

## UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 24/1998 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om konsulära tjänster och till lag om upphävande av 6 och 8 § lagen om utrikesförvaltningen

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 2 februari 1999 regeringens proposition med förslag till lag om konsulära tjänster och till lag om upphävande av 6 och 8 § lagen om utrikesförvaltningen (RP 283/1998 rd) till utrikesutskottet för beredning.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- enhetschef Eero Koskenniemi, utrikesministeriet

- referendarierådet Raino Marttunen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekansler Paavo Nikula
- lagstiftningsrådet Markku Helin, justitieministeriet
- dataombudsmannen Reijo Aarnio
- utlänningsombudsmannen Antti Seppälä
- advokaten Jukka Rahikkala, Finlands Advokatförbund.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om konsulära tjänster. Regeringen föreslår att den lagstiftning om utrikesförvaltningen som gäller konsulära tjänster samt nuvarande praxis i fråga om konsulära tjänster samlas och uppdateras i lagen. Principerna för konsulära tjänster och rutinerna vid lämnande av enskilda tjänster har inte tidigare reglerats på lagnivå men föreslås nu bli lagfästa. Mottagarna av konsulära tjänster skall i huvudsak vara finska sammanslutningar samt personer som antingen är finska medborgare eller i Finland stadigvarande bosatta utlänningar. Lagen avser att så uttömmande som möjligt reglera de konsulära tjänsterna.

Lagens viktigaste syfte är att å ena sidan utrikesförvaltningen och dess tjänstemän, som läm-

nar ut tjänsterna, och å andra sidan kunderna, som tar emot tjänsterna, skall vara medvetna om sina rättigheter och skyldigheter samt intressen bättre och påtagligare än vad som är fallet i dag. Lagen ålägger utrikesförvaltningen att utifrån de internationellt erkända mänskliga rättigheterna och andra internationella förpliktelser följa att intressen och rättigheter görs gällande utomlands för mottagare av konsulära tjänster. Meningen är att lagen skall konsolidera den internationella praxis enligt vilket det är utrikesförvaltningens primära skyldighet att genom råd och vägledning försöka hjälpa kunden till självhjälp innan annat konsulärt bistånd ges. För sådana fall där kunden inte klarar av att lösa sina problem utan hjälp av utrikesförvaltningen skall la-

gen, så uttömmande som möjligt, reglera den service som utrikesförvaltningen då skall lämna.

Enskilda konsulära tjänster som lagen avser att reglera är tjänster till nödställda, tjänster i krissituationer, tjänster till frihetsberövade och till åtalade, tjänster vid dödsfall, tjänster som gäller kvarlåtenskap, tjänster som gäller inhämtande av uppgifter om enskilda, tjänster för att återföra barn samt notariella tjänster. Dessutom

har lagen bestämmelser om personregister som förs av beskickningarna med tanke på krissituationer.

I propositionen ingår dessutom ett förslag till lag om ändring av lagen om utrikesförvaltningen. De föreslagna lagarna avses träda i kraft tidigast sex månader efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Allmän motivering*

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen.

Den föreslagna lagen klarlägger på ett väsentligt sätt regleringen om konsulära tjänster. Den ger beskickningarna klara instruktioner och fastställer behörighetsfördelningen mellan utrikesministeriet och beskickningarna. Behovet av lagen accentueras också av att efterfrågan på konsulära tjänster har ökat och att dessa tjänster har blivit mer komplicerade. Med hjälp av lagen om konsulära tjänster kan man för finska medborgare samt i Finland stadigvarande bosatta utlänningar som är berättigade till konsulära tjänster klargöra vilka konsulära tjänster de har rätt att vänta sig av Finlands beskickningar. Enligt utredning till utskottet har beskickningarna på grund av avsaknaden av en reglering i vissa fall avkrävt tjänster i form av konsulära tjänster som dock inte omfattas av dem.

Enligt propositionen eftersträvas genom lagen en uttömmande reglering av de konsulära tjänsterna. Vid definitionen av konsulära tjänster har man utgått från definitionen av konsulära tjänster i artikel 5 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser (FördrS 49—50/1980). Utskottet finner avgränsningen motiverad men påpekar att den föreslagna lagen inte på ett uttömmande sätt torde kunna reglera beskickningarnas skyldighet att ge tjänster. Beskickningarna har med stöd av

annan gällande lagstiftning, t.ex. förvaltningsprocesslagen och språklagstiftningen samt skyddsförpliktelsen enligt internationell rätt också andra tjänsteförpliktelser gentemot medborgarna. Detta framgår också av den allmänna bevakningsskyldighet beträffande personers och sammanslutningars intressen som ingår i lagförslagets 4 §.

Utskottet är tillfreds med att det i den ovan nämnda bevakningsskyldigheten nu ingår en uttrycklig förpliktelse att ge akt på hur de mänskliga rättigheterna enligt internationella fördrag uppfylls beträffande dem som är berättigade till konsulära tjänster. Även om man i samband med konsulära tjänster skall beakta den folkrättsliga principen att beskickningarna inte får blanda sig i frågor som hör till verksamhetslandets nationella behörighet, kan inte bevakningen av hur de mänskliga rättigheterna efterföljs, såsom det konstateras i propositionen, anses vara en sådan inblandning. Utskottet understryker att människorättsituationen i mottagarlandet bör beaktas vid bedömningen av hur nödvändiga de konsulära tjänsterna är. Tröskeln att utge konsulära tjänster bör vara lägre om det är uppenbart att den berörde behandlas i strid med människorättskonventioner.

Enligt propositionen ges också utlänningar som är permanent bosatta i Finland konsulära tjänster i framtiden. Utskottet finner reformen positiv också med hänsyn till principen att de grundläggande fri- och rättigheterna i regel gäller

alla som omfattas av den finska rättsskipningen.

De konsulära tjänsterna i ärenden som gäller kvarlåtenskap begränsas i viss mån i den föreslagna lagen. Utskottet finner förslaget ändamålsenligt, eftersom medborgarnas möjligheter att sköta arvsfrågor utomlands har förbättrats bland annat tack vare bättre förbindelser och genom att advokattjänsterna blivit mer internationella. Utskottet menar att de i lagen föreslagna bestämmelserna om konsulära tjänster för att återföra barn är speciellt nödvändiga, eftersom beskickningarna är tvungna att delta i att utreda så kallade barnkidnappningar särskilt i de länder som inte har anslutit sig till Haagkonventionen (FördrS 57/1994). Genom bestämmelserna kan beskickningarnas agerande i barnkidnappningsfrågor klarläggas och vårdnadshavaren till ett kidnappat barn ges uppgifter om de åtgärder som beskickningen kan vidta utifrån Wienkonventionen om konsulära förbindelser.

Den föreslagna lagen om konsulära tjänster är till stor del ny lagstiftning. De konsulära tjänsterna enligt den har hittills främst getts på basis av föreskrifter och bestämmelser på lägre nivå. Av denna anledning och med hänsyn till den tid riksdagen haft för att behandla lagförslaget finner utskottet det angeläget att utrikesministeriet noga följer hur regleringen fungerar och hur täckande och klar den är samt vid behov vidtar åtgärder. Med beaktande av att det är fråga om en ny reglering och av att beskickningarna i egenskap av finska myndigheter styrs av en allmän serviceprincip, anser utskottet det viktigt att beskickningarna i kontroversiella fall utgår från det aktuella fallet och beslutar om konsulära tjänster skall ges eller inte.

### **Detaljmotivering**

#### **Lagen om konsulära tjänster**

*6 §. Allmänna begränsningar i fråga om konsulära tjänster.* I paragrafen konstateras att lagstiftningen inom beskickningens verksamhetsområde, dvs. i mottagarlandet, men också den allmänna internationella rätten samt de internationella fördrag som binder Finland skall beaktas när konsulära tjänster tillhandahålls.

Utskottet anser att det är lämpligt att begränsningarna konstateras i lagen. Alla de element som nämns i paragrafen, mottagarlandets lagstiftning, allmän internationell rätt samt de internationella fördrag som binder Finland är dock likvärdiga som begränsningsgrund. Paragrafen bör enligt utskottets uppfattning formuleras tydligare för att elementen inte på grundval av lydelsen kan tolkas ha olika tyngd.

*12 §. Bistånd till nödställda.* I paragrafen föreslås bestämmelser om konsulära tjänster för att bistå den som orättmätigt berövats sin frihet. I motiveeringen konstateras att de som anhållits som misstänkta för brott, häktats eller annars har berövats sin frihet, t.ex. rannsakningsfångar, inte skall anses ha blivit berövade sin frihet orättmätigt. Med beaktande av skyldigheten i förslaget att bevaka hur de mänskliga rättigheterna fullgörs beträffande dem som är berättigade till konsulära tjänster, anser utskottet det nödvändigt att poängtera att när en beskickning enligt 12 § i lagförslaget ger bistånd till en nödställd, bör den också själv bedöma om frihetsberövandet faktiskt är orättmätigt. Utgångspunkten bör enligt utskottet vara att den som tillhandahåller konsulära tjänster i fråga om ett lagligt rättmätigt frihetsberövande skall ha möjlighet att få del av myndighetsbeslutet och dess rättsliga grund.

*20 §. Bistånd under frihetsberövandet.* I paragrafen bestäms om beskickningens kontakt med den som berövats sin frihet. I motiveeringen till paragrafen konstateras att beskickningen kan bistå den som berövats sin frihet och informera om möjligheten att avtjäna fängelsestraffet i vissa fall i Finland. I och med att den föreslagna lagen avser vara heltäckande visari de konsulära tjänsterna, finner utskottet det nödvändigt att man även i paragraftexten hänvisar till beskickningens rätt att efter övervägande ge uppgifter också om överförande till Finland av en person som berövats sin frihet.

*37 §. Behandlingen av personuppgifter.* Paragrafen och mera allmänt 11 kap. i lagförslaget innehåller bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i krissituationer. Utifrån erhållen utredning finner utskottet de föreslagna bestämmelserna i allt väsentligt ändamålsenliga och an-

ser att de också uppfyller kravet på en reglering på lagnivå, som ingår i 8 § 1 mom. i regeringsformen. Med beaktande av grundlagsutskottets utlåtande om lagen om ändring av lagen om polisens personregister (GrUU 14/1998 rd) och förvaltningsutskottets betänkande om personuppgiftslagen (FvUB 26/1998 rd) anser utskottet dock att en uttrycklig bestämmelse om att bevara uppgifterna måste fogas till paragrafen.

De uppgifter som samlas i personregistren enligt kapitlet kommer att vara av dem typen att det enligt utskottets uppfattning inte är ändamålsenligt att bestämma om en exakt tid för hur länge de skall bevaras. Till paragrafen bör dock fogas ett nytt 4 mom., om att de personregister som upprättas för krissituationer skall utplånas när de inte längre behövs eller bevaras eller arkiveras i enlighet med bestämmelserna för arkivering och bevarande av utrikesförvaltningens dokument. Utskottet föreslår också att beskickningen skall bedöma behovet av att bevara uppgifterna i personregistret minst vart femte år.

### **Förslag till beslut**

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet vördsamt

*att det andra lagförslaget godkänns utan ändringar och*

*att det första lagförslaget i övrigt godkänns enligt propositionen men 6, 20 och 37 § med följande ändringar:*

### **Lagförslag 1**

6 §

*Allmänna begränsningar i fråga om konsulära tjänster*

Utrikesministeriet och beskickningarna skall (*utesl.*) sköta konsulära tjänster *med beaktande av de lagar och bestämmelser som gäller inom beskickningens verksamhetsområde, allmän internationell rätt samt internationella fördrag som är bindande för Finland.*

(2 mom. som i RP)

20 §

*Bistånd under frihetsberövandet*

(1 och 2 mom. som i RP)

Beskickningen kan enligt egen prövning och på begäran av den som berövats sin frihet bistå denne med ansökan om benådning eller förtida frigivning *eller om överföring av verkställigheten av ett frihetsstraff.*

37 §

*Behandlingen och bevarandet av personuppgifter*

(1—3 mom. som i RP)

*När ett personregister inte längre behövs för fullgörande av de uppgifter som gäller den personliga säkerheten för i 4 kap. avsedda personer skall registret förstöras, om det inte särskilt har bestämts att uppgifterna i registret skall bevaras eller arkiveras i enlighet med bestämmelserna om arkivering av utrikesförvaltningens dokument. Grunden för och behovet av behandlingen skall bedömas minst vart femte år. (Nytt 4 mom.)*

Helsingfors den 10 februari 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markus Aaltonen /sd  
vordf. Eva Biaudet /sv  
medl. Esko Helle /vänst  
Sinikka Hurskainen /sd  
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent  
Kauko Juhantalo /cent  
Antero Kekkonen /sd

Kimmo Kiljunen /sd  
Juha Korkeaoja /cent (delvis)  
Erkki Tuomioja /sd (delvis)  
Jarmo Wahlström /vänst  
Ben Zyskowitz /saml  
suppl. Heikki Järvenpää /saml  
Aapo Saari /cent.

