Hätäkeskuslaitokselle siirretyistä tehtävistä säädetään konsulipalvelulaissa ja valtioneuvoston asetuksessa	10
8. Kansallinen vertailu.....	11
9. Kansainvälinen vertailu	11
10. Nykytilan arviointi	14
10.1 Edustustojen kuulemiset.....	14
11. Konsulipalvelut julkisina hallintotehtävinä sekä alustava arvio niiden sisältämästä julkisesta vallasta ja sen määrästä.....	16
11.1. Konsulipalvelulaissa olevat tehtävät.....	16
11.2 Konsulipalvelulaissa säädettyjen konsulipalvelujen arviointi julkisina hallintotehtävinä	17

11.3 Muun lainsäädännön nojalla annettavat konsulipalvelut.....	17
11.3.1 Vanhemmuuden vastaanottaminen	17
11.3.2 Adoptiolain mukaisen suostumuksen vastaanottaminen.....	18
11.3.3 Suomessa sijaitsevan kiinteistön kaupanvahvistus edustustoissa.....	19
11.3.4 Kansalaisuusasiat edustustoissa	19
11.3.5 Asevelvollisuuslain mukaiset tehtävät	21
11.3.6 Kansainvälinen oikeusapu – ulkoministeriön ja edustustojen tehtävät	21
11.3.7 Haastemieslaki	23
11.3.7 Edustuston tehtävät väestötietojärjestelmästä annetun lain mukaan	24
11.3.8 Ulkomaalaislaissa edustustoille säädetty tehtävät	24
12 Passi- ja henkilökorttipalvelut.....	26
12.1 Passin myöntämistä koskeva menettely edustustoissa	26
12.2 Passin olennaisuus perustuslain kannalta	26
12.3 Edustustojen passipalveluiden järjestäminen	27
12.3.1 Passipalveluiden osittainen ulkoistaminen.....	27
12.3.2 Passin myöntämistä koskeva tehtävä työsuhteessa olevan henkilön tehtäväksi.....	31
12.3.3 Passin myöntämistä koskevan tehtävän jakaminen	32
13. Esiselvityksen johtopäätökset ja valmistelun jatkaminen	33
14. Vaikutusten alustava arviointi	35
14.1. Vaikutukset viranomaisen toimintaan	35
14.2 Taloudelliset vaikutukset / Julkinen talous	35
14.3. Vaikutukset konsulipalvelun saajan asemaan	36

1. Johdanto

Esiselvityksen tehtävänä on arvioida edustustojen antamien konsulipalveluiden sisältämää julkisen vallan määrää ja arvioida alustavasti, mitkä kaikki konsulipalvelutehtävät voitaisiin suorittaa työsuhteessa olevien toimesta. Esiselvityksessä on kysymys palvelussuhteen laatua (työ- ja virkasuhde) ja tehtävien hoitamisen järjestämistä viranomaisessa koskevasta kysymyksestä.

Toissijaisesti esiselvityksessä on myös kartoitettu alustavasti julkisten hallintotehtävien ulkoistamista koskevaa kysymystä, niiden konsulipalvelutehtävien osalta joiden osalta ulkoistamista koskeva kysymys on tullut esille. Ulkoistaminen tarkoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle suoritettavaksi. Ulkoistamista koskevaa kysymystä on arvioitava perustuslain 124 §:n valossa.

Selvityksen taustalla on oikeuskanslerin ulkoministeriölle antama huomautus menettelystä, jossa työsuhteessa oleva henkilöstö suoritti virkamiehelle kuuluvia tehtäviä. Oikeuskansleri on 20.1.2022 (OKV/2116/10/2020) antanut ulkoministeriölle huomautuksen siitä, että tiettyihin ulkomaalaislaissa edustustolle säädettyjen hallintotehtävien hoitamiseen oli käytetty edustustoon työsuhteessa olevaa henkilöstöä. Oikeuskansleri on todennut päätöksessään, että julkisen vallan käyttöä sisältävät hallintotehtävät tulee hoitaa pääsääntöisesti virkasuhteessa.

Oikeuskansleri on edellä mainitussa päätöksessään todennut, että perinteisen eli niin sanotun valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Perustuslaissa turvattu lainalaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen ei ilman lain tukea ryhdy siirtämään laissa virkamiehen tehtäviksi säädettyjä toimenpiteitä työsopimussuhteisen henkilöstön hoidettavaksi.

Jos virkasuhteisuusvaatimuksesta halutaan poiketa, on tästä säädettävä nimenomaan lailla. Edellä mainitun päätöksen johdosta on kyseisten ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien luonnetta arvioitu hallituksen esityksessä (HE 114/2022 vp) ja katsottu, että tehtävät voivat kuulua myös työsopimussuhteisille henkilöille. 23.2.2023 voimaantulleella lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (216/2023) kyseisten tehtävien osalta ulkomaalaislakia muutettiin siten, että tehtävien hoitamisessa voidaan käyttää myös työsuhteessa olevia henkilöitä.

Esiselvityksessä on hyödynnetty ulkomaalaislain 5 luvun uudistamisen yhteydessä valmisteltuja säädösmuutoksia koskien kahden ulkomaalaislaissa edustustolle säädetyn tehtävien antamista myös työsuhteessa olevien henkilöiden tehtäväksi. Ulkomaalaislain 5 luvun tarkoituksena on ollut lisätä työperusteisten lupaprosessien asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta. Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain 5 luvun uudistamista koskevan hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossaan (PeVL 74/2022 – HE 114/2022 vp) ottanut kantaa rikosoikeudellisten virkavastuuta koskevaan erillisääntelyyn ja todennut, että sääntelyn selkeys ja tehtävien luonne huomioon ottaen olisi perusteltua säätää, että ehdotettuja tehtäviä tekevään työsuhteiseen henkilöön sovelletaan nimenomaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisiä tehtäviä.

2. Osallistaminen esiselvityshankkeessa

Esiselvityshankkeen valmistelussa on kuultu ministeriön konsulipalveluosaston eri yksiköiden vastuuvirkamiehiä konsulipalvelujen hoitamisesta. Lisäksi edustustoja on kuultu useassa eri otteessa kevään 2024 aikana järjestetyissä tilaisuuksissa.

3. Julkisen vallan käyttöä koskeva sääntely

3.1. Työ- ja virkasuhde / ulkoistaminen

Arvioitaessa julkista valtaa sisältävien tehtävien hoitamista on eroteltava kaksi erillistä kokonaisuutta. Työ- ja virkasuhdetta koskevassa asiakokonaisuudessa on kysymys siitä, mitkä tehtävät voidaan säätää viranomaisorganisaatiossa olevan työsuhteessa olevan henkilön tehtäväksi. Sen sijaan ulkoistamisessa on kysymys julkisen hallintotehtävän siirtämisestä kokonaan viranomaisorganisaation ulkopuoliselle taholle suoritettavaksi, jota arvioidaan perustuslain 124 §:n nojalla.

3.1.1 Virkamieshallintoperiaate

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslain 2 § 3 momentti, 118 § ja 124 § korostavat virkamieshallintoperiaatetta, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (HE 1/1998 vp s 178). Hallintotehtävien hoitaminen sikäli kuin ne sisältävät julkisen vallan käyttöä, kuuluu sen mukaan vain virkamiehille, jotka asetetaan tehtävänsä erityisessä menettelyssä ja joita koskee erityinen virkavastuu. Virkavastuu perustuu perustuslain edellä mainittuihin perustuslain 2 §:n 3 momenttiin ja 118 §:ään.

Virkamieshallintoperiaate on tärkeä suomalaisessa hallintokulttuurissa ja virkasuhde julkishallinnon palvelussuhdemuotona on ollut perinteinen pääsääntö myös tehtävissä, jotka eivät sisällä lainkaan piirteitä julkisen vallan tai julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Keravuori-Rusanen kuitenkin katsoo mahdolliseksi, että virkamieshallintoperiaate on perustuslain 124 §:n myötä muuntunut julkista hallintotehtävää hoitavan organisatorista identifiointia edellyttäväksi viranomaishallintoperiaatteeksi. Tällöin olennaisempaa on orgaanin järjestämistapa ja sen suhde valtion tai kunnan hallintoon tai yksityisiin, ei niinkään palvelussuhteen oikeudellinen luonne. Julkisen hallinto-tehtävän määrittely ohjaa myös muita tärkeitä seikkoja kuin virkavastuuta, kuten hallintolain ja julkisuuslain soveltamisalaa. On siksi tärkeää, että toimijat itse tiedostavat, missä roolissa toimivat (Mäntylä, Niina; Karjalainen, Ville; Korhonen, Nora, Siikavirta, Kristian, Wenander, Henrik & Annola, Vesa; Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä s. 64).

3.1.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi

Reunaehdot yksityistämisen ja ulkoistamisen osalta tulevat perustuslain 124 §:stä, jossa säädetään edellytyksistä antaa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

3.3 Julkisen hallintotehtävän käsite

Julkinen hallintotehtävä on perustuslakiin perustuva käsite, joka määrittelee hallintotehtävien ydinalueen.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslaissa verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Julkiset hallintotehtävät voivat sisältää myös lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamista. Julkisen vallan käyttöä sisältävien julkisten hallintotehtävien ohella myös julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää perustuslain tarkoittamana julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että vaikka kyse ei ole tehtävistä, joihin kuuluu hallintopäätösten tekemistä, vaan lähinnä teknisluonteisesta ja operatiivisesta toiminnasta, kyse on silti toiminnasta, jota on pidettävänä julkisena hallintotehtävänä (PeVL 16/2002 vp ja PeVL 47/2005 vp.). Julkisen hallintotehtävän suorittaminen/hoitaminen edellyttää laissa ja osin myös asetuksessa säädettyä toimivaltaa.

Julkisia hallintotehtäviä voi olla

- ☐ Tehtävät, jotka eivät sisällä julkista valtaa
- ☐ Tehtävät, jotka sisältävät julkista valtaa
- ☐ Tehtävät, jotka sisältävät merkittävää julkista valtaa

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallintotehtävä perusoikeudellisessa tarkastelussa ymmärretään laajasti ja tällöin merkitystä on tehtävän hoitamisen *laadulla* riippumatta siitä, suorittiko sen viranomainen vai muu taho. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II).

3.3 Virkavastuu

Virkavastuun muodot tulevat kyseeseen, jos toiminta osoittautuu lainvastaiseksi tai muuten virheelliseksi. Virkavastuu ulottuu myös laiminlyönteihin. Virkavastuu kohdistuu hallintopäätöksiä tehtäessä päätöksen sisällöllisen lainmukaisuuden ohella myös mm. päätöksentekoa koskevien menettelyvaatimusten noudattamiseen. Yleisemmin hallintotoiminnassa virkavastuu kohdistuu niin hallintopäätöksiä tehtäessä kuin tosiasiallisessa toiminnassakin myös harkintavallan käyttämiseen lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti, samoin kuin toimivallan rajoissa pysymiseen. Myös passiivisuus voi johtaa virkavastuuseen, tätä konkretisoivat säännöksistä PL 21.1 § ja virkamieslain 14.1 §, jotka korostavat tehtävien hoitamisessa viivytyksettömyyttä.

Vuoden 2002 virkarikosuudistuksessa katsottiin, että koska virkarikosvastuun henkilöllisen ulottuvuuden määrittelemisen tyhjentävästi rikoslain 40 luvun yleissäännöksissä on haasteellista, hyväksyttiin se rikoslain 40 luvun 12 §:stä ilmenevä lähtökohta, että rikosoikeudellisesta virkavastuusta voidaan säätää myös erikseen. Erillissääntelyä pidetään soveltamisalaa laajentavan funktion ohella informatiivisena ja täten se on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteenkin näkökulmasta tärkeää. Erillisellä sääntelyllä voi olla myös yksityisten virkavastuulla toimivien osalta merkitystä myös siitä näkökulmasta, että tehtävän vastuullisuus ja asianmukainen hoitaminen tulevat korostetusti esille. Frände toteaa, että tyypillisesti näissä erikseen säätämisen tilanteissa henkilö usein tulisi virkarikossääntelyn piiriin jo rikoslain 40:11 ja 12.1 §:n perusteella. Julkishallinnon toimijoilla on kuitenkin monenlaisia tehtäviä, joista osa voi sisältää julkisen vallan käyttöä ja osa olla julkisia hallintotehtäviä, joissa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä. Raja ei ole selkeä. Ilman erityissääntelyä julkisia hallintotehtäviä voisi jäädä rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle. Täten ei ole kyse varsinaisista informatiivisista viittaussäännöksistä, sillä erityissääntely osittain myös laajentaa virkarikossääntelyn soveltamisalaa (aineellinen viittaus), vaikka sillä on myös informatiivisia

funktioita eli tarkoituksena on auttaa sääntelyn kohdetta (Mäntylä, Niina; Karjalainen, Ville; Korhonen, Nora, Siikavirta, Kristian, Wenander, Henrik & Annola, Vesa; Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä s. 72).

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään ulkomaalaislain 5 luvun uudistamista koskevaa esitystä ottanut lausunnossaan (PeVL 74/2022 – HE 114/2022 vp) kantaa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaan erillisääntelyyn. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että sääntelyn selkeys ja tehtävien luonne huomioon ottaen olisi perusteltua säätää, että niiden tehtävien osalta, jotka esitetään hoidettavaksi myös työsuhteisessa olevan henkilön toimesta säädettäisiin nimenomaisesti myös rikosoikeudellista virkavastuusta hänen suorittaessaan kyseisiä tehtäviä.

4. Konsulipalveluja koskeva sääntely

4.1. Konsulipalvelulaki

Konsulipalvelulaki (498/1999) on tullut voimaan vuonna 1999. Laissa säädetään konsulipalvelujen antamisesta, ja siihen on koottu ulkoasiainhallinnon antamaan konsulipalveluun liittyvä ulkoasiainhallinnon lainsäädäntö ja konsulipalvelun antamisessa noudatettavat menettelyt. Konsulipalvelulaissa säädetään edustustoissa annettavista konsulipalveluista sekä palvelun antamisen periaatteista ja yksittäisen konsulipalvelun antamiseen liittyvistä toteuttamistavoista.

Nykyisellä konsulipalvelulailla selkeytettiin ulkoministeriön ja edustuston toimivaltajakoa konsulipalvelujen antajana niin, että konsulipalveluasian konkreettinen hoito kuuluu edustustolle ja ulkoministeriön tehtävänä on palveluja koskeva suunnittelu, ohjaus ja valvonta.

4.2. Konsulipalvelulaissa säädettyt konsulipalvelut

Konsulipalvelulain 7 §:n mukaan edustustot antavat yleistä neuvontaa, jolla tarkoitetaan yleisluontoisen tiedon antamista edustuston toimipiiriin erityisolosuhteista. Yleistä neuvontaa voidaan antaa mahdollisuuksien mukaan myös asioissa, jotka liittyvät etuja ja oikeuksia koskevien asioiden hoitoon vieraan valtion viranomaisessa. Lainkohdan mukaan neuvoja olisi annettava mahdollisuuksien mukaan, mihin vaikuttavat toisaalta ulkoasiainhallinnon tosiasialliset mahdollisuudet antaa yleisiä neuvoja toimipiirinsä viranomaisiin liittyvistä seikoista ja toisaalta asianomaiselle kuuluva velvollisuus selvittää itse etujaan ja oikeuksiaan koskevien asioidensa hoitamiseen liittyvät kysymykset vieraan valtion viranomaisessa.

Neuvontavelvollisuus ei kuitenkaan koske kyseessä olevan asian aineellisia kysymyksiä. Ulkoasiainhallinto ei hoida sellaisia aineellisia kysymyksiä, jotka liittyvät toisen viranomaisen toimialaan tai yksilön yksityiselämän piiriin. Aineellisten kysymysten osalta asiakas ohjataan tarvittaessa kääntymään asianajajan puoleen.

Konsulipalvelulain mukaan edustustot antavat palveluja hädänalaisessa asemassa olevalle tilapäisesti ulkomailla oleskelevalla konsulipalvelulain 11 §:ssä tarkoitetulle henkilölle. Hädänalaisen avustaminen voi sisältää avun antamista mm. sairaanhoidon saamiseksi, kotiuttamisen järjestämiseksi, oikeusavun saamiseksi, rikosilmoituksen tekemiseksi sekä välttämättömän tilanteen vaatiman muun avun saamiseksi. Lisäksi avustamiseen voi kuulua varojen välittämistä ja taloudellista avustamista. Taloudellinen avustaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että edustusto antaa taloudellista avustusta kotimatkaa varten takaisinmaksusitoumusta vastaan, jos varojen siirto ja talletus ei ole ollut mahdollista.

Konsulipalvelulain 15 §:ssä säädetään kriisitilanteista. Pykälän mukaan suuronnettomuuden, luonnononnettomuuden, ympäristöonnettomuuden, sodan, sisällissodan tai muun kriisitilanteen sattua tai uhatessa edustusto tai ulkoministeriö voi henkilökohtaisen turvallisuuden

suojaamiseksi avustaa edustuston toimipiirissä oleskelevaa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöä ja edustusta vailla olevaa Euroopan unionin kansalaista sekä näiden seurassa liikkuvia perheenjäseniä kansalaisuudesta riippumatta.

Konsulipalvelulain 5 luvussa säädetään edustuston palveluista vapautensa menettäneelle ja syytetyille. Konsulipalvelulain 19 §:n 2 momentin mukaan vapautensa menettäneen pyynnöstä edustuston virkamies voi vierailla hänen luonaan mahdollisuuksien mukaan ja avustaa häntä tarpeen mukaan oikeusavustajan ja muun paikallisen lainsäädännön mukaisen oikeusavun sekä tulkin saamiseksi.

Konsulipalvelulain 6 luvussa säädetään palveluista kuolemantapauksessa. Konsulipalvelulain 8 luvussa säädetään palveluista koskien yksityistä henkilöä koskevien tietojen hankkimiseksi. Konsulipalvelulain 9 luvussa säädetään palveluista lapsen palauttamiseksi ja konsulipalvelulain 10 luvussa säädetään notaaripalveluista. Konsulipalvelulaissa on säädetty niistä julkiselle notaarille kuuluvista notaaripalveluista, joita voidaan antaa edustustoissa.

4.3. Edustustojen antamat konsulipalvelut muussa lainsäädännössä

Konsulipalvelulakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 283/1998) on todettu, että eri lakien perusteella edustustot tai edustustoissa tietyt määrättyyn tehtävään oikeutetut virkamiehet suorittavat konsulipalvelulaissa säädettyjen tehtävien lisäksi muun muassa seuraavia tehtäviä (HE 283/1998):

- myöntävät passeja ulkomailla oleskeleville Suomen kansalaisille, passilaki (671/2006),
- ottavat vastaan vanhemmuuden tunnustamisia ulkomailla, (xxxx)
- ottavat vastaan oleskelulupahakemuksia, ulkomaalaislaki (301/2004),
- vastaanottavat ja välittävät kansalaisuusilmoituksia, kansalaisuuslaki (359/2003),
- suorittavat erilaisia merimiehiä ja laivoja koskevia tehtäviä, merityösopimuslaki (756/2011) ja merilaki (674/1994),
- suorittavat kaupanvahvistuksia, VNA kaupanvahvistajista (734/2009),
- toimittavat 1.11.2014 lukien oleskelulupahakemuksen yhteydessä Maahanmuuttovirastolle ulkomaan kansalaisen esittämän pyynnön henkilötietojensa tallettamisesta väestötietojärjestelmään, laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (145/2014).

Edustustojen tehtävänä on myös vastaanottaa ja välittää erilaisia ilmoituksia ja hakemuksia. Tällaisia tehtäviä edustustolla on esimerkiksi asevelvollisuuslain (147/2010) ja palkkaturvalain (866/1998) nojalla.

Lisäksi ulkoasiainhallinto antaa virka-apua Suomen viranomaisille virka-apuun velvoittavien lainsäädännösten perusteella ja harkinnan mukaan myös muissa tilanteissa. Lakiin perustuvaa virka-apua annetaan useimmiten oikeus-, poliisi- ja sosiaaliviranomaisille.

Ulkoministeriö huolehtii ennakkoäänestyksestä ulkomailla siten kuin vaalilaissa (714/1998) säädetään.

5 Konsulipalvelujen antajat

Konsulipalvelulaissa säädetään konsulipalveluiden antamisesta. Konsulipalvelulain 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. Ulkoministeriö voi antaa sellaisia konsulipalveluja, jotka eivät edellytä palvelun antamista asianomaisessa valtiossa ja palvelu muutoinkin soveltuu annettaviksi ulkoministeriössä. Tarkempia säännöksiä ulkoministeriön antamista konsulipalveluista voidaan antaa tasavallan presidentin asetuksella.

5.1 Edustustoon työsuhteessa olevat sekä virkasuhteessa olevat henkilöt

Vuoden 2021 lopussa Suomen edustustoissa oli yhteensä 1 455 työntekijää, joista 582 työntekijää oli virkasuhteessa ja 873 työntekijää työsuhteessa. Työsuhteessa olevaa henkilöstöä kutsutaan myös paikalta palkatuksi henkilöstöksi. Edustusto solmii työsuhteen suoraan asianomaisen henkilön kanssa. Menettelyn etuna on se, että paikalta palkatuilla työsuhteessa olevilla henkilöillä on paikallistuntemusta asemamaasta ja mahdollisesti myös asianomaisen maan kielitaito, mikä esimerkiksi konsulipalveluiden antamisessa mukaan lukien oleskelulupa-asiat, on etu.

Ulkoasiainhallinnon virkamiehellä tarkoitetaan ulkoministeriön edustustoon lähettämää virkamiestä, joka on virkasuhteessa ulkoministeriöön. Ulkoasiainhallintolain 26 ja 27 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 60/2020 vp, s. 6) mukaan asemamaasta palkatun henkilöstön toiminnasta edustuston yhteydessä voidaan sopia vapaamuotoisemmin, koska nämä eivät saa diplomaattista erityisasemaa.

5.2. Kunniakonsulaatit

Kunniakonsulaateissa toimivat kunniakonsuleille voidaan antaa konsulipalvelulain 10 §:ssä säädettyjä tehtäviä sekä muussa erityislainasäädännössä heille säädettyjä tehtäviä. Pykälän mukaan kunniakonsulit voivat antaa yleistä neuvontaa ja opastusta hädänalaisessa asemassa oleville sekä muita vastaavia konsulipalveluja. He antavat myös notaaripalveluja, jos ulkoasiainministeriö on heidät siihen valtuuttanut. Lisäksi kunniakonsuleiden tehtäviin voivat kuulua ne konsulipalvelut, joita he voivat muun lainsäädännön nojalla antaa. Konsulipalvelulain 10 § ajantasaistettiin konsulipalvelulaissa vuonna 2014 konsulipalvelulain muutoksen yhteydessä, jolloin kunniakonsuleille annettuja tehtäviä arvioitiin lakiehdotuksessa perustuslain 124 §:n kannalta.

Konsulipalveluita kuten esimerkiksi passeja myönnetään myös kunniakonsulaateissa. Kunniakonsulaatit eivät ole ulkoasiainhallintolain 7 §:n 2 momentin mukaan valtion hallintoviranomaisia (PeVM 8/2002 vp). Selvityksen mukaan niissä kunniakonsulaateissa joiden palveluksessa oleville henkilöille on annettu passinmyöntöoikeudet kyseiset henkilöt ovat työsuhteessa edustustoon, vaikka työskentelevät kunniakonsulaatissa. Valmistelussa on siten tärkeää, ettei kunniakonsulaatteja, jotka eivät ole valtion hallintoviranomaisia, rinnastettaisi edustustoihin, jotka ovat valtion hallintoviranomaisia. On myös tärkeää erottaa kunniakonsulaatin konsulipalvelulain 10 §:ssä säädetty tehtävät, jotka on konsulipalvelulaissa ulkoistettu kunniakonsuleiden tehtäviksi. Oma kokonaisuutensa valmistelussa siten on passiasioiden hoitaminen kunniakonsulaatissa, jotka suoritetaan edustustoon työsuhteessa olevan henkilön toimesta hänen toimiessaan kunniakonsulaatissa.

6. Konsulipalveluja koskevat tilastot

Oheisesta alla olevasta taulukosta ilmenee edustustojen antamien konsulipalvelujen määrät vuonna 2023 lukuun ottamatta maahantuloasioiden (oleskelulupahakemukset ja viisumihakemukset) sekä edustustoissa myönnettyjen matkustusasiakirjojen (passit ja henkilökortit) lukumääriä. Passien ja henkilökorttien osalta tilastot on esitetty luvussa 12.1 *Passin myöntämistä koskeva menettely edustustoissa*.

Konsuliasioiden koonti (kpl)	2023
Muu konsulipalvelulain mukainen neuvonta*	234 525
Kuolemantapaukset	541
Pidätetyt ja vangitut	112
Rikoksen uhrin	51
Muut rikosasiat	17
Rikoksentehtävän luovuttaminen	22
Tuomittujen siirtäminen	5
Suomessa pidätetty ulkomaan kansalainen	5
Sairaustapaukset	214
Olosuhdetiedustelut	80
Muu avustaminen	421
Elatusapuasiat (vapaaeht.)	3
Isyyden selvittäminen/tunnustaminen	146
Lastensuojeluasiat	17
Lapsikaappaukset	21
Kansalaisuusasiat	34
Muu Virka-apu	58
Tiedoksiannot ja oikeusapuasiat	235
Sukuselvitykset, osoitetiedustelut, henkilöasiakirjat	155
Takaisinmaksusitoumukset	81
Varojen välitys talletusta vastaan	28
Vähäinen taloudellinen avustus	35
Asevelvollisuusasiat	27

* Passiasioissa neuvottu 43 659 kertaa.

Kaikki yhteensä: 243 945

Notaariasia 19912

Väestörekisteri-ilmoitukset 5457

7 Tiettyjen konsulipalvelujen antaminen ulkoisen palveluntarjoajan toimesta/ toisen viranomaisen toimesta

7.1. Tiettyjen notaaripalveluiden ulkoistaminen konsulipalvelulain mukaan

Notaaripalveluiden osalta konsulipalvelulaissa on säädetty mahdollisuus antaa ulkoiselle palveluntarjoajalle suoritettavaksi edustuston antamista notaaripalveluista: 1) allekirjoituksen oikeaksi todistaminen; 2) jäljennöksen oikeaksi todistaminen; 3) ulkomaisen asiakirjan laillistaminen. Notaaripalveluiden ulkoistamismahdollisuutta voidaan käyttää silloin, jos esimerkiksi Suomella ei kyseisessä maassa ole omaa edustustoa. Tällä hetkellä Bussiness Finland antaa Taiwanissa konsulipalvelulaissa säädettyjä notaaripalveluita. Myös kunniakonsuleille, jotka ovat itsenäisiä toimijoita eivätkä ole työ- eivätkä virkasuhteessa ministeriöön tai edustustoon, on konsulipalvelulaissa säädetty mahdollisuus antaa notaaripalveluina elossaolotodistus, jäljennöksen oikeaksi todistaminen sekä allekirjoituksen oikeaksi todistaminen (10 §). Edellä mainittujen notaaripalveluiden antamisen lisäksi konsulipalvelulain 38 b §:ssä on säädetty ulkomaisen asiakirjan laillistamiseen liittyvän asiakirjan vastaanottamista ja välittämistä koskevan tehtävän antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi. Tehtävä liittyy ulkomaalaislaissa säädettyihin oleskelulupapalveluihin ja on luonteeltaan niitä tukeva palvelu.

7.2. Ulkomaalaislaissa olevien tehtävien ulkoistaminen

Ulkomaalaislaissa on ulkoistettu tiettyjä edustustojen viisumipalveluihin sekä oleskelulupapalveluihin liittyviä toimintoja ulkoiselle palveluntarjoajalle. Ulkomaalaislain 69 c §:n mukaan toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa yksi tai useampi seuraavista oleskelulupatehtävistä: 1) oleskeluluvan hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen; 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella; 3) tietojen, hakemuksen ja käsittelymaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle; 4) hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen; 5) biometristen tunnisteiden ottaminen ja tallentaminen; 6) ajanvarausten hoitaminen henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona; 7) oleskeluluvan hakijan kuulemiseen liittyvien järjestelyiden hoitaminen; 8) hakemukseen liittyvien lisäselvityspyyntöjen ja niihin saatujen vastausten välittäminen; 9) päätöksen tiedoksiannon välittäminen. Ulkomaalaislain 28 §:ssä on säädetty ulkoistamisen mahdollisuudesta lyhytaikaisten viisumien osalta. Pykälän mukaan ulkoministeriö voi päättää viisumisäännösten 40 artiklan 3 kohdassa säädettyissä tilanteissa yhden tai useamman viisumisäännösten 43 artiklan 6 kohdassa luetellun viisumiasioihin liittyvän tehtävän antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi. Pitkäaikaisen viisumin osalta säädetään ulkomaalaislain 28 a §:ssä mahdollisuudesta ulkoistaa tietyt pitkäaikaista viisumia koskevat tehtävät ulkoiselle palveluntarjoajalle. Pykälän mukaan ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa suoritettavaksi yksi tai useampi seuraavista pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvistä tehtävistä: 1) pitkäaikaisen viisumin hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen; 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella; 3) tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle; 4) hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen; 5) ajanvarausten hoitaminen hakijan henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona sekä 6) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

7.3. Hätäkeskuslaitokselle siirretyistä tehtävistä säädetään konsulipalvelulaissa ja valtioneuvoston asetuksessa

Tehtävien siirrosta ulkoasianhallinnolta Hätäkeskukselle on säädetty konsulipalvelulaissa, koska ulkoasiainhallinnolle viranomaisena kuuluva konsulipalvelujen neuvontavelvollisuus, ilmoitusten vastaanottaminen ja välittäminen on perustuslain 2 §:n 3 momentin, 119 ja 124 §:n mukaan julkisen vallan käyttöä sisältävä julkinen hallintotehtävä, josta on säädetty lailla

Konsulipalvelulakiin on lisätty sääntely siitä, että Hätäkeskuslaitos voi avustaa ulkoasiainhallintoa sellaisissa konsulipalveluihin liittyvissä avustavissa asiakaspalvelutehtävissä, jotka soveltuvat annettaviksi Hätäkeskuslaitoksessa ja jotka eivät edellytä palvelun antamista asianomaisessa valtiossa, jos siitä sovitaan erikseen Hätäkeskuslaitoksen ja ulkoministeriön välillä. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä Hätäkeskuslaitoksen avustavista asiakaspalvelutehtävistä ja tehtävien hoitamisesta.

8. Kansallinen vertailu

Passilain mukaisesti poliisilaitos myöntää passit Suomessa. Lisäksi ulkoministeriö myöntää diplomaatti- ja virkapassit. Poliisissa pääsääntöisesti hakemuksen vastaanottava virkailija tekee päätöksen. Ainoastaan silloin, jos asiaan liittyy harkinnanvaraisten seikkojen punnintaa, on hakemusten käsittelyä keskitetty poliisiasemilla tietyille kokeneemmille henkilöille. Poliisilla ei ole valtakunnallisella tasolla keskitettyä päätöksentekotoimintaa. Poliisihallituksessa kaikki tehtäviä hoitavat ovat virkasuhteessa. Ulkoministeriössä diplomaatti- ja virkapassit myöntää virkasuhteessa olevat henkilöt.

9. Kansainvälinen vertailu

Tanska

Tanskan edustustoissa yleisesti ottaen suurin osa konsuliasioista käsitellään paikallisesti palkatun henkilökunnan toimesta. Konsuliasioista tiedotetaan diplomaattiselle henkilöstölle. Osa konsuliasioista voidaan ratkaista vain diplomaattisen henkilökunnan avulla. Tanskalla ei ole listausta erityyppisistä vain lähetetyn henkilöstön käsittelemistä tapauksista, vaan jokainen asia käsitellään yksilöllisesti.

Jokainen Tanskan edustusto on itsessään passin myöntävä viranomainen ja voi näin ollen tehdä passien myöntämistä koskevat päätökset siinä luokassa, jossa sillä on lupa käsitellä passeja.

Tanskan passien myöntämiseen edustustoissa osallistuu kaksi työntekijää. Työntekijä 1 valmistelee ja arvioi tapauksen ja työntekijä 2 tekee kaksi tarkastusta ja hyväksyy ne. Tähän prosessiin voi osallistua kaksi paikalta palkattua työntekijää, joten ei ole välttämätöntä, että toinen työntekijä on joka tapauksessa lähetetty työntekijä. Ulkoministeriön CPH:n passi- ja kansalaisuustiimi lähettää Tanskan edustustoille yleisiä ohjeita passien käsittelystä ja neuvoo pyydettyä erityistapauksissa. Kaikki konsulivirkamiehet saavat vertaiskoulutusta ja koulutuksia Kööpenhaminassa.

Viro

Viron edustustoissa vain diplomaatit voivat myöntää passeja.

Ruotsi

Ruotsi ei myönnä Pohjoismaissa ja Baltiassa edustustoissaan lainkaan passeja. Ruotsin edustustoissa sekä lähetetyt että paikallisesti palkatut työntekijät tarjoavat konsulipalveluja. Toiminnasta vastaavat

kuitenkin aina lähetetyt, vaikka paikalta palkattu henkilöstö käsittelee tiettyjä konsuliasioita. Passin myöntämisestä päättää kukin suurlähetystö. Passiasioita käsittelee ja niistä päättää lähetetty virkamies. Joissakin suurlähetystöissä myös paikalta palkattu Ruotsin kansalainen voi saada passin käsittelyoikeuden. Ruotsin UD ei tee päätöksiä passiasioissa, sen sijaan suurlähetystöt voivat ottaa yhteyttä UD/Tukholmaan tiettyä konsultaatiota varten ennen kuin ne päättävät asiasta vastaavana passiviranomaisena.

Norja

Paikalta palkattu henkilöstö on tärkeä osa Norjan edustustoissa konsulipalvelujen antajina. Paikalta palkatut hoitavat mm. kuolemantapauksia ja antavat palveluja hädänalaisessa asemassa oleville. Norjan edustustoissa osa konsulipalvelutehtävistä voidaan antaa yksinomaan paikalta palkattujen suoritettavaksi muiden konsulipalvelutehtävien ollessa diplomaattien suoritettavana. Norja edustustojen passitehtävistä säädetään Norjan passilaissa. Norjan edustustot voivat tehdä päätöksen passin myöntämisestä silloin, kun se voidaan myöntää rutiinitilanteessa. Mikäli tapaukseen liittyy harkintaa tai sitä muutoin ei myönnetä hakemuksen mukaisesti, siirtyy myöntäminen Norjan poliisille. Norjan ulkoministeriön rooli passiasiasissa on enemmänkin hallinnollista. Silloin kun passihakemus käsitellään Norjan edustustossa sen käsittely on jaettu kahteen osaan siten, että paikalta palkattu henkilöstö ottaa vastaan hakemuksen ja tunnistaa hakijan. Lähetetty henkilökunta tekee passin myöntämistä koskevan päätöksen.

Slovenia

Paikallisesti palkatut voivat tarjota joitakin - lähinnä hallinnollisia – palveluja, mutta heillä ei ole pääsyä kansalliseen passi -/henkilörekisteriin joten he eivät voi käsitellä passihakemuksia. Passihakemus käsitellään Slovenian suurlähetystössä (lähetetty konsulivirkamies) alusta loppuun. Edustusto tunnistaa hakijan ja ottaa biometriset tiedot ja vahvistaa hakemuksen, joka lähetetään digitaalisesti passeja valmistavalle yritykselle Sloveniassa, joka valmistaa passin. Koko prosessi – edustuston vastaanottamisesta edustustolle palautettavaan valmiiseen passiin - kestää 3-4 päivää. Yritys voi itse hylätä hakemuksen, jos esimerkiksi kuva ei täytä vaadittuja kriteerejä. Erityistapauksissa voimme konsultoida ministeriötä, joka pystyy (digitaalisesti) tutustumaan kulloinkin käsittelemiimme hakemuksiin.

Tsekki

Paikalta palkatut tekevät rajoitetusti konsulipalveluita. Diplomaattien ja lähetetyn henkilökunnan tehtävänä on hoitaa notaari -ja passipalvelut. Paikalta palkatulla henkilöstöllä on enemmänkin hallinnollista tukiroolia, he auttavat hallintomenettelyssä, sähköposteissa jne., mutta he eivät hyväksy tai anna mitään päätöksiä. He voivat antaa perustietoja puhelimitse ja sähköpostitse, mutta monimutkaiset konsuliasiat hoitaa aina diplomaatti/lähetetty henkilökunta. Tsekki ei enää edustustoissaan hoida viisumia, vaan kaikki viisumiasiat on keskitetty viisumikeskukseemme Dresdeniin.

Poikkeuksellisesti paikalta palkatulle henkilöstölle voidaan antaa oikeudet konsulipalvelutehtävien suorittamiseen, mutta hänen on oltava Tsekin kansalainen ja hänellä on oltava samat selvitykset/todistukset kuin diplomaatilla/lähetetyllä henkilöstöllä. Tätä mahdollisuutta käytetään melko harvoin.

Passiasioissa edustustoissa tarkistetaan voiko passia hakeva henkilö saada uuden passin. Hakijalta otetaan vastaan hakemus ja sormenjäljet. Varsinainen päätös tehdään Tsekissä.

Ranska

Paikalta palkattu henkilöstö ottaa vastaan hakemukset ja kirjaa hakemuksen. Jokaisen päivän jälkeen kaksi lähetettyä vahvistaa kyseisenä päivänä tulleet passihakemukset. Tämän jälkeen passit painetaan Ranskassa. Ministeriö voi myös muuttaa edustuston vahvistamaa passihakemusta, mutta tämä on hyvin harvinaista.

Belgia

Belgian edustustojen konsulipalveluja voi tarjota paikallisesti palkattu Belgian kansalainen. Passit, EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat (EU ETD) ja väliaikaiset passit myönnetään ilman diplomaattia. Muut konsuliasiat (viisumi, laillistaminen, kuolin/syntymä/avioliitto/todistukset, kansalaisuuskysymykset jne.) voidaan valmistella, mutta lopullisen hyväksynnän/allekirjoituksen antaa diplomaatti. Belgian edustustoissa vain Belgian edustustoihin rekisteröidyt Belgian kansalaiset voivat hakea normaalia kansallista passia. Passi valmistetaan Brysselissä ja lähetetään CPH:han, jonne kansalainen tulee noutamaan konsulaatista. Belgian kansalaiset, joita ei ole rekisteröity konsulaattiin, voivat hakea vain väliaikaista passia, ja paikalta palkatut työntekijät analysoivat jokaisen hakemuksen tapauskohtaisesti.

Saksa

Paikalta palkatut työntekijät voivat tarjota Saksan edustustoissa seuraavia konsulipalveluja: valokopioiden varmentaminen ja konsulitodistusten myöntäminen (esim. eläkeläisten elämäntodistukset). Paikallinen henkilöstö käsittelee ja valmistelee passi - ja viisumihakemukset. Kunniakonsulit voivat todistaa valokopioita ja allekirjoituksia. Osa voi ottaa vastaan passi - /henkilökorttihakemuksia. Hakemukset lähetetään ja jatkojalostetaan suurlähetystön paikallishenkilökunnan toimesta.

Sen sijaan vain lähetetyt virkamiehet voivat päättää, voidaanko passi tai viisumi myöntää hakijalle vai onko hakemus hylättävä. Asian käsittely voidaan myös joskus saattaa Saksan viranomaisten käsiteltäväksi. Kansallisten viisumihakemusten osalta hakemukset ohjataan kyseisen kaupungin paikallisviranomaisille. Passihakemusten käsittelyssä paikalta palkatut työntekijät ohjaavat tapaukset Saksan kaupunkeihin siltä varalta, että henkilöllä on edelleen Saksassa rekisteröity asunto. Kun hakemus on valmisteltu siten, että paikalta palkattu henkilöstö on hakemus käsitellyt ratkaisukypsäksi, he alistavat asian päätettäväksi.

Espanja

Espanjan edustustoissa konsulipalvelujavoi tarjota myös paikallisesti palkattu työntekijä, vaikka diplomaatti kuitenkin vastaa palveluiden antamisesta. Notaripalveluita voi antaa ainoastaan virkasuhteessa oleva lähetetty henkilö (diplomaatti).

Passihakemusten osalta edustustot ottavat vastaan hakemuksen ja valmistelevat hakemuksen ratkaisuvalmiiksi. Ulkoministeriöllä on poliisin kanssa päätösvalta myöntää passi.

Irlanti

Paikalta palkatut työntekijän hoitavat pääasiassa konsulipalvelujen hallinnollisia näkökohtia, joista suurin osa on viisuminkäsittelyä. Lähetetyn virkamiehen eli diplomaatin on hyväksyttävä kaikki – esimerkiksi viisumin myöntäminen, EU:n tilapäinen matkustusasiakirjan myöntäminen (EU ETD) jne. Edustustot tarjoavat vain joitakin tiettyjä notaripalveluita, joita diplomaatit antavat.

Passihakemuksen vastaanotto, käsittely ja myöntäminen käsitellään kokonaan päämajassa, joten edustustoilla ei ole mitään roolia hakemusten ottamisessa tai päätöksen tekemisessä. Edustustot avustavat hyvin satunnaisesti hakijaa, jolla on vaikeuksia tehdä hakemus verkossa.

Itävalta

Paikalta palkattu henkilöstö voi Itävallan edustustoissa antaa konsulipalveluja, mutta diplomaatin suostumuksella. Joissakin tapauksissa laillistamisen voi allekirjoittaa yksinomaan paikalta palkattu työntekijä.

Normaali passihakemus käsitellään ja vahvistetaan kokonaan suurlähetystössä. Hakemusta käsittelee edustustossa kaksi henkilöä, joista yksi on diplomaatti). Tämän jälkeen passit valmistetaan Itävallassa ja lähetetään suurlähetystöihin luovutettavaksi hakijalle. Kokonaistoimenpide kestää n. 2-3 viikkoa, jos asiakirja-aineisto on valmis.

Hollanti

Passihakemusten käsittely ulkomailla on Hollannissa jaettu siten, että edustustot ja/tai ulkoinen palveluntarjoaja (front office) ulkomailla ottavat passihakemuksen vastaan ja tunnistavat passinhakijan. Passinhakijan on ulkomailla tultava henkilökohtaisesti joko edustustoon tai ulkoisen palveluntarjoajan palvelupisteeseen tunnistamista ja passinhakemista varten. Kun hakemus on otettu vastaan ja hakemuksen tiedot talletettu järjestelmään, asiakirjat lähetetään paperisena DHL:llä ulkoministeriöön (back office), joka käsittelee hakemuksen ja tekee päätöksen pass-asiassa. Mikäli täydennystä tarvitaan ulkoministeriö pyytää täydennystä joko edustustolta tai ulkoiselta palveluntarjoajalta.

Passihakemusta vastaanotettaessa edustustot kirjaavat tiedot suoraan passijärjestelmään, sen sijaan ulkoisella palveluntarjoajalla ei ole mahdollisuutta käyttää Hollannin sähköistä passijärjestelmään, vaan he kirjaavat tiedot tietokantaan, joka siirtyy hakemuksen kanssa Hollannin ulkoministeriölle. Ulkoisella palveluntarjoajalla on oma asiakasrekisterinsä, jota he käyttävät mm. silloin kun passihakemusta on täydennettävä ja asia palautuu takaisin ulkoiselle palveluntarjoajalle. Passin myöntämistä koskevan päätöksen tekee kaikissa tapauksissa Hollannin ulkoministeriön (back office). Tällä on saavutettu tehokkuusetua.

10. Nykytilan arviointi

10.1 Edustustojen kuulemiset

Nykytilaa on tärkeä arvioida realistisesti käytännön näkökulmasta erityisesti edustustojen toiminnan kannalta. Sen vuoksi esiselvitystä tehtäessä on kuultu useaan otteeseen edustustoja kevään 2024 aikana.

Edustustoissa annetaan useita eri Suomen viranomaisille kuuluvia palveluja, mikä edellyttää vankkaa osaamista eri hallinnonaloja koskevasta erityislainsäädännössä sekä hallinnon yleislakien hyvää tuntemusta ja kykyä erityislainsäädännön ja hallinnon yleislainsäädännön soveltamiseen. Ministeriön antamaa koulutusta sekä erityisesti tukea ja tapauskohtaisella ohjauksella pidettiin erittäin tärkeänä. Edustustojen kuulemisissa käsiteltiin sekä isojen että pienien edustustojen tilannetta ja tuotiin esille se, että valmistelussa tulee huomioida myös se, että edustustoverkosto on hyvin heterogeeninen käsittäen isoja edustustoja, joissa on useampia hallintouralaisia ja toisaalta pieniä edustustoja, joissa ainoa lähetetty virkamies on suurlähettiläs.

Kuulemisissa tuli esille vahvasti juridis-hallinnollisen osaamisen tärkeys edustustoissa ja se että yksi henkilö vastaa useista eri hallinnonalan kokonaisuuksista. Kyse on erittäin

vaativasta tehtävästä. Monet konsulipalveluita koskevat tehtävät sisältävät sekä konsulipalvelulakiin, erityislainsäädäntöön, että hallintolain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Puheenvuoroissa tuli esille tiimityöskentelyn tärkeys ministeriön (KPA) edustajien kanssa kussakin yksittäisessä konsulitapauksessa. Kuulemistilaisuuksissa nousi esille myös mahdollisuus osallistaa diplomaatteja konsulipalvelutehtäviin ainakin loma-aikoina. Tällä tavoin työtaakkaa saataisiin tasattua edustustoissa inhimillisemmäksi. Osassa edustustoja tämä osittain jo toimii, kun taas osassa edustustoja tätä ei nähty mahdolliseksi osin sen vuoksi, ettei lisätehtäviä ole mahdollista enää lisätä nykyiseen työmäärään diplomaateille. Kuulemistilaisuuksissa tuotiin esille, että esimerkiksi Yhdysvalloissa uudet diplomaatit suorittavat vuoden kestävä harjoittelun edustustoissaan nimenomaisesti konsulipalveluasioissa. Keskustelussa nousi esille kysymys, voisiko tällaista harjoittelujaksoa pohtia myös toteutettavaksi Suomessa.

Monessa edustustossa virkasuhteessa olevien henkilöiden vähäinen määrä vaikuttaa asioiden hoitoon. Käytännössä edustustoissa ei ole mahdollista, että kaikki viranomaiselle kuuluvat tehtävät hoidettaisiin virkasuhteessa olevan henkilön toimesta. Edustustojen kuulemisissa on tullut esille edustustoissa olevien hallintouralaisten erittäin haasteellinen tilanne, koska heidän työhönsä kuulu myös edustustojen hallinnolliset asiat asuntoasioista aina kiinteistöhallintaan ja tietoteknisiin asioihin, mikä vie ison osan heidän työajastaan.

Huomionarvoista kuulemisissa on ollut se, että palvelussuhteen oikeudellisella luonteella ei ole vaikutusta konsulipalvelujen antamisen laatuun. Työsuhteessa olevilla henkilöillä saattaa monesti olla edustustoissa huomattavasti pidempi kokemus konsulipalvelujen antamisesta kuin hallintouralaisilla, koska heitä ei koske ulkoasianhallinnossa noudatettava tehtävänkierro.

Kuulemistilaisuuksissa eniten herätti keskustelua passimenettelyyn liittyvien vaihtoehtojen harkinta, koska perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti passin myöntäminen on tehtävä virkasuhteessa olevan henkilön toimesta, koska perustuslakivaliokunta on katsonut passin myöntämistä koskevan tehtävän sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan kanta herätti ihmetystä erityisesti siksi, että työsuhteessa olevat paikalta palkatuilla on sama osaaminen passin myöntämistä koskevissa tehtävissä kuin virkasuhteessa olevilla eikä palvelussuhteen oikeudellisella luonteella ole vaikutusta passin myöntämistä koskevan tehtävän suorittamiseen. Usean edustuston esittämän näkemyksen mukaan mikäli passimenettely jaettaisiin kahteen osaan siten, että edustustossa virkasuhteessa oleva hallintouralainen tekisi passipäätöksen sen jälkeen, kun hakemus on otettu vastaan työsuhteessa olevan toimesta, edellyttäisi hallintouralaisten lisäresurssointia edustustoihin. Menettelyä pidettiin myös työekonomisesti hankalana ja toimimattomana järjestelynä. Esiin nousi myös huoli siitä, että päätöksentekijä kantaisi virkavastuun koko menettelystä, vaikka ei ole siihen itse osallistunut kaikilta osin.

Vaihtoehto, jonka mukaan passipäätös keskitettäisiin ministeriöön sai osin kriittisiä argumentteja, mutta myös osin kannatusta edustustoilta. Kuulemisessa esitettiin huoli siitä, onko päätöksentekijällä riittävä tietous passin myöntämiseen liittyvistä faktoista, kun päätös tehtäisiin ministeriössä sen tiedon varassa minkä edustusto ministeriöön toimittaa. Mikäli passipäätökset keskitettäisiin ministeriöön herätti huolta myös se, saataisiinko

passipäätökset tehtyä riittävän nopeasti. Ministeriössä tulisi olla valmius myös virka-ajan ulkopuolella tehdä passipäätöksiä päivystysluonteisena työnä. Erityisesti hätäpassit nostettiin tässä esille ja hätäpasseissa noudatettu menettely. Tällä hetkellä ministeriö antaa oikeutuksen hätäpassin myöntämiselle, mutta virka-ajan ulkopuolella edustustoissa voidaan kuitenkin hätäpassi myöntää ilman ministeriön oikeutusta. Kuulemisessa esitettiin myös vaihtoehto siitä, että passin myöntämistä koskevan päätöksen tekisi Suomessa poliisi. Kuulemisissa nousi esille myös vaihtoehto, voisiko harkita, että passeja ei Suomen lähialueilla (Ruotsi, Norja, Tanska) myönnettäisi edustustoissamme lainkaan. Näin esimerkiksi Ruotsissa on tällä hetkellä toimittu jo useamman vuoden ajan. Yhtenä vaihtoehtona esitettiin myös, että edustustoissamme ei myönnettäisi lainkaan passeja.

11. Konsulipalvelut julkisina hallintotehtävinä sekä alustava arvio niiden sisältämästä julkisesta vallasta ja sen määrästä

Suomen edustustojen antamat konsulipalvelut muodostavat laajan julkisten hallintotehtävien kokonaisuuden. Näistä yksilön oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaa julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ovat esimerkiksi konsulipalvelulaissa säädettyt palvelut hädänalaisessa asemassa oleville, palvelut kuolemantapauksissa ja palvelut lapsen palauttamiseksi lapsikaappaustilanteissa. Lisäksi konsulipalvelulaissa säädetään edustustojen antamista notaaripalveluista. Lisäksi muussa lainsäädännössä edustustojen tehtäviksi säädettyt tehtävät kuten vanhemmuuden tunnustamisen vastaanottaminen, adoptiota koskevan suostumuksen vastaanottaminen sekä Suomessa sijaitsevan kiinteistön kaupanvahvistus edustustossa ovat julkista valtaa sisältäviä julkisia hallintotehtäviä.

11.1. Konsulipalvelulaissa olevat tehtävät

Konsulipalvelulaissa olevat tehtävät ovat pääasiallisesti niin sanottuja perinteisiä avustus- ja kriisitehtäviä. Konsulipalvelulaissa olevat tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joiden kaikkien voidaan katsoa sisältävän julkisen vallan käyttöä. Edustuston virkailijan voidaan katsoa käyttävän julkista valtaa tehtävässään. Esimerkiksi hädänalaisessa asemassa olevan henkilön avustamisessa edustuston virkailija arvioi ilmoituksen perusteella tilanteen edellyttämät käytettävissä olevat toimet asian hoitamiseksi sekä myös tehtävän kiireellisyyden. Palvelut hädänalaisessa asemassa olevalle ovat luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä, kuten yksityisten oikeuteen kohdistuvien päätösten tekoa. Yhtenä esimerkkinä konsulipalvelulain mukaisista tehtävistä on taloudellisen avustaminen antaminen, joka käytännössä tarkoittaa takaisinmaksusitoumuksen laatimista edustustossa hädänlaisessa asemassa olevalle henkilölle. Takaisinmaksusitoumusta laadittaessa selvitetään asiakkaan varat sekä mahdollisuudet saada esim. lähisukulaisiltana taloudellista avustusta kotimatkan toteuttamiseen. Mikäli asiakkaalla ei ole omia varoja eikä taloudellista avustusta ole mahdollista muutoin saada, edustusto voi antaa taloudellista avustusta kotimatkaa varten. Tästä laaditaan takaisinmaksusitoumus. Takaisinmaksusitoumuksen eli taloudellisen avun määrä määräytyy edullisimman matkustusreitin mukaisesti. Esimerkiksi palveluissa hädänalaisessa asemassa oleville, palveluissa kuolemantapauksissa ja kriisitilanteissa voidaan arvioida olevan ainakin jonkin verran julkisen vallan käyttöä.

Neuvonnan merkitys yhtenä konsulipalvelun antamisen muotona on merkittävä. Myös neuvonnan voidaan katsoa sisältävän julkisena hallintotehtävänä myös julkisen vallan käyttöä. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa (EOA 1806/2/05) todetaan, että Ajoneuvohallintokeskukselle veroviranomaisena kuuluva neuvontavelvollisuus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen

hallintotehtävä. Oikeustieteen tohtori, hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää on antanut lausunnon vammaispalvelulain mukaisen neuvonnan ulkoistamista (20.5.2005). Mäenpää katsoo, että kyseinen neuvontapalvelu on perustuslain 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä, mutta ei merkittävän julkisen vallan käyttöä. Näin ollen kyseinen palvelu olisi mahdollista siirtää myös yksityiselle toimijalle, mutta siitä tulisi säätää lailla.

Myös konsulipalvelulaissa edustustojen tehtäviksi säädetty notaaripalvelut julkisina hallintotehtävinä sisältävät julkisen vallan käyttöä. Kysymystä siitä, sisältävätkö edustustoissa annettavat notaaripalvelut merkittävän julkisen vallan käyttöä on valmistelussa arvioitu myös Julkisen notaarin tehtävien uudelleen organisoinnista tehdyn selvityksen pohjalta (Antti Kolehmainen, Matti Tolvanen; Julkisen notaarin tehtävien uudelleen organisointi, 2017). Selvityksessä on katsottu, että julkisen notaarin tehtäviin ei liity merkittävän julkisen vallan käyttöä. Selvityksen mukaan julkisen notaarin toimintaa voidaan pitää hallinnon palveluna, jonka keskeisimmät, julkisesta notaarista annetussa laissa säädetty tehtävät eivät sisälly perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuihin vain viranomaiselle kuuluviin hallintotehtäviin. Julkisen notaarin toiminnalla pyritään sujuvoittamaan ja edesauttamaan yksityisoikeudellisten oikeustoimien oikeusvaikutusten toteutumista tai oikeuksien toteutumista Suomessa tai ulkomailla. Tällöin yksityisen tahon toiminnalle julkisen notaarin tehtävissä ei edellä mainitussa selvityksessä ole katsottu olevan suoraa perusoikeuksista seuraavaa estettä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että korostetusti yksityisen edun toteuttamiseen liittyvät palvelut eivät lähtökohtaisesti ole luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä (Marietta Keravuori-Rusanen; Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008, s. 257-259). Toisaalta notaaripalveluissa on kyse viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttaminen voidaan arvioida julkiseksi hallintotehtäväksi.

11.2 Konsulipalvelulaissa säädettyjen konsulipalvelujen arviointi julkisina hallintotehtävinä

Konsulipalvelulaissa olevat tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, jotka sisältävät julkista valtaa. Konsulipalvelulaissa säädetty konsulipalvelut eivät kuitenkaan esiselvityksessä tehdyn arvioinnin perusteella sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Konsulipalvelulaissa säädettyjen konsulipalvelujen osalta olisi esiselvityksen perusteella mahdollista säätää myös työsuhteessa olevien henkilöiden tehtäviksi.

11.3 Muun lainsäädännön nojalla annettavat konsulipalvelut.

11.3.1 Vanhemmuuden vastaanottaminen

Vanhemmuuden tunnustamisen vastaanottamisesta edustustoissa säädetään vanhemmuuslain 21 §:n 2 momentissa. Sen mukaan vanhemmuuden tunnustamisen ottaa ulkomailla vastaan sellainen Suomen edustustossa palveleva henkilö, joka voi konsulipalvelulain (498/1999) 33 §:n mukaan antaa edustuston toimipiirissä notaaripalveluja.

Vanhemmuuslain 19 §:ssä säädetään ennakkollisen tunnustamisen vastaanottamisesta. Sen mukaan tunnustamislausuma on annettava henkilökohtaisesti ja synnyttävän äidin läsnä ollessa terveydenhoitajalle tai kättilölle sen hyvinvointialueen äitiysneuvolassa tai neuvolapalveluita hyvinvointialueen toimeksiannosta tuottavassa yksityisessä terveydenhuollon toimintayksikössä, jossa perheelle on annettu raskaudenaikaisia neuvolapalveluita. Tunnustamislausuman vastaanottamisen mahdollisuus myös yksityisessä terveydenhuollon toimintayksikössä lisättiin jo 1.1.2026 voimaantulleeseen ja jo nykyisin kumottuun isyyslakiin perinnönjaon oikaisua ja omaisuuden palautusvelvollisuutta koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2015 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Lakivaliokunta katsoi antamassaan lausunnossaan, että isyyslain

täytäntöönpanotoimien yhteydessä oli ilmennyt, että joissakin kunnissa lähes kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut on tiettyjä viranomaistehtäviä lukuun ottamatta ulkoistettu yksityisille palveluntuottajille. Lakivaliokunta totesi, että on tarpeen, että myös näissä kunnissa isyys voidaan tunnustaa äitiysneuvolassa ennen lapsen syntymää uuden isyyslain mahdollistamalla tavalla. Tämän vuoksi valiokunta ehdotti isyyslakia täydennettäväksi siten, että kättilö tai terveydenhoitaja voi ottaa vastaan isyyden tunnustamisen ennen lapsen syntymää myös kunnan toimeksiannosta neuvolapalveluita tuottavassa yksityisessä terveydenhuollon toimintayksikössä. Kuntaan palvelussuhteessa oleviin terveydenhoitajiin ja kättilöihin sovelletaan rikosoikeudellisia virkavastuusäännöksiä voimassa olevan lain nojalla. Lakivaliokunta korosti lausunnossaan, että lain toimeenpanon yhteydessä tulee varmistaa, että säännöksissä tarkoitetut terveydenhoitajat ja kättilöt ovat tietoisia rikosoikeudellisesta vastuustaan.

Vanhemmuuslain 21 §:n 2 momentin mukaan vanhemmuuden tunnustamisen lapsen syntymän jälkeen ottaa vastaan lastenvalvoja, henkikirjoittaja tai julkinen notaari. Vanhemmuuden tunnustamisen vastaanottaminen jälkikäteen on säädetty vanhemmuuslaissa viranomaisen tehtäväksi. Vanhemmuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 132/2021 vp, ei kuitenkaan ole verrattu julkisen vallan määrää ennakkollisen tunnustamisen vastaanottamisessa tai jälkikäteisen tunnustamislausuman vastaanottamisessa. On selvää, että molempiin tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Kun asiassa vahvistetaan vanhemmuus tunnustamislausuman perusteella, voidaan arvioida, että tunnustamisen lausuman vastaanottaminen on myös oikeusvaikutuksiltaan samanarvoinen tapahtui tunnustamisen vastaanottaminen sitten etukäteen tai jälkikäteen. Menettelyllisesti tunnustamislausuman vastaanottaminen ennakkollisesti tai jälkikäteen eroavat siinä, että ennakkollisen tunnustamisen vahvistaminen edellyttää, että synnyttävä äiti on hyväksynyt tunnustamisen. Jos siis tunnustaminen on tehty ennen lapsen syntymää, vanhemmuutta ei voida vahvistaa tunnustamisen perusteella, ellei synnyttävä äiti ole hyväksynyt tunnustamista. Sen sijaan jälkikäteisessä tunnustamisessa äidillä on oikeus tulla kuulluksi, mutta hänen hyväksymisensä ei ole isyyden vahvistamisen edellytyksenä.

Suomen edustustoissa tunnustamislausuman vastaanottaminen tapahtuu ministeriön ja toimivaltaisen lastenvalvojan antamien ohjeiden mukaisesti, kun tunnustamislausuman antaja oleskelee ulkomailla. Suomen edustustoissa voidaan ottaa vastaan vain jälkikäteinen tunnustamislausuma. Sen jälkeen, kun tunnustamislausuma on ohjeiden mukaisesti otettu vastaan edustustossa, asiakirjat toimitetaan ministeriöön. Ministeriö tarkistaa asiakirjat ja toimittaa ne toimivaltaiselle lastenvalvojalle.

Tunnustamisen vastaanottaminen edustustossa on julkinen hallintotehtävä, jonka voidaan katsoa sisältävän julkisen vallan käyttöä. Tunnustamisen vastaanottaminen ei kuitenkaan esivelvityksessä ole arvioitu sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä.

11.3.2 Adoptiolain mukaisen suostumuksen vastaanottaminen

Adoptiolain mukaan vanhemman ja 13 §:ssä tarkoitetun henkilön suostumus adoptioon on annettava hyvinvointialueelle tai 22 §:n 1 momentissa tarkoitetulle adoptiotoimistolle. Ulkomailla suostumus on annettava sille, joka konsulipalvelulain (498/1999) 33 §:n mukaan voi antaa notaaripalveluita edustustossa, tai tämän lain 67 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla (8.7.2022/622).

Adoptiolain esitöissä (HE 47/2011 vp) on todettu, että lakiehdotuksen mukainen adoptioneuvonnan ja kansainvälisen adoptiopalvelun antaminen ei sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä perustuslaissa tarkoitetulla tavalla.

11.3.3 Suomessa sijaitsevan kiinteistön kaupanvahvistus edustustoissa

Kaupanvahvistajia ovat virka-aseman perusteella kaupanvahvistajista annetun lain (318/2014) 1 §:n mukaiset virkamiehet. Heidän oikeutensa toimia kaupanvahvistajana määräytyy heidän virkatehtävästään. Oikeus toimia kaupanvahvistajana päättyy, kun virka- tai työsuhde päättyy. Tämän lisäksi Maanmittauslaitos voi määrätä henkilön toimimaan kaupanvahvistajana, jos kaupanvahvistajan palveluiden saatavuus sitä edellyttää. Määräystä täytyy hakea. Kaupanvahvistajaksi määrättävällä tulee olla riittävä perehtyneisyys ja muut edellytykset tehtävän hoitamiseen. Kaupanvahvistajista annetun lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan kaupanvahvistajia ovat myös konsulipalvelulain (498/1999) 33 §:ssä tarkoitetut ulkomaanedustustossa palvelevat virkamiehet ja työntekijät.

Kaupanvahvistajista annetun lain 3 §:n mukaan kaupanvahvistaja vahvistaa kiinteistön luovutuksen merkitsemällä todistuksen luovutuskirjaan. Kaupanvahvistajan on ennen kiinteistön luovutuksen vahvistamista tarkastettava luovutuskirjan allekirjoittajien henkilöllisyys ja se, että luovutuskirja on tehty maakaaren (540/1995) 2 luvun 1 §:ssä säädetyllä tavalla. Kaupanvahvistajan on tarkastettava, mistä rekisteriyksiköstä alue luovutetaan. Luovutusta ei saa vahvistaa, jos on perusteltua aihetta epäillä luovutuksen pätevyyttä. Kaupanvahvistajan on tarkistettava luovutuksen kohteen kiinteistötunnus kiinteistörekisteristä. Kaupanvahvistaja ei kuitenkaan ole velvollinen tarkastamaan luovutuksen kohdetta koskevia tietoja, jos luovutus vahvistetaan ulkomailla.

Kiinteistön saannon muotovaatimusten tutkiminen tapahtuu kaksipuolaisessa järjestelmässä. Kaksipuolainen järjestelmä kohdistuu Maakaaren mukaisiin luovutuksiin. Kaupanvahvistaja suorittaa tutkimisen ensin kaupan vahvistamistilanteessa ja tämän jälkeen kirjaamisviranomaisen tutkii saannon lainhuudatusmenettelyssä.

Kiinteistön kaupanvahvistaminen on julkinen hallintotehtävä. Kaupanvahvistajista annetun lain 2 §:n mukaan, jos kaupanvahvistajan palveluiden saatavuus sitä edellyttää, muu kuin 1 §:ssä tarkoitettu henkilö voidaan hakemuksesta määrätä toimimaan kaupanvahvistajana. Kaupanvahvistajaksi määrättävällä tulee olla riittävä perehtyneisyys ja muut edellytykset tehtävän hoitamiseen.

Kaupanvahvistajista annetussa laissa on jo arvioitu mahdollisuus antaa tehtävä myös muulle kuin viranomaiselle. Myös lain 1 §:ssä on viitattu ulkoministeriön työntekijöihin. Esiselvityksessä on siten mahdollista tehdä se johtopäätös, ettei kaupanvahvistus toimenpiteenä sisällä sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, mikä estäisi edustustoon työsuhteessa olevien henkilöiden suorittamasta kaupanvahvistuksia.

Edustustoissa kaupanvahvistukset suoritetaan Maanmittauslaitoksen antamien ohjeiden mukaisesti. Tehtävää suorittavat koulutautuvat notaariasioiden kurssilla, joka on edellytys sille, että henkilö voi ryhtyä suorittamaan kaupanvahvistuksia. Esiselvityksessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota kaupanvahvistajista annetun lain nykyiseen sääntelyyn. Sitä tulisi päivittää vastamaan nykyistä perustuslakivaliokunnankin kantaa siten, että rikosoikeudellisesta vastuusta säädettäisiin myös nimenomaisesti niissä tilanteissa, joissa tehtävää suorittaa työsuhteessa oleva henkilö.

11.3.4 Kansalaisuusasiat edustustoissa

Edustustoissa hoidetaan tiettyjä kansalaisuuslain ja kansalaisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisia kansalaisuusasioita. Muun muassa kansalaisuusaseman määrittäminen, tietyt kansalaisuusilmoitukset ja kansalaisuudesta vapautumishakemus voidaan saattaa vireille edustustoissa. Myös ilmoitus kansalaisuuden säilyttämisestä voidaan tehdä edustustolle.

Kansalaisuusaseman määrittäminen

Kansalaisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan Digi- ja väestötietoviraston, Ahvenanmaan valtionviraston, poliisin tai Suomen edustuston on pyydettävä Maahanmuuttovirastoa määrittämään henkilön kansalaisuusasema, jos on perusteltua aihetta olettaa, että väestötietojärjestelmään Suomen kansalaiseksi merkitty henkilö ei ole Suomen kansalainen. Tällainen tilanne on yleensä silloin, kun edustusto toteaa, ettei väestötietojärjestelmän merkintä Suomen kansalaisuudesta ole ajantasainen. Edustusto voi saattaa määrittämistä koskevan asian vireille Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmään (UMA-tietojärjestelmä).

Kansalaisuus ilmoitus ja kansalaisuudesta vapautumista koskeva hakemus

Kansalaisuutta koskevista ilmoituksista säädetään kansalaisuuslain 4 luvussa. Kansalaisuus ilmoituksesta perustuu kansalaisuuslakiin, jossa on säädetty oikeudesta Suomen kansalaisuuteen. Kansalaisuus ilmoituksesta perustuu kansalaisuuslain sääntelyyn, eikä siinä käytetä harkintavaltaa. Osa kansalaisuusilmoituksista voidaan panna vireille ulkomailla Suomen edustustoissa. Kansalaisuus ilmoitus on mahdollista panna vireille myös kunniakonsulaatissa. Sen sijaan kansalaisuutta hakemuksesta eli kansalaistamista ei voi hakea ulkomailla eikä siten saattaa vireille edustustossa.

Kansalaisuuslain 44 §:ssä on lueteltu ne hakemukset, jotka voidaan saattaa vireillä edustustoissa tai kunniakonsulaateissa. Hakemus Suomen kansalaisuudesta vapautumiseksi sekä 26 §:ssä tarkoitettu ilmoitus lapsesta, 27 §:ssä tarkoitettu ilmoitus adoptiolapsesta ja 29 §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitus voidaan jättää myös Suomen edustustoon tai kunniakonsulaattiin.

Kunniakonsulaatissa vireille pantuun kansalaisuusilmoitukseen tai hakemukseen Suomen kansalaisuudesta vapautumiseksi on liitettävä selvitys Maahanmuuttoviraston käsittelymaksun suorittamisesta

Kansalaisuuslain 34 §:n mukainen kirjallinen ilmoitus kansalaisuuden säilyttämisestä voidaan tehdä myös edustustolle.

Kansalaisuuden säilyttäminen 22 vuotta täytettäessä

Kansalaisuuslain 34 §:n mukaan Suomen kansalainen, jolla on myös jonkin vieraan valtion kansalaisuus, säilyttää Suomen kansalaisuuden täyttäessään 22 vuotta vain, jos hänellä on riittävä yhteys Suomeen. Kansalaisuuslain mukaan riittävä yhteys katsotaan olevan, jos:

- 1) henkilö on syntynyt Suomessa ja hänen kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikuntansa on Suomessa hänen täyttäessään 22 vuotta;
- 2) henkilön kotikunta on ollut Suomessa taikka varsinainen asunto ja koti Islannissa, Norjassa, Ruotsissa tai Tanskassa yhteensä vähintään seitsemän vuotta ennen kuin hän on täyttänyt 22 vuotta; tai
- 3) henkilö on 18 vuotta täytettyään, mutta ennen 22 ikävuoden täyttämistä:
 - a) ilmoittanut kirjallisesti Suomen edustustolle, Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle haluavansa säilyttää Suomen kansalaisuuden; (29.11.2019/1161)
 - b) hakenut Suomen passia tai henkilökorttia taikka saanut Suomen passin tai henkilökortin; (25.8.2016/668)
 - c) suorittanut tai parhaillaan suorittaa Suomessa varusmies- tai siviilipalvelusta tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettua palvelusta; tai

d) saanut Suomen kansalaisuuden hakemuksesta tai ilmoituksesta.

Kansalaisuuslain 34 §:n 2 momentin 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetun kirjallisen ilmoituksen henkilön halusta säilyttää Suomen kansalaisuus voi antaa myös edustustolle. Lisäksi edustustolta voidaan hakea passia tai henkilökorttia. Näissä tilanteissa, jolloin edustustolle on annettu ilmoitus kansalaisuuden säilyttämisestä tai edustuston annettua Suomen passin 18 vuotta täyttäneelle, mutta alle 22-vuotiaalle henkilölle edustuston tulee kansalaisuuslain 40 §:n 3 momentin mukaisesti ilmoittaa asiasta väestötietojärjestelmään. Vastaavan ilmoituksen antaa pääesikunta tai siviilipalveluskeskus, kun alle 22-vuotias Suomen kansalainen on suorittanut Suomessa varusmies- tai siviilipalveluksen. Merkintä Suomen kansalaisuuden säilymisestä 34 §:n nojalla tehdään järjestelmään ennen kuin henkilö täyttää 22 vuotta.

Lisäselvityksen hankkiminen

Kansalaisuuslain 46 §:ssä säädetään lisäselvitysten hankkimisesta. Jos hakemus tai ilmoitus on pantu vireille ulkomailla, Suomen edustusto voi Maahanmuuttoviraston pyynnöstä kutsua hakijan antamaan asian käsittelyä varten tarvittavia lisätietoja.

Kansalaisuuslaissa ei ole edustustoille säädettyjen tehtävien osalta määritelty sitä, voisiko myös edustustoon työsuhteessa oleva henkilö suorittaa kansalaisuuslaissa tarkoitettuja tehtäviä. Valmistelussa olisi siten arvioitava, tulisiko tästä säätää erikseen esimerkiksi kansalaisuuslain 51 §:ssä, jossa viitataan konsulipalvelulakiin. Tehtävien sisältämä julkisen vallan määrä arvioitava esityksessä, erityisesti siitä näkökulmasta onko kansalaisuuslaissa kyse sellaisista tehtävistä, joiden voidaan katsoa sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kansalaisuuslaissa edustustoille säädetyt tehtävät ovat enemmänkin toimivaltaista viranomaista avustavia tehtäviä kuten hakemuksen vastaanottamista ja välittämistä koskevia tehtäviä kansalaisuusasioissa. Tehtävät siten liittyvät merkittävään perusoikeuteen eli kansalaisuuteen josta johtuu useita perusoikeuksia. Edustuston tehtävät eivät kuitenkaan sisällä päätöksentekoa kansalaisuudesta. Päätöksenteko on toimivaltaisella viranomaisella. Lisäksi jo nyt lainsäädännössä on mahdollistettu kansalaisuutta koskevien ilmoitusten ja vapautusta koskevan hakemuksen toimittaminen kunniakonsulaatille. Esiselvityksessä on alustavasti arvioitu, että kansalaisuuslaissa olevia tehtäviä ei olisi pidettävä sellaisina julkisina hallintotehtävinä, jotka sisältäisivät merkittävää julkisen vallan käyttöä.

11.3.5 Asevelvollisuuslain mukaiset tehtävät

Asevelvollisuuslain 126 §:ssä säädetään tiedoksiannosta ulkomailla asuvalle ja muusta tiedonkulusta.

Asevelvollisuuslaissa tarkoitettu päätös voidaan antaa tiedoksi ulkomailla asuvalle asevelvolliselle hallintolaissa (434/2003) tarkoitetun menettelyn lisäksi myös lähettämällä päätös Suomen edustustolle edelleen asevelvolliselle toimitettavaksi. Asevelvollisuuslain mukaan tehtävän suorittaa ulkoasiainhallinnon viranomainen. Lisäksi asevelvollisuuslaissa on viittaus konsulipalvelulakiin sen osalta, mitkä Suomen edustustoista hoitavat konsulipalvelulaissa edustustolle säädettyjä tehtäviä.

Asevelvollisuudessa säädettyjä tiedoksiantotehtäviä tulisi arvioida samassa yhteydessä, kun arvioidaan tiedoksiantoa koskevia tehtäviä haastemieslain yhteydessä.

11.3.6 Kansainvälinen oikeusapu – ulkoministeriön ja edustustojen tehtävät

Kansainvälinen oikeusapu on valtioiden viranomaisten välistä yhteistyötä prosessitoimien suorittamiseksi muussa kuin oikeusapua pyytävän oikeusviranomaisen sijaintivaltiossa. Valtioiden välinen yhteistyö on välttämätöntä, koska tuomioistuimen toimivalta suorittaa prosessitoimia rajoittuu alueellisesti siihen valtioon, jossa tuomioistuin sijaitsee. Valtioiden suvereniteettiperiaate

estää tuomioistuinta suorittamasta prosessitoimia - kuten asiakirjojen tiedoksiantoja tai todisteiden vastaanottamista - toisen valtion alueella ilman sanotun valtion suostumusta tai myötävaikutusta.

Kansainvälinen oikeusapu jakaantuu siviilioikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen oikeusapuun. Kansainvälisessä rikosoikeusavussa on kysymys valtioiden välisestä rikosoikeudellisesta yhteistyöstä. Se kattaa laajassa merkityksessä keskinäisen oikeusavun, rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen ja tuomittujen siirtämisen. Kansainvälinen rikosoikeusapu perustuu valtioita velvoittaviin kahden- tai monenvälisiin sopimuksiin. Jotkut valtiot, kuten Suomi, voivat antaa oikeusapua vieraalle valtiolle kansallisen lakinsa nojalla ilman kansainvälisoikeudellisen veloitteen olemassaoloa.

Kansainvälinen oikeusapu siviiliasioissa on oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä sellaisessa käsiteltävänä olevassa asiassa, jolla on rajat ylittäviä ulottuvuuksia. Kansainvälisen oikeusavun tarpeen aiheuttaa tavallisimmin se, että oikeudenkäynnin vastaaja tai todistaja asuu ulkomailla. Perinteisiä oikeusavun muotoja ovat siten asiakirjojen tiedoksianto, todisteiden vastaanotto ja ns. lakitiedustelut vieraan valtion lainsäädäntöä koskien. Nykyisin myös oikeusviranomaisten välinen yhteistyö rajat ylittävissä perheasioissa on lisääntynyt. Useimmiten oikeusavun pyytäminen ja sen antaminen perustuu kansainvälisiin instrumentteihin. Keskeisiä toimijoita oikeudellisen yhteistyön alalla ovat Haagin kansainvälisen yksityisoikeuden konferenssi, Euroopan unioni, Euroopan neuvosto sekä Yhdistyneet Kansakunnat. Kansainväliset instrumentit voivat olla joko monenvälisiä yleissopimuksia, alueellisia sopimuksia tai kahdenvälisiä sopimuksia. EU-valtioiden välillä yhteistyö perustuu useimmiten EU-asetuksiin. Jos sovellettavaa EU-säädöstä tai kansainvälistä sopimusta ei ole, asiakirjat toimitetaan tuomioistuimesta ulkoministeriön välityksellä kohdevaltioon. Ulkoministeriön tehtävät tiedoksiannoissa.

Ulkoministeriö välittää tuomioistuinten tiedoksiantopyyntöjä nk. ei sopimusmaihiin. Asemamaan kansalaiselle tiedoksianto toimitetaan pääsääntöisesti paikallisen oikeusviranomaisen välityksellä. Poikkeuksellisesti edustusto voi suorittaa siviiliasian tiedoksiannon Suomen kansalaiselle, jos asianomainen oleskelee lähellä edustustoa ja hän ottaa sen vapaaehtoisesti vastaan edustustossa. Edustustossa tiedoksiannon on oikeutettu suorittamaan notaarioikeudet omaava virkamies. Tiedoksiannon suorittajan tulee antaa tiedoksi annettava asiakirja vastaanottajalle henkilökohtaisesti varmennettuaan ensin vastaanottajan henkilöllisyyden.

Ulkomaalaislain (301/2004) 206 §:n mukaan tiedoksianto ulkomaille toimitetaan tämän lain tai asianomaisen vieraan valtion lainsäädännön mukaan, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista muuta johdu.

Tiedoksianto ulkomaille saadaan toimittaa lähettämällä päätös postitse ulkomaalaisen ilmoittamaan osoitteeseen. Tiedoksiantoon saadaan käyttää tavallista kirjettä, jos päätös on hakijalle myönteinen. Hakijan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, viimeistään kolmantenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi. Muutoin postitse tapahtuvaan tiedoksiantoon on käytettävä kansainvälistä saantitodistusmenettelyä tai muuta vastaavaa todisteellista menettelyä, jota on mahdollista käyttää asianomaisessa valtiossa.

Jollei ulkomaalainen ole ilmoittanut osoitettaan ulkomailla, tiedoksianto voidaan toimittaa lähettämällä päätös Suomen edustustoon, toisen Schengen-valtion edustustoon tai ulkoiselle palveluntarjoajalle siinä valtiossa, jonka kansalainen ulkomaalainen on tai jossa hän oleskelee. Tiedoksiannosta on laadittava kirjallinen todistus, josta käyvät ilmi tiedoksiannon toimittaja ja vastaanottaja sekä tiedoksiannon ajankohta. Jollei päätöstä voida luovuttaa ulkomaalaiselle tai

hänen edustajalleen, päätöksen tiedoksiannon toimittamatta jäämisestä on ilmoitettava päätöksen tehneelle viranomaiselle.

Jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla siten kuin siitä säädetään hallintolain 62 §:ssä. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yleistiedoksiantoa ei kuitenkaan käytetä.

11.3.7 Haastemieslaki

Haastemieslain 6 §:ssä säädetään henkilöistä, jotka ovat muita tiedoksiantoon oikeutettuja. Pykälän 5 kohdan mukaan haastamisen ja tiedoksiannon ovat oikeutettuja suorittamaan niin kuin haastemies Suomen edustustossa ulkoministeriön tehtävään valtuuttama kunniakonsuli tai edustuston palveluksessa toimiva henkilö. Laki on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 1987 ja kyseinen kohta on säilynyt muuttumattomana.

Edustustojen tiedoksiantotehtävistä on säädetty useassa erityislainsäädännössä mm. ulkomaalaislaissa (301/2004) ja asevelvollisuuslaissa. Haastemieslaissa määritellään ne henkilöt, jotka ovat oikeutettuja tiedoksiantoja suorittamaan. Tiedoksiantaminen julkisena hallintotehtävänä sisältää julkisen vallan käyttöä. On arvioitava sisältääkö tiedoksiantaminen merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tiedoksiantaminen voi käsittää hallinnollisen päätöksen tiedoksiantamisen tai kutsun saapua oikeudenkäyntiin.

Todisteellinen tiedoksianto on hallintopäätöksen tiedoksiantotapa. Tiedoksianto on tapahduttava menettelysääntöjä noudattaen. Käräjäoikeuden asiakirjojen tiedoksiannoissa esimerkiksi haastetiedoksianto tapahtuu ensisijaisesti postitse. Kirje voi saapua joko saantitodistuksella postiin tai suoraan kotiin, jolloin kuoressa oleva vastaanottotodistus on palautettava käräjäoikeuteen. Vastaanottajan suostumuksella tiedoksianto voidaan suorittaa myös sähköisenä viestinä. Tällöin vastaanottajalle ilmoitetaan, että asiakirja on noudettavissa käräjäoikeuden osoittamalta palvelimelta. Jos on todennäköistä, ettei tiedoksianto onnistu postitse, käräjäoikeuden haastemies toimittaa tiedoksiannon asianosaiselle. Rikosasioissa tiedoksiannon toimittaa yleensä muutenkin haastemies. Riidattomissa velka-asioissa haastetiedoksianto voidaan suorittaa myös puhelimitse. Muut kuin todisteellisesti tiedoksiannettavat asiakirjat (esimerkiksi vastapuolen lausumat, kutsut riita-asian valmisteluistuntoon ja pääkäsittelyyn, tuomioistuimen laatimat yhteenvedot yms.) voidaan lähettää suoraan asianosaisen ilmoittamaan postiosoitteeseen tai sähköpostiosoitteeseen. Hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi yleensä kirjeitse tai sähköisellä viestillä. Joissain tapauksissa päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kuulutuksella tai yleistiedoksiannolla, jotka julkaistaan päätöksen antaneen tuomioistuimen verkkosivulla. Joissain asiaryhmissä laki edellyttää kuitenkin tuomioistuimen ilmoitustaululla julkaistavaa julkipanoa ennen päätöksen antamista.

Tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika.

Arvioitaessa, voidaanko tiedoksiantotehtäviä antaa edustustoissa myös työsuhteessa olevien henkilöiden tehtäviksi voidaan ottaa huomioon miten kansallisesti tiedoksiantotavoista on säädetty. Haastetiedoksianto tapahtuu ensisijaisesti postitse. Lisäksi on huomioitava, että edustuston suorittaessa tiedoksiantotehtävää, antaa ministeriö tehtävän suorittamiseen yksityiskohtaisen ohjeistuksen. Voidaan arvioida, ettei kansainväliseen oikeusapuun liittyvissä edustuston tehtävissä ole sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, mikä estäisi työsuhteessa olevan henkilön hoitamasta kyseisiä tehtäviä edustustossa.

Haastemieslakia olisi kuitenkin tässä yhteydessä syytä päivittää sekä säätää rikosoikeudellisesta virkavastuusta työsuhteessa edustustoon olevien henkilöiden osalta. Haastemieslaissa on tällä hetkellä sääntely kunniakonsuleiden oikeudesta antaa tiedoksiantoja. Tiedoksiantotehtävää ei kuitenkaan ole sääntelyssä arvioitu perustuslain 124 §:n valossa. Valmistelussa on arvioitava sääntelyn perustuslainmukaisuus ja tarvittaessa tehdä tarvittavat muutokset tältä osin.

11.3.7 Edustuston tehtävät väestötietojärjestelmästä annetun lain mukaan

Väestötietolain 22 §:n 3 momentin mukaan, kun Maahanmuuttovirasto tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot, Suomen edustusto voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Suomen edustuston on varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä sekä toimitettava henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä Maahanmuuttovirastolle. Tiedot tallettanut viranomainen vastaa rekisterinpitäjälle tallettamiensa tietojen luotettavuudesta ja oikeellisuudesta. Pykälän 5 momentissa viitataan 3 momenttiin ja todetaan, että tiedot 3 momentin nojalla tallettanut viranomainen huolehtii Digi- ja väestötietoviraston sijasta jäljennöksen antamisesta ulkomaan kansalaisen rekisteröintiin liittyvistä asiakirjoista sellaisesta ulkomaan kansalaisesta, jonka tiedot se on tallettanut väestötietojärjestelmään. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tehtävää hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista.

Edustustossa ei kirjata tietoja suoraan väestötietojärjestelmään, vaan edustusto ainoastaan välittää tiedot rekisteröimistä varten. Voidaan arvioida, että tehtävään ei sisälly sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, mikä estäisi tehtävän suorittamisen myös edustustoon työsuhteessa olevan henkilön oikeudesta tehdä kyseinen tehtävä.

11.3.8 Ulkomaalaislaissa edustustoille säädetty tehtävät

Ulkomaalaislain 69 §:n 1 momentin mukaan Suomen edustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla olevalta henkilöltä ja tarkistaa, että hakemus on oikein täytetty ja että se sisältää tarvittavat asiakirjat ja tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla voi ottaa vastaan myös muu Suomen edustusto, jos ulkoministeriö on antanut tarvittavan valtuuden siinä palvelevalle nimetylle Suomen kansalaiselle. Lisäksi ulkomaalaislaissa on säädetty edustustojen tehtäväksi pitkäaikaista viisumia koskevan hakemuksen vastaanottaminen ja luovuttaminen.

23.2.2023 voimaantulleella lailla ulkomaalaislain muuttamisesta (216/2023) DNA-näytteen ottamisen valvonnan ja suullisen kuulemisen suorittamisen osalta ulkomaalaislakia muutettiin siten, että tehtävien hoitamisessa voidaan käyttää myös työsuhteessa olevia henkilöitä. Esiselvityksessä on arvioitu, että olisi syytä selvittää, mitkä muut tehtävät ulkomaalaislaissa ovat sellaisia, joita hoidetaan työsuhteessa olevien toimesta ja sisältyykö tehtäviin sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, mikä estäisi tehtävän suorittamisen työsuhteessa olevan henkilön toimesta.

Alustavasti esiselvityksen yhteydessä on arvioitu, että ulkomaalaislaissa oleva sääntely oleskelulupahakemuksen vastaanottamisesta sekä pitkäaikaista viisumia koskevan hakemuksen vastaanottamisesta ja henkilötietojen tarkistamisesta, olisivat luonteeltaan sellaisia tehtäviä, jotka eivät sillä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Näiden tehtävin osalta voitaisiin säätää tehtävien hoitaminen myös edustustoon työsuhteessa olevien henkilöiden toimesta tehtäväksi samalla tavoin kuin DNA-näytteen ottamisen valvominen sekä suullisen kuulemisen suorittaminen on ulkomaalaislaissa säädetty tehtäväksi.

Lyhytaikaisten viisumeiden osalta Schengen-alueella noudatetaan yhteistä viisumipolitiikkaa. Lyhytaikaisen viisumin myöntämisen edellytykset on säädetty yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) 2009/810 siten kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/1155 (jäljempänä viisumisäännöstö). Viisumisäännöstö on suoraan sovellettavaa oikeutta. Suomen edustustot myöntävät lyhytaikaiset viisumit. Ulkomaalaislain 30 §:ssä on toimivaltaisen viranomaisen osalta viitattu viisumisäännöstön 4 artiklan 1–4 kohtiin, joissa säädetään niistä Schengen-valtioiden viranomaisista, jotka käsittelevät lyhytaikaista viisumia koskevat hakemukset ja tekevät niistä päätökset. Ulkoministeriön tai edustustojen toimivallasta käsitellä lyhytaikaisia viisumeita ei ole muutoin ulkomaalaislaissa säädetty. Ottaen huomioon, että viisumisäännöstön kyseistä sääntelyä on muutettu, on syytä harkita laillisuusvalvonnankin näkökulmasta sitä, että sekä ulkoministeriön että edustuston toimivallasta säädettäisiin viisumisäännöstöä täydentävästi myös kansallisessa lainsäädännössä.

Myös VIS –muutosasetus tulee vaikuttamaan edustustojen ja ulkoministeriön (keskusviranomaisen) työnjakoon koskien lyhytaikaisia viisumeita. VIS-asetuksella tarkoitetaan viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus). Niin sanotussa VIS muutosasetuksessa yhtenä kokonaisuutena on myös lyhytaikaisia viisumeita koskevat ratkaisumenettelyt. Tiivistetysti VIS-muutosasetuksesta seuraa, ettei kaikkia viisumihakemuksia voida ratkaista edustustoissa, vaan osa hakemuksista on ratkaistava keskusviranomaisessa, jos tietojärjestelmien hakujen perusteella asiassa tarvitaan lisäselvitystä.

Sen jälkeen, kun VIS-muutosasetus on tullut kansallisesti sovellettavaksi, voivat edustustot ratkaista vain ne lyhytaikaista viisumia koskevat hakemukset, jotka eivät edellytä lisäselvitystä. Näissä tilanteissa myös VIS-tietojärjestelmä on suorittanut tarvittavat haut muista tietojärjestelmistä ja tietokannoista.

Valmistelussa arvioitavaksi, tulisiko sääntely edustustoon työsuhteessa olevien henkilöiden mahdollisuudesta käsitellä ja ratkaista lyhytaikaisten viisumeiden viisumihakemuksia sisällyttää VIS-muutosta koskevan lakihankkeen yhteyteen, jossa muutoinkin tulee avattavaksi edustustojen rooli viisumihakemusten käsittelijöinä ja ratkaisijana.

Arvioitaessa julkista hallintotehtävää ja sen sisältämää julkisen vallan määrää, on merkitystä julkisen hallintotehtävän laadulla ja sillä kuinka paljon siinä käytetään viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa. VIS-muutosasetuksen myötä viisumihakemusten käsittely muuttuu siten, että tietojärjestelmien automaattisten hakujen perusteella voidaan edellyttää jatkoselvitystä, jolloin asian käsittely ja ratkaisu siirtyy VIS-muutosasetuksen nojalla keskusviranomaiselle eli ulkoministeriölle ratkaistavaksi. Tässä tilanteessa ulkoministeriö ratkaisee viisumihakemuksen nimetyn kansallisen viisumiviranomaisen antaman perustellun lausunnon perusteella. Osa viisumiratkaisuista tulisi siten vain keskusviranomaisen eli ulkoministeriön ratkaistavaksi VIS-muutosasetuksen voimaantulon myötä.

Arvioitaessa edustustojen viisumiratkaisukäytäntöjä, on siten VIS muutoshakemuksen yhteydessä edustustoille tulevat viisumihakemukset laadullisesti erilaisia kuin ulkoministeriön ratkaisultaan kuuluvat viisumihakemukset. Näin ollen voisi olla mahdollista sisällyttää VIS- muutasetusta koskevaan hankkeeseen myös arvio edustustoon työsuhteessa olevien henkilöiden mahdollisuudesta käsitellä viisumihakemuksia edustustossa ja tehdä sitä koskevat ratkaisut kyseisen hankkeen yhteydessä, koska hankkeessa selvitetään ja yksilöidään edustustojen käsittelemät viisumihakemukset ja niiden ratkaisumenettelyt. Toisaalta ottaen nyt esillä olevan oikeudellinen

kysymyksen luonne, olisi tarkoituksenmukaisin etenemistapa mahdollisesti se, että tässä työ- ja virkasuhde asiaa koskevan hankkeen yhteydessä huomioidaan yhteys VIS-muutosasetukseen ja sen kansalliseen täytäntöönpanoon. Kyseinen esitys tulee myös todennäköisesti etenemään eduskuntakäsittelyyn aikaisemmin.

12 Passi- ja henkilökorttipalvelut

12.1 Passin myöntämistä koskeva menettely edustustoissa

Edustustot myönsivät passeja vuonna 2022 yhteensä noin 26 000 kappaletta ja vuonna 2023 yhteensä noin 18 000 passia. Liitteenä olevasta taulukosta ilmenee edustustoittain myönnettyt passit ja henkilökortit vuonna 2022.

Passin ja henkilökortin myöntämistä koskeva menettely edellyttää substanssilainsäädännön osaamisen lisäksi hallinnon yleislakien soveltamista kuten esimerkiksi hallintolain ja julkisuuslain soveltamista. Lisäksi lisääntyvässä määrin passimenettelyyn liittyy kiinteästi muun muassa väestötietojärjestelmässä olevien tietojen ajantasaistaminen, kansalaisuutta ja asevelvollisuutta koskevat kysymykset.

Passi –ja henkilökorttien myöntämiseen liittyvissä menettelyissä kuten esimerkiksi hallintolain kuulemista koskevien sääntöjen soveltamisessa tai päätösharkinnassa erityisesti silloin kun päätöksen valmisteluun liittyy harkinnanvaraisten seikkojen punnintaa, ministeriö avustaa edustustoja ratkaisun tekemisessä. Lisäksi ministeriö ohjeistaa hallintolain mukaisessa menettelyssä (kuulemiset) edustustoja tarvittaessa tapauskohtaisesti.

Edustustoissa passiasioita hoitavat tällä hetkellä sekä virka että työsuhteessa olevat henkilöt. Lisäksi kunniakonsulaateissa passeja myöntävät edustustoon työsuhteessa olevat henkilöt.

12.2 Passin olennaisuus perustuslain kannalta

Passi on merkittävä perusoikeuden turvaava asiakirja. Perustuslakivaliokunta on todennut, että koska passi on maasta poistumisen pääsääntöinen edellytys, ovat passin antamis- ja peruuttamisedellytykset olennaisia perustuslain 9 §:n 2 momentissa taatun maasta poistumisoikeuden toteutumiselle (PeVL 27/2005 vp). vp).

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Nämä rajoitusperusteet on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 51/II) tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla. Koska passi on maasta poistumisen pääsääntöinen edellytys, ovat passin antamis- ja peruuttamisedellytykset olennaisia perustuslain 9 §:n 2 momentissa taatun maastapoistumisoikeuden toteutumiselle (PeVL 33/1997 vp).

Vastaavasti Suomen kansalaista ei perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan saa estää saapumasta maahan. Maahan saapumisoikeus on perustuslaissa muotoiltu ehdottomaksi oikeudeksi. Suomen kansalainen osoittaa passilain 2 §:n 1 momentin mukaan oikeutensa saapua maahan passilla, jollei käsiteltävänä olevasta laista, Euroopan yhteisön lainsäädännöstä taikka Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta johdu. Suomen kansalaista ei perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan saa estää saapumasta maahan. Maahan saapumisoikeus on perustuslaissa muotoiltu ehdottomaksi oikeudeksi. Suomen kansalaiselle myönnettyä henkilökorttia voidaan käyttää passin sijasta

matkustusasiakirjana passilain (671/2006) 2 §:n 1 momentin nojalla annettujen säännösten mukaisesti.

12.3 Edustustojen passipalveluiden järjestäminen

Esiselvityksen tehtävänä on esittää eri vaihtoehtoja passipalvelujen antamisen järjestämiseksi edustustoissa. Vaihtoehtoja arvioitaessa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnot. Perustuslakivaliokunta on todennut passin myöntämisen merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi. Passimenettelyitä on tarkasteltava edustustoverkostossa tämän kannan mukaisesti.

12.3.1 Passipalveluiden osittainen ulkoistaminen

Yhtenä vaihtoehtona on eri yhteyksissä esitetty, että tiettyjä passin myöntämiseen liittyviä tehtäviä tulisi voida ulkoistaa ulkoisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Tällaisia tehtäviä voisi olla esimerkiksi passihakemuksen vastaanottaminen, hakijan tunnistaminen ja valmiin passin luovuttaminen.

Arvioitaessa osittaista ulkoistusmahdollisuutta passiasioissa ulkoasiainhallinnon osalta on sitä arvioitava perustuslain 124 §:n mukaisesti. Lisäksi on huomioitava se, että tehtävien ulkoistaminen tapahtuisi ulkomailla ja ulkoinen palveluntarjoaja todennäköisesti olisi ulkomainen.

Muutettaessa passilakia vuonna 2012 arvioitiin passiin liittyvien eri osatehtävien sisältämää harkintavaltaa ja julkisen vallan määrää. Passilakia muutettiin siten, että muun muassa valmiin passin luovuttamista koskevat tehtävät säädettiin tehtäviksi, jotka voitiin antaa ulkoiselle palveluntarjoajalle suoritettavaksi (esim. R-kioskit). Perustuslakivaliokunta on antanut lausunnon passilain muutosta koskevasta esityksestä (HE 188/2012 vp), jossa viranomaiselle kuuluvia passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamista sekä passilähetyksen toimittamista koskevia tehtäviä esitettiin siirrettävän yksityiselle palveluntuottajalle. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että passin erityisen merkittävä luonne perustuslain 9 §:ssä tarkoitettua liikkumisvapautta turvaavana, henkilöllisyyttä osoittavana ja biometrisiä tunnisteita sisältävänä Suomen valtion myöntämänä asiakirjana merkitsee sitä, että ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta silloin, kun arvioidaan tehtävien ulkoistamista viranomaisorganisaation ulkopuoliselle taholle. Julkinen hallintotehtävä voidaan kyseisen perustuslain säännöksen mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille. Suomen passin myöntäminen, passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä passin toimittaminen ja luovuttaminen muodostavat sellaisen tehtäväkokonaisuuden, jota on perustuslakivaliokunnan mielestä pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (PeVL 6/2013 vp, vrt. PeVM 8/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 55/2010 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta katsoi, että passin myöntämistä koskevassa päätöksenteossa on selvästi kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä, jota koskevia tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Passilain muutosta koskevassa valmistelussa passin myöntäminen säilytettiin siten edelleen viranomaisen tehtävänä. Sen sijaan perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksessa tarkoitetut yksityiselle palveluntuottajalle siirrettävät tehtävät (passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä passin toimittaminen ja luovuttaminen) ovat menettelyn vaiheina selkeästi epäitsenäisiä eikä niihin sisälly päätöksentekoa tai harkintavaltaa. Lähinnä kysymys on teknisluonteisista, viranomaisia avustavista tehtävistä (ks. esim. PeVL 47/2005 vp, s. 2/II, PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 30/2010 vp, s. 10/II).

Perustuslakivaliokunta otti myös kantaa em. lausunnossaan myös ulkomaisiin palveluntuottajiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan passilain sääntely ei estä siinä tarkoitettujen tehtävien siirtämistä ulkomaiselle palveluntuottajalle. Kyseisen passilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen

perusteluissa todetaankin, että tällä hetkellä passikirjat valmistetaan Hollannissa. Hankintaa kilpailutettaessa edellytettiin kuitenkin, että passin ja sen sirun yksilöinti eli henkilötietojen ja muiden tietojen, valokuvan ja sormenjälkien lisääminen passikirjaan tapahtuu vasta Suomessa. Tämä oli perustuslakivaliokunnan mielestä perusteltua sekä tietojen luonteen, että sen vuoksi, että tällöin yksityiseen palveluntuottajaan kohdistuvat hallinnon yleislaeista ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä johtuvat velvoitteet tulevat sovellettaviksi palveluntuottajaan tämän hoitaessa julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan onkin tarpeen vielä arvioida, olisiko säännöspäätöksellisesti ja Euroopan unionin lainsäädännön mahdollistamassa laajuudessa tarpeen varmistua siitä, että passin ja sen sirun yksilöinti ja siihen liittyvä passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen voi tapahtua vain Suomessa. Valiokunnan mielestä on sinänsä selvää, että viranomaisen on joka tapauksessa huolehdittava edellä mainittujen muun muassa tietoturvallisuutta, tietosuojaa ja valvontaa koskevien perustuslain 124 §:n kannalta olennaisten vaatimusten sisällyttämisestä myös ulkomaisten palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin (vrt. PeVL 55/2010 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunta katsoi lakiesityksestä antamassaan lausunnossaan, että passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastaminen sekä passilähetyksen toimittaminen ovat teknisluonteisia, viranomaisia avustavia tehtäviä, joiden siirtämistä yksityiselle pidettiin tarkoituksenmukaisena, sillä näin voitiin turvata passin hakijoille joustavammat ja kattavammat mahdollisuudet palvelun saamiseen ja turvata poliisin lupahallinnon henkilöstöresursseja (PeVL 6/2013 vp).

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä.

Perustuslakivaliokunta on todennut edellä viitatussa lausunnossaan, että passin myöntämistä koskevassa päätöksenteossa on selvästi kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä, jota koskevia tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Passin myöntämistä koskevaa päätöksentekoa ei siten voi ulkoistaa viranomaisorganisaation ulkopuoliselle taholle. Päätös passin myöntämisestä on tehtävä virkasuhteessa olevan henkilön toimesta.

Arvioitaessa ulkoasiainhallinnon osalta mahdollisuutta ulkoistaa passia koskevasta menettelystä osia, olisi arvioitava kuhunkin toimenpiteeseen sisältyvän harkintavallan ja julkisen vallan määrä sekä myös kunkin toimenpiteen oikeusvaikutuksia. Passihakemuksen vastaanottamiseen liittyy välittömästi hakijan tunnistaminen. Lisäksi passihakemuksen vastaanottamiseen liittyvässä menettelyssä noudatetaan hallintolain kuulemista koskevaa sääntelyä. Passihakijan ja hakemusmenettelyyn tunnistaminen, biometriikan otto ja hallintolain mukaiset kuulemiset ovat julkisia hallintotehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Vaikka hakemuksen vastaanottaminen, hakijan tunnistaminen ja tarvittavat kuulemisten suorittaminen eivät sisällä päätösharkintaa, on hakijan tunnistamisella ja kirjallisilla kuulemisilla olennainen merkitys päätöksenteolle. Nämä vaiheet ovat passin myöntämistä koskevan päätöksenteon kannalta merkittäviä käsittelyvaiheita.

Hakijan tunnistamista ja biometriikan ottamista toimenpiteinä arvioitaessa voidaan toimina verrata ulkomaalaislaissa säädettyihin ulkoistettuihin tehtäviin, joissa mm. oleskelulupahakemuksen vastaanotto, hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen ja biometriikan ottaminen hakijasta ovat tehtäviä, joiden osalta ulkomaalaislain §:ssä on säädetty mahdollisuus ulkoistaa ne ulkoiselle palveluntarjoajalle. Edustuston oleskelulupatehtävien ulkoistamisesta koskevat ulkomaalaislain säännökset ovat tulleet voimaan 1.6.2015. Hallituksen esityksessä (HE 295/2014 vp) ulkomaalaislakia esitettiin muutettavaksi siten, että ulkoministeriö voi sopia Suomen edustustolle ulkomaalaislain mukaan kuuluvien oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi. Hallituksen esitystä koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 62/2014 vp) mukaan kyseisiä ulkoistettavia tehtäväkokonaisuuksia on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Ehdotettua sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että ulkoistettavissa olevat tehtävät eivät sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Tehtävät ovat luonteeltaan oleskelulupahakemusten vastaanottamiseen ja tietojen välittämiseen liittyviä teknis- ja rutiiniluontoisia tehtäviä, joihin ei sisälly harkinta- tai päätösvaltaa. Lisäksi hallituksen esitystä koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 62/2014 vp) mukaan tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustellaan mm. oleskelulupahakemusten suurella määrällä, Suomen ulkomaan edustustoverkon supistamisella sekä palveluiden saatavuuden ja tason turvaamisella. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen osalta valiokunta kiinnitti huomiota lakiehdotuksen 69 b §:n 2 momenttiin, jonka mukaan oleskelulupatehtävien antaminen ulkoiselle palveluntarjoajalle on mahdollista toissijaisesti, erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä (PeVL 55/2010 vp, s. 2/II). Hallituksen esityksen (HE 122/2021 vp) yhteydessä on esitetty, että kokemukset ulkoisen palveluntarjoajan käyttämisestä oleskelulupa-asioissa ovat olleet positiivisia ja että oleskelulupahakemuksiin liittyviä ulkomaalaislain 69 c §:ssä säädettyjä tehtäviä on ulkoistettu tällä hetkellä kymmenessä maassa. Samoin siinä on todettu, että ulkoinen palveluntarjoaja on tällä hetkellä kaikissa toimipaikoissa sama. Sama yritys toimii Suomen edustustojen ulkoisena palveluntarjoajana myös lyhytaikaista viisumia koskevien palveluiden tarjoajana yhteensä 27 maassa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myös syksyllä 2010 tarkastellut perustuslain 124 §:ää viisumihakemusten ulkoistamisen yhteydessä (HE 275/2010 vp — PeVL 55/2010 vp). Kyse on ollut viisumisäännösten nojalla ulkoasiainministeriön toimivaltaan kuuluvien viisumihakemuksiin liittyvien tehtävien antamisesta ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa tietojen ja hakemusten kerääminen ja hakemusten toimittaminen konsulaatille, biometrinen tunnistaminen kerääminen, viisumimaksun periminen sekä matkustusasiakirjojen ja epäamisilmoitusten toimittaminen hakijoille. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ulkoistamisen kohteena ollutta tehtäväkokonaisuutta oli pidettävä julkisena hallintotehtävänä, ja sääntelyä tämän vuoksi oli arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan viisumihakemusten vastaanoton ulkoistamisessa ei ollut kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Viisumiasioissa julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle ilman, että virkavastuusta ja hallinnon yleislakien noudattamisesta on säädetty, on ollut mahdollista, mutta tämä on perustunut sille, että annettavista tehtävistä ja niiden hoitamiseen liittyvistä edellytyksistä oli säädetty yksityiskohtaisesti unionin lainsäädännössä (PeVL 55/2010 vp).

Passihakemuksen vastaanottamista, hakijan tunnistamista ja biometriikan vastaanottamista koskevia tehtäviä voidaan verrata edellä mainittuihin oleskelulupahakemusten ja viisumihakemuksiin liittyviin vastaaviin tehtäviin, jotka on ulkoistettu. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ne eivät sisällä

sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä mikä estäisi tehtävien antamisen ulkoiselle palveluntarjoajalle. Passin myöntämiseen liittyvät tehtävät kuten hakemuksen vastaanottaminen, tunnistaminen ja biometriikan ottaminen sellaisenaan voidaan katsoa rinnastuvan ja olevan vastaavanlaisia kuin ulkomaalaislaissa oleskelulupahakemusten vastaanottoon liittyvät vastaavat tehtävät. Tehtäviin ei siten sisältyisi sellaista merkittävää julkisen vallan käyttöä, mikä estäisi niiden ulkoistamisesta säättämisen vastaavalla tavalla kuin ulkomaalaislaissa on säädetty. Tehtäviä voidaan pitää epäitsenäisiä, teknisluonteisia viranomaisia avustavina tehtävinä. Tehtävät eivät sisällä päätösharkintaa.

Ulkoistamista arvioitaessa on kuitenkin arvioitava, voidaanko kyseisiä oleskelulupa- tai viisumiin liittyviä ulkoistettuja tehtäviä rinnastaa vastaaviin tehtäviin silloin, kun ne liittyvät Suomen passin hakemiseen. Tehtävien rinnastamisen puolesta voidaan todeta, että, passihakemuksen vastaanottaminen, passin hakijan tunnistaminen ja biometriikan ottaminen teknisesti suoritettaisiin vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi silloin, kun kyse on oleskelulupahakemuksen vastaanottamisesta. On kuitenkin arvioitava sitä eroavatko nämä tehtävät oikeusvaikutuksiltaan toisistaan silloin, jos tehtävät suoritetaan oleskelulupahakemuksen vastaanottamisen yhteydessä tai Suomen passihakemuksen vastaanottamisen yhteydessä. Suomen passilla henkilö osoittaa Suomen kansalaisuutensa ja oikeutensa tulla Suomeen ja lähteä Suomesta. Oleskeluluvan ja viisumin osalta henkilö osoittaa oikeutensa matkustaa Suomeen. Oleskelulupa voi olla joko määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva. Lyhytaikainen ja pitkäaikainen viisumi ovat määräaikaisia. Oleskeluluvan ja pitkäaikaisen viisumin peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislaissa. Lyhytaikaisen viisumin peruuttamisen edellytyksistä on säädetty viisumisäännöissä. Passilaissa on säädetty passin peruuttamisen edellytyksistä. Näin ollen sekä oleskeluluvat, viisumit että passi ovat peruutettavissa, mikäli laissa säädetyt edellytykset peruuttamiselle täyttyvät.

On myös otettava huomioon, että passihakemuksen käsittelyyn liittyy myös tarvittavien muiden asianosaisten kuulemisten suorittaminen esimerkiksi silloin, kun toinen lapsen huoltajista hakee passia alaikäiselle. Menettelyyn liittyvät toimet edellyttävät sekä substansilainsäädännön että yleislainsäädännön soveltamista. Passihakemukseen liittyvät kirjalliset kuulemiset voivat myös vaikuttaa merkittävästi siihen myönnetäänkö hakijalle passi vai ei. Kuulemisessa on varmistuttava hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumisesta. Vaikka kuulemisen suorittamiseen ei sisältyisikään merkittävää julkisen vallan käyttöä, ja sitä voitaisiin pitää myös teknisluonteisena tehtävänä, edellyttää se kuitenkin kansallisen lainsäädännön soveltamista ja Suomen kielen käyttöä.

Valmiin passin luovutusta koskeva tehtävän osalta perustuslakivaliokunta on todennut, että valmiin passin luovuttamista voitaisiin pitää viranomaista avustavana teknisluonteisena tehtävänä (PeVL 6/2013).

Arvioitaessa passi ja henkilökorttipalveluiden osittaista ulkoistamista on otettava huomioon myös se, että hallinnon yleislaeista ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevista säännöksistä johtuvat velvoitteet tulisivat sovellettaviksi palveluntuottajaan, jolle tehtävät ulkoistettaisiin. Tältä osin on huomioitava, että ulkoinen palveluntarjoaja olisi todennäköisesti ulkomainen yritys. Lisäksi on huomioitava se, että menettelyyn liittyvät mahdolliset kirjalliset kuulemiset tulisi hoitaa Suomen virallisilla kielillä. Hakijoina ovat Suomen kansalaiset. Ulkoisena palveluntarjoajana tulisi todennäköisesti olemaan ulkomainen yritys.

Alustavasti esiselvityksessä on arvioitu, että edellä mainittujen passihakemuksen vastaanottamista koskeva tehtävä, tunnistaminen ja valmiin passin luovutusta koskevat tehtävät ovat julkisina hallintotehtävinä sellaisia joiden ei katsota sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, eivätkä sellaista päätösharkintaa, mikä estäisi niiden ulkoistamisen ulkoiselle palveluntarjoajalle.

Tehtäväkokonaisuuksien liittyminen kuitenkin passi myöntämiseen on otettava huomioon ja huomioitava myös se, että mahdollisen ulkoistamisen yhteydessä säädetään myös virkavastuusta ja hallinnon yleislakien noudattamisesta.

Mikäli valmistelussa päädytään siihen, että passimenettelyä tulisi pyrkiä osittain ulkoistamaan, on passimenettelyyn liittyvien yksittäisten osatehtävien ulkoistusmahdollisuutta valmistelussa arvioitava viranomaisyhteistyössä erikseen omana kokonaisuutenaan vielä syvällisemmin.

12.3.2 Passin myöntämistä koskeva tehtävä työsuhteessa olevan henkilön tehtäväksi

Yhtenä vaihtoehtona harkittavaksi tulisi, olisiko mahdollista antaa passin myöntämistä koskeva tehtävä edustustoissa virkasuhteisten lisäksi myös työsopimussuhteisille kokonaisuudessaan. Kyse olisi Suomen edustustoon työsuhteessa olevista henkilöistä (vrt. VNa ulkoasiainhallinnosta 21 § ja 22 §), joihin kohdistetaan lisäksi tietty pätevyysvaatimus.

Kysymystä siitä, onko jokin tehtävä hoidettava virkasuhteessa vai työsuhteessa, on käsitelty perustuslakivaliokunnassa useampaan otteeseen. Yliopistolain uudistusta koskevan esityksen osalta, jossa esitettiin yliopiston henkilöstön palvelussuhteen muuttamista työsuhteiseksi, perustuslakivaliokunta totesi, että yliopistojen erityistehtävään tieteen ja taiteen harjoittamisen sekä niihin perustuvan ylimmän opetuksen antajina liittyy useita yksilön oikeusaseman kannalta merkityksellisiä ratkaisuja. Tällaisia ovat esimerkiksi opiskelijavalinnasta päättäminen, opintosuoritusten arvostelu, tutkintotodistusten antaminen ja kurinpito. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällaiset tehtävät ovat laadultaan sellaisia, että niihin kuuluva päätösvalta ja -vastuu pikemminkin perustelevat virkasuhteen säilyttämistä palvelussuhteen muotona ainakin yliopiston johtavan hallinto-, opetus- ja tutkimushenkilökunnan osalta. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt työ – ja virkasuhdetta myös antamassaan lausunnossa koskien esitystä uudeksi laiksi Suomen Akatemiasta. Esitykseen sisältyi lakiehdotus, jonka mukaan akatemiaprofessorin ja akatemiatutkijan tehtävät säilyvät edelleen saman nimisinä, mutta näiden tehtävien haltijat ovat jatkossa työsuhteessa siihen organisaatioon, jossa he suorittavat tutkimustyötään. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että Suomen Akatemian nykyisiinkään tutkimusvirkoihin ei liity sen kaltaisia julkisen vallan käytön piirteitä – kuten opiskelijavalinta ja kurinpito – joiden valiokunta katsoi yliopistoissa pikemminkin perustelevan virkasuhteen säilyttämistä palvelussuhteen muotona (PeVL 15/2009 vp). Perustuslakivaliokunta myös totesi, että Akatemiasta säädettävän lain mukaiset tutkijantehtävät on tarkoitettu luonteeltaan määräaikaisiksi ja että käytännössä niiden ainoana tarkoituksena on mahdollistaa tietty ajanjakso, jolloin henkilö voi muista velvoitteista vapaana keskittyä tutkimustyöhön. Tämän vuoksi Akatemian palvelussuhteet jo nykyisellään merkittävästi poikkeavat yliopistojen tutkimustehtävistä. Ehdotetulle palvelussuhteen muutokselle ja palvelussuhteiden siirtämiselle asianomaisen yliopiston tai tutkimuslaitoksen hallinnoitaviksi ei perustuslakivaliokunnan mukaan ollut valtiosääntöoikeudesta johtuvaa estettä.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt myös virka- ja työsuhdetta koskevaa kysymystä myös lausunnossaan 28/2006 vp, joka koski ortodoksista kirkkoa koskevan lainsäädännön uudistamista. Esityksen mukaan ortodoksisen kirkon ja seurakuntien virkasuhteet esitettiin muutettavaksi työsopimussuhteisiksi. Perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksen perustelujen mukaan kirkon ja seurakuntien henkilöstön tehtäviin liittyy vähäisessä määrin julkisen vallan käyttöä lähinnä vihittäessä avioliittoon ja tutkittaessa avioliiton esteitä. Perustuslakivaliokunta totesi, että avioliiton esteiden tutkimista sinänsä on pidettävä varsin rutiininomaisena toimenpiteenä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ortodoksisen kirkon julkiset tehtävät eivät edellyttäneet virkasuhteen säilyttämistä ortodoksisessa kirkossa.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että passin myöntämistä koskevassa päätöksenteossa on selvästi kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä, jota koskevia tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle (PeVL 6/2013 vp) Tällainen vallankäyttö tulee tapahtua virkasuhteessa.

Perustuslakivaliokunnan kannan valossa näyttäisi siltä, ettei työsuhteessa olevalle henkilölle voida säätää passin myöntämistä koskevaa tehtävää, vaikka hänellä siihen tehtävään pätevyys olisi. Tehtävän hoito eli päätöksen tekeminen passin myöntämisestä edellyttää virkasuhdetta.

12.3.3 Passin myöntämistä koskevan tehtävän jakaminen

Vaihtoehtona on pohdittu myös sitä, olisiko mahdollista säätää, että edustustoon työsuhteessa olevat ottaisivat vastaan hakemuksen, tunnistaisivat hakijan, suorittaisivat mahdollisesti tarvittavat kuulemiset ja luovuttaisivat valmiin passin hakijalle. Päätös passin myöntämisestä tällöin tehtäisiin edustustossa lähetetyn henkilön (virkasuhteessa olevan) toimesta tai vaihtoehtoisesti passin myöntämistä koskeva päätös tehtäisiin ministeriössä keskitetysti. Passin myöntämistä koskeva menettely siten ikään kuin jaettaisiin kahteen osaan. Edustustoon työsuhteessa olevien henkilöiden osalta säädettäisiin erikseen heidän rikosoikeudellisesta virkavastuustaan niissä tehtävissä, joita he suorittaisivat passi ja henkilökorttiasioissa.

Arvioitaessa vaihtoehtoja, joissa päätöksen passin myöntämisestä tekisi edustustossa virkamies tai että päätös vaihtoehtoisesti tehtäisiin ministeriössä on otettava huomioon, että Suomella on edustustoja, joissa suurlähettilään lisäksi ei ole muita kuin työsuhteessa olevia henkilöitä. Menettelyn tulisi olla yhdenmukainen kaikissa edustustoissa. Lainsäädännöllä ei voida ottaa huomioon edustustoverkostossa erilaisten edustustojen tilannetta siten, että yhdessä tehtäisiin toisin ja toisessa toisella tavalla. Menettelyn koskien passin myöntämistä olisi oltava yhdenmukainen koko edustustoverkoston osalta. Näin ollen vaihtoehdon, jossa edustustossa virkasuhteessa oleva henkilö tekisi päätöksen edellyttäisi, että kaikissa edustustoissa on virkasuhteessa oleva henkilö, joka voi suorittaa passi- ja henkilökorttitehtäviä. Lisäksi tässä vaihtoehdossa olisi huomioita tiettyjen edustustojen suuret passinmyöntömäärät, mikä edellyttäisi vastaavasti virkasuhteessa olevien henkilöiden riittävää resursointia. Tämä vaihtoehto edellyttäisi siten virkasuhteessa olevien henkilöiden lisäresursointia edustustoihin passinmyöntötehtäviin. Edustustojen kuulemisessa tämä vaihtoehto myös todettiin käytännössä toimimattomaksi ja työekonomisesti hankalaksi

Mikäli passin myöntämistä koskeva tehtävä voitaisiin jakaa, tulisi pohdittavaksi toisena vaihtoehtona menettely, jossa hakemuksen vastaanottamisen, menettelyn (kuulemiset) ja valmiin passin luovuttamisen hoitaisi edustusto ja siellä tehtävät voisi hoitaa myös työsuhteessa oleva virkavastuulla, josta säädettäisiin erikseen laissa. Päätökset passin myöntämisestä tehtäisiin keskitetysti ministeriössä. Päätöksen passin myöntämisestä tekisi virkamies ministeriössä. Passin myöntämiseen liittyvien tehtävien jakaminen olisi esiselvityksessä tehdyn alustavan oikeudellisen selvityksen perusteella mahdollista. Se, että passin myöntäminen keskitettäisiin ministeriöön, edellyttäisi ministeriön passitiimiin lisäresursointia. Tietojärjestelmien osalta kaksivaiheinen menettely olisi mahdollista. Edustustojen kuulemisissa keskusteltiin alustavasti myös tästä vaihtoehdosta. Vaihtoehtoa pidettiin yleisesti hyvänä ja osittain myös edustustojen työtaakkaa helpottavana vaihtoehtona. Vaihtoehdossa voisi vaarana olla se, että menettelyn jakaantuessa kahtia, on vaarana, että kaikki passin hakemuksen vastaanottamisessa olevat tieto ei välttämättä välittyisi päätöksentekijälle. Edustustojen kuulemisessa tuotiin esille huoli myös siitä, että vastuunottaminen koko menettelyssä voisi vaarantua, jos henkilö suorittaisi vain osan passin myöntöä koskevasta menettelystä. Toisaalta keskittämisen etuna olisi yhdenmukaisuus passipäätöksissä. Edustuston kuulemisissa tuli esille, että käytännössä jo nykyisinkin ministeriöstä annetaan hyvinkin yksityiskohtaisesti ohjeistus passin myöntämistä koskevan päätöksen tekemisessä

erityisesti niissä tilanteissa joissa kyse ei ole niin sanotusta rutiinimyönnöstä. Tämä taas on ongelmallista ulkoasiainhallintolain 3 §:n 3 momentin kannalta. Kyseisen säännöksen mukaan ulkoministeriön toimivalta antaa edustuston toimintaa yksittäisessä tapauksessa koskevia ohjeita ei koske edustuston ratkaisuvalltaan kuuluvia yksittäisiä hallintopäätöksiä.

13. Esiselvityksen johtopäätökset ja valmistelun jatkaminen

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen (HE 1/1998 vp) ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan jo pelkästään viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVM 8/2002 vp sekä Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Edita 2008, s. 170-173).

Esiselvityksen tehtäväkohtaisen läpikäynnin perusteella, vaikuttaa ilmeiselle, että edustustojen antamat konsulipalvelut olisivat kokonaisuudessaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Esiselvityksen alustavan arvion mukaan pääosiltaan lähes kaikki konsulipalvelutehtävät sisältävät myös julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan määrä kussakin konsulipalvelussa kuitenkin vaihtelee. Pääsääntöisesti konsulipalvelut eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä lukuun ottamatta passin myöntämistä. Passin myöntäminen on perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä ja se tulee hoitaa virkasuhteessa.

Konsulipalveluja koskevassa lainsäädännössä, ulkomaalaislaissa säädettyä kahta konsulipalvelutehtävää lukuun ottamatta, ei tällä hetkellä ole oikeusperustetta sille, että edustustoissa myös työsuhteessa olevien toimesta konsulipalveluja voitaisiin antaa. Ainoastaan ulkomaalaislaissa on säädetty kahden konsulipalvelutehtävän osalta, että niitä voivat suorittaa myös edustustoon työsuhteessa olevat henkilöt.

Konsulipalvelujen hoitamisen siirtyminen edustustoissa työsuhteessa olevien henkilöiden hoidettavaksi on seurausta edustustojen muuttuneesta henkilöstörakenteesta. Työsuhteessa olevien henkilöiden määrää on vuoden 2010 jälkeen lisätty ja vastaavasti virkasuhteessa olevien henkilöiden määrää vähennetty. Lisäksi virkasuhteessa oleville henkilöille eli konsuleille on siirtynyt edustustoissa useita eri hallinnollisia tehtäviä, joiden hoitaminen vie aikaa eikä työaika konsulipalvelujen antamiselle enää riitä. Konsulipalvelujen hoitaminen on siirtynyt edustustoon työsuhteessa oleville henkilöille.

Esivalmistelussa on pohdittu mahdollisuutta siihen, että konsulipalvelujen antaminen siirrettäisiin takaisin virkasuhteessa olevalle henkilöstölle. Se, että konsulipalvelutehtävien antaminen annettaisiin edustustoissa vain virkasuhteessa oleville henkilöille saattaisi onnistua vain joissakin harvoissa edustustoissa, joissa konsulipalveluita ei juurikaan anneta tai niitä annetaan vain vähäisessä määrin. Lisäksi arvioinnissa on otettu huomioon se, että joissakin pienemmissä edustustoissa edustuston päällikkö on ainoa virkasuhteessa oleva henkilö. Myös esimerkiksi loma-aikojen sijaisuusjärjestelyt siten että myös sijainen olisi virkasuhteessa oleva henkilö ei olisi mahdollista suurimmassa osassa edustustoja. Konsulipalvelutehtävien siirron ”peruuttaminen” virkamiehelle ei siten olisi mahdollista yhdenmukaisesti koko edustustoverkostossa.

Käytännössä edustustoon työsuhteessa olevat henkilöt koulutetaan konsulipalveluissa samalla tavoin kuin virkasuhteessa olevat henkilöt. Lisäksi monella työsuhteessa olevalla henkilöllä saattaa olla myös huomattavasti pidempi työkokemus konsulipalvelujen antamisessa kuin virkasuhteisella henkilöllä. Kaikissa konsulipalvelujen antamisessa työsuhteessa olevan henkilön tulee täyttää samat

edellytykset tehtävän suorittamiselle kuin virkasuhteessa olevan henkilön. Näin ollen perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset turvataan sillä, että työsuhteessa olevien henkilöiden pätevyys vastaa virkasuhteessa olevien henkilöiden pätevyyttä.

Tarve voimassa olevan sääntelyn ajanmukaistamiselle on selkeä, koska tällä hetkellä konsulipalveluja koskevassa lainsäädännössä ei pääsääntöisesti ole sääntelyä siitä, että myös työsuhteessa olevat henkilöt voisivat suorittaa konsulipalveluja.

Alustavan arvion mukaan konsulipalvelujen antaminen voitaisiin lailla säätää myös työsuhteisen henkilön tehtäväksi, niiltä osin kuin konsulipalvelut eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Konsulipalvelutehtäviä tekevään työsuhteiseen henkilöön sovellettaisiin virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisiä tehtäviä. Tästä tulisi säätää nimenomaisesti konsulipalvelulaissa perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti.

Passin myöntämistä koskevaan tehtäväkokonaisuuteen sisältyy kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttöä siltä osin kuin kyse on passin myöntämisestä eli päätöksen teosta. Passin myöntäminen on siten tehtävä virkasuhteessa eikä sitä voida siirtää työsuhteessa olevan henkilön tehtäväksi.

Sen sijaan passimyöntämiseen liittyvät muut menettelyt kuten hakemuksen vastaanottaminen, hakijan tunnistaminen ja valmiin passin luovuttaminen olisivat tehtäviä, joiden osalta tehtävien antaminen lailla myös työsuhteessa olevan henkilön suoritettavaksi olisi mahdollista.

Ratkaisuvaihtoehtona esiselvityksessä arvioitu mahdollisuutta jakaa tehtävä eli niin sanotusti paloitella tehtävä osiin. Tehtäväkokonaisuuden jakaminen joko edustuston sisäisesti tai siten että passin myöntäminen keskitettäisiin ministeriöön, on ollut esillä myös keskusteluissa edustustojen kanssa. Useassa eri tilaisuudessa edustustojen kanssa on tullut esille se, ettei passin myöntämistä koskevan tehtävän jakaminen edustuston sisällä ole tosiasiallisesti mahdollista. Jakaminen edustustossa veisi kahden henkilön työajan yhteen passiin. Lisäksi on edustustoja, joissa ei ole edustuston päällikön lisäksi muita virkasuhteessa olevia henkilöitä. edellyttää näiden vaihtoehtojen tarkkaa vaikutusarviointia jatkovalmistelussa. Tämä edellyttää toiminnan priorisointia ministeriössä.

Alustavan arvion mukaan sääntely voitaisiin mahdollisesti tiivistää lakiteknisesti siten, että konsulipalvelulaissa säädettäisiin siitä, mitkä tehtävät tulee suorittaa virkasuhteessa olevan virkamiehen toimesta ja muutoin tehtävien suorittaminen toteutettaisiin työsuhteessa olevien toimesta.

Konsulipalvelulaissa säädettäisiin, että konsulipalvelutehtäviä tekevään työsuhteiseen henkilöön sovellettaisiin virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisiä tehtäviä. Lisäksi osana mahdollisia muutoksia tulisi myös huomioida ulkoministeriön työjärjestykseen mahdollisesti tarvittavat muutokset (Ulkoministeriön asetus ulkoministeriön työjärjestyksestä (550/2008)) Pykäläarviointia on jatkovalmistelussa arvioitava yksityiskohtaisemmin.

Esiselvityksen pohjalta olisi työryhmässä pohdittava erityisesti passimenettelyyn liittyviä vaihtoehtoja ja niiden eri vaikutuksia. Passinmyöntäminen on perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä. Mikäli esiselvityksessä esitetty vaihtoehto passin myöntämisen keskittämisestä ministeriöön katsottaisiin tarkoituksenmukaisimmaksi vaihtoehdoksi, tulisi riittävä tosiasiallinen resursointi ministeriössä varmistaa ennen menettelyn aloittamista huolellisesti.

Valmistelussa tulisi varmistaa, että konsulipalveluita annettaessa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia toteutuminen turvataan.

14. Vaikutusten alustava arviointi

14.1. Vaikutukset viranomaisen toimintaan

Tosiasiallisesti edustustoissa jo tällä hetkellä konsulipalveluja annetaan pääosin sekä työsuhteisten että virkasuhteisten toimesta, joten mahdollisilla lainsäädännöllisillä muutoksilla pikemminkin mahdollistettaisiin nykyinen käytäntö konsulipalveluiden antamisessa. Sillä, että lainsäädännöllisesti siirrettäisiin tiettyjen konsulipalvelujen antamisen mahdollisuus myös työsuhteisille työntekijöille, tarkoittaisi sitä, että nykyiselle käytännölle konsulipalvelujen antamisessa saataisiin oikeusperusta ja myös työsuhteessa olevat henkilöt antaisivat konsulipalveluja jatkossa virkavastuulla. Tämä on merkityksellistä sekä edustustossa työskentelevän virkamiehen että edustustoon työsuhteessa olevan työntekijän oikeusturvan kannalta, että myös virkavastuun tehokkaan toteutumisen näkökulmasta.

Käytännössä menettely työsuhteessa olevien työntekijöiden osalta voisi olla sama kuin ulkomaalaislain osalta on jo toteutettu kahden tehtävän osalta. Edustuston päällikkö antaisi vastaavasti valtuutuksen tehtävien hoitamiselle työsuhteessa olevalle henkilölle. Selvitys olisi todistus siitä, että henkilö on suorittanut hyväksyttävästi ulkoministeriön konsulipalveluita koskevat tarvittavat koulutukset. Koulutukset olisivat samat, mitkä vastaavasti virkasuhteessa ulkoministeriöön olevat henkilöt suorittaisivat ennen kyseisten tehtävien aloittamista edustustossa.

Jokaisesta työsuhteessa olevasta henkilöstä tehtäisiin myös turvallisuusselvitys, kuten se vastaavasti tehdään virkamiehistä. Työsuhteessa olevalle edustuston päällikön määräämälle henkilölle annettaisiin siten vastaava koulutus ja tuki tehtävän hoidossa kuin virkasuhteessa olevalle. Myös tehtävän hoidon valvonta olisi toteutettu vastaavasti kuin edustustoon virkasuhteessa olevan henkilöstön osalta tehdään.

Passimenettelyyn liittyvien vaihtoehtojen osalta vaikutukset määräytyisivät sen mukaisesti, minkä vaihtoehdon mukaisesti päädytään etenemään passien ja henkilökorttien käsittelyn osalta. Mikäli päätöksenteko keskitettäisiin ministeriöön edellyttäisi se, että ministeriössä olisi valmius vastata koko edustustoverkoston passi ja henkilökortteja koskevasta päätöksenteosta. Tämä vaatisi resurssien kohdentamista passi ja henkilökorttitehtäviin ministeriössä. Lisäksi se edellyttäisi henkilökunnan koulutusta tehtäviin. Mikäli taas päätöksenteko pidettäisiin edelleen edustustoissa tarkoittaisi se varsinkin tiettyjen edustustojen osalta joissa passi ja henkilökortti volyymit ovat suuria, resurssin lisäämistä erityisesti lähetetyllä henkilökunnalla. Myös juridisen osaamisen lisääminen erityisesti ministeriöön olisi välttämätöntä molempien vaihtoehtojen yhteydessä.

14.2 Taloudelliset vaikutukset / Julkinen talous

Konsulipalvelujen antamisen mahdollistamisella myös työsuhteessa olevien työntekijöiden suoritettavaksi, ei alustavan arvion mukaan olisi kovinkaan suuria taloudellisia vaikutuksia ottaen huomioon sen, että jo nykyisin työsuhteessa olevat työntekijät antavat konsulipalveluita. Taloudellisia vaikutuksia voisikin arvioida siitä näkökulmasta, että mikäli edellä mainittua sääntelyä ei olisi mahdollista tehdä, olisi sillä merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ulkoasiainhallinnolle, koska konsulipalveluiden antamisen siirtäminen tulisi keskittää tällöin vain virkasuhteessa oleville henkilöille. Tämä tarkoittaisi lisäresursointia edustustoihin.

Passi –ja henkilökorttipalveluiden järjestämisen osalta taloudelliset vaikutukset määräytyisivät sen mukaan minkä aiemmin muistiossa esitetyn vaihtoehdon mukaisesti päädyttäisiin etenemään. Mikäli

esimerkiksi passimenettelyä muutettaisiin siten, että passin myöntäminen keskitettäisiin ministeriöön, edellyttäisi se ministeriön päässä resurssien kohdentamista passipalveluihin. Passipalveluihin ministeriöissä tulisi varata tällöin riittävät resurssit.

14.3. Vaikutukset konsulipalvelun saajan asemaan

Konsulipalvelut käsittävät laajan viranomaispalvelujen kokonaisuuden edustustoissa. Ne ovat ulkoministeriön virkatoiminnan ydintä ja sisältävät osin myös merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Konsulipalveluja käsittävä sääntelykonteksti on myös osin perusoikeusherkkä. Sen vuoksi on tärkeää, että säädösmuutoksissa turvataan konsulipalvelujen sujuvuus valmistelun aikana ja myös jatkossa, sillä mahdolliset ongelmat heijastuvat välittömästi konsulipalvelun saajiin.

Mikäli konsulipalveluja voitaisiin jatkossa antaa edustustoissa myös työsuhteessa olevien henkilöiden toimesta, vaikuttaisi se konsulipalvelun saajan taloudelliseen asemaan mahdollisesti positiivisesti, sillä palvelusta aiheutuvat kulut olisivat tällöin alhaisemmat. Vastaavasti mikäli passinmyöntämistä koskeva päätöksenteko voitaisiin keskittää ministeriöön, vaikuttaisi se todennäköisesti alentavasti passin hintaan, kun päätöksenteko tehtäisiin ministeriössä keskitetysti.