Hallintovaliokunta

U 53/2024 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (EU:n digitaalinen matkustussovellus ja digitaalinen matkustustunniste)

Poliisihallituksen lausunto Valtioneuvoston kirjelmään U 53/2024 vp

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa Valtioneuvoston kirjelmään U 53/2024 vp ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi.

2 Lausunto

Tässä asiantuntijalausunnossa tuodaan lyhyesti esiin taustaa digitaalisen matkustusasiakirjan kehittämiselle maailmanlaajuisesti ja kuvataan digitaalinen matkustusasiakirja hieman kirjelmää U 53/2024 vp laajemmin. Suomen digitaalisen matkustusasiakirjan pilottien kautta tuodaan esiin tärkeimmät havainnot digitaalisen matkustusasiakirjan käytön kokemuksista ja asioista, joita pitää vielä kehittää niin maailmanlaajuisesti kuin EU-tasollakin. Lausunnossa tuodaan esiin myös ehdotuksista poliisia velvoittavat asiat ja niiden kustannusvaikutukset sekä todetaan yleisesti asiantuntijanäkemys lakiehdotuksiin.

2.1 Digitaalisen matkustusasiakirjan kehittäminen

Matkustusasiakirjojen kansainväliset standardit kehitetään ICAO:n (International Civil Aviation Organisation) alaisuudessa toimivassa NTWG-työryhmässä New Technology Working Group. Poliisihallitus on ollut aktiivisesti mukana työryhmän työskentelyssä käytännössä koko Poliisihallituksen olemassa olon ajan vuodesta 2010. Poliisihallitus on myös ollut alusta asti kehittämässä digitaalista matkustusasiakirjaa (DTC, Digital Travel Credentials), josta käytetään lausuttavana olevissa asetusehdotuksissa termiä digitaalinen matkustustunniste.

Taustalla tässä kehityksessä on ollut jatkuvasti kasvavat matkustusmäärät erityisesti lentoliikenteessä. Kasvavien matkustajamäärien aiheuttamat ruuhkat eivät koske pelkästään rajatarkastuksia vaan myös lähes kaikkia lentokentällä olevia matkustajia koskevia toimintoja. Alusta lähtien digitaalinen matkustusasiakirja on suunniteltu helpottamaan

matkustusta yleisesti, mutta kuitenkin niin, että päähuomio on rajatarkastuksissa. Merkittäviä hyötyjä matkustajille on nähtävissä, kun digitaalista matkustusasiakirjaa voi hyödyntää läpi lentokentällä tapahtuvan toiminnan kuten esimerkiksi laukkujen jättäminen, rajatarkastus, turvatarkastus ja koneeseen nousu. Digitaalisen matkustusasiakirjan hyödyntäminen ei mitenkään rajoitu lentoliikenteeseen vaan sitä voidaan käyttää kaikissa rajatarkastuksissa ja matkustamiseen liittyvissä muissa toiminnoissa.

2.2 Digitaalisen matkustusasiakirjan määrittely

Menemättä tarkemmin teknisiin määrityksiin on hyvä karkeasti ymmärtää mistä digitaalisessa matkustusasiakirjassa on kyse. Sirullisten matkustusasiakirjojen sirut sisältävät pakollisina tietoina perustiedot matkustusasiakirjasta henkilötietoineen. Näiden henkilötietojen joukossa on myös kasvokuva. Lisäksi pakollisena ominaisuutena sirulle talletetaan sirun tietojen allekirjoitustiedot. Näin sirua lukeva taho voi tarkistaa sirulta luettujen tietojen alkuperän ja eheyden. EU-maiden passeissa, henkilökorteissa ja oleskeluluvissa on myös sormenjäljet, mutta ne eivät ole osana digitaalista matkustusasiakirjaa. Kaikissa EU-maiden sirullisissa matkustusasiakirjoissa on myös sirun todentamisen mahdollistava protokolla, jolla voidaan varmistua siitä, että kyseessä on alkuperäinen siru, jolle viranomainen on tiedot yksilöinyt eikä vain kopio siitä.

Digitaalisia matkustusasiakirjoja on kolmea eri tyyppiä, joista EU-lainsäädännössä keskitytään tyyppiin yksi. Huolimatta digitaalisen matkustusasiakirjan tyypistä muodostetaan sirulla olevista perustiedoista, kasvokuvasta ja allekirjoitustiedoista digitaalinen paketti, jota lainsäädäntöehdotuksissa kutsutaan nimellä digitaalinen matkustustunniste. Tämä digitaalinen matkustustunniste on tarkoitettu talletettavaksi matkustajan oman mobiililaitteen sovellukseen tai lompakkoon kuten lakiehdotuksissakin on esitetty. Tämän lisäksi digitaaliseen matkustusasiakirjaan liittyy versiossa yksi aina alkuperäinen fyysinen matkustusasiakirja, jonka sirun tietoihin digitaalinen matkustustunniste perustuu. Matkustaessa on edelleen pidettävä mukana tuota fyysistä matkustusasiakirjaa ja tarvittaessa (tyypillisesti rajatarkastuksissa) tuota asiakirjaa on käytettävä kontaktittoman sirunlukijan päällä. Halutessaan käyttää digitaalista matkustusasiakirjaa matkustaja lähettää mobiililompakostaan digitaalisen matkustustunnisteen rajatarkastusta ja mahdollisia muita käyttötapauksia varten jo ennen matkan alkamista ja siten matkustusasiakirjan tiedot ovat jo tiedossa matkustajan saapuessa esimerkiksi lentokentälle. Kun fyysinen matkustusasiakirja laitetaan sirunlukijan päälle, niin sirulta ei enää tarvitse lukea mitään vaan suoritetaan ainoastaan sirun todentaminen ja varmistutaan siitä, että matkustajalla on hallussa alkuperäinen matkustusasiakirja. Ajatuksena on, että useimmiten erilaisissa käyttötapauksissa matkustajan ei tarvitse esittää matkustusasiakirjoja, viivakoodeja tms. vaan tunnistaminen tapahtuu kasvokuvaa digitaalisen matkustustunnisteen kasvokuvaan vertaamalla. Matkustajalla on kuitenkin oltava fyysinen matkustusasiakirja vielä mukana ja tarvittaessa se esitettävä.

2.3 Suomen digitaalisen matkustusasiakirjan pilotti

Suomessa Rajavartiolaitos, Poliisihallitus ja Maahanmuuttovirasto toteuttivat EU-rahoitteisen DTC-pilotin Rajavartiolaitoksen johdolla vuosien 2023 ja 2024 aikana. Tässä

pilotissa keskityttiin rajatarkastuksiin Helsinki-Vantaan lentokentällä ja toiminta oli hyvin pitkälle juuri sitä mitä komission lakiehdotuksella aiotaan säätää. Matkustajilla oli käytössään mobiilisovellus, jonne digitaalinen matkustustunniste talletettiin. Matkustaja lähetti ennen lentoa digitaalisen matkustustunnisteen ja lentotiedot rajavartiolaitoksen palvelimelle, josta tiedot välitettiin ennakkotarkastukseen. Näin matkustajasta tehtiin tarvittavat rekisterihaut etukäteen. Rajatarkastukseen tullessaan matkustajan piti ainoastaan pysähtyä, katsoa kameraan ja käyttää passiaan hetkeksi lukijan päällä.

Suomen pilotissa tehtiin tietojemme mukaan maailman ensimmäinen täysin ICAO:n määritysten mukaiseen digitaaliseen matkustusasiakirjaan perustuva rajatarkastus 1.9.2023. Pilotin isoin lopputulos oli se, että digitaalista matkustusasiakirjaa hyödyntäen on mahdollista todella paljon nopeuttaa varsinaista rajatarkastustapahtumaa turvallisuudesta tinkimättä. Käyttäjät olivat todella tyytyväisiä. Kyselyn mukaan noin 90% vastaajista piti DTC:n käyttöä helppona ja haluaisi käyttää sitä tulevaisuudessa. Pilotin tuloksia käytettiin erityisesti EU-lainsäädäntöehdotuksen vaikutusten arvioinnissa.

2.4 Suomen seuraava pilotti ja lakiehdotuksen vaatimukset

Komission Poliisihallitukselle osoittamassa kutsussa on osoitettu 4,5 miljoonaa uuteen pilottiin. Rahoitus kattaisi 95% kustannuksista. Tällä hetkellä on menossa valmisteluvaihe, joka onnistuessaan johtaa ehdotuksen lähettämiseen komissiolle. Kaksivuotisen pilotoinnin aikana on tarkoitus kehittää ja testata asioita, joita tarvitaan esimerkiksi DTC-lainsäädäntöön liittyvissä tarkemmissa teknisissä eritelmissä. ICAO:n tasolla ollaan vasta kehittämässä tiedonsiirtoprotokollaa, jolla saataisiin helposti, luotettavasti ja turvallisesti siirrettyä digitaalisia matkustustietoja matkustajien mobiililompakoista oikeisiin kohteisiin maailmanlaajuisesti. ICAO:n kehityksessä mukana olevana Suomen asiantuntijoiden olisi luontevaa olla kehittämässä protokollaa ja testata sitä omassa pilotissa.

Asetusehdotuksen 2024/0670 (COD) 12 artikla edellyttää, että jäsenvaltioiden omille kansalaisilleen myöntämiin passeihin ja henkilökortteihin on hakijan pyynnöstä liitettävä digitaalinen matkustustunniste, jonka on oltava sellaisessa muodossa, että se voidaan tallentaa eurooppalaiseen digitaalisen identiteetin lompakkoon. Asiakirjan myöntötilanteessa poliisiasemalla ei kaikkia digitaalisen matkustustunnisteen tietoja ole vielä tiedossa vaan asiakirjan numero ja digitaalinen allekirjoitus syntyvät vasta asiakirjaa yksilöitäessä. Suomessa on valmiiksi kattava passi- ja henkilökorttirekisteri, jonne pienellä lisäyksellä saadaan kaikki matkustustunnisteen tiedot. Suunnitelmissa onkin hyödyntää pilotin EU-rahoitusta ja rakentaa palvelu, jota käyttäen kansalaiset saavat halutessaan itselleen digitaalisen matkustustunnisteen suoraan eurooppalaisesta digitaalisen identiteetin lompakosta nappia painamalla. Lompakko hakee taustalla turvallisella yhteydellä matkustustunnisteen Poliisihallituksen tarjoamasta palvelusta.

3 Poliisille lakiehdotuksesta aiheutuvat pakolliset toimenpiteet ja kustannukset

Edellisessä kohdassa mainittu passien ja henkilökorttien myöntäjiä koskeva vaatimus on poliisia koskeva asia. Jos komission kaikki uutta pilottia koskevat vaatimukset pystytään

riittävällä tarkkuudella suunnittelemaan ja todetaan toteuttamiskelpoisiksi, jätetään komissiolle ehdotus pilotin toteuttamiseksi viimeistään 29.4.2025. Jos pilotti toteutuu, niin suurin osa poliisin kuluista pystytään kattamaan pilotin rahoituksesta. Lopullisiin kustannuksiin vaikuttaa monta avoinna olevaa asiaa. Valtioneuvoston U-kirjelmässä kustannusarvio oli melko laajalla vaihteluvälillä kahdesta kuuteen miljoonaa euroa. Lausunnonantajan oma tämänhetkinen arvio on, että kustannukset tulevat jäämään lähemmäksi tuon arvion ala- kuin ylärajaa. Myös ylläpitokustannuksia on melko vaikea arvioida. U-kirjelmässä kustannuksiksi on arvioitu 200 000 - 400 000 euroa vuositasolla. Poliisi on myös toteuttamassa eurooppalaiseen digitaaliseen ID-lompakkoon digitaalisen henkilökorttiratkaisun ja mahdollisesti ylläpitokustannuksista pystytään säästämään teknisiä ratkaisuja ja ylläpitoa yhdistämällä. Kaiken kaikkiaan matkustusasiakirjojen myöntöön kohdistuu hyvin maltilliset kustannukset, joiden kulut vieritetään matkustusasiakirjojen hintoihin.

4 Yleisnäkemys lakiehdotuksiin

Komissio on lähtenyt hyvin varhaisessa vaiheessa suunnittelemaan digitaalisen matkustusasiakirjan lainsäädäntöä. Matkustuksen sujuvoittamiselle on iso tarve ja monessa maassa on kiinnostusta niin viranomaisten puolelta kuin yksityisten toimijoidenkin puolelta esimerkiksi biometriikan hyödyntämiseen yleisesti esimerkiksi lentokenttäympäristössä. Digitaalisia ratkaisuja tarjoavat toimittajat ovat myös laajasti tarjoamassa erilaisia ratkaisujaan. Tätä taustaa vasten on erittäin hyvä, että yhteistä lainsäädäntöä ollaan tekemässä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. On selvää, että matkustustapahtuman sujuvoittaminen digitaalisilla ratkaisuilla ei voi kokonaisuudessaan onnistua ilman digitaalista matkustusasiakirjaa. Digitaalinen matkustusasiakirja tarjoaa biometriset tiedot, muut henkilötiedot ja matkustusasiakirjan tiedot yhdestä luotetusta lähteestä valmiiksi digitaalisesti allekirjoitettuna laajasti hyödynnettäväksi. Muussa tapauksessa lentokentille tulisi hyvin erilaisia ratkaisuja, matkustajien pitäisi rekisteröityä erikseen vähintään jokaisella lentokentällä ja luovuttaa biometrisiä tietojaan useisiin erilaisiin rekistereihin. Lakiehdotukset mahdollistaisivat kokonaisuudessaan tehokkaammat, halvemmat ja turvallisemmat ratkaisut, joihin myös kansalaiset olisivat tyytyväisiä.

Varhaisesta ajankohdasta seuraa kuitenkin myös tiettyjä epävarmuustekijöitä ja avoimia asioita. Esimerkiksi ICAO:n tasolla ollaan vasta suunnittelemassa matkustusasiakirjojen siirtoprotokollaa. Protokollan on oltava maailmanlaajuisesti toimiva ja esimerkiksi lainsäädäntöehdotuksen matkustusasiakirjojen keskitetty välityspalvelu olisi saatava sopimaan tulevaan ICAO:n standardiin. EU:n ratkaisujen on oltava ICAO-yhteensopivia, koska puhutaan matkustusasiakirjoista ja EU:n kansalaisten on pystyttävä hyödyntämään digitaalista matkustusasiakirjaa EU:n ulkopuolella. Kokonaisuuden kannalta on kuitenkin hyvä, että lainsäädäntöä ollaan jo nyt tekemässä ja vältytään erilaisilta kansallisilta ratkaisuilta, joiden olemassaolo toisi myöhemmässä vaiheessa ongelmia yhteisten ratkaisujen toteuttamiseen.

Kokonaisuudessaan esitetyt asetusehdotukset ja -muutokset ovat asiantuntijan näkemyksen mukaan kannatettavia ja ovat sekä koko EU:n että Suomen edun mukaisia.

Mika Hansson, Ylitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 12.02.2025 klo 11:56. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Lausuntoa tukeva esitys (HaV U 53 2024 vp Hansson 20250213.pptx)

Jakelu

Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi

Poliisihallituksen esikunta
Visa Weckström, Poliisihallitus

Poliisihallitus
Vuorimiehentie 3, PL 1000, 02151 Espoo
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
Puhelin +358 295 480 181, Faksi +358 295 411 780, poliisi.fi