

Asia: VN/13936/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi passilain ja henkilökorttilain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Digi- ja väestötietovirasto (DVV) kiittää Sisäministeriötä mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja esittää seuraavat huomiot.

KESKEISET HUOMIOT

DVV katsoo, että kymmenen vuoden voimassaolon omaavia passeja ei ole tarkoituksenmukaista eikä turvallista alkaa tuottamaan, ennen kuin passilla ja henkilökorteilla olevien henkilötietojen luotettavuuden ja eheyden varmistavat tekniset ratkaisut ovat kvanttiturvallisia.

Passien keskeinen tekninen turvatekijä on sisäänrakennettu mikrosiru, joka sisältää haltijansa henkilö- ja biometriset tiedot. Näiden tietojen eheys ja muuttamattomuus on varmistettu digitaalisella allekirjoituksella. Sirun sisältämiä tietoja suojataan luvattomalta lukemiselta ja manipulaatiolta turvaprotokollilla. Nykyisillä passeilla käytettävät ratkaisut perustuvat kryptografisiin menetelmiin, jotka eivät ole kvanttilaskennan kestäviä. Kvanttiturvallisia ratkaisuja passien tietojen suojaamiseen ei ole toistaiseksi myöskään markkinoilta saatavissa. Tämän osaltaan mahdollistava EU:n standardointityö on menossa ja sen on arvioitu valmistuvan 2030-luvun alkuun mennessä.

Mikäli kymmenen vuoden passeja aletaan tuottamaan ei-quanttikestäviin turvatekijöihin eli salausalgoritmeihin tukeutuen, DVV näkee merkittävän riskin sille, että kvanttilaskennan kehitys mahdollistaa niiden murtamisen passien voimassaolon aikana. Käytännön seuraus tästä olisi se, että merkittävä määrä passeja jouduttaisiin mitätöimään siksi, että niillä olevia henkilötietoja ei pystytäkään suojaamaan väärinkäytöksiltä.

DVV haluaa lisäksi tuoda esille, että varmenteiden tuotannon kustannuksista merkittävä osa on kiinteitä kustannuksia, ja että varmennepalvelut on säädetty kustannusneutraaliksi. DVV ei siis saa tehdä varmennepalveluilla voittoa eikä tappiota. Siirtymä kymmenen vuoden voimassaoloon vähentää myönnettyjen passien ja henkilökorttien määrää, jolloin yksittäisen passin ja henkilökortin

hinta kansalaiselle tulee muutoksen myötä nousemaan, kun varmennetuotannon kiinteät kustannukset kuitenkin pysyvät entisinä.

YKSITYISKOHTAISET HUOMIOT

Asiakirjojen turvallisuus

Siruteknologian tietoturvan ajantasaisuus on keskeinen haaste, jonka merkitys korostuu tulevaisuudessa erityisesti kvanttiturvallisuuteen liittyvien riskien vuoksi. Tällä hetkellä passit, henkilökortit ja oleskeluasiakirjat perustuvat samaan siruteknologiaan, mikä on osaltaan mahdollistanut kustannustehokkaan tuotannon. Nykyinen hankintasopimus on voimassa vuoteen 2032 asti, mihin mennessä DVV arvioi kvanttiturvallisiin algoritmeihin perustuvien ratkaisujen vakiintuneen siten, että niitä on markkinoilta saatavissa.

Euroopan komission 11.4.2024 julkaisemassa ja 11.6.2025 päivitetystä suosituksesta (A coordinated Implementation Roadmap for the Transition to Post-Quantum Cryptography) ohjeistetaan siirtymään kvanttiturvallisiin salausalgoritmeihin korkean riskin käyttötapauksissa vuoteen 2030 mennessä ja keskitasoisien riskien käyttötapauksissa vuoteen 2035 mennessä.

Kvanttilaskentateknologian kehitys muodostaa pitkällä aikavälillä merkittävän uhan nykyisin käytetyille salausalgoritmeille. Uhka liittyy olennaisesti passilla ja henkilökortilla olevien henkilötietojen luotettavuuden ja eheyden turvaamiseen.

Nykyiset matkustusasiakirjoja koskevat standardit eivät vielä sisällä kvanttiturvallisia algoritmeja, mutta toisaalta uhka voi realisoitua kymmenen vuoden aikajaksolla. Tämä voi pahimmillaan johtaa tarpeeseen uusia suuria määriä matkustusasiakirjoja kesken niiden voimassaolokauden.

DVV katsoo, että kymmenen vuoden passiin- ja henkilökorttiin olisi turvallisinta siirtyä vasta, kun ne voidaan toteuttaa käyttäen kvanttiturvallisia ratkaisuja. DVV korostaa, että asiakirjojen voimassaoloajan pidentäminen ennen kvanttiturvallisten ratkaisujen käyttöönottoa lisää merkittävästi riskiä ennenaikaiselle ja laajamittaiselle asiakirjojen uusimiselle.

Taloudelliset vaikutukset

Passien ja henkilökorttien tuotannossa asiakirjojen kokonaismäärä vaikuttaa olennaisesti yksikkökustannuksiin. Tuotantoon liittyy merkittäviä kiinteitä kustannuksia, jotka eivät skaalaudu asiakirjan voimassaoloajan mukaan.

Nykyisessä mallissa asiakirjoista saatava tulot riittävät kattamaan DVV:n ylläpitämien varmennepalvelujen infrastruktuurin kustannukset. Asiakirjojen voimassaoloajan pidentäminen kasvattaa merkittävästi kysynnän kausivaihtelua, mikä vaikeuttaa DVV:n ylläpitämien varmenneinfrastruktuurin kustannusten kattamista ja kustannusvastaavuuden ylläpitoa.

DVV pitää tärkeänä, että lakimuutoksen yhteydessä mahdollistetaan kevennetyn hakumenettelyn hyödyntäminen kysynnän tasaamiseksi siirtymävaiheessa. Tämän olisi hyvä sisältää myös mahdollisuus hyödyntää voimakkaita hintaohjauselementtejä.

Matkustusasiakirjojen biovarmenteiden osuus asiakirjojen kokonaiskustannuksista on vähäinen. Valtiovarainministeriön asetuksen Digi- ja väestötietoviraston suoritteiden maksuista (1272/2025) mukaan varmennekustannus on 2,60 euroa asiakirjaa kohden. Lisäksi henkilökortissa kansalaisvarmenteen kustannusosuus on 13,49 euroa.

DVV kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole riittävästi arvioitu muutoksen vaikutusta varmennepalveluinfrastruktuurin kokonaiskustannusten hallintaan, täten taloudellisten vaikutusten arviointia tulisi edelleen jatkaa kaikkien toimijoiden osalta, joita muutos koskee. DVV:n varmennepalvelujen infrastruktuuri palvelee kansalaisvarmenteiden lisäksi matkustusasiakirjojen biovarmenteita, sosiaali- ja terveydenhuollon varmenteita, organisaatiovarmenteita sekä valmisteilla olevaa eurooppalaista digitaalista identiteettilompakkoa sekä lompakkoon tarjottavaa digitaalista henkilöllisyystodistusta. Infrastruktuurin kustannukset ovat pääosin kiinteitä, jolloin volyymin väheneminen heikentää kustannusvastaavuutta ja aiheuttaa tarpeen sekä perusteen korottaa varmenteiden hintoja myös muissa palveluissa.

DVV arvioi, että voimakas kysynnän kausivaihtelu vähentää asiakirjoista saatavia tuloja ensimmäisen viiden vuoden jälkeen merkittävästi, jopa 5,5 miljoonaa euroa vuodessa. Palvelutoiminnan kustannukset eivät kuitenkaan vähene suorassa suhteessa valmistettavien asiakirjojen volyymiin, koska kiinteiden kustannusten osuus on merkittävä. Vaikka tulot pitkällä aikavälillä tasaantuisivat, aiheuttaisi siirtymävaihe usean vuoden alijäämäisen kustannusvastaavuuden kasvattaen taloudellista epävarmuutta.

Kasvokuvan käytettävyys

Esityksessä nostetaan esiin kasvokuvan käytettävyyden heikkeneminen pitkän voimassaoloajan asiakirjoissa. DVV huomauttaa, että matkustusasiakirjaan tallennettua kuvaa voidaan hyödyntää digitaalisten tunnistusvälineiden käyttöönoton lisätoimenpiteenä ja vaihtoehtona asiointipistekäynnille. Kuvan käytettävyyden heikkeneminen voi lisätä asiointitarvetta ja heikentää mahdollisuuksia saada sähköinen tunnistusväline sujuvasti käyttöön.

SÄÄNNÖSKOHTAISET HUOMIOT

Passilaki 5 §

DVV esittää, että pelkän syntymäpaikan sijaan säännöksessä käytetään termejä ”syntymäkotikunta” ja ”syntymäpaikka”, jotta sääntely vastaisi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 30 §:n 1 momentin 13 kohdan terminologiaa. Väestötietojärjestelmässä syntymäkotikunta on eri tietokentässä kuin syntymävaltio ja syntymäpaikka. VTJ-asetuksen 12 § mukaisesti on mahdollista, että henkilöllä on eri tieto näissä kentissä.

Syntymäkotikunnalla tarkoitetaan väestötietojärjestelmässä sitä Suomen kuntaa, joka oli lapsen syntyessä äidin kotikunta. Ehdottomalla valtaosalla väestötietojärjestelmään rekisteröityjä henkilöitä, ja täten myös Suomen passin haltijoita, on tieto syntymäkotikunnasta. Syntymäkotikunta-tiedosta erillisen syntymävaltiota ja (siellä olevaa) syntymäpaikkaa koskevan tiedon merkitseminen väestötietojärjestelmään toteutuu käytännössä seuraavissa tapauksissa:

1. Suomen kansalainen on syntynyt ulkomailla äidille, joka asuu vakinaisesti ulkomailla, eli äidillä ei ole kotikuntaa Suomessa;
2. Ulkomailla syntyneen ulkomaan kansalaisen tiedot rekisteröidään väestötietojärjestelmään;
3. Lapsi syntyy ulkomailla äidille, jolla on kotikunta Suomessa (VTJ-asetuksen 12 § 1 momentissa tarkoitettu erikoistapaus, jolloin myös syntymäkotikunnan merkitseminen on mahdollista);

4. Lapsi syntyy Suomessa äidille, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, jolloin merkitään syntymävaltioksi Suomi ja Suomessa oleva syntymäpaikka (kunta).

Passin hakemisen yhteydessä kehoitetaan hakijaa tarkistamaan passin tiedot huolellisesti ja virheen havaitessaan olemaan yhteydessä DVV:ön tietojen korjaamiseksi. Jotta tästä ei aiheudu tarpeettomia korjauspyyntöjä ja epäselvyyttä hakijoille, tulisi passihakemuksella käytettävän terminologian olla yhdenmukaista ja hakijalle selvää, mitä väestötietojärjestelmän tietoja passilla missäkin tapauksessa käytetään.

Edellisen perusteella esitämme seuraavaa muotoilua 5 § 1 momentin osalta:

”Passiin merkitään hakijan sukunimi, etunimet, sukupuoli, syntymäaika ja henkilötunnus, kansalaisuus, syntymäpaikka, passin myöntämispäivä ja viimeinen voimassaolopäivä, passin myöntänyt viranomainen ja passin numero. Passissa on lisäksi passinhaltijan kasvokuva ja nimikirjoitus. Kelpoisuusalueeltaan rajoitettuun passiin merkitään ne maat, joihin se oikeuttaa matkustamaan, tai ne maat, joihin passi ei oikeuta matkustamaan. Syntymäpaikaksi merkitään hakijan syntymäkotikunta Suomessa tai muu syntymäpaikka. Syntymäpaikan sijaan merkitään ”ulkomaat”, jos hakijan syntymäpaikkaa ei voida luotettavasti selvittää tai jos syntymäpaikan merkitseminen passiin todennäköisesti vaarantaisi passinhaltijan turvallisuutta.”

Digi- ja väestötietovirasto

Salovaara Timo
Digi- ja väestötietovirasto

Tukiainen Teemu
Digi- ja väestötietovirasto