

Ulkoministeriö, konsulipalvelut

29.8.2018

Suomen Punainen Risti

Asia: lausunto hallituksen esitykseksi konsulipalvelulain muuttamiseksi

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle konsulipalvelulain muuttamisesta.

Suomen Punainen Risti on viranomaisia tukeva julkisoikeudellinen yhdistys, jonka oikeudellisesta erityisasemasta on Suomessa säädetty lailla (238/2000) sekä sen nojalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (827/2017). Suomen Punaisen Ristin tehtävänä on tukea ja avustaa maan viranomaisia niin rauhan kuin sodan ja aseellisten selkkausten aikana ihmisten hyvinvoinnin edistämiseksi.

Suomen Punainen Risti on osa 191 Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun muodostamaa kansainvälistä avun verkostoa. Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeen maailmanlaajuinen toimintakyky perustuu sen puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen. Punaisen Ristin perustehtävä on avun tarpeessa olevien ihmisten auttaminen ja inhimillisen kärsimyksen estäminen ja lievittäminen.

Yleistä

Suomen Punainen Risti pitää hyvänä uudistuksena, että notaaripalveluiden antamisen hallinnollista menettelyä joustavoitetaan sekä sitä, että notaaripalveluiden saantia, asiakirjojen laillistamista sekä lisäselvitysasiakirjojen toimittamista edustustolle helpotetaan maissa, joissa Suomessa ei ole edustustoa.

Suomen Punainen Risti on usein aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että perheen yhdistämishakemusten jättämistä ja hakemuksiin liittyvää lähetystöissä asiointia tulisi helpottaa laajentamalla edustustoverkostoa siten, että Suomesta kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten olisi tosiasiasa mahdollista asioida edustustossa lain edellyttämällä tavalla. Tilannetta parantaisi myös, mikäli esimerkiksi asiointi sekä biometrinen tunnistaminen olisi mahdollista muissa EU-maiden edustustoissa. Mikäli edustustokäyntiä edellytetään vain biometrinen tunnistaminen, voitaisiin tunnistet ottaa myöhemmässä vaiheessa prosessia. Ottaen huomioon, että biometrinen tunnistaminen liittyy teknisesti oleskelulupakorttiin, eivätkä ne





itsessään vaikuta oleskelulupapäätöksen sisältöön, olisi tunnisteiden ottamisajankohdassa mahdollisesti joustonvaraa tilanteissa, joissa edustustot sijaitsevat eri maissa tai kaukana hakijoista.

Henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkimista koskeva palvelu (kohta 3.2.2)

”Esityksessä ehdotetaan rajattavaksi konsulipalvelulain mukainen henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkimista koskeva palvelu erityisiin syihin. Erityinen syy olisi olemassa esimerkiksi silloin, jos asianomaisen maan viranomainen luovuttaa tietoja vain diplomaattisille edustustoille. Lisäksi vastedeskin edellytyksenä olisi, että asiakirjan tai osoitetiedon hankkiminen on perusteltua hakemuksen tehneen etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamiseksi.” (s.17)

Suomen Punainen Risti ehdottaa lisättäväksi hallituksen esityksen erityisiin syihin tarjota henkilöä koskevan asiakirjan tai osoitetiedon hankkimispalvelua, henkilöt, jotka ovat saaneet Suomessa turvapaikan taikka toisijaista suojelua (tai aiemman oleskeluluvan suojelun tarpeen perusteella). Turvapaikka voi perustua valtion viranomaisen harjoittamaan vaimoon, samoin kuin toissijainen suojelu valtion viranomaisen taholta tulevaan vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, minkä vuoksi turvapaikan tai toisijaista suojelua saaneiden henkilöiden ei välttämättä ole mahdollista turvallisesti olla yhteydessä kotimaansa viranomaisiin kyseessä olevan asiakirjan tai osoitetiedon saadakseen.

Ulkoministeriölle ja edustustoille kuuluvien eräiden notaaripalveluiden ja niihin liittyvien avustavien tehtävien antaminen ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi (kohta 3.2.4)

”Esityksessä ehdotetaan, että ulkoministeriöllä olisi mahdollisuus sopia allekirjoituksen ja asiakirjan jäljennöksen oikeaksi todistamista ja ulkomaisen asiakirjan laillistamista koskevien tehtävien antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi. Notaaripalveluja antavaksi ulkoiseksi palveluntarjoajana valikoituisi yritys, joka täyttäisi laissa säädetyt edellytykset. Notaaripalveluiden ulkoistaminen mahdollistaisi palveluiden alueellisen saatavuuden paranemisen esimerkiksi silloin, kun kyseisessä maassa ei ole Suomen edustustoa.” (s.18)

”Konsulipalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset siitä, että ulkoministeriöllä olisi mahdollisuus sopia laillistettavaksi tarkoitetun ulkomaisen asiakirjan ja siihen liittyvän käsittelymaksun vastaanottamista ja välittämistä edustustolle koskevien avustavien tehtävien ulkoistamisesta. Ulkoisena palveluntarjoajana näissä tehtävissä voisi toimia sama yritys, jolle ulkoministeriö on ulkoistanut ulkomaalaislain (301/2014) nojalla



maahantulotehtäviin liittyviä avustavia tehtäviä kuten esimerkiksi viisumi-hakemuksen tai oleskelulupahakemuksen ja siihen liittyvän käsittelymaksun vastaanottamisen sekä välittämisen edustustolle.” (s.18)

Suomen Punaisen Ristin kokemukset ulkoisten palveluntarjoajien kanssa eivät ole olleet ongelmattomia. Keskeiseksi nousevat kysymykset, miten ulkoisille palveluntarjoajille osoitetut uudet tehtävät tullaan hoitamaan, miten taataan ulkoisen palveluntarjoajan henkilökunnan koulutus sekä toiminnan ja työn laadunvalvonta.

Suomen Punainen Risti ehdottaa, mikäli tällaista ei jo ole käytössä, että ulkoministeriö perustaa ulkoisia palvelunkäyttäjiä koskevan yksinkertaisen, helposti saatavilla olevan käyttäjän omalla äidinkielellä täytettävän palautemekanismin palvelun. Näin ministeriön on mahdollista saada tosiasiallista tietoa käytännön palvelutasosta ja toiminnasta ulkoisten palveluntarjoajien valvontansa tueksi. Lisäksi ulkoisen palveluntarjoajan palvelun käyttäjän oikeusturvan vuoksi tulisi luoda esimerkiksi oikaisumenettely, jossa Suomen edustusto tutkisi uudelleen asian, mikäli palvelun käyttäjän riitauttaa.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osuudessa (4.1., s. 20) todetaan, että liiketaloudellisista näkökohdista työtä tekevällä ulkoisella palveluntarjoajalla on oikeus periä notaaripalvelun antamisesta ja laillistamishakemuksen välittämisestä edustustolle kohtuullinen palvelumaksu. Ulkoisen palveluntarjoajan palvelumaksu laillistamishakemusten vastaanottamisesta ja välittämisestä tulee esityksen mukaan maksettavaksi sen lisäksi, että palvelun käyttäjän tulee maksaa edustuston veloittama 30 euron käsittelymaksu. Lisäksi esitys jättää ulkoisen palveluntarjoajan notaaripalveluista veloittaman palvelumaksun suuruuden palveluntarjoajan harkintaan.

Viitaten siihen, että ulkoiselle palveluntarjoajalle siirretään julkisia hallintotehtäviä, katsoo Suomen Punainen Risti, että mikäli ulkoisen palveluntarjoajan palvelumaksu ylittää edustuston samasta palvelusta veloittaman palvelumaksun, tulee ylimenevä summa kohdistaa edustustolle/ulkoministeriölle, eikä palvelun käyttäjän maksettavaksi. Erisuuruisen palvelumaksun veloittaminen samasta julkishallinnollisesta palvelusta, jonka tarjoaminen perustuu Suomen ulkoministeriön sopimukseen ulkoisen palveluntarjoajan kanssa, asettaa palvelun käyttäjät keskenään epäyhdenvertaiseen asemaan. Esityksessä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan seuraavasti: ”Ottaen huomioon, että notaaripalveluiden ja laillistettavaksi tarkoitettujen ulkomaisten asiakirjojen vastaanottamista ja välittämistä koskevien avustavien tehtävien ulkoistaminen tulisi käytännössä kohdistumaan vain yksittäisiin edustustoihin ja maihin, jäänevät taloudelliset vaikutukset

vähäisiksi.” (4.1., s. 20) Siten edellä esitetty ehdotus olisi taloudellisesti vähäinen toimenpide ihmisten yhdenvertaisen aseman saavuttamiseksi.

Suomen Punainen Risti haluaa kiinnittää myös erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asioinnin toimivuuteen sekä näiltä osin ulkoisen palveluntarjoajan erityiseen kouluttamiseen.

Lisäksi menettelyiden on oltava yhdenvertaisia ja yhdenmukaisia palvelun käyttäjälle riippumatta siitä tarjoaako niitä edustusto vai ulkoinen palveluntarjoaja.

41 § Tietojen saaminen ja luovuttaminen

Esityksessä ei tuoda esiin riittäviä perusteita sille, minkä vuoksi salassa pidettävien tietojen saamista ja luovuttamista halutaan laajentaa nykyhetken tilanteesta. Mikäli edustuston on mahdollista saada kaikki välttämättöminä pitämänsä tiedot, laajentaa se huomattavasti nykyistä vaatimusta siitä, että saatavien salassa pidettävien tietojen tulee liittyä henkilön henkeen, terveyteen, fyysiseen tai psyykkiseen hyvinvointiin.

Välttämättömyyden määritelmästä voi olla subjektiivisia näkemyksiä ja välttämättömyyden rajat voivat olla yleisestikin vaikeasti yhdenmukaisesti määriteltävät. Suomen Punaisen Risti katsoo, ettei salassa pidettävien tietojen saantia ja luovuttamista tule nykyisestään laajentaa. Mikäli edustusto tarvitsee salassa pidettäviä tietoja palveluita tarjotakseen, se voi pyytää henkilöltä luvan saada käyttöönsä häntä koskevia salassa pidettäviä tietoja siten, että pyynnössä yksilöidään mitä tietoja edustusto tarvitsee ja miksi.

51 § Ulkoistamisen edellytykset ja 52 § Ulkoisen palveluntarjoajan velvollisuudet

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, että ulkoinen palveluntarjoaja voi olla myös ulkomainen toimija, jonka tulisi noudattaa ulkoministeriön antamia ohjeistuksia ja määräyksiä toimintatavoista ja menettelyistä.

Suomen Punainen Risti pitää erittäin tärkeänä, että ulkoministeriö varmistaa käytettävissä olevin keinoin, että ulkomainen palveluntarjoaja noudattaa sen antamia ohjeistuksia ja määräyksiä eikä se voi olla ehdollista. Eri maiden toimintakulttuurit, lainsäädäntö sekä monissa maissa vallitseva vakava korruptio ovat omiaan vaarantamaan palvelun käyttäjän oikeusturvan hänen asioidessaan Suomen edustuston sijaan ulkoministeriön sopimuskumppanina olevan ulkomaisen palveluntarjoajan kanssa.

Ulkoisen palveluntarjoajan tulee varmistaa ulkoministeriölle henkilökuntansa luotettavuus esim. rikos-, luotto- ja ulosottorekistereiden tietojen perusteella.

Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin se, että ulkoisen palveluntarjoajan on sitouduttava sopimuksessa noudattamaan EU:n yleistä tietosuojasetusta. On hyvä pitää mielessä, että EU:n tietosuojasetus ei sido EU:n ulkopuolisia maita, minkä vuoksi tietosuojasetuksen tosiasiallinen noudattaminen ulkomaisten palveluntarjoajien taholta jää ulkoministeriön valvonnan varaan, eikä sen noudattamatta jättämisestä voi seurata asetuksen mukaisia sanktioita.

Suomen Punainen Risti pitää edellä esitetyin syin riskinä tilannetta, jossa julkishallinnollisia tehtäviä siirretään ulkomaisille liiketoimintaa harjoittaville yrityksille, jolloin tehtävien hoitamisessa mahdollisesti tapahtuneita laiminlyöntejä, virheellisiä toimenpiteitä tai salassapitovelvollisuuden rikkomuksia, ei voida saattaa lakiin perustuvaan tutkintaan, eikä niistä voi seurata sanktioita.

Suomen Punainen Risti pitää hyvänä, että ehdotuksen 52 §:ssä säännellään ulkoisen palveluntarjoajan velvollisuuksista erikseen, ml. rikosoikeudellisesta vastuusta. Viitaten edellä esitettyihin mahdollisiin ongelmatilanteisiin ulkomaisten ulkoisten palveluntarjoajien kanssa, ko. pykälän velvollisuudet ja vastuuseen asettaminen eivät kuitenkaan ulotu heihin.

54 § Sopimuksen purkaminen

Pykälän perusteluissa tuodaan esiin, että sopimus palveluntarjoajan kanssa voidaan purkaa, mikäli luottamus ulkoisen palveluntarjoajan toimintaan on merkittävästi heikentynyt.

Luottamuksen heikentymisen arvioinnissa ulkoministeriö voisi hyödyntää oman valvontansa lisäksi esimerkiksi edellä esitettyä ulkoisen palveluntarjoajan palvelun käyttäjän palautekanavaa.



Kristiina Kumpula
pääsihteeri

Suomen Punainen Risti, Keskustoimisto
Tehtaankatu 1 a, PL 168, 00141 Helsinki
Puhelin (020) 701 2000 Faksi (020) 701 2310

Finlands Röda Kors, Centralbyrån
Fabrikgatan 1 a, PB 168, 00141 Helsingfors
Telefon (020) 701 2000 Telefax (020) 701 2310

www.redcross.fi



Suomen Punainen Risti kuuluu Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainväliseen liittoon.

Finlands Röda Kors hör till Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen.