

1.3.2024

73/01.04.01.03/2024

Sisäministeriö
kirjaamo.sm@gov.fi

VN/18947/2022-SM-46

Suojelupoliisin lausunto – luonnos hallituksen esitykseksi laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi

Sisäministeriö on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kriittisen infrastruktuurin direktiivin (CER-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi. Suojelupoliisi kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan säädettäväksi uusi laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta sekä muutettavaksi muun muassa turvallisuuslainsäädäntöä (726/2014), lakia rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (214/2012) ja eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia (485/2004).

Uusi laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (CER-yleislaki) sisältäisi esitysluonnoksen mukaan säännökset muun muassa muiden EU:n jäsenvaltioiden rikosrekistereihin sisältyvien tietojen pyytämistä tilanteessa, jossa turvallisuuslainsäädäntöä tarkoitettu henkilöturvallisuuslainsäädäntöä laaditaan kriittisen toimijan palveluksessa työskentelevästä tai palvelukseen otettavasta henkilöstä. Lisäksi esitysluonnos sisältää ehdotukset eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain muuttamisesta siten, että taustantarkistusten tehokkuuden varmistamiseksi satamanpitäjälle säädettäisiin velvollisuus varmistua, että tietyistä henkilöryhmistä on tehty turvallisuuslainsäädäntöä. Suojelupoliisin näkökulmasta hallituksen esitysluonnoksen keskeisimpiä ehdotuksia ovat edellä mainitut turvallisuuslainsäädäntöä koskevaan sääntelyyn ehdotetut muutokset ja niiden vaikutukset.

Satamien turvallisuuslainsäädäntöä koskevat esitykset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi turvallisuuslainsäädäntöä 19 §:n 1 momentin 4 kohtaa, joka koskee turvallisuuslainsäädäntöä laatimista henkilöstä, joka toimii yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömään infrastruktuuriin liittyvissä tehtävissä. Mainittua kohtaa muutettaisiin siten, että siinä

mainittaisiin erikseen tehtävät, joissa selvityksen kohdehenkilö voi saamiensa salassa pidettävien tietojen oikeudettomalla käytöllä merkittäväällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta tai muuta merkittävää yleistä etua.

Edellä mainitun säännöksen perusteluissa (HE-luonnos s. 98) todetaan muun muassa, että uusi tietojen oikeudettomaa käyttöä koskeva säännös koskisi myös tilanteita, joissa pääsy välttämättömästi infrastruktuuria koskeviin tietoihin käytetään oikeudettomasti valtion turvallisuutta tai muuta merkittävää yleistä etua vaarantavalla tavalla. Perustelujen mukaan muun merkittävän yleisen edun vaarantumisesta voisi olla kyse esimerkiksi, jos tietoja käytetään laajamittaisen järjestäytyneen rikollisuuden edistämiseen.

Säännöksen perusteluissa todetaan lisäksi, että säännöksen arvioinnissa on olennaista kiinnittää huomiota suojattavan yleisen edun merkittävyyteen. Säännös ei koske pääsyä mihin tahansa välttämättömään infrastruktuuriin liittyviin tietoihin, vaan tietojen käyttämisestä olisi seurattava riski valtion turvallisuuden tai muun merkittävän yleisen edun vaarantumisesta. Säännöksessä tarkoitettua merkitystä voi olla esimerkiksi ulkomaan liikenteen sataman turvatoimia koskevilla tiedoilla sekä vastaavilla sähkö- ja energiahuoltoon, rahoitus- ja maksuliikennettä sekä keskeistä kuljetuslogistiikkaa koskevilla tiedoilla.

Satamien turvallisuusselvityksiin liittyen esitysluonnoksessa ehdotetaan turvallisuusselvityslain lisäksi muutettavaksi myös eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annettua lakia (jäljempänä myös *satamien turvatoimilaki*). Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 g §, jonka mukaan ulkomaanliikenteen sataman satamanpitäjän on varmistettava, että lastin käsittelyä koskeviin tietojärjestelmiin sekä sataman turvatoimia koskeviin tietoihin ja kulunvalvontatietoihin on pääsy vain henkilöllä, jonka nuhteettomuus ja luotettavuus on varmistettu perusmuotoisella turvallisuusselvityksellä. Lisäksi säädettäisiin, että turvallisuusselvitys olisi uusittava sen voimassaolon päättyessä. Esitysluonnoksessa myös mainitun lain 4 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi jatkossa hyväksyä satamanpitäjän esityksestä myös ne henkilöryhmät, joiden nuhteettomuus ja luotettavuus tulee 7 g §:n mukaan varmistaa henkilöturvallisuusselvityksellä.

Suojelupoliisi toteaa, että voimassa olevan turvallisuusselvityslain perusteella sataman turvallisuushenkilöstöstä voidaan laatia perusmuotoiset turvallisuusselvitykset. Lisäksi on mahdollista laatia suppea turvallisuusselvitys sellaiseen palvelussuhteeseen tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka pääsee satamassa yleisöltä suljettuihin tiloihin. Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 100) todetaan muun muassa, että säännöksen tarkoituksena on ehkäistä sataman kriittisten tietojen käyttämistä valtion turvallisuutta vaarantaviin tekoihin tai laajamittaiseen järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan. Lisäksi perusteluissa todetaan, että satamien keskeisen merkityksen vuoksi niin valtiolliset kuin ei-valtiollisetkin toimijat, mukaan lukien järjestäytyneet rikollisryhmät, voivat pyrkiä hyödyntämään satamia erilaisiin laittomiin ja vahingollisiin tarkoituksiin taikka häiritsemään tai vahingoittamaan niiden toimintaa. Suojelupoliisi katsoo, että nykyisen turvallisuusselvityksiä koskevan lainsäädännön perusteella ei voida riittävällä tavalla turvata esityksessä mainitun tarkoituksen toteuttamista. Suojelupoliisi pitääkin satamien turvallisuusselvityksiin liittyviä muutosehdotuksia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta tarpeellisina ja kannatettavina.

Suojelupoliisi katsoo, että esitysluonnoksessa mainittuihin tietoihin pääsyn lisäksi myös pääsy sataman yleisöltä suljettuihin tiloihin voi osaltaan mahdollistaa satamien käyttämistä erilaisiin laittomiin tai vahingollisiin tarkoitukseen. Edellä todetun mukaisesti voimassa olevan turvallisuus selvityslain mukaan satamassa yleisöltä suljettuihin tiloihin pääsevistä henkilöstä voidaan laatia suppea turvallisuus selvitys. Toisin kuin perusmuotoisessa turvallisuus selvityksessä, suppean turvallisuus selvityksen tietolähteenä ei voida käyttää tiedustelutietoja, joten perusmuotoisten turvallisuus selvitysten laatiminen nykyistä useammin satamissa työskentelevistä ja sataman yleisöltä suljettuihin tiloihin pääsevistä olisi suojelupoliisin arvion mukaan tarkoituksenmukaista. Suojelupoliisi pitääkin tärkeänä, että turvallisuus selvityksiä koskevaa lainsäädäntöä kehitetään jatkossa siten, että perusmuotoisia turvallisuus selvityksiä voitaisiin laatia esitysluonnoksessa ehdotettua laajemmin satamissa työskentelevistä.

Esitysluonnoksen satamien turvatoimilain 7 g §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vaatimus nuhteettomuuden ja luotettavuuden varmistamisesta tarkoittaisi, että satamanpitäjän on haettava perusmuotoista henkilöturvallisuus selvitystä ja sen perusteella arvioitava, voidaanko henkilölle antaa pääsy säännöksessä tarkoitettuihin tietojärjestelmiin. Lisäksi esityksessä todetaan, että varmistamisen olisi oltava sillä tavoin jatkuvaa, että turvallisuus selvitys uusitaan sen voimassaolon päättyessä. Suojelupoliisi pitää tarkoituksenmukaisena, että satamanpitäjä hakee esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla turvallisuus selvitykset. Satamanpitäjä ylläpitää satamaa tai satamarakennetta ja vastaa sataman turvasuunnitelman laatimisesta ja sen toteutumisesta. Lisäksi satamanpitäjällä on satamien turvatoimilain 7 e §:n mukaan velvollisuus huolehtia viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvasta riskienhallinnasta. Edellä mainitut satamanpitäjän vastuut ja tehtävät huomioon ottaen suojelupoliisi pitää tarkoituksenmukaisena, että satamanpitäjä sataman turvallisuudesta kokonaisvastuussa olevana toimijana hakee turvallisuus selvitykset ja voi päättää selvitysten ja niihin liittyvän nuhteettomuuden seurannan lopputuloksen vaikutuksesta. Suojelupoliisi katsoo, että sääntelyn selkeyden vuoksi satamien turvallisuus selvitysten hakijasta on perusteltua säätää erikseen, kuten on tehty myös ilmailun turvallisuus selvitysten osalta.

Muiden EU-jäsenvaltioiden rikosrekisteritietojen käyttäminen kriittisen toimijan työntekijästä tehtävässä turvallisuus selvityksessä (1. lakiesityksen 28 § sekä 3. ja 4. lakiesitys)

Esitysluonnoksen 1. lakiesityksen 28 §:n mukaan, jos turvallisuus selvityslain tarkoitetu henkilöturvallisuus selvitys laaditaan henkilöstä, joka työskentelee tämän lain 14 §:ssä tarkoitettu kriittisessä toimijassa tai jota ollaan ottamassa kriittisen toimijan palvelukseen, ja se on selvityksen kohteen ulkomailla oleskelun tai muun erityisen syyn vuoksi tarpeen, suojelupoliisi voi tehdä selvitystä varten rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (214/2012) 20 c §:ssä tarkoitettu pyynnön. Pynnön perusteella saatuja rekisteritietoja voidaan käyttää henkilöturvallisuus selvityksen laadinnassa sen lisäksi, mitä turvallisuus selvityslain muutoin säädetään.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 28 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (HE-luonnos s. 97) on arvioitu, että turvallisuus selvityslain voimassa olevien säännösten arvioidaan tältä osin jo kattavan kaikki direktiivin soveltamisalaan kuuluvat toimialat ja tehtävät eikä turvallisuus selvityslakia ole tästä syystä tarpeen muuttaa direktiivin täytäntöönpanon vuoksi. Suojelupoliisin

näkemyksen mukaan edellä mainittu arvio on oikea, eikä suojelupoliisissa ole tunnistettu tarvetta turvallisuusselvityslain muuttamiselle tältä osin.

Lisäksi mainitun pykälän perusteluissa todetaan, että direktiivissä kuitenkin edellytetään, että siinä tarkoitettujen taustatarkistusten yhteydessä käytetään niin sanottua ECRIS-järjestelmää muiden jäsenvaltioiden rikosrekistereissä olevien tietojen saamiseksi. Lisäksi esityksessä todetaan, että ECRIS-järjestelmää ei Suomessa tällä hetkellä ole mahdollista käyttää turvallisuusselvitysten laatimiseen, minkä vuoksi EU-rikosrekisterilakiin on tarpeen lisätä tätä koskevat säännökset. ECRIS-yhteistyössä Oikeusrekisterikeskus pyytää rikosrekisteritietoja toisesta jäsenvaltiosta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 28 §:ssä säädettäisiin tilanteista, joissa suojelupoliisi voisi pyytää Oikeusrekisterikeskusta tekemään toisille jäsenvaltioille rikosrekisteritietojen luovuttamista koskevan pyynnön. Ehdotuksen mukaan pyyntö voitaisiin tehdä, jos henkilöturvallisuus selvitys laaditaan henkilöstä, joka työskentelee kriittisen toimijan palveluksessa tai jota ollaan ottamassa sen palvelukseen, ja se on tarpeen selvityksen kohteen ulkomailla oleskelun tai muun erityisen syyn vuoksi. Esitysluonnoksen mukaan pyyntö voitaisiin tehdä, jos sille on erityinen syy. Erityinen syy voisi liittyä esimerkiksi pitkäaikaiseen tai toistuvaan oleskeluun muissa jäsenvaltioissa. Esitysluonnoksen mukaan arvion ja päätöksen muiden jäsenvaltioiden rikosrekistereihin sisältyvien tietojen pyytämisen tarpeellisuudesta tekisi tapauskohtaisesti suojelupoliisi.

Suojelupoliisi pitää perusteltuna, että tarve muiden valtioiden rikosrekisteritietoja koskevan pyynnön tekemiselle perustuu tapauskohtaiseen arvioon, jossa otettaisiin huomioon esimerkiksi kohteen pitkäaikainen tai toistuva oleskelu ulkomailla tai muu erityinen syy. Suojelupoliisi toteaa, että turvallisuusselvityslain mukaan on tietyissä tilanteissa nykyisikin mahdollista hyödyntää toisen valtion viranomaisen pitämiin rekistereihin tallennettuja tietoja muun muassa siltä osin kuin ne vastaavat Suomen rikosrekisteriin tai sakkorekisteriin tallennettuja tietoja. Näin ollen toisen valtion viranomaisten tietoja on mahdollista hyödyntää myös siinä tapauksessa, että erillisen ECRIS-pyyntöön tekemistä ei arvioitaisi tarpeelliseksi.

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annettua lakia. Mainittuun lakiin ehdotetaan muun muassa lisättäväksi uusi 20 c §, joka koskee lain 1 §:ssä tarkoitettuja tietoja koskevan pyynnön esittämistä henkilöturvallisuus selvitystä varten. Ehdotetun säännöksen mukaan Oikeusrekisterikeskus esittää yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lain 28 §:ssä tarkoitettua henkilöturvallisuus selvitystä varten toisen jäsenvaltion keskusviranomaiselle rekisteritietojen luovuttamista ja niihin liittyviä tietoja koskevan pyynnön, jos suojelupoliisi on sitä pyytänyt. Suojelupoliisi pitää CER-direktiivin taustantarkistuksia koskevan sääntelyn toimeenpanon kannalta ehdotettua säännöstä tarpeellisena. Suojelupoliisin arvion mukaan suurin osa henkilöturvallisuus selvityksistä, joissa ECRIS-pyyntöön tekeminen arvioidaan tarpeelliseksi, kuuluu suojelupoliisin toimivaltaan. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ei kuitenkaan ole poissuljettua, että myös pääesikunnan toimivaltaan kuuluvissa selvityksissä voisi olla tarpeen tehdä mainittu pyyntö. Edellä todetun vuoksi suojelupoliisi katsoo, että ehdotetun säännöksen sanamuotoa tulisi täsmentää siten, että oikeusrekisterikeskus esittäisi pykälässä tarkoitettua pyynnön, jos suojelupoliisi tai pääesikunta on sitä pyytänyt.

Voimaantulosta

Esitysluonnoksen ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan mahdollisimman pian, satamien turvatoimilain uusi 7 g § kuitenkin 1.7.2025. Suojelupoliisi katsoo, että mainitun pykälän myöhäisempi voimaantuloajankohta on esitysluonnoksessa todetuin tavoin tarpeen, jotta henkilöturvallisuusselvitysten hakemiseen ja laatimiseen jää riittävä aika.

Suojelupoliisin päällikkö

Teemu Turunen

Suojelupoliisin ylitarkastaja

Emmi Äijälä

Asiakirja (ID 50427) on sähköisesti allekirjoitettu Suojelupoliisin asiankäsittelyjärjestelmässä 1.3.2024 16.32.11. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.