

Hallituksen esitys Eduskunnalle konsulipalvelulaiksi ja ulkoasiainhallinnosta annetun lain 6 ja 8 §:n kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi konsulipalvelulaki. Lakiin ehdotetaan koottaviksi ja saatettaviksi ajan tasalle ulkoasiainhallinnon antamaan konsulipalveluun liittyvä ulkoasiainhallinnon lainsäädäntö ja konsulipalvelun antamisessa noudatettava nykykäytäntö. Laissa ehdotetaan myös säädettäväksi lain tasolla aikaisemmin säätelemättömistä palvelun antamisen periaatteista ja yksittäisten palvelujen antamisen toteuttamistavoista. Konsulipalvelun saajina olisivat pääasiassa suomalaiset yhteisöt sekä henkilöt, jotka ovat Suomen kansalaisia tai Suomessa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia. Laissa pyritään konsulitehtävien mahdollisimman tyhjentävään sääntelyyn.

Lain keskeinen tavoite on se, että toisaalta ulkoasiainhallinto ja sen virkamiehet palvelun antajina ja toisaalta asiakas palvelun saajana voisivat nykyistä tarkemmin ja selkeämmin tietää etunsa, oikeutensa ja velvollisuutensa. Laissa säädettäisiin ulkoasiainhallinnon velvollisuudesta seurata konsulipalvelun saajien etujen ja oikeuksien toteutumista ulkomailla ottaen huomioon kansainvälisesti hyväksytyt ihmisoikeudet ja muut kansainväliset velvoitteet. Lailla vahvistettaisiin se

kansainvälinenkin käytäntö, että ennen muiden konsulipalvelujen antamista ulkoasiainhallinnon velvollisuutena on neuvomalla ja ohjaamalla pyrkiä avustamaan konsulipalvelun saajaa hoitamaan itse asiansa. Mikäli konsulipalvelun saaja ei ilman ulkoasiainhallinnon apua kykene hoitamaan asiaansa, on laissa pyritty säätelemään mahdollisimman tyhjentävästi se palvelu, jota ulkoasiainhallinto tällöin antaa.

Yksittäisinä konsulipalveluina laissa säädettäisiin palveluista hädänalaisessa asemassa olevalle, palveluista kriisitilanteessa, palveluista vapautensa menettäneelle ja syytetylle, palveluista kuolemantapauksessa, palveluista jäämistöasioissa, palveluista yksityistä henkilöä koskevien tietojen hankkimiseksi, palveluista lapsen palauttamiseksi ja notaaripalveluista. Laissa säädettäisiin myös kriisitilanteita varten pidettäväksi tarkoitettuja henkilörekisteristä edustustoissa.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus laiksi ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan aikaisintaan kuusi kuukautta niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	4
1 Johdanto	4
2 Nykytila	4
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	4
2.1.1. Ulkoasiainhallinnon toimialaa koskevat säädökset ja määräykset	4
Laki ulkoasiainhallinnosta	4
Asetus ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta	4
Ulkoasiainhallintoasetus	5
Asetus ulkomaanedustuksesta	5
Ulkoasiainministeriön määräykset ja ohjeet	5
2.1.2. Yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä koskevat konsultehtävät	5
Neuvonta	5
Hädänalaiseen asemaan joutuneen avustaminen	6
Rikoksen johdosta syytetyn, pidätetyn, vangitun tai vapausrangaistusta suorittavan avustaminen	6
Avustaminen kriisitilanteissa	7
Avustaminen lapsikaappausasioissa	7
Avustaminen kuolemantapauksissa	7
Jäämistöasioihin liittyvät tehtävät	8
Aluksiin ja merimiehiin liittyvät tehtävät	8
Virkatodistusten, vastaavien asiakirjojen sekä osoitetietojen hankkiminen	8
2.1.3. Muu lainsäädäntö	8
2.1.4. Palvelujen saajat	9
2.1.5. Konsulipalvelujen maksullisuus	9
2.1.6. Hallinto	10
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	10
2.2.1. Yleistä Pohjoismaiden ja EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännöstä	10
2.2.2. Lainsäädäntö muissa Pohjoismaissa	11
Norja	11
Ruotsi	11
Tanska	12
Islanti	12
2.2.3. Lainsäädäntö eräissä EU:n jäsenvaltioissa	12
Saksa	12
Itävalta	13
Iso-Britannia	13
Luxemburg	13
Portugali	14
Ranska	14
2.3. Nykytilan arviointi	14
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	17
3.1. Esityksen tavoitteet	17
3.2. Keskeiset ehdotukset	17

4. Esityksen vaikutukset	21
4.1. Taloudelliset vaikutukset	21
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset	22
4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan	22
5. Asian valmistelu	22
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	22
5.2. Lausunnot	23
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	23
6.1. Riippuvuus muista esityksistä	23
6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista	23
Konsulisuhteita koskeva Wienin yleissopimus ja diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus	23
Pohjoismaiden yhteistyösopimus	24
Euroopan yhteisön perustamissopimus	25
Kahdenväliset konsulisopimukset	25
Kansainvälinen oikeudenhoito	25
Muut kansainväliset sopimukset	26

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT 27

1. Lakiehdotusten perustelut	27
1.1. Konsulipalvelulaki	27
1 luku. Yleiset säännökset	27
2 luku. Hallinto	34
3 luku. Palvelut hädänalaisessa asemassa olevalle	35
4 luku. Palvelut kriisitilanteessa	39
5 luku. Palvelut vapautensa menettäneelle ja syytetylle	40
6 luku. Palvelut kuolemantapauksessa	42
7 luku. Palvelut jäämistöasioissa	43
8 luku. Palvelut yksityistä henkilöä koskevien tietojen hankkimiseksi	44
9 luku. Palvelut lapsen palauttamiseksi	45
10 luku. Notaaripalvelut	47
11 luku. Henkilötietojen käsittely kriisitilanteessa	49
12 luku. Erinäiset säännökset	50
1.2. Laki ulkoasiainhallinnosta	52
1.3. Asetus ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta	52
1.4. Ulkoasiainhallintoasetus	52
1.5. Asetus ulkomaanedustuksesta	52

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset 52

3. Voimaantulo 52

LAKIEHDOTUKSET 53

1. Konsulipalvelulaki 53

2. Laki ulkoasiainhallinnosta annetun lain 6 ja 8 §:n kumoamisesta 61

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Yhtenäistä lainsäädäntöä ulkoasiainhallinnon velvollisuudesta antaa konsulipalveluja ja oikeudesta niiden saamiseen ei ole. Ulkoasiainhallinnon antamia konsulipalveluja koskeva lainsäädäntö koostuu useista eri säädöksistä. Ulkoasiainhallinnon säännöksissä on vain niukasti säännöksiä Suomen kansalaisille ja suomalaisille yhteisöille annettavista yksittäisistä konsulipalveluista. Lainsäädännössä ei ole myöskään määritelty, mitkä ulkoasiainhallinnon tehtävistä katsotaan kuuluvan konsulipalveluihin. Perinteisesti konsulitehtäviin on Suomessa katsottu kuuluvan konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 50/1980), jäljempänä Wienin konsulisopimus, 5 artiklassa luetellut tehtävät. Wienin konsulisopimuksen 5 artikla määrittelee ne tehtävät, joihin konsulivirkamies on oikeutettu sopimusvaltion alueella toimivaltansa rajoissa ryhtymään. Sopimukseen on kodifioitu muun muassa kansainvälisen tapaoikeuden periaate valtion oikeudesta suojella maansa kansalaisia vieraan valtion alueella. Sopimus tehtiin vuonna 1963 ja se tuli kansainvälisesti voimaan vuonna 1967. Suomessa sopimus tuli voimaan 12 päivänä kesäkuuta 1980. Sopimus on ensimmäinen kattava monenvälinen sopimus konsulisuhteista. Sopimuksen osapuolena on 160 valtiota (1.9.1998).

Nykyisen lainsäädännön puutteiden korjaamiseksi ja lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan nykyistä tosiasiallista tilannetta ehdotetaan konsulipalveluista ja niiden hoitamisesta säädettäväksi erillinen konsulipalvelulaki. Lakiin koottaisiin säännökset yksityiselle henkilölle ja yhteisölle annettavista konsulipalveluista siltä osin kuin niistä ei ole muualla säädetty taikka olemassa olevat säännökset ovat joko vanhentuneita tai liian väljiä.

Konsulipalvelulailla pyritään selkeyttämään ulkoasiainministeriön ja edustuston toimivaltajako konsulipalvelujen antajana niin, että konsulipalveluasian konkreettinen hoito kuuluu edustustolle ja ulkoasiainministeriön tehtävänä olisi palveluja koskeva suunnittelu, ohjaus ja valvonta.

Lain keskeisenä tavoitteena on parantaa sekä palvelun antajan että saajan oikeusturvaa täsmentämällä yhtenäisellä lainsäädännöllä, mitä oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia

heille kuuluu.

Konsulipalvelulailla parannetaan Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten asemaa palvelujen saajina.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1. Ulkoasiainhallinnon toimialaa koskevat säädökset ja määräykset

Laki ulkoasiainhallinnosta

Ulkoasiainhallinnon toimialaa koskevaan omaan lainsäädäntöön sisältyy niukasti säännöksiä konsulitehtävistä. Niistä on ainoastaan yksi säännös, ulkoasiainhallinnosta annetun lain (1164/1987) 8 §, joka koskee ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneen Suomen kansalaisen taloudellista avustamista.

Asetus ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta

Taloudellista avustamista koskevat tarkemmat säännökset on annettu asetuksessa ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta (1240/1996). Asetukseen on kirjattu ne periaatteet, joita ulkoasiainhallinto on noudattanut avustaessaan ulkomailla tilapäisesti oleskelevia hädänalaiseen asemaan joutuneita kansalaisia. Asetuksen mukaan taloudellista avustusta voidaan myöntää vain ulkomailla tilapäisesti oleskelevalle Suomen kansalaiselle, jonka edustusto on todennut joutuneen hädänalaiseen asemaan sairauden, tapaturman, rikoksen kohteeksi joutumisen tai muista näihin rinnastettavasta syystä ja jonka edustusto on todennut olevan kykenemätön saamaan riittäviä varoja käyttöönsä välittömän hädän poistamiseksi.

Pääsääntönä on, että taloudellisen avustamisen myöntämisedellytykset täyttäneelle henkilölle välitetään varoja talletusta vastaan esimerkiksi hänen omalta tililtään. Ellei talletuksen saaminen ole mahdollista, edustusto voi myöntää taloudellista avustusta kotimakaa varten takaisinmaksusitoumusta vastaan.

Asetuksen nojalla ei ole mahdollista myöntää taloudellista avustusta esimerkiksi

oikeudenkäyntiavustajan palkkaamista ja oikeudenkäyntikuluja varten. Varoja välitetään tai taloudellista avustusta myönnetään vain välittömän hädän poistamiseksi.

Ulkoasiainhallintoasetus

Ulkoasiainhallinnon tehtäviä koskeva yleismääritelmä on ulkoasiainhallintoasetuksen (166/1995) 1 §:ssä. Konsulitehtäviä koskeva merkittävin säännös on pykälän 5 kohta, jonka nojalla ulkoasiainhallinnon tehtävänä on valvoa Suomen kansalaisten etuja ja oikeuksia ulkomailla sekä auttaa hädänalaiseen tilaan joutuneita Suomen kansalaisia. Asetuksessa ei ole tarkemmin määritelty annettavan avun muotoa, määrää tai laatua.

Asetuksen 33 §:n 1 momentissa säädetään muiden kuin Suomen kansalaisten avustamisesta. Säännöksen nojalla edustusto voi antaa palveluja myös pysyvästi Suomessa asuvalle Pohjoismaan kansalaiselle, pakolaiselle ja kansalaisuudettomalle henkilölle sekä eräissä tapauksissa myös muille ulkomaalaisille, joilla on vahvat siteet Suomeen. Mainitun momentin nojalla tarkemmat määräykset avustamisesta antaa ulkoasiainministeriö.

Asetuksen 33 §:n 2 momentin mukaan velvollisuudesta antaa apua muiden Pohjoismaiden kansalaisille määrätään Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä tehdyssä yhteistyösopimuksessa (SopS 28/1962), jäljempänä Pohjoismaiden yhteistyösopimus. Euroopan unionin (EU) kansalaisten avustamisesta kolmansissa maissa määrätään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artiklassa.

Asetus ulkomaanedustuksesta

Ulkomaanedustuksesta annetussa asetuksessa (159/1964) on aineellisia säännöksiä konsulitehtävistä. Nämä koskevat kauppaluksiin (31—35 §) sekä merimiehiin ja muihin yksityishenkilöihin (36—45 §) kohdistuvia tehtäviä. Asetuksen mukaisista konsulitehtävistä mainittakoon asetuksen 36 §, jonka perusteella Suomen kansalaisten tekemien esitysten ja anomusten johdosta edustustojen on oikeuksiensa ja valtuuksiensa rajoissa ryhdyttävä aiheelliseksi ja tarpeelliseksi katsottaviin toimenpiteisiin ottamalla kuitenkin huomioon, että asian luonne ehkä vaatii erikoisohjeiden pyytämistä ulkoasiainministeriöltä.

Asetus on muilta osin kumottu vuonna

1978. Kumotut säännökset koskivat ulkomaanedustuksen yleistä järjestelyä ja henkilöstöä sekä yleisiä määräyksiä edustuston tehtävistä. Jäljelle jääneet säännökset konsulitehtävistä ovat sisällöllisesti lähes samoja kuin ensimmäisessä ulkomaanedustusta koskevassa asetuksessa sisältävä ohjesäännön lähetyksille ja konsulinvirastoille (107/1919) vuodelta 1919. Käytännössä ulkomaanedustuksesta annetun asetuksen säännöksiä ei juuri enää sovelleta.

Ulkoasiainministeriön määräykset ja ohjeet

Ulkoasiainministeriö on yleiskirjeillä edustustoille antanut tarkempia määräyksiä ja ohjeita konsulitehtävien hoitamisesta ulkomaanedustuksessa. Määräyksiä ja ohjeita on annettu sekä niistä tehtävistä, joista on tarkempaa lainsäädäntöä, että niistä, jotka perustuvat varsin yleiseen säännökseen.

Useat ohjeet ja määräykset koskevat tehtäviä, joihin ulkoasiainhallinnon oma tai muu lainsäädäntö ei suoraan velvoita edustustoja. Perusteena tällaisille tehtäville on ennen kaikkea ulkoasiainhallinnosta annetun asetuksen 1 §:n 5 kohta. Kysymyksessä ovat yleensä asiat, joiden hoitaminen ulkomailla ilman edustuston myötävaikutusta ei ole mahdollista tai on hankalaa.

2.1.2. Yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä koskevat konsulitehtävät

Neuvonta

Neuvonta on keskeinen ulkoasiainhallinnon tehtävä kansalaisten etujen ja oikeuksien valvomisessa ja hädänalaiseen asemaan joutuneiden avustamisessa. Hallintomenettelylain (598/1982) 4 §:n nojalla ulkoasiainhallinnon tulee neuvoa toimialaansa kuuluvissa tehtävissä. Edustuston toimipiirin erityisolosuhteiden vuoksi toimipiirin viranomaismenettelyistä ja olosuhteista annettava neuvonta on muodostunut yhä tärkeämmäksi konsulipalvelutehtäväksi sekä ulkoasiainministeriössä että edustustoissa. Käytännössä edustustossa annettava neuvonta koskee useissa tapauksissa myös Suomen viranomaisissa asioimista, kotimaista lainsäädäntöä, siinä tapahtuneita muutoksia esimerkiksi kansalaisuus- ja asevelvollisuusasioissa sekä erilaisissa perheoikeudellisissa kysymyksissä.

Hädänalaiseen asemaan joutuneen avustaminen

Wienin konsulisopimus oikeuttaa sopimusvaltion suojelemaan ja auttamaan maassa oleskelevia kansalaisiaan. Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan mukaan edustuston tehtäviin kuuluu muun muassa lähettäjävaltion ja sen kansalaisten, sekä henkilöiden ja yhteisöjen, etujen suojeleminen (a kohta), lähettäjävaltion kansalaisten, sekä henkilöiden että yhteisöjen, auttaminen ja avustaminen (e kohta) sekä alaikäisten ja lähettäjävaltion muiden vajaavalttaisten kansalaisten etujen suojeleminen erityisesti, kun kyseiset henkilöt tarvitsevat holhoojaa tai uskottua miestä (h kohta).

Ulkoasiainhallintoasetuksen 1 §:n 5 kohdan mukaan ulkoasiainhallinnon tehtävänä on avustaa ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneita Suomen kansalaisia. Ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneen avustamisesta on lisäksi säännöksiä ulkomaanedustuksesta annetussa asetuksessa, ulkoasiainhallinnosta annetun lain 8 §:ssä ja ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta annetussa asetuksessa.

Hädänalaiseen asemaan henkilö voi joutua häntä kohdanneen onnettomuuden, tapaturman, vakavan sairauden, rikoksen kohteeksi joutumisen tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi. Jos asianomaisen ei kykene itse hoitamaan asiaansa, edustusto avustaa häntä paikalliset olosuhteet huomioon ottaen tarpeen mukaan asianmukaisen sairaanhoidon tai lääkärintarkastuksen saamiseksi, tekemään rikosilmoituksen paikalliselle poliisille ja oikeusavun, kuten asianajajan saamiseksi, yhteydenpidossa hänen lähiomaisiinsa sekä muun välttämättömän avun saamiseksi. Hädänalaiseen asemaan joutunutta voidaan avustaa myös Suomeen kotiuttamisen järjestämisessä. Jos rikoksen epäillä kohdistuvan Suomen kansalaisen henkilökohtaiseen vapauteen, asiasta ilmoitetaan toimivaltaisille viranomaisille Suomessa ja asianomaisessa valtiossa. Asian hoitamisen päävastuu on asemamaan viranomaisilla. Ulkoasiainministeriö ja edustusto avustavat tietojen välittämisessä muun muassa viranomaisten välillä sekä yhteydenpidossa avustettavan omaisiin. Jos ulkomailla oleskelevan Suomen kansalaisen lähiomainen epäilee tämän kadonneen

ulkomailla tai joutuneen ulkomailla hädänalaiseen asemaan esimerkiksi rikoksen kohteeksi joutumisen vuoksi, edustusto voi pyrkiä selvittämään tämän olosuhteita, jolloin selvittäminen tapahtuu ensisijaisesti paikallisten viranomaisten avustuksella.

Rikoksen johdosta syytetyn, pidätetyn, vangitun tai vapausrangaistusta suorittavan avustaminen

Jos Suomen kansalainen pidätetään, vangitaan tai hän muuten menettää vapautensa ulkomailla, on hänellä Wienin konsulisopimuksen 36 artiklan ja kansainvälisen tapaoikeuden mukaan oikeus pyytää poliisi- tai vankilaviranomaisia ilmoittamaan vapaudenmenetyksestään Suomen edustustolle. Lisäksi kahdenvälisissä konsulisopimuksissa, esimerkiksi Venäjän ja Puolan kanssa, on määreäyksiä siitä, että asemamaan viranomaisten tulee viivytyksettä ilmoittaa vapaudenmenetyksestä Suomen edustustolle riippumatta siitä, onko vapautensa menettänyt sitä pyytänyt.

Toimivalta rikosasian käsittelystä kuuluu asemamaan viranomaisille. Vapautensa menettäneen oikeusturvan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi edustusto selvittää, saako rikoksesta tutkittavana tai syytettynä oleva asemamaan viranomaisten taholta viran puolesta oikeusavustajan ja tarvittaessa tulkin. Ellei tämä ole mahdollista, edustusto voi avustaa oikeusavustajan ja tulkin hankkimisessa. Ensisijaisesti asianomainen vastaa itse oikeudenkäynnistä aiheutuneista kustannuksista.

Edustusto välittää asianomaisen pyynnöstä tarvittaessa myös talletuspyynnön välttämättömiä kuluja, vapautumisen ehtona olevien takuiden tai sakkojen maksamista varten. Edustusto ei voi puuttua paikalliseen oikeuskäsittelyyn eikä vaikuttaa vapautensa menettäneen vapauttamiseen asemamaan tuomiovallasta. Se ei liioin voi antaa oikeudellisia neuvoja tai ajaa asianomaisen asiaa, sillä nämä tehtävät kuuluvat asianomaisen oikeusavustajalle tai asianajajalle. Edustusto pyrkii mahdollisuuksien mukaan seuraamaan asian kehittymistä asemamaan viranomaisissa. Tarvittaessa selvitetään asemamaassa sovellettavaa armahtamiskäytäntöä. Edustuston edustaja käy vapautensa menettäneen pyynnöstä mahdollisuuksien mukaan tätä tapaamassa ja pitää tähän tarvittaessa yhteyttä.

Avustaminen kriisitilanteissa

Edustusto avustaa Suomen kansalaisia asemamaassa ilmenevissä kriisitilanteissa, joita voivat olla suuronnettomuus, luonnonmullistus, ympäristöonnettomuus, poliittiset levottomuudet, sisäiset väestöryhmien väliset yhteenotot tai sotatila.

Asemamaan toimivaltaiset viranomaiset vastaavat kriisitilanteen hoidosta, pelastustoimista, suojelusta ja uhrien henkilöllisyyden selvittämisestä sekä tiedotuksesta. Edustusto avustaa onnettomuuden uhrien henkilöllisyyden selvittämiseen liittyvässä tiedonvälityksessä, asemamaan ja kotimaan viranomaisten välisessä tietojenvälityksessä, välttämättömässä yhteydenpidossa omaisten kanssa sekä mahdolliseen evakuointiin ja kotiutukseen liittyvässä taikka muussa kriisitilanteen selvittämisen kannalta oleellisessa tehtävässä. Ulkoasiainministeriö on antanut edustustoille ohjeet valmius- ja evakuointisuunnitelmien laatimisesta. Evakuoitavat henkilöt vastaavat itse evakuointiin liittyvien toimenpiteiden kustannuksista.

Kriisitilanteissa evakuointi voidaan järjestää yhteistyössä muiden Pohjoismaiden tai EU-maiden kanssa. Yhteistyön perustana ovat Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen 34 artikla ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artikla.

Avustaminen lapsikaappausasioissa

Perhe- ja lapsioikeuteen liittyvät tehtävät, erityisesti neuvonta, ovat lisääntyneet ja monimutkaistuneet. Muun muassa lisääntyneen matkustamisen seurauksena Suomen ja ulkomaan kansalaisten välisten avo- ja avioliittojen määrä on kasvanut ja sen voidaan ennakoita edelleen kasvavan. Ulkomaalaiset solmivat vuosittain noin 2000 avioliittoa Suomen kansalaisten kanssa. Liiton rakoillessa tai avioeron yhteydessä syntyy kiistoja lapsen elätkestä ja huollosta. Äärimmäisessä tapauksessa kiista saattaa johtaa lapsen luvattomaan poisviemiseen tai palauttamatta jättämiseen eli lapsikaappaukseen.

Suomi on vuonna 1994 ratifioinut kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehdyn yksityisoikeuden alaa koskevan yleissopimuksen (SopS 57/1994), jäljempänä Haagin lapsikaappausopimus, ja lasten huoltoa koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja lasten palauttamisesta tehdyn eu-

rooppalaisen yleissopimuksen (SopS 56/1994). Nämä sopimukset tulivat voimaan Suomessa 1 päivänä elokuuta 1994. Kunkin maan keskusviranomaisen, Suomessa oikeusministeriön, on ryhdyttävä sopimusten mukaisiin toimenpiteisiin lapsen palauttamiseksi, kun lapsi on luvattomasti viety sopimusvaltioon tai jätetty sieltä luvattomasti palauttamatta.

Kun lapsi on viety luvattomasti vieraaseen valtioon, joka ei ole liittynyt lapsikaappaus-sopimukseen, tai on jätetty luvattomasti palauttamatta tällaisesta valtiosta, lapsikaappauspauksen selvittämisessä avustavat ulkoasiainministeriö ja edustustot. Lapsikaappauspausten hoitaminen perustuu lähinnä juuri ulkoasiainhallintoasetuksen 1 §:n 5 kohtaan. Säännös on yleinen eikä siinä ole tarkemmin määritelty niitä toimenpiteitä, joihin ulkoasiainhallinto on velvoitettu tai oikeutettu ryhtymään lapsen palauttamiseksi Suomeen. Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan h kohdan mukaan konsulivirkamies on oikeutettu suojelemaan alaikäisten ja muiden vajaavaltaiten kansalaisten etuja.

Ulkoasiainministeriö ja edustustot voivat käytännössä ryhtyä toimenpiteisiin lapsen olinpaikan ja olosuhteiden selvittämiseksi, lapsen vapaaehtoisin palauttamisen ja sovintoratkaisun aikaansaamiseksi, lapsen huoltoa koskevan paikallisen lainsäädännön ja lapsen palauttamista koskevan menettelyn selvittämiseksi sekä oikeusavustajan ja muun paikallisen lainsäädännön mukaisen oikeusavun saamiseksi. Lapsen olinpaikan ja olosuhteiden selvittämiseen pyritään ensisijaisesti paikallisten viranomaisten, yleensä poliisin ja sosiaaliviranomaisten välityksellä.

Avustaminen kuolemantapauksissa

Wienin konsulisopimuksen 37 artiklan mukaisesti asemamaan viranomaiset ovat velvollisia ilmoittamaan lähettävävaltion konsuliedustustolle sen kansalaisten kuolemantapauksista. Kun on saatu tieto edustuston toimipiirissä kuolleesta Suomen kansalaisesta, edustuston ja ulkoasiainministeriön tehtävät muodostuvat tiedon välittämisestä vainajan omaisille sekä vainajan hautaamisen, tuhkauttamisen taikka kotiuttamisen järjestämiseen liittyvistä avustavista toimenpiteistä. Päätöksen vainajan hautauksesta tai muista toimenpiteistä tekevät vainajan lähiomaiset.

Jäämistöasioihin liittyvät tehtävät

Ulkomaanedustuksesta annetun asetuksen 40 §:ssä säädetään edustustolle ulkomailla kuolleen Suomen kansalaisen jäämistön osalta eräitä velvollisuuksia silloin, kun paikalla ei ole toimikelpoista perillistä tai muuta toimivaltaista henkilöä. Nämä velvollisuudet ovat jäämistön hoitamiseen liittyviä välittömiä toimenpiteitä, kuten jäämistöomaisuuden haltuunotto ja perunkirjoituksen toimittaminen. Jäämistöön liittyvät käytännön toimet hoidetaan asianomaisen valtion lakien mukaisesti.

Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan g kohdan mukaan konsulitehtävät käsittävät lähettäjävaltion kansalaisten ja yhteisöjen etujen suojelemisen perintöasioissa kuolemantapausten yhteydessä.

Käytännössä ulkoasiainministeriö ja edustustot pyrkivät tarvittaessa turvaamaan sen, että ulkomailla kuolleen Suomen kansalaisen jäämistöomaisuus on asianmukaisessa hoidossa sekä tavoittamaan Suomessa olevat perilliset ja avustamaan näiden edustuksen järjestämisessä jäämistöasiassa. Ulkomailla olevissa jäämistöasioissa on yleensä paikallinen pesänhoitaja, yleensä lakiasiaintoimisto tai julkinen pesänhoitovirasto, joka tarvittaessa ryhtyy oikeudenkäyntiin. Pesänselvitys tapahtuu kyseessä olevan maan tai osavaltion lakien mukaisesti.

Perillisten on mahdollista hoitaa perintöasia edustuston ja ministeriön myötävaikutuksella, jolloin suoritettavat toimenpiteet muodostuvat tarvittavien asiakirjojen, muun muassa sukuselvityksen ja edunsaajien valtakirjojen toimittamisesta pesänhoitajalle sekä saatujen varojen tilittämisestä perillisille Suomeen.

Viime vuosina ulkoasiainhallinnon hoitamien kansainvälisten jäämistöasioiden lukumäärä on selvästi vähentynyt. Jäämistöasiasta huolehtiminen on yhä enenevässä määrin siirtynyt siirtolaisten ulkomailla oleville perillisille, jotka tarvittaessa kääntyvät suoraan paikallisen asianajajan puoleen. Vuonna 1998 ulkoasiainministeriön välityksellä tilitettiin Suomeen ulkomailta yhteensä 24 jäämistön varat, joista suurin osa tuli Yhdysvalloista ja Kanadasta. Vastaava luku vuonna 1988 oli 68.

Aluksiin ja merimiehiin liittyvät tehtävät

Wienin konsulisopimuksen 5 artiklassa on

määräyksiä aluksia ja miehistön avustamista koskevista tehtävistä. Mainitun artiklan k kohta koskee konsulivirkamiehen oikeutta lähettäjävaltion kansallisuutta olevien alusten, lähettäjävaltiossa rekisteröityjen ilma-alusten ja näiden miehistöjen valvomiseen ja tarkastamiseen. Konsulisopimuksen 5 artiklan l kohta koskee edellä mainittujen alusten ja niiden miehistön avustamista, alusten matkaa koskevien ilmoitusten vastaanottamista, laiva-asiakirjojen tarkastamista ja leimaamista, aluksella tapahtuneita välikohtauksia koskevien tutkimusten suorittamista rajoittamatta asemamaan viranomaisen toimivaltaa sekä aluksen päällikön, päällystön ja merimiesten riitaisuuksien ratkaisemista.

Ulkomaanedustuksesta annetussa asetuksessa on säännöksiä suomalaisiin aluksiin ja ilma-aluksiin sekä miehistön jäseniin kohdistuvista tehtävistä. Nämä säännökset koskevat muun muassa edustuston tehtäviä laivalla tapahtuneen rikoksen johdosta, haaksirikon sattuessa, merimiehen hautaamista ja muuta merimiehen avustamista. Käytännössä merimiehiin ja aluksiin liittyvät konsulitehtävät ovat harvinaisia. Merimiesten avustaminen tapahtuu samojen periaatteiden mukaisesti kuin muidenkin Suomen kansalaisten avustaminen ja aluksiin liittyvät toimenpiteet suoritetaan tapauskohtaisesti ulkoasiainministeriöstä saatujen ohjeiden mukaisesti.

Virkatodistusten, vastaavien asiakirjojen sekä osoitetietojen hankkiminen

Oikeudellista tarvetta varten ulkoasiainministeriö selvittää edustustojen välityksellä ulkomailla asuvien henkilöiden osoitetietoja sekä hankkii edustustojen välityksellä ulkomailta yksityisten tai viranomaisen kirjallisesta pyynnöstä virkatodistuksia, sukuselvityksiä, kuolintodistuksia tai vastaavia asiakirjoja edellyttäen, ettei tietojen hankkimiselle ole asianomaisen valtion tietosuojaa koskevasta lainsäädännöstä johtuvaa tai muuta tosiasiallista estettä.

2.1.3. Muu lainsäädäntö

Ulkoasiainhallinnon toimialaa koskevien lakien ohella muissa laeissa on useita ulkoasiainhallintoa velvoittavia säännöksiä. Ministeriön ja edustuston tulee lisäksi aina ottaa huomioon muun muassa yleisestä hallinto-oikeudesta kuten hallintomenettelylaista ja yleisten asiakirjain julkisuudesta annetusta

laista (83/1951) sekä virkamiesoikeudesta johtuvat vaatimukset ja velvoitteet.

Eri lakien perusteella edustustot tai edustustoissa tietyt määrättyyn tehtävään oikeutetut virkamiehet suorittavat muun muassa seuraavia tehtäviä:

- myöntävät passeja ulkomailla oleskeleville Suomen kansalaisille (passilaki 642/1986),
- ottavat vastaan isyyden tunnustamisia ulkomailla (isyyslaki 700/1975)
- vastaanottavat ja välittävät kansalaisuusilmoituksia (kansalaisuuslaki 401/1968)
- suorittavat julkiselle notaarille Suomessa kuuluvia tehtäviä kuten todistavat oikeaksi allekirjoituksia ja jäljennöksiä (laki julkisesta notaarista 287/1960)
- suorittavat erilaisia merimiehiä ja laivoja koskevia tehtäviä kuten merimieskatselmuksia (merimieslaki 423/1978, merimieskatselmuslaki 1005/1986, merilaki 674/1994)
- suorittavat kaupanvahvistuksia (kaupanvahvistaja-asetus 958/1996).

Edustustojen tehtävänä on myös vastaanottaa ja välittää erilaisia ilmoituksia ja hakeuksia. Tällaisia tehtäviä edustustolla on esimerkiksi tapaturmavakuutuslain (608/1948) 40 §:n ja palkkaturvalain (649/1973) 3 §:n nojalla.

Ulkoasiainministeriö huolehtii ennakoönnestyksestä ulkomailla siten kuin vaalilaissa (714/1998) säädetään.

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

2.1.4. Palvelujen saajat

Tilapäisesti ulkomailla oleskelevat Suomen kansalaiset. Ulkoasiainhallinnon konsultitehtäviä koskevissa säännöksissä pääsääntönä on Suomen kansalaisten etujen ja oikeuksien valvominen ulkomailla. Oikeus suojella lähtöjävaltion kansalaisia ja yhteisöjä on nimenomaisesti todettu myös Wienin konsulisopimuksen 5 artiklassa.

Ulkoasiainhallinnon konsulipalvelut kohdistuvat ensisijaisesti ulkomailla tilapäisesti oleskeleviin Suomen kansalaisiin. Myös ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta annetussa asetuksessa on täten avustuksen myöntäminen rajattu nimenomaisesti tähän ryhmään.

Pysyvästi ulkomailla asuvat Suomen kansalaiset. Pysyvästi ulkomailla asuviin Suomen kansalaisiin kohdistuvat konsultitehtävät ovat yleensä passin myöntäminen, jäämistöön liittyvät toimet, kaupanvahvistukset ja muut notaaritoimet sekä viranomaisilmoitusten kuten kansalaisuus- ja väestötietoilmoitusten vastaanottaminen ja toimittaminen asianomaiselle viranomaiselle Suomeen.

Suomalaiset yhteisöt. Ulkoasiainhallintoasetukseen ei sisälly varsinaista säännöstä velvollisuudesta avustaa suomalaista yhteisöä. Kumotussa ulkoasiainhallinnosta annetussa asetuksessa (485/1990) edustuston tehtäväksi oli säädetty Suomen kansalaisten avustamisen ohella valvoa suomalaisten yhteisöjen etuja ja oikeuksia. Suomalaiset yhteisöt rinnastetaan kuitenkin konsulipalveluihin oikeutettuina Suomen kansalaisiin. Yhteisöille annettavia palveluja ovat yleisimminkin erilaiset notaaritoimitukset sekä tiedoksianto.

Suomen viranomaiset. Suomen viranomaisille annetaan lakiin perustuvaa virka-apua sekä harkinnan mukaan myös muissa tilanteissa. Muuhun kuin ulkoasiainministeriön alaan kuuluvaan lainsäädäntöön perustuvat ulkoasiainhallinnon tehtävät ovat suurelta osin virka-apun antamista Suomen viranomaisille. Virka-apua annetaan esimerkiksi isyyden selvittämiseen ja elatusavun perintään liittyvissä asioissa, asiakirjojen tiedoksiannossa, asevelvollisuusasioissa, kansalaisuusasioissa ja väestötietoasioissa.

Ulkomaalaiset. Ulkoasiainhallintoasetuksen 33 §:n 1 momentin perusteella edustusto voi antaa palveluja myös pysyvästi Suomessa asuvalle Pohjoismaan kansalaiselle, pakolaiselle ja kansalaisuudettomalle henkilölle sekä eräissä tapauksissa myös muille ulkomaalaisille, joilla on vahvat siteet Suomeen. Asetuksessa ei ole määritelty asumisen pysyvyyttä. Lähtökohtana on se, että Suomessa vakinaisesti asuva ulkomaalainen, jolla on pysyvä oleskelulupa, rinnastetaan konsulipalvelujen saannin kannalta Suomen kansalaiseen.

Euroopan unionin kansalaisten avustamisesta määrätään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artiklassa ja Pohjoismaiden kansalaisten avustamisesta Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen 34 artiklassa.

2.1.5. Konsulipalvelujen maksullisuus

Ulkoasiainministeriö on antanut 14 päivä-

nä joulukuuta 1998 valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n, ulkoasiainhallinnosta annetun lain 7 §:n ja ulkoasiainhallintoasetuksen 36 §:n nojalla päätöksen ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista (1024/1998). Valtion maksuperustelain lähtökohtana on, että valtion viranomaisten suoritteet ovat maksullisia, ellei erityisestä syystä muuta johdu.

Konsulipalveluista kuten jäämistöasian hoitamisesta, asiakirjan hankkimisesta ja notaaritoimista peritään ulkoasiainministeriön edellä mainitussa päätöksessä määrätty maksu. Lisäksi palvelun saaja vastaa lähtökohtaisesti myös muista asiansa hoitamiseen liittyvistä kuluista, joita voi aiheutua esimerkiksi oikeusavustajan ja tulkin palkkioista.

2.1.6. Hallinto

Valtioneuvoston ohjesäännön (1522/1995) 15 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee asiat, jotka koskevat Suomen kansalaisten etujen ja oikeuksien valvomista ja heidän auttamistaan vieraisissa maissa. Ulkoasiainhallintoasetuksen 1 §:n nojalla tästä tehtävästä huolehtii ulkoasiainhallinto eli ulkoasiainministeriö ja sen alainen ulkomaanedustus. Ulkoasiainministeriön ja ulkomaanedustuksen välisestä suhteesta säädetään ulkoasiainhallinnosta annetun lain 1 §:ssä. Ulkoasiainhallintoa koskevista säädoöksissä ei ole juurikaan toimivaltasäännöksiä konsulatehtävien osalta. Ulkoasiainministeriön toimivaltaan katsotaan kuuluvan hallinnonalan toiminnan yleinen ohjaaminen, kehittäminen ja valvonta samoin kuin edustustojen toiminnan seuranta ja valvonta. Edustustoissa ratkaistavista asioista määrää ulkoasiainhallintoasetuksen 22 §:n 1 momentin nojalla ulkoasiainministeriö. Pykälän 2 momentin mukaan edustuston päällikkö ratkaisee ne asiat, jotka ulkoasiainministeriö on määrännyt edustuston ratkaistavaksi. Edustuston työjärjestyksellä ratkaisuvalla voidaan delegoida edustuston muulle virkamiehelle.

Ulkoasiainhallintoasetuksen 5 §:ssä säädetään ulkomaanedustukseen kuuluvista edustustoista. Mainitun pykälän mukaisesti Suomessa on eri valtioissa diplomaattisia edustustoja ja konsuliedustustoja. Diplomaattisia edustustoja ovat suurlähettilään ja väliaikaisen asiainhoitajan johtamat suurlähetystöt, pysyvät edustustot ja erityisedustustot kan-

sainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä sekä lähetystöt. Konsuliedustustoja ovat lähetetyn konsulin virastot ja kunniakonsulin virastot. Konsulinvirastot ovat joko lähetetyn pääkonsulin, konsulin tai lähetetyn varakonsulin virastoja. Kunniakonsuleja ovat kunniapääkonsulit, kunniakonsulit, kunniavarakonsulit ja konsuliasiamiehet, joita on yhteensä noin 400. Niissä valtioissa, joissa Suomella on diplomaattinen edustusto tai joissa toisessa valtiossa olevan diplomaattisen edustuston päällikkö on valtuutettu toimimaan varsinaisen asemamaansa lisäksi, konsuliedustustot toimivat asianomaisen diplomaattisen edustuston alaisina.

Ulkoasiainhallintoa koskevien nykyisten säännösten nojalla kaikki edustustot voivat hoitaa konsulatehtäviä toimipiirissään, mutta käytännössä tämä ei koske pysyviä edustustoja eikä erityisedustustoja. Kunniakonsulivirastojen konsulatehtävät ovat rajoitettuja, koska kunniakonsulit ovat useimmiten asemamaan kansalaisia, eivät ole virka- tai työsuhteessa Suomen valtioon ja hoitavat kunniakonsulin tehtäviä varsinaisten työtehtäviensä ohella.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1. Yleistä Pohjoismaiden ja EU:n jäsenvaltioiden lainsäädännöstä

Pohjoismaissa ja Euroopan unionin jäsenvaltioissa konsulatehtävät muodostuvat useista eri oikeudenalojen säännöksistä ja määräyksistä. Konsulatehtävät määräytyvät kansainvälisen tapaoikeuden, Wienin konsulisopimuksen, kansainvälisten sopimusten ja valtion sisäisten oikeussäännösten, hallinnollisten määräysten ja voimassa olevan käytännön perusteella. Konsulivirkamies toimii hallinnollisena yleisvirkamiehenä, jonka tehtävät kohdistuvat eri hallinnonaloille.

Pohjoismaat ja Euroopan unionin jäsenvaltiot antavat varsin samankaltaisia palveluita yksityisille henkilöille, yhteisöille ja viranomaisille.

Konsulatehtävien määrittely ja niitä koskeva säännösten taso vaihtelevat kuitenkin eri maissa. Kukin maa on ratkaissut hallintokulttuurinsa ja lainsäädäntönsä pohjalta, millä tavoin konsuliasioiden hoitaminen on katsottu tarpeelliseksi ratkaista säädöstasolla.

2.2.2. Lainsäädäntö muissa Pohjoismaissa

Norja

Norjassa ulkoasiainhallinnon tehtävistä on säädetty ulkoasiainhallinnosta vuonna 1958 annetulla lailla (Lov om utenrikstjenesten av 18. juli 1958).

Lain 1 §:n nojalla ulkoasiainhallinnon tehtävänä on huolehtia ja edistää Norjan etuja suhteessa ulkomaihin ja antaa Norjan kansalaisille neuvoja, apua ja suojelua suhteessa ulkomaisiin viranomaisiin, henkilöihin ja laitoksiin. Tämän lainkohdan lisäksi laki sisältää säännökset virkatehtävistä, jotka voidaan suorittaa ulkomaanedustuksessa. Tällaisia virkatehtäviä ovat esimerkiksi kaupan vahvistus, kunnian ja omantunnonvakuutuksen vastaanottaminen ja avioliittoon vihkiminen.

Laki ei sisällä kaikkia ulkoasiainhallinnon tehtäviä, vaan lisäksi ulkoasiainhallinnon vuonna 1976 vahvistetuilla ohjeilla on annettu tarkemmat säännökset (Instruks for utenrikstjenesten fastsatt ved kgl. resolusjon av 17. desember 1976) näistä tehtävistä. Ohjeissa on muun muassa lain 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi annettu tarkemmat määräykset ulkoasiainhallinnon yleisistä tehtävistä, yksityisten avustamisesta sekä merimiehiin, meri- ja ilma-aluksiin ja Norjan sotilasyksiköihin liittyvistä tehtävistä. Ulkoasiainhallinnon ohjeissa on useimmista konsulatehtävästä oma pykälä ja tämän lisäksi tarkempi selvitys pykälässä mainitun tehtävän hoitamisesta.

Ruotsi

Ruotsin hallituksen päätöksellä (SFS 1987:62) Ruotsin ulkoasiainministeriö (utrikesdepartementet) julkaisee vuosittain ulkoasiainhallinnon säädöskokoelman (Föreskrifter för utrikesförvaltningen, UF).

Kokoelma sisältää sellaiset ulkoasiainministeriön antamat säädökset, jotka pitää julkaista säädöskokoelmassa tai jotka on suunnattu ulkoasiainviranomaiselle tai joilla on yleistä merkitystä ulkoasiainhallinnolle. Nämä sisältävät säännökset useista Ruotsin ulkomaanedustuksen konsulatehtävistä. Lisäksi muussa lainsäädännössä, kuten passilaissa, on säännöksiä ulkomaanedustukselle kuuluvista tehtävistä.

Säädöskokoelmassa ilmestyvässä Ruotsin hallituksen antamassa asetuksessa, joka sisäl-

tää ohjeet lähetystöille, valtuuskunnille ja konsulaateille ulkomailla (Förordning med instruktion för utrikesrepresentation, 1992:247), on säännöksiä myös konsulatehtävistä. Asetuksen 10 §:n mukaan Ruotsin ulkomaanedustustojen yleisenä velvollisuutena on huolehtia Ruotsin kansalaisten ja yritysten oikeuksista ja eduista ulkomailla sekä valvoa, että maan kansalaiset ja yritykset saavat Ruotsin ja asemamaan välillä tehtyyn voimassa olevaan sopimukseen perustuvat edut ja oikeudet hyväkseen. Asetuksessa on lisäksi säännökset yksityiselle kansalaiselle annettavasta avusta, toisen Pohjoismaan ja EU -maan kansalaisen avustamisesta, julkisen notaarin tehtävistä ulkomailla, merenkulun ja ilmailuun liittyvistä tehtävistä sekä eräistä muista konsulatehtävien hoitoon liittyvistä kysymyksistä.

Ruotsin hallituksen kanslialla (Regeringskansliet) on erillisiä säädöksiä useista konsulatehtävistä (Föreskrifter för utrikesförvaltningen). Tällaisia säädöksiä on annettu muun muassa toimenpiteistä ulkomailla satuneen kuolemantapauksen yhteydessä (Utrikesdepartementets föreskrifter om åtgärder vid dödsfall i utlandet, UF 1987:12), ulkomaanedustuksen valmiustilasta kriisi- ja katastrofitilanteissa (Utrikesdepartementets föreskrifter om utlandsmyndigheternas beredskap, UF 1988:1), varojen välittämisestä ulkomailla hädänalaiseen tilaan joutuneelle (Utrikesdepartementets föreskrifter om överföring av medel till nödställda i utlandet, UF 1988:6), Ruotsin kansalaisten omaisuuden tallettamisesta (Utrikesdepartementets föreskrifter om depositioner vid utlandsmyndigheterna, UF 1988:7), ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneen taloudellisesta avustamisesta (Utrikesdepartementets föreskrifter om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m., UF 1990:2) ja taloudellisesta avustamisesta rikosasiassa (Utrikesdepartementets föreskrifter om ekonomiskt bistånd i brottmål m.m., UF 1990:3).

Konsulatehtävien hoidossa noudatettavia määräyksiä on myös Ruotsin hallintomenettelylaissa (1986:223). Hallintomenettelylain 4 §:n mukaan jokaisen viranomaisen tulee antaa neuvoja, opastusta ja muuta vastaavaa apua viranomaisen toimialaan liittyvissä kysymyksissä siinä laajuudessa kuin on sopivaa ottaen huomioon kysymyksen laatu, yksittäisen henkilön tarve ja viranomaisen toiminta. Hallintomenettelylain perusteella kon-

sulivirkamiehen ensisijainen tehtävä on neuvon ja ohjein avustaa asianomaista ratkaisemaan itse ongelmatilanteensa eli edustuston antama apu tulee kysymykseen vasta toissijaisesti.

Tanska

Tanskassa ei ole erillistä konsulilakia, joten konsulatehtävät ja niiden antamisessa noudatettavat periaatteet pohjautuvat Wienin konsulisopimukseen, muihin kansainvälisiin sopimuksiin, eri lakeihin ja määräyksiin, jotka koskevat konsulatehtäviä, sekä voimassa olevaan käytäntöön. Tanskassa ei ole viireillä konsulatehtäviin liittyviä lainsäädäntöhankkeita.

Islanti

Islannin ulkomaanedustustoa koskevan lain 1 §:n mukaan edustuston on suojeltava ja avustettava Islannin kansalaisia suhteessa vieraan valtion viranomaisiin, instituutioihin ja yksittäisiin henkilöihin. Islannin kansalaisilla tarkoitetaan sekä luonnollisia että oikeushenkilöitä. Erillistä konsulatehtäviä koskevaa lakia ei ole.

Islannin ulkoministeriö on antanut ohjeet konsuleiden tehtävistä vuonna 1995 julkaisussa käsikirjassa. Ohjeet, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai yhteisöä, on annettu muun muassa notaaritoimituksista, kadonneiden henkilöiden etsinnästä, hädänalaiseen asemaan joutuneen taloudellisesta avustamisesta, kotiuttamisesta ja muusta avustamisesta, kuolemantapauksiin liittyvistä tehtävistä, jäämistöasioiden hoitamisesta, avustamisesta rikosasioissa sekä perheoikeuteen liittyvistä tehtävistä. Lisäksi käsikirjassa on ohjeita myös muun muassa merimiehiin ja aluksiin liittyvissä kysymyksissä, jotka ovat tärkeä osa Islannin konsulatehtäviä.

2.2.3. Lainsäädäntö eräissä EU:n jäsenvaltioissa

Saksa

Saksassa konsulatehtävistä on annettu vuonna 1974 konsulilaki (Gesetz über die Konsularbeamten, ihre Aufgaben und Befugnisse). Muutoksia lakiin ei ole tehty.

Yleistä konsulilaista. Lain sanamuodosta ilmenee, ettei konsulatehtäviä ole määritelty tyhjentävästi konsulilaissa. Saksassa ei ole

katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää yksityiskohtaisesti konsulivirkamiehelle kuuluvista tehtävistä eikä myöskään antaa asetusta lain täytäntöön panemiseksi, koska kaikkiin tilanteisiin ei ulkomaisten erityisolosuhteet huomioon ottaen ole mahdollista lailla varautua. Lainsäädännön tulee olla riittävän joustavia, jotta niitä voidaan soveltaa mahdollisimman useissa tilanteissa. Konsulilaki sisältää yleisiä määräyksiä konsulatehtävien hoidosta ja niiden rajoista, säännöksiä yksittäisistä konsulatehtävistä ja -valtuuksista, lähetettyjen ja kunniakonsulivirkamiesten asemasta sekä säännökset konsulitoiminnasta perittävistä maksuista ja kuluista. Konsulivirkamiehet käyttävät toiminnassaan konsulikäytännön käsikirjaa, Handbuch der konsularischen Praxis. Tämän lisäksi konsulitoiminnasta on julkaisu, Konsularrecht, joka sisältää Saksan konsulilakia koskevan kommentaarin. Julkaisussa on myös kokoelma kansainvälisoikeudellisia sopimuksia ja valtion sisäisiä säädöksiä valtioiden välisistä konsulisuhteista, konsulivirkamiehistä sekä heidän tehtävistään ja valtuuksistaan.

Lain yleissäännös konsulatehtävistä. Konsulilain 1 §:n yleissäännöksen mukaan konsulivirkamiehen tehtävänä on edistää Saksan ja vastaanottajavaltion välistä yhteistyötä sekä harkinnan mukaan antaa apua ja neuvoja saksalaisille.

Lain keskeiset tehtäväalueet sekä yksittäiset konsulatehtävät ja -valtuudet. Konsulilain 2 §:n mukaan konsulivirkamiesten tulee hoitaa tehtäviä, jotka heille on annettu konsulilain tai muiden oikeus- ja hallintomääräyksien nojalla. Lainkohta sisältää luettelon niistä tehtäväalueista, jotka konsulivirkamiesten varsinkin tulee hoitaa. Näitä ovat kansalaisuusasiat, passi- ja viisumiasiat, väestörekisteriasiat, notaari- ja legalisointitehtävät, merenkulku- ja merimiesasiat, asiakirjojen tiedoksianto, oikeusapupyyntöjen hoitaminen ja välitys, myötävaikutus vapaaehtoista tuomiovaltaa koskevien asioiden ja kuolinpesäasioiden hoidossa sekä sopimusten noudattamisen valvonta.

Mainitun luettelon lisäksi laissa on tarkempia säännöksiä sekä näiden tehtävien hoitamisesta että muista yksittäisistä konsulatehtävistä ja -valtuuksista. Säännöksiä on annettu avunannosta hädänalaiseen tilaan joutuneille, avunannosta katastrofitapauksissa, vankien avustamisesta, avioliittojen solmimisesta, syntyneiden ja kuolemantapausten ilmoittamisesta, vainajien siirtämisestä ja jäämistön-

hoidosta, asiakirjojen todistamisesta, selvitusten kuten valan tai vakuutuksen vastaanottamisesta, ulkomaisten julkisten asiakirjojen legalisoinnista, kotimaisten julkisten asiakirjojen aitouden vahvistamisesta, kuulestuista ja kuulemisista, asiakirjojen tiedoksiannosta ja meriselitysten vastaanottamisesta. Lisäksi laissa on erityismääräyksiä kuolemantapauksen varalle. Nämä säännökset koskevat muun muassa testamenttien ja perintösopimusten varmentamista.

Konsulitoiminnan rajat ja yksittäisiä tehtäviä koskevat valtuudet. Konsulilain 3 §:n 1 momentin mukaisesti konsulivirkamiehen tulee tehtäviä hoitaessaan ottaa huomioon Saksan sisäisen lainsäädännön määräykset, jos konsulilaki ei sisällä mitään erityisiä määräyksiä. Konsulilain 4 § sisältää säännöksen konsulitoiminnan rajoista. Lainkohdan mukaan konsulivirkamiehen tulee ottaa huomioon tehtäviensä hoidossa toimipiiriinsä lakien ja määräysten asettamat rajat, Wienin konsulisopimus sekä Saksan ja vastaanottajavaltion väliset muut voimassa olevat sopimukset. Konsulitehtävät kohdistuvat pääsääntöisesti Saksan kansalaisiin, jotka eivät asu vakinaisesti asemamaassa. Ulkomaalaisiin kohdistuvat tehtävät liittyvät lähinnä maahan-tuloon ja neuvontaan. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artikla laajentaa kuitenkin konsulivirkamiehen tehtävät kattamaan myös Euroopan unionin kansalaiset sopimuksessa määrättyin tavoin.

Yksittäisiä konsulitehtäviä koskevissa säännöksissä on tarkemmin määritelty, missä laajuudessa konsulivirkamies on oikeutettu ja velvoitettu mainittuun konsulitehtävään kuten yksityisen kansalaisen avunantoon. Erityisesti avunantoa koskevissa säännöksissä on lähtökohtana, että konsulivirkamiehellä on harkintavaltaa avun laadun, muodon ja määrän suhteen ottaen huomioon muun muassa asemamaan erityisolosuhteet. Lisäksi konsulivirkamiehellä on velvollisuus avustaa hädänalaiseen tilaan joutunutta vain, mikäli tämä ei muulla tavoin selviä tilanteestaan.

Itävalta

Itävallan liittovaltion laki vuodelta 1986 liittovaltion ministeriöiden lukumäärästä, toimialasta ja perustamisesta (Bundesgesetz über die Zahl, den Wirkungsbereich und die Einrichtung der Bundesministerien) määrittelee ulkoministeriön toimialaan kuuluvaksi ulkoasiat, elleivät ne kuulu liittovaltion jon-

kin muun ministeriön toimivaltaan.

Lain mukaan toimialaan kuuluvat erityisesti myös Itävallan kansalaisten ja heidän omaisuutensa suojelu ulkomailla ja suhteessa ulkomaahan, oikeus- ja virka-avun välittäminen sekä konsulimaksuja koskevat asiat. Laki ei sisällä tarkempia määräyksiä näiden tehtävien suorittamisesta, toimivallan rajoista ja konsulivirkamiehen valtuuksista näiden tehtävien suorittamiseen. Konsulitoiminnasta on myös erillinen maksuperustelaki, joka uudistettiin vuonna 1992.

Iso-Britannia

Erillistä konsulilakia ei Isossa-Britanniassa ole säädetty, eikä Isolla-Britannialla ole viireillä konsulitehtäviin liittyviä lainsäädäntöhankkeita. Konsulivirkamiehelle kuuluvat tehtävät, niiden hoito ja toiminnan rajat perustuvat eri lakeihin ja määräyksiin, Wienin konsulisopimukseen ja Ison-Britannian ulkoministeriön ohjeisiin.

Isossa-Britanniassa on laadittu vuonna 1992 julkisten palvelujen parantamiseen ja tehokkuuden lisäämiseen tähtäävä ohjelma, Citizen's Charter. Ohjelmalla on neljä keskeistä tavoitetta 1990 -luvulle. Nämä ovat julkisen palvelun laadun parantaminen, kansalaisten valintamahdollisuuksien lisääminen sekä sen varmistaminen, että kansalaiset ovat tietoisia, mihin palveluihin he ovat oikeutettuja, ja että kansalaiset tuntevat muutoksen-hakumahdollisuutensa. Ison-Britannian ulkoministeriö ulottaa Citizen's Charterin periaatteet koskemaan myös edustustoja konsulitehtäviä koskevalla toimintaohjelmalla (Consular Action Plan), jota uudistetaan säännöllisesti. Sen keskeisiä päämääriä ovat konsulitehtävien osalta muun muassa selkeä ja ajantasalla oleva tieto tarjolla olevista konsulipalveluista sekä standardit ja tavoitteet sille, missä ajassa palvelut, kuten passin myöntäminen, tulisi antaa. Tämän tiedon tulee olla kansalaisten saatavilla helposti ja kansantajuisina esitteinä.

Luxemburg

Luxemburgin ulkoministeriö on antanut yhtenäiset konsulitehtäviä koskevat ohjeet (Consular Instructions for Diplomatic and Consular Representation of the Grand Duchy of Luxembourg November 1995). Nämä ohjeet sisältävät Saksan konsulilakia vastaavasti yleismääräyksen konsulien tehtävistä pää-

piirteissään, luettelon konsulivirkamiehen keskeisistä tehtävälalueista ja velvollisuuksista sekä tarkemmat määräykset eräistä yksittäisistä konsulitehtävistä ja velvollisuuksista. Ohjeissa ei niitä kuitenkaan määritellä tyhjentävästi.

Konsuliohjeiden yleismääräyksen mukaan konsulivirkamiehen vastuu perustuu kansainvälisiin sopimuksiin, kansainväliseen tapaoikeuteen ja Luxemburgin lakeihin, säännöksiin ja muihin määräyksiin. Konsulien tulee auttaa ja suojella Luxemburgin kansalaisia, jotka asuvat konsulin toimipiirissä tai jotka pyytävät apua. Konsulit vastaavat Luxemburgin hallituksen virka-apupyyntöihin ja tiedottavat parhaansa mukaan ulkoministeriötä sellaisista asioista ja tapahtumista, joilla voi olla merkitystä Luxemburgille. Konsuliohjeissa on luettelo niistä tehtävistä, jotka erityisesti kuuluvat konsulivirkamiehelle. Tämä luettelo vastaa Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan esimerkkiluetteloa konsulivirkamiehen tehtävistä. Ilma-aluksia ja aluksia koskevia tehtäviä ei ole kuitenkaan otettu luetteloon.

Konsulivirkamiehelle kuuluvia tehtäviä ja velvollisuuksia ovat tehtäväluettelon mukaisesti muun muassa passien ja matka-asiakirjojen myöntäminen Luxemburgin kansalaisille ja Luxemburgin kansalaisten, sekä juristien että luonnollisten henkilöiden, auttaminen ja avustaminen. Tarkempia määräyksiä on annettu passien ja muiden matkustusasiakirjojen ja viisumeiden antamisesta, asiakirjojen laillistamisesta, erilaisten todistusten antamisesta ja avunannosta ulkomailla vaikeuksiin joutuneille Luxemburgin kansalaisille. Lisäksi ohjeet sisältävät erilaisia hallinnollisia määräyksiä.

Portugali

Portugalissa on 30 päivänä joulukuuta 1997 annettu uusi laki konsulitehtävistä (Regulamento Consular), joka tuli voimaan 30 päivänä tammikuuta 1998. Lakia muutettiin 27 päivänä maaliskuuta 1998 annetulla lailla, jolla palautettiin kunniakonsuleille mahdollisuus suorittaa eräitä konsulitehtäviä. Laki antaa lainsäädännöllisen kehyksen nykyaikaistetulle konsulitoimelle painottaen konsulusuojelun lisäksi niin kulttuurillisia kuin kaupallistaloudellisia tehtäviä. Laki määrittelee eriaisteiset konsulinvirastot, niiden virkamiehet ja tehtävät varsinaisesta konsulaarisesta ja notaariluontoisesta toimin-

nasta uudistettuihin kulttuuri-, kaupallisiin sekä sosiaalitoimintaan liittyviin tehtäviin. Laissa korostetaan konsuliyhteistyötä niin muiden EU-maiden kanssa kuin portugalinkielistä puhuvien maiden yhteistyön puitteissa. Portugalin ulkoministeriöön on perustettu työryhmä seuraamaan uuden lainsäädännön aiheuttamia muutoksia konsulitoimen käytäntöön.

Ranska

Ranskassa konsulioikeudella tarkoitetaan sellaisten säädösten ryhmää, joita sovelletaan konsuliasioihin. Konsulioikeus sisältää useita erilaisia oikeudellisia normeja, asetuksia, säädöksiä ja kiertokirjeitä, jotka liittyvät hallintoon ja ranskalaisten suojeluun ulkomailta. Erillistä konsulilakia Ranskassa ei ole. Ranskan konsulioikeuteen ei ole lähtitulevaisuudessa tulossa muita kuin eräitä lähinnä teknisluonteisia muutoksia. Ranskassa korostetaan, että konsulivirkamiehen tehtävät käsittelevät julkishallinnon kaikkia eri osa-alueita eikä konsulitehtävien tyhjentävä määrittely ole mahdollista.

Konsulivirkamiehen tehtävänä on muun muassa ranskalaisten yhteisöjen ja Ranskan kansalaisten suojeleminen, hädänalaiseen tilaan joutuneiden avustaminen, pidätettyjen ja vangittujen avustaminen ja kadonneiden etsintä. Ohjeita on annettu esimerkiksi ulkomailla oleskelevälle ranskalaiselle annettavasta sosiaaliavusta ja terrorismin uhreille suoritettavista korvauksista. Lisäksi edellä mainittujen säädösten ja ohjeiden perusteella konsulivirkamiehelle kuuluvia tehtävälajeita ovat muun muassa julkiselle notaarille kuuluvat asiat, asiakirjojen laillistamiset, kansalaisuus- ja avioliittoasiat, kansalaisten rekisteröinti ulkomailla, merimies- ja laiva-asiat sekä vaali-, passi- ja maahantulolupa-asiat.

2.3. Nykytilan arviointi

Nykyiset konsulipalveluja koskevat säännökset ovat hajallaan lukuisissa eri laeissa ja eri tasoissa normeissa. Laintasoiset säännökset useista yksittäisistä konsulipalveluista, niiden antamisen muodosta, laadusta ja toimenpiteiden rajoista puuttuvat tai ne ovat liian väljiä. Ulkoasiainhallinnon toimenpiteet perustuvat osin tapaoikeuteen. Ulkoasiainhallinnossa konsulipalveluja koskevassa lainsäädännössä on joidenkin tehtäväluiden osalta varsin tarkkaa lainsäädäntöä, kuten

merenkulun osalta, tai yksityiskohtaisemmat määräykset saattavat löytyä konsulipalveluun velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta.

Ulkoasiainhallinnon toimialaa koskevien vähäisten säännösten perusteella, lähinnä ulkoasiainhallintoasetuksen 1 §:n 5 kohdan nojalla, ulkoasiainministeriö ja edustustot antavat kuitenkin huomattavan määrän konsulipalveluja. Useista tehtävistä on tarkemmat määräykset ja ohjeet vain ulkoasiainministeriön antamissa yleiskirjeissä. Näiden yleiskirjeiden asema lakia ja asetuksia alemmanasteisina määräyksinä on ongelmallinen, jos oikeudesta antaa tarkempia säännöksiä ja määräyksiä ei ole annettu lain tasoista säännöstä.

Ulkoasiainministeriön ja edustustojen hoidettavina olevat konsulitehtävät ovat lisääntyneet ja monimutkaistuneet. Kansalaiset ovat selvästi tietoisempia heille kuuluvista oikeuksista ja vetoavat aiempaa useammin kansallisen lainsäädännön lisäksi kansainvälisiin sopimuksiin pyytessään ulkoasiainhallinnolta apua asiassaan. Tämä on osaltaan lisännyt tarvetta säätää konsulipalveluja koskeva laki, jossa määriteltäisiin ensinnäkin annettavat palvelut ja toiseksi palvelujen antamisessa noudatettavat periaatteet. Tämä parantaisi sekä palvelujen saajien että palveluja antavien virkamiesten oikeusturvaa. Ulkoasiainhallinto huolehtii ulkomailla monista eri hallinnonalojen toimivaltaan kuuluvista tehtävistä. Tehtävien hallitseminen on tehtävää hoitavan virkamiehen näkökulmasta erittäin vaativaa.

Konsulipalvelulaissa tulisi määritellä ne tehtävät, joita ulkoasiainhallinto hoitaa ja jotka eivät asiayhteytensä vuoksi kuulu muun lainsäädännön yhteyteen. Lisäksi säännösten tulisi liittyä Wienin konsulisopimuksen määräyksiin konsulitehtävistä. Ulkoasiainhallintoasetuksen 1 §:n 5 kohdassa ei ole määritelty, mihin toimenpiteisiin ulkoasiainministeriön ja edustuston on ryhdyttävä kansalaisen avustamiseksi. Lakiin tulisi keskitää sellaiset säännökset, joissa on kyse palvelujen antamisesta yksityiselle kansalaiselle tai yhteisölle ja joista ei ole säädetty muussa lainsäädännössä. Laissa olisi lisäksi säännöksiä nykykäytännöstä, joka on muotoutunut Wienin konsulisopimuksen ja diplomaattisia suhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 3/1970), kansainvälisen tapaoikeuden ja muun yleisen kansainvälisen oikeuden määräysten ja periaatteiden pohjalta.

Koska yleissäännöstä konsulipalvelujen

hoitamista koskevista periaatteista ja rajoituksista ei ole, konsulipalveluja tarvitseva henkilö vaatii usein ulkoasiainhallintoa ryhtymään toimenpiteisiin, jotka eivät ole ulkoasiainhallinnon toimivallan rajoissa. Toimivaltaa rajoittavana tekijänä konsulipalvelujen osalta on varsinkin edustuston asemamaan oma lainsäädäntö, jota vieraan valtion edustajien on noudatettava. Lisäksi kaikkien vieraan valtion alueella oleskelevien tulee noudattaa oleskelumaan lakeja sekä hallinnollisia ja muita määräyksiä ja he ovat oleskeluvaltion lainkäytön ja tuomiovallan alaisia. Kansainvälisen oikeuden mukaan vieraan valtion on myös pidättäydyttävä puuttumasta asemamaan sisäiseen toimivaltaan kuuluviin asioihin.

Ulkoasiainministeriön, edustustojen ja yksittäisten virkamiesten toimi- ja ratkaisuvallasta konsulipalveluasiassa on epäselvä. Ulkoasiainministeriö valvoo, ohjaa ja neuvoo edustustoa yksittäisen konsulipalvelun antamisessa, mistä on syntynyt päällekkäisyyttä ulkoasiainministeriön ja edustustojen toimivallassa siitä, kuuluuko toimi- ja ratkaisuvallasta konsulipalvelun hoidossa ulkoasiainministeriölle vai edustustolle. Edustustojen osalta lainsäädännöllä tulisi selvyiden vuoksi korostaa edustuston päällikön vastuuta konsulipalvelujen valvonnasta ja konsulipalveluja koskevista ratkaisuista.

Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen asema konsulipalvelun saajana ei nykyäänönsä vastaa Suomen kansalaisen asemaa. Ulkoasiainhallinnosta annettu laki, ulkoasiainhallintoasetus ja ulkomaanedustuksesta annettu asetus koskevat palvelun antamista Suomen kansalaiselle. Ulkoasiainhallintoasetuksen 33 §:n mukaan edustuston Suomen kansalaisille antamia palveluja voidaan antaa myös sellaiselle toisen Pohjoismaan kansalaiselle, pakolaiselle ja kansalaisuudettomalle henkilölle, joka asuu pysyvästi Suomessa. Nykymuodossaan ulkomaalaisten oikeus saada konsulipalveluja edustustoilta on siis ehdollinen. Perusoikeuksien henkilöllisen ulottuvuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaate eivät puolla Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten asettamista lähtökohtaisesti eri asemaan Suomen kansalaisten kanssa konsulipalvelujen saajina. Muun lainsäädännön, kansainvälisen oikeuden tai asemamaan lainsäädännön nojalla mahdollisuus avustaa muuta kuin Suomen kansalaista voi kuitenkin tosiasiallisesti olla rajoitettu.

Osa ulkoasiainhallinnon yksittäisiä konsu-

litehtäviä koskevista säännöksistä on vanhentunutta. Erityisesti ulkomaanedustuksesta annetussa asetuksessa säädetty velvoitteet jäämistöasioiden samoin kuin merenkulkuun ja merimiehiin liittyvien tehtävien osalta eivät enää vastaa nykyhetken tarpeita. Kun asetuksesta on lisäksi aikaisemmin eri vaiheissa kumottu useita lukuja ja yksittäisiä säännöksiä, on asetuksessa jäljellä enää vain hajanaisia säännöksiä ulkomaanedustuksen tehtävistä.

Ulkomaanedustuksesta annettu asetus sisältää myös säännöksiä, jotka kuuluvat lähinnä rikoksen johdosta tapahtuvan esitutinnan, tutkinnan ja siihen liittyvien pakkokeinojen soveltamisalaan, joista tulee säätää lailla. Tämän tyyppisistä toimivaltuuksista säädetään nykyään kattavasti vuonna 1995 säädetyssä poliisilaissa (493/1995), johon sisältyy muun muassa poliisia avustavan henkilön sekä muun viranomaisen kuin poliisin antama virka-apua koskevia säännöksiä. Ulkomaanedustuksesta annettun asetuksen 38 §:n 2 momentin mukaan aluksen tai ilma-aluksen päällikkö voi luovuttaa kiinniotetun henkilön Suomen edustustolle. Myös rikoksen selvittämiseksi merkityksellinen esine voidaan luovuttaa Suomen edustustolle asetuksen 38 §:n 3 momentin mukaan. Tällainen esine on toimitettava edelleen asianomaiselle Suomen viranomaiselle. Lähtökohtaisesti 38 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden tulisi perustua poliisilta saatuu virka-apu- tai avustamispyyntöön. Ulkoasiainministeriö on 16 päivänä maaliskuuta 1998 pyytänyt työministeriöltä ja sen yhteydessä toimivalta merimiesasiain neuvottelukunnalta lausunnon ulkomaanedustuksesta annetun asetuksen kumoamisesta. Merimiesasiain neuvottelukunta on ilmoittanut työministeriölle, ettei se pidä tarpeellisena säätää erikseen merimiehiin ja aluksiin liittyvistä ulkoasiainhallinnon tehtävistä eikä neuvottelukunnalla ollut huomauttamista asetuksen kumoamisen johdosta. Työministeriö on yhtynyt merimiesasiain neuvottelukunnan käsitykseen.

Säännökset edustuston oikeudesta ulkomailla olevien Suomen kansalaisten luettelointiin ja tietojen käyttöön kriisitilanteissa ja kansalaisten evakuoimiseksi puuttuvat. Kriisitilanteissa välttämättömän tietojen keräämisen, käytön, luovuttamisen ja muun käsittelyn laillisuusperusteen selkeyttämiseksi on tarpeen säätää konsulipalvelulain yhteydessä edustustojen henkilörekisteristä.

Säännösten ottamisella konsulipalvelulakiin saatetaan nykykäytäntö vastaamaan paremmin yksilön suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY, jäljempänä tietosuojadirektiivi, vaatimuksia. Tietosuojadirektiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä muun muassa siitä, että henkilötietoja kerätään nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Henkilörekisteriä kosvilla säännöksillä turvattaisiin tietojen joustava luovuttaminen esimerkiksi muiden EU-maiden ja Pohjoismaiden edustustoille silloin, kun luovuttaminen on välttämätöntä Suomen kansalaisten ja palveluun oikeutettujen ulkomaan kansalaisten henkilökohtaisen turvallisuuden suojelemiseksi kriisitilanteissa.

Julkisesta notaarista annetun lain 7 §:n mukaan julkisesta notaarista Suomen ulkomaanedustuksessa on säädetty erikseen. Ulkoasiainhallinnosta annetun lain 6 §:ssä määritellään ne henkilöt, jotka ulkomaanedustuksessa ovat oikeutettuja ja jotka voivat suorittaa julkiselle notaarille Suomessa kuuluvia tehtäviä. Näitä henkilöitä ovat avustaja tai hallinnollinen avustaja ja virka-asemaltaan näitä korkeampi virkamies. Ulkoasiainministeriö voi saman lainkohdan perusteella erikseen valtuuttaa edustustossa palvelevan Suomen kansalaisen suorittamaan toimialallaan tehtäviä, jotka Suomessa kuuluvat julkiselle notaarille tai joiden suorittaminen ulkomailla kuuluu lain, asetuksen tai kansainvälisen sopimuksen mukaan edustustolle. Käytännössä ulkoasiainministeriö on joissain tapauksissa antanut edustustossa palvelevalle virkamiehelle vain rajoitetut valtuudet suorittaa julkisen notaarin tehtäviä edustustossa. Tällöin oikeus notaaritehtävien suorittamiseen on yleensä rajoitettu allekirjoituksen ja jäljennöksen oikeaksi todistamiseen. Julkisesta notaarista annettua lakia on muutettu vuonna 1996 muun muassa niin, että kelpoisuusehtona julkisen notaarin tehtävään on oikeustieteen kandidaatin tutkinto. Vastaava kelpoisuusvaatimus ei koske edustustossa notaaritehtäviä hoitavaa eikä myöskään edustustoissa käytännössä aina olisi-kaan riittävää määrää kelpoisuusehdon omaavia virkamiehiä. Sen sijaan ulkoasiainministeriöllä tulisi edelleen olla tarpeen mukaan mahdollisuus rajoittaa oikeus vain tiettyjen tehtävien suorittamiseen.

Edustustoissa suoritetaan huomattava mää-

rä erilaisia notaaritehtäviä eli tehtäviä, jotka Suomessa lain tai asetuksen mukaan kuuluvat julkiselle notaarille. Osa näistä tehtävistä on sellaisia toimenpiteitä, joiden suorittamisen lainsäätaja on halunnut mahdollistaa myös ulkomailla. Tällainen toimenpide on esimerkiksi isyyden tunnustamisen vastaanottaminen. Epäkohtana nykytilanteessa on erityisesti se, että säädöksissä ei ole määriteltäviä tehtäviä, joita edustustoissa olisi tarpeen ja tarkoituksenmukaista suorittaa. Julkisesta notaarista annetussa laissa säädetään niistä tehtävistä, jotka julkinen notaari on velvollinen pyynnöstä suorittamaan. Ulkoasiainhallinnosta annetun lain 6 §:ssä ei aseteta vastaavaa velvollisuutta, vaan virkamiehelle annetaan vain oikeus tehtävien suorittamiseen. Tähän sisältyy tietynasteinen harkintavalta päättää edustustossa suoritettavista notaaritoimista. Edustustoissa suoritettavien tehtävien yhdenmukaistamiseksi on perusteltu, että mahdollisimman selkeästi säännellään niistä notaaritehtävistä, joita edustustoissa suoritetaan. Edustustojen tulisi suorittaa edelleen ne tehtävät, jotka nimenomaisesti halutaan suoritettaviksi myös ulkomailla.

Julkisesta notaarista annetun lain 4 §:ssä säädettyistä tehtävistä useat eivät tehtävien laadun tai luonteen puolesta sovellu suoritettaviksi edustustoissa ulkomailla. Näitä tehtäviä ovat protestin toimittaminen shekkilain (244/1932) ja vekselilain (242/1932) nojalla, arvontojen valvominen, obligaatioiden, osakkeiden tai muiden arvopapereiden arvontojen toimittaminen ja muiden samanlaatuisten toimien suorittaminen sekä läsnäolo todistajana talletuslokeron tai muun säilytyspaikan sulkemisessa tai avaamisessa sekä sinetin asettamisessa tai sen poistamisessa. Tarvetta protestin toimittamiseen tai muiden edellä mainittujen tehtävien suorittamiseen edustustoissa ei ole ilmennyt. Lisäksi erityisesti arvioitaessa tarvetta protestin toimittamiseen on huomattava, että se vaatii erityisosaamista ja että sen virheellinen toimittaminen johtaa siihen, että velkoja menettää kannevaltansa siirtäjää, asettajaa ja muita vekselivelallisia paitsi hyväksyjää vastaan.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Esityksen tavoitteet

Konsulipalveluja koskevalla yhtenäisellä

lailla luotaisiin ulkoasiainhallinnon konsulitoiminnalle riittävät perusteet myös niiden tehtävien osalta, joista tällä hetkellä on vain yleissäännöksiä tai ei lainkaan lainsäädäntöä. Lähtökohtana on myös konsulitoiminnan osalta pyrkiä laintasaiseen säätämiseen, kun nykytilanteessa useat konsulipalvelut perustuvat kansainväliseen käytäntöön ja tapaoikeuteen. Konsulitoiminnalle on monissa tapauksissa ominaista tehtävän kohdistuminen konkreettiseen tapaukseen ja suoritettavien toimenpiteiden kiireellisyys. Tästä syystä on tarpeen, että annettavista konsulipalveluista on mahdollisimman yksiselitteiset ja käytännössä toteutettavissa olevat säännökset. Lain keskeinen tavoite on määritellä annettavat konsulipalvelut, konsulipalvelujen hoitamista koskevat yleiset rajoitukset sekä selkeyttää ulkoasiainministeriön ja edustustojen toimivaltajakoa konsulipalvelujen antamisessa. Konsulipalveluja koskevat säännökset on pyritty laatimaan siten, että ne ovat tarvittaessa riittävän joustavia. Konsulipalvelulaki parantaisi kansalaisten yhdenvertaisuutta ja konsultehtäviä hoitavien virkamiesten oikeusturvaa kokoamalla säännökset yhteen lakiin.

Lain nimikkeestä ilmenee hallintomenettelylain palveluperiaatteen korostaminen konsulipalvelujen antamisessa. Hallintomenettelylain palveluperiaate koskee niin ulkoasiainministeriön kuin edustustokin toimintaa. Palveluperiaate on osa hyvän hallinnon käsitettä, johon kuuluvat muun muassa viivytyksetön ja asianmukainen viranomaistoiminta ja hakijan oikeus saada perusteltu päätös etuajan ja oikeuksiaan koskevissa asioissa.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Konsulipalveluja koskeva *toimivaltajako* on pyritty selkeyttämään siten, että lakiin on otettu konsulipalvelujen hoitamisen hallintoa koskevat yleiset säännökset. Ulkoasiainministeriön tehtävänä olisi ehdotuksen mukaan konsulitoiminnan yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta, kun taas edustuston keskeisenä tehtävänä on yksittäisen konsulipalveluasian hoitaminen. Toimivaltajako perustuu siihen, että edustustolla on konkreettisissa tilanteissa parhaat edellytykset arvioida, miten konsuliasia tulisi kyseisessä maassa hoitaa. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jossa määritellään konsuliasioita hoitavat edustustot. Ulkoasiainministeriön tehtävänä on kuitenkin tarpeen mukaan avustaa ja neuvoa

yksittäisen tehtävän hoitamisessa.

Aikaisemman lainsäädännön nojalla palvelujen saajien *henkilöpiiri* rajoittui lähtökoh- taisesti vain Suomen kansalaisiin. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka nojalla Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen rinnastetaan palvelun saajana Suomen kansa- laiseen.

Konsulipalveluja koskeviin säännöksiin ehdotetaan suurelta osin kirjattavaksi yksit- täisiä konsulipalveluja koskeva nykykäytän- tö, jossa painopiste on *neuvonnalla*. Ulkoasi- ainhallinnon konsulipalveluilla tarkoitetaan ehdotuksessa sellaisia konsultitehtäviä, joita edustusto voi hoitaa toimipiirissään Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan nojalla ja jotka on määritelty ehdotetussa konsulipalvelula- isa. Konsulipalvelulaki ei kuitenkaan kattaisi kaikkia 5 artiklassa määriteltyjä tehtäviä, kuten esimerkiksi tehtäviä kulttuurin ja kau- pan alalla, vaan tavoitteena on määritellä palvelut, joita annetaan yksityiselle kansalai- selle tai yhteisölle heidän etujensa ja oikeuk- siensa valvomiseksi taikka heidän avustami- sekseen.

Nykyaikainen tieto- ja viestiliikenne ja kansainvälisen kanssakäymisen helpottumi- nen muutoinkin vaikuttavat osaltaan siihen, että asioiden hoitaminen ilman ulkoasiain- hallinnon myötävaikutusta on entistä parem- min mahdollista. Lakiehdotuksessa koroste- taan toisaalta ulkoasiainhallinnon neuvonnan ensisijaisuutta ja toisaalta asiakkaan omaa vastuuta asiansa hoitamisessa. Ulkoasiainhal- linnon konsultitoiminnassa neuvonnalla on yhä merkittävämpi osuus. Asiakkaalla on kuitenkin usein virheellinen käsitys neuvon- nan laadusta ja määrästä. Neuvonta ei koske asian aineellista puolta eikä neuvonnalla tar- koiteta toimimista oikeudellisena neuvonan- tajana.

Ulkoasiainhallinnossa korostuu erityisesti asemamaan erityisolosuhteisiin ja viran- omaismenettelyihin liittyvä neuvonta. Tästä neuvonnasta ehdotetaan otettavaksi nimen- omainen säännös ehdotettuun lakiin. Neu- vonta olisi luonteeltaan yleistä eikä koskisi yksittäisen asian aineellisia seikkoja, vaan neuvonnan tarkoituksena olisi helpottaa ky- syjän valmiuksia hoitaa asiansa vieraassa valtiossa ja sen viranomaisissa ja saada tar- koitusta varten tarpeellista tietoa esimerkiksi maan hallintokulttuurista. Neuvontavelvoite asioiden hoitamiseksi vieraan valtion viran- omaisessa ehdotetaan rajattavaksi asioihin, jotka liittyvät etujen ja oikeuksien ajamiseen

vieraan valtion viranomaisessa. Neuvonta- velvollisuus rajoittuisi ulkoasiainhallinnon mahdollisuuksiin antaa neuvontaa. Myös ulkoasiainhallinnon mahdollisuudet tietojen saantiin asiakkaan neuvomiseksi voivat olla tosiasiallisesti rajoitetut.

Konsulipalveluja koskevat yleiset rajoituk- set perustuvat osin kansainväliseen tapaoi- keuteen ja muuhun kansainväliseen oikeu- teen. Esityksessä yleiset rajoitukset samoin kuin neuvonnan ensisijaisuus ja asiakkaan velvollisuus edistää palvelun antamista on otettu konsulipalvelulain yleisiin säännöksiin ja ne koskevat kaikkia laissa tarkoitettuja konsulipalveluja.

Merkittävimät kansainväliset sopimukset tältä osin ovat Wienin konsulisuh- teita ja Wienin diplomaattisia suhteita koskevat yleissopimukset. Vaikka konsultitoimintaa koskevat rajoitukset löytyvät osaltaan kansainvälisen oikeuden periaatteista, on ehdo- tettu keskeisten rajoitteita koskevien sään- nösten kirjaamista lakiin erityisesti näiden informatiivisuuden vuoksi. Tärkeimpänä täl- laisista rajoitteista ehdotetaan lakiin otetta- vaksi säännös ulkoasiainhallinnon velvolli- suudesta hoitaa konsulipalvelut edustuston toimipiirin lakien ja määräysten asettamissa rajoissa ottaen huomioon yleisen kansainvä- lisen oikeuden sekä Suomea sitovat kansain- väliset sopimukset. Lisäksi ehdotetaan kirjat- tavaksi lakiin yleinen kansainvälinen käytän- tö siitä, että ulkoasiainministeriö, edustusto tai niiden henkilökuntaan kuuluva ei voi toimia konsulipalvelua hakevan oikeuden- käyntiasiamiehenä, oikeudenkäyntiavustajana tai oikeudellisena neuvonantajana. Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan i kohdan ja eräiden kahdenvälisen konsulisopimusten nojalla edustuston on mahdollista edustaa tai järjestää asianmukainen edustus Suomen kansalaiselle tai suomalaiselle yhteisölle, kun nämä poissaolevana tai muusta syystä eivät määrääaikana voi ryhtyä etujensa ja oi- keuksiensa valvomiseen. Wienin konsu- lisopimus on syntynyt aikana, jolloin viesti- ja tietoliikenne ja mahdollisuudet asioiden hoitamiseen Suomesta käsin ulkomailla tai tiedon välittäminen ulkomailta Suomeen oli- vat olennaisesti huonommat kuin nykyään. Edustustot ovatkin nykyisin käytännössä avustaneet tarvittaessa asianomaista edustuk- sen järjestämiseksi eli asianajajan tai muun oikeudenkäyntiasiamiehen saamiseksi.

Laissa on tarkoitettu määritellä *hädänalai- sessa asemassa oleva*. Hädänalaisessa ase-

massa oleville annettaviksi palveluiksi ehdotetaan lakiin sisällytettäväksi säännökset välttämättömän avun antamisesta, varojen välittämisestä ja taloudellisesta avustamisesta sekä oikeudettoman vapaudenriiston kohteeksi joutuneen avustamisesta. Välttämättömän avun antamisella tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joita hädänalaiseen asemaan joutunut tilanteesta riippuen välttämättä tarvitsee hädänalaisen asemansa poistamiseksi. Niiden harkinnassa otetaan muun muassa huomioon valmismatkalain (1079/1994) matkanjärjestäjälle asettama avustamisvelvollisuus, jos matkustaja matkan aikana sairastuu, joutuu onnettomuuteen tai kärsii muun vahingon. Valmismatkalain 16 §:n mukaan matkanjärjestäjän on avustettava häntä sairaanhoidon tai ennenaikaisen paluukuljetuksen järjestämisessä, rikoksen tai vahingon selvittelyssä ja muissa tarpeellisissa toimenpiteissä. Avustamisen osalta tulee ottaa huomioon erityisesti myös tilanteet, joissa Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen, kuten Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen 34 artiklan ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artiklan velvoitteiden johdosta hädänalaiseen asemaan joutunut voi saada välttämättä tarpeen olevan avun muun sopimusvaltion edustustolta tai muulta taholta. Varojen välittämistä ja taloudellista avustamista koskevat ulkoasiainhallinnosta annetun lain 8 § ja ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta annetun asetuksen säännökset ehdotetaan pääosin otettaviksi lakiin, minkä johdosta aikaisemmat säännökset avustamisesta ehdotetaan kumottaviksi. Lakiesitykseen ehdotetaan otettavaksi säännös taloudellisen avustamisen epäämismahdollisuudesta avustamiseen liittyvien väärinkäytösten johdosta. Vastaavaa säännöstä ei ulkoasiainhallintoa koskevilla säädöksillä nykyisellään ole. Oikeudettoman vapaudenriiston kohteeksi joutuneen avustamista koskevat säännökset sisältäisivät viranomaisten informoimista, tietojen välittämistä ja oikeudettoman vapaudenriiston kohteeksi joutuneen ja hänen lähiomaisensa välistä yhteydenpitoa koskevia velvoitteita sekä velvoitteen seurata asian hoitamista vieraan valtion viranomaisessa. Oikeudeton vapaudenriisto olisi tarvittaessa otettava esille vieraan valtion asianomaisen viranomaisen kanssa. Lisäksi vapaudenriiston kohteeksi joutunutta avustettaisiin muilta osin kuten muita hädänalaiseen asemaan joutuneita.

Kriisitilanteissa annettaviksi palveluiksi ehdotetaan säännökset henkilökohtaisen turvallisuuden suojelemiseksi, kansalaisten evakuoimiseksi ja kotiuttamiseksi. Lisäksi säädettaisiin kriisitilanteeseen liittyvästä tiedottamisesta sekä yhteydenpidosta Suomen kansalaisten ja Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten ja näiden lähiomaisten välillä.

Kriisitilanteessa ensisijaisena tavoitteena on avustaa henkilökohtaisen turvallisuuden suojelemiseksi. Avustustoimenpiteiden ja niiden laajuuden harkinnassa otettaisiin ehdotuksen mukaan huomioon kriisitilanne, tosiasialliset mahdollisuudet avustamiseen, muut olosuhteet samoin kuin EU:n jäsenmaiden ja muiden Pohjoismaiden toimenpiteet kriisitilanteessa. Evakuoinnin järjestämiseksi ja toteuttamiseksi edustusto voi saada huomattavaa apua toiselta EU:n jäsenvaltion edustustolta. Omaisuuden suojelu ei sisältyisi ehdotettuihin säännöksiin.

Henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseksi tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi ehdotetaan lakiin säännökset edustuston *henkilörekisteristä ja henkilötietojen käsittelystä* edustustossa. Säännökset koskisivat rekisterin pitoa ja käyttötarkoitusta, henkilötietojen käsittelyä sekä tietojen luovuttamista ulkomaille. Säännös on laadittu ottaen huomioon EU:n tietosuojadirektiivin ja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädäntöuudistuksen käsitteet ja sen muut vaatimukset. Edustustolla olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus saada salassapitosäännösten estämättä tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja muulta viranomaiselta, yhteisöltä tai henkilöltä. Edustustolla olisi oikeus luovuttaa tietoja rekisteristä vieraan valtion viranomaiselle sen ollessa välttämätöntä rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi. Tällä turvataan se, että tarvittaessa vieraan valtion viranomaiset tai edustustot voivat saada tiedot kriisialueella olevista Suomen kansalaisista ja Suomessa pysyvästi asuvista ulkomaalaisista ja avustaa heidän henkilökohtaisen turvallisuutensa suojaamisessa. Ehdotuksessa korostuu kuitenkin menettelyn poikkeuksellisuus eikä tietoja ole oikeutta luovuttaa vieraan valtion viranomaiselle muutoin kuin välttämättömissä tilanteissa.

Vapautensa menettäneen ja syytetyn avustamiseksi annettaviksi palveluiksi ehdotetaan lakiin otettaviksi säännökset vapautensa menettäneen välittömästä avustamisesta, toimenpiteistä vapauden menetyksen aikana, varojen välittämiseksi vapautensa menettä-

neelle sekä säännös syytetyn avustamisesta. Wienin konsulisopimus ja eräät kahdenväliset konsulisopimukset edellyttävät asianomaisen maan viranomaisten ilmoittavan vieraan valtion kansalaisen pidättämisestä, vangitsemisesta tai muusta vapaudenriistosta. Avustamistoimenpiteet noudattaisivat kansainvälistä käytäntöä vapautensa menettäneen ja syytetyn avustamiseksi. Avustamisen osalta tulee ottaa huomioon myös asianomaisen mahdollisuudet saada apua Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen, kuten Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen 34 artiklan ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artiklan nojalla. Säännöksissä määrättyjen toimenpiteiden valinta yksittäisessä tapauksessa perustuisi myös toisaalta tehtävän hoitamistarpeeseen ja tosiasiallisiin mahdollisuuksiin hoitaa tehtäviä. Toimenpiteet suoritetaan asianomaisen omasta pyynnöstä, jolloin henkilöllä on mahdollisuus olla ottamatta yhteyttä edustustoon tai keskeyttää yhteydenpito.

Vapautensa menettäneen välittömäksi avustamiseksi lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset asiaa koskevan tiedon välittämisestä lähiomaiselle, vierailusta vapautensa menettäneen luona sekä oikeusavun ja tulkin hankkimista koskevat säännökset. Vapaudenmenetyksen aikana edustuston tehtävät liittyisivät yhteydenpitoon vapautensa menettäneeseen, hänen kohtelunsa seuraamiseen sekä mahdollisen armahduksen tai ennenaikaisen vapautuksen hakemisessa avustamiseen. Lisäksi keskeisenä tehtävänä edustustolla olisi asian hoidon seuraaminen vieraan valtion viranomaisessa. Edustustolle säädettäisiin ehdotuksen mukaan mahdollisuus välittää varoja etukäteen tehtyä talletusta vastaan, kun vapautumisen ehtona on sakkojen tai takuiden maksaminen. Asianomaisen tulisi kuitenkin hoitaa tällaisten maksujen suorittaminen pääsääntöisesti muulla tavoin aina kun se on mahdollista. Jos henkilö on rikoksen johdosta syytettynä, mutta ei ole kuitenkaan tämän johdosta menettänyt vapauttaan, edustusto ryhtyy tarpeen mukaan ja asianomaisen pyynnöstä oikeusavun saamiseen liittyviin toimenpiteisiin sekä pitää häneen tarpeen mukaan yhteyttä.

Kuolemantapauksissa edustustojen tehtäviksi ehdotetaan kuolemantapauksesta tiedottaminen, vainajan hautaamista koskevat toimenpiteet sekä kuolemansyytä koskevan selvityksen hankkiminen. Tietoon tulleesta kuolemantapauksesta tulisi ehdotuksen mukaan

ilmoittaa ulkoasiainministeriölle ja vainajan lähiomaiselle tai muulle läheisellä henkilölle, jonka henkilöllisyys ja olinpaikka on koh-tuudella selvitettävissä. Vainajan omainen tai muuten hänelle läheinen henkilö voi olla esimerkiksi ulkomaanmatkalla mukana ollut kanssamatkustaja, jolle tieto tapauksesta ilmoitetaan. Suomessa olevalle omaiselle tai muulle läheiselle henkilölle tiedon kuolemantapauksesta ilmoitettaisiin käytännössä poliisi, jolle tieto tapauksesta tulee ulkoasiainministeriön välityksellä. Ehdotuksen mukaan edustuston olisi mahdollista ryhtyä lähiomaisten pyynnöstä avustaviin toimenpiteisiin vainajan hautaamisen, tuhkauttamisen tai kotiuttamisen järjestämiseksi.

Ehdotus *jäämistöasioissa* annettaviksi palveluiksi saatettaisiin vastaamaan laissa nykytarpeita. Jäämistöä koskevat palvelut rajattaisiin jäämistöstä ilmoittamiseen perillisille. Lisäksi perillisiä avustettaisiin tarvittaessa pesänhoitajan saamiseksi. Palveluiden tarkoituksena on ennen kaikkea turvata se, että perintöön mahdollisesti oikeutetut Suomessa olevat Suomen kansalaiset taikka Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset saisivat tiedon tällaisesta jäämistöstä sekä että jäämistöomaisuus ei jäisi selvittämättä. Varsinainen jäämistön hoito ei ehdotuksen mukaan kuuluisi edustuston eikä ulkoasiainministeriön tehtäviin.

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset *yksityistä henkilöä koskevien tietojen hankkimisesta*. Tietoja voitaisiin ehdotuksen mukaan hankkia perustellusta syystä kadonneeksi epäillystä, epäillyn rikoksen kohteeksi joutuneesta ja lapsen olosuhteista, jolloin tiedon hankkiminen tapahtuisi ensisijaisesti edustuston toimipiirin paikallisten viranomaisten välityksellä. Tietoja voitaisiin hankkia vain tilapäisesti maassa oleskelevasta Suomessa asuvasta suomalaisesta tai Suomessa pysyvästi asuvasta ulkomaalaisesta. Pysyvästi ulkomailla oleskelevan osalta ei tietoja ehdotuksen mukaan hankittaisi. Edustusto voisi ehdotuksen mukaan hankkia myös yksityistä henkilöä koskevia virkatoistuksia tai muita henkilöä koskevia asiakirjoja sekä selvittää osoitteita, milloin tällaisen asiakirjan tai osoitteen hankkiminen on perusteltua sitä pyytäneen etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamiseksi, kuten perunkirjoitusta varten.

Lapsikaappaustapausten hoitamisesta lakiin on sisällytetty niin ikään oma lukunsa. Kulu-neella vuosikymmenellä lapsikaappausta-

pausten määrä on lisääntynyt. Ulkoasiainhallinnon toimintamahdollisuuksista ja -valtuuksista tapausten hoidossa ei ole ollut täsmällisiä säännöksiä, mikä on aiheuttanut epätietoisuutta ja epärealistisia odotuksia lapsensa menettäneessä vanhemmassa. Ehdotetuilla säännöksillä pyritään kirjaamaan ulkoasiainhallinnon kansainvälistä tapaa vastaava nykykäytäntö sekä kansainvälinen käytäntö edustustojen toimenpiteiksi lapsikaappaustapauksissa. Käytännön menettelytapoihin perustuvalla sääntelyllä voidaan parhaiten taata se, että säännösten mukaisiin toimenpiteisiin voidaan myös yleensä tosiasiallisesti ryhtyä vieraassa valtiossa lapsen palauttamiseksi Suomeen. Lukuun ehdotetaan otettavaksi myös säännös siitä, millä edellytyksin lapsikaappaustapauksissa avustetaan. Edustustojen velvollisuus avustaa lapsikaappaustapauksissa olisi toissijaista aina silloin, kun tapauksen hoitaminen kuuluu muun viranomaisen toimivaltaan Suomessa tai vieraassa valtiossa.

Notaaritehtävien osalta ehdotetaan lakiin otettavaksi säännökset, joissa määriteltäisiin ne henkilöt, jotka voivat suorittaa julkiselle notaarille Suomessa kuuluvia tehtäviä, julkisen notaarin tehtävät edustustossa ja oikeus toimenpiteestä kieltäytymiseen. Notaaritehtäviä suorittavien henkilöiden rajauksessa on päädytty samaan ratkaisuun kuin kumottavassa ulkoasiainhallinnosta annetun lain 6 §:ssä, mutta samalla ehdotettuun lakiin on kuitenkin lisätty mahdollisuus rajata oikeus vain tiettyjen notaaritoimien suorittamiseen. Tämä on tärkeää sen varmistamiseksi, että toimenpiteitä suorittavalla on riittävät kyvyt ja taidot kunkin notaaritehtävän suorittamiseen. Julkisen notaarin tehtävistä edustustossa on pyritty säätämään siten, että tehtävät luonteensa puolesta soveltuisivat mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla suoritettaviksi edustustossa. Notaaritoimia koskevien väärinkäytösten vuoksi lakiin on otettu nimenomainen säännös oikeudesta kieltäytyä suorittamasta notaaritoimista. Julkisesta notaarista annetun lain 5 §:ssä on säännös tilanteista, jolloin julkinen notaari ei saa ryhtyä toimenpiteeseen, mutta tämä säännös ei ole riittävä kattamaan erityisesti edustustoissa esiintulevia tapauksia.

Erinäisiin säännöksiin ehdotetaan otettavaksi säännökset konsulipalvelujen maksullisuudesta, maksujen takaisinperinnästä, edustustossa vireille tulleen konsulipalveluasian ilmoitusvelvollisuudesta, muutoksenhausta,

salassapidettävien tietojen saamisesta ja luovuttamisesta sekä siirtymäsäännös jäämistöasioiden osalta.

Aikaisemmissa konsulatehtäviä koskevissa ulkoasiainhallinnon säädöksissä ei ole ollut säännöstä, joka koskisi palvelujen antamisesta aiheutuvien kustannusten vastaamista. Hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti asiakkaalle on kerrottu palvelun antamisen yhteydessä perittävästä maksusta sekä siitä, että lähtökohtaisesti henkilö itse vastaa toimenpiteistä aiheutuneista kustannuksista, kuten tulkin käyttämisestä. Käytännössä kustannusvastuuta koskevat kysymykset eivät ole sujuneet ongelmitta, vaan asiakas on monissa tapauksissa katsonut, että kulujen korvaaminen kuuluu ulkoasiainhallinnolle. Konsulipalveluista perittävistä maksuista ja muista kustannuksista lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan ulkoasiainministeriö päättää perittävistä maksuista. Lisäksi säännökseen kirjattaisiin selvyyden ja informatiivisuuden vuoksi periaate, jonka mukaan ulkoasiainhallinto ei vastaa konsulipalvelun hoitamista aiheutuvista kustannuksista. Kun kaikkia konsulipalvelun hoitamisesta aiheutuvia kustannuksia ei ole mahdollista lailla etukäteen ennakoita, on lakiin otettu esimerkkiluettelo tyypillisimmistä asian hoitamisesta aiheutuvista kustannuksista. Ulkoasiainhallinnolla olisi vastuu ehdotetun säännöksen mukaan vain silloin, kun ulkoasiainhallinnon velvollisuudesta vastata kustannuksista säädetään lailla.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Konsulipalveluja koskeva lainsäädäntöuudistus edellyttää sekä ulkoasiainministeriössä että edustustoissa työskentelevän henkilökunnan kouluttamista. Koulutuskustannukset olisivat arviolta noin 500 000 markkaa.

Ehdotetun konsulipalvelulain johdosta ehdotetaan kumottavaksi muun muassa ulko-
maanedustuksesta annettu asetus, jonka 40 §:ssä säädetään jäämistöasioiden hoitoon liittyvistä tehtävistä. Konsulipalvelulain siirtymäsäännöksen mukaan ennen 1 päivää tammikuuta 2002 ulkoasiainministeriössä tai edustustossa vireille tullut jäämistöasia voidaan hoitaa siten, että perillinen voi saada apua jäämistöasian selvittämisessä tarvittavien asiakirjojen hankkimisessa ja jäämistöva-

rojen tilittämisessä perillisille, mikä vastaa ennen konsulipalvelulain voimaantuloa jäämistöasioiden hoidossa noudatettua käytäntöä. Perillisillä on mahdollisuus nykyisen käytännön mukaan hoitaa jäämistöasia ulkoasiainhallinnon myötävaikutuksella, jolloin suoritettavat toimenpiteet muodostuvat tarvittavien asiakirjojen, kuten sukuselvitysten ja edunsaajien valtakirjojen toimittamisesta pesänhoitajalle sekä saatujen pesän varojen tilittämisestä perillisille Suomeen. Jäämistöasian hoitamisesta peritään maksu ulkoasiainministeriön ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista antaman päätöksen mukaisesti. Jäämistöasian hoitamisesta peritään 500—50 000 markkaa. Maksun määrä on pääsääntöisesti prosenttiosuus, joko 2 tai 5 prosenttia, tilitettävästä summasta. Vuonna 1995 jäämistöasioiden hoitamisen tulokertymä oli 187 000 markkaa, vuonna 1996 tulokertymä oli 185 000 markkaa ja vuonna 1997 kertymä oli 320 000 markkaa. Vastavasti vuonna 1989 tulokertymä oli noin 320 000 markkaa.

Vuonna 2002 ja sen jälkeen vireille tulleita jäämistöasioita ei enää olisi mahdollista tilitää ulkoasiainministeriön välityksellä, millä on vaikutusta jäämistöasioiden hoidon tulokertymään. Vajaan kymmenen vuoden aikana tulokertymä on vaihdellut keskimäärin vajaasta 200 000 markasta noin 320 000 markkaan. Ulkoasiainhallinnon hoidettaviksi tulevien yksittäisten uusien jäämistöasioiden määrä on selvästi vähentynyt ja niiden voidaan ennakoida edelleen vähenevän huomattavasti vuoteen 2002 mennessä. Arvio perustuu jäämistöasioita hoitavien edustustojen ilmoitukseen. Konsulipalvelulain voimaan tultua olisi edelleen vireillä jäämistöasioita, joista saatavat varat tilitetään perillisille ulkoasiainhallinnon myötävaikutuksella. Kun jäämistöasia on vireillä kahdesta kolmeen vuotta, tuloutuisi jäämistöasioiden hoidosta edelleen varoja vielä siirtymäajan päätyttyäkin, jolloin taloudellisten vaikutusten ennakoidaan jäävän melko vähäisiksi. Lisäksi myös niistä toimenpiteistä, joita jäämistöasioissa suoritetaan konsulipalvelulain säännösten perusteella, peritään ulkoasiainministeriön määräämä maksu.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksen avulla pyritään selkeyttämään konsulipalveluja koskeva toimivaltajako ulkoasiainministeriössä ja edustustoissa. Kon-

sulipalvelut hoidettaisiin ja niitä koskevat asiat ratkaistaisiin ensisijaisesti edustustossa ja ulkoasiainministeriön tehtävänä olisi konsulipalveluja koskeva yleinen valvonta, ohjaus ja suunnittelu. Edustustoissa konsulipalveluja koskeva valvontavalta olisi aina edustuston päälliköllä ja pääsääntöisesti myös ratkaisuvallalla, ellei kysymystä ratkaisuvallasta ole työjärjestyksellä delegoitu. Esityksellä ei ole vaikutusta henkilöstön määrään.

4.3. Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan

Ehdotuksella selkeytettäisiin ja parannettaisiin kaikkien konsulipalveluja hakevien oikeusturvaa antamalla yhtenäiset säännökset konsulipalveluista. Ehdotuksella parannettaisiin Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten, pakolaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden asemaa konsulipalveluja saajina niin, että ehdotetulla lailla heidät rinnastetaan pääsääntöisesti palvelujen saajina Suomen kansalaisiin. Myös muiden ulkomaalaisten asema paranisi, koska ehdotuksen mukaan ulkomaalaisella olisi mahdollisuus erityisestä syystä saada notaaripalveluja sekä kriisitilanteisiin liittyviä palveluja.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Valtioneuvoston oikeuskansleri antoi 24 päivänä tammikuuta 1996 päätöksen (Dnro 3/51/96), jossa hän esitti, että ulkoasiainministeriö ryhtyisi tarpeellisiin toimenpiteisiin ulkoasiainhallinnosta annetun lain 8 §:ssä mainitun ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutunutta Suomen kansalaista koskevan asetuksen antamiseksi ja samalla ulkomaanedustuksesta annetun asetuksen saattamiseksi voimassa olevaa lakia ja nykyisiä tosiasiallisia olosuhteita vastaavaksi. Tämän johdosta annettiin 20 päivänä joulukuuta 1996 asetus ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta.

Ulkoasiainministeriön virkamiehistä asetettu työryhmä antoi konsulipalveluja koskevan selvityksen 30 päivänä syyskuuta 1996 (muistio nro 299/30.9.1996). Työryhmän selvitys konsulipalveluista sisältää kokonais selvityksen ulkoasiainhallinnon antamista konsulipalveluista, konsultteja koskevas- ta lainsäädännöstä sekä niistä palveluista,

joita edustuston tulisi antaa. Annettavien palvelujen osalta ehdotetaan, missä laajuudessa tehtävistä tulisi säätää lain- tai asetus- tasolla. Työryhmässä päädyttiin pitämään parhaimpana ratkaisuna sitä, että konsulipalveluista säädettäisiin laki, jossa yleisesti, mutta mahdollisimman kattavasti säädettäisiin ulkoasiainhallinnon konsulipalvelujen antamiseen liittyvät tehtävät ja konsulipalveluja pyytävän asiakkaan oikeudet. Työryhmä teki ehdotuksen siitä, mitä asiakokonaisuuksia konsulipalvelulakiin voitaisiin sisällyttää. Työryhmä pyysi selvityksestä lausunnon kaikilta ministeriöiltä, ulkomaalaisvirastolta, väestörekisterikeskukselta ja edustustoilta. Saadut lausunnot tukivat tarvetta konsulipalvelulain säätämiseen. Työryhmän antaman selvityksen ja siitä saatujen lausuntojen perusteella on jatkettu konsulipalvelulain valmistelua virkamiestyönä. Valmisteluvaiheessa on pyydetty työministeriön ja sen alaisuudessa toimivan merimiesasiain neuvottelukunnan lausunto ulkomaanedustuksesta annetun asetuksen kumoamisesta. Neuvottelukunnalla ei ollut huomauttamista kumoamisen johdosta ja työministeriö yhtyi neuvottelukunnan käsitykseen. Hallituksen esitys konsulipalvelulaiksi on valmistunut virkamiestyönä ulkoasiainministeriössä.

5.2. Lausunnot

Lakiehdotuksesta on hankittu sen valmisteluvaiheissa lausuntoja eri viranomaisilta. Hallituksen esityksestä konsulipalvelulaiksi pyydettiin lausunnot tärkeimmiltä viranomaisilta ja Suomen matkatoimistoalan liitolta. Lisäksi lausunto pyydettiin ulkoasiainministeriön eräiltä yksiköiltä sekä kymmeneltä erityyppiseltä edustustolta, joissa konsulipalvelujen hoitaminen esimerkiksi annettavien palvelujen osalta painottuu eri tavoin. Lausunnon antaneiden enemmistö suhtautui myönteisesti lakiehdotukseen. Lainsäädäntöhanketta pidettiin perusteltuna ja tärkeänä konsulipalveluja koskevan lainsäädännön yhtenäistämiseksi sekä edustustojen tehtävien selkeyttämiseksi samoin kuin palvelujen antajan ja niihin oikeutettujen oikeusturvan parantamiseksi. Lausunnon antajista ei yksikään vastustanut konsulipalveluja koskevan yhtenäisen lain antamista. Monissa lausunnoissa esitettiin kuitenkin huomautuksia ja muutoksia erityisesti lakiehdotuksen yksityiskohtiin. Lausunnoissa esitetyt huomautukset ja ehdotukset on pyritty ottamaan

mahdollisuuksien mukaan huomioon esitystä valmisteltaessa. Lain rakennetta koskeviin huomattaviin muutoksiin ei ole kuitenkaan katsottu olevan perusteltua ryhtyä.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1. Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp) sekä esitys henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 96/1998 vp). Konsulipalveluja koskeva esitys on laadittu niin, että siinä on otettu huomioon konsultointiaan, kuten salassapidettävien tietojen hankintaan ja luovuttamiseen ja henkilörekisterin pitämiseen vaikuttavat lakiehdotukset.

6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista

Konsulisuhteita koskeva Wienin yleissopimus ja diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus

Edustustojen velvollisuus ja oikeus suorittaa konsulitehtäviä ulkomailla perustuu Suomen sisäiseen lainsäädäntöön. Kansainvälisen oikeus ja kansainväliset sopimukset määrittelevät edustustojen toimivallan perusteet näiden tehtävien suorittamiselle vieraan valtion alueella.

Valtion oikeus valvoa kansalaisten etuja ja oikeuksia vieraassa valtiossa perustuu kansainväliseen tapaoikeuteen. Tämä kansainvälisen tapaoikeuden periaate valtion oikeudesta suojata kansalaisiaan vieraassa valtiossa (*jus protectionis*) on myös kodifioitu diplomaattisia suhteita koskevaan Wienin yleissopimukseen (Wienin diplomaattisopimus) ja konsulisuhteita koskevaan Wienin yleissopimukseen (Wienin konsulisopimus). Suomen ulkoasiainhallinto voi tapaoikeuteen viitaten avustaa kansalaisiaan tapaoikeuden sallimissa rajoissa myös niissä valtioissa, jotka eivät ole liittyneet Wienin konsulisopimukseen.

Wienin konsulisopimuksen 5 artikla määrittelee ne tehtävät, joihin konsulivirkamies on oikeutettu sopimusvaltion alueella toimivaltansa rajoissa ryhtymään. Yleissopimuksen mukaan nämä tehtävät tulee hoitaa kansainvälisen oikeuden sallimissa rajoissa sekä vastaanottajavaltion lakien ja määräysten

mukaisesti taikka näihin määräyksiin soveltuvalla tavalla.

Nämä tehtävät ovat:

a) lähettäjävaltion ja sen kansalaisten sekä henkilöiden ja yhteisöjen etujen suojeleminen;

b) lähettäjä- ja vastaanottajavaltion välisten kaupallisten, taloudellisten, sivistyksellisten ja tieteellisten suhteiden kehityksen edistäminen ja ystävällisten suhteiden edistäminen muilla tavoin;

c) tutustuminen vastaanottajavaltion kaupallisen, taloudellisen, sivistyksellisen ja tieteellisen elämän olosuhteisiin ja kehitykseen sekä näistä raportointi lähettäjävaltion hallitukselle ja tiedottaminen niistä kiinnostuneille henkilöille;

d) passien, matkustusasiakirjojen ja viisumien antaminen;

e) lähettäjävaltion kansalaisten, sekä henkilöiden että yhteisöjen, auttaminen ja avustaminen;

f) toiminta notaarina, siviilirekisterin pitäjänä ja muissa vastaavanlaisissa tehtävissä sekä tiettyjen hallinnollisluonteisten tehtävien suorittaminen, ellei vastaanottajavaltion laki tätä kiellä;

g) lähettäjävaltion kansalaisten, sekä henkilöiden että yhteisöjen, etujen suojeleminen perintöasioissa kuolemantapausten yhteydessä;

h) alaikäisten ja muiden vajaavaltaiten lähettäjävaltion kansalaisten etujen suojeleminen erityisesti, kun kyseiset henkilöt tarvitsevat holhoojaa tai uskottua miestä;

i) lähettäjävaltion kansalaisten edustaminen tai asianmukaisen edustuksen järjestäminen tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, kun nämä kansalaiset joko poissaolevina tai muusta syystä eivät määräaikaan voi ryhtyä oikeuksiensa ja etujensa valvomiseen;

j) tiedoksiannettavien oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen välittäminen tai virkaavun pyytäminen oikeudenkäynnissä tai todistusaineiston hankkiminen lähettäjävaltion tuomioistuimia varten;

k) lähettäjävaltion kansallisuutta olevien alusten ja lähettäjävaltiosta rekisteröityjen ilma-alusten ja niiden miehistöjen valvominen ja tarkastaminen;

l) k kohdassa mainittujen alusten ja niiden miehistön avustaminen, alusten matkaa koskevien ilmoitusten vastaanottaminen, laivaasiakirjojen tarkastaminen ja leimaaminen, aluksella tapahtuneita välikohtauksia koskevien tutkimusten suorittaminen rajoittamatta

asemamaan viranomaisten toimivaltaa sekä aluksen päällikön, päällystön ja merimiesten riittaisuuksien ratkaiseminen;

m) muut lähettäjävaltion konsuliedustustoille antamat tehtävät, joita vastaanottajavaltion lait ja määräykset eivät kiellä tai joiden suorittamista vastaanottajavaltio ei millään tavoin vastusta tai jotka perustuvat lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion välillä voimassa olevaan kansainväliseen sopimukseen.

Wienin konsulisopimuksen johdannon mukaan kansainvälisen tapaoikeuden periaatteet ovat edelleen voimassa sellaisissa konsulisuhteita koskevissa kysymyksissä, joita ei ole ratkaistu Wienin konsulisopimuksessa.

Edustustojen tulee noudattaa toiminnassaan myös Wienin diplomaattisopimusta. Sopimuksen 3 artiklassa on esimerkkiluettelo diplomaattisten edustustojen tehtävistä. Näihin kuuluu muun muassa lähettäjävaltion kansalaisten etujen suojaaminen vastaanottajavaltiossa kansainvälisen oikeuden sallimissa rajoissa.

Kunkin valtion sisäisessä lainsäädännössä voidaan säätää konsulivirkamiehen tehtävistä. Wienin sopimukset eivät velvoita Suomen ulkoasiainhallintoa sopimuksissa määriteltyjen konsulipalvelujen antamiseen eikä konsulisopimuksen esimerkkiluettelo konsulitehtävistä ole tyhjentävä. Konsulipalveluihin kuuluvat myös muut tehtävät, jotka Suomen sisäisen lainsäädännön mukaan kuuluvat edustustolle ja jotka ovat sallittuja vastaanottajavaltion lainsäädännön ja määräysten mukaan tai joiden hoitamista tämä valtio ei vastusta.

Pohjoismaiden yhteistyösopimus

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

Ohjeissa on mainittu ne alat, jotka yhteis-

työn tulee ainakin käsittää. Näitä ovat muun muassa seuraavat konsulaariset tehtävät: hädänalaisten Pohjoismaiden kansalaisten avustaminen ja kotiuttaminen, vangittujen ja syytettujen avustaminen, kuolemantapauksissa avustaminen, taloudellinen avustaminen, yhteistyö kriisitilanteissa esimerkiksi evakuoimiseksi, kauppamerenkulun alalla annettava apu, avustaminen kaupallisissa asioissa sekä yhteistyö jäämistöasioissa.

Euroopan yhteisön perustamissopimus

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artiklan mukaan jokainen unionin kansalainen saa Euroopan unioniin kuulumattomissa maissa, joissa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen hän on, ei ole edustustoa, suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaattija konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset.

Ulkoasiainhallintoasetuksen 33 §:n 2 momentin nojalla edustuston on annettava Euroopan unionin kansalaisille suojelua kolmannissa maissa perustamissopimuksen 8 c artiklan mukaisesti.

Euroopan unionissa on tehty 19 päivänä joulukuuta 1995 päätökset diplomaattija konsuliedustustojen Euroopan unionin kansalaisille antamasta suojelusta sekä suojelua koskevan päätöksen soveltamistoimista. Nämä päätökset tulevat kansainvälisesti voimaan sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat tehneet Euroopan unionin pääsihteeristölle ilmoitukset siitä, että mainittujen päätösten edellyttämät toimenpiteet on saatettu päätökseen asianomaisessa jäsenvaltiossa. Suomen osalta ilmoitus on jätetty pääsihteeristölle tammikuussa 1996. Nämä päätökset eivät ole vielä kansainvälisesti voimassa. Päätökset kattavat kuolemantapaukset, pidätykset ja vangitsemistapaukset, avun vakavassa onnettomuus- tai sairaustapauksessa, avun väkivaltarikoksen uhriksi joutuneelle sekä vaikeuksiin joutuneiden kansalaisten kotiuttamisen. Euroopan unionin neuvosto on lisäksi tehnyt 27 päivänä kesäkuuta 1996 päätöksen EU-kansalaisten evakuintitoimista silloin, kun heidän turvallisuutensa on vaarassa kolmannessa maassa.

Kahdenväliset konsulisopimukset

Wienin konsuli- ja diplomaattisuhteita koskevien sopimusten lisäksi Suomi on tehnyt kahdenkeskisen konsulisopimuksen Italian

(SopS 39/1950), Norjan (SopS 36/1927), Puolan (SopS 46/1972), Romanian (SopS 19/1973), Unkarin (SopS 41/1972), Yhdysvaltojen (SopS 25/1934) ja Venäjän (SopS 33/1966) kanssa.

Eräät näistä sopimuksista sisältävät kuitenkin pääosin muita kuin Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan mukaisia perinteisiä konsulitehtäviä. Näistä mainittakoon Suomen ja Italian välinen sopimus, joka koskee terveys- ja konsultodistusten vastavuoroista poistamista, sekä Suomen ja Yhdysvaltojen välillä solmittu ystävyys-, kauppa- ja konsulisopimus.

Suomen ja Venäjän välisen konsulisopimuksen nojalla konsulilla on muun muassa oikeus toimipiirissään suojella nimittävältä, sen kansalaisten ja oikeushenkilöiden oikeuksia ja etuja ja hän on oikeutettu edustamaan asemamaan tuomioistuimessa ja hallintoviranomaisten luona nimittävältä kansalaisia ja oikeushenkilöitä, joilla ei ole mahdollisuutta valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Sopimuksessa on määräyksiä myös esimerkiksi kansalaisten rekisteröinnistä, passien ja viisumien antamisesta, notaaritehtävistä ja jäämistöasioiden hoidosta. Sopimuksen mukaan konsulivirkamiehellä on oikeus tavata, avustaa ja neuvoa jokaista nimittävältä kansalaista, pitää yhteyttä häneen sekä tarvittaessa hankkia hänelle oikeudenkäyntiapua. Konsulivirkamiehellä on myös erilaisia kauppamerenkulkuun ja ilmailukenteeseen liittyviä tehtäviä. Pidätettyjen ja vangittujen kansalaisten osalta asemamaan viranomaisilla on velvollisuus sopimuksen mukaan viipymättä ilmoittaa nimittävältä konsulille hänen edustamansa valtion kansalaisen vangitsemisesta ja pidätyksestä ilman, että tämä sitä pyytää.

Kansainvälinen oikeudenhoito

Ulkoasiainhallinnolla on runsaasti kansainväliseen oikeudenhoitoon liittyviä tehtäviä. Näitä tehtäviä on erityisesti siviili- ja rikosoikeuden alaan kuuluvissa tiedoksianto- ja oikeusapuasioissa sekä syytteen siirtämiseen, tuomittujen siirtoon ja rikoksentekijän luovuttamiseen liittyen. Tehtävät perustuvat joko suoraan asianomaisen kansainvälisen sopimuksen määräyksiin tai virka-apuun muulle viranomaiselle tämän kansainvälisen sopimuksen mukaisten tehtävien suorittamiseksi.

Siviiliasioita koskeva oikeusapu. Kansain-

välisen oikeusavun tavallisimpia toimenpiteitä ovat todisteiden vastaanottaminen ja asiansaisten kuulemiset asemamaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Haagin vuoden 1970 todisteiden vastaanottamista ulkomailla siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa koskevan yleissopimuksen (SopS 37/1976) mukaan sopimusvaltion diplomaattinen edustaja tai konsulivirkamies voi toisen sopimusvaltion alueella tietyin edellytyksin ottaa vastaan todisteita siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. Haagin vuoden 1954 riitasasian oikeudenkäyntiä koskevan sopimuksen (SopS 2/1957) osapuolena olevan valtion viranomaiselle oikeusapupyynnöt siviiliasioissa välitetään diplomaattiteitse. Myös silloin, jos se valtio, josta oikeusapua tulisi saada, ei ole minkään asiaa koskevan yleissopimuksen osapuoli tai oikeusavusta ei ole sovittu kahdenvälisellä sopimuksella, ulkoasiainministeriö välittää oikeusapupyynnöt asianomaiseen valtioon. Lisäksi ulkoasiainministeriön tehtävänä on New Yorkissa vuonna 1956 elatusapujen perimisestä ulkomailla tehdyn yleissopimuksen (SopS 37/1962) mukaisena välittävänä ja vastaanottavana viranomaisena ryhtyä toimenpiteisiin elatusavun perimisen varmistamiseksi toisesta sopimusmaasta.

Ulkoasiainministeriö toimii siviiliasioissa tiedoksiantopyynnön lähettäjänä silloin, kun kysymyksessä on Haagin vuoden 1954 sopimuksen osapuoli tai kun tehty kahdenvälinen sopimus sitä edellyttää (esimerkiksi Neuvostoliiton kanssa tehty sopimus oikeus-suojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa, SopS 48/1980) tai silloin, kun tiedoksiantopyyntö kohdistuu maahan, joka ei ole minkään sopimuksen osapuoli.

Rikosasioita koskeva oikeusapu. Rikosasioissa haasteet ja kutsut toimitetaan kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) mukaisesti. Lain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa keskusviranomaisena on oikeusministeriö. Diplomaattiteitse haaste ja kutsu toimitetaan silloin, kun mahdollinen valtiosopimus sitä edellyttää. Oikeusministeriö voi harkintansa mukaan myös muissa tapauksissa käyttää diplomaattista tietä. Rikosasioissa oikeusapua pyydetään toiselta valtiolta kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain mukaisesti. Lain edellyttämänä keskusviranomaisena oikeusministeriö lähettää oikeusapupyynnöt vieraan valtion viranomaisille. Oikeusministeriö voi lain mukaan kui-

tenkin pyytää, että oikeusapupyyntö lähetetään ulkoasiainministeriön välityksellä.

Rikoksentekijän luovuttamista, tuomitun siirtoa ja syytteen siirtoa koskevissa asioissa ulkoasiainministeriö ja edustustot toimivat yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Suomi on osapuolena rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa (SopS 33/1971), tuomittujen siirtämistä koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa (SopS 13/1987) sekä keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa (SopS 30/1981), jossa on määrätty syytteen siirtämisestä. Mainituissa sopimuksissa keskusviranomaisena toimii oikeusministeriö. Osassa sopimuksia oikeusministeriön hakemus tulee sopimuksen nojalla toimittaa asianomaiseen valtioon diplomaattiteitse. Lisäksi Suomi on tehnyt kahdenvälisiä sopimuksia rikoksentekijän luovuttamisesta sekä tuomittujen siirrosta.

Muut kansainväliset sopimukset

Ulkoasiainministeriön ja edustustojen tulee ottaa toiminnassaan huomioon myös muut Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Näistä sopimuksista osa velvoittaa ulkoasiainministeriön suorittamaan määrättyjä konsultitehtäviä tai oikeuttaa tai valtuuttaa määrättyihin tehtäviin. Tällaisia sopimuksia on muun muassa määrämuotoisista oikeustoimista, merimies- ja laiva-asioista, jäämistöasioista, kansalaisuudesta ja asevelvollisuudesta. Kansainvälisissä sopimuksissa ulkoasiainministeriölle tai edustustolle määrättyt velvollisuudet koskevat varsinkin erilaisten asiakirjojen, hakemusten tai tietojen vastaanottamista ja välittämistä edelleen asemaan tai Suomen viranomaisille.

Lisäksi ulkoasiainhallinnon tulee ottaa huomioon konsultitehtäviä hoitaessaan erityisesti Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja -asiakirjoista, kuten YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta julistuksesta (10.12.1948), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (SopS 8/1976), taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevasta kansainvälisestä yleissopimuksesta (SopS 6/1976), kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisesta yleissopimuksesta (SopS 60/1989), lapsen oikeuksien yleissopimuksesta (SopS

60/1991) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta eli ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdystä yleissopimuksesta (SopS 19/1990) johtuvat toimintaperiaatteet. Erityisesti näistä periaatteista voidaan maini-

ta yhdenvertaisen kohtelun merkitys sekä syrjintäkielto rodun, ihonvärin, sukupuolen, kielen, uskonnon, kansallisen tai yhteiskunnallisen aseman, syntyperän tai muun aseman perusteella

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Konsulipalvelulaki

1 luku. Yleiset säännökset

1 §. *Soveltamisala.* Lakiehdotuksen 1 §:stä ilmenee, mitä konsulipalveluilla tarkoitetaan. Konsulipalvelut liittyvät Wienin konsulisopimuksen 5 artiklassa määriteltyihin tehtäviin siten, että näillä palveluilla tarkoitetaan sellaisia tehtäviä, joita Suomen ulkomaanedustukseen kuuluvat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot ovat oikeutettuja suorittamaan yksityisen henkilön tai yhteisön avustamiseksi tai niiden etujen ja oikeuksien valvomiseksi. Konsulipalveluja hoitavista ulkomaanedustukseen kuuluvista edustustoista ja konsuliedustustoista käytettäisiin laissa sanaa "edustusto" ja palveluja hoitavista edustustoista säädettäisiin 9 §:ssä.

Konsulipalveluilla tarkoitettaisiin niitä palveluita, joista säädetään konsulipalvelulaissa ja joita toisaalta voidaan antaa Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan perusteella. Lainkohdan tarkoituksena on määritellä tyhjentävästi annettavat konsulipalvelut yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen etujen ja oikeuksien valvomiseksi ja avustamiseksi. Ehdotettuun lakiin on kirjattu sellaiset konsulatehtävät, joista on vain vähän säännöksiä taikka olemassa olevat säännökset ovat vanhentuneita tai liian väljiä. Konsulipalvelulakia ei sovellettaisi, jos muualla on säädetty palvelun antamisesta toisin. Konsulipalvelun antaja ei ole lainkohdassa määritelty, vaan soveltamisalapykälä koskisi koko ulkoasiainhallintoa eli ulkoasiainministeriötä ja edustustoja. Se, kuuluuko yksittäisen palvelun antaminen ulkoasiainministeriölle vai edustustolle, ratkeaa konsulipalvelulain yksittäisten pykälien nojalla.

Kuten lakiehdotuksen yleisperusteluiden luvusta 6.2. (Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista) ilmenee, edustustot ovat oikeutettuja suorittamaan ehdote-

tussa konsulipalvelulaissa säädettyjen tehtävien lisäksi useita muita konsulatehtäviä Wienin konsulisopimuksen 5 artiklan nojalla. Konsulipalvelulakiin ei ole otettu sellaisia konsulatehtäviä, jotka eivät koske palvelujen antamista yksityiselle henkilölle tai yhteisölle taikka joista on säädetty tai määrätty muussa laissa (esimerkiksi passilaki), asetuksessa (esimerkiksi kaupanvahvistaja-asetus) tai kansainvälisessä sopimuksessa. Kansainvälisissä sopimuksissa on esimerkiksi määrätty konsulisuhteista ja -tehtävistä. Kansainvälisissä sopimuksissa on määrätty muun muassa oikeusavusta (kahdenvälinen sopimus Neuvostoliiton kanssa oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa, SopS 48/1980), tiedoksiannoista (Haagin riita-asiain oikeudenkäyntiä koskeva sopimus, SopS 2/1957) ja lapsioikeuteen liittyvistä tehtävistä (New Yorkissa tehty yleissopimus elatusavun perimisestä ulkomailla, SopS 37/1962).

Tavoitteena konsulipalvelutehtävien mahdollisimman tyhjentävällä sääntelyllä on se, että toisaalta ulkoasiainhallinto palvelun antajana ja toisaalta asiakas konsulipalveluja tarvitsevana voisivat nykyistä paremmin ja selkeämmin tietää etunsa, oikeutensa ja velvollisuutensa.

2 §. *Konsulipalvelun saaja.* Pykälän 1 momentin mukaan konsulipalveluja annettaisiin ensinnäkin Suomen kansalaisille ja suomalaisille yhteisöille. Suomen kansalaisuus määriteltäisiin Suomessa voimassa olevan kansalaisuuslain nojalla. Konsulipalveluun olisi lähtökohtaisesti oikeus kansalaisuuden perusteella ottamatta huomioon Suomessa tai ulkomailla oleskelu tai sen pituus. Sen sijaan yksittäisiä konsulipalveluja koskevissa säännöksissä olisi täsmentäviä palvelun saamisedellytyksiä koskevia määräyksiä. Suomalaiset yhteisöt on palvelun saajina rinnastettu laissa Suomen kansalaisiin. Pääsääntöisesti osakeyhtiöiden, yhdistysten ja muiden yhteisöjen katsottaisiin olevan suomalaisia silloin, kun yhteisö on Suomen lain mukai-

sesti rekisteröity ja sen kotipaikka on Suomessa. Tähän määritelmään perustuva suomalaisuus on käytännössä luotettavimmin tarkistettavissa. Määritelmä ei ole kuitenkaan joustamaton, vaan joissain tapauksissa voidaan ottaa huomioon myös omistus yhteisössä ja se, missä yhtiön toimiva johto on. Jos määräysvalta yhteisössä on yhdellä tai useammalla ulkomaisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä ja toimiva johto sijaitsee vieraassa valtiossa, yhteisöä ei rinnastettaisi palvelun saajana suomalaiseen yhteisöön, vaikka sen kotipaikka olisikin Suomessa.

Toiseksi 1 momentin nojalla palvelun saajina olisivat sellaiset ulkomaalaiset, kansalaisuudettomat tai pakolaiset, jotka pysyvästi asuvat Suomessa ja joilla on joko oikeus tai myönnetty lupa oleskeluun tai työntekoon Suomessa pysyvässä tai siihen verrattavassa tarkoituksessa. Henkilöllä voi olla oikeus oleskeluun tai työntekoon kansainvälisen sopimuksen nojalla eikä lupaa tällöin tarvita. Erityisesti voidaan mainita pöytäkirja Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa Pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan (SopS 17/1954 ja SopS 38/1955 Islannin liittymisestä) sekä sopimus Pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista (SopS 40/1983), jonka mukaan sopimusmaissa ei vaadita työlupaa minkään muun sopimusmaan kansalaisilta. Muussa tilanteessa ulkomaalaisella olisi konsulipalvelulin mukaan oltava palvelun saamisen edellytyksenä lupa. Jos syntyy epäselvyyttä siitä, onko henkilö 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu ulkomaalainen, on tulkinnanvaraisissa tapauksissa lähtökohtana se, että asia pyritään ratkaisemaan asiakkaan eduksi.

Lähtökohtaisesti momentissa tarkoitettut ulkomaalaiset olisivat oikeutettuja samoihin palveluihin kuin Suomen kansalaiset. Ulkomaalaisia koskisivat palvelun saamisessa samat edellytykset palvelun saamiseksi kuten Suomen kansalaisia, esimerkiksi ulkomailla oleskelun tilapäisyyden osalta. Lailla ei rajoiteta ulkomaan kansalaisen oikeutta saada muun lain, asetuksen tai kansainvälisen sopimuksen perusteella hänelle kuuluvia palveluja. Palveluja annetaan ulkomaan kansalaisille useiden lakien kuten isyyslain perusteella. Lain nojalla ei ulkomaalaiselle myöskään syntyisi oikeutta sellaisten palvelujen saamiseen, joita hänellä ei ole muiden säännösten nojalla.

Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen 34 artiklassa ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artiklassa määrätään edustustojen velvollisuudesta antaa palveluja muun Pohjoismaan tai Euroopan unionin kansalaiselle. Palvelujen antamisessa noudatetaan mainittujen sopimusten määräyksiä. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen viittaussäännös mainittuihin sopimuksiin. Jos Pohjoismaan kansalainen tai EU-maan kansalainen oleskelee tai työskentelee Suomessa pysyvässä tai siihen verrattavassa tarkoituksessa, hänelle annetaan palveluja lähtökohtaisesti konsulipalvelulin perusteella, ellei Pohjoismaiden yhteistyösopimuksesta tai Euroopan yhteisön perustamissopimuksesta muuta johdu.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lisäksi muiden kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen ulkomaalaisten oikeudesta saada konsulipalveluja. Erityisestä syystä ulkomaalaiselle henkilölle voitaisiin antaa 4 ja 10 luvussa tarkoitettuja konsulipalveluja ja ulkomaalaiselle yhteisölle 10 luvussa tarkoitettuja palveluja. Lain luvussa 4 säädettäisiin edustuston tehtävistä kriisitilanteissa ja 10 luvussa edustuston notaaripalveluista. Kriisitilanteessa erityinen syy palvelun saamiseen voisi olla esimerkiksi silloin, kun lapsen vanhempi on Suomen kansalainen ja lapsi vieraan valtion kansalainen, vaikka lapsi ei asukaan pysyvästi Suomessa. Kohtuussyyt puoltavat tällöin ulkomaan kansalaisuuden omaavan lapsen avustamista silloin kun hänen vanhempansaakin avustetaan kriisitilanteessa. Palvelujen ulottaminen kotimaisiin tai ulkomaisiin yhteisöihin ei ole perusteltua, koska kriisitilanteessa annettavat palvelut koskevat henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamista. Notaaripalvelun antaminen muulle kuin Suomessa pysyvästi oleskelevalle tai työskentelevälle ulkomaalaiselle henkilölle tai ulkomaiselle yhteisölle tulisi kysymykseen lähinnä silloin, kun notaaritoimi koskee asiakirjaa, jota tarvitaan Suomen viranomaisista varten tai kun asiakirja on Suomen viranomaisen antama.

3 §. *Virka-apu.* Pykälässä säädettäisiin ulkoasiainministeriön ja edustustojen velvollisuudesta virka-avun antamiseen Suomen viranomaiselle. Virka-apua olisi annettava aina silloin, kun siitä on erikseen säädetty sekä perustellusta syystä sitä voidaan antaa muulloinkin, vaikkei siitä olisi erikseen säädetty.

Lakiin perustuvaa virka-apua annetaan muun muassa väestötieto-, asevelvollisuus-

ja kansalaisuusasioissa sekä isyyden selvittämiseen ja elatusavun perintään liittyvissä asioissa. Kotikunta-asetuksen (351/1994) 5 §:ssä todetaan, että maastamuuttoilmoituksen voi jättää ulkomailla Suomen edustustoon, kun henkilön tilapäinen asuinpaikka ulkomailla muuttuu pysyväksi. Edustuston tehtävänä on lähettää ilmoitus viipymättä edelleen väestörekisterikeskukselle. Asevelvollisuuslain (452/1950) 24 §:n mukaan ulkomailla oleskelevan kutsunanalaisen lääkärintodistuksen on oltava edustuston hyväksymä. Toisaalta pääesikunnan 45 §:n 3 momentin päätökseen haettaessa muutosta voidaan valituskirjelmä toimittaa Suomen edustustoon, jonka tulee viipymättä toimittaa se pääesikunnalle (45 §:n 6 momentti). Kansalaisuusasioissa edustustojen virka-apu liittyy lähinnä kansalaisuusasetuksen (699/1985) 9 §:ssä mainittujen, edustustoille toimitettujen hakemusten edelleenlähettämiseen ulkomaalaisvirastolle. Isyyslain perusteella isydetunnustamislausuman on ulkomailla oikeutettu vastaanottamaan sellainen ulkoasiainhallinnon virkamies, joka on oikeutettu suorittamaan julkiselle notaarille kuuluvia tehtäviä. Elatusapujen kansainvälisissä perimisissä ulkoasiainministeriö on keskusviranomainen, jonka tehtävänä on kansainvälisissä sopimuksissa tai kahdenkeskisissä sopimusjärjestelyissä mainittujen tehtävien suorittaminen, muun muassa asiakirjojen ja pyyntöjen vastaanottaminen ja toimittaminen asianomaiselle viranomaiselle. Virka-apua pyydetään myös maksusuoritusten saamiseksi elatusvelvolliselta.

Ulkomaiden erityisolosuhteista johtuen Suomen viranomaisen voi olla vaikeaa tai jopa mahdotonta saada joissain tilanteissa tarvitsemaansa selvitystä käsiteltävänäan olevassa asiassa. Tällaisissa yksittäistapauksissa, varsinkin rikosasioissa, sekä sosiaaliviranomaisten ja ulkomaalaisviranomaisten toimialaan liittyvissä asioissa, ulkoasiainhallinto voi harkintansa mukaan antaa virka-apua muulle viranomaiselle. Kansainväliseen oikeusapuun liittyvää virka-apua voitaisiin antaa muulle Suomen viranomaiselle silloin, kun oikeusavusta ei ole sopimusta Suomen ja asianomaisen valtion välillä. Useissa tapauksissa kansainvälistä oikeusapua ei ole kuitenkaan saatavissa, ellei sopimusta maiden välillä ole.

4 §. *Yleinen etujen ja oikeuksien seuranta.* Valtiolla on kansainväliseen oikeuteen, erityisesti Wienin diplomaattisopimukseen ja

Wienin konsulisopimukseen perustuva oikeus suojella ja avustaa kansalaisiaan vieraassa valtiossa. Yleinen periaate konsulitoiminnassa on se, että suojelun ja avustamisen tulee tapahtua kansainvälisen oikeuden ja vastaanottajavaltion lainsäädännön sallimissa rajoissa.

Pykälään kirjattaisiin ulkoasiainhallinnon yleinen velvollisuus seurata Suomen kansalaisten ja suomalaisten yhteisöjen etujen ja oikeuksien toteutumista ulkomailla, mikä sisältäisi myös ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvän seurantavelvollisuuden. Pykälän velvoite ulottuisi 2 §:n 1 momentin nojalla myös Suomessa pysyvästi asuviin ulkomaalaisiin.

Seurantavelvollisuus olisi luonteeltaan aktiivista ja yleistä. Pykälän sanamuodolla tarkoitetaan kuitenkin sitä, ettei edustustolla ole velvollisuutta - saatikka mahdollisuutta - seurata kaikkien maassa oleskelevien 2 §:n 1 momentissa mainittujen henkilöiden tai yhteisöjen kaikkien asioiden käsittelyä kyseisessä valtiossa ja sen viranomaisissa. Edustustolla voi olla velvollisuus toimia aktiivisesti myös yksittäistapauksessa, kun siihen on erityistä aihetta, esimerkiksi ihmisoikeusloukkauksen johdosta.

Suomen kansalaisilla voi olla Suomen ja oleskeluvaltion väliseen kansainväliseen sopimukseen perustuvia etuja ja oikeuksia. Tällaisia sopimuksia on esimerkiksi kaupan käynnin ja sosiaaliturvan alalla. Pykälässä seurantavelvollisuudella tarkoitettaisiin sitä, että ulkoasiainhallinto aktiivisesti seuraa, miten kansalaisten etuja ja oikeuksia koskevien kansainvälisten sopimusten mukaiset velvoitteet ulkomailla toteutuvat ja saavatko Suomen kansalaiset ja suomalaiset yhteisöt hyväkseen sopimusten mukaiset edut ja oikeudet kyseisissä sopimusvaltioissa. Seurantavelvollisuudesta huolimatta Suomen kansalaisilla ja suomalaisilla yhteisöillä on ensisijaisesti itse velvollisuus huolehtia omia etujaan ja oikeuksiaan koskevien asioiden hoitamisesta vieraassa valtiossa ja yleensä paikalliset oikeussuojakeinot on käytettävä loppuun.

Ihmisoikeudet ovat yleismaailmallisia. Keskeisten ihmisoikeusperiaatteiden katsotaan kuuluvan tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen eli ne sitovat kaikkia valtioita. Ulkoasiainhallinnon on erityisesti seurattava, että Suomen kansalaisia ja 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuja ulkomaalaisia kohdellaan vastaanottajavaltiossa kansainvälisesti

hyväksytyjen ihmisoikeuksien mukaisesti. Vieraan valtion alueella oleskelevat henkilöt ovat tämän valtion lainsäädännöllisen, oikeudellisen, hallinnollisen ja toimeenpanevan vallan alaisia ja heidän tulee noudattaa oleskelumaan lakeja sekä hallinnollisia ja muita määräyksiä. Kansainvälinen oikeus rajoittaa kuitenkin valtion ulkomaalaisiin kohdistamaa määräysvaltaa: valtiolla on velvollisuus noudattaa kansainvälisen oikeuden määrittelemiä, yksilölle kuuluvia ihmisoikeuksia. Näistä keskeisiä ovat oikeus elämään ja ruumiilliseen koskemattomuuteen. Ihmisoikeuksia koskevan suojelun tulee koskea kaikkia maassa oleskelevia kansalaisuuteen katsomatta. Konsultitehtävissä kohtelun seuranta koskee erityisesti pidätettyjä, vangittuja, vapausrangaistusta kärsiviä ja muita vapautensa menettäneitä. YK on hyväksynyt vankien kohtelua koskevat minimistandardit vuonna 1955 (United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955).

Perustavaa laatua olevia ihmisoikeuksia on kodifioitu kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja -asiakirjoihin, joista tärkeimpinä mainittakoon YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 68/1986), yleissopimus lapsen oikeuksista, pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968) sekä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970). Alueellisista sopimuksista merkittävien Suomen kannalta on Euroopan ihmisoikeussopimus eli ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus lisäpöytäkirjoineen.

Mikäli Suomen kansalaiset, Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset tai suomalaiset yhteisöt eivät saa hyväkseen heille ulkomailta kuuluvia etuja ja oikeuksia tai heidän asemansa tai kohtelunsa antaa aihetta, ulkoasiainhallinto, käytännössä kyseisessä maassa oleva Suomen edustusto, voi ryhtyä toimenpiteisiin tilanteen oikaisemiseksi. Niitä har-

kittaessa otetaan huomioon se, että yleensä edellytetään kyseessä olevan henkilön käyttäneen kaikki tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot, mikäli ne ovat kohtuudella käytettävissä. Asia täytyy siis saattaa korkeimman mahdollisen valitusasteen tutkittavaksi. Edustusto voi tiedustella tiettyyn tapahtumaan liittyviä seikkoja, esittää vastalauseen tai vaatia väärintehneiden saattamista edesvastuuseen. Mikäli kyse olisi räikeästä, laajasta tai systemaattisesta ihmisoikeusloukkauksesta, voidaan harkita toimenpiteisiin ryhtymistä välittömästi ja siis jo ennen kansallisiin oikeussuojakeinoin turvautumista.

On kuitenkin huomattava, että kaikista toimenpiteistään huolimatta ulkoasiainhallinto ei voi aina taata kansalaistensa etujen ja oikeuksien toteutumista vieraassa valtiossa.

5 §. *Yleinen neuvonta.* Hallintomenettelylain 4 §:n mukaan viranomaisen on tarpeen mukaan annettava asianosaiselle ja muullekin henkilölle neuvoja siitä, miten sen toimialaan kuuluva asia pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava. Säännöksen mukaisesti viranomaisen on pyynnöstä tai havaitessaan sen muutoin aiheelliseksi annettava viranomaisessa asioivalle neuvoja, jotta tämä pystyisi itse hoitamaan asiansa. Hallintomenettelylain mukaisesti ulkoasiainhallinto on velvoitettu avustamaan ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvien tehtävien osalta neuvomalla aina tarpeen mukaan yleisesti, miten asiat pannaan vireille ja miten asiaa käsiteltäessä on toimittava.

Konsulipalvelulakiin ehdotetaan kirjattavaksi neuvontavelvollisuudesta säännös, jossa otettaisiin huomioon vieraan valtion viranomaismääräysten, menettelytapojen ja erityisolosuhteiden neuvonnan antamiselle asettamat erityispiirteet. Säännöksen tarkoituksena ei ole ulottaa neuvontavelvollisuutta laajemmaksi kuin se on hallintomenettelylain mukaan. Neuvonnan sisällöstä ja muodosta ei ole mahdollista antaa yksityiskohtaisia säännöksiä, koska paikalliset olosuhteet, viranomaiset ja menettelytavat muissa maissa vaihtelevat. Näin ollen neuvonnan sisältö ja muoto samoin kuin tarve ja laatu jäävät ratkaistaviksi asemamaan erityisolosuhteet huomioon ottaen kussakin tapauksessa erikseen.

Pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta antaa mahdollisuuksien mukaan yleistä neuvontaa edustuston toimipiirin erityisolosuhteista Suomen kansalaisille, suomalaisille yhteisöille ja 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuille ulkomaalaisille. Yleistä neuvontaa an-

nettaisiin 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.

Yleisellä neuvonnalla tarkoitetaan yleisluontoisen tiedon antamista. Lain tasolla ei ole tarkemmin mahdollista määritellä neuvonnan sisältöä. Ulkoasiainhallinnon mahdollisuudet saada tietoja asianomaisen valtion erityisolosuhteista ja asioiden hoidosta viranomaisissa riippuvat vieraasta valtiosta, niiden toiminnoista, asioiden vireillepanosta ja viranomaisten menettelytavoista. Neuvonnan sisältö voi esimerkiksi olla suppea silloin, kun tietojen saanti edellä mainituista seikoista on vaikeaa tai rajoitettua. Tällainen tilanne on varsinkin silloin, kun Suomella ei ole kyseisessä valtiossa edustustoa.

Erityisolosuhteita koskeva neuvonta voi liittyä esimerkiksi kulttuuriin ja sosiaalisiin oloihin, yleiseen vastaanottajavaltion lakeja ja määräyksiä koskevaan neuvontaan ja toimipiirin turvallisuuteen liittyviin kysymyksiin. Turvallisuuteen liittyvä neuvonta voi koskea esimerkiksi maan sisäistä levottomuutta tai sodan, luonnononnettomuuden, ympäristöonnettomuuden taikka muun kriisitilanteen uhkaa tai toteutumista.

Ulkoasiainhallinnon olisi annettava yleistä neuvontaa asioissa, jotka liittyvät etuja ja oikeuksia koskevien asioiden hoitamiseen vieraassa valtiossa. Näissä asioissa neuvonta koskisi viranomaismenettelyihin ja asioiden vireillepanoon liittyviä kysymyksiä. Kyse voi olla esimerkiksi vieraan valtion sosiaaliturvaetuksia hakevan Suomen kansalaisen ohjaamisesta hoitamaan asiaansa asianomaisen viranomaisen luona eli saamaan asiaansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa. Tarkoituksena ei olisi, että edustustolla olisi yleinen velvollisuus neuvoa kaikissa viranomaistoimintoihin ja asioiden vireillepanoon liittyvissä asioissa.

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.

6 §. *Konsulipalveluja koskevat yleiset rajoitukset.* Pykälässä säädettäisiin konsulipalvelujen antamisessa noudatettavista yleisistä rajoituksista kansainvälisesti hyväksytyjen periaatteiden mukaisesti. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi yleisesti kaikkien konsulipalvelulaissa tarkoitettujen palvelujen osalta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin vastaanottajavaltion lakien ja määräysten noudattamisesta. Velvoite perustuu Wienin konsulisopimukseen ja Wienin diplomaattisopimukseen. Wienin konsulisopimuksen 55 artiklan 1 kappaleessa ja vastaavasti Wienin diplomaattisopimuksen 41 artiklan 1 kappaleen mukaan edustustojen "velvollisuus on noudattaa vastaanottajavaltion lakeja ja määräyksiä". Toisaalta edustustolla ja sen virkamiehillä on erioikeuksia ja -vapauksia, joiden perusteella vastaanottajavaltion lainsäädäntö ei ulotu heihin. Nämä erioikeudet ja -vapaudet ovat yleensä sellaisia, joilla varmistetaan edustuston ja sen virkamiesten tehtävien suorittaminen. Erioikeuksilla ja -vapauksilla ei ole tarkoitettu luoda tilannetta, jossa tunnustettaisiin edustustoille ja sen virkamiehille oikeus toimia täysin riippumatta vastaanottajavaltion lainsäädännöstä. Aikaisemmin vallalla ollut käsitys siitä, että edustuston tilat olisivat eksterritoriaalisia, jolloin vain lähettäjävaltion lakeja noudatetaan edustuston tiloissa, ei ole nykyisen kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukainen. Tässä, kuten muissakin tilanteissa, pätee edellä mainittu perussääntö siitä, että vastaanottajavaltion lakeja ja määräyksiä on noudatettava, siis myös edustustossa. On kuitenkin huomattava se, että mainituissa yleissopimuksissa on mainittu myös tietyistä immuniteteista sikäli kuin on kyse vastaanottajavaltion edustustoon ja sen henkilökuntaan kohdistamista täytäntöönpanotoimenpiteistä, mikä käytännössä tekee vaikeaksi kohdistaa näitä toimenpiteitä vastaanottajavaltion lainsäädäntöä rikkoneeseen erioikeuksia ja -vapauksia nauttivaan edustustoon tai sen virkamieheen. Vakavissa rikkomistapauksissa vastaanottajavaltio on kuitenkin tavallisesti julistanut kyseisen henkilön ei-toivotuksi (persona non grata) ja pyytänyt tätä määrääjassa poistumaan maasta. Joka tapauksessa immuniteteista on lähettäjävalti-

on suostumuksella mahdollista yksittäistapauksissa luopua, mitä onkin käytännössä tapahtunut.

Ulkoasiainhallinnon tulee säännöksen mukaan hoitaa konsulipalvelut vastaanottajavaltion lakien ja määräysten asettamissa rajoissa ottamalla kuitenkin huomioon yleisen kansainvälisen oikeuden sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset.

Ulkoasiainhallinnolla on velvollisuus ottaa huomioon kyseessä olevan edustuston toimipiirin lait myös avustaessaan Suomen kansalaisia, suomalaisia yhteisöjä ja 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuja ulkomaalaisia sekä muissa näiden etuja ja oikeuksia koskeissa asioissa ulkomailla. Toimipiirin lainsäädännön huomioon ottaminen koskee kaikkea muutakin edustuston toimintaa. Myös asianomaisella Suomen kansalaisella, 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla ulkomaalaisella tai suomalaisella yhteisöllä on velvollisuus noudattaa paikallisia lakeja ja määräyksiä.

Konsulipalveluja koskevan kansainvälisen oikeuden eräs keskeinen periaate on niin sanottu puuttumattomuusperiaate. Edustuston tulee olla puuttumatta toimipiirinsä valtion sisäiseen toimivaltaan kuuluviin asioihin. Periaatteesta seuraa, ettei ulkoasiainhallinto voi esimerkiksi puuttua vastaanottajavaltiossa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin ja tuomioistuimen ratkaisuun asiassa taikka pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi maahantulolupien ja työ lupien myöntämiseen Suomen kansalaiselle tai suomalaiselle yritykselle.

Myös ihmisoikeussopimusten nojalla Suomen kansalaisilla tai 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla ulkomaalaisella on sopimuksen mukaisia oikeuksia toisessa sopimusvaltiossa. Lakiehdotuksen 4 pykälässä säädettäisiin ulkoasiainhallinnon velvollisuudesta seurata Suomen kansalaisten ja 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen ulkomaalaisten etujen ja oikeuksien toteutumista ottaen huomioon kansainvälisesti hyväksytyt ihmisoikeudet. Tätä seurantavelvollisuutta, kuten ihmisoikeusasioissa toimimista yleensäkin, ei pidetä valtion sisäisiin asioihin puuttumisena. Jos Suomen kansalaista tai 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua ulkomaalaista ei maassa kohdella kansainvälisesti hyväksytyjen ihmisoikeuksien mukaisesti, ulkoasiainhallinto ryhtyy tarpeelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin epäkohtien saattamiseksi asianomaisen maan viranomaisten tietoon.

Ulkoasiainhallinto voi niin ikään harkintansa mukaan puuttua Suomen kansalaisen,

2 §:n 1 momentissa tarkoitetun ulkomaalaisen tai suomalaisen yhteisön vieraan valtion viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan, mikäli ihmisoikeusloukkaus on räikeä (esimerkiksi kidutus) tai mikäli vastaavan asian hoitamisessa on selvästi ilmennyt systemaattista syrjintää ja asialla on yleistä merkitystä.

Merkittävä palvelun antamista rajoittava tekijä saattaa olla henkilön kansalaisuus. Vaikka konsulipalvelulakia muutoin sovellettaisiin, hakijan kansalaisuudesta voi seurata, että palvelun antaminen ei tosiasiaa ole mahdollista. Konsulipalvelua hakevalla voi olla Suomen kansalaisuuden lisäksi sen valtion kansalaisuus, jossa hän hakee palvelua. Konsulipalveluja voitaisiin käytännössä antaa näissä tapauksissa vain silloin, kun kyseinen valtio ei sitä vastusta. Palvelun hakijaa voidaan Suomen kansalaisuudesta huolimatta pitää vain kyseisen valtion kansalaisena eikä ulkoasiainhallinnon toimenpiteitä sallita maassa. Jos Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen oleskelee kansalaisuusvaltiossaan, ei tämä valtio yleensä hyväksy ulkoasiainhallinnon toimenpiteitä. Kaksoiskansalaisuuden aiheuttamia ongelmia on pyritty ratkaisemaan kansainvälisillä sopimuksilla. Niissä tapauksissa, joissa sopimusta ei ole ja henkilö on edustuston toimipiirin kansalainen, ei perinteisesti ole voitu esittää kuin epävirallisesti tai poikkeuksellisesti suojeluvaateita henkilön puolesta. Vuonna 1955 Kansainvälinen tuomioistuin on hyväksynyt periaatteen siitä, että suojeluvaateen esittämiseksi on ratkaisevaa henkilön aktiivinen ja merkittävin kansalaisuus (niin sanottu Nottebohm -tapaus). Tämä periaate on vahvistunut myös vuoden 1984 Yhdysvaltojen ja Iranin -tribunaalin päätöksellä, jossa ratkaisevaksi katsottiin henkilöiden dominoiva ja tehokas kansalaisuus.

Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta voi myös seurata, ettei 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun ulkomaalaisen ole käytännössä mahdollista saada edustustolta konsulipalveluja. Esimerkiksi Wienin diplomaattisopimus ja Wienin konsulisopimus sekä kahdenväliset konsulisopimukset koskevat vain oman maan kansalaisia, eikä ulkomaalaista aina voida tämän vuoksi avustaa.

Pykälän 2 momentin mukaan ulkoasiainhallinto ei voisi myöskään toimia asianomaisen oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä tai oikeudellisenä neuvonantajana. Ulkoasiainhallinto ei siis toimi asianajollisissa tehtävissä, esimerkiksi avustajana oikeuden-

käynnissä tai prosessiagenttina. Vieraassa valtiossa työskentelevällä ulkoasiainhallinnon palveluksessa olevalla virkamiehellä ei ole sellaista vieraan valtion lainsäädännön ja oikeudenkäyntimenettelyn tuntemusta, joka edes teoriassa mahdollistaisi toimimisen oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä tai oikeudellisena neuvonantajana. Tällainen toiminta olisi myös ristiriidassa edustuston henkilökunnan aseman kanssa. Tuntemattomuus toimipiirin lainsäädännöstä voisi johtaa virheelliseen lain tulkintaan ja asianomaisen kannalta epätydyttävään oikeuden päätökseen mahdollisessa tuomioistuinkäsittelyssä eli asianomaisen oikeusturvan kannalta epätydyttävään ratkaisuun. Kaikissa valtioissa tämä toiminta ei olisi edes sallittua ja joka tapauksessa se olisi yhteensopimatonta edustuston yleisen tehtävän kanssa.

Ulkoasiainhallinnon palveluksessa oleva ei siis muutoinkaan virkansa puolesta voi edustaa asianomaista oikeudessa tai muutoin toimia oikeudellisena neuvonantajana, antamalla esimerkiksi toimipiirinsä verotukseen tai yrityslainsäädäntöön liittyviä neuvoja. Asianomainen ohjataan kääntymään tarvittaessa paikallisen avustajan tai neuvonantajan puoleen asiansa hoitamiseksi.

7 §. *Neuvonnan ensisijaisuus ja hakijan tiedonantovelvollisuus.* Pykälän 1 ja 2 momentti ilmaisevat periaatteen, jonka mukaan ulkoasiainhallinnon tulee pyrkiä ensisijaisesti neuvomalla ja ohjaamalla avustamaan konsulipalvelun hakijaa asiansa hoitamisessa ennen muihin toimenpiteisiin ryhtymistä. Lähtökohtana on, että asianomainen hoitaa asiansa itsenäisesti ja on itse vastuussa tekemistään ratkaisuista ulkomailla kuten kotimaassa. Lakiehdotuksen 3—10 luvussa mainitut ulkoasiainhallinnon muut toimenpiteet konsulipalvelun hakijan avustamiseksi ovat toissijaisia ja tulevat kyseeseen, jos asiakas ei ilman ulkoasiainhallinnon myötävaikutusta saa asiaansa hoidettua. Myötävaikutusta tarvittaisiin, jos asiakkaan ei ole muutoin mahdollista hoitaa asiaansa tai hän ei siihen kykene. Asianomaisen kääntyessä ulkoasiainhallinnon puoleen on 1 momentin ilmentämän periaatteen mukaisesti asiakasta ensisijaisesti autettava hoitamaan itse omat asiansa esimerkiksi ohjaamalla hänet kääntymään paikallisen viranomaisen puoleen. Ulkoasiainhallinnon toimenpiteiden toissijaisuus merkitsee myös sitä, että jos konsulipalvelujen hakija saa tarvitsemansa avun esimerkiksi kansainvälisen sopimuksen pe-

rusteella, kuten Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen 34 artiklan tai Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artiklan nojalla, ei ulkoasiainministeriöllä tai edustustolla olisi velvollisuutta ryhtyä muihin toimenpiteisiin asiakkaan avustamiseksi.

Hallintomenettelylain 17 §:n 2 momentin mukaan asianomaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Muuten selvityksen hankkiminen kuuluu viranomaiselle. Lain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Hallintomenettelyä koskevassa ehdotuksessa (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979) todetaan, että pykälän tarkoituksena on määrittää viranomaisen velvollisuus hankkia ja asianomaisen velvollisuus esittää asian ratkaisemiseksi tarpeellisia selvityksiä. Tämä periaate ilmenee myös hallituksen esityksen (hallituksen esitys hallintomenettelylaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 88/1981 vp) 17 §:n yksityiskohtaisista perusteluista.

Konsuliasioille ulkomailla on ominaista se, että asia kuuluu paikallisen viranomaisen tai muun vastaavan ratkaistavaksi tai hoidettavaksi, jolloin vaatimukset perusteineen esitetään tälle viranomaiselle. Hallintomenettelylain 17 § ei täten riittävällä tavoin takaa tarvittavien tietojen saamista konsulipalvelujen osalta. Konsulipalvelujen hoitaminen edellyttää asiakkaan aktiivisuutta tietojen ja selvitysten antamiseen. Tämän johdosta lakiin ehdotetaan otettavaksi nimenomainen säännös asiakkaan tiedonantovelvollisuudesta. Asiakkaan olisi 3 momentin nojalla annettava ulkoasiainministeriölle ja edustustolle tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen konsulipalvelun antamiseksi sekä muutoinkin edistettävä palvelun antamista asiassa. Yksittäisen konsulipalvelun antamiseksi konsulipalvelua pyytäneen henkilön tulisi muun muassa kertoa asiaansa liittyvät olennaiset seikat ja toisaalta ulkoasiainhallinnon tulisi selvittää asian hoitamiseksi olemassaolevat vaihtoehdot ja mahdollisuudet. Olennaisten seikkojen kertomisella tarkoitettaisiin muun muassa sitä, että asiakas ilmoittaa, mihin toimenpiteisiin hän on ryhtynyt ulkoasiainministeriön tai edustuston asiassa suorittamien toimenpiteiden ohella. Palvelun edistämiseksi asiakkaan tulisi pitää yhteyttä aktiivisesti ulkoasianministeriöön ja edustustoon. Jos hän ei noudata tätä tiedonantovelvollisuuttaan, ulkoasiainhallinnon mahdollisuudet pyydetyt palvelun antamiseen ovat rajalliset

ja käytännössä jopa mahdottomat.

2 luku. Hallinto

8 §. *Ulkoasiainministeriön tehtävät.* Ulkoasiainhallintoasetuksen 1 §:n nojalla Suomen kansalaisten oikeuksien valvomisesta vieraissa maissa huolehtii ulkoasiainhallinto eli ulkoasiainministeriö ja ulkomaanedustus. Näiden välisen toimivaltajaon lähtökohtana on ulkoasiainhallinnosta annetun lain 1 §:n säännös. Lainkohdan mukaan ulkoasiainhallinnon muodostavat ulkoasiainministeriö ja sen alainen ulkomaanedustus. Konsulipalvelujen toimivaltajaon selkeyttämiseksi ulkoasiainministeriön ja ulkomaanedustuksen välillä lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset ulkoasiainministeriön tehtävistä (8 §), konsulipalvelujen hoitamisesta edustustossa (9 §) sekä kunniakonsuleiden konsulitehtävistä (10 §).

Ehdotetun 1 momentin mukaan konsulipalveluja koskeva yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluisivat ulkoasiainministeriölle. Ulkoasiainministeriön tehtävänä olisi siten tulosohjaaminen, säästöjen pitäminen ajan tasalla, edustustojen toiminnan seuranta ja arviointi sekä vastuu edustustojen riittävästä henkilöstöresursseista. Pääsääntöisesti ulkoasiainministeriön tehtävänä ei olisi päättää, miten edustuston hoidettavaksi kuuluva yksittäistapaus tulisi ratkaista.

Tarpeen mukaan ulkoasiainministeriö voisi kuitenkin 2 momentin nojalla neuvoa, ohjata ja avustaa edustustoa yksittäisen konsulipalvelun hoitamisessa. Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi, että päättävältä edustuston ratkaistavaksi ja hoidettavaksi kuuluvassa asiassa siirtyisi tämän johdosta ulkoasiainministeriölle. Ulkoasiainministeriön toimenpiteet voisivat koskea esimerkiksi konsulipalveluasiaan liittyvien taustatietojen selvittämistä, yhteydenpitoa asiakkaan omaiseen Suomessa, tietojen välittämistä viranomaisille, yhteydenpitoa vieraaseen valtioon kaapatun lapsen huoltajaan ja hänen asiamieheensä sekä lainsäädäntöön liittyvien tietojen hankkimista.

Ulkoasiainministeriö voi antaa edustustoille myös yleisiä ohjeita ja määräyksiä konsulipalvelujen hoitamisesta. Kysymykseen tulisivat esimerkiksi ohjeiden antaminen uusien säästöjen soveltamisesta.

9 §. *Konsulipalvelujen hoitaminen edustustossa.* Ehdotetun lain 9 §:n 1 momentissa säädettäisiin, mitkä edustustot antavat konsu-

lipalveluja. Ulkoasiainhallintoasetuksen 5 §:ssä säädetään ulkomaanedustukseen kuuluvista edustustoista. Kyseisen pykälän mukaan Suomella on eri valtioissa suurlähetystöjä ja lähetystöjä, kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä pysyviä edustustoja ja erityisedustustoja (diplomaattiset edustustot) sekä eri valtioissa lähetetyn konsulin virastoja ja kunniakonsulinvirastoja (konsuliedustustot). Konsulinvirastot ovat lähetetyn pääkonsulin, konsulin tai varakonsulin virastoja.

Ulkoasiainhallintoasetuksessa ei ole säädetty, mitkä edustustoista antavat konsulipalveluja. Näin ollen periaatteessa myös kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat edustustot ja erityisedustustot voisivat antaa konsulipalveluja. Mainitut edustustot ovat kuitenkin jo nimensä mukaisesti tarkoitettuja hoitamaan muunlaisia tehtäviä kuin konsulipalveluja. Käytännössä näiltä edustustoilta on pyydetty varsin niukasti konsulipalveluja. Ottaen huomioon mainittujen edustustojen erityisluonteen rajattaisiin 9 §:n 1 momentin perusteella selkeästi konsulipalveluja antavien edustustojen ulkopuolelle kansainvälisissä järjestöissä ja yhteistyöelimissä olevat pysyvät edustustot ja erityisedustustot. Edellä mainitut edustustot Suomella on Euroopan neuvostossa, Euroopan unionissa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä (ETYJ), Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestössä (OECD), Yhdistyneissä kansakunnissa New Yorkissa ja Genevessä sekä Pohjois-Atlantin liitossa (NATO). Edustuston tulee hallintomenettelylain 4 §:n neuvontavelvollisuuden mukaisesti ohjata palvelun hakija tarvittaessa kääntymään palvelua antavan edustuston puoleen.

Konsulipalveluja hoitavia edustustoja olisivat 9 §:n 1 momentin nojalla suurlähetystöt ja lähetystöt sekä lähetetyn pääkonsulin, konsulin ja varakonsulin virastot. Kunnakonsuleiden osalta lakiin ehdotetaan otettavaksi erillinen säännös 10 §:ään.

Ehdotetulla lailla pyritään siihen, että 8 §:n mukaisesti ulkoasiainministeriön tehtävänä olisi ensisijaisesti konsulipalveluja koskeva yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta. Lain yksittäisiä konsulipalveluja ja niiden antamista koskevissa 3—10 luvussa määriteltäisiin, mikä on edustuston velvollisuus yksittäisen konsulipalvelun antamiseen. Ottaen huomioon, että konsulipalveluja haetaan pääasiassa ulkomailla ja että ne kohdistuvat yleensä ulkomailla oleskeleviin, päätöksenteon tulisi useissa tapauksissa kuulua edustus-

tolle. Tällöin päätöksen tekee ja siitä vastaa siis edustusto.

Pykälän 2 momentin säännöksellä korostettaisiin edustuston päällikön vastuuta konsulipalvelujen hoitamisesta. Momentin mukaan edustuston päällikön tehtävänä olisi valvoa konsulipalvelujen hoitamista ja vastata niiden antamisesta. Edustuston päälliköllä tarkoitetaan virkamiestä, jonka tasavallan presidentti on määrännyt diplomaattisen edustuston päälliköksi tai joka on määrätty edustuston johtavaksi virkamieheksi. Jos samassa valtiossa on useampia konsulipalveluja hoitavia edustustoja, esimerkiksi suurlähetystö ja pääkonsulinvirasto, vastaa kunkin edustuston päällikkö ensisijaisesti konsulipalveluista omalla konsulaarisella toimialueellaan. Joissain tilanteissa konsuliasialla on liittyviä molempiin edustustoihin, jolloin vastuu asian hoidosta voi jakaantua edustustojen kesken. Asian hoitamista koskeva valvonta kuuluisi luontevimmin sen edustuston päällikölle, jossa asia voidaan hoitaa tehokkaimmin.

Asioiden ratkaisemisesta edustustossa säädetään ulkoasiainhallintoasetuksen 22 §:ssä. Pykälän mukaan ratkaisuvallta voitaisiin edustuston työjärjestyksellä kuitenkin siirtää edustustoon kuuluvan yksikön esimiehelle tai muulle virkamiehelle. Ratkaisuvallan siirtämisestä seuraa vastuu tehdystä päätöksestä. Ratkaisuvallan siirtämisestä huolimatta edustuston päällikkö vastaisi konsuliasioiden hoitamisesta yleisesti. Samoin hänen tulee valvoa konsuliasioiden hoitamista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin palvelujen antamisesta silloin, kun maa ei kuulu minkään edustuston toimipiiriin. Momentin mukaan ulkoasiainministeriö määräisi tällöin tehtävien hoitamisesta ja siis myös siitä, mikä edustusto palvelun antaa konkreettisesti tapauksessa. Jos tarve konsulipalvelun antamiseen on valtiossa, jossa Suomella ei ole lainkaan edustustoa, eikä valtiossa ole myöskään toisen Pohjoismaan tai EU-maan edustustoa taikka maa on kiertävän suurlähettilään toimipiiriä, konsulipalvelun antaa se edustusto, joka tarkoituksenmukaisimmin voi sen antaa.

10 §. Kunniakonsulit. Kunniakonsulit hoitavat tehtävänsä sivutoimisesti eivätkä he ole virka- tai työsuhteessa Suomen valtioon eikä valtio maksa heille myöskään palkkaa. Kunniakonsulit antaisivat 10 §:n mukaisesti niitä konsulipalveluja, jotka heille kuuluvat tehtävänsä mukaisesti tai joita suorittamaan

ulkoasiainministeriö on heidät valtuuttanut. Kunniakonsuleiden tehtävä olisi ulkoasiainministeriöltä saamiensa ohjeiden mukaisesti ja toimivaltansa rajoissa edustaa Suomea ja valvoa Suomen kansalaisten etuja ja oikeuksia toimipiirissään. Pykälässä tarkoitettu valtuutus koskisi lähinnä tiettyjä 34 §:ssä säädettyjä notaaripalveluja. Kunniakonsuleilla ei ole samoja edellytyksiä kaikissa tilanteissa hoitaa konsulipalveluja kuin 9 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla edustustoilla. Kunniakonsulit ovat yleensä vieraassa valtiossa asuvia ja tämän valtion kansalaisia, jolloin edellytykset Suomesta tarvittavien tietojen hankkimiseksi ja ylläpitämiseksi konsulipalvelujen antamiseen eivät aina ole riittävät eikä tehtävä olisi aina sopusoinnussa henkilön kansalaisuuden kanssa. Lisäksi konsulipalvelut vaativat Suomen lainsäädännön ja viranomaisten menettelytapojen tuntemusta.

3 luku. **Palvelut hädänalaisessa asemassa olevalle**

11 §. Hädänalaisessa asemassa oleva. Pykälä sisältäisi hädänalaisessa asemassa olevan määritelmän. Ehdotettu 3 luku koskisi muilta osin hädänalaisessa asemassa olevalle annettavia palveluita ja mahdollisuutta evätä taloudellinen avustus. Palveluiden antajana toimisivat edustustot. Palvelut kohdistuisivat Suomen kansalaisiin sekä Suomessa pysyvästi asuviin lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin ulkomaalaisiin, mikäli henkilö oleskelee tilapäisesti ulkomailla edustuston toimipiirissä. Tilapäisestä oleskelusta olisi kysymys yleensä silloin, kun henkilö on turistikmatkalla tai lyhytaikaisella liike- tai työmatkalla ulkomailla. Pääsääntöisesti henkilön katsotaan oleskelevan tilapäisesti ulkomailla, kun hänellä ulkomailla oleskellessaan on kotikuntalain (201/1994) 2—6 §:ssä säädetyllä tavoin kotikunta Suomessa.

Hädänalaisessa asemassa henkilö olisi 11 §:n mukaan silloin, kun edustusto on todennut hänen joutuneen tähän asemaan sairauden, tapaturman, onnettomuuden, rikoksen kohteeksi joutumisen tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi. Hädänalaisen aseman tulee olla seurausta sairaudesta tai muusta pykälässä mainitusta seikasta. Hädänalaisuus ilmenisi siten, että edustusto on todennut, että asianomainen tarvitsee edustuston myötävaikutusta saadakseen tilanteen vaatimaa apua. Hädänalaisessa asemassa olevalle annettavan avun muodoista säädettäi-

siin 12 §:ssä. Edustuston tehtävä olisi siis selvittää ennen muihin toimenpiteisiin ryhtymistä, onko henkilö pykälässä tarkoitettussa hädänalaisessa asemassa. Lisäksi ehdotetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan edustuston ensisijainen tehtävä on avustaa avun hakijaa neuvomalla ja ohjaamalla asiansa hoitamiseksi ja 2 momentin nojalla toimenpiteisiin olisi ryhdyttävä vasta, ellei avun hakijan ole mahdollista muutoin hoitaa asiaansa.

12 §. *Hädänalaisessa asemassa olevan avustaminen.* Pykälässä säädettäisiin niistä toimenpiteistä, joihin edustuston tulisi ryhtyä hädänalaiseen asemaan joutuneen avustamiseksi. Ehdotetun lain 7 §:ssä säädetään neuvonnan ensisijaisuudesta. Jos henkilö kykenee edustustolta neuvoja ja ohjeita saatuaan itse hoitamaan asiansa, hänen ei katsota olevan 11 §:ssä tarkoitettussa hädänalaisessa asemassa huolimatta siitä, että hän on sairas-tunut, joutunut onnettomuuteen, rikoksen kohteeksi tai vastaavaan tilanteeseen.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin välttämättömän avun antamisesta hädänalaiseen asemaan joutuneelle. Jos henkilö ei ilman edustuston apua kykene saamaan tarvitsemaansa välitöntä apua tilanteessaan, edustuston tehtävänä olisi neuvoa ja avustaa häntä tarpeen mukaan yhteyden saamiseksi hänen lähiomaiseensa, sairaanhoidon saamiseksi, Suomeen kotiuttamisen järjestämiseksi, oikeusavun saamiseksi, rikosilmoituksen tekemiseksi sekä välttämättömän tilanteen vaartiman muun avun saamiseksi. Yhteydenpidossa avustaminen rajoitettaisiin vain yhteen henkilöön, lähiomaiseen tai muuhun henkilöön. Muuna henkilönä tulisi kysymykseen esimerkiksi kanssamatkustaja. Avustettava itse saattaa myös toivoa, ettei hänen asiansa tule omaisen tietoon. Hädänalaisessa asemassa oleva voi saada välttämättömän avun myös kansainvälisen sopimuksen määräysten, kuten Pohjoismaiden yhteistyösopimuksen 34 artiklan tai Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artiklan nojalla, jolloin edustuston toimenpiteet eivät ole yleensä tarpeen. Hädänalaisessa asemassa oleva voi saada tarvitsemansa avun lisäksi matkanjärjestäjältä valmismatkalain 16 §:n perusteella. Lainkohdan nojalla matkanjärjestäjän on avustettava sairaanhoidon tai enenaikaisen paluukuljetuksen järjestämisessä, rikoksen tai vahingon selvittelyssä ja muissa tarpeellisissa toimenpiteissä, jos matkustaja matkan aikana sairastuu, joutuu onnettomuuteen tai rikoksen uhriksi taikka kärsii muun

vahingon.

Momentissa ei ole tyhjentävästi lueteltu avustamistoimenpiteitä, koska laissa ei ole mahdollista ennakoida kaikkia tilanteita, joissa apua tarvitaan eikä myöskään kaikkia tarpeellisia toimenpiteitä. Velvoite avustamiseen koskee kuitenkin vain välttämättömiä toimenpiteitä henkilön avustamiseksi. Muu välttämätön toimenpide voisi olla rikoksen uhrin neuvonta siinä, miten poliisiviranomaiselle ilmoitetaan rikoksesta.

Momentti ilmaisee sen, että edustuston velvollisuutena ei ole esimerkiksi sairaanhoidon antaminen taikka rikosilmoituksen tekeminen. Tarkoituksena on, että henkilöä neuvotaan ja avustetaan, jotta hän esimerkiksi pääsisi sairaanhoitoon. Hoidosta vastaa hoitava lääkäri, sairaala tai muu laitos. Edustustoa ei velvoitettaisi myöskään takaamaan sitä, että henkilö varmasti saa tarvitsemansa hoidon tai hänen kotiuttamisensa tosiasiaa järjestyisi taikka että hän saa muun tarvitsemansa välttämättömän avun. Edustuston toimipiirin erityisolosuhteista tai olosuhteista muutoin voi olla seurauksena, että edustuston toimenpiteistä huolimatta henkilö ei aina saa toivomaansa hoitoa tai muuta apua.

Momentin nojalla neuvonta ja avustaminen määräytyisivät tarpeen mukaan. Näin ollen edustuston tehtävänä olisi harkita, mihin pykälässä tarkoitettuihin toimiin olisi henkilön välttämättömäksi avustamiseksi ryhdyttävä. Esimerkiksi apua tarvitsevan sairastuneen henkilön osalta välttämättömät toimenpiteet saattaisivat rajoittua yhteydenpitoon sairastuneen lähiomaiseen tai muuhun henkilöön sekä avustamiseen sairaanhoidon saamiseksi.

Ehdotetun lain 2 momentissa säädettäisiin niistä toimenpiteistä, joihin edustuston tulee 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi ryhtyä henkilön avustamiseksi silloin, kun hädänalainen asema johtuu siitä, että henkilö on joutunut oikeudettoman vapaudenriiston kohteeksi. Oikeudettoman vapaudenriiston kohteeksi joutuneen asema poikkeaa muiden hädänalaiseen asemaan joutuneiden asemasta erityisesti siinä, että asianomaisen ei ole yleensä vapautensa riistämisen vuoksi mahdollista ryhtyä toimenpiteisiin asemansa helpottamiseksi. Vapaudenriiston tekemuotojen kirjaamista lakiin ei ole pidetty tarpeellisena. Tekotapoina voisivat olla esimerkiksi henkilön oikeudeton ja tahdonsa vastainen sulkeminen sisälle tai eristäminen hänen elinpiiristään. Vapaudenriiston oikeudettomuudella on haluttu korostaa

muun muassa sitä, että rikoksen johdosta epäiltynä pidätettyä, vangittua tai muuten vapautensa menettänyttä kuten tutkintavan-
kia ei pidettäisi oikeudettomasti vapautensa menettäneenä.

Edellytyksenä edustuston avustamistoimen-
piteille on, että edustusto on todennut henki-
lön olevan 11 §:n mukaisesti hädänalaisessa
asemassa. Edustusto voi saada esimerkiksi
paikallisen viranomaisen ilmoituksen tai
muun luotettavana pidettävän tiedon oikeu-
dettomasta vapaudenriistosta.

Edustuston ensimmäisenä tehtävänä olisi
välittää tieto tapauksesta toimivaltaiselle vi-
ranomaiselle asianomaisessa valtiossa ja
Suomen asianomaiselle viranomaiselle. Käy-
tännössä tieto oikeudettomasta vapaudenriis-
tosta välitettäisiin ulkoasiainministeriön väli-
tyksellä. Tiedon välittäminen olisi siis mah-
dollista riippumatta siitä, onko edustusto
saanut uhrilta suostumuksen tiedon välittä-
miseen. Yleensä vapaudenriiston kohteeksi
joutunut ei voi ilmaista tahtoaan asiassa.
Toimintavelvoite henkilön vapauttamiseksi
on asianomaisen valtion toimivaltaisella vi-
ranomaisella.

Edustusto voi tarvittaessa avustaa yhteyden
saamiseksi asianomaisen lähiomaiseen ja
vapaudenriiston aikana avustaa välttämättö-
mässä yhteydenpidossa ja tietojen välittämi-
sessä asianomaisen ja viranomaisten välillä.
Yhteydenpidossa ja tietojen välittämisessä
avustaa tarvittaessa ulkoasiainministeriö. Tar-
vetta yhteydenpidossa avustamiseen tai tieto-
jen välittämiseen ei olisi, jos uhri voi pitää
yhteyttä ilman edustuston myötävaikutusta
omaisiinsa tai välittää tietoja viranomaisille
taikka hän ei myöhemmässä vaiheessa anna
tähän suostumustaan. Säännös sisältää vel-
vollisuuden pitää yhteyttä viranomaisiin ja
mahdollisuuksien mukaan avustaa viran-
omaisia tilanteen selvittämiseksi. Edustuston
tehtävänä on seurata asian hoitamista vieraan
valtion viranomaisessa.

Jos kysymys on YK:n kansainvälisessä
panttivankien ottamista vastaan tehdyssä
yleissopimuksessa (SopS 38/1983) tarkoite-
tusta tilanteesta ja rikoksen kohteeksi joutu-
nut on valtiossa, jossa mainittu yleissopimus
on voimassa, toimintavelvoite muun muassa
panttivangin vapauttamiseksi kuuluu sille
valtiolle, jonka alueella panttivankia pide-
tään (3 artikla). Muillakin valtioilla ja niissä
olevilla viranomaisilla saattaa sopimuksen
perusteella olla velvoitteita toimia, kuten
silloin, kun panttivangin ottamisen yhteydes-

sä rikosentekijän anastama esine tulee sopi-
musvaltion haltuun (3 artiklan 2 kappale) ja
muutoinkin (esimerkiksi 6 artikla). Edustus-
ton tehtävät olisivat näissä tilanteissa tässä
pykälässä säädetyn mukaisia.

13 §. Varojen välittämisen ja taloudellinen
avustaminen. Pykälässä säädettäisiin hä-
dänalaisessa asemassa olevan avustamisesta
rahavarojen saamiseksi välittömän hädän
poistamiseksi. Ehdotetussa 1 momentissa
määritettäisiin perusedellytykset varojen vä-
littämiseksi ja taloudellisen avustuksen
myöntämiseksi. Edellytyksenä on ensinnä-
kin, että henkilö on 11 §:ssä tarkoitettussa
hädänalaisessa asemassa. Lisäksi edellytettäi-
siin, että edustusto on todennut tällaisen
henkilön olevan kykenemätön ilman edus-
tuston myötävaikutusta saamaan riittäviä
varoja käyttöönsä välittömän hädän poista-
miseksi. Hakijan olisi tarvittaessa selvitettä-
vä rahatilanteensa kuten mukana olevat raha-
varansa ja käytettävissä olevat muut varansa.
Hädänalaisessa asemassa olevan rahavarat
saattavat kattaa myös osan hänen tarvitse-
mistaan varoista, jolloin edustustolla olisi
oikeus välittää varoja tai myöntää taloudel-
lista avustusta vain siltä osin kuin asian-
omaisen omat varat eivät riitä.

Edustuston myötävaikutusta varojen välit-
tämiseksi ei tarvittaisi, jos henkilö voi muul-
la tavoin saada tarvitsemansa varat käyttöön-
sä esimerkiksi pankin tai muun rahanvälitys-
laitoksen kautta. Varoja voitaisiin välittää tai
taloudellista avustusta myöntää vain välittö-
män hädän poistamiseksi kuten esimerkiksi
kotimatkalippuun, välttämättömään tilapäi-
seen majoitukseen ja ruokaan. Oleskelun
pidentämiseksi tai matkan jatkamiseksi toi-
seen maahan varoja ei välitettäisi.

Edellytykset varojen välittämislle ja ta-
loudellisen avustuksen myöntämiselle tutkii
edustusto, joka myös tekee asiassa päätök-
sen. Varoja voidaan 1 momentin nojalla vä-
littää etukäteen tehtyä talletusta vastaan.
Käytännössä talletus tehtäisiin ulkoasiainmi-
nisteriön osoittamalle tilille.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin
taloudellisen avustamisen muodot. Taloudel-
lisella avustuksella tarkoitetaan valtiolta saa-
tavaa lainaa, joka tulee maksaa takaisin. Ta-
kaisinperimisestä säädettäisiin ehdotetun lain
42 §:ssä.

Avustuksena voitaisiin myöntää vähäistä
avustusta, avustusta kotimatkaa varten ta-
kaisinmaksusitoumusta vastaan taikka poik-
keuksellisesti ilman talletusta tai takaisin-

maksusitoumusta.

Vähäinen taloudellinen avustus olisi kerta-luonteista ja sitä myönnettäisiin tilanteessa, jossa välittömän hädän poistamiseksi ei asiantilan keston tai tarvittavan rahamäärän vähäisyyden vuoksi ole tarkoituksenmukaista harkita varojen välittämistä tai muita avustusmuotoja. Avustusta voitaisiin myöntää esimerkiksi vankilasta vapautetun henkilön ateriaan tai muuhun välttämättömään vähäiseen menoerään, kun henkilö ei voi saada varoja muualta ja henkilö tällä vähäisellä avustuksella selviää hädänalaisesta asemastaan. Ehdotetun 3 momentin nojalla edustuston myöntämä vähäinen avustus vähennettäisiin mahdollisesti myöhemmin tehtävästä talletuksesta tai se lisättäisiin mahdolliseen myöhempään takaisinmaksusitoumukseen. Tämä säännös on tarkoitettu niihin tilanteisiin, joissa henkilön hädänalainen asema jatkuu myönnetystä vähäisestä avustuksesta huolimatta ja hän tarvitsee välittömän hädän poistamiseksi vähäistä enemmän rahaa.

Hädänalaisessa asemassa olevalle henkilölle edustusto voisi myöntää avustusta takaisinmaksusitoumusta vastaan silloin, kun talletuksen saaminen ei ole mahdollista. Varojen välittäminen on siis ensisijainen keino avustaa henkilöä saamaan riittävät rahavarat käyttöönsä. Takaisinmaksusitoumus voitaisiin tehdä vain kotimatkaa varten edullisimman matkustusvaihtoehdon mukaisesti. Avustukseen kotimatkaa varten voitaisiin sisällyttää myös muita matkan edellyttämiä välttämättömiä kuluja kuten lyhytaikaista majoitusta ja välttämätöntä ateriaa varten.

Edustustolle annettaisiin mahdollisuus myöntää taloudellista avustusta poikkeuksellisesti ilman talletusta tai takaisinmaksusitoumusta. Edustusto voisi myöntää avustusta kotimatkaa tai sairauden välttämätöntä ja tilapäistä hoitoa varten, jos talletuksen saaminen ei ole mahdollista eikä henkilön ole myöskään mahdollista antaa takaisinmaksusitoumusta sairauden vakavuuden tai muun siihen rinnastettavan syyn vuoksi. Muu rinnastettava syy olisi esimerkiksi se, että avustettava on tajuton tai muusta syystä oikeustoimikelvoton. Vajaavaltaisen eli alaikäisen tai holhottavaksi julistetun osalta tulee ottaa huomioon se, että 15 vuotta täyttänyt tai tuomioistuimen päätöksellä holhottavaksi julistettu saa määrätä siitä omaisuudesta, jonka hän on omalla työllään ansainnut. Vajaavaltainen voi siten määrätä mainitusta omaisuudesta tallettamalla tai antamalla

siitä takaisinmaksusitoumuksen. Vajaavaltaisen kohdalla talletus tulisi kuitenkin pyrkiä hankkimaan ensisijaisesti hänen holhoojaltaan. Matkalla mukana ollut huoltaja tai holhooja voisi allekirjoittaa takaisinmaksusitoumuksen vajaavaltaisen puolesta.

Taloudellinen avustus ilman talletusta tai takaisinmaksusitoumusta ei olisi tarkoitettu esimerkiksi ambulanssilentokuljetukseen, vaan kuten muissakin avustustapauksissa, kotimatka järjestetään edullisimman matkustusvaihtoehdon mukaisesti. Mikäli normaali-kotiutus ei ole mahdollista, voidaan avustusta antaa sairauden välttämätöntä ja tilapäistä hoitoa varten. Sairaanhoidon olisi pyrittävä järjestämään tarkoituksenmukaisimmalla ja edullisimmalla tavalla. Sairaanhoidon annetaan sen maan hoitojärjestelmän mukaan, jossa hoito tapahtuu eikä Suomen hoitokäytännön mukaista hoitoa voida taata.

14 §. Taloudellisen avustuksen epäminen. Pykälässä säädettäisiin edustuston oikeudesta taloudellisen avustuksen epäämiseen avustukseen liittyvissä väärinkäyttötilanteissa. Aikaisemmin vastaavaa säännöstä ei ole ollut, mutta käytännössä on ollut tilanteita, joissa henkilö on väärinkäyttänyt saamansa avustuksen jatkaakseen matkustamista toiseen valtioon kotimatkan sijasta. Pykälän mukaan mahdollisuus taloudellisen avustuksen epäämiseen voisi aiheutua väärin tietojen antamisesta, tietojen salaamisesta, avustuksen väärinkäyttämisestä tai aikaisemmin myönnetyn avustuksen takaisinmaksun laiminlyönnistä.

Tietoinen väärin tietojen antaminen tai tietojen salaaminen voisi johtaa avustuksen epäämiseen, jos tieto olisi saattanut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Avustuksen hakija voi esimerkiksi antaa kansalaisuuttaan tai Suomessa oleskelua koskevia harhaanjohtavia tietoja, jotka aiheuttaisivat avustuksen myöntämisen perusteettomasti hänelle.

Jos henkilö on saanut edustuston myöntämään aikaisemmin perusteettomasti avustuksen antamalla tietoisesti vääriä tietoja tai tietoja salaamalla, tämä voi johtaa uuden avustuksen epäämiseen. Edustusto myöntää avustusta vain tiettyyn tarkoitukseen kuten kotimatkaan, välttämättömään majoitukseen taikka ateriaan, jolloin avustuksen käyttäminen muuhun kuin myönnettyyn tarkoitukseen voisi olla epäämisperuste. Aikaisemmin myönnetyn avustuksen takaisinmaksun laiminlyöminen voisi niin ikään johtaa uuden avustuksen epäämiseen.

Pykälästä ilmenee, että taloudellisen avustuksen epääminen pykälässä mainituissa tilanteissa ei ole ehdoton. Edustustolla olisi harkintavalta epäämisestä päättäessään, jolloin tulee ottaa huomioon muun muassa hädänalaisen tilan vakavuus.

4 luku. **Palvelut kriisitilanteessa**

15 §. Henkilökohtainen turvallisuus. Pykälän otsikoinnin sanamuoto painottaa edustuston kriisitilanteessa antamien palveluiden kohdistuvan asiakkaan henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseen. Edustuston avustamistoimenpiteet liittyisivät asiakkaan hengen ja terveyden suojaamiseen. Näin ollen edustuston tehtävänä ei olisi pyrkiä suojaamaan asiakkaan irtainta tai muuta omaisuutta taikka hänen kotieläimiään. Toimenpiteet eivät siis kohdistuisi myöskään muihin kuin luonnollisiin henkilöihin. Palvelujen saajia olisivat Suomen kansalaiset ja 2 §:n 1 momentin nojalla myös Suomessa pysyvästi asuvat ulkomaalaiset. Lisäksi 2 §:n 3 momentin nojalla edustusto voisi avustaa myös muuta kuin Suomessa pysyvästi asuvaa ulkomaalaista. Kohtuusyiden tulisi tällöin puoltaa avustamista kuten esimerkiksi sen, että saman perheen jäsenistä osa on Suomen kansalaisia ja osa edustuston toimipiirin kansalaisia. Lisäksi Pohjoismaiden yhteistyösopimus ja Euroopan yhteisön perustamissopimus velvoittavat avustamaan muun Pohjoismaiden tai Euroopan unionin kansalaisia sopimuksien määräysten mukaisesti.

Pykälään on otettu esimerkkiluettelo kriisitilanteista. Näitä voisivat olla suuronnettomuus kuten junaturma tai lentokoneen maa-hansyöky, luonnononnettomuus kuten maanjäristyksen, tulvan tai pyörremyrskyn aiheuttama, ympäristöonnettomuus kuten kemikaalivuodon tai ydinvoimalassa tapahtuneen aiheuttama, sota tai sisällissota tai näiden uhka. Myös muu vastaava tilanne kuten laajat levottomuudet edustuston toimipiirissä voisivat aiheuttaa kriisitilanteen tai sen uhan.

16 §. Evakuointi ja kotiuttaminen. Pykälässä säädettäisiin henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvästä avustamisesta. Momentin 1 mukaisesti voi edustusto avustaa viime kädessä evakuoinnin järjestämisessä kriisi-alueelta lähimmälle turvalliselle alueella tai kotimaahan, jos henkilökohtaisen turvallisuuden suojaaminen sitä edellyttää. Päätar-koituksen on siis avustaa kansalaisia siirtymään kriisialueelta turvalliselle alueelle.

Evakuointi voidaan rajoittaa siirtymiseen lähimmälle turvalliselle alueelle joko valtion sisällä tai naapurivaltioon.

Momentin 2 mukaan evakuoinnin ja kotiuttamisen järjestämiseen edustusto voisi ryhtyä vain asianomaisen suostumuksella. Suostumus voi olla myös konkludenttista eli henkilö antaa suostumuksensa osallistumalla evakuointitoimenpiteisiin. Evakuoitavan tai kotiutettavan päättävällä on, haluaako hän edustuston avustamista tai apua vai ei.

Evakuoinnin ja kotiuttamisesta aiheutuvista kuluista vastaa asianomainen itse. Evakuointi ja kotiuttaminen voidaan järjestää siten, että asianomainen suorittaa vasta jälkikäteen avustamisesta aiheutuneet kustannukset, mikäli tällainen menettely olisi välttämätön asianomaisen henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseksi. Konsulipalvelun antamiseen liittyvien kustannusten suorittamisesta säädettäisiin lain 39 §:ssä.

17 §. Avustamisessa huomioon otettavat tekijät. Pykälässä säädettäisiin niistä seikoista, jotka edustusto ottaa huomioon harkitessaan tai toteuttaessaan avustustoimenpiteitä ja niiden laajuutta kansalaisten henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseksi. Luvussa ei säädettäisi avustustoimenpiteistä evakuointia ja kotiuttamista lukuunottamatta. Lain-säädäntöteitse ei voida ennakoida varsinaista kriisitilannetta tai sen uhkaa eikä myöskään kaikkia tarvittavia toimenpiteitä. Edustustolle on jätettävä harkintavalta sen suhteen, mitä toimenpiteitä ja missä laajuudessa kriisitilanne tai sen uhka edellyttää. Tämä koskee harkintavaltaa muun muassa sen suhteen, ryhtyykö edustusto avustamaan kansalaisia evakuoinnin tai kotiuttamisen järjestämiseksi. Toimenpiteitä ja niiden laajuutta harkittaessa kuin aiottuja toimenpiteitä toteutettaessa otettaisiin pykälän mukaan huomioon kriisitilanne, muut olosuhteet, muiden Pohjoismaiden ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimenpiteet ja edustuston tosiasialliset mahdollisuudet avustamiseen.

Sodasta aiheutuvassa kriisitilanteessa avustamistoimenpiteet eroavat suuronnettomuuk-sien yhteydessä tapahtuvasta avustamisesta. Sota saattaa edellyttää järjestelyjä evakuoinnin järjestämiseksi kun taas suuronnettomuuden sattuessa toimenpiteet liittyvät yleensä avustamisessa sairaanhoidon saamiseksi. Olosuhteet muutoinkin vaikuttavat harkitta-essa avustamistoimenpiteitä ja niiden laajuutta. Kriisitilanteessa varsinainen kriisitilanteen hoito kuuluu paikalliselle viranomai-

selle. Pohjoismaiden ja Euroopan unionin jäsenvaltiot saattavat huolehtia myös Suomen kansalaisten evakuoinnista kriisitilanteissa, jolloin edustuston toimenpiteet rajoittuisivat lähinnä tietojen antamiseen kriisialueella olevista Suomen kansalaisista ja 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuista ulkomaalaisista.

Edustuston toiminta perustuisi mainituista tekijöistä seuraavaan kokonaisharkintaan ja siihen, mitkä tosiasialliset mahdollisuudet edustustolla on toimia kriisitilanteissa. Edustustolla ei ole laajempaa avustusvelvollisuutta kuin tosiasialliset toimintamahdollisuudet edellyttävät. Käytännössä esimerkiksi vies tiyhteyksien taikka tiestön tai ilmatilan sulkemisen vuoksi voi kansalaisten evakuointi tai kotiuttaminen olla tilanteissa tosiasiallisesti mahdollonta. Siksi edustusto ei voi aina taata avustettavien henkeä ja terveyttä kriisitilanteissa.

18 §. Yhteydenpito ja tiedon välittäminen. Kriisitilanteissa lähiomaisilla on luonnollisesti huoli tapahtuneesta ja tarve saada pitää yhteyttä omaisiinsa. Tämän johdosta laissa on pidetty tarpeellisenä säätää yhteydenpidosta kriisitilanteissa tai sen uhatessa lähiomaisen ja asiakkaan välillä. Pykälän 1 momentin nojalla edustuston olisi avustettava yhteydenpidossa mahdollisuuksien mukaan. Edustustolla voi olla kriisitilanteen vuoksi rajalliset resurssit pitää yhteyttä omaisiin, jos esimerkiksi viestiyhteydet eivät toimi. Edustusto voisi pitää yhteyttä omaisiin ulkoasiainministeriön välityksellä. Yhteydenpito rajoitettaisiin vain välttämättömään. Mitä suuremmasta kriisistä on kysymys, sitä useampien henkilöiden välillä myös yhteydenpito tapahtuu. Tarkoituksenmukaista ei olisi, että edustusto pitää yhteyttä omaisten välillä muutoin kun välttämättömiltä osin, mikä jäisi tilanteissa edustuston harkittavaksi.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin edustuston ja ulkoasiainministeriön välisestä yhteydenpidosta. Edustuston olisi välitettävä ulkoasiainministeriölle tietoja kriisialueella olevista Suomen kansalaisista ja 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuista ulkomaalaisista ja kriisitilanteen kehittymisestä. Tämä olisi tarpeen muun muassa sen vuoksi, että alueella matkustamista koskevia tiedusteluja tehdään ulkoasiainministeriölle ja toisaalta kotimaassa olevat omaiset haluavat tietoja omaisistaan kriisialueella. Kriisitilanteissa edustusto saattaa myös tarvita ministeriön neuvoja, ohjeita ja apua esimerkiksi evakuoinnin jär-

jestämiseksi.

Ulkoasiainhallinto voi antaa ehdotetun 5 §:n mukaisesti yleistä neuvontaa, joka koskee matkustusturvallisuutta tiettyyn valtioon. Ehdotetun 3 momentin nojalla ulkoasiainministeriö tai edustusto voisivat harkintansa mukaan tiedottaa tietylle alueelle matkustamista, siellä oleskelua tai alueelta poistumista koskevista olosuhteista. Tiedottaminen voisi tapahtua tiedotusvälineiden kautta, ja se voisi sisältää arvion esimerkiksi tiettyyn maahan liittyvistä matkustusturvallisuuteen vaikuttavista vaaratekijöistä.

5 luku. **Palvelut vapautensa menettäneelle ja syytetylle**

19 §. Vapautensa menettäneen välitön avustaminen. Pykälässä määriteltäisiin vapautensa menettäneen käsite ja säädettäisiin vapautensa menettäneen välittömästä avustamisesta. Ehdotetun 1 momentin mukaan vapautensa menettäneellä tarkoitettaisiin Suomen kansalaista ja 2 §:n 1 momentissa mainittua ulkomaalaista, joka on rikoksesta epäiltynä pidätetty, vangittu tai muulla tavoin viranomaisten toimesta vapautensa menettänyt taikka suorittaa vapausrangaistusta. Pykälässä on mainittu eräänä vapauden menetyksen muotoina pidätys ja vangitseminen. Eri valtioiden lainsäädännön terminologisten eroavaisuuksien vuoksi ehdotetussa laissa ei ole mahdollista määritellä kaikkia vapauden menetyksen muotoja.

Wienin konsulisopimuksen 36 artiklan ja tapaoikeuden nojalla pidätetyllä, vangitulla tai muulla tavoin vapautensa menettäneellä on oikeus pyytää poliisi- tai vankilaviranomaista ilmoittamaan vapaudenmenetyksestä Suomen edustustolle. Lisäksi muun muassa Venäjän ja Suomen välisessä konsulisopimuksessa olevan määräyksen nojalla vapaudenmenetyksestä on ilmoitettava siitä huolimatta, pyytääkö vapautensa menettänyt tätä. Kun edustusto on saanut tiedon vapaudenmenetyksestä, edustuston olisi pykälän 1 momentin mukaan viipymättä otettava yhteyttä vapautensa menettäneeseen edellyttäen, että hän pyytää yhteydenottoa. Vaikka poliisi- tai vankilaviranomainen ilmoittaisi, ettei vapautensa menettänyt halua pitää yhteyttä edustustoon, olisi edustuston pyrittävä varmistamaan henkilöltä itseltään, haluaako hän edustuston yhteydenottoa.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin muista välittömistä toimenpiteistä, jotka kos-

kisivat omaisten informoimista tapahtuneesta, vierailua vapautensa menettäneen luona sekä hänen oikeusturvansa varmistamista. Vapauden menettäneen pyynnöstä edustuston tulisi ilmoittaa tapahtuneesta vapautensa menettäneen lähiomaiselle tai muulle nimetylle henkilölle. Kaikissa tapauksissa vapautensa menettänyt ei ole halunnut saattaa tilannettaan omaistensa tai muunkaan henkilön tietoon. Omaisen sijasta tieto voitaisiin välittää vapautensa menettäneen nimeämälle henkilölle.

Edustuston edustaja voisi mahdollisuuksien mukaan vierailla vapautensa menettäneen luona. Vierailu olisi pyrittävä järjestämään mahdollisimman pian siitä, kun edustusto on saanut tiedon vapauden menetyksestä. Edustaja olisi ensisijaisesti edustuston henkilökuntaan kuuluva, mutta käytännössä vierailuja voidaan järjestää esimerkiksi kunniakonsulin tai jonkin avustusjärjestön avulla. Edustuston henkilökuntaan kuulumattoman vierailu voisi tulla kyseeseen varsinkin silloin, kun välimatkat ovat pitkiä taikka vapautensa menettänyt on valtiossa, jossa Suomessa ei ole edustustoa. Vierailun tarvetta arvioitaisiin erityisesti vapautensa menettäneen kannalta. Kaikilla ei ole samoja edellytyksiä selvittää tilanteestaan esimerkiksi kielitaidon puutteen ja oikeusjärjestelmän tuntemattomuuden vuoksi. Vapautensa menettäneen vastustaessa vierailua sitä ei järjestetä.

Vapautensa menettäneen oikeusturvan varmistamiseksi edustuston tehtävänä olisi avustaa häntä tarpeen mukaan oikeusavustajan, muun paikallisen lainsäädännön mukaisen oikeusavun ja tulkin saamiseksi. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on, että vapautensa menettäneellä olisi riittävät valmiudet ajaa asiaansa ja puolustaa oikeuksiaan. Vapautensa menettäneelle voi kyseisen valtion toimesta järjestetty tarvittava avustaja ja tulkki, jolloin edustuston toimenpiteille ei välttämättä olisi tarvetta. Myös muu taho kuten työnantaja on saattanut huolehtia avustajan ja tulkin saamisesta.

20 §. *Avustaminen vapauden menetyksen aikana.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edustuston yhteydenpidosta vapautensa menettäneeseen. Momentin mukaan vapautensa menettäneeseen pidettäisiin yhteyttä tarpeen ja paikallisten olosuhteiden edellytysten mukaan. Edustuston tulisi pyrkiä pitämään säännöllisesti yhteyttä vapautensa menettäneeseen. Vapautensa menettäneen yhteyden-

pito voisi tapahtua vierailuja järjestämällä, kirjeitse, puhelimitse tai muun tietotekniikan avulla. Vierailija voisi myös tässä tapauksessa olla muu kuin edustuston henkilökuntaan kuuluva. Vierailu vapauden menetyksen alkuvaiheessa on vapautensa menettäneen kannalta erityisen tärkeä. Yhteydenpidon muoto ja tiheys määräytyisivät tarpeen ja paikallisten olosuhteiden mukaan, mukaan lukien vankilan sijainti, kyseessä olevassa yksittäisessä tapauksessa. Esimerkiksi edustuston ja vankilan suuri etäisyys aiheuttavat sen, ettei vierailuja edustuston henkilökuntaan kuuluvan toimesta ole mahdollista järjestää kovin usein.

Vankilaolosuhteet ja vankien kohtelu voivat kyseisessä valtiossa poiketa huomattavasti vastaavista olosuhteista Suomessa. Edustustolle olisi 2 momentissa säädetty nimenomainen velvollisuus seurata vapautensa menettäneen kohtelua. Edustuston tulee erityisesti seurata, että vapautensa menettänyttä kohdellaan kansainvälisesti hyväksytyjen ihmisoikeuksien mukaisesti ja ettei häntä kohdella huomattavasti kuin asianomaisen valtion omia kansalaisia. Useat maat ovat hyväksyneet sopimuksia ja asiakirjoja, jotka koskevat perustavaa laatua olevia ihmisoikeuksia. Vapautensa menettäneiden ja syytettynä olevien aseman ja kohtelun osalta merkittävimpiä näistä ovat YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus. YK on hyväksynyt vankien kohtelua koskevat minimistandardit vuonna 1955. Vapauden menetyksestä huolimatta perustavaa laatua olevat ihmisoikeudet koskevat jokaista henkilöä. Vapauden menetyksen vuoksi henkilön jotkin oikeudet voivat olla rajoitettuja, kuten liikkumisvapaus, oikeus yksityisyyteen, yhdistymisoikeus ja äänestys-oikeus. Tarvittaessa edustusto voisi antaa vieraassa valtiossa tuomitulle vapautensa menettäneelle tietoja mahdollisuudesta tietyissä tapauksissa suorittaa vapausrangaistus Suomessa.

Jos vapautensa menettäneen kohtelu ja pidätys- tai vankilaolosuhteet ovat ristiriidassa kansainvälisesti hyväksytyjen ihmisoikeuksien kanssa, edustuston tulee pyrkiä saamaan muutos asiantilaan. Tällaiseen toimintaan velvoittaa myös ehdotetun lain 4 §. Edustuston puuttumista kohteluun ihmiso-

keusloukkauksen perusteella ei voida pitää maan sisäiseen toimivaltaan puuttumisena. Siitä huolimatta, että edustusto pyrkisi saamaan muutoksen vangin tai muun vapautensa menettäneen kohtelun parantamiseksi, ei tämä kuitenkaan aina toteudu.

Saman momentin nojalla edustustolla olisi velvollisuus seurata asian hoitamista vieraan valtion viranomaisessa. Tarkoituksena on, että edustuston aktiivinen asioiden hoitaminen edesauttaisi siinä, ettei asian hoitaminen aiheettomasti viivästyisi viranomaisessa ja että vapautensa menettäneen asian hoitaminen olisi mahdollisimman asiallista viranomaisissa. Edustustolla ei ole kuitenkaan oikeutta vaatia tietyn sisältöistä päätöstä tai muuta ratkaisua asiassa.

Ehdotetun 3 momentin nojalla edustustoille annettaisiin mahdollisuus harkintansa mukaan avustaa armahduksen tai ennenaikaisen vapautuksen hakemisessa vapautensa menettäneen pyynnöstä. Hakemuksen tekeminen kuuluisi vapautensa menettäneen tai hänen avustajansa tehtäviin ottaen huomioon ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan edustusto tai sen henkilökuntaan kuuluva ei voi toimia oikeudenkäyntiavustajana, -asiamiehenä taikka oikeudellisena neuvonantajana. Edustusto voisi hankkia vapautensa menettäneen pyynnöstä tietoja hakemismenettelystä ja mahdollisuuksista anoa armahdusta tai ennen aikaista vapautusta kyseisessä maassa ja ohjata häntä tarvittaessa oikeusavustajan saamiseksi. Harkintavallan käytön perusteena on se, ettei edustustolla ole kaikissa valtioissa riittäviä edellytyksiä avustaa näiden hakemisessa.

21 §. *Varojen välittäminen vapautensa menettäneelle.* Edustusto voisi välittää talletusta vastaan vapautensa menettäneelle varoja vapautumisen ehdoksi määrättyjen sakkojen tai takuusumman maksamiseksi. Säännöksellä on otettu huomioon Euroopan unionissa 19 päivänä joulukuuta 1995 tehdyt päätökset diplomaatti- ja konsuliedustustojen Euroopan unionin kansalaisille antamasta suojelusta sekä suojelua koskevan päätöksen soveltamistoimista. Päätösten nojalla EU- kansalaiselle suojelua antavan diplomaattiedustuston on välitettävä varoja, jotka pidätetyn tai vangitun omaiset tai ystävät ovat maksaneet takuiden tai sakkojen suorittamiseksi. Säännöksen tarkoituksena on, että Suomen kansalaiset saisivat edustustolta samat palvelut kuin muut unionin kansalaiset. Takuusumman tai sakkojen olisi oltava toimivaltaisen

viranomaisen määräämiä, jotta edustusto voisi välittää varoja näihin tarkoituksiin. Varoja ei välitettäisi, jos vapautensa menettänyt voi muulla tavoin saada tarvitsemansa varat käyttöönsä.

22 §. *Syytetyn avustaminen.* Pykälä koskisi sellaista rikoksesta epäiltynä syytettyä, joka ei ole menettänyt vapauttaan. Edustuston tehtävänä olisi tarpeen mukaan avustaa syytettyä oikeusavustajan, muun paikallisen lainsäädännön mukaisen oikeusavun ja tulkin saamiseksi ja pitää yhteyttä syytettyyn. Edustuston toimenpiteet olisi tarkoituksenmukaista rajata lähinnä oikeusturvan varmistamiseen liittyviin seikkoihin. Tarve avun saamiseksi riippuu syytetyn omista mahdollisuuksista hoitaa asiaansa ja viranomaisten toimista oikeusavun ja tulkin saamiseksi.

6 luku. Palvelut kuolemantapauksessa

23 §. *Kuolemantapauksesta ilmoittaminen.* Edustuston palvelut kuolemantapauksissa koskisivat kuolemantapauksesta ilmoittamisesta (23 §), vainajan hautaamista, tuhkaamista ja kotiuttamista (24 §) ja selvityksen hankkimista kuolemansyystä (25 §). Lakiehdotuksen 23 §:n mukaisesti edustustolla olisi velvollisuus ilmoittaa kuolemantapauksesta ulkoasiainministeriölle, jos edustusto on saanut tiedon toimipiirissään kuolleesta Suomen kansalaisesta. Lainkohta koskisi myös Suomessa pysyvästi asuvaa, 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua ulkomaalaista.

Tieto kuolemantapauksesta tulisi pykälän mukaan välittää myös vainajan lähiomaiselle tai muulle läheiselle henkilölle. Pykälässä ei ole katsottu olevan tarpeen määritellä, välittääkö tiedon kuolemantapauksesta viimeksi mainitussa tilanteessa ulkoasiainministeriö vai edustusto. Tarkoituksenmukaisuus ratkaisee tiedon välittäjän. Jos vainajan kanssa matkustaja, joka on edustuston toimipiirissä, on vainajan lähiomainen tai hänelle läheinen muu henkilö, tarkoituksenmukaisinta on, että edustusto välittää tiedon. Jos lähiomainen tai kyseinen muu henkilö ei ole kekele edustuston toimipiirissä, ulkoasiainministeriön tehtävänä olisi avustaa tiedon välittämisessä. Tieto kuolemantapauksesta välitetään vain sellaiselle pykälässä tarkoitettulle henkilölle, jonka henkilöllisyys ja olinpaikka ovat kohtuudella selvitettävissä. Edustusto huolehtii kuolemantapaukseen liittyvästä väestötietoilmoituksen toimittamisesta väestörekisterikeskukselle ulkomailla kuolleesta Suomen kansalai-

sesta.

24 §. *Vainajan hautaaminen, tuhkaaminen ja kotiuttaminen.* Edustusto voisi pykälän mukaan ryhtyä toimenpiteisiin vainajan hautaamisen, Suomeen kotiuttamisen tai tuhkaamisen järjestämiseksi ainoastaan lähiomaisen pyynnöstä. Edustuston toimenpiteet voisivat olla vain välittäviä, koska käytännössä vainajan kotiuttamisesta huolehtii paikallinen hautausoimisto paikallisten määräysten mukaisesti. Edustuston tehtävänä olisi tällöin avustaa lähiomaista järjestämään vainajan hautaaminen, tuhkaaminen tai kotiuttaminen paikallisen hautausoimiston kanssa. Joidenkin maiden osalta ja joissakin tilanteissa saattaa olla tarpeen, että edustusto seuraa, että paikallisen hautausoimiston toiminta on asianmukaista.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin toimenpiteistä silloin, kun vainajan lähiomaiset eivät huolehdi hautaamisesta, tuhkaamisesta tai kotiuttamisesta. Edustuston olisi tällöin otettava yhteyttä paikalliseen viranomaiseen vainajan hautaamiseksi tai tuhkaamiseksi paikallisen käytännön mukaisesti. Vainajan hautaamisesta, tuhkaamisesta ja kotiuttamisesta ja siihen liittyvästä avustamisesta perittävistä maksuista ja muiden asiaan liittyvien kustannusten vastaamisesta säädettäisiin 39 §:ssä.

25 §. *Selvityksen hankkiminen kuolemansyystä.* Lähtökohtana on, että vainajan lähiomainen hankkii kuolintodistuksen tai muun selvityksen vainajan kuolinsyystä. Edustusto voisi avustaa selvityksen hankkimisessa, jos selvityksen hankkiminen muutoin ei ole mahdollista esimerkiksi paikallisten tietosuoja määräyksen johdosta. Todistuksen hankkimista voivat pyytää myös Suomen viranomaiset, jolloin ulkoasiainministeriön tehtävänä olisi 3 §:n nojalla antaa tarvittavaa virka-apua.

7 luku. **Palvelut jäämistöasioissa**

26 §. *Jäämistön ilmoittaminen perilliselle.* Pykälän otsikointi ilmaisee jäämistöasioissa annettavan palvelun keskeisen tehtävän. Palveluiden tarkoituksena on, että Suomen kansalainen taikka 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu ulkomaalainen saatetaan tietoiseksi ulkomailla olevasta perinnöstään. Pykälän 1 momentin mukaan edustusto ilmoittaisi ulkoasiainministeriölle jäämistöstä, johon mainitulla henkilöllä voi olla perintöoikeus. Tieto jäämistöstä tulee edustustolle yleensä paikalli-

silta viranomaisilta taikka vainajan läheisiltä. Edustustolla ei tarvitsisi olla varmuutta siitä, onko perillinen Suomen kansalainen. Edustustolla on aihetta olettaa henkilöllä olleen perillisiä, jotka ovat Suomen kansalaisia, jos vainaja on Suomen kansalainen tai entinen Suomen kansalainen. Ulkomaalaisen osalta edustusto on voinut saada tietoa siitä, että vainajalla on sukulaisia Suomessa tai että hän on esimerkiksi pitänyt yhteyttä Suomeen. Muu asianosainen on otettu lakiin, koska kaikissa tilanteissa ei ole saatavissa varmaa tietoa esimerkiksi lesken perillisasemasta. Tietoa jäämistöstä ei tarvitsisi välittää kaikille perillisille tai muulle asianosaiselle, vaan 1 momentin mukaisesti vain sille, jonka henkilöllisyys ja olinpaikka ovat kohtuudella selvitettävissä.

Ehdotetussa 2 momentissa rajoitettaisiin ilmoitusvelvollisuutta. Jos jäämistö on sijaintipaikkakunnalla otettu perillisen tai muun siihen oikeutetun haltuun tai perillinen tai muu siihen oikeutettu on ryhtynyt hoitamaan jäämistöä, ei edustusto ilmoittaisi jäämistöstä ulkoasiainministeriölle. Kun perintö on jo perillisen tai muun siihen oikeutetun tiedossa tai hoidossa, ei siitä ilmoittaminen olisi enää tarpeen. Jäämistö voi sijaita myös useilla eri paikkakunnilla. Ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan olisi, jos osa jäämistöstä on 2 momentissa tarkoitetulla tavalla perillisen tai muun siihen oikeutetun tiedossa tai hallussa.

27 §. *Jäämistöasioihin liittyvät muut tehtävät.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edustuston toimenpiteistä tilanteissa, jossa Suomessa asuva Suomen kansalainen taikka 2 §:ssä 1 momentissa tarkoitettu ulkomaalainen epäilee, että hänellä on perintöoikeus ulkomailla olevaan jäämistöön, josta edustusto ei ole saanut tietoa. Tällaisia ovat yleensä tapaukset, joissa perillisen vanhempi on ulkomaalainen. Näissä tapauksissa edustusto saa vain poikkeuksellisesti tiedon jäämistöstä toisin kuin Suomen kansalaisen tai entisen Suomen kansalaisen kuoltua. Edustusto voisi tiedustella Suomessa asuvan Suomen kansalaisen tai 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua ulkomaalaisen pyynnöstä toimipiirinsä viranomaiselta, sijaitseeko jäämistö edustuston toimipiirissä ja kenen hoidossa jäämistö on. Tiedustelu voitaisiin tehdä, jos henkilöllä on ilmeisesti perintöoikeus jäämistöön. Tällainen tilanne on ainakin silloin, kun henkilö on saanut tiedon ulkomailla kuolleesta vanhemmastaan tai muusta läheisyydestä. Sanamuodon tarkoituksena on

korostaa sitä, että mahdollisessa perillisasemassa olevalla on velvollisuus selvittää perusteet tiedustelulle.

Ehdotetun 2 momentin nojalla edustuston olisi avustettava perillisiä tarvittaessa pesänhoitajan saamisessa edustuston toimipiirissä sijaitsevan jäämistön hoitamiseksi. Erityisesti perillisten ollessa Suomessa he saattavat tarvita edustuston avustamista saadakseen pesänhoitajan. Pesän hoito ja muut toimenpiteet hoidetaan paikallisen lainsäädännön mukaisesti, eikä edustustolla olisi velvollisuutta ryhtyä pesän hoitamiseksi muihin toimenpiteisiin kuten perunkirjoituksen laatimiseksi. Asiakkaan neuvonta- ja ohjausvelvollisuuden ensisijaisuudesta ehdotetaan säädettäväksi erikseen 7 §:ssä mutta 2 momentin tarkoituksena on ilmaista nimenomaan jäämistöasioihin liittyvästä neuvonnasta ja ohjaamisesta.

8 luku. **Palvelut yksityistä henkilöä koskevien tietojen hankkimiseksi**

28 §. *Kadonneksi epäilty ja epäillyn rikoksen kohteeksi joutunut.* Pykälän 1 momentti koskisi edustuston toimenpiteitä silloin, kun ulkomailla tilapäisesti oleskelevan 2 §:n 1 momentissa tarkoitettun henkilön on epäilty kadonneen tai joutuneen rikoksen kohteeksi edustuston toimipiirissä. Näin ollen henkilön tulisi olla Suomen kansalainen tai Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen, joka tilapäisesti oleskelee ulkomailla. Jos kadonneksi epäilty on ollut kateissa jo pidemmän aikaa, hänen katsottaisiin olevan 1 momentin mukaisesti tilapäisesti ulkomailta oleskeleva, jos hänen ulkomailla oleskelunsa tarkoitus on alunperin ollut luonteeltaan tilapäistä. Ulkomailla pysyvästi asuvien osalta tiedustelijan tulisi kääntyä suoraan paikallisten viranomaisten tai muun tahon puoleen henkilön löytämiseksi ja hänen olosuhteidensa selvittämiseksi.

Edustuston apua voisi pyytää kadonneksi epäillyn tai epäillyn rikoksen kohteeksi joutuneen henkilön huoltaja tai lähiomainen perustellusta syystä. Tiedustelijan tulisi esittää perusteita sille, miksi hän epäilee henkilön kadonneen tai joutuneen epäillyn rikoksen kohteeksi. Henkilö on voinut esimerkiksi jäädä palaamatta ulkomaanmatkalta tai hänen säännölliset yhteydenotonsa lähiomaisiin tai huoltajaan ovat yllättäen päättyneet. Tiedustelijan olisi esitettävä perusteluja

myös sille, miksi henkilö olisi kadonnut juuri edustuston toimipiirissä. Perustellun syyn vaatimuksella pyritään siihen, että tiedustelija esittäisi mahdollisimman tarkat tiedot henkilöstä ja epäilynsä syistä tiedustelun onnistumisen mahdollistamiseksi.

Huoltajan tai lähiomaisen pyynnöstä edustusto voi tiedustella henkilön olosuhteita ja olinpaikkaa toimipiirissään. Se, millä tavoin tiedustelu tehdään, riippuu paikallisista olosuhteista. Ehdotetun 1 momentin mukaan tiedustelu tulisi tehdä ensisijaisesti toimipiirin viranomaisten välityksellä, koska heillä on parhaat edellytykset etsimiseen. Viranomaisia voivat olla esimerkiksi poliisi ja rajavartiolaitos. Tarvittaessa tiedusteluja voidaan tehdä myös suoraan muun muassa majoitusliikkeille ja merimieskirkoille.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin saatujen tietojen luovuttamisesta tiedustelijalle. Tietojen luovuttamiseen tarvittaisiin pääsääntöisesti henkilön suostumus. Edustusto ei voisi 2 momentin nojalla ilmoittaa tiedustelijalle täysi-ikäisestä henkilöstä saamia tietoja, jos tämä sitä vastustaa. Henkilöä itseään voitaisiin pyytää ottamaan yhteyttä lähiomaisiinsa tai huoltajaansa. Jos suostumuksen saaminen ei ole mahdollista esimerkiksi sen johdosta, että henkilö on vakavasti sairas, edustusto voi ilmoittaa saamansa tiedot, jos on erittäin todennäköistä, että hän olisi suostumuksensa antanut. Todennäköisyyttä voidaan arvioida niin sanotun normaalin elämäkokemuksen perusteella. Alaikäisestä saadut tiedot voitaisiin luovuttaa aina hänen huoltajalleen.

Jos kadonneksi epäilty tai epäillyn rikoksen kohteeksi joutunut on hädänalaisessa asemassa, edustusto avustaa häntä siten kuin ehdotetun lain 3 luvussa säädetään.

29 §. *Lapsen olosuhteita koskeva tiedustelu.* Pykälän mukaan edustusto voisi tehdä ulkomailla tilapäisesti oleskelevaa lasta koskevan tiedustelun, kun hänen ei epäillä kadonneen tai joutuneen suorastaan rikoksen kohteeksi, mutta on perustellua aihetta epäillä, että lapsen olosuhteet vaarantavat tai uhkaavat vaarantaa lapsen terveyttä. Lapselle tarkoitettaisiin alle 18 -vuotiasta Suomen kansalaista tai Suomessa pysyvästi asuvaa, 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua ulkomaalaista. Oleskelun tilapäisyyttä arvioitaisiin kuten 28 §:n kohdalla on selostettu.

Lapsen terveyttä voivat vaarantaa esimerkiksi hänen psyykkisen tai fyysisen huolen-

pitonsa laiminlyönti. Lapsi voi olla esimerkiksi yksin ulkomaanmatkalla, eikä hän itse kykene huolehtimaan itsestään. Hän voi olla tilapäisesti ulkomailla myös toisen huoltajansa kanssa, joka ei huolehdi lapsen hyvinvoinnista, esimerkiksi päihdyttävien aineiden väärinkäytön tai terveydentilaan liittyvien ongelmien seurauksena. Perusteltuina syinä epäilyille voivat olla myös edustuston toimipiiriin viranomaisilta tai kanssamatkustajilta saatut ilmoitukset.

Tiedustelu tehdään ensisijaisesti edustuston toimipiiriin viranomaisten välityksellä, jolloin olisi pyrittävä saamaan mahdollisuuksien mukaan paikallisen ammattiviranomaisen selvitys asiassa. Paikalliset olosuhteet huomioon ottaen tiedustelu voidaan tehdä muullakin tavoin.

Pykälä koskisi vain tilannetta, jossa lapsen huoltaja on tehnyt pyynnön lapsen olosuhteiden selvittämiseksi. Lisäksi edustuston on avustettava muuta Suomen viranomaista kuten sosiaalihuollon viranomaisia lapsen olosuhteiden selvittämiseksi aina kun siitä on erikseen säädetty sekä harkinnan mukaan myös muissa tapauksissa. Virka-apua on annettava esimerkiksi lastensuojelulain (683/1983) 45 §:n 3 momentin nojalla kunnan pyynnöstä lastensuojelutarpeen selvittämiseksi ulkomailla.

30 §. *Henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkiminen.* Pykälässä säädetäisiin mahdollisuudesta edustuston välityksellä hankkia yksityistä henkilöä koskevia virkatodistuksia tai muita asiakirjoja taikka selvittää osoitetta. Asiakirjan hankkimiseksi olisi tarpeen, että sitä pyydetään edustustolle tai ulkoasiainministeriölle tehdyllä kirjallisella hakemuksella. Edustustolle hakemus voitaisiin tehdä yleensä silloin, kun hakija oleskelee edustuston toimipiirissä. Muussa tapauksessa hakemus olisi yleensä osoitettava ulkoasiainministeriölle. Hakemuksesta olisi ilmettävä perustelut hakemuksen tekemiselle. Pykälässä edellytetään, että asiakirjan tai osoitetiedon hankkiminen on perusteltua hakemuksen tehneen etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamiseksi. Virkatodistuksia ja muita asiakirjoja tai osoitetietoja arvioidaan tarvittavan lähinnä yleensä perukirjaa varten. Muu asiakirja voi olla myös esimerkiksi vieraassa valtiossa annettu avioeropäätös tai todistus avioliitosta, kun sitä tarvitaan etujen ja oikeuksien toteuttamiseksi, kuten avioeron vahvistamista tai hakemista varten Suomessa. Pyydetyn asiakirjan tai osoitetie-

don hankkiminen ei ole aina mahdollista esimerkiksi siitä syystä, että tietojen luovuttaminen edustustolle ei ole sallittua asianomaisen valtion tietosuoja koskevien säännösten vuoksi. Pynnön asiakirjan tai osoitetiedon hankkimiseksi voisi tehdä 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö. Perustetta asiakirjan tai osoitetiedon hankkimiseksi ei olisi ainakaan silloin, jos tietoa tarvitsevan on mahdollista saada se muutoin.

9 luku. *Palvelut lapsen palauttamiseksi*

31 §. *Edellytykset toimenpiteille lapsen palauttamiseksi.* Pykälässä säädetäisiin niistä edellytyksistä, joilla edustusto voi avustaa lapsen palauttamiseksi. Ehdotetussa 32 §:ssä puolestaan säädetäisiin, mitä nämä toimenpiteet voivat olla. Ehdotetussa 1 momentissa säädetäisiin perusteista edustuston avustustoimenpiteille, jos lapsi on viety luvottomasti pois Suomesta vieraaseen valtioon tai jätetty luvottomasti palauttamatta Suomeen. Lapsen poisviennin tai palauttamatta jättämisen luvattomuus arvioitaisiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) säännösten nojalla. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 32 §:ssä säädetään lapsen poisviemisen tai palauttamatta jättämisen luvattomuudesta. Määrittely sisältää kolme edellytystä. Ensinnäkin edellytetään, että lapsen poisvieminen tai palauttamatta jättäminen loukkaa lapsen huoltoa koskevia oikeuksia, jotka kuuluvat henkilölle, laitokselle tai muulle toimielimelle, joko yksin tai yhdessä, sen oikeusjärjestelmän mukaan, minkä piirissä lapsella välittömästi ennen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä oli asuinpaikka. Toisena vaatimuksena on, että näitä oikeuksia olisi poisviemisen tai palauttamatta jättämisen hetkellä tosiasiallisesti käytetty, jos poisviemistä tai palauttamatta jättämistä ei olisi tapahtunut. Kolmanneksi lapsen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä ei ole pidettävä luvattomana, jos huoltoa koskevien oikeuksien haltija on antanut suostumuksensa menettelylle taikka on sen joko nimenomaisesti tai hiljaisesti hyväksynyt. Lapsella laissa tarkoitetaan alle 16 -vuotiasta. Yleensä kysymyksessä on tilanne, jossa toinen yhteishuoltajista tai se vanhemmista, jolle lapsen huoltoa ei ole määrätty, vie Suomessa asuvan lapsen vieraaseen valtioon taikka jättää lapsen palauttamatta ilman lapsen huoltajan tai toisen huoltajan suostumusta. Palauttamatta jättäminen tapah-

tuu usein siten, että vanhemmalla on tapaa-misoikeus ja hän jättää lapsen palauttamatta vastoin tapaamisesta annettua määräystä tai sopimusta.

Toimenpiteisiin ei ryhdyttäisi silloin, kun lapsen palauttamista koskevan asian hoitamisen kuuluu muun viranomaisen toimivaltaan lain, asetuksen tai Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella. Suomi on osapuolena Haagin kansainvälisestä lapsikaappauksesta tehdyn yksityisoikeuden alaa koskevassa yleissopimuksessa (Haagin lapsikaappausopimus) ja lasten huoltoa koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja lasten palauttamisesta tehdystä eurooppalaisesta yleissopimuksessa. Nämä sopimukset tulivat Suomessa voimaan vuonna 1994. Niissä tilanteissa, jolloin lapsi on viety Haagin lapsikaappausopimuksen tai edellä mainitun eurooppalaisen yleissopimuksen piirissä olevaan valtioon tai jätetty sieltä luvottomasti palauttamatta, sopimuksissa on sovittu menettelystä ja lapsikaappausten hoidosta toimivaltaisten viranomaisten kesken. Suomessa mainittu keskusviranomainen on oikeusministeriö. Jos lapsikaappaus ei kuulu oikeusministeriön hoidettavaksi, ulkoasiainministeriö avustaa tilanteessa siten kuin ehdotetussa 32 §:ssä säädetään.

Ehdotettu 2 momentti koskisi tilannetta, jossa edustuston toimipiirissä pysyvästi asuva alle 16 -vuotias lapsi on viety edustuston toimipiiristä toisen edustuston toimipiiriin. Toimenpiteet edellyttäisivät kolmen kriteerin täyttymistä. Ensinnäkin joko lapsella tai hänen palauttamistaan pyytävällä huoltajalla on oltava Suomen kansalaisuus, koska edustuston velvollisuutena ei ole avustaa ulkomailla pysyvästi asuvia muun maan kansalaisia. Toisena edellytyksenä edustuston toimenpiteille on, että lapsen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä pidetään luvattomana sen valtion oikeusjärjestyksen mukaan, josta lapsi vietiin tai johon hänet jätettiin palauttamatta. Kolmas vaatimus on, että lapsen palauttamista koskevan asian hoitaminen ei kuulu muun viranomaisen toimivaltaan. Edustuston toimenpiteet tulisivat kyseeseen vasta, jos muu viranomainen ei avusta lapsen palauttamisessa. Kyseisen valtion viranomaiselle asia voi kuulua esimerkiksi sillä perusteella, että asia koskee valtioita, joiden välillä Haagin lapsikaappausopimus on voimassa. Viranomainen saattaa ottaa asian käsiteltäväkseen muun muassa myös sillä pe-

rusteella, että huoltajalla ja lapsella on pysyvän asumisen johdosta riittävät siteet tähän valtioon. Lapsikaappauksen tapahtuessa edustuston toimipiiristä toisen edustuston toimipiiriin edustuston olisi selvitettävä, hoitako muu viranomainen tapausta. Ellei näin ole, voi edustusto avustaa lapsen tai hänen huoltajansa Suomen kansalaisuuden perusteella. Lapsen palauttamista pyytävällä tulisi olla siinä maassa, josta lapsi vietiin tai johon lapsi jätettiin palauttamatta, lapsen huolto suoraan lain nojalla, tuomioistuimen päätöksellä tai vanhempien välisen sopimuksen perusteella taikka on muu selvitys siitä, että lapsen huolto kyseisen valtion oikeusjärjelmän mukaan kuuluu palauttamista pyytäneelle.

32 §. *Toimenpiteet lapsen palauttamiseksi.* Pykälässä säädettäisiin niistä toimenpiteistä, joihin edustusto voisi ryhtyä, kun 31 §:n mukaiset edellytykset täyttyvät. Toimenpiteisiin ryhdyttäisiin tarpeen mukaan. Yksittäisestä tapauksesta riippuu, mitkä toimenpiteet kyseissä tapauksessa ovat tarpeen. Ehdotetun 2 momentin mukaan edustuston tehtävänä olisi pyrkiä edistämään lapsen vapaaehtoista palauttamista ja sovinnollisen ratkaisun aikaansaamista asiassa. Tällä pyritäisiin siihen, että vanhemmat voisivat keskenään päästä asiassa ratkaisuun ilman, että muihin toimenpiteisiin asiassa olisi ryhdyttävä. Sovinnollisen ratkaisun edistäminen voi olla myös lapsen palauttamista pyytäneen, lapsen huoltoon oikeutetun ensisijainen pyrkimys asiassa, eikä hän näin ollen halua edustuston ryhtyvän asiassa muihin toimenpiteisiin. Sovinnollista ratkaisua ja vapaaehtoista palauttamista voidaan pyrkiä edistämään esimerkiksi avustamalla asianosaisten välisessä yhteydenpidossa ja keskusteluin lapsen vanhempien kanssa.

Pykäläehdotuksen 3—5 momenttiin on kirjattu ne toimenpiteet, joihin edustusto voi 2 momentin lisäksi tosiasiallisesti ryhtyä lapsen palauttamiseksi. Ehdotetussa 3 momentissa säädetyt toimenpiteet ovat luonteeltaan sellaisia, joiden selvittämisessä voi yleensä tarkoituksenmukaisimmin avustaa paikallinen viranomainen. Momentin mukaan edustusto avustaisi lapsen huoltajan tai lapsen huoltoon oikeutetun pyynnöstä ensisijaisesti tekemällä toimivaltaiselle viranomaiselle virka-apupyynnön ensinnäkin lapsen olinpaikan ja hänen olosuhteidensa selvittämisestä ja lapsen palauttamisesta. Toiseksi edustusto voisi tehdä virka-apupyynnön pai-

kallisen lainsäädännön mukaisen oikeusavustajan ja muun oikeusavun saamisesta lapsen palauttamista pyytäneelle. Lapsikaappaustapauksissa, jotka kohdistuvat muihin maihin kuin Haagin lapsikaappaus sopimuksen tai lasten huoltoa koskevien päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja lasten palauttamisesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen piirissä oleviin sopimusvaltioihin, eivät ole käytettävissä sopimusten mukaiset yhteistyömekanismit lapsen palauttamiseksi. Sovinnollisen ratkaisun ja vapaaehtoisien palauttamisen ollessa mahdollonta huoltaja saat- taa yleensä joutua panemaan vireille joko oikeusprosessin lapsen huoltoa koskevan päätöksen tunnustamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi kohdevaltiossa tai erillisen huolto-oikeudenkäynnin lapsen palauttamiseksi. Kolmanneksi virka-apupyyntö voidaan tehdä yleisluontoisten tietojen hankkimiseksi asianomaisen valtion lainsäädännöstä tarpeellisilta osin. Tämä tarkoittaa yleisluontoisen tiedon hankkimista esimerkiksi siitä, miten lapsen palauttamiseksi tulisi menetellä, tarvitaanko oikeudenkäynti tai muu menettely, miten päätökset täytäntöönpannaan ja mitä laissa on säädetty lapsen maastaläh- dön edellytyksiksi. Vaikka momentissa on pääsääntönä viranomaiselta tehtävä selvittäminen, edustusto voi paikalliset olosuhteet huomioon ottaen tehdä selvityksiä myös muulla tavoin.

Ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin yhteydenpidosta ja tietojen välittämisestä. Edustuston tehtävänä on momentin mukaan avustaa asianosaisten, käytännössä yleensä lapsen, hänen vanhempia, huoltajia ja asiamiestensä, välisessä yhteydenpidossa sekä välittää lapsen palauttamista koskevia tietoja ja asiakirjoja viranomaisille ja lapsen palauttamista pyytäneelle. Tarvittaessa edustusto voi pyytää ulkoasiainministeriön apua tietojen välittämiseksi.

Ehdotetun 5 momentin mukaan edustusto voisi avustaa lapsen kotiuttamisen järjestämisessä, mikä voi koskea koordinoitua lapsen luovuttamiseksi ja matkaan liittyviksi käytännön järjestelyiksi ottaen huomioon ehdotetun lain 6 §:n 1 momentin säännök- sen, jonka nojalla edustuston on hoidettava konsulipalvelut edustuston toimipiirin lakien ja määräysten asettamissa rajoissa ottaen huomioon yleisen kansainvälisen oikeuden ja Suomea sitovan kansainvälisten sopimukset. Edustusto ei voi ryhtyä asianomaisen valtion lainsäädännön vastaisiin toimenpiteisiin lap-

sen huostaanottamiseksi ja palauttamiseksi takaisin palauttamista pyytäneelle.

10 luku. Notaaripalvelut

33 §. *Julkinen notari edustustossa.* Pykä- län 1 momentissa säädettäisiin niistä henki- löistä, jotka ulkomailla ovat oikeutettuja hoi- tamaan notaaritehtäviä, jotka Suomessa kuu- luvat julkiselle notaarille tai joiden suoritta- minen kuuluu lain, asetuksen tai kansainväli- sen sopimuksen perusteella edustustolle tai edustuston virkamiehelle. Edustustossa su- oritettavat julkisen notaarin tehtävät määritel- täisiin tarkemmin ehdotetun lain 34 §:ssä. Nykyisin tehtävien suorittamiseen oikeute- tuista on säädetty ulkoasiainhallinnosta an- netun lain 6 §:ssä, joka on tarkoitus kumota samanaikaisesti konsulipalvelulain voima- antulon yhteydessä. Tehtävien suorittamiseen oikeutettujen henkilöiden määritelmää ei ole pidetty tarpeellisena muuttaa, vaan 33 § vas- taisi nykyisen ulkoasiainhallinnosta annetun lain 6 §:n säännöstä. Oikeus tehtävien su- orittamiseen perustuisi joko suoraan henkilön asemaan tai ulkoasiainministeriön valtuutus- seen, jolloin henkilön tulee olla edustuston palveluksessa oleva Suomen kansalainen. Näin ollen 33 §:n 1 momentin mukaan edus- tustossa palveleva avustaja tai hallinnollinen avustaja sekä virka-arvoltaan näitä korkeam- pi virkamies sekä muu ulkoasiainministeriön erityisestä syystä valtuuttama edustustossa palveleva Suomen kansalainen voi suorittaa toimialueellaan 34 §:ssä säädettyjä tehtäviä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan ulkoasiain- ministeriön päätöksellä voitaisiin rajoittaa oikeutta suorittaa määrättyjä 34 §:n mukaisia tehtäviä. Ulkoasiainministeriö voisi rajoittaa asemansa perusteella notaarinoikeudet saa- neen oikeutta suorittaa tiettyjä tehtäviä taik- ka 33 §:n nojalla antamansa valtuutuksen yhteydessä tai myöhemmin määrätä, että asianomainen on oikeutettu suorittamaan vain tiettyjä notaaritoimia kuten todistamaan allekirjoituksen oikeaksi ja todistamaan jäl- jennöksen oikeaksi. Lakiehdotuksen yleispe- rusteluissa on todettu, että mahdollisuus ra- joittaa oikeutta tiettyjen notaaritoimien su- orittamiseen on tärkeää sen varmistamiseksi, että toimenpiteitä suorittavalla on riittävät kyvyt ja taidot kunkin notaaritoimen suori- tamiseen.

Ehdotetun 3 momentin nojalla kunniakon- suli olisi oikeutettu toimialueellaan suoritta- maan niitä tehtäviä, jotka ulkoasiainministe-

riö on hänet valtuuttanut suorittamaan.

34 §. *Julkisen notaarin tehtävät edustustossa.* Pykälän 1 momentissa olisi luettelo niistä julkiselle notaarille Suomessa julkisesta notaarista annetun lain nojalla kuuluvista tehtävistä, joita edustustossa tulee suorittaa. Kuten yleisperusteluissa on selostettu, julkisen notaarin tehtävistä edustustossa on pyritty säätämään siten, että tehtävät luonteensa puolesta soveltuisivat mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla suoritettaviksi edustustossa. Nämä tehtävät olisivat allekirjoituksen oikeaksi todistaminen, jäljennöksen oikeaksi todistaminen asiakirjasta sekä todistuksen antaminen esitetyn asiakirjan sisällöstä. Todistuksen antaminen asiakirjan sisällöstä voisi olla selostus asiakirjan sisällöstä sellaisenaan tai osittain taikka ote asiakirjasta. Todistus koskee vain asiakirjan sisältöä, eikä todistusta asiakirjan muodon oikeellisuudesta tai sen pätevyydestä ole mahdollista antaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edustustossa suoritettavista muista notaaritehtävistä. Pyrkimyksenä on määritellä ehdotetussa laissa ne muut tehtävät, jotka edustustossa on tarpeen suorittaa notaaritoimina (1—3 kohta). Edustustossa voidaan 2 momentin 1 kohdan mukaan antaa esitetyn selvityksen perusteella elossaolotodistus (todistus siitä, että asianomainen elää) taikka todistus asiantilasta. Todistus asiantilasta voi koskea esimerkiksi todistuksen antamista siitä, että passiin tehdyn merkinnän perusteella asianomainen on passin antamishetkellä ollut Suomen kansalainen. Todistus asiantilasta ei, kuten ei myöskään esitetyn asiakirjan sisällöstä annettava todistus, koske asian aineellista puolta kuten asiakirjan tai siinä olevan merkinnän oikeellisuutta tai pätevyyttä. Tällaisesta seikasta ei voida antaa todistusta. Momentin 2 kohdan mukaan edustusto voi varmentaa edustuston toimipiirin viranomaisen antamassa asiakirjassa tai todistuksessa olevan allekirjoituksen ja allekirjoittajan nimen oikeaksi, jos Suomea sitova kansainvälinen sopimus ei sitä estä ja jos edustustolla on asianmukainen nimikirjoitusnäyte, tieto hänen virka-asemastaan sekä viranomaisen leimanäyte. Kysymyksessä on niin sanottu asiakirjan legalisointi eli laillistaminen. Pääsääntöisesti edustusto voisi legalisoida paikallisen ulkoministeriön asiakirjan tai ulkoministeriön antaman todistuksen. Nimikirjoitusnäytettä, virka-asemaa ja leimanäytettä koskevien vaatimusten tarkoituksena on es-

tää legalisointeihin liittyviä väärinkäytöksiä.

Momentin 3 kohdassa säädettäisiin edustuston mahdollisuudesta perustellusta syystä todistaa, että ulkoasiainministeriön julkisesta notaarista annetun lain 7 §:n 1 momentin nojalla antaman todistuksen antajalla on asiakirjassa mainittu virka-arvo ja laillinen oikeus antaa sellainen todistus. Kysymys olisi siis ulkoasiainministeriön laillistamasta asiakirjasta, johon tulisi normaalisti hankkia vieraan valtion edustuston laillistus. Toimenpiteen pyytäjän olisi voitava osoittaa, ettei toimenpidettä ole voitu tai voitaisi suorittaa Suomessa tai muussa maassa, jossa on mainitun vieraan valtion edustusto.

Momentin 4 kohta koski velvollisuutta suorittaa muut toimenpiteet, jotka ulkomailla kuuluvat edustustolle tai edustuston virkamiehelle lain, asetuksen tai Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen mukaan. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa isyyden tunnistamislausuman vastaanottaminen isyyslain nojalla, kaupanvahvistaja-asetukseen perustuva kaupanvahvistuksen suorittaminen sekä konsulivirkamiehen velvollisuus varmentaa käännöksiä oikeaksi Suomen ja Venäjän välisen oikeussuojasta ja oikeusavusta siviili-, perhe- ja rikosasioissa tehdyn sopimuksen nojalla.

Pykälässä tarkoitettut tehtävät suoritetaan joko suomalaisen yhteisön taikka yksityisen henkilön pyynnöstä, jos hän on Suomen kansalainen taikka muu 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö. Lisäksi 2 §:n 3 momentin nojalla notaaripalvelun saajana voi olla myös muu ulkomaalainen tai ulkomainen yhteisö. Edustusto voi erityisestä syystä suorittaa myös 34 §:n 1 ja 2 momentissa mainittuja toimenpiteitä ulkomaalaisen pyynnöstä. Erityinen syy voisi olla se, että asiakirja on Suomen viranomaisen antama tai sille tarkoitettu ja asian toimittamiseen on oikeudellinen intressi Suomen kansalaisella, suomalaisella yhteisöllä taikka 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla ulkomaalaisella. Jos ulkomaalainen voi saada tarvittavat notaaritoimet ulkomaan viranomaiselta mukaan lukien Suomessa oleva edustusto, ei erityistä syytä edustuston toimenpiteille tällöin olisi. Ulkomaalaisen pyynnöstä on kuitenkin suoritettava ne notaaritoimet, joihin edustustolla on velvollisuus muun lain, asetuksen tai kansainvälisen sopimuksen nojalla.

35 §. *Oikeus kieltäytyä toimenpiteestä.* Julkisesta notaarista annetun lain 5 §:n mukaan julkinen notaari ei saa ryhtyä toimenpi-

teeseen, joka kuuluu erityiselle viranomaiselle tai laitokselle taikka jos asia on laadultaan sellainen, että julkisen notaarin toimenpidettä siinä ei voida pitää asianmukaisena. Selvyyden vuoksi ehdotetaan otettavaksi lisäksi nimenomainen säännös oikeudesta reagoida notaaritoimiin liittyviin väärinkäyttötilanteisiin. Kieltäytymisperusteena olisi ensinnäkin se, että asiakirjan tai muun selvityksen sisältö ei vastaa ulkoasiainministeriön tai edustuston tiedossa olevia tosiseikkoja. Tosiseikat voivat koskea esimerkiksi henkilöön tai yhteisöön liittyviä seikkoja, kuten nimeä, ikää tai kansalaisuutta. Tosiseikat voivat koskea asiakirjassa esitettyä tilannetta, jonka sisältöä tai jota koskevat tiedot poikkeavat ulkoasiainministeriön tai edustuston tiedossa olevista.

Toiseksi kieltäytymisoikeus on silloin, jos on perusteltua aihetta epäillä, että asiakirja, viranomaisen allekirjoitus tai viranomaisen antama todistus on väärennetty taikka asiakirja on laadittu käytettäväksi lainvastaiseen tarkoitukseen. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että edustuston suorittaman notaaritoimen jälkeen ulkopuoliset yleensä suhtautuvat kyseessä olevaan asiakirjaan niin kuin siinä olevat oikeusseikat olisivat riidattomia, vaikka notaaritoimi koskisi vain esimerkiksi asiakirjan jäljennöksen oikeaksi todistamista.

11 luku. Henkilötietojen käsittely kriisitilanteessa

36 §. *Rekisterin pito ja käyttötarkoitus.* Pykälä ilmaisee rekisterin käyttötarkoituksen ja rekisterin pitäjän. Henkilörekisterin käytön tulee olla asiallisesti perusteltu rekisterinpitäjän toiminnan ja hallinnon kannalta. Edustuston tehtävänä on ehdotetun lain 4 luvun mukaisesti avustaa kriisitilanteissa ja niiden uhatessa. Edustustolla olisi 1 momentin nojalla oikeus pitää henkilörekisteriä, kun se on välttämätöntä 4 luvussa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi. Välttämättömäksi henkilörekisterin pidon tekisi nimenomaan asianomaisten henkilökohtaisen turvallisuuden suojaaminen. Rekisterin pidon tarkoituksena on varmistaa, että edustustolla olisi mahdollisuudet kriisitilanteessa tai sen uhatessa saada yhteys mahdollisimman pikaisesti kriisialueella oleviin, edustuston avustettuihin henkilöihin. Momentin mukaan henkilörekisterin pitämisestä päättäisi edustusto. Tämä on tarkoituksenmukaista sen vuoksi, että edustustolla on parhaat edellytykset ar-

vioida rekisterin välttämättömyys paikalliset olosuhteet parhaiten tuntevana.

Ehdotetun 2 momentin mukaan henkilörekisteriin sovelletaan henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei tosin säädetä. Henkilötietojen suojaa koskeva muu lainsäädäntö olisi konsulipalvelulakiin nähden täydentävä. Erityisesti voidaan mainita täydentävinä säännökset rekisteröidyn oikeuksista ja henkilötietojen säilytystä ja tietoturvaan koskevat säännökset, kuten henkilörekisterin hävittäminen tai arkistointi sen tultua rekisterinpitäjän kannalta tarpeettomaksi.

37 §. *Henkilötietojen käsittely.* Tietosuoja-direktiivin artiklan 7 nojalla henkilötietoja voidaan käsitellä artiklan c kohdan mukaan vain, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laillisen velvoitteen noudattamiseksi, tai d kohdan mukaan, jos käsittely on tarpeen rekisteröidyn elintärkeän edun kannalta. Ehdotetun lain 4 luvussa säädetään edustuston avustamistoiminnasta kriisitilanteissa. Tietojen käsittely on perusteltua näiden tehtävien suorittamiseksi. Toimenpiteet koskevat asianomaisten henkilökohtaisen turvallisuuden, kuten hengen ja terveyden suojaamista. Käsittelyä on pidettävä tarpeellisenä rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi. Ehdotetun 1 momentin mukaan edustustolla on oikeus käsitellä 4 luvussa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja. Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä. Henkilötiedolla puolestaan tarkoitetaan henkilöä taikka henkilön ominaisuuksia tai elinolosuhteita kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa tiettyä luonnollista henkilöä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Edustustolla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä 4 luvussa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietoja muulta henkilöltä, viranomaiselta tai yhteisöltä. Tietojen saamisen tulisi olla välttämätöntä rekisteröidyn henkilökohtaisen turvallisuuden suojaamiseksi. Säännös on tarpeen, jotta salassapitosäännökset eivät estäisi edustustoa saamasta sellaisia tietoja, joita edustusto tarvitsee suorittaakseen 4 luvussa tarkoitettuja tehtäviä.

Edustustolla olisi oikeus käsitellä ainoas-

taan 4 luvussa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi tarpeellisia tietoja. Tietojen tarpeellisuuteen vaikuttavat kriisitilanne ja olosuhteet muutoinkin. Yksittäisestä kriisitilanteesta riippuu, mitkä tiedot ovat siinä tilanteessa tarpeen palvelujen antamiseksi.

Ehdotettu 2 momentti ilmaisee periaatteen, jonka mukaan rekisteröitävän suostumus tietojen käsittelyyn tulee hankkia aina silloin, kun se on mahdollista. Poikkeuksellisesti suostumusta ei tarvitsisi hankkia, jos se on mahdotonta tai aiheuttaisi kohtuutonta haittaa. Kriisitilanteen vuoksi, esimerkiksi viestiyhteyksien mentyä voikki, ei aina ole mahdollista hankkia suostumusta taikka sen hankkiminen olisi kohtuuttoman vaivalloista. Suostumusta hankittaessa on erityisen tärkeää selvittää rekisteröitävälle, mikä rekisterin käyttötarkoitus on. Ehdotetun 3 momentin nojalla rekisteröidyllä olisi aina oikeus kieltää häntä koskevien tietojen käsittely.

38 §. *Tietojen luovuttaminen ulkomaille.* Tietosuoja-direktiivin 26 artiklan e kohdan mukaan henkilötietojen siirto kolmanteen maahan, jossa ei taata tietosuojan riittävää tasoa, voidaan suorittaa sillä edellytyksellä, että siirto on tarpeen rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi. Edustuston toimenpiteet kriisitilanteesta liittyvät rekisteröidyn elintärkeään etuun eli hänen henkilökohtaisen turvallisuutensa suojaamiseen. Itse kriisitilanteen hoitaminen kuuluu paikallisille kriisiviranomaisille. Edustusto voisi luovuttaa tietoja henkilörekisteristä vieraan valtion viranomaiselle joko rekisteröidyn suostumuksella tai jos se on välttämätöntä hänen elintärkeän etunsa suojaamiseksi. Vieraan valtion viranomainen voi olla paitsi paikallinen viranomainen, myös vieraan maan edustusto. Tietojen luovuttaminen muun Pohjoismaan tai EU-maan edustustolle voi olla tarpeen, kun rekisteröidyn avustaminen tapahtuu toisen Pohjoismaan tai EU-maan toimenpitein tai näiden avustuksella.

12 luku. Erinäiset säännökset

39 §. *Konsulipalveluista perittävät maksut ja muut kustannukset.* Pykälässä säädettäisiin konsulipalvelujen saajan velvollisuudesta maksaa ulkoasiainhallinnolta saamistaan palveluista sekä muista konsulipalvelun hoitamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta. Ehdotetun 1 momentin mukaan ulkoasiainministeriö päättää konsulipalvelusta

perittävästä maksusta. Konsulipalvelun saajan tulee suorittaa ulkoasiainhallinnolle saastaan konsulipalvelusta maksu, jonka perusteet ja suuruuden määrää valtion maksuperustelain 8 §:n nojalla ulkoasiainministeriö. Pääperiaatteena on, että ulkoasiainhallinnon suoritteet ovat maksullisia. Maksullisella konsulipalvelulla voi olla kiinteä hinta taikka sen hinnoittelu voi tapahtua liiketaloudellisin perustein. Maksullisia ovat pääsääntöisesti myös palvelun antamisesta aiheutuneet erilliset kustannukset kuten asian hoitoon liittyvät edustuston henkilökunnan matkustamiskustannukset.

Ehdotettu 2 momentti koskee muita konsulipalvelun saamisesta aiheutuneita kustannuksia kuin ulkoasiainhallinnon perimiä maksuja palveluista. Konsulipalvelujen saajalle saattaa aiheutua kuluja esimerkiksi sairaanhoidosta, lentomatkasta kotiutettaessa hädänalaisen aseman tai evakuoinnin yhteydessä tai asianajajan palkkioista ja kuluista. Momentin nojalla ulkoasiainministeriö tai edustusto eivät vastaa näistä kuluista. Näistä kuluista vastaa konsulipalvelun saaja lähtökohtaisesti itse. Momenttiin on kirjattu erityisesti informatiivisuuden vuoksi ne tilanteet, joissa mainittuja kuluja yleensä syntyy. Luettelo on näin ollen esimerkinomainen eikä siinä ole tyhjentävästi lueteltu kaikkia niitä kuluja, joita konsulipalvelun hoitamisessa voi syntyä. Momentin nojalla ulkoasiainhallinto vastaisi kuluista vain, jos laissa on näin säädetty.

40 §. *Edustuston ilmoitusvelvollisuus.* Pykälä sisältäisi säännöksen edustuston velvollisuudesta ilmoittaa toimipiirissään ehdotetun lain 3—9 luvun mukaisen konsulipalveluasian vireilletulosta. Velvollisuus ilmoittamiseen olisi kuitenkin vain, jos asian luonne sitä vaatii. Asia voi olla luonteeltaan merkitävä taikka vaatia erityisohjeiden pyytämistä ulkoasiainministeriöltä. Luonteensa vuoksi ilmoitettavia olisivat myös asiat, jotka todennäköisesti aiheuttavat lähiomaisten, yleisön tai tiedotusvälineiden tiedusteluja. Lisäksi olisi otettava huomioon, että ulkoasiainministeriön tehtävä konsulitoiminnan yleisenä suunnittelijana, ohjaajana ja valvojana edellyttää riittävien tietojen saamista edustuston toiminnasta konsulatehtävissä ja edustuston tekemistä ratkaisuksista konsulipalveluasianssa. Edustuston yleiseen neuvontatehtävään liittyvää tavanomaista asiaa ei ole kuitenkaan tarpeen ilmoittaa.

Asian kiireellisuuden vuoksi edustusto voi-

si ilmoittaa asiasta sen jälkeen, kun se on mahdollista asian vaatimien välttämättömien ja kiireellisten toimenpiteiden jälkeen. Ensimmäinen edustuston toimenpide on luonnollisesti asiakkaan avustaminen välttämättömän avun saamiseksi.

41 §. *Tietojen saaminen ja luovuttaminen.* Pykälä sisältäisi säännöksen, joka oikeuttaa ulkoasiainministeriön ja edustuston saamaan ja luovuttamaan salassapidettäviä tietoja muissa kuin kriisitilanteissa tässä laissa tarkoitettujen konsulipalvelujen antamiseksi. Säännöksellä on otettu huomioon julkisuuslain säädäntöä koskeva hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ehdotetun lain 30 §:n nojalla voidaan sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomaisen luvalla sen salassapidettävästä asiakirjasta antaa tieto ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja jos yhteistyötä Suomessa hoitavalla Suomen viranomaisella olisi ehdotetun lain mukaan oikeus saada asiakirjasta tieto. Kun konsulipalvelut koskevat ulkomailla olevia asioita, on tarpeen oikeuttaa ulkoasiainhallinto tietyissä tilanteissa luovuttamaan tietoa vieraan valtion viranomaiselle. Henkilön avustamiseksi välttämättömiä tietoja voidaan joutua luovuttamaan myös Suomen viranomaisille, esimerkiksi sosiaaliviranomaisille tai sairaaloille. Salassapitosäännösten estämättä tietoja voitaisiin luovuttaa pykälän mukaan myös Suomen viranomaiselle. Tietojen luovuttaminen rajattaisiin koskemaan tilanteita, joissa luovuttaminen on välttämätöntä asianomaisen hengen, terveyden taikka fyysisen tai psyykkisen hyvinvoinnin kannalta.

Samoilla edellytyksillä ulkoasiainministeriö ja edustusto oikeutettaisiin salassapitosäännösten estämättä saamaan tietoja muilta viranomaisilta, yhteisöiltä ja henkilöiltä Suomessa.

Salassapidettävien säännösten saaminen ja luovuttaminen voi olla välttämätöntä esimerkiksi henkilön heikentyneestä terveydentilasta johtuvaa kotiuttamista varten tai paikalliselta viranomaiselta virka-avun saamiseksi lapsen olosuhteiden selvittämiseksi tai lapsen palauttamiseksi kotimaahan.

42 §. *Takaisinperintä.* Pykälässä säädettäisiin maksamatta jääneiden avustusten ja maksujen takaisinperinnästä. Jos henkilö on laiminlyönyt suorittaa takaisin ehdotetun lain 13 §:n nojalla saamansa avustuksen taikka maksun, voidaan maksamatta jäänyt suoritus periä ilman erillistä oikeudenkäyntiä. Se voidaan periä ilman eri päätöstä tai tuomiota siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Avustus voidaan jättää poikkeuksellisesti perimättä, jos maksun laiminlyönyt henkilö on vähävarainen tai jos perimättä jättämiseen on muu erityinen syy, kuten saatavan määrän ylittävät perimiskulut.

43 §. *Muutoksenhaku.* Pykälään on otettu viittaussäännös hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Valitukseen, joka on tehty ulkoasiainministeriön tai edustuston ehdotetun lain nojalla tekemästä päätöksestä, sovelletaan näin ollen hallintolainkäyttölain valitusviranomaista, valituksen tekemistä ja valitusosoitusta koskevia säännöksiä.

44 §. *Tarkemmat säännökset.* Lain täytäntöönpanosta annettaisiin tarvittaessa tarkemmat säännökset asetuksella.

45 §. *Voimaantulo.* Lakiehdotuksen 45 §:ään on otettu voimaantulosäännös. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan aikaisintaan kuusi kuukautta sen hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Lain voimaantulon yhteydessä on samanaikaisesti kumottava ulkoasiainhallinnosta annetun lain tarpeettomiksi käyneet 6 ja 8 §. Kumottaviksi tulevat myös ulkoasiainhallintoasetuksen 33 §, ulkomaanedustuksesta annettu asetus sekä ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta annettu asetus.

46 §. *Siirtymäsäännös.* Säännös koskisi jäämistöasioita, jotka ovat tulleet vireille ulkoasiainministeriössä tai edustustossa ennen 1 päivää tammikuuta 2002. Jäämistöasioihin sovellettaisiin ehdotetun lain 7 luvun säännöksiä, joista poiketen perillisillä olisi mahdollisuus saada ehdotetun siirtymäsäännöksen nojalla ulkoasiainministeriöltä tai edustustolta edelleen apua jäämistöasiaan tarvittavien asiakirjojen, esimerkiksi valtakirjojen, hankkimisessa ja jäämistövarojen tilityksessä, jos asia on tullut vireille ennen vuotta 2002. Ulkoasiainhallinnon suorittamista toimenpiteistä perittäisiin ulkoasiainministeriön määräämä maksu.

1.2. Laki ulkoasiainhallinnosta

6 §. Kumottavaksi ehdotettu 6 § koskee oikeutta suorittaa notaaritoimia edustustossa ja kunniakonsulin oikeutta suorittaa notaaritoimia toimialueellaan. Vastaavista asioista säädettäisiin konsulipalvelulain 33 §:ssä.

8 §. Kumottavaksi ehdotetun 8 §:n 1 momentti koskee taloudellisen avustuksen myöntämistä ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle ja 2 momentti myönnetyn avustuksen takaisinperintää. Hädänalaiseen asemaan joutuneen taloudellisesta avustamisesta säädettäisiin konsulipalvelulain 13 §:ssä ja avustuksen takaisinperinnästä säädettäisiin 42 §:ssä.

1.3. Asetus ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta

Asetus ulkomailla hädänalaiseen asemaan joutuneelle Suomen kansalaiselle myönnettävästä taloudellisesta avustuksesta on annettu ulkoasiainhallinnosta annetun lain 8 §:n 1 momentin nojalla. Ehdotetun konsulipalveluin 11 ja 13 § on tarkoitettu korvaamaan sekä ulkoasiainhallinnosta annetun lain 8 §:n 1 momentin että kyseessä olevan asetuksen. Tämän vuoksi asetus tulee kumottavaksi.

1.4. Ulkoasiainhallintoasetus

Ulkoasiainhallintoasetuksen 33 §:n 1 momentissa säädetään Suomen kansalaisille annettavien palvelujen antamisesta ulkomaiselle ja 2 momentissa velvollisuudesta antaa apua muun Pohjoismaan tai EU-maan kansalaiselle. Ulkomaalaisista palvelujen saajina säädettäisiin konsulipalvelulain 2 §:ssä, jolla ulkomaalaisten asema konsulipalvelujen saajina parantuisi nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Ulkoasiainhallintoasetuksen 33 §:n 2 momentin kanssa vastaavan sisältöinen säännös sisältyisi konsulipalvelulain 2 §:n 2 momenttiin. Siten 33 § tulee kokonaan kumottavaksi.

1.5. Asetus ulkomaanedustuksesta

Ehdotetun konsulipalvelulain johdosta ulkomaanedustuksesta annettu asetus tulee kumottavaksi. Ulkomaanedustuksesta annetussa asetuksessa on säännöksiä kauppa-aluksiin ja

yksityisiin henkilöihin kohdistuvista tehtävistä. Valtioneuvoston oikeuskansleri esitti 24 päivänä tammikuuta 1996 antamassaan päätöksessä (Dnro 3/51/96), että ulkoasiainministeriö ryhtyisi toimenpiteisiin ulkomaanedustuksesta annetun asetuksen saattamiseksi voimassa olevaa lakia ja nykyisiä tosiasiallisia olosuhteita vastaavaksi. Konsulipalveluja koskevan ulkoasiainministeriön selvityksessä (muistio nro 299/10.9.1996) esitettiin ratkaisuna säännösten uusimiseksi kokonaan uuden lain säätämistä konsulipalveluista. Konsulipalvelulain valmisteluvaiheessa on pyydetty työministeriön ja sen alaisuudessa toimivan merimiesasiain neuvottelukunnan lausunto ulkomaanedustuksesta annetun asetuksen kumoamiseksi. Neuvottelukunnalla ja työministeriöllä ei ollut huomauttamista kumoamisen johdosta eivätkä ne myöskään pitäneet tarpeellisenä säätää erikseen ulkoasiainhallinnon merimiehiin ja aluksiin liittyvistä tehtävistä. Yksityishenkilöihin kohdistuvista konsulitehtävistä ja muulle viranomaiselle annettavasta virkaavusta säädettäisiin ehdotetussa konsulipalvelulaissa, jolloin ulkomaanedustukseen sisältyvät säännökset yksityishenkilöihin kohdistuvista tehtävistä voitaisiin kumota tarpeettomina.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Ehdotetun konsulipalvelulain 44 §:n nojalla lain täytäntöönpanosta voitaisiin tarvittaessa antaa tarkemmat säännökset asetuksella. Asetuksen antamiseen ryhdytään tarvittaessa lain voimaantulon jälkeen. Välitöntä tarvetta asetuksen antamiseksi lain voimaantulon yhteydessä ei ole, vaan ehdotettuun lakiin on kirjattu keskeiset konsulipalvelut, niiden hoitaminen ja hoitamiseen liittyvät yleiset periaatteet ja rajoitukset.

3. Voimaantulo

Ehdotettu laki muuttaisi nykyistä tilannetta konsulipalvelujen antamisessa huomattavasti, koska lain tasoisia säännöksiä ehdotetussa laissa tarkoitetuista konsulipalveluista ja niiden hoitamisesta ei juurikaan ole sisältynyt aikaisempiin säädöksiin. Siksi on tärkeää, että lain voimaantuloon varataan riittävästi aikaa henkilöstön kouluttamiseen ja ohjeistamiseen sekä tiedottamiseen. Tämän vuoksi

lait ehdotetaan tuleviksi voimaan aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Konsulipalvelulaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa konsulipalveluilla tarkoitetaan konsulisuhteita koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 50/1980) 5 artiklassa mainittuja sellaisia konsulitehtäviä, joita Suomen ulkomaanedustukseen kuuluvat diplomaattiset edustustot ja konsuliedustustot (*edustus-to*) voivat suorittaa yksityisen henkilön tai yhteisön avustamiseksi tai niiden etujen ja oikeuksien valvomiseksi ja joiden suorittaminen kuuluu ulkoasiainhallinnon tehtäviin tämän lain nojalla, jollei palvelun antamisesta toisin säädetä tai määrätä.

2 §

Konsulipalvelun saaja

Jos konsulipalvelun antamisesta ei toisin säädetä, tämän lain 3—10 luvussa tarkoitettuja konsulipalveluja annetaan suomalaiselle yhteisölle sekä henkilölle, joka on Suomen kansalainen taikka sellainen Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen, jolla on oikeus tai jolle on myönnetty lupa oleskeluun tai työntekoon pysyvässä tai siihen verrattavassa tarkoituksessa Suomessa.

Pohjoismaan kansalaiselle annettavista palveluista määrätään Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä tehdyn yhteistyösopimuksen (SopS 28/1962) 34 artiklassa. Euroopan unionin kansalaisen oikeudesta saada palveluja toisen jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta määrätään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 8 c artiklassa.

Tämän lain 4 ja 10 luvussa tarkoitettuja konsulipalveluja voidaan antaa erityisestä

syystä myös muulle ulkomaalaiselle. Ulkomaiselle yhteisölle voidaan erityisestä syystä antaa 10 luvussa tarkoitettuja konsulipalveluja.

3 §

Virka-apu

Ulkoasiainministeriö ja edustustot antavat pyynnöstä virka-apua Suomen viranomaiselle, jos siitä on erikseen säädetty tai jos virka-apun antamista voidaan muutoin pitää perusteltuna.

4 §

Yleinen etujen ja oikeuksien seuranta

Ulkoasiainministeriö ja edustustot seuraavat yleisesti 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden ja yhteisöjen etujen ja oikeuksien toteutumista ulkomailla ottaen huomioon kansainvälisesti hyväksytyt ihmisoi-keudet ja muut kansainväliset velvoitteet.

5 §

Yleinen neuvonta

Ulkoasiainministeriö ja edustustot antavat 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuille henkilöille ja yhteisöille mahdollisuuksien mukaan yleistä neuvontaa edustuston toimipiiriin erityisolosuhteista sekä asioissa, jotka liittyvät etuja ja oikeuksia koskevien asioiden hoitamiseen vieraan valtion viranomaisessa.

6 §

Konsulipalveluja koskevat yleiset rajoitukset

Ulkoasiainministeriön ja edustustojen tulee hoitaa konsulipalvelut edustuston toimipiirin

lakien ja määräysten asettamisessa rajoissa ottaen huomioon yleisen kansainvälisen oikeuden sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset.

Ulkoasiainministeriö, edustusto tai niiden henkilökuntaan kuuluva ei voi toimia konsulipalvelua hakevan oikeudenkäyntiavustajana tai -asiamiehenä taikka oikeudellisena neuvonantajana.

7 §

Neuvonnan ensisijaisuus ja hakijan tiedonantovelvollisuus

Ennen tässä laissa tarkoitettuihin muihin toimenpiteisiin ryhtymistä konsulipalvelun hakijaa neuvotaan ja ohjataan asiansa hoitamiseksi.

Tämän lain 3—10 luvussa tarkoitettuihin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä, jos hakijan ei muutoin ole mahdollista hoitaa asiaansa.

Hakijan on annettava ulkoasiainministeriölle ja edustustolle tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen konsulipalvelun antamiseksi sekä muutoinkin edistettävä palvelun antamista asiassa.

2 luku

Hallinto

8 §

Ulkoasiainministeriön tehtävät

Konsulipalveluja koskeva yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat ulkoasiainministeriölle.

Ulkoasiainministeriö neuvoo, ohjaa ja avustaa tarpeen mukaan edustustoa yksittäisen konsulipalvelun hoitamisessa.

9 §

Konsulipalvelujen hoitaminen edustustossa

Konsulipalveluja hoitavia edustustoja ovat suurlähetystöt, lähetystöt ja lähetetyn pääkonsulin, konsulin ja varakonsulin virastot.

Edustuston päällikön tehtävänä on valvoa edustuston toimipiirissä konsulipalvelujen hoitamista ja vastata niiden antamisesta.

Jos konsulipalvelua tarvitaan maassa, joka ei kuulu minkään edustuston toimipiiriin,

ulkoasiainministeriö määrää konsulipalvelun hoitamisesta.

10 §

Kunniakonsulit

Kunniakonsuli voi hoitaa niitä konsulipalveluja, jotka hänelle kuuluvat tehtävänsä mukaisesti tai joita hoitamaan ulkoasiainministeriö on hänet valtuuttanut.

3 luku

Palvelut hädänalaisessa asemassa olevalle

11 §

Hädänalaisessa asemassa oleva

Tässä luvussa säädettyjä konsulipalveluja voidaan antaa sellaiselle tilapäisesti ulkomailla edustuston toimipiirissä oleskelevalle 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulle henkilölle, jonka edustusto on todennut olevan hädänalaisessa asemassa sairauden, tapaturman, onnettomuuden, rikoksen kohteeksi joutumisen tai muun näihin rinnastettavan syyn vuoksi.

12 §

Hädänalaisessa asemassa olevan avustaminen

Edustusto neuvoo ja avustaa hädänalaisessa asemassa olevaa tarpeen mukaan yhteyden saamiseksi hänen lähiomaisensa tai muuhun henkilöön, sairaanhoidon saamiseksi, Suomeen kotiuttamisen järjestämiseksi, oikeusavun saamiseksi, rikosilmoituksen tekemiseksi sekä välttämättömän, tilanteen vaatiman muun avun saamiseksi.

Jos hädänalainen asema johtuu siitä, että henkilö on joutunut oikeudettoman vapaudenriiston kohteeksi, edustuston tulee lisäksi välittää tieto asiasta toimivaltaiselle viranomaiselle asianomaisessa valtiossa ja asianomaiselle Suomen viranomaiselle, avustaa tarpeen mukaan tietojen välittämisessä asiaa hoitavien viranomaisten ja oikeudettoman vapaudenriiston kohteeksi joutuneen välillä, avustaa välttämättömässä yhteydenpidossa asianomaisen ja hänen lähiomaisensa välillä sekä seurata asian hoitamista asianomaisen valtion viranomaisessa.

13 §

Varojen välittäminen ja taloudellinen avustaminen

Edustusto voi hakemuksesta välittää varoja ulkoasiainministeriön tilille etukäteen tehtyä talletusta vastaan tai myöntää taloudellista avustusta tarkoitukseen varattujen määrärahojen puitteissa hädänalaisessa asemassa olevalle henkilölle, jonka edustusto on todennut olevan kykenemätön ilman sen apua saamaan riittäviä varoja käyttöönsä välittömän hädän poistamiseksi.

Taloudellisena avustuksena edustusto voi myöntää:

1) vähäistä avustusta välittömän hädän poistamiseksi;

2) avustusta kotimatkaa varten takaisinmaksusitoumusta vastaan, jos talletuksen saaminen ei ole mahdollista; tai

3) avustusta kotimatkaa tai sairauden välttämätöntä ja tilapäistä hoitoa varten, jos talletuksen saaminen ei ole mahdollista eikä hädänalaisessa asemassa olevan ole mahdollista antaa takaisinmaksusitoumusta sairauden vakavuuden tai muun siihen verrattavan erityyppisen syyn vuoksi.

Vähäisen taloudellisen avustuksen arvo vähennetään edustuston mahdollisesti välittämistä varoista tai lisätään mahdollisesti tehtävään takaisinmaksusitoumukseen.

14 §

Taloudellisen avustuksen epäminen

Edustusto voi evätä taloudellisen avustuksen myöntämisen, jos:

1) hakija on avustusta hakiessaan tietoisesti antanut henkilöllisyyttään koskevia tai muita päätökseen vaikuttavia vääriä tietoja taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi saattanut vaikuttaa päätöksen sisältöön;

2) hakija on aikaisemmin saanut edustuston myöntämään perusteettomasti taloudellista avustusta antamalla tietoisesti henkilöllisyyttään koskevia tai päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salaamalla päätöksen sisältöön vaikuttaneita seikkoja;

3) hakija on käyttänyt hänelle aikaisemmin myönnettyä avustusta muuhun kuin myönnettyyn tarkoitukseen; tai

4) hakija ei ole maksanut takaisin hänelle aikaisemmin myönnettyä avustusta.

4 luku

Palvelut kriisitilanteessa

15 §

Henkilökohtainen turvallisuus

Suuronnettomuuden, luonnononnettomuuden, ympäristöonnettomuuden, sodan, sisällissodan tai muun kriisitilanteen sattuessaa tai uhatessa edustusto avustaa toimipiirissään oleskelevaa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöä hänen henkilökohtaisen turvallisuutensa suojaamiseksi.

16 §

Evakuointi ja kotiuttaminen

Jos asianomaisen henkilökohtaisen turvallisuuden suojaaminen edellyttää, edustusto voi avustaa evakuoinnin järjestämisessä kriisi-alueelta lähimmälle turvalliselle alueelle tai kotimaahan.

Evakuoinnin ja kotiuttamisen järjestämiseen ryhdytään ainoastaan asianomaisen suostumuksella.

17 §

Avustamisessa huomioon otettavat tekijät

Edellä 15 ja 16 §:ssä tarkoitettuja avustustoimenpiteitä ja niiden laajuutta harkittaessa sekä toimenpiteitä toteutettaessa otetaan huomioon kriisitilanne, muut olosuhteet, muiden Pohjoismaiden ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimenpiteet sekä edustuston tosiasialliset mahdollisuudet avustamiseen.

18 §

Yhteydenpito ja tiedon välittäminen

Edustusto avustaa mahdollisuuksien mukaan kriisitilanteessa tai sen uhatessa välttämättömässä yhteydenpidossa asianomaisen ja hänen kotimaassa olevan lähiomaisensa välillä.

Edustusto välittää tietoja ulkoasiainministeriölle kriisialueella olevista 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuista henkilöistä ja kriisitilanteen kehittymisestä.

Ulkoasiainministeriö tai edustusto voivat harkintansa mukaan tiedottaa tietyille alueelle

matkustamista, siellä oleskelua tai alueelta poistumista koskevista olosuhteista.

22 §

Syytetyn avustaminen

5 luku

Palvelut vapautensa menettäneelle ja syytetylle

19 §

Vapautensa menettäneen välitön avustaminen

Jos edustuston toimipiirissä rikoksesta epäiltynä pidätetty, vangittu tai muulla tavoin vapautensa menettänyt taikka vapausrangaistusta suorittava 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu henkilö (*vapautensa menettänyt*) pyytää, on edustuston viipymättä otettava yhteyttä häneen.

Vapautensa menettäneen pyynnöstä tieto vapauden menetyksestä välitetään hänen lähiomaiselleen tai muulle nimetylle henkilölle, hänen luonaan vieraillaan mahdollisuuksien mukaan ja häntä avustetaan tarpeen mukaan oikeusavustajan ja muun paikallisen lainsäädännön mukaisen oikeusavun sekä tulkin saamiseksi.

20 §

Avustaminen vapauden menetyksen aikana

Vapauden menetyksen aikana edustusto pitää yhteyttä vapautensa menettäneeseen tarpeen ja paikallisten olosuhteiden mukaan.

Edustusto seuraa vapautensa menettäneen kohtelua ja asian hoitamista vieraan valtion viranomaisessa.

Edustusto voi harkintansa mukaan avustaa vapautensa menettänyttä hänen pyynnöstään armahduksen tai ennenaikaisen vapautuksen hakemiseksi.

21 §

Varojen välittäminen vapautensa menettäneelle

Edustusto voi välittää ulkoasiainministeriön tilille etukäteen tehtyä talletusta vastaan varoja vapautensa menettäneelle vapautumisen ehdoksi määrättyjen sakkojen tai takuusumman maksamiseksi.

Jos rikoksesta syytetty ei ole menettänyt vapauttaan, edustusto avustaa syytettyä hänen pyynnöstään tarpeen mukaan oikeusavustajan ja muun paikallisen lainsäädännön mukaisen oikeusavun ja tulkin saamiseksi sekä pitää tarpeen mukaan yhteyttä syytettyyn.

6 luku

Palvelut kuolemantapauksessa

23 §

Kuolemantapauksesta ilmoittaminen

Jos edustusto on saanut ilmoituksen toimipiirissään kuolleesta 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua henkilöstä, edustusto ilmoittaa kuolemantapauksesta ulkoasiainministeriölle. Tieto kuolemantapauksesta välitetään myös vainajan lähiomaiselle tai muulle läheiselle henkilölle, jonka henkilöllisyys ja olinpaikka ovat kohtuudella selvitettävissä.

24 §

Vainajan hautaaminen, tuhkaaminen ja kotiuttaminen

Edustusto voi ryhtyä toimenpiteisiin vainajan hautaamisen, tuhkaamisen tai Suomeen kotiuttamisen järjestämiseksi lähiomaisen pyynnöstä.

Jos vainajan lähiomainen ei huolehdi vainajan hautaamisesta, tuhkaamisesta tai Suomeen kotiuttamisesta, edustusto ottaa yhteyttä paikalliseen viranomaiseen vainajan hautaamiseksi tai tuhkaamiseksi paikallisen käytännön mukaisesti.

25 §

Selvityksen hankkiminen kuolemansyystä

Edustusto avustaa lähiomaisen pyynnöstä vainajan kuolintodistuksen tai muun kuolemansyyn selvityksen hankkimisessa, jos selvityksen hankkiminen ei muutoin ole mahdollista.

7 luku

Palvelut jäämistöasioissa

26 §

Jäämistön ilmoittaminen perilliselle

Jos edustusto saa tiedon viranomaiselta tai muulla tavoin jäämistöstä, johon 2 §:n 1 momentissa tarkoitetulla henkilöllä voi olla perintöoikeus, edustusto ilmoittaa siitä ulkoasiainministeriölle. Ulkoasiainministeriö välittää tiedon jäämistöstä Suomessa asuvalle perilliselle tai muulle asianosaiselle, jonka henkilöllisyys ja olinpaikka ovat kohtuudella selvitettävissä.

Edustusto ei kuitenkaan ilmoita jäämistöstä, jos jäämistö on otettu sen sijaintipaikkakunnalla perillisen tai muun siihen oikeutetun haltuun tai perillinen tai muu siihen oikeutettu on ryhtynyt hoitamaan jäämistöä.

27 §

Jäämistöasioihin liittyvät muut tehtävät

Jos Suomessa asuvalla 2 §:n 1 momentissa tarkoitetulla henkilöllä on ilmeisesti perintöoikeus ulkomailla olevaan jäämistöön, edustusto voi asianomaisen pyynnöstä tiedustella toimipiirinsä viranomaisilta, sijaitseeko jäämistö edustuston toimipiirissä sekä kenen hoidossa jäämistö on.

Edustusto avustaa tarvittaessa perillisiä pesäinhoitajan saamisessa edustuston toimipiirissä sijaitsevan jäämistön hoitamiseksi.

8 luku

Palvelut yksityistä henkilöä koskevien tietojen hankkimiseksi

28 §

Kadonneeksi epäilty ja epäillyn rikoksen kohteeksi joutunut

Edustusto voi perustellusta syystä tiedustella sellaisen ulkomailla tilapäisesti oleskelevan 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön olosuhteita ja olinpaikkaa, jonka hänen huoltajansa tai lähiomaisensa epäilee kadonneen tai joutuneen rikoksen kohteeksi edustuston toimipiirissä. Edustusto tekee tiedustelun huoltajan tai lähiomaisen pyynnöstä ja

ensisijaisesti toimipiirinsä viranomaisten välityksellä.

Edustusto voi ilmoittaa tiedustelijalle täysikäisestä henkilöstä saamansa tiedot vain asianomaisen suostumuksella. Suostumuksen puuttuessa edustusto voi ilmoittaa saamansa tiedot, jos on erittäin todennäköistä, että asianomainen olisi suostumuksensa antanut.

29 §

Lapsen olosuhteita koskeva tiedustelu

Edustusto voi tehdä ulkomailla tilapäisesti oleskelevan 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun lapsen olosuhteita koskevan tiedustelun hänen huoltajansa pyynnöstä, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapsen olosuhteet vaarantavat tai uhkaavat vaarantaa lapsen terveyttä. Edustusto tekee tiedustelun ensisijaisesti toimipiirinsä viranomaisten välityksellä.

30 §

Henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkiminen

Edustusto voi sille tai ulkoasiainministeriölle tehdyn kirjallisen hakemuksen saatuaan hankkia toimipiiristään virkatodistuksia tai muita henkilöä koskevia asiakirjoja sekä osoitetietoja, jos asiakirjan tai osoitetiedon hankkiminen on perusteltua hakemuksen tehneen 2 §:n 1 momentissa tarkoitetun henkilön tai yhteisön etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamiseksi.

9 luku

Palvelut lapsen palauttamiseksi

31 §

Edellytykset toimenpiteille lapsen palauttamiseksi

Edustusto avustaa lapsen palauttamisessa Suomeen, kun lapsen poisvienti Suomesta vieraaseen valtioon tai palauttamatta jättäminen vieraasta valtiosta Suomeen on luvaton lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (361/1983) nojalla eikä lapsen palauttamista koskevan asian hoitaminen kuulu muun viranomaisen toimivaltaan lain, asetuksen taikka Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen perusteella.

Jos edustuston toimipiirissä pysyvästi asuva alle 16 -vuotias lapsi on viety toisen edustuston toimipiiriin tai on jätetty sieltä palauttamatta, edustusto avustaa lapsen palauttamisessa:

1) jos lapsi tai hänen palauttamistaan pyytävä huoltaja on Suomen kansalainen;

2) jos lapsen poisviemistä tai palauttamatta jättämistä pidetään luvattomana sen valtion oikeusjärjestyksen mukaan, josta lapsi vietiin tai johon lapsi jätettiin palauttamatta; ja

3) jos lapsen palauttamista koskevan asian hoitaminen ei kuulu muun viranomaisen toimivaltaan.

32 §

Toimenpiteet lapsen palauttamiseksi

Edellä 31 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä edustusto voi tarpeen mukaan ryhtyä 2—5 momentissa säädettyihin toimenpiteisiin lapsen palauttamiseksi.

Edustusto pyrkii edistämään lapsen vapaaehtoista palauttamista ja sovinnollisen ratkaisun aikaansaamista lapsen palauttamiseksi.

Edustusto avustaa lapsen huoltajan taikka muun lapsen huoltoon oikeutetun pyynnöstä ensisijaisesti tekemällä toimipiirinsä toimivaltaiselle viranomaiselle virka-apupyynnön:

1) lapsen olinpaikan ja hänen olosuhteitensa selvittämisestä sekä lapsen palauttamisesta;

2) paikallisen lainsäädännön mukaisen oikeusavustajan ja muun oikeusavun saamisesta lapsen palauttamista pyytäneelle; sekä

3) yleisluontoisten tietojen hankkimisesta asianomaisen valtion lainsäädännöstä tarpeellisilta osin.

Edustusto avustaa asianosaisten välisessä yhteydenpidossa ja välittää lapsen palauttamista koskevia tietoja ja asiakirjoja viranomaisille ja lapsen palauttamista pyytäneelle.

Edustusto avustaa lapsen kotiuttamisen järjestämisessä.

10 luku

Notaaripalvelut

33 §

Julkisen notaari edustustossa

Jäljempänä 34 §:ssä säädettyjä tehtäviä voi edustuston toimipiirissä suorittaa edustustos-

sa palveleva avustaja tai hallinnollinen avustaja sekä virka-asemaltaan näitä korkeampi virkamies sekä muu ulkoasiainministeriön erityisestä syystä siihen valtuuttama edustustossa palveleva Suomen kansalainen.

Ulkoasiainministeriön päätöksellä voidaan rajoittaa 1 momentissa tarkoitettun henkilön oikeutta suorittaa määrättyjä 34 §:n mukaisia tehtäviä.

Kunniakonsuli voi toimialueellaan suorittaa niitä 34 §:ssä säädettyjä tehtäviä, joita suorittamaan ulkoasiainministeriö on hänet valtuuttanut.

34 §

Julkisen notaarin tehtävät edustustossa

Sellaisia tehtäviä, joita tarkoitetaan julkisesta notaarista annetussa laissa (287/1960) ja joita voidaan suorittaa edustustossa 2 §:n 1 momentissa tarkoitettun henkilön tai yhteisön pyynnöstä, ovat:

1) allekirjoituksen oikeaksi todistaminen;

2) jäljennöksen oikeaksi todistaminen asiakirjasta; sekä

3) todistuksen antaminen esitetyn asiakirjan sisällöstä.

Edustustossa voidaan lisäksi henkilön tai yhteisön pyynnöstä:

1) antaa esitetyn selvityksen perusteella elossaolotodistus tai todistus asiantilasta;

2) todistaa, jos Suomea sitova kansainvälinen sopimus ei sitä estä, edustuston toimipiirin viranomaisen antamassa asiakirjassa tai todistuksessa oleva allekirjoitus ja allekirjoittajan virka-asema oikeaksi, jos edustustolla on asianmukainen nimikirjoitusnäyte, tieto hänen virka-asemastaan sekä viranomaisen leimanäyte;

3) todistaa perustellusta syystä, että ulkoasiainministeriön julkisesta notaarista annetun lain 7 §:n 1 momentin nojalla antaman todistuksen allekirjoittajalla on asiakirjassa mainittu virka-asema ja että hänellä on ollut laillinen oikeus antaa sellainen todistus; sekä

4) suorittaa ne muut toimenpiteet, jotka ulkomailla kuuluvat edustustolle tai edustuston virkamiehelle lain, asetuksen tai Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen mukaan.

35 §

Oikeus kieltäytyä toimenpiteestä

Edellä 34 §:ssä tarkoitettusta toimenpiteestä

on oikeus kieltäytyä, jos asiakirjan tai muun selvityksen sisältö ei vastaa ulkoasiainministeriön tai edustuston tiedossa olevia tosiseikkoja tai jos on perusteltua syytä epäillä, että asiakirja, viranomaisen allekirjoitus tai viranomaisen antama todistus on väärennetty taikka asiakirja on laadittu käytettäväksi lainvastaiseen tarkoitukseen.

11 luku

Henkilötietojen käsittely kriisitilanteessa

36 §

Rekisterin pito ja käyttötarkoitus

Edustusto voi pitää henkilörekisteriä, jos se on välttämätöntä 4 luvussa tarkoitettujen henkilökohtaista turvallisuutta koskevien tehtävien suorittamiseksi. Edustusto päättää rekisterin perustamisesta.

Edustuston henkilörekisteriin sovelletaan henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä, jollei tässä laissa toisin säädetä.

37 §

Henkilötietojen käsittely

Edustustolla on oikeus käsitellä 4 luvussa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja sekä saada salassapitosäätöjen estämättä tehtävien suorittamiseksi tarpeellisia tietoja muulta viranomaiselta, yhteisöltä tai henkilöltä.

Tietojen käsittelyyn hankitaan rekisteröidyn suostumus, jollei suostumuksen hankkiminen ole mahdotonta tai siitä aiheutuisi kohtuutonta vaivaa.

Rekisteröidyllä on oikeus kieltää häntä koskevien tietojen käsittely.

38 §

Tietojen luovuttaminen ulkomaille

Edustusto saa luovuttaa henkilörekisteristä tietoja vieraan valtion viranomaiselle rekisteröidyn suostumuksella tai jos se on välttämätöntä rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi.

12 luku

Erinäiset säännökset

39 §

Konsulipalveluista perittävät maksut ja muut kustannukset

Konsulipalveluista perittävistä maksuista päättää ulkoasiainministeriö.

Jos laissa ei toisin säädetä, ulkoasiainhallinto ei vastaa asian hoitamisesta aiheutuviin kustannuksiin, jotka johtuvat esimerkiksi sairaanhoidosta, evakuoinnista, kotiuttamisesta, vainajan hautaamisesta, tuhkaamisesta tai kotiuttamisesta, oikeudenkäynnistä, oikeudenkäyntiavustajan tai oikeudellisen neuvonantajan palkkaamisesta, tulkkauksesta taikka asian hoitamiseksi tarvittavien asiakirjojen hankkimisesta ja käännettämisestä.

40 §

Edustuston ilmoitusvelvollisuus

Edustuston tulee ilmoittaa ulkoasiainministeriölle toimipiirissään 3—9 luvun mukaisen konsulipalveluasian vireilletulosta, jos asian luonne sitä vaatii. Jos asian kiireellisyyden vuoksi välitön ilmoittaminen ei ole mahdollista, asiasta on ilmoitettava heti, kun se on asian vaatimien välttämättömien ja kiireellisten toimenpiteiden jälkeen mahdollista.

41 §

Tietojen saaminen ja luovuttaminen

Sen lisäksi, mitä 37 ja 38 §:ssä säädetään tietojen saamisesta ja luovuttamisesta, ulkoasiainministeriöllä ja edustustolla on oikeus salassapitosäätöjen estämättä saada tietoja muulta viranomaiselta, yhteisöltä tai henkilöltä ja luovuttaa tietoja Suomen tai vieraan valtion viranomaiselle tässä laissa tarkoitettujen konsulipalvelujen antamiseksi, kun se on välttämätöntä asianomaisen hengen, terveyden taikka fyysisen tai psyykkisen hyvinvoinnin kannalta.

42 §

Takaisinperintä

Tässä laissa tarkoitetut avustukset ja maksut, joiden suoritus on laiminlyöty, peritään ilman eri tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin annetussa laissa (367/1961) säädetään. Valtion varoista maksettu avustus voidaan kuitenkin jättää perimättä, jos henkilö, jolta se olisi perittävä, on varaton, tai perimättä jättämiseen on muu erityinen syy.

43 §

Muutoksenhaku

Ulkoasiainministeriön tai edustuston tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin muutoksenhausta hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

44 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan tarvittaessa asetuksella.

45 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

46 §

Siirtymäsäännös

Jos jäämistöasia on tullut vireille edustustossa tai ulkoasiainministeriössä ennen 1 päivää tammikuuta 2002, edustusto tai ulkoasiainministeriö voi avustaa perillisiä jäämistön selvittämiseen tarvittavien asiakirjojen hankkimisessa ja jäämistövarojen tilittämisessä perillisille.

2.**Laki****ulkoasiainhallinnosta annetun lain 6 ja 8 §:n kumoamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §	2 §
Tällä lailla kumotaan 23 päivänä joulukuuta 1987 ulkoasiainhallinnosta annetun lain (1164/1987) 6 ja 8 §.	Tämä laki tulee voimaan 29 päivänä tammikuuta 1999.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Ministeri *Pekka Haavisto*

