

Jakelun mukaan

Poliisihallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi passilain ja henkilökorttilain muuttamiseksi

Sisäministeriö on lähettänyt Poliisihallitukselle lausuttavaksi luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle passilain ja henkilökorttilain muuttamisesta.

Hallitus linjasi huhtikuun 2025 kehysriihessä Suomen passien enimmäisvoimassaoloajan pidentämisestä kymmeneen vuoteen ottaen huomioon mahdolliset turvallisuustekijöistä aiheutuvat poikkeukset. Esitysluonnoksen mukaan passin ja henkilökortin enimmäisvoimassaoloaika pidentyisi nykyisestä viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen. Alaikäiselle myönnettävä passi ja henkilökortti olisivat voimassa kuitenkin enintään viisi vuotta.

Esitys sisältää myös säännösehdotukset passin ja henkilökortin enimmäisvoimassaolosta silloin, kun asiakirjoja haetaan ulkomailla. Asiakirjoja olisi edelleen mahdollista hakea ulkomailla, mutta enimmäisvoimassaoloaika rajattaisiin 12 kuukauteen, jos hakijalla on kotikunta Suomessa.

Asiakirjaturvallisuuden varmistamiseksi esitykseen sisältyvät myös ehdotukset kasvokuvan ottamista ja asiakirjojen hakemista ulkomailla koskeviksi säännöksiksi. Lisäksi ehdotetaan huoltajien tietojen merkitsemistä alaikäisen passiin. Henkilökorttiin sisältyvän kansalaisvarmenteen osalta esitetään, että sen voimassaoloaika rajataan turvallisuussyistä viiteen vuoteen myös silloin, kun se sisältyy kymmenen vuotta voimassa olevaan henkilökorttiin.

Passin 10 vuoden voimassaoloajasta on esitetty toiveita etenkin kansalaisten suunnalta aina siitä asti, kun voimassaoloaikaa lyhennettiin vuonna 2006. Samat riskit ja muut perusteet, joiden vuoksi voimassaoloaikaa lyhennettiin, ovat edelleen olemassa. Poliisihallitus ei pidä voimassaoloajan pidentämistä suositeltavana. Jos voimassaoloajan pidentämisestä tunnetuista asiakirjaturvallisuutta heikentävistä riskeistä huolimatta pidetään kiinni, on välttämätöntä tehdä riittävät toiminnalliset muutokset, joilla voidaan kompensoida voimassaoloajan pidentämisestä aiheutuvaa uhkaa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyt toiminnalliset muutokset ovat riittämättömät.

Koska hallituksen esityksen luonnoksessa on käsitelty tehtäviä muutoksia ja niiden vaikutuksia suhteellisen yleisluonteisesti, tässä Poliisihallituksen lausunnossa on pyritty va-

laisemaan asiaa yksityiskohtaisesti. Vaikutuksia on arvioitu niin poliisin toiminnan näkökulmasta, taloudellisesta näkökulmasta sekä asiakirjaturvallisuuden näkökulmasta. Eri-tyistä huomiota on kiinnitetty lisäksi passikuvauksen järjestämiseen.

Poliisihallituksen keskeisimmät havainnot on esitetty tässä kohtaa hyvin tiivistetysti, mutta kutakin teemaa käsitellään yksityiskohtaisesti myöhemmin tässä asiakirjassa. Poliisihallitus katsoo, että passin ja henkilökortin voimassaoloajan pidentäminen ei ole suositeltavaa asiakirjaturvallisuuden heikkenemisen takia. Kun asiakirjaturvallisuus heikkenee, kasvaa rikollisten toimijoiden mahdollisuudet väärentää passeja ja henkilökortteja ja hyväksikäyttää viranomaisten myöntömenettelyjä rikollisiin tarkoituksiin.

Jos muutoksiin päätetään ilmeisistä riskeistä huolimatta ryhtyä, olisi hallituksen esityksen jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, että toteutusaikataulu olisi realistinen, palvelujen laatu ja saatavuus ei heikkene liikaa nykyisestä ja muutoksista seuraavaa turvallisuustason laskua kompensoitaisiin toiminnallisilla muutoksilla, joilla on oikeasti vaikutusta menettelyn turvallisuuteen. Henkilökorttien voimassaoloaikojen tulisi olla myös siinä määrin johdonmukaisia, että yksittäisen viranomaisen myöntämän lupa-asiakirjan osilla ei ole keskenään erimittaisia voimassaoloaikoja.

Tässä yhteydessä Poliisihallitus vielä muistuttaa siitä, että passit ja henkilökortit muodostavat Suomalaisten identiteetinhallinnan perustan. Käytännössä lähes kaikki luotettavat tunnistustapahtumat perustuvat passiin tai henkilökorttiin niin käyntiasioinnissa kuin sähköisessä asioinnissakin joko suoraan tai välillisesti. Samalla, kun Poliisihallitus tekee lakisääteisiä tehtäviään, se pyrkii turvaamaan kansalaisten henkilöllisyyttä huolehtimalla siitä, että passit ja henkilökortit sekä niiden myöntöprosessit ovat luotettavia ja turvallisia. Suomessa on totuttu siihen, että ihmiset pystytään tunnistamaan luotettavasti. Helposti unohtuu, että se on yksi yhteiskunnan kulmakivistä ja on myös digitaalisen kehityksen mahdollistaja. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan lausuttavana oleva hallituksen esitys vaarantaa merkittävästi tätä yhtä toimivan yhteiskunnan kulmakivistä.

Tiivistetysti tärkeimmät asiat, joita Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pitäisi lakiesityksestä muuttaa ovat:

- Lakimuutoksen voimaantulo voi olla aikaisintaan 1.1.2028. Ennen sitä ei ole mahdollisuutta saada tarvittavia muutoksia aikaan eikä pystyä takaamaan passien ja henkilökorttien turvallista ja katkotonta myöntöä.
- Passikuvaus pitäisi siirtää viranomaistehtäväksi.
- Vanhat passit ja henkilökortit pitäisi kerätä tuhottavaksi.
- Kansalaisvarmenteen osalta olisi löydettävä sääntelymalli siten, että henkilökortin ja siihen sisältyvän kansalaisvarmenteen voimassaolot ovat samat.
- Allekirjoitetun ICAO:n standardien mukaisen viivakoodin lisääminen sekä passeille että henkilökorteille.
- Passilain ja henkilökorttilain yhdenmukaistaminen.

1 Passin ja henkilökortin voimassaoloajat

Hallituksen esityksessä on esitetty, että passin ja henkilökortin enimmäisvoimassaoloajaksi tulee 10 vuotta. Alaikäisten osalta enimmäisvoimassaoloaika olisi viisi vuotta. Lisäksi hallituksen esityksen luonnos sisältää muita poikkeamia kymmenen vuoden enimmäisvoimassaoloajasta. Diplomaattipassi ja virkapassi olisivat voimassa enintään 6 vuotta ja merimiespassi enintään viisi vuotta. Henkilökorttien osalta selkein poikkeus pääsääntöön olisi ulkomaalaisen henkilökortti, joka olisi voimassa enintään 5 vuotta. Väliaikaisten passien ja henkilökorttien enimmäisvoimassaoloaikoja ei muutettaisi nykyiseen verrattuna.

Passien ja henkilökorttien enimmäisvoimassaoloajan pidentämisellä on vaikutuksia näiden lupa-asiakirjojen turvallisuuteen. Vaikutus on tuotu esiin suhteellisen lyhyesti hallituksen esityksen luonnoksessa, mutta siinä ei avata, mitä turvallisuuden heikkeneminen käytännössä tarkoittaa. Edempänä tässä lausunnossa on esitetty kattavampi, mutta edelleen suhteellisen yleisluonteinen katsaus asiakirjaturvallisuuteen ja hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten vaikutuksiin asiakirjaturvallisuuteen.

1.1 Pienet lapset

Poliisihallitus pitää perusteltuna esitysluonnoksessa ehdotettua rajausta, jonka mukaan alaikäiselle myönnettävän passin ja henkilökortin voimassaolo olisi aikuisen vastaavaa asiakirjaa lyhyempi. Turvallisuuden näkökulmasta olisi kuitenkin ollut suotavaa rajata kaikkein nuorimpien lasten asiakirjojen voimassaoloaikaa vielä enemmän.

Kuten hallituksen esityksen sääntelyvaihtoehtoja käsittelevässä osiossa on kuvattu, valmistelussa oli vaihtoehtona sääntelymalli, jossa kaikkein pienimpien lasten osalta enimmäisvoimassaoloaikaa oltaisiin rajattu vielä esitettyä viittä vuotta lyhyemmäksi. Taustalla on tutkittu tietoa siitä, että kasvonpiirteissä tapahtuvat muutokset ovat kaikkein suurimpia pienillä lapsilla. Kasvonpiirteiden nopeat muutokset yhdistettynä pienten lasten rajattuun toimintakykyyn luovat otollista maaperää lapsikaappausten ja lapsikaupan toimijoille. On suhteellisen mutkatonta esittää asiakirjan kuuluvan laittomasti rajan yli vietävälle lapselle, koska esim. 5-vuotiaasta lasta on lähes mahdotonta tunnistaa kuvasta, joka on otettu lapsen ollessa alle vuoden ikäinen, eivätkä pienet lapset kykene ilmaisemaan omaa henkilöllisyyttään koskevia tietoja. Alle 12-vuotiaille myönnettyihin passeihin ja henkilökortteihin ei myöskään lisätä asiakirjan haltijan sormenjälkiä, joten kasvokuva on ainoa tapa tunnistaa lapsi.

Pienten lasten passien ja henkilökorttien voimassaoloaikoihin liittyvä lapsikaappausten ja lapsikaupan lisääntyvä riski on havaittu myös monissa muissa maissa, ja toimenpiteet ovat pääsääntöisesti esitysluonnoksessa ehdotettua tiukempia. EU/ETA-maista 18 valtiota myöntää passeja ja/tai henkilökortteja viittä vuotta lyhyemmällä voimassaoloajalla nuoremmille lapsille. Poliisihallitus katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkastella sääntelyä siitä näkökulmasta, olisiko järkevää asettaa lapsiin kohdistuvalle rajat ylittävälle rikollisuudelle esteitä pienemmille lapsille myönnettävien asiakirjojen lyhyemmän voimassaoloajan muodossa. Poliisihallituksen näkökulmasta turvallisoin olisi malli, jossa

alle 5-vuotiaille myönnettäisiin passi tai henkilökortti enintään 3 vuodeksi kerralla ja 5–18-vuotiaille 5 vuodeksi.

1.2 Kansalaisvarmenne

Toinen asiakirjojen voimassaoloaikoihin liittyvä kysymys, jota Poliisihallituksen mielestä on syytä tarkastella yksityiskohtaisesti säädöksen jatkovalmistelussa, on kysymys kansalaisvarmenteen voimassaoloajasta. Hallituksen esityksen luonnoksessa on esitetty, että täysi-ikäiselle henkilölle myönnetyn henkilökortin 10 vuoden enimmäisvoimassaoloajasta poiketen kansalaisvarmenne olisi voimassa 5 vuotta. Kansalaisvarmenne on henkilökortin sirulla oleva DVV:n myöntämä väline, joka mahdollistaa sähköisen tunnistamisen, sähköisen allekirjoituksen ja muun muassa sähköpostien salauksen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on siis esitetty mallia, jossa osa viranomaisen myöntämän asiakirjan ominaisuuksista on voimassa vain puolet asiakirjan voimassaoloajasta. Esitetty malli on ongelmallinen, epälooginen ja hyvin hankalasti viestittävässä kansalaisille.

Rajausta on perusteltu uhalla, jonka teknologian kehittyminen aiheuttaa kansalaisvarmenteelle. On jokseenkin ristiriitaista, että hallituksen esityksessä tuodaan esiin kansainvälisesti tunnettu uhka, mutta sille annetaan painoarvoa ainoastaan kansalaisvarmenteen osalta. Kuten hallituksen esityksessä on mainittu lyhyesti ja tässä lausunnossa on esitetty yksityiskohtaisemmin, sama kvanttilaskennan kehittymisestä seuraava uhka, jolla kansalaisvarmenteen lyhyempää voimassaoloa on perusteltu, kohdistuu myös passin siruun ja henkilökortin sirun matkustusasiakirjaosiin. Sääntelyssä on kuitenkin päätetty olla ryhtymättä mihinkään toimenpiteisiin passeihin ja henkilökortteihin kohdistuvan riskin osalta, kun taas kansalaisvarmenteen osalta sama riski on johtanut näinkin radikaaliin ratkaisuun. Kummassakaan tapauksessa esitys ei sisällä perusteellista riskiarviota. Valittu sääntelymalli näyttää siltä, että lainsäätäjät myöntää merkittävän turvallisuusriskin olemassaolon mutta on valmis ottamaan tietoisesti riskin passin ja henkilökortin turvallisuuden osalta.

Valittua sääntelymallia, jossa kansalaisvarmenteen turvallisuus on asetettu matkustusasiakirjojen turvallisuuden edelle, voidaan kummeksua myös asiakirjojen yhteiskunnallisen merkityksen näkökulmasta. Noin 4,65 miljoonalla on käytössään suomalainen passi tai henkilökortti, joten kyseessä on lähes koko kansan kattava perusoikeuksien turvaamista varten olemassa oleva asiakirja. Kansalaisvarmenne on noin 1,8 miljoonalla suomalaisella henkilökortilla, mutta sen on ottanut käyttöönsä vain noin 40 000 ihmistä. Yhteiskunnan näkökulmasta suurempi riski on sillä, että passien ja henkilökorttien turvallisuus vaarantuu, kuin sillä, että vähäiselle käytölle jääneen kansalaisvarmenteen turvallisuus vaarantuu. Merkityksetöntä ei ole tämän tarkastelun näkökulmasta sekään, että passi ja henkilökortti muodostavat kaikkien sähköisen asioinnin välineiden identiteetin perustan, ainoana sallittuina ensitunnistamisen välineinä.

Poliisihallituksen näkökulmasta olisi syytä pohtia muita sääntelymalleja kansalaisvarmennetta koskevan kysymyksen osalta. Jos kansalaisvarmenteen turvallisuuteen liittyvät

näkökohdat ovat siinä määrin pakottavia, että sen voimassaoloaikaa ei voida määritellä yhtä pitkäksi kuin henkilökortin voimassaoloaikaa, tulisi harkita olisiko henkilökortin syytä olla voimassa sittenkin enintään viisi vuotta tai olisiko henkilökortin kansalaisvarmenteesta syytä luopua kokonaisuudessaan. Mahdollinen malli olisi myös sellainen, jossa tuotaisiin haettavaksi erillinen kansalaisvarmenteellinen kortti.

Kansalaisvarmenne muodostaa merkittävän osan myönnettävän henkilökortin hinnasta. Jopa yli 20 % kansalaisilta perittävästä suoritemaksusta tilitetään suoraan DVV:lle kattamaan kansalaisvarmenteen ylläpitämisestä aiheutuvia kuluja. Kuluja syntyy myös siitä, että poliisin pitää suunnitella kaikki prosessinsa ja järjestelmänsä vastaamaan eIDAS-asetuksen asettamia vaatimuksia. eIDAS-kontekstista tulee toistuvasti uusia vaatimuksia, mikä hankaloittaa poliisin kykyä kehittää palveluitaan tehokkaammiksi.

Kansalaisvarmenne ei ole saavuttanut suosiota kansalaisten keskuudessa, sillä vain noin 2–3 % henkilöistä, joille se myönnetty on ottanut sen käyttöönsä. Henkilökortin vuositaisilta n. 400 000 hakijalta kerätään n. 5 miljoonaa euroa kansalaisvarmenteen kustannusten kattamiseen.

Toistaiseksi kyseessä on ollut ainoa kansallinen viranomaisten tarjoama sähköinen tunnistus- ja allekirjoitusväline, joten sille on ollut paikkansa. Tilanne on kuitenkin muuttumassa, kun 24.12.2026 on määrä ottaa käyttöön DVV:n tarjoama kansallinen toteutus eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakosta, joka tarjoaa samat ominaisuudet kuin kansalaisvarmenne. EU:n pakottavaan sääntelyyn perustuvan lompakon käyttöönoton lähentyessä on perusteltua arvioida, onko taloudellisesti järkevää ylläpitää kahta kansallista toteutusta, huomioiden varsinkin sen, kuinka vähän käyttäjiä kansalaisvarmenne on houkutellut. On jokseenkin ristiriitaista, että henkilökorttien passeja selkeästi korkeampi suoritemaksu johtuu ominaisuudesta, jota 97 % henkilökortin haltijoista ei kuitenkaan käytä. Luopumalla kansalaisvarmenteesta voitaisiin myös hillitä pidemmän voimassaoloajan aiheuttamaa seuraavaa vääjäämätöntä suoritemaksua korottavaa vaikutusta.

2 Asiakirjaturvallisuus

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että passin ja henkilökortin voimassaolon pidentäminen heikentää kyseisten asiakirjojen turvallisuustasoa. Esityksessä ei ole kuitenkaan selkeästi tuotu esiin, mitä asiakirjaturvallisuuden heikkeneminen käytännössä tarkoittaa ja mitä riskejä se aiheuttaa.

Passi ja henkilökortti ovat käytännössä ainoa luotettava tapa liittää yksittäinen henkilö tiettyyn rekisterihenkilöllisyyteen. Tämä onnistuu tunnistamisasiakirjaan sisältyvien biometristen tunnisteiden avulla. Tunnistamiseen hyödynnettäviä biometrisia tunnisteita ovat henkilön kasvokuva ja sormenjäljet.

Koska kyseessä on ainoa tapa, jolla henkilöllisyyden voidaan luotettavalla tavalla osoittaa kuuluvan tietylle henkilölle, kohdistuu siihen myös erityinen kiinnostus sellaisten rikollisten tahojen toimesta, jotka pyrkivät hyödyntämään vääriä tai toiselle henkilölle kuu-

luvia henkilötietoja toiminnassaan. Passeja ja henkilökortteja käytetään rikosentekovälineenä erityisesti laittoman maahantulon järjestämisessä, ihmissalakuljetuksessa, lapsikaappauksissa ja monentyyppisessä petosrikollisuudessa. Lisäksi niitä käytetään etsintäkuulutettujen rikollisten matkustamiseen.

Asiakirjaturvallisuus koostuu kahdesta keskeisestä tekijästä. Yhtäältä itse asiakirjan turvatekijöistä, jotka estävät kokonaan väärennettyjen asiakirjojen valmistamisen sekä viranomaisen myöntämien asiakirjojen sisältämien tietojen muokkaamisen, toisaalta viranomaisen lupamenettelyä, jolla pyritään varmistamaan, että oikealle henkilölle myönnetään tunnistamisasiakirja oikeilla henkilötiedoilla. Asiakirjaturvallisuuden heikkeneminen tarkoittaa käytännössä siis sitä, että rikollisille toimijoille annetaan paremmat mahdollisuudet väärinkäyttää viranomaismenettelyä ja siihen sisäänrakennettua luottamusta.

2.1 Fyysisten turvatekijöiden merkitys asiakirjaturvallisuuteen

Passit ja henkilökortit sisältävät viranomaisen vahvistamat henkilötiedot. Väärien henkilötietojen esittäminen on hyödyllistä monenlaisessa rikollisessa toiminnassa, joten aina on esiintynyt rikollisia, jotka pyrkivät väärentämään passeja ja henkilökortteja tai muokkaamaan aitojen asiakirjojen sisältämiä tietoja.

Jotta asiakirjaa tarkastava taho voi vakuuttua siitä, että merkityt tiedot ovat todellisuudessa myöntäneen viranomaisen varmentamia ja muuttumattomia, on asiakirjoihin lisätty turvatekijöitä. Yhtäältä turvatekijöiden on tarkoitus olla hyvin vaikeasti toisinnettavissa, jotta tietyn turvatekijän olemassaolon perusteella voidaan todeta tietty asiakirja aidoksi, toisaalta niiden on tarkoitus estää tietojen muokkaaminen. Turvatekijöitä on hyvin monenlaisia. Nykyaikainen passikirja sisältää kymmenittäin erilaisia turvatekijöitä, minkä lisäksi asiakirjan sisältä siru sisältää omat mekanisminsa, joilla tietoa suojataan.

Turvatekijöitä sisältävän asiakirjan suunnittelu on kilpajuoksua väärentäjiä vastaan. Asiakirjojen väärennystekniikat kehittyvät jatkuvasti, ja väärennöksissä käytettäviä komponentteja, materiaaleja sekä väärennyslaitteistoja voidaan hankkia pimeään verkon välityksellä. Viime aikoina esimerkiksi asiakirjojen yksilöintiin käytettäviä laserkaiverruslaitteistoja on alkanut ilmaantua väärentäjien ulottuville. Useista perinteisistä asiakirjojen turvatekijöistä onkin havaittu hyvin laadukkaita jäljitelmiä. Vaikka asiakirjan aitoutta varmentavien turvatekijöiden kehitykseen panostetaan jatkuvasti, on uusien, toimivien turvatekijöiden kehittäminen haastavaa.

2.2 Kasvokuvan merkitys asiakirjaturvallisuuteen

Passin tai henkilökortin sisältämä kasvokuva on tärkein yksittäinen tieto, jonka asiakirja sisältää, koska kaikki tunnistamisasiakirjat sisältävät kuvan mutta eivät sormenjälkiä. Kuka tahansa voi vertailla asiakirjassa olevaa kuvaa haltijan kasvoihin ilman apuvälineitä, kun taas sormenjälkien käytettävyyttä tunnistamistarkoituksiin heikentää se, että sormenjälkien lukemista on säädöksin rajattu äärimmäisen tiukasti. Suomessa käytännössä vain muutama viranomainen voi lukea passien ja henkilökorttien sormenjälkiä. Ul-

komaisista toimijoista ainoastaan osalle EU-maista on myönnetty oikeuksia lukea Suomen passien ja henkilökorttien sisältämiä sormenjälkiä. Koska kasvokuva on tärkein tekijä, joka yhdistää asiakirjaa esittävän henkilön asiakirjan muihin henkilötietoihin, tunnistamisasiakirjan väärinkäyttöä tavoitteleva rikollinen toimija keskittyy juuri siihen.

Kasvokuvaan liittyy kolme merkittävää väärinkäytösmuotoa. Yleisimmässä väärinkäytösten muodossa aitoa asiakirjaa käyttää väärä henkilö, joka muistuttaa asiakirjan oikeaa haltijaa. Tämä on käyttäjän kannalta sekä vaivattomin että riskialttein toimintatapa, ja heitä jää kiinni varsin paljon.

On tiedossa, että rikollisilla tahoilla on hallussaan suuria valikoimia eri henkilöille kuuluvia asiakirjoja, joista osa on löydettyjä ja osa anastettuja. Asiakirjoja käytetään rahanarvoisena kauppatavarana ja valikoimasta valitaan kulloiseenkin käyttötarkoitukseen sovelia asiakirja. Tällaista väärinkäyttöä voidaan parhaiten ehkäistä yhtäältä kiinnittämällä erityistä huomiota henkilön tunnistamiseen, kun asiakirjoja esitetään tunnistamistarkoituksissa, ja toisaalta huolehtimalla siitä, että kaikki kadonneet ja anastetut asiakirjat kuulutetaan ja peruutetut asiakirjat mitätöidään tai tuhotaan.

Muut kaksi kuvaan liittyvää väärinkäytön muotoa kohdistuvat luvan myöntämisprosessiin. Ensinnäkin viranomaisen myöntämään asiakirjaan pyritään ujuttamaan toisen henkilön kuva, yleensä niin, että rikollisen toimijan kuva saadaan toiselle henkilölle myönnettävään asiakirjaan. Jos kuva onnistutaan saamaan valmiiseen asiakirjaan asti, rikollinen toimija voi käyttää tätä henkilöllisyyttä ilman merkittävää kiinnijäämisen riskiä, koska asiakirja sisältää hänen oman kuvansa. Suomen viranomaisilla on käytössään erilaisia menetelmiä, joilla pyritään varmistamaan, että toiselle henkilölle kuuluvaa kasvokuvaa ei liitetä asiakirjalle. Tämä ei ole kuitenkaan täysin varma seula, vaan valitettavasti on tiedossa joitakin tilanteita, joissa tällaista on onnistuttu tekemään myös Suomessa.

Kolmas kuvaan liittyvä väärinkäytön muoto on kuvamanipulaatio. Kuvamanipulaatiota on monenlaista, mutta tunnistamisasiakirjojen väärinkäytön näkökulmasta vaarallisin väärinkäytön muoto on kuvien morffaaminen. Tässä manipulaation muodossa tuotetaan erityisin menetelmin kuva, joka muistuttaa erehdyttävästi sekä asiakirjan lopulliseksi käyttäjäksi aikovaa rikollista että hänen rikoskumppaniaan. Rikoskumppaniksi valitaan henkilö, joka voi asioida passien ja henkilökorttien myöntöpaikassa erityistä huomiota herättämättä. Kuva erehdyttää myös koneellista kasvovertailua sekä silloin, kun sitä verrataan rikolliseen, että silloin, kun sitä verrataan hänen rikoskumppaniinsa. Tällöin on olemassa vaara, että rikollinen voi käyttää valmista asiakirjaa kuin omaansa ja esimerkiksi etsintäkuulutuksesta huolimatta ylittää rajan toisena henkilönä esiintyen ja kiinnijäämisen välttämisen.

Morffausta on laadukkaimmillaan erittäin vaikea havaita. Tekoälyn kehittymisen myötä kuvien muokkaaminen on entistä helpompaa ja laadukkaiden kuvamanipulaatioiden tuottaminen on jokaisen saavutettavissa. Morffauksen tunnistamiseen on panostettu kansainvälisesti paljon, mutta aukottomia menetelmiä ei ole kyetty kehittämään. Kyseessä ei ole teoreettinen riski, vaan maailmalta tunnetaan jo useiden vuosien ajalta merkittävä määrä tapauksia, joissa järjestäytynyt rikollisryhmä on hyödyntänyt tätä haavoittuvuutta.

Ainoa varma tapa varmistua siitä, että tunnistamisasiakirjan kuva esittää sitä henkilöä ja vain sitä henkilöä, jota sen kuuluukin esittää, on se, että viranomaisen huolehtii kuvauksesta kokonaisuudessaan. Kaikki muut kuvausratkaisut jättävät rikollisille toimijoille aukon hyödyntää viranomaisprosesseja rikollisten pyrkimystensä edistämiseen. Ongelman olemassaolo on tiedostettu kansainvälisesti ja trendinä vaikuttaa olevan entistä enemmän siirtyminen prosessiin, jossa viranomaiset huolehtivat kuvauksesta. Muista Pohjoismaista Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa on olemassa turvalliset menettelyt, jossa viranomaisen huolehtii passin ja henkilökortin kasvokuvien ottamisesta. Muista Pohjois-Euroopan valtioista muun muassa Virossa ja Liettuaassa kuvaus hoidetaan pääasiallisesti viranomaisen toimesta.

3 Asiakirjan voimassaoloajan vaikutus asiakirjaturvallisuuteen

Passin ja henkilökortin enimmäisvoimassaoloajan pidentäminen heikentää asiakirjaturvallisuutta kolmella eri tavalla. Nämä kolme riskitekijää ovat turvatekijöiden vanheneminen, sirun tietoturvan vaarantuminen ja kasvokuvan käytettävyyden heikkeneminen. Jokainen näistä merkitsee suurempaa todennäköisyyttä sille, että Suomen passia ja henkilökorttia hyväksikäytetään nykyistä enemmän rikollisiin tarkoituksiin.

Kuten hallituksen esityksen luonnoksessa on tuotu esiin, edellä mainitut seikat ovat olleet perusteena, kun passien voimassaoloaikaa lyhennettiin kymmenestä viiteen vuoteen vuonna 2006. Käsillä olevassa esityksessä on myös tunnistettu kaikkien kolmen tekijän olemassaolo edelleen nykypäivänä, mutta niiden varalle ei ole esitetty tehokkaita asiakirjaturvallisuuden tason heikkenemistä kompensoivia toimenpiteitä. Itse asiassa näiden riskien toteutumisen todennäköisyys on teknologian kehittymisen myötä entisestään kasvanut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana.

3.1 Biometrisen tunnisteen käytettävyys

Toinen tapa, jolla asiakirjojen turvallisuus heikkenee, on keskeisimmän biometrisen tunnisteen eli kasvokuvan käytettävyyden heikkeneminen. Mitä vanhempi passin sisältämä kasvokuva on, sitä hankalampi henkilöä on siitä tunnistaa. Uutta asiakirjaa haettaessa hakijan kasvoja ja hakemukseen liitettyä kuvaa verrataan saman hakijan aiempaan kuvaan, jotta voidaan varmistua, ettei hakemukseen ole liitetty erehdyttämistarkoituksessa toisen henkilön kuvaa. Kun lupa-asiakirjan voimassaoloajan pituus kasvaa, uuden ja vanhan kuvan välinen ikäero on nykyiseen verrattuna usein kaksinkertainen, mikä vaikuttaa merkittävästi tunnistuksen luotettavuuteen. Kasvokuviin ja etenkin niiden toimittamiseen liittyy laajempia ongelmia, joita on käsitelty tässä lausunnossa jäljempänä.

Kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään asiakirjaturvallisuuteen liittyvä, vaan sillä on vaikutusta myös passin tai henkilökortin käyttämiseen. Mitä pidempi aika on kulunut asiakirjan pintaan yksilöidyn kuvan ottamisesta, sitä suurempia ovat sen käyttäjän kasvoissa tapahtuneet muutokset. Jos henkilöä ei voida enää luotettavasti tunnistaa asiakirjasta, saattaa se johtaa yksittäisissä tapauksissa muun muassa rajanylityksen estymiseen tai henkilön kiinniottoon.

3.2 Fyysiset turvatekijät

Pidemmästä voimassaoloajasta seuraa se, että käytössä on nykyistä vanhempia asiakirjoja. Yhtäältä pidempi voimassaoloaika vaikuttaa siihen, että yksittäisen valmistetun passin tai henkilökortin on kestävä kaksinkertainen aika käyttöä ja turvatekijöiden on suojattava asiakirjaa pidemmän ajan. Toisaalta pidempi voimassaoloaika vaikuttaa siihen, että yksittäinen passimalli on paljon pidempään kierrossa.

Passin ja henkilökortin voimassaoloajan pidentäminen tekee asiakirjan väärentämisestä houkuttelevampaa ja taloudellisesti kannattavampaa. Asiakirjan laadukkaaseen väärentämiseen on mahdollista investoida enemmän, kun väärentäjä tietää, että väärennökselle on olemassa markkinat pidemmäksi aikaa. Jos asiakirjamalli on voimassa kymmenen vuotta, väärentäjä voi myydä tuotettaan pitkälle yli kymmenen vuoden ajan – riippuen myös siitä, kuinka pitkään kyseistä asiakirjamallia myönnetään. Väärentäjä voi myös parantaa tuotteensa laatua koko tämän ajan, hyödyntäen uusia tekniikoita sitä mukaa, kun niitä tulee saataville.

Sekä nykyinen passi- että henkilökorttimalli turvatekijöineen on suunniteltu 5 vuoden voimassaololle eikä niitä suunniteltaessa ole voitu huomioida pidemmän voimassaoloajan aiheuttamaa uhkaa. Asiakirjat sisältävät lisäksi sellaisia turvatekijöitä, joiden kestolle valmistaja ei voi taata toimivuutta 10 vuoden ajan.

Käytännössä ainoa tehokas tapa suojautua pidemmän voimassaoloajan aiheuttamalta uhalta asiakirjojen fyysiselle turvallisuudelle, on suunnitella ja toteuttaa uusi design ja päivittää asiakirjojen sisältämät turvatekijät. Poliisihallituksen sopimuskumppanin kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta voidaan todeta, että uusien asiakirjojen suunnittelu ja toteuttaminen vie aikaa noin 18 kuukautta, joten sitä ei olisi mahdollista toteuttaa suunnitellussa lakien voimaantuloaikataulussa. Asiakirjojen valmistaja ei voi ottaa vastuulleen nykyisiä asiakirjoja puolta pidemmällä voimassaoloajalla. Käytännössä on siis välttämätöntä toteuttaa design-uudistus samanaikaisesti enimmäisvoimassaoloajan pidentämisen kanssa.

3.2.1 Sirun tietoturva

Vastaavalla tavalla kuin asiakirjojen turvatekijät, muuttuu passin ja henkilökortin sirun tietoturva sitä turvattommaksi, mitä pidempään yksittäinen asiakirja on voimassa ja mitä pidempään tietty asiakirjamalli on kierrossa. Kun tietty tietotekninen toteutus suunnitellaan turvallisesti tietyssä ajankohtana, on se turvallinen vain tietyssä ajassa. Helppo analogia löytyy tietokoneista. Harva ihminen on valmis luottamaan edes viisi vuotta saatikka kymmenen vuotta vanhaan tietoturvaratkaisuun tietokoneessaan. Vastaavalla tavalla passin ja henkilökortin sirun tietoturva käy ajan myötä vanhanaikaiseksi.

Suurin riski liittyy kvanttilaskennan kehittymiseen, mitä on käsitelty seuraavassa luvussa yksityiskohtaisemmin. Siruihin kohdistuvat uhat eivät kuitenkaan typisty pelkästään kvanttiuhkaan, vaan niihin liittyy muitakin uhkia, jolla tietoturva onnistutaan murtamaan. Viime vuosilta tunnetaan useita haavoittuvuuksia, jotka on havaittu käytössä oleviin siruihin liittyen. Näistä tunnetuimmat julkisuudessa esitellyt haavoittuvuudet ovat vuonna

2017 havaittu RSA-algoritmiin kohdistuva ROCA ja ECC-algoritmiin kohdistuva Minerva vuodelta 2019. Näiden haavoittuvuuksien osalta Suomi selvisi vähällä, mutta esimerkiksi Virossa ROCA johti toimenpiteisiin yli 300 000 henkilökortin osalta.

Sirun tietoturvariskin osuessa kohdalle seuraa siitä potentiaalisesti kymmenien tai satojen miljoonien eurojen kustannukset, jos ihmisten käytössä olevat asiakirjat joudutaan uusimaan. Tämän riskin toteutuminen kasvaa sitä suuremmaksi, mitä pidemmät passin ja henkilökortin voimassaoloajat ovat. Sirun tietoturvariskeihin on mahdollista osittain varautua erilaisilla malleilla, jossa tietoturvaa voidaan päivittää jälkikäteisesti. Lisäksi asiakirjojen sirun vaihtaminen uuteen versioon säännöllisesti vähentää riskiä. Näillä toimilla voidaan kuitenkin korjata tai estää vain osa haavoittuvuuksista.

3.2.2 Kvanttilaskennan kehittyminen

Suurin yksittäinen kaikkien maiden matkustusasiakirjojen turvallisuutta uhkaava riski liittyy kvanttilaskennan kehittymiseen. Matkustusasiakirjojen sirujen tietojen aitouden ja eheyden tarkastaminen perustuu julkisen avaimen malliin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että salaisen avaimen avulla allekirjoitettujen asiakirjatietojen aitous ja eheys on mahdollista varmistaa julkisesti saatavilla olevan avaimen avulla.

Allekirjoitukseen käytettävät algoritmit määritellään maailmanlaajuisesti YK:n alaisen Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n toimesta. Allekirjoituksen tulee tapahtua tietyn yhdessä sovitun menettelytavan mukaisesti, jotta asiakirjojen aitous ja eheys on mahdollista tarkistaa kaikkialla maailmassa. Yksittäinen maa ei voi yksin päättää käyttää toisenlaista tapaa tai se johtaa siihen, että muut maat eivät voi tarkistaa matkustusasiakirjaa. Sirun tietojen allekirjoituksen lisäksi siruilla on omat protokollat pääsynvalvontaan, sormenjälkien suojaamiseen ja kopioinnin estoon. Näihin kaikkiin kohdistuu kvanttilaskennan uhka.

Julkisen avaimen salauksen turvallisuus perustuu pitkällä alkuluvuilla tehtävään laskentaan, jossa salaisen avaimen selvittäminen julkisen avaimen perusteella edellyttää sellaista laskentakykyä, joka ei ole tällä hetkellä olemassa. Salauksen purkamiseen kuluisi nykyisillä käytössä olevilla supertietokoneilla miljardeja vuosia, minkä vuoksi salaus on käytännössä mahdotonta purkaa. Teknologisen kehittymisen myötä tietokoneiden laskentakyky ja laskentatapa kuitenkin kehittyvät jatkuvasti. Kvanttitietokoneita kehitetään ympäri maailmaa, myös Suomessa. Kyse ei ole niinkään laskentatehosta kuin kokonaan uudesta laskentatavasta, jolla tietyt laskutehtävät ovat ratkaistavissa aivan eri nopeusluokassa perinteisiin suorittimiin verrattuna. Nykyiset julkisen avaimen RSA- ja ECC-algoritmit ovat kvanttitietokoneille suhteellisen helposti purettavissa ja salaiseen avaimeen päästään käsiksi tunneissa tai minuuteissa.

Mikäli passien ja henkilökorttien allekirjoitus onnistuttaisiin purkamamaan ja salainen avain selvittämään, tarkoittaisi tämä käytännössä sitä, että lupa-asiakirjan sisältämän sirun tietosisältöä voidaan muuttaa tai kokonaisista siruista voidaan tuottaa täydellisiä väärennöksiä. Koska tiedot voitaisiin salata oikealle avaimella, lopputulos näkyisi tarkas-

tuksessa aitona ja väärennöstä olisi mahdotonta havaita. Tämä antaisi rikollisille toimijoille erinomaiset lähtökohdat hyödyntää väärennettyjä tai muokattuja matkustusasiakirjoja ilman kiinnijäämisen riskiä. Tästä seuraisi vääjäämättä myös epäluottamus käytössä olevia asiakirjoja kohtaan, koska aitoja passeja ja henkilökortteja olisi mahdotonta erottaa väärennöksistä.

Uusien väärennöskeinojen lisäksi algoritmien murtuminen tarkoittaisi sitä, että sirulla olevat tiedot, kuten esimerkiksi nykyisellään erityisen vahvasti suojatut sormenjälkitiedot, voitaisiin lukea sirulta oikeudettomasti.

Kvanttilaskennan kehittyminen ei aseta pelkästään passien ja henkilökorttien turvallisuutta uhan alle, vaan kyseessä on laajempi yhteiskunnallinen uhka. Uhan olemassaolo on tunnistettu eri yhteiskunnan aloilla ja jo vuonna 2024 on julkaistu suosituksot varautua kvanttilaskennan aiheuttamiin tietoturva vaikutuksiin niin EU:n komission kuin kansallisesti Huoltovarmuuskeskuksen toimesta. Kvanttilaskennan kehittyminen vakaaksi vie asiantuntija-arvioiden mukaan vielä joitakin vuosia, mutta useiden arvioiden mukaan 2030-luvulla se on todellisuutta.

ICAO on tunnistanut uhan, ja käynnissä on työ kvanttiturvallisten algoritmien käyttöönottamiseksi. Vasta nyt alkaa olla olemassa varteenotettavia algoritmeja, joita voidaan edes ajatella matkustusasiakirjakäyttöön. Algoritmien ja protokollien lisäksi nykyiset sirut eivät mahdollista kvanttiturvallisten algoritmien laskentaa sirulla, koska esimerkiksi prosessorin laskennassa tarvitsema muistimäärä ylittää nykyisten sirujen rajat. Standardoinnissa on myös päätettävä, miten mahdollistetaan asiakirjojen tarkistus maailmanlaajuisesti ilman katkoksia. Sillä hetkellä, kun uusia asiakirjoja aloitetaan myöntämään, niin niiden tarkastamisen pitäisi olla mahdollista lähes joka puolella maailmaa.

Kansainväliset toimet voivat nopeutua, kun lähestyvästä läpimurrosta aletaan nähdä merkkejä. Jos passin ja henkilökortin voimassaolo on viisi vuotta, asiakirjasukupolvi ehtii paljon todennäköisemmin poistua käytöstä luonnollista tietä ja korvautua kvanttiturvallisilla asiakirjoilla.

Jos passien ja henkilökorttien voimassaoloajan kasvattaminen kymmeneen vuoteen etenisi suunnitellussa aikataulussa ja kvanttiturvalliset algoritmit saataisiin käyttöön esimerkiksi 2030, on Suomessa kierrossa noin 3 miljoonaa riskialtista teknologiaa sisältävää lupa-asiakirjaa, joissa on pitkä voimassaoloaika. Jos kvanttiuhka realisoituu ennen kuin vanhaa teknologiaa sisältävät asiakirjat ovat poistuneet kierrosta, on myöntävän viranomaisen uusittava kaikki vaarantuneet asiakirjat, jotta luottamus suomalaisiin tunnistamisasiakirjoihin voidaan säilyttää. Koska kyseessä ei ole asiakirjan haltijasta aiheutuva turvallisuuspoikkeama, lupa-asiakirja on korvattava uudella asiakirjalla maksutta. Esimerkilaskelman noin 3 miljoonan lupa-asiakirjan uusiminen maksaisi poliisille karkeasti arvioiden n. 150–200 miljoonaa euroa. Riski ei ole teoreettinen vaan konkreettinen, ja se tulisi huomioida osana hallituksen esityksen kustannusvaikutuksia. Jollei riskiin varauduta muulla rahoitustavalla, on se toteutuessaan katettava kokonaisuudessaan uutta passia tai henkilökorttia hakevilta kansalaisilta, koska kyseessä on myöntöprosessin pyörittämisestä poliisille aiheutuvasta kulusta, joka on katettava lupamaksuilla.

Asiakirjaturvallisuuden näkökulmasta voimassaoloajan pidentämistä ei voida pitää suositeltavana toimenpiteenä etenkin juuri nyt, koska sillä lisätään passien ja henkilökorttien rikollisen väärinkäytön todennäköisyyttä ja edistetään riskiä, että joudutaan hyvin kallisiin ja laajamittaisiin passien ja henkilökorttien uusimisiin. Etenkin kvanttilaskennan uhkaa vähentäisi, mikäli voimassaolon muutos voitaisiin toteuttaa vasta sitten, kun kvanttiturvalliset algoritmit on kansallisesti otettu käyttöön.

Siihen asti kunnes kvanttiturvallisia asiakirjoja myönnetään, ovat lyhyet voimassaoloajat ainoat konkreettiset keinot kvanttilaskennan uhkaan varautumisessa. Tämä keino on myös todella tehokas. Viiden vuoden 'lisäajalla' on valtava merkitys juuri nyt, kun perinteisten algoritmien pelätään murtuvan jo kymmenen vuoden sisällä.

4 Passikuvan toimittaminen

Hallituksen esityksen luonnoksessa on esitetty uutta sääntelyä passikuvaukseen liittyen. Passikuvan ottaminen ja toimittaminen on tarkoitus rajata pääsääntöisesti valokuvaamoiden ja valokuva-alan elinkeinonharjoittajien tehtäväksi. Ehdotetussa mallissa vaatimuksena on, että kasvokuvan ottaa nuhteeton toimija, jonka toimialana on valokuvaustoiminta. Nuhteettomuus tarkoittaa käytännössä sitä, että kuvaaja ei ole konkurssissa, liike-toimintakiellossa tai ei ole tuomittu vankeusrangaistukseen tai yhteisösakkoon viimeisen 3 vuoden aikana.

Poliisihallitus pitää kannatettavana sitä, että passikuvan toimittamista säännellään, mutta vaikuttaa siltä, että ehdotettu sääntelymalli ei ratkaise passikuvaukseen liittyviä perustanvanlaatuisia ongelmia. Hallituksen esityksessä on hyvin lyhyesti käsitelty passikuviin liittyvää problematiikkaa eikä varsinaisia ongelmia ja niihin liittyviä riskejä ole tuotu ymmärrettävällä tavalla esiin. Käytännössä passikuviin liittyy kahdenlaisia ongelmia. Yhtäältä haasteita liittyy kuvien laatuun mutta ennen kaikkea kuvien luotettavuus aiheuttaa merkittävän uhkan. Molempien ongelmien, mutta etenkin luotettavuuteen liittyvien turvallisuusriskien, merkitys kasvaa entisestään lupa-asiakirjojen voimassaoloajan pidentyessä.

4.1 Kuvien laatu

Kuvan laatu muodostuu ongelmaksi, jos se on niin puutteellinen, että kuvan käyttökelpoisuus tunnistamistarkoituksiin heikkenee. Kuva on asiakirjan pinnassa pienikokoinen, mikä entisestään pahentaa huonon laadun vaikutusta luvan haltijan tunnistettavuuteen. Kuva on kuitenkin asiakirjan tunnisteista ainoa, jota käytetään laajasti ja johon jokaisella henkilöllisyysasiakirjaa tarkastavalla on pääsy.

Nykyisin suhteellisen suuri joukko kuvia joudutaan hylkäämään, koska ne eivät täytä passikuvalle asetettuja yksityiskohtaisia vaatimuksia. Suurin osa hylättävistä kuvista on yksityishenkilöiden toimittamia. Kun kuva hylätään, hakijan on toimitettava tilalle uusi edellytykset täyttävä kuva. Passikuvien hylkääminen aiheuttaa yhtäältä ongelmia hakijalle, mutta toisaalta myös lisätyötä ja kuluja poliisille. Kulut näkyvät passien suoritemaksuja korottavana tekijänä.

Kuvien heikosta laadusta seuraavat riskit liittyvät yhtäältä siihen, että käyttäjän tunnistaminen hankaloituu ja matkustaja saattaa joutua väärin perustein epäilyksen alaiseksi. Olennaisempi riski on kuitenkin se, että kuvanlaadun ollessa heikko on toiselle henkilölle kuuluvaa tunnistamisasiakirjaa helpompi käyttää omana. Toiselle henkilölle kuuluvan asiakirjan käyttäminen on yleisin tunnistamisasiakirjojen väärinkäytön muoto. Tällaista väärinkäyttöä liittyy etenkin laittoman maahantulon järjestämiseen, etsintäkuulutettujen rikollisten matkustamiseen sekä petosten tekemiseen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetty sääntelymalli saattaa tuoda hienoisen parannuksen kuvien laatuun, jos tavoite ammattilaiskuvaajien käyttämisestä todellisuudessa toteutuu. Sääntelyn ongelmana on kuitenkin se, ettei valokuvaaminen ole millään tavalla suojattu elinkeino, vaan kuka tahansa voi halutessaan muuttaa hallinnoimansa yrityksen toimialaksi valokuvauksen. Laissa asetettujen edellytysten täyttyminen ei edellytä mitään osaamista tai laitteistoa, joten esitetyn sääntelyn toteuttaminen ei todennäköisesti johtaisi merkittävään parannuksen passikuvien laadussa.

4.2 Kuvien luotettavuus

Hallituksen esityksen luonnoksessa on valitettavan vähän avattu kuvien luotettavuuteen liittyvää problematiikkaa. Poliisihallitus on esittänyt huolensa nykyisen lainsäädännön mahdollistamista väärinkäytösmuodoista ja niiden aiheuttaman turvallisuusriskin kasvamisesta voimassaoloajan pidentämisen vuoksi. Ongelmana on se, että nykyisessä menettelyssä poliisi ei voi luottaa siihen, että sille toimitettu kuva esittää oikeaa hakijaa eikä kuvaa ole manipuloitu. Hallituksen esityksessä on ehdotettu uutta sääntelyä kuvien toimittamiseen, mutta vaikuttaa ilmeiseltä, että sääntely ei tavoita sille asetettuja luotettavuuden tavoitteita.

Kuten laatuun liittyvien kysymysten osalta on tuotu esiin, ehdotettu sääntely ei aseta sellaisia esteitä, jotka voisivat taata kuvaajana toimijan henkilön ammattitaidon, ja toisaalta säännökset vaikuttaisivat jättävän toivomisen varaa myös luotettavuuden osalta. Kuvaajan luotettavuudesta on pyritty varmistumaan sillä, että kuvaajaa ei ole tuomittu viimeisen kolmen vuoden aikana vankeusrangaistukseen tai yhteisösakkoon. Toimija ei saa myöskään olla konkurssissa tai liiketoimintakiellossa.

Esitetty sääntely siis sallii sen, että kuvaajan epäillään syyllistyneen rikokseen, josta voi seurata vankeutta, tai että hän on sellaisesta syyteharkinnassa tai tuomioistuinprosessi kesken. Samoin kuvaajana voisi toimia henkilö, joka olisi tuomittu vakavista rikoksista esim. elinkautiseen ja hän edelleen suorittaisi vankeusrangaistustaan, kunhan tuomion antamisesta on kulunut yli kolme vuotta. Mikä haastavinta, aiempi toistuvienkaan manipuloitujen kuvien toimittaminen ei asettaisi estettä toimittaa passikuvia jatkossa, jollei toimijaa olisi tuomittu tästä vankeuteen.

Vankeustuomion vaikutus myös rajoittuu yksityisiin elinkeinonharjoittajiin. Jos kuvaajana toimisi esimerkiksi osakeyhtiö, ehdotettu sääntely sallisi, että yrityksen kaikki vastuhenkilöt olisivat tunnettuja ammattirikollisia. Koko yrityksen henkilöstö voisi koostua millaisista rikollisista hyvänsä, kunhan yritys itse ei ole saanut yhteisösakkoa eikä ole

konkurssissa. Tämä merkitsisi, että yksityiseen elinkeinonharjoittajaan kohdistuisi käytännössä tiukempi nuhteettomuusvaatimus. Tarkoituksenmukaisempaa olisi muotoilla nuhteettomuusvaatimus samalla tavalla kuin laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015). Lain 71 §:ssä muotoillaan elinkeinoluvan myöntämiseen liittyvät luonnollisen henkilön nuhteettomuusvaatimukset, mutta todetaan myös, että elinkeinoluvan haki-
jan ollessa oikeushenkilö koskevat samat vaatimukset sen hallintoelimiin kuuluvia henkilöitä ja toimitusjohtajaa sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehiä ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaisia yhtiömiehiä. Tällöin suljettaisiin esitettyyn sääntelyyn jäävä aukko.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu malli luo uuden viranomaistehtävän, jossa poliisin on valvottava tiettyjä asioita valokuvia toimittaneista tahoista. Välineet tähän nuhteettomuustarkastukseen tulee luoda ja siitä aiheutuu kustannuksia. Tämä on jokaiseen hakemukseen liittyvä toimenpide, joten nuhteettomuustarkastuksia tullaan tekemään varsinkin ensimmäisten vuosien aikana reilusti yli miljoona kertaa vuosittain. Kuten todettu, esitetyllä mallilla ei ole viranomaista työllistävän vaikutuksen lisäksi ratkaisevaa positiivista vaikutusta siihen, että poliisi voisi nykyistä paremmin luottaa siihen, että sille toimitettu kuva todellisuudessa esittää oikeaa henkilöä, vain oikeaa henkilöä eikä kuvaa ole muutoinkaan manipuloitu.

Hallituksen esityksessä esitelty malli mahdollistaa siis edelleen nykyisen prosessin suurimman uhan, eli sen, että vilpillisellä hakijalla on mahdollisuus erilaisiin väärinkäytöksiin, jotka mahdollistavat myönnetyn passin käyttämisen rikollisiin tarkoituksiin tulevaisuudessa. Ensinnäkin passiin voidaan pyrkiä ujuttamaan toisen henkilön kuva ja toisekseen passiin voidaan pyrkiä saamaan manipuloitu kuva, jossa on morffattu useamman henkilön kasvonpiirteitä. Mikäli kuva saadaan valmiiseen passiin, pystyy toinen henkilö, joka usein on etsitty rikollinen, matkustamaan ilman kiinnijäämisen riskiä rajojen yli. Molempia väärinkäytön muotoja on havaittu maailmalla ja etenkin enimmäistä myös Suomessa.

Lisäksi on huomioita, että siirryttäessä kymmenen vuoden voimassaoloaikaan väärän kuvan syöttämisestä tulee entistä helpompaa, koska myöntöviranomaisen käytettävissä oleva verrokkiaineisto eli edellisen passin tai henkilökortin kuva on nykytilanteeseen verrattuna kaksi kertaa vanhempi. Käytännössä ainoa tapa vastata tähän merkittävään passikuvia koskevaan turvallisuusaukkoon on se, että viranomainen huolehtii itse passikuvan ottamisesta. Viimeisen vuosikymmenen aikana tähän ongelmaan on herätty maailmanlaajuisesti, kun teknologian kehittyminen on tehnyt väärinkäytöstä entistä helpompaa rikollisille ja väärinkäytösten havaitsemisesta entistä vaikeampaa viranomaisille. Useissa maissa on siirrytty prosessiin, jossa passin myöntävä viranomainen huolehtii kuvaamisesta, koska se on ainoa tapa varmistua siitä, ketä kuva esittää.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole esitetty juurikaan seuraamuksia sille, että poliisille on toimitettu väärää henkilöä esittävä tai manipuloitu kuva. Se, että väärillä tiedoilla myönnetty asiakirja peruutetaan, ei aseta minkäänasteista pelotevaikutusta rikollisille toimijalle, joka haluaa hyväksikäyttää passi- tai henkilökorttimenettelyä. Manipuloidun kuvan toimittaminen ei edes asettaisi estettä passikuvaajana toimimiselle jatkossa. Poliisihallitus pitää erittäin tärkeänä, että jos pitäydytään yksityisiin yrityksiin poh-

jautuvassa mallissa, tulisi väärää henkilöä esittävän tai manipuloidun kuvan toimittaneelle taholle säännellä tuntuva seuraamus. Manipuloidun kuvan toimittamisen tarkoituksena on viranomaismenettelyn väärinkäyttäminen tulevien rikollisten toimintojen mahdollistamiseksi.

4.3 Kuvauksen järjestäminen viranomaisen toimesta

Poliisihallitus on toimittanut ministeriölle jo aiemmin materiaalia näkemyksistään, jotka liittyvät kuvaustoiminnan järjestämiseen viranomaisen toimesta. Nämä näkökulmat on esitetty hyvin tiiviisti hallituksen esityksen luonnoksessa vaihtoehtoisten toteutustapojen alla. Poliisihallitus pitäisi tärkeänä, että kuvauksen järjestämistä viranomaisen toimesta voitaisiin harkita uudelleen. Kuvauksen siirtäminen viranomaistehtäväksi on selkeästi kansainvälinen passien ja henkilökorttien turvallisuutta korostava trendi, tällä hetkellä jo yli puolessa EU-/ETA-maista viranomainen ottaa kuvat passeja ja henkilökortteja varten.

Esityksen mukaan kevennetystä menettelystä luovutaan pidemmästä voimassaoloajasta johtuen, mikä tarkoittaa, että jatkossa kaikkien hakijoiden on asioitava henkilökohtaisesti viranomaisen toimipisteessä. Passin tai henkilökortin hakemusprosessi muodostuisi huomattavasti suoraviivaisemmaksi, jos hakija valokuvattaisiin myöntöpaikassa, jolloin yhteen hakemukseen sisältyisi ainoastaan yksi asiointi. Esitysluonnoksessa ehdotetussa mallissa hakijan tulisi ensin asioida kuvaamossa, jolla on oikeus toimittaa kuvia poliisille. Vasta tämän jälkeen hakemuksen jättäminen olisi mahdollista. Lisäksi tilanteissa, joissa kuvaa ei voida hyväksyä, edellytetään uutta käyntiä kuvaajan luokse.

Sen lisäksi, että viranomaisen suorittama prosessi neutraloisi kuvan luotettavuuteen liittyvät riskit ja olisi huomattavasti asiakasystävällisempi, se olisi kaiken lisäksi edullisempi kansalaisille. Kuten maksuperustelaki määrittelee, kaikki syntyvät kustannukset tultaisiin pitkällä aikavälillä keräämään kokonaisuudessaan passin hinnoissa. Viranomaisen toimesta tehtävän kuvaamisen voitaisiin kuitenkin ennakoida nostavan passien hintaa ainoastaan noin 2–4 €. On kuitenkin huomioitava, että hakijalle koitua kokonaiskustannus tulisi tippumaan todennäköisesti merkittävästi verrattuna nykytilanteeseen, jossa passikuvan keskiarvoinen hinta on ollut ehkä noin 20 €. Esitysluonnoksessa ehdotetun mallin voidaan myös ennakoida nostavan passikuvauksen hintoja nykyisestä etenkin alueellisesti. Kun yksityishenkilöiden kuvien toimittaminen kielletään ja pidemmällä aikavälillä kuvaustarve lähes puolittuu, pidemmän voimassaoloajan myötä on todennäköistä, että yksityiset toimijat korottavat palvelun hintoja. Toimijat voivat myös saada alueellisesti monopoliaseman, joka mahdollistaa hintojen merkittävän nostamisen. Periaatteellisemman tason ongelmana on se, että tehdäkseen hakemuksen viranomaiselle hakijan on ostettava palveluita tietyiltä yksityisiltä tahoilta, joiden hinnoittelua ei voida säännellä mitenkään.

Poliisihallituksen arvion mukaan passikuvauksen siirtämisestä poliisin tehtäväksi koituisi vuosittain 1–2 miljoonan euron kustannukset, mikäli tarvittavat laitteet liisattaisiin ja ne olisivat mahdollisimman pitkälle automatisoituja. On mahdollista, että markkinoilta saata- vat kuvauslaitteet eivät huomioi riittävällä tavalla jokaisen poliisiaseman erilaisia valaistuolosuhteita. Todennäköisesti ainakin osaan toimipisteistä voi olla tarpeellista rakentaa

koppeja tai on tehtävä muita rakenteellisia ratkaisuja, joista syntyvien kertaluonteisten kulujen voidaan ennakoida asettuvan 400 000 ja 700 000 euron välille. Lisäksi käyttäjää avustavan kuvausautomaatiikan toteutuksesta voidaan arvioida syntyvän 300 000 euron sekä kuvauslaitteiston integroinnista noin 50 000 euron kertaluonteiset tietojärjestelmä-kustannukset. Lisäksi uusi kokonaisuus edellyttäisi biometrian keräämiseen erikoistuneen asiantuntijan toimenkuvan perustamista Poliisihallitukseen, mikä tulisi huomioida Poliisihallituksen rahoituksessa.

Poliisihallitus katsoo, että malli, jossa myöntävä viranomainen huolehtii passikuvauksesta, vastaisi hyvin tämän hallituksen esityksen tavoitteita helpottaa kansalaisten asiointia passin ja henkilökortin uusimisen yhteydessä. Lisäksi hakijalle aiheutuva taloudellinen taakka muodostuisi arvioiden mukaan huomattavasti pienemmäksi kuin hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyssä mallissa. Ennen kaikkea viranomaisen suorittama passikuvaus korjaisi nykyistä prosessia vaivaavan ammottavan aukon hyväksikäyttää keskeistä viranomaisprosessia rikollisen toiminnan mahdollistajana.

5 Vaikutukset poliisin toimintaan

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyillä muutoksilla on merkittäviä vaikutuksia poliisin palvelujen laatuun ja saavutettavuuteen sekä hakijalta perittävien suoritemaksujen suuruuteen. Hallituksen esityksen luonnoksessa on tuotu esiin yleisluoteisia näkemyksiä muutosten vaikutuksista. Tässä yhteydessä on syytä avata hieman yksityiskohtaisemmin muutoksista seuraavia vaikutuksia poliisin toiminnan näkökulmasta. Taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia asiakirjaturvallisuuteen on arvioitu toisaalla tässä asiakirjassa.

Vaikutusarvioinnin osalta on syytä huomioida, että tehtävien muutosten vaikutukset näytettyvät enimmäkseen vasta pidemmällä aikavälillä. Pidemmästä voimassaoloajasta vääjäämättä seuraava hakemusmäärien lasku tullaan näkemään vasta viiveellä. Viive johtuu siitä, että lakien tultua voimaan voimassa olevat passit ja henkilökortit vanhenevat normaaliin tahtiin, jolloin poliisin palveluille on kysyntää. Kun on kulunut viisi vuotta enimmäisvoimassaoloajan pidentämisestä alkaa hakemusmäärät tippumaan selkeästi, koska ensimmäiset 10 vuoden voimassaoloajalla myönnettyt passit ja henkilökortit eivät vanhene vielä viiteen vuoteen.

5.1 Kysynnän vaihtelu

Passien ja henkilökorttien vuosittainen kysyntä on ollut perinteisesti suhteellisen tasaista. Kysynnän tasaisuus on avainasemassa siinä, että palvelu voidaan toteuttaa tasalaatuisesti, kustannustehokkaasti ja ilman massiivisia muutoksia perittävien suoritemaksujen suuruuteen. 2020-luvulla ollaan kuitenkin nähty haastavia heilahteluja kysynnässä etenkin passien osalta koronapandemian takia. Kysyntä oli ensin hyvin alhaista vuosina 2020 ja 2021, minkä jälkeen seurasi ennätyskysyntä vuonna 2022, jolloin myönnettiin lähes yhtä monta passia kuin kahtena edellisenä vuonna yhteensä. Koska asiakirjat ovat olleet viisi vuotta voimassa, vastaavat alhaisen kysynnän vuodet osuvat vuosille 2025 ja 2026 ja 2027 tulee olemaan hyvin korkean kysynnän vuosi.

Kysynnän heilahtelut ovat asettaneet suuria haasteita poliisin lupahallinnolle pitää yllä palvelun korkeaa tasoa, koska viranomaistoiminnan resursseja ei ole mahdollista tuplata kysynnän tuplaantuessa. Jotta toimintaedellytykset pysyisivät jatkossakin olisi huolehdittava siitä, että lakimuutoksilla ei aiheuteta kysynnän vaihtelun kasvamista. Kysynnän vaihtelu johtaa myös suoritemaksujen suuruuden vaihteluun, koska valtaosa passin ja henkilökortin hinnasta muodostuu kiinteistä kustannuksista. Jos kysyntä heilahtaa voimakkaasti, myös hinta muuttuu voimakkaasti. Sisäministeriö säättää passin ja henkilökortin hinnasta maksuasetuksella yleensä kerran vuodessa ja vain poikkeustilanteissa tiheämmin.

Poliisihallitus pitää hyvänä, että hallituksen esitykseen sisältyy Poliisihallituksen pyynnöstä lisätty siirtymäsäännös, jolla pyritään estämään passien ja henkilökorttien massiivista kausittaista vaihtelua. Ilman siirtymäsäännöstä oltaisiin tilanteessa, jossa viisi vuotta lain voimaantulon jälkeen alkaisi viiden vuoden ajanjakso, jolloin ei myönnettäisi juuri lainkaan asiakirjoja. Tämä johtuu siitä, että viimeisen 5 vuoden passin vanhentumassa olisi vanhimmissakin 10 vuoden passeissa vielä 5 vuotta voimassaoloa jäljellä. Poliisille tulisi silloin seuraavien 5 vuoden aikana marginaalinen määrä hakemuksia. Kun ensimmäiset 10 vuoden passit sitten vanhenisivat, alkaisi 5 vuoden jakso, jolloin myöntömäärät olisivat jälleen todella korkeat. Vuorottelu ei tasoittuisi itsestään vuosikymmeeniin.

Siirtymäsäännöksen muodon osalta on jäljempänä tässä asiakirjassa esitetty tarkentavia näkökulmia, mutta tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota hallituksen esityksen luonnoksessa mainittuun hintaohjaukseen. Jotta siirtymäsäännöksestä saadaan toimiva ja vältetään kysynnän vaihtelusta seuraava suoritemaksujen vaihtelu, on hintaohjauksen oltava hyvin voimakasta. Jos kevennetyssä menettelyssä myönnettävän 5 vuoden passin/henkilökortin suoritemaksu on suuruudeltaan yli 50 % vastaavan 10 vuoden voimassaoloajalla myönnettävästä asiakirjasta perittävästä suoritemaksusta, siirtymäsäännös ei tule todennäköisesti toimimaan.

Alla on esitetty taulukon muodossa Poliisihallituksessa tehty ennuste hakemusmääristä tilanteessa, jossa kymmenen vuoden enimmäisvoimassaoloajalla myönnettyjä passeja ja henkilökortteja aletaan myöntää vuonna 2027 ja siirtymäsäännös toimii siinä määrin hyvin, että 35 % hakijoista valitsee kevennetyssä menettelyssä myönnetyn 5 vuoden voimassaoloajalla olevan asiakirjan. Taulukon toisessa sarakkeessa on esitetty tilanne ilman siirtymäsäännöstä.

Vuosi	Passit ja henkilökortit 10v 2027, kevennetyt siirtymäsäännöksellä (35%)	Passit ja henkilökortit 10v 2027, ei siirtymäsäännöstä
2027	1429973	1 453 304
2028	1247495	1 343 126
2029	1368834	1 221 765
2030	942500	988 400
2031	1088400	1 078 819

2032	815414	364 843
2033	723200	331 623
2034	771180	330 368
2035	579925	281 936
2036	645908	299 553
2037	929483	1 470 835
2038	810871	1 364 520
2039	889742	1 237 218
2040	612625	1 005 707
2041	707460	1 095 740
2042	820052	510 843
2043	728011	477 623
2044	776699	476 368
2045	584356	427 936
2046	650678	445 553
2047	934820	1 489 074
2048	816513	1 386 779

Kuten huomataan, siirtymäsäännöksen toimiessakaan, ei kysyntä muodostu lähellekään tasaiseksi vaan useamman sadan tuhannen hakemuksen heilahteluja esiintyy vuosittain. Jotta kysynnän vaihtelusta johtuva palvelujen heikompi taso ei muodostu tasaisin väliajoin toistuvaksi ilmiöksi, on Poliisin resursoitava toimintansa vastaamaan korkean kysynnän vuosien tasoa. Tilanne, jossa siirtymäsäännöstä ei ole lainkaan olisi äärimmäisen hankala toiminnan järjestämisen näkökulmasta. Poliisihallitus katsoo, että hallituksen esityksen perusteluissa mainitusta hintaohjauksesta voisi olla tarpeellista säännellä lain tasoisesti, koska se poikkeaa lähtökohtaisesti maksuperustelain pääsäännöstä ja sen ohjaavalla vaikutuksella on olennainen vaikutus siihen, mille tasolle poliisin palvelut tulevat asettumaan jatkossa.

5.2 Palvelutaso heikkenee

Tehtävillä muutoksilla on selkeä vaikutus poliisin palvelutasoon. Kuten todettu, suurin osa vaikutuksista tulee kuitenkin näkyviin vasta pidemmällä aikavälillä hakemusmäärien tippuessa. Poliisilla on paine vähentää lupa-asiakirjojen myöntötoiminnasta aiheutuvia kustannuksia, mutta kustannusten leikkausten tulee olla oikeasuhtaisia, jotta palvelun taso ei heikkene kohtuuttoman paljon.

Nopean aikavälin seurauksena saattaa kuitenkin käydä niin, että pian lakimuutosten voimaantulon jälkeen nähdään selkeä nousu käyntiasioinnin määrässä, jos siirtymäsäännös ei osoittaudu tehokkaaksi. Vuodelle 2027 ennakoidaan ennätysmäärää hakemuksia, koska on kulunut 5 vuotta koronapandemian jälkeisestä ennätysvuodesta 2022. Jos kaikki tai edes suurin osa näistä hakijoista tulee henkilökohtaisesti poliisiasemalle, tul-laan poliisiasemilla näkemään vähintään yhtä pahat ruuhkat kuin vuonna 2022. Käytännössä tämä tarkoittaa kuukausien jonoa ajanvaraukseen.

Hakemusmäärien tippuessa syntyy painetta supistaa poliisin palvelupisteiden verkostoa kustannusten leikkaamiseksi. Lupapalveluita ei tarjota nykyisinkään kaikissa poliisin toimipisteissä ja useassa toimipisteessä erittäin supistetuin palveluajoin. Palvelupisteiden ja palveluaikojen supistukset kohdistuvat luonnollisesti sinne, missä väestötiheys on pienempi ja asiointimatkat jo ennestään pitkät. Muutosten vaikutuksia poliisin palveluverkostoon on vaikea esittää täsmällisemmin, mutta on sinällään selvää, että pienenevät asiamäärät vaikuttavat palvelupisteiden lukumäärään.

Eräs palvelutason heikkenemisen muoto tulee olemaan noutopisteverkoston selkeä harveneminen. Noutopisteverkosto muodostuu DSV Road Oy:n ja sen alihankkijoiden toimipisteistä, joiden tulee noudattaa Poliisihallituksen määrittelemiä toiminnallisia ja tilaturvallisuutta koskevia vaatimuksia. Nykyisellään toimipisteitä on lähes 700 kappaletta. Sopimuskauden aikana on käynyt ilmeiseksi, että näin laajan noutopisteverkoston ylläpitäminen ei ole toiminnallisesti tai taloudellisesti järkevää edes nykyisillä lupavolyymeilla. Päätösmäärän laskiessa voidaan ennakoida, että noutopisteiden määrää joudutaan seuraavalle sopimuskaudelle tiputtamaan usealla sadalla, jotta toimituskustannukset eivät muodostu kohtuuttoman kalliiksi. Tämä tarkoittaa selkeästi pidempiä asiointimatkoja etenkin harvemmin asutuilla alueilla.

6 Taloudelliset vaikutukset

Passien ja henkilökorttien myöntäminen on lupasuoritteilla kustannettavaa toimintaa. Toiminnan tulee olla maksuperustelain mukaisesti kustannusvastaavaa, eli yhtäältä saatavilla suoritemaksuilla katetaan kaikki kulut ja toisaalta kerättävistä suoritemaksuista ei pitäisi jäädä myöskään mitään yli. Kustannukset, jotka suoritteilla katetaan koostuvat pääasiassa painatuskuluista, DVV:lle maksettavasta varmennemaksusta, henkilöstökuluista, toimitiloista sekä suoritteiden tuottamisen aiheuttamista yhteiskustannuksista kuten tietojärjestelmäkustannuksista. Suoritemaksujen suuruus määritellään pääsääntöisesti kerran vuodessa sisäministeriön maksuasetuksessa. Suoritemaksujen suuruus määritellään yksinkertaistetusti siten, että kyseiselle vuodelle ennakoitujen kustannusten lukumäärä jaetaan ennusteiden mukaisella hakemusmäärällä.

Suurin osa katettavista kustannuksista on luonteeltaan kiinteitä ja myöntömäärästä suoraan riippuvat kulut kuten yksittäisen asiakirjan valmistus- ja toimituskulut ovat pienempi osa kokonaiskustannuksista. Jos suoritteiden määrä vaihtelee vuodesta toiseen, vaihtelee myös suoritteista kerättävän maksun suuruus, kun kiinteät kustannukset tulee kattaa milloin pienemmällä ja milloin suuremmalla hakemusmäärällä. Tässä hallituksen esityksen luonnoksessa on esitetty perustavanlaatuisia muutoksia passien ja henkilökorttien voimassaoloaikaan, millä on merkittäviä vaikutuksia vuosittaisten hakemusten määrään ja etenkin kysynnän tasaisuuteen. Tästä syystä Poliisihallitus pitää tärkeänä, että lakien voimaantullessa pyritään kaikin mahdollisin käytettävissä olevin tavoin tasoittamaan tulevien vuosien kysyntää. Tässä on avainasemassa siirtymäsäännökseen liitettävä vahva hintaohjaus. Muuten vuosittainen vaihtelu suoritteiden hinnoissa saattaa olla satoja prosentteja.

Koska hallituksen esityksellä muutettavan toiminnan kulut katetaan pääasiallisesti lupatuotoilla, ei tehtävillä muutoksilla ole suoraa vaikutusta poliisin määrärahoihin. Toki muutoksella saattaa olla välillistä vaikutusta siten, että lupasuoritteiden määrän laskiessa ja siihen sitoutuvan työajan tippuessa suurempi osa kustannuksista tulisi kohdistumaan maksullisen toiminnan sijaan maksuttomalle toiminnalle, eli tulee kustannettavaksi poliisin määrärahoista.

6.1 Suoritemaksun suuruus

Koska lupasuoritteiden määrän ennakoitaan putoavan vasta viiden vuoden kuluttua lakien voimaantulosta, näkyvät muutosten taloudelliset vaikutukset suurimmalta osin myöskin vasta tuolloin. Kuten todettu, kyseessä on lupien suoritemaksuilla rahoitettava toiminta, joten taloudelliset vaikutukset tulevat näkymään käytännössä ainoastaan hakijoilta perittävien suoritemaksujen suuruudessa.

Välittömästi lainmuutoksesta seuraa kustannuksia lähinnä painatuskulujen kasvamisen ja tietojärjestelmämuutosten toteuttamisen muodossa. Lain muuttuminen merkitsee olennaista muutosta Poliisihallituksen ja Thales DIS Finland Oy:n väliseen passien ja henkilökorttien toimittamista koskevaan sopimukseen. Jos toimittajan kanssa päästään yhteisymmärrykseen tehtävien muutosten vaikutuksesta sopimuksen hintoihin ja jos tehtävät muutokset pysyvät hankintalain sopimusmuutoksia koskevan liikkumavaran sisällä, nostavat hintojen korotukset suoraan hakijoilta perittävien suoritteiden suuruuteen. Asia selkenee, kun lakimuutosten lopullinen sisältö on tiedossa.

Pitkällä aikavälillä tapahtuvia muutoksia suoritemaksujen suuruuteen on vaikea ennustaa vielä tässä vaiheessa. Tämä riippuu monesta tekijästä. Ensinnäkin siitä, millaisen passien ja henkilökorttien toimittamista koskevan sopimuksen Poliisihallitus saa solmittua tulevaisuudessa. Nykyinen sopimus päättyy viimeistään vuonna 2032 eli juuri silloin, kun lakimuutosten vaikutukset myönnettävien asiakirjojen määrään alkaa näkymään. Passien ja henkilökorttien valmistaminen on toimintaa, jossa on korkeat kiinteät kustannukset ja pienet yksikkökustannukset. Kun myönnettävien asiakirjojen määrä tippuu nykyisestä arviolta 40 %, voidaan ennakoita, että yksikköhinta tulee kasvamaan nykyisestä, jotta toimittaja saa katettua kiinteät kustannukset. Samassa tilanteessa ollaan myös käytännössä siinä tapauksessa, että lakimuutosten aiheuttamista muutoksista ei päästä sopimukseen nykyisen toimittajan kanssa.

Poliisihallitus on arvioinut, että hakemusmäärän tippumisesta huolimatta poliisille aiheutuva työmäärä ei tipu yhtä paljon, koska kaikki hakijat asioivat jatkossa henkilökohtaisesti. Nykyisellään merkittävä osa hakemuksista voidaan käsitellä niin sanotussa kevennetyssä menettelyssä, eli ilman hakijan henkilökohtaista läsnäoloa poliisiasemalla. Tämä on ollut vuosittain n. 20-45 % hakemuksista. Kevennetyn menettelyn hakemus on kätevä hakijalle ja nopea myöntävälle viranomaiselle, joten työmäärä on huomattavasti pienempi kuin henkilökohtaisen asioinnin hakemuksen.

Kun jatkossa kaikki hakijat tulisivat henkilökohtaisesti poliisiasemalle, ei poliisilaitoksille kohdistuvan käyntiasioinnin määrä tule tippumaan vastaavasti kuin päätösten kokonaismäärä. Tarkempien arvioiden mukaan käyntiasioinnin ennustetaan tippuvan viimeisen viiden vuoden keskiarvosta alle 5%. Kun käyntiasioinnin määrä ei tule merkittävästi tippumaan, ei hakemusten käsittelystä aiheutuvan työmäärän voida ennakoida tippuvan tarkempien arvioiden mukaan kuin ehkä noin 20 % nykyisestä. Jos poliisin prosessit optimoidaan samalle tasolle kuin tällä hetkellä, tarkoittaisi tämä enintään 20 % vähennystä kustannuksiin. Käytännössä näin suurta vähennystä syntyviin kuluihin on erittäin vaikeaa toteuttaa vaikuttamatta olennaisella tavalla palvelun tasoon. Voidaan kuitenkin päätellä, että koska suoritteiden määrä tippuu prosentuaalisesti enemmän kuin tehtävän työn määrä, tulevat suoritemaksut nousemaan.

Tässä esitetyt arviot ovat vain suuntaa antavia sen suhteen, mille tasolle suoritemaksut tulevat tulevaisuudessa asettumaan, koska kaikkien muutosten vaikutusta on vielä tässä vaiheessa mahdotonta ennakoida. Huomioiden vähentyvän kysynnän, muutoksista aiheutuvat kustannukset sekä todennäköisesti korkeammat yksikköhinnat voidaan pidemmällä aikavälillä arvioida, että suoritemaksujen suuruus on vähintään 50% suurempi kuin nykyisin.

7 Voimaantuloaikataulu

Hallituksen esityksen luonnoksessa lakimuutosten on esitetty tulevan voimaan 1.1.2027 alkaen. Valittua aikataulua ei ole perusteltu millään tavalla eikä lakimuutosten edellyttämien muutosten toteuttamisen edellyttämää aikaa ole arvioitu. Poliisihallitus katsoo, että esitetty voimaantuloaikataulu ei ole mahdollinen. Passien ja henkilökorttien myöntäminen on suurinta osaa suomalaisista suoraan koskettava viranomaismenettely, koska yli 4,7 miljoonalla henkilöllä on suomalainen passi tai henkilökortti. Liian tiukka aikataulu asettaa vaaraan koko päätöksentekotoiminnan. On selvää, ettei tarvittavia muutoksia ole mahdollista toteuttaa 1.1.2027 mennessä. Aikaisin mahdollinen voimaantuloaika on 1.1.2028 ja sekin edellyttää mm. sitä, että lopulliset lakimuutokset ovat sellaisia, että asiakirjojen valmistaja pystyy lakimuutokset hyväksymään sopimusmuutoksella.

7.1 Tietojärjestelmämuutokset

Lakimuutosten toteuttaminen edellyttää merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia Henkilökortti- ja passitietojärjestelmään, poliisin sähköiselle asiointialustalle sekä poliisin ja passinvalmistajan väliseen sanomaliikenteeseen. Tietojärjestelmämuutosten määrittäminen voidaan aloittaa vasta siinä vaiheessa, kun on varmuudella tiedossa tehtävien muutosten sisältö. Muutosten toteuttamiselle ja testaamiselle on varattava myös oma aikansa, jotta voidaan varmuudella todeta, että järjestelmät toimivat oikein.

Jos muutostöihin ryhdytään ennen kuin muutosten lopullinen sisältö on tiedossa, pitkittyy toteutustyö entisestään, jos lakien sisältö poikkeaa ennakoidusta. Käytännössä muutostöiden lopullinen sisältö on tiedossa vasta, kun laki on hyväksytty eduskunnassa. Vaikka eduskunta ehtisi hyväksyä lain kevälistuntokaudella 2026, muutosten toteuttamiseen jäisi vain noin 6 kk aikaa.

Tietojärjestelmämuutosten osalta tilannetta hankaloittaa myös se, että samoihin tietojärjestelmiin ja niiden kehittäjiin kohdistuu samassa aikataulussa myös muita lainsäädännöstä seuraavia muutoksia. Digitaalinen henkilöllisyystodistus on määrä ottaa käyttöön 24.12.2026.

7.2 Passien ja henkilökorttien toimitussopimus

Voimaantuloaikataulun osalta on huomioitava myös se, että muutokset eivät ole toteutettavissa pelkästään Poliisihallituksen toimin. Passien ja henkilökorttien valmistus on Poliisihallitukselle kuuluva lakisääteinen tehtävä, joka on passilain ja henkilökorttilain mahdollistamalla tavalla ulkoistettu sopimusperusteisesti yksityiselle palveluntuottajalle. Nykyinen passien toimittamista koskeva sopimus on solmittu Thales DIS Finland Oy:n kanssa 31.1.2022 ja päättyy viimeistään 12.3.2032.

Nykyisen sopimuksen tuotteita ei ole suunniteltu 10 vuoden voimassaoloajalle, mistä johtuen lainsäädäntömuutokset edellyttävät olennaisia muutoksia sopimussuhteeseen. Vaihdoehdot ovat voimassa olevan sopimuksen muuttaminen siten, että asiakirjat ovat voimassa pidempään, tai sitten nykyisen sopimuksen päättäminen ja uuden sopimuksen solmiminen. Thales DIS Finland Oy:n kanssa käytyjen alustavien keskustelujen perusteella asiakirjojen voimassaoloajan pidentäminen saattaa olla mahdollista. Sitovia johtopäätöksiä ei kuitenkaan voida tehdä, ennen kuin tiedetään lakimuutoksen lopullinen sisältö.

Poliisihallituksella ei vielä voi olla täsmällistä tietoa siitä, mikä vaikutus sopimusmuutoksella olisi tuotteiden hinnoitteluun, koska sopimusmuutoksen sisältö on vielä epäselvä. Huomioiden sen, että valmistajan vastuu asiakirjojen toimivuudesta ja turvallisuudesta sekä muun muassa sirujen sertifiointista jatkuu koko asiakirjojen voimassaoloajan eli 10 vuotta sopimuksen päättymisen jälkeenkin, sopimusmuutoksen hinta tulee olemaan merkittävä. Vaikutus tulisi olemaan kaiken kaikkiaan luultavasti kymmenissä miljoonissa.

Nykyisen sopimuksen jatkamisen osalta ongelmakohtaksi muodostuu se, ettei tietyille nykyisissä käytössä olevissa asiakirjoissa oleville turvatekijöille ole mahdollista luvata 10 vuoden toimivuutta. Toimittaja on ehdottanut, että asiakirjoille tehdään uusi design, jotta kyseiset turvatekijät voidaan poistaa asiakirjoilta. Uusi design lisäisi asiakirjaturvallisuutta myös suhteessa fyysisten turvatekijöiden vanhenemisen ja sirun tieturvan aiheuttaman riskin osalta. Uuden designin toteuttamisen passeille ja henkilökorteille vie noin 18 kuukautta. Design-uudistus olisi siis mahdollista, jos lakien voimaantulo tapahtuisi nyt ehdotetun sijaan 1.1.2028 alkaen.

Mikäli uusi sopimus pitää solmia, edellyttää se kilpailutusta ja käyttöönottoprojektia, jotka vievät n. 2–3 vuotta. Sopimuksen arvo on noin 100 miljoonaa euroa ja se sisältää satoja sivuja erilaisia teknisiä yksityiskohtia, jotka Poliisihallitus määrittelee. Jos lainmuutokset edellyttävät uuden sopimuksen kilpailuttamista, ei lakien voimaantulo voi olla ennen 1.1.2029, jotta voidaan varmistua siitä, että ylipäätään on olemassa asiakirjoja, joita voidaan myöntää.

8 Aiemman lupa-asiakirjan mitätöinnistä / palauttamisesta

Poliisihallitus on ilmaissut sisäministeriölle huolensa siitä, että Suomessa käytössä oleva menettely, jossa passia tai henkilökorttia uusittaessa aiempi asiakirja jää hakijan haltuun ilman varsinaista mitätöintiä, ei ole turvallinen. Menettely on kansainvälisesti tarkastellen poikkeuksellinen, suurin osa maista kerää aiemman asiakirjan pois tai se mitätöidään esim. tuhoamalla siru ja leikkaamalla asiakirjasta kulma. Asia on mainittu hallituksen esityksessä hyvin pikaisesti muissa sääntelyvaihtoehtoissa, mutta sen osalta ei ole esitetty mitään perustetta, miksi esiin tuotuun sääntelyvaihtoehtoon ei ole ryhdytty.

Ongelman ydin on siinä, että kun passi tai henkilökortti uusitaan, jää hakijan haltuun aiempi asiakirja, jossa on asiakirjan pintaan merkittyä voimassaoloaika jäljellä. Asiakirja peruutetaan poliisin rekisterissä, mutta peruutus näkyy ainoastaan Suomen viranomaisille. Koska asiakirja ei ole kadonnut tai anastettu, ei sitä kuuluteta kansainvälisesti. Näin ollen kaikkien muiden maiden viranomaisten näkökulmasta asiakirja näyttää täysin pätevältä asiakirjaan merkittyyn viimeiseen voimassaolopäivään saakka. Tällaisia passeja käytetään tyypillisesti Euroopan unionin alueelle tapahtuvan laittoman maahantulon järjestämiseen. On merkkejä siitä, että Suomen myöntämiä passeja on käytetty tällaiseen tarkoitukseen.

Pidempi voimassaoloaika suurentaa ongelmia, joita liittyy passinhaltijalle jääviin vanhoihin asiakirjoihin. Passin voi uusia riippumatta siitä, kuinka paljon sen voimassaoloaika on jäljellä, mikä mahdollistaa sen, että mahdollinen aikaväli väärinkäytöksille voi olla hyvin pitkä. Esimerkiksi henkilö hakee uutta passia, kun edellisen voimassaoloaika on 9 vuotta jäljellä. Passi on lain mukaan myönnettävä riippumatta siitä, miksi uutta passia haetaan. Hakijan vanhaa passia on siis mahdollista käyttää 9 vuoden ajan laittomiin käyttötarkoituksiin eikä sen peruuttaminen tule esiin niin kauan kuin asiakirjaa ei esitetä Suomen viranomaisille tai sellaisille yksityisille tahoille, joilla on oikeus käyttää poliisin voimassaolopalvelua.

Korkea väärinkäytöksen riski liittyy etenkin hajautetusti yksilöitäviin asiakirjoihin, eli väliaikaisiin passeihin, väliaikaisiin henkilökortteihin, merimiespasseihin, hätäpasseihin ja väliaikaisiin henkilökortteihin. Tämä johtuu siitä, että kyseiset lupa-asiakirjat eivät sisällä sirua ja niiden turvallisuustekijät ovat yksilöintitavasta johtuen huomattavasti vaatimattomammat kuin keskitetysti yksilöitävien asiakirjojen osalta. Näin ollen riskinä on, että asiakirjoihin onnistutaan jopa vaihtamaan henkilötietoja ennen niiden käyttämistä laittomiin tarkoituksiin.

Poliisihallitus katsoo, että pidemmän voimassaoloajan aiheuttamaa asiakirjaturvallisuuden heikentymistä olisi syytä kompensoida velvoittamalla hakija palauttamaan aiempi asiakirja tai edellyttämällä sen mitätöimistä viranomaisen toimesta. Jollei asiakirjaa palauteta / tuoda mitätöitäväksi, tulisi tästä olla seuraamus hakijalle. Esimerkiksi kaikissa Pohjoismaissa on käytössä vastaava malli, ja asiakirjan palauttamatta jättämiselle on

asetettu tiettyjä seuraamuksia, esim. korotettu käsittelymaksu tai uudelle asiakirjalle rajattu voimassaoloaika. Muutoksella ei olisi juurikaan kustannusvaikutuksia, koska poliisi-asemilla on jo nykyisin asiakirjojen mitätöintiin tarvittavat välineet. Se sopisi myös hyvin hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyyn hakemusmenettelyä koskevaan muutokseen, jonka seurauksena hakijan tulee asioida jatkossa henkilökohtaisesti uutta passia tai henkilökorttia myönnettäessä.

9 Voimaantulosäännös

Poliisihallitus pitää lakimuutosehdotuksiin sisältyviä voimaantuloa koskevia siirtymäsäännöksiä tarpeellisina. Kevennetyn menettelyn jatkumisella yhdistettynä vahvaan hintaohjaukseen voidaan heikentää kysynnän muodostumista jaksottaiseksi ja siten edistää lupa-asiakirjojen suoritemaksujen tasaisempaa kehitystä ja poliisin lupapalvelujen palvelun tasaisempaa laatua. Voimaantulosäännöksen sanamuotoon on esitetty joitakin huomioita tämän lausunnon myöhemmässä osiossa, joka käsittelee havaintoja yksittäisten säännösten sanamuotoihin.

Tässä kohtaa Poliisihallitus haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota säännökseen, joka koskee uuden lain soveltamista lain voimaantulohetkellä vireillä oleviin hakemuksiin. Suurin osa kaikista passi- ja henkilökorttihakemuksista ratkaistaan hyvin nopeasti, mutta osa hakemuksista saattaa olla vireillä pitkiäkin aikoja, jos ne odottavat hakijan täydennystä. Koska henkilö voi itse päättää, milloin hakemustaan täydentää, säännös mahdollistaa kikkailun, jossa hakija pyrkii saamaan 10 vuotta voimassa olevan passin tai henkilökortin pienemmällä käsittelymaksulla. Jos uutta lakia sovelletaan vireillä oleviin hakemuksiin, hakija voi tehdä hakemuksen ennen lainmuutosta ja jättää täydentämisen tarkoituksellisesti lain voimaantulon jälkeiseen aikaan, jolloin suoritteesta tullaan perimään näillä näkymin selkeästi suurempi käsittelymaksu. Tällöin hakijalle tulee myöntää pidemmällä voimassaoloajalla oleva asiakirja mutta pienemmällä käsittelymaksulla kuin muille hakijoille.

Uuden lain soveltaminen ennen lain voimaantuloa vireytettyihin hakemuksiin on hankala myös siitä näkökulmasta, että hakemuksen vireillepanon hetkellä ei ole asetettu mitään edellytyksiä kувalle ja kuvaamoille. Jokaisen vireillä olevan hakemuksen osalta olisi käytännössä pyydettävä hakijaa toimittamaan uusi kuva, jotta se olisi lain mukainen ja poliisi voisi tallettaa tiedon kuvaajasta rekisteriin lain vaatimalla tavalla. Lisäksi jouduttaisiin pyytämään uudestaan lukuisia huoltajan suostumuksia, jotka on annettu ennen lain voimaantuloa paperisina. Näistä aiheutuu poliisille paljon lisätyötä ja kustannuksia lain voimaan tuloa seuraavalla ajalla, minkä ennakoidaan muutenkin olevan kiireinen, koska voidaan perustellusti olettaa, että lain voimaantulon jälkeen syntyy kysyntäpiikki.

10 Allekirjoitettu viivakoodi

Hallituksen esityksen luonnoksesta johtuvaa asiakirjaturvallisuuden heikentymistä voitaisiin kompensoida joltain osin lisäämällä passeihin ja henkilökortteihin turvallisuutta lisäävät allekirjoitetut 2D-viivakoodit. Viivakoodi sisältäisi käytännössä dokumentin tärkeimmät tiedot ja niiden digitaalisen allekirjoituksen. Viivakoodin allekirjoituksen tarkista-

misen avulla voidaan varmistua dokumentin sisältämien tietojen aitoudesta ja muuttumattomuudesta. Poliisihallitus on esittänyt allekirjoitetun viivakoodin lisäämistä tunnistamisasiakirjoihin jo vuonna 2022, jotta se oltaisiin voitu ottaa käyttöön 13.3.2023 käytönotetuissa passeissa ja henkilökorteissa. Lainsäädäntö muutosta ei toteutettu, joten 2D-viivakoodi lisättiin ilman allekirjoitusta.

Allekirjoitettua viivakoodi voitaisiin lisätä kaikkiin henkilökortti- ja passityyppeihin. Erityisen merkittävä turvallisuutta lisäävä vaikutus niillä olisi kuitenkin hajautetusti yksilöitäviin ja siruttomiin asiakirjoihin kuten väliaikaisiin passeihin ja väliaikaisiin henkilökortteihin. Näiden asiakirjojen turvatekijät ovat lähtökohtaisesti vaatimattomammat kuin keskitetysti yksilöitävissä asiakirjoissa. Asiakirjojen sirujen avulla on mahdollista varmistua samoista asioista kuin allekirjoitetun viivakoodinkin avulla eli tietojen alkuperästä ja muuttumattomuudesta. Siitä huolimatta on arvioitu, että allekirjoitettu viivakoodi kannattaisi ottaa käyttöön myös sirullisissa asiakirjoissa. Siru voi tarkastustilanteessa olla toimimaton eikä muussa kuin rajatarkastuskäytössä useinkaan ole sirunlukumahdollisuutta. Sen sijaan viivakoodien lukeminen on hyvin yleistä ja viivakoodista saadut tiedot voidaan suoraan lukuohjelmasta tallentaa järjestelmiin niissä käyttötilanteissa, joissa nykyään tietoja kirjaetaan käsin. Viivakoodia voisi hyödyntää vapaammin asiakirjojen tarkastamisen yhteydessä kuin passin ja henkilökortin sisältämää sirua. Sirun lukemista on rajattu sääntelyllä erityisesti sen sisältämien biometristen tunnisteiden takia.

Yksilöimättömät asiakirjat, eli tyhjät asiakirjat, joihin ei ole vielä liitetty henkilötietoja, ovat väärentäjille arvokkaita. Erityisesti väliaikaisten passien ja väliaikaisten henkilökorttien yksilöinti tapahtuu ilman mitään erikoislaitteistoa. Toisaalta juuri niitä joudutaan siirtämään ja varastoimaan ympäri maailman, koska yksilöinti tapahtuu myöntöpaikassa hakijan odottaessa. Jos yksilöimättömiä asiakirjoja päätyisi väärin käsiin, niitä ei tällä hetkellä pystyittäisi mitenkään erottamaan aidosta viranomaisen myöntämästä dokumentista. Allekirjoitettu viivakoodi toisi tähän ongelmaan ratkaisun, sillä sitä ei pystyittäisi väärentämään.

Hyvin yleinen väärennöstapa on muuttaa aidon yksilöidyn asiakirjan tietoja omaan käyttöön soveltuvaksi. Allekirjoitetun viivakoodin avulla pystyittäisiin väärennökset havaitsemaan välittömästi. Merkittävänä etuna olisi myös se, että väärennoksen havaitseminen ei vaatisi asiantuntemusta väärennöksistä. Asiakirjaan yksilöityjä tietoja vain yksinkertaisesti verrattaisiin viivakoodissa oleviin tietoihin.

Allekirjoitettu viivakoodi toteutettaisiin ICAO:n määritelmien mukaisesti. Käytännössä viivakoodi olisi lähes samanlainen kuin viisumeissa käytössä oleva viivakoodi. Myös esimerkiksi EU:n koronatodistuksessa oli samankaltainen allekirjoitettu viivakoodi. Myös EU:n hätäpassi (EU Emergency Travel Document) sisältää pakollisena ominaisuutena allekirjoitetun viivakoodin. Allekirjoitetun viivakoodin lisääminen onkin juuri nyt järkevää siltäkin kannalta, että Poliisihallitus on yhdessä Maahanmuuttoviraston kanssa kehittämässä yleisen ICAO:n standardien mukaisten viivakoodien luku- ja tarkastusohjelman. Tämä toteutetaan Poliisihallitukselle osoitetun EU-rahoituksen avulla, joka koskee erityi-

sesti digitaalisen matkustusasiakirjan pilotointia. Viivakoodisovellus siirtyy valmistuessaan Frontexin ylläpitoon ja se tullaan tarjoamaan kaikille EU-maille vapaaseen käyttöön.

Teknisesti viivakoodien allekirjoittaminen ja siihen liittyvä varmennetoiminta olisi ICAO:n määritelmien mukaista. Passien ja henkilökorttien osalta tähän on jo totuttu, koska sirujen tietosisältö on allekirjoitettu aivan vastaavalla tavalla. Suomessa juurivarmentajana (CSCA, Country Signing Certifying Authority) toimii DVV. DVV toimii myös henkilökorttien ja passien sirujen allekirjoitusavainten varmentajana sekä viisumien viivakoodien allekirjoitusavainten varmentajana. DVV:lle passien ja henkilökorttien viivakoodien allekirjoitusavainten varmentamiseen tarvittavat laitteistot, ohjelmistot ja osaaminen olisivat jo siis valmiina. Samoin keskitetysti yksilöitävien passien ja henkilökorttien osalta yksilöinnissä on jo valmiina laitteet, ohjelmistot ja osaaminen sirujen tietojen allekirjoittamiseen ja avainten hallintaan. Vain hajautetusti yksilöitävien passien ja henkilökorttien allekirjoittamiseen tarvittaisiin varsinaisesti uutta toteutusta passien ja henkilökorttien myöntöjärjestelmän yhteyteen.

Poliisihallitus ehdottaa, että passilakiin ja henkilökorttilakiin tehdään tarvittavat muutokset allekirjoitetun viivakoodin käyttöönottamiseksi.

11 Erot henkilökorttilain ja passilain säännöksissä

Poliisihallitus kiinnitti erityistä huomiota siihen, että useaa hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyä sääntelymuutosta on ehdotettu ainoastaan passilakiin, vaikka vastaavat tarpeet kohdistuvat myös henkilökortteihin. Passilakia ja henkilökorttilakia on vuosien ajan kehitetty siten, että ne ovat sisällöllisesti hyvin lähellä toisiaan. Yhtenäinen sääntely helpottaa toteutusta ja pienentää toteuttamiskustannuksia, koska lupa-asiakirjoja käsitellään samassa järjestelmässä, sekä yksinkertaistaa kansalaisten asiointia.

Poliisihallitus katsoo, että seuraavia passilakiin lisättäväksi ehdotettuja säännöksiä vastaavat säännökset olisi johdonmukaista lisätä myös henkilökorttilakiin kustannusten säästämiseksi ja sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi. Passilain 15 § 2 mom. (epääminen, jos myöntämisedellytykset eivät täyty), 20 § 2 mom (tavallisen tiedoksannon käyttäminen) 21 § 1 mom 7 ja 8 kohta (peruuttaminen kuoleman tai henkilötietojen muuttumisen takia sekä 24 § 4 momentti (tunnistamisasiakirjan haltuunotto aitouden varmistamiseksi). Henkilökorttilain osalta ei ole siirtymäsäännöksen osalta otettu kantaa uuden lain soveltamisesta lain voimaantulohetkellä vireillä oleviin hakemuksiin.

12 Huomiot yksittäisten säännösten sanamuotoon

Poliisihallituksessa kiinnitettiin huomiota yksittäisten säännösten sanamuotoon, joita olisi mahdollisesti syytä tarkentaa, jotta sääntelymuutoksilla saavutetaan tavoiteltu lopputulos.

Ensinnäkin **henkilökorttilain 3 § 1** momenttiin on ehdotettu lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan kansalaisvarmenne on voimassa viisi vuotta. Säännöksen tarkoituksena

on ilmaista, että henkilökortin voimassaolosta poiketen henkilökortin sirulla olevalla kansalaisvarmenteella on oma voimassaoloaikansa, joka on viisi vuotta. Säännöksellä on tavoiteltu oikeustilaa, jossa kortin voimassaoloaika voi olla pidempi kuin kansalaisvarmenteen. Valitusta sanamuodosta aiheutuu kuitenkin tilanne, jossa kansalaisvarmenteen on voimassa viisi vuotta, vaikka kortti olisi voimassa lyhyemmän ajan. Etenkin ulkomalaisen henkilökortit myönnetään yleensä viittä vuotta lyhyemmällä voimassaoloajalla, koska niiden voimassaoloaika sidotaan aina oleskeluoikeuden pituuteen. Poliisihallitus ehdottaa, että henkilökorttilain 3 §:ssä käytettäisiin esimerkiksi seuraavaa muotoilua: *Kansalaisvarmenteen myönnetään viideksi vuodeksi, kuitenkin enintään hakijan henkilökortin voimassaoloajaksi.*

Lisäksi sekä **passilain että henkilökorttilain voimaantulosäännöksiä** olisi syytä täsmentää, jotta ne vastaisivat paremmin siirtymäsäännökselle asetettuja tavoitteita. Hallituksen esityksen luonnokseen sisältyvässä voimaantulosäännöksessä on todettu, että lain voimaan tullessa voimassa oleviin asiakirjoihin sovelletaan kumotun lain tiettyjä pykäläiä. Jotta säännökselle asetetut tavoitteet saavutettaisiin paremmin, eli viiden vuoden voimassaoloajalla varustettujen passien myöntäminen kevennetyssä menettelyssä viiden vuoden ajan lain voimaantulon jälkeen, olisi säännöstä täsmennettävä. Jos säännöksen sanamuotoa ei täsmennetä, merkitsee se merkittäviä muutoksia poliisin tietojärjestelmiin, koska olemassa oleva logiikka joudutaan korvaamaan toisenlaisella

Ensinnäkin on syytä todeta, että säännöksiä tulisi soveltaa uuden passin/henkilökortin myöntämiseen eikä jo aiemmin myönnettyyn asiakirjaan, kuten nyt on esitetty, koska kevennetyn menettelyn sääntelyssä on kyse siitä, millä edellytyksillä henkilökohtaisen asioinnin vaatimuksesta voidaan poiketa uutta asiakirjaa myönnettäessä. Toisekseen valittu sääntelytapa ei huomioi sitä, että uutta passia myönnettäessä taustalla olevan asiakirjan ei tarvitse olla passi vaan se voi olla henkilökortti ja henkilökorttia myönnettäessä tausta-asiakirja voi olla vastaavasti passi. Kolmas huomioitava asia on se, että kevennetty menettely ei edellytä, että tausta-asiakirja olisi voimassa tietyllä hetkellä, vaan olennaista on, että se on myönnetty enintään 6 vuotta aiemmin.

Poliisihallitus katsoo, että paremmin tavoiteltu oikeustila saavutettaisiin säännöksellä, jonka sanamuoto olisi esimerkiksi:

"Uuden passin myöntämiseen voidaan hakijan suostumuksella [xx.xx.20xx] asti soveltaa kumotun lain 6 b §:n säännöstä henkilökohtaisesta läsnäolosta poikkeamisesta, jos menettelyn perusteena oleva passi tai henkilökortti on myönnetty ennen tämän lain voimaantuloa. Myönnettävän passin voimassaoloaikaan sovelletaan kumotun lain 14 §:ää.

sekä

"Uuden henkilökortin myöntämiseen voidaan hakijan suostumuksella [xx.xx.20xx] asti soveltaa kumotun lain 10 §:n säännöstä henkilökohtaisesta läsnäolosta poikkeamisesta, jos menettelyn perusteena oleva passi tai henkilökortti on myönnetty ennen tämän lain voimaantuloa. Myönnettävän henkilökortin voimassaoloaikaan sovelletaan kumotun lain 19 §:ää.

Sanna Heikinheimo, Poliisijohtaja

Juhani Ruutu, Ylitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 16.02.2026 klo 15:20. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

-

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

-

Poliisihallitus

Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 Espoo

kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi

Puhelin +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780, poliisi.fi