

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 24/1998 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä helmikuuta 1999 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen konsulipalvelulaiksi sekä ulkoasiainhallinnosta annetun lain 6 ja 8 §:n kumoamisesta (HE 283/1998 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Eero Koskenniemi, ulkoasiainministeriö
- esittelijäneuvos Raino Marttunen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeuskansleri Paavo Nikula
- lainsäädäntöneuvos Markku Helin, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- ulkomaalaisvaltuutettu Antti Seppälä
- asianajaja Jukka Rahikkala, Suomen Asianajaliitto..

HALLITUKSEN ESITYS

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 konsultitehtävien mahdollisimman tyhjentävään sääntelyyn.

Lain keskeinen tavoite on se, että toisaalta ulkoasiainhallinto ja sen virkamiehet palvelun an-

tajina 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 asiansa, on laissa pyritty säätelemään mahdollisimman tyhjentä-

västi se palvelu, jota ulkoasiainhallinto tällöin antaa.

Yksittäisinä konsulipalveluina laissa säädetäisiin palveluista hädänalaisessa asemassa olvalle, 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 tarkoitettuun henkilökisteristä edustustoissa.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus laiksi ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta. Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan aikaisintaan kuusi kuukautta niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena.

Ehdotettu laki selkeyttää olennaisesti konsulipalveluita koskevaa sääntelyä. Se antaa edustustoille selkeät toimiohjeet ja määrittelee toimivallan jaon ulkoasiainministeriön ja edustustojen välillä. Lain tarvetta korostaa myös konsulipalvelujen kysynnän lisääntyminen ja niiden monimutkaistuminen. Konsulipalvelulain avulla on Suomen kansalaisille sekä konsulipalveluihin oikeutetuille Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille selvitettävissä, mitä konsulipalveluita heillä on oikeus odottaa Suomen edustustoilta. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella on sääntelyn puutteen vuoksi edustustoilta saatettu edellyttää konsulipalveluina palveluita, jotka eivät kuulu niiden piiriin.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetussa laissa on pyritty tyhjentävään sääntelyyn annettavista konsulipalveluista. Konsulipalvelujen määrittelyssä on käytetty perustana Wienin konsulisuhteita koskevan yleissopimuksen (Sops 49—50/1980) 5 artiklaan sisältyvää konsulitehtävien määritelmää. Valiokunta pitää rajausta perusteltuna, mutta toteaa, että ehdotetulla lailla ei voitane tyhjentävästi säännellä edustustojen palveluvelvoitetta. Edustustoilla on muun voimassaolevan lainsäädännön, kuten hallintomenettelylain ja kielilainsäädännön, sekä kansainvälisen oikeuden mukaisen suojeluvelvollisuuden perusteella myös muita kansalaisiin kohdis-

tuvia palveluvelvoitteita. Tämä ilmenee myös lakiehdotuksen 4 §:ään sisältyvästä yleisestä henkilöiden ja yhteisöjen etujen oikeuksien seurantavelvoitteesta.

Valiokunta pitää tervetulleena, että edellä mainittuun seurantavelvoitteeseen on sisällytetty nimenomainen velvoite seurata konsulipalveluihin oikeutettujen henkilöiden kansainvälisesti hyväksytyjen ihmisoikeuksien toteutumista. Vaikka konsulipalvelujen antamisessa on otettava huomioon kansainvälisen oikeuden periaate, jonka mukaan edustustot eivät saa puuttua toimipiirinsä valtion sisäiseen toimivaltaan kuuluviin asioihin, ei ihmisoikeuksien toteuttamisen valvontaa, kuten hallituksen esityksessä todetaan, voida pitää tällaisena puuttumisena. Valiokunta korostaa, että vastaanottajavaltion ihmisoikeus-tilanne tulisikin ottaa huomioon konsulipalvelujen tarpeellisuutta arvioitaessa. Kynnys konsulipalvelujen antamiseen tulisi olla sitä alempi, mitä ilmeisempää on henkilön joutuminen ihmisoikeussopimusten vastaisen menettelyn kohteeksi.

Hallituksen esityksen mukaan konsulipalveluja annettaisiin vastaisuudessa myös Suomessa pysyvästi asuville ulkomaalaisille. Valiokunta pitää uudistusta myönteisenä, ottaen huomioon myös periaatteen, jonka mukaan perusoikeudet koskevat pääsääntöisesti kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia.

Jäämistöasioissa annettavat konsulipalvelut tulisivat ehdotetun lain nojalla kaventumaan josakin määrin nykyisestä. Valiokunta pitää ehdotusta tarkoituksenmukaisena, koska kansalais-

ten edellytykset hoitaa perintöasioita ulkomailla ovat parantuneet muun muassa yhteyksien parantumisen sekä asianajopalvelujen kansainvälistymisen myötä. Lakiin ehdotetut säännökset konsulipalveluista lapsen palauttamiseksi ovat valiokunnan mielestä erityisen tarpeellisia, koska edustustot joutuvat osallistumaan ns. lapsikaappauksien selvittämiseen erityisesti niissä valtioissa, jotka eivät ole liittyneet Haagin lapsikaappaus sopimukseen (SopS 57/1994). Säännösten avulla voidaan selkeyttää edustustojen toimintaa lapsikaappausasioissa ja antaa lapsikaappauksen kohteeksi joutuneen lapsen huoltajalle tietoja niistä toimenpiteistä, joihin edustusto voi Wienin konsuliyleissopimuksen nojalla ryhtyä.

Ehdotettu konsulipalvelulaki on suurelta osin uutta lainsäädäntöä, ja siihen sisältyviä konsulipalveluja on tähän asti annettu lähinnä alemman asteisten ohjeiden ja määräysten perusteella. Tämän vuoksi valiokunta pitää tärkeänä, ottaen huomioon myös lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyyn käytettävissä olleen ajan, että ulkoasiainministeriö seuraa tarkasti sääntelyn toimivuutta, kattavuutta ja selkeyttä ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin. Sääntelyn uutuus sekä edustustoilta Suomen viranomaisina kuuluva yleinen palveluperiaate huomioon ottaen valiokunta pitää tärkeänä, että tulkinnanvaraisissa tapauksissa edustustot päättävät konsulipalvelujen antamisesta tapauskohtaisen harkinnan perusteella.

Yksityiskohtaiset perustelut

Konsulipalvelulaki

6 §. Konsulipalveluja koskevat yleiset rajoitukset. Pykälässä todetaan, että konsulipalveluja annettaessa on otettava huomioon edustuston toimipiirin eli vastaanottajavaltion lainsäädäntö, mutta myös yleinen kansainvälinen oikeus sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset.

Valiokunta pitää rajoitusten toteutusta laissa asiallisena. Kaikki pykälässä mainitut elementit, vastaanottajavaltion lainsäädäntö, yleinen kansainvälinen oikeus sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset, ovat kuitenkin rajoitus-

perusteina samanarvoisia. Pykälää tulee valiokunnan käsityksen mukaan selventää siten, ettei sen sanamuodon perusteella voi tulkita elementtien olevan eriarvoisia.

19 §. Häädänalaisessa asemassa olevan avustaminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi konsulipalveluista oikeudettoman vapaudenriiston kohteeksi joutuneen avustamisesta. Perusteluissa todetaan, että rikoksen johdosta epäiltynä pidettyä, vangittua tai muuten vapautensa menettänyttä, kuten tutkintavankia, ei pidettäisi oikeudettomasti vapautensa menettäneenä. Ottaen huomioon ehdotukseen sisältyvän velvollisuuden valvoa konsulipalveluihin oikeutettujen ihmisoikeuksien toteutumista, valiokunta pitää tarpeellisena korostaa, että edustuston tulee lakiehdotuksen 12 §:n mukaista hädänalaisen avustamista suorittaessaan myös itse arvioida vapautuksen menetyksen asiallinen oikeudettomuus. Lähtökohtana tulee valiokunnan mielestä pitää, että laillisesti oikeutetusta vapaudenriistosta konsulipalvelujen antaja voi saada tietoonsa viranomaisen päätöksen ja sen oikeusperustan.

20 §. Avustaminen vapauden menetyksen aikana. Pykälässä säädetään edustuston yhteydenpidosta vapautensa menettäneeseen. Pykälän perusteluissa todetaan, että edustusto voisi antaa vapautensa menettäneelle myös tietoja mahdollisuudesta suorittaa vapausrangaistus tietyissä tapauksissa Suomessa. Valiokunta pitää tarpeellisena, ottaen huomioon ehdotetun lain pyrkimyksen kattavuuteen tarjottavien konsulipalvelujen suhteen, että myös pykälätekstissä viitataan edustuston oikeuteen antaa harkintansa mukaan tietoja myös vapautensa menettämiseen tuomitun siirtämisestä Suomeen.

37 §. Henkilötietojen käsittely. Pykälä ja yleisemmin lakiehdotuksen 11 luku sisältää säännöksiä henkilötietojen käsittelystä kriisitilanteissa. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotettuja säännöksiä pääosin tarkoituksenmukaisina ja hallitusmuodon 8 §:n 1 momenttiin sisältyvän laintasaisen sääntelyn vaatimuksen täyttävinä. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan poliisin henkilörekistereistä annetun lain muuttamisesta antaman lausunnon

(PeVL 14/1998 vp) sekä hallintovaliokunnan henkilötietolaista antaman mietinnön (HaVM 26/1998 vp) valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisenä, että pykälään lisätään nimenomainen säännös tietojen säilyttämisestä.

Luvun mukaisiin henkilörekistereihin kerättävien tietojen luonne huomioon ottaen täsmällisen aikarajan säätäminen tietojen säilyttämiselle ei valiokunnan käsityksen mukaan ole tarkoituksenmukaista. Pykälään tulee kuitenkin lisätä uusi 4 momentti, jonka mukaan kriisitilanteita varten perustettavat henkilörekisterit on hävitettävä, kun niitä ei enää tarvita, taikka säilytettävä tai arkistoitava ulkoasiainhallinnon asiakirjojen arkistointia ja säilyttämistä koskevien säännösten mukaisesti. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että edustuston tulee tarkastella henkilörekisterissä olevien tietojen säilyttämistarvetta vähintään viiden vuoden välein.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 6, 20 ja 37 § muutettuna seuraavasti:

1. lakiehdotus

6 §

Konsulipalveluja koskevat yleiset rajoitukset

Ulkoasiainministeriön ja edustustojen tulee hoitaa konsulipalvelut *ottaen huomioon edustuston toimipiirin lait ja määräykset, yleinen kansainvälinen oikeus sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset.*

(2 mom. kuten HE)

20 §

Avustaminen vapauden menetyksen aikana

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Edustusto voi harkintansa mukaan avustaa vapautensa menettänyttä hänen pyynnöstään armahduksen tai ennenaikaisen vapautuksen hakemiseksi *taikka vapausrangaistuksen täytäntöönpanon siirtämiseksi.*

37 §

Henkilötietojen käsittely ja säilyttäminen

(1—3 mom. kuten HE)

Jos henkilörekisteri ei ole enää tarpeellinen 4 luvussa tarkoitettujen henkilökohtaista turvallisuutta koskevien tehtävien suorittamiseksi, rekisteri on hävitettävä, jollei siihen talletettuja tietoja ole erikseen säädetty säilytettäväksi tai arkistoitaviksi ulkoasiainhallinnon asiakirjojen arkistointia koskevien säännösten mukaisesti. Perustetta ja käsittelyn tarvetta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein. (Uusi 4 mom.)

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markus Aaltonen /sd

vpj. Eva Biaudet /r

UaVM 24/1998 vp — HE 283/1998 vp

jäs. Esko Helle /vas
Sinikka Hurskainen /sd
Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk
Kauko Juhantalo /kesk
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd

Juha Korkea-aho /kesk (osittain)
Erkki Tuomioja /sd (osittain)
Jarmo Wahlström /vas
Ben Zyskowitz /kok
vjäs. Heikki Järvenpää /kok
Aapo Saari /kesk.