Ulkoministeriö

Muistio 28.8.2024

Konsulipalvelut; Minna-Kaisa Liukko

**1. Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet**

EU:n tilapäinen matkustusasiakirja voidaan myöntää esimerkiksi kadonneen passin vuoksi EU:n jäsenvaltion kansalaiselle EU:n ulkopuolisessa maassa, jos EU:n jäsenvaltion kansalaisella ei ole oman kansalaisuusjäsenvaltionsa edustusta kyseisessä maassa.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan laatimisesta ja päätöksen 96/409/YUTP kumoamisesta 18 päivänä kesäkuuta 2019 annettu neuvoston direktiivi (EU) 2019/997 (jäljempänä matkustusasiakirjadirektiivi) annettiin 18.6.2019. Matkustusasiakirjadirektiivin kansallinen sääntely tulee olla vahvistettu kansallisesti 8.12.2024 ja sitä aletaan soveltaa 8.12.2025.

Matkustusasiakirjadirektiivin keskeisin tavoite on luoda aiempaa turvallisempi malli EU:n tilapäiselle matkustusasiakirjalle ja varmistaa, että jäsenvaltioissa myönnettävät EU:n tilapäiset matkustusasiakirjat ovat muodoltaan, ominaisuuksiltaan ja turvatekijöiltään samanlaiset kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Matkustusasiakirjadirektiivin tavoitteena on myös yhdenmukaistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämisen edellytykset ja yksinkertaistaa EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan myöntämistä koskevaa menettelyä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, jotta edustusta vailla oleva EU:n kansalainen voi käyttää helpommin ja tehokkaammin oikeuttaan konsuliviranomaisten antamaan suojeluun. Matkustusasiakirjadirektiivillä myös varmistetaan, että EU:n tilapäistä matkustusasiakirjaa koskeva sääntely on johdonmukainen konsulisuojeludirektiivin yleisten sääntöjen kanssa.

Ehdotuksena on antaa uusi ulkoministeriön asetus Euroopan unionin tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä mallista. Asetus annettaisiin Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta annetun lain (2/2024) 11 § 3 momentin nojalla.

Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta annetun lain 11 §:ssä säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä mallista.

Lain 11 §:n 1 momentissa säädetään siitä, että EU:n tilapäinen matkustusasiakirja muodostuu EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä lomakkeesta ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisestä tarrasta. Lain 11 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja yhtenäisen tarran on oltava matkustusasiakirjadirektiivin liitteissä I ja II esitettyjen teknisten eritelmien sekä Euroopan komission täytäntöönpanosäädöksissä ja delegoiduissa säädöksissä säädettyjen täydentävien teknisten eritelmien mukaisia. Lain 11 §:n 3 momentissa säädetään siitä, että ulkoministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja yhtenäisen tarran teknisistä eritelmistä.

Nyt ehdotettavassa asetuksessa säädettäisiin tarkemmin EU:n tilapäiseen matkustusasiakirjaan kohdistuvista teknisistä vaatimuksista, joista on säädetty matkustusasiakirjadirektiivin liitteissä I ja II.

**2. Asian valmistelu**

Ministeriön asetus on valmisteltu virkatyönä ulkoministeriössä.

Asetusluonnos oli lausuntokierroksella ajalla xx xx. Lausuntoja pyydettiin kohdennetusti sisäministeriöltä ja Poliisihallitukselta.

**3. Nykytila**

Matkustusasiakirjadirektiivin kansalliseksi täytäntöönpanoksi annettiin eduskunnalle hallituksen esitys laiksi Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta sekä siihen liittyviksi laeiksi (EV 36/2023 vp –HE 29/2023 vp). Eduskunta on hyväksynyt 8.12.2023 hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta sekä siihen liittyviksi laeiksi (EV 36/2023 vp –HE 29/2023 vp).

Tasavallan presidentti on 21.12.2023 vahvistanut lain Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta sekä siihen liittyvät lakimuutokset. Lait tulevat voimaan 8. joulukuuta 2025, kun yhdenmukaisia säännöksiä ryhdytään soveltamaan samanaikaisesti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Laissa Euroopan unionin tilapäisestä matkustusasiakirjasta säädetään direktiivissä edellytetyllä tavalla nykyistä yksityiskohtaisemmin EU:n tilapäisestä matkustusasiakirjasta ja sen myöntämisen edellytyksistä sekä menettelystä.

**4. Asetusehdotuksen sisältö**

4.1 Pääasiallinen sisältö

Asetuksella pantaisiin täytäntöön matkustusasiakirjadirektiivin liitteet I ja II, joissa säädetään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen ja yhtenäisen tarran teknisistä eritelmistä.

4.2 Säännöskohtaiset perustelut

**1 §**: *EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen lomake.*Asetusehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen on oltava matkustusasiakirjadirektiivin liitteen 1 mukaisten teknisten eritelmien mukainen.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen on oltava seuraavien eritelmien mukainen:

*Malli ja koko*

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen on oltava malliltaan kolmitaitteinen (yksi molemmin puolin painettu arkki, joka taitetaan kolmeen osaan). Taitettuna lomakkeen on oltava kooltaan ISO/IEC 7810 ID-3 -standardin mukainen.

*Sivu yksi: Etusivu*

Etusivu: EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen etusivulla on oltava, tässä järjestyksessä, ilmaus ”EUROOPAN UNIONI” kaikilla unionin virallisilla kielillä sekä tekstit ”EMERGENCY TRAVEL DOCUMENT” ja ”TITRE DE VOYAGE PROVISOIRE”. Siinä on oltava myös 12 kultaisen tähden muodostama ympyrä.

*Sivu kaksi: EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran kiinnittäminen*

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on kiinnitettävä lujasti EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen toiselle sivulle siten, että sitä ei voi poistaa helposti. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra on kiinnitettävä sivun reunaan, reunan suuntaisesti. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran koneluettava alue on sijoitettava sivun ulkoreunan suuntaisesti. Asiakirjan myöntävien viranomaisten leima on sijoitettava EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan siten, että se ulottuu sivulle.

*Sivut kolme ja neljä: Tiedot*

Kolmannella ja neljännellä sivulla on oltava ilmauksen ”Emergency Travel Document” ja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran otsikoiden käännökset kaikilla unionin virallisilla kielillä englantia ja ranskaa lukuun ottamatta. Lisäksi niillä on oltava seuraava teksti:

”This EU Emergency Travel Document is a travel document issued by a Member State of the European Union for a single journey to the holder's Member State of nationality or residence or, exceptionally, to another destination. Authorities of non-EU countries are hereby requested to allow the holder to pass freely without hindrance. Le présent titre de voyage provisoire de l'UE est un titre de voyage délivré par un État membre de l'Union européenne aux fins d'un trajet unique vers l'État membre de nationalité ou de résidence du détenteur, ou, à titre exceptionnel, vers une autre destination. Les autorités des pays tiers sont priées d'autoriser le détenteur du titre de voyage provisoire à circuler sans entraves.”

*Sivut viisi ja kuusi: Viisumit sekä maahantulo- ja maastalähtöleimat*

Viidennellä ja kuudennella sivulla on oltava otsikko ”VISA/VISA” ja sivut on jätettävä muutoin tyhjiksi. Nämä sivut on varattu viisumeille sekä maahantulo- ja maastalähtöleimoille.

*EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen numero*

Seitsemännumeroinen numero on painettava valmiiksi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen lomakkeeseen.

**2 §:** *EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra*. Asetusehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin siitä, että EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran on oltava matkustusasiakirjadirektiivin liitteen 2 mukaisten teknisten eritelmien mukainen.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran ominaisuudet:

1. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava korkeiden turvallisuusvaatimusten mukaisesti painettu haltijan kasvokuva, paitsi jos käytetään valokuvaa 8 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Kasvokuvan tai valokuvan on oltava 4 artiklan 2 kohdan mukaisissa tarkoituksissa käytetty kuva.

2. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava turvatekijät, joilla varmistetaan riittävä suoja väärentämistä vastaan ottaen erityisesti huomioon yhtenäisessä viisumin kaavassa käytetyt turvatekijät.

3. Samoja turvatekijöitä on käytettävä kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

4. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava

a) lyhenne ”EU ETD/TVP UE”;

b) teksti ”European Union/Union européenne”;

c) ICAOn asiakirjassa 9303 vahvistettu kolmikirjaiminen tunnus ”EUE”.

5. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava vaakasuunnassa seitsemännumeroinen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran numero, joka on valmiiksi painettu mustalla. On käytettävä erikoiskirjasinlajia. Tämän numeron edellä on oltava ICAOn asiakirjassa 9303 vahvistettu asiakirjan myöntävän jäsenvaltion kaksikirjaiminen maatunnus, joka voi olla valmiiksi painettu tai joka voidaan lisätä EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäistä tarraa täytettäessä. Sama seitsemännumeroinen numero voidaan turvallisuussyistä painaa valmiiksi useita kertoja EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäiseen tarraan.

Täytettävät kentät

6. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava kentät seuraavia tietoja varten:

a) määränpäänä oleva maa ja mahdollinen kauttakulkumaa, joihin matkustamista varten EU:n tilapäinen matkustusasiakirja myönnetään;

b) myöntävä jäsenvaltio ja myöntävän viranomaisen sijaintipaikka;

c) myöntämispäivä ja voimassaolon päättymispäivä;

d) EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan saajan sukunimi ja etunimi tai etunimet, kansalaisuus, syntymäaika ja sukupuoli;

e) sen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen lomakkeen numero, johon EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäinen tarra kiinnitetään liitteessä I olevan 6 kohdan mukaisesti.

7. Täytettävien kenttien otsikoiden on oltava englanniksi ja ranskaksi, ja ne on numeroitava.

8. Päivämäärät on merkittävä seuraavasti: päivä kahdella numerolla, joista ensimmäinen on nolla päivien 1–9 osalta; kuukausi kahdella numerolla, joista ensimmäinen on nolla kuukausien 1–9 osalta; vuosi neljällä numerolla. Päivän ja kuukauden jälkeen on lisättävä välilyönti. Esimerkki: 20 01 2018 = 20. tammikuuta 2018.

9. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisessä tarrassa on oltava ”Huomautuksia”-kenttä, jota myöntävän viranomaisen on käytettävä tarvittavien lisätietojen, esimerkiksi korvattavan asiakirjan tyypin ja numeron ilmoittamiseen.

Koneluettavat tiedot

10. EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan yhtenäisen tarran on sisällettävä ICAOn asiakirjan 9303 mukaiset asiaankuuluvat koneluettavat tiedot ulkorajoilla tapahtuvien tarkastusten helpottamiseksi. Koneluettavan alueen ensimmäisinä merkkeinä on käytettävä suuraakkosia ”AE”, jotka osoittavat, että kyseessä on EU:n tilapäinen matkustusasiakirja. Koneluettavan alueen näkyvässä taustapainatuksessa on oltava painettuna teksti ”Euroopan unioni” kaikilla unionin virallisilla kielillä. Teksti ei saa vaikuttaa koneluettavan alueen teknisiin ominaisuuksiin tai sen luettavuuteen.

11. Yhteisen kaksiulotteisen viivakoodin mahdollista lisäämistä varten on varattava tilaa.

**5. Pääasialliset vaikutukset**

Matkustusasiakirjadirektiivin täytäntöönpanon vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksen HE 29/2023 vp antamisen yhteydessä.

Uuden EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönottamisella ehkäistään EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan väärentämistä ja luodaan entistä turvallisempi matkustusasiakirja. Turvaominaisuuksiltaan paremmalla matkustusasiakirjalla parannetaan jäsenvaltioiden ja unionin turvallisuutta.

EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan turvaominaisuuksien parantaminen vähentäisi EU:n tilapäisten matkustusasiakirjojen väärinkäyttöä. Tällä voidaan arvioida olevan positiivisia vaikutuksia myös matkustusasiakirjan haltijaan. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää tarpeellisena ja yleisen edun mukaisena.

Matkustusasiakirjadirektiivin mukaisen EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönotosta aiheutuvat lisämenot valtiolle muodostuvat kertaluonteisista kustannuksista, joita aiheutuisi direktiivin mukaisen turvaominaisuuksiltaan parannetun EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käyttöönotosta, ja niistä pysyvistä kustannuksista, joita syntyisi EU:n tilapäisen matkustusasiakirjan käytöstä viranomistoiminnassa.

Lisäksi komission vuonna 2018 julkaisemassa arvioinnissa direktiivin vaikutuksista (SWD(2018) 263 final) ja siitä tehdyssä tiivistelmässä (SWD(2018) 272 final) Impact Assessment / Emergency Travel Documents; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:272:FIN on todettu, että turvatekijöiltään aikaisempaa parempi EU:n tilapäinen matkustusasiakirja edistäisi unionin turvallisuutta, koska käytöstä poistuisi turvaominaisuuksiltaan heikko matkustusasiakirja, joka olisi altis väärinkäytöksille. Lisäksi matkustusasiakirjan tunnustaminen kolmansissa maissa paranisi.

**6. Voimaantulo**

Asetus esitetään tulemaan voimaan 8 päivänä joulukuuta 2025, jolloin matkustusasiakirjadirektiiviä ryhdytään soveltamaan jäsenvaltioissa.