



Oikeusministeriö
kirjaamo.om@gov.fi

Poliisiosaston lausunto turvallisuusselvityksiä koskeviin liitelakeihin

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriön poliisiosastolta lausuntoa turvallisuusselvityslain (726/2014) muutosehdotuksista satamien turvallisuuteen liittyen osana hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi. Turvallisuusselvityslainsäädäntöön tehtävät ehdotukset on valittu säädettäväksi liitelakina, minkä vuoksi tämä lausunto koskee ainoastaan siinä ehdotettuja muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta. Samalla esitetään muutettavaksi muun muassa turvallisuusselvityslakia. Tämä tarkoittaa tiivistetyksi sitä, että ulkomaanliikenteen satamien satamanpitäjille säädettäisiin velvollisuus varmistaa tiettyjen työntekijäryhmien nuhteettomuus ja luotettavuus turvallisuusselvityslain mukaisella perusmuotoisella henkilöturvallisuusselvityksellä.

Satamien turvallisuusselvityksiä koskevat ehdotukset on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä. Sisäministeriön poliisiosasto on ollut kutsuttuna kahdessa tapauksessa.

Poliisiosasto lausuu asiasta seuraavaa:

Yleistä

Pääministeri Orpon hallitusohjelmaan on tehty seuraava kirjaus: "Ulotetaan laaja turvallisuusselvitys satamissa ja muissa kriittisissä turvallisuusympäristöissä työskenteleville työntekijöille valmistelussa arvioitavassa laajuudessa."

Turvallisuusselvityslain (Tursel-laki) tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia ennakolta ehkäistä toimintaa, joka voi vahingoittaa valtion turvallisuutta, maanpuolustusta, Suomen kansainvälisiä suhteita, yleistä turvallisuutta tai muuta niihin verrattavaa yleistä etua taikka erittäin tärkeää yksityistä taloudellista etua taikka edellä tarkoitettujen etujen suojaamiseksi toteuttavia turvallisuusjärjestelyjä.

Sisäministeriön poliisiosasto kannattaa oikeusministeriön esitystä perusmuotoisen turvallisuusselvityksen teettämistä tehtävissä, jotka koskevat pääsyä välttämättömiä infrastruktuuria koskeviin tietoihin. Perusmuotoisessa henkilöturvallisuusselvityksessä voidaan käyttää muun muassa rikosrekisteritietoja ja tiedustelutietoja ja kaikkia samoja tietolähteitä kuin suppeassa turvallisuusselvityksessä. Niiden lisäksi voidaan tarkistaa Suojelupoliisin järjestelmä, Pääesikunnan turvallisuustietorekisteri, ulosottorekisteri, luottotietorekisteri sekä poliisin tiedustelujärjestelmä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

Poliisiosaston käsityksen mukaan suppeita turvallisuuspalveluita ei ole tehty satamissa läheskään siinä määrin kuin niiden teettäminen olisi lain mukaan ollut mahdollista. Toiseksi suppeassa turvallisuuspalveluissa tietolähteiden käyttö on huomattavasti rajoitetumpaa kuin perusmuotoisissa turvallisuuspalveluissa, jolloin muun muassa satamien turvallisuuteen liittyvät asiat eivät ole tulleet ilmi.

Keskusrikospoliisi on tuonut esille huolensa satamien käyttämisestä laittomien huumeiden, aseiden ja ihmisten salakuljettamiseen. Poliisin tiedustelutiedot vahvistavat, että satamissa työskentelee henkilöitä, joilla on yhteyksiä muun muassa järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Tällaisten henkilöiden tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet satamien sisällä voivat olla varsin merkittäviä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden toimien edistämiseen. Ammatti- ja taparikolliset osaavat hyödyntää uhkailua, lahjontaa ja kiristystä päästäkseen omiin tavoitteisiinsa. Satamissa työskentelevät lakia noudattavat henkilöt ovat tällaisten toimien alla varsin haavoittuvia. On myös huomioitava, että uhkailu, kiristys ja lahjonta voi kohdistua myös satamanpitäjiin.

Kuten hallituksen esityksen turvallisuuspalvelusta koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, säännöksen tarkoituksena on ehkäistä sataman kriittisten tietojen käyttämisestä valtion turvallisuutta vaarantaviin tekoihin, vakoiluun tai laajamittaiseen järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan. Mitä aikaisemmin todettiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden osalta ammattirikollisista, on soveltuvin osin huomioitava myös valtiollisiin toimijoihin laajemmassa mittakaavassa. Jo tällä hetkellä satamissa työskentelee huomattava määrä myös muita kuin Suomen kansalaisia ja näiden hallussa on myös isoja yrityksiä, jotka työllistävät ulkomaalaisia. Jos kansainvälinen turvallisuustilanne heikkenee, satamien hallinnalla voisi olla ratkaiseva merkitys kansalliseen turvallisuuteen. Olisi välttämätöntä selvittää, millä tavoin turvallisuuspalvelut tai muu vastaava selvitys voitaisiin ulottaa koskemaan myös tällaisten yritysten työntekijöihin ja erityisesti EU-alueen ulkopuolelta olevien työntekijöiden taustoihin. Miten tällaiset yritykset ja näiden työntekijät huomioidaan satamaturvallisuudessa etenkin, jos kansainvälissä suhteissa tapahtuu merkittäviä muutoksia. Kyse on Suomen kannalta kuitenkin kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta.

Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta satamille tehtävillä turvallisuuspalveluilla halutaan turvata satamien toiminta etenkin poikkeusoloissa. Tällöin pyritään estämään ennalta, että satamarakenteen sisällä ei työskentelisi henkilöitä, jotka tavoitteellisesti saattaisivat pyrkiä edistämään huoltovarmuutemme heikkenemistä. Tällaisilla henkilöillä voi olla yhteys Suomen vahingoksi toimivien vieraiden valtioiden tiedustelu- ja turvallisuuspalveluihin, ääriilikkeisiin ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

Poliisiosasto katsoo, että nyt lausunnolla olevat turvallisuuspalvelulain muutosehdotukset eivät toisi vielä haluttua käytännön muutosta satamien turvallisuuteen ja turvallisuusajatteluun eikä sillä saavuteta turvallisuuden kannalta niitä tavoitteita, mitä esityksellä on tarkoitettu. Asiaa olisi tullut käsitellä vielä työryhmässä tarkemmin, ennen kuin se laitettiin lausunnolle. Turvallisuuspalvelulaki on laadittu aikana, jolloin turvallisuusympäristö on ollut myös erilainen ja sen vuoksi poliisiosasto katsoo aiheelliseksi, että turvallisuuspalvelulakia tulisi tarkastella kokonaisuudessaan uudelleen muuttuneen turvallisuusympäristön vuoksi. Satamien haasteellinen toimintaympäristö ja turvallisuustilanteiden ennakointi vaativat myös perusteellisen selvittämisen satamassa toimivien tahojen osalta. Poliisiosasto on jäljempänä esitettyin tavoin tuonut esiin muutosehdotuksia, jotka osittain koskevat lausunnolla olevia säädösehdotuksia ja osittain ottavat laajemmin kantaa turvallisuuspalvelulain niihin kohtiin ja haasteisiin, jotka eivät enää vastaa nykyistä turvallisuustilannetta.

Muutosehdotuksia

Eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain (485/2004) 4 §:n 1 a kohdan mukaan Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) tehtävänä on satamanpitäjän esityksestä hyväksyä se, kenelle sataman henkilöstöstä tehdään turvallisuuspalvelulaisissa tarkoitettu turvallisuuspalvelus.

Satamalaitokset hallinnoivat satamia. Nämä ovat yleensä kaupunkien omistamia osakeyhtiöitä. Satamapitäjä on satama-alueen haltija, joka koordinoi ja päättää alueen turvallisuussäännöistä. Satamapitäjät vastaavat myös erilaisten koko satama-aluetta koskevien turva- (ISPS) ja turvallisuussuunnitelmien koordinoinnista sekä niihin liittyvästä viranomaisyhteistyöstä esim. alueellisten pelastuslaitosten kanssa.

Satamat ja niiden häiriötön tavaraliikennetoiminta ovat Suomelle elintärkeää kaikissa olosuhteissa. Tällä hetkellä näyttäisi kuitenkin siltä, että tavaraliikenteen esteettömän toiminnan turvaaminen ja mahdollisten onnettomuuksien estäminen ovat olleet pääroolissa vallinneessa turvallisuusajattelussa. Tältä osin on kokonaan unohdettu muu sisäinen turvallisuus. Toimintaympäristössä on kuitenkin tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka edellyttävät yhteiskunnalta toimenpiteitä.

Sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että poliisin esittämiin huoliin satamien turvallisuusvajeista tulisi löytää lainmukaiset ratkaisut, joilla kyettäisiin puuttumaan voimakkaammin rikollisuuden torjuntaan ja sisäisen turvallisuuden uhkiiin (muuttuva maailmanpoliittinen tilanne) myös ennakkolisesti tulevaisuudessa. Kokonaisturvallisuusajattelun näkökulmasta käytäntö, jossa Liikenne- ja viestintäviraston (Traficom) tehtävänä on vain hyväksyä satamanpitäjän esitys, kenelle sataman henkilöstöstä tehdään turvallisuus selvitys, ei vastaa tämän päivän turvallisuushaasteisiin eikä näin ollen ole riittävää haasteisiin vastaamiseksi. Sen sijaan satamapitäjien yhteistyö turvallisuusviranomaisten (PTR-viranomaiset ja mahdollisesti Puolustusvoimat) kanssa olisi keskeisessä asemassa tiedonvaihdon ja turvallisuus selvitykseen esitettävien henkilöiden valinnassa. Yhteistyön tulisi olla saumaton osa prosessia, joka turvataan lainsäädännöllä. Lisäksi tulisi varmistaa, että turvallisuusviranomaiset voisivat omaehtoisesti luovuttaa tarpeellista tietoa satamapitäjille tai Traficomille (Turvallisuus selvityslain 25 § 2 mon, estää poliisin hallussa olevan tiedon välityksen). Lisäksi tulisi harkita lainsäädännön tiukentamista myös satamanpitäjistä. Kokonaisuuteen tiiviisti liittyvästä yhteistyöstä turvallisuusviranomaisten kanssa ja tiedonvaihdosta tulisi säätää asianomaisessa lainsäädännössä mahdollisessa jatkovalmistelussa. Yritysturvallisuus selvitykset eivät ole olleet tämän säädösmuutosehdotuksen valmistelussa mukana, mutta harkittavaksi tulisi myös edellä todettuun satamanpitäjien merkittävään rooliin viitaten se, tulisi Traficomilla teettää tarpeelliset turvallisuus selvitykset myös satamanpitäjistä, jotta turvallisuus ketju saataisiin katettua myös näiden toimijoiden osalta.

Järjestäytyneet rikollisuus perustuu tehokkaaseen verkostoitumiseen. Siksi sen piiriin kuuluu usein henkilöitä, joilla ei ole esimerkiksi rikosrekisteriä tai esitutkintatietoja. Kuitenkin heistä voi löytyä luotettavaa, luokiteltua tietoa, joka kokonaisarviossa nousisi pintaan ja voisi aiheuttaa toimenpiteitä. Rikostiedustelutiedot eivät myöskään usein päädy esitutkintaan. Rikostiedustelutiedoilla usein suunnataan toimintaa ja muodostetaan tilannekuvaa kansallisista uhista. Turvallisuus selvityslakia tulisikin muuttaa siten, että viranomaisten hallussa olevaa tietoa kyetään käyttämään hyödyksi kansallisen turvallisuuden eduksi.

Ehdotetun 7 g §:n mukaan säädettäisiin ulkomaanliikenteen sataman satamanpitäjän nimenomaisesta velvollisuudesta varmistaa, että lastin käsittelyä koskeviin tietojärjestelmiin sekä sataman turvatoimia koskeviin tietoihin ja kulunvalvontatietoihin on pääsy vain henkilöllä, jonka nuhteettomuus ja luotettavuus on varmistettu turvallisuus selvityslain mukaisella perusmuotoisella henkilöturvallisuus selvityksellä.

Sisäministeriön poliisiosaston näkemyksen mukaan jäljempänä esitetyin tavoin on tärkeitä, että myös henkilöihin, joilla on pääsy tietoon esimerkiksi kontin rakenteista, sijainneista ja säilytyspaikoista mukaan lukien manuaalinen lastaus ja purkamisen, tehdään turvallisuus selvitys ehdotuksessa esitetyin tavoin. Säännöksen sanamuotoja tulisikin vielä arvioida siten, että koko logistiikkaketju tulee huomioiduksi myös siten, että määrittelyt eivät ole liian tarkkarajaisia sulkien jotakin keskeistä toimijaa pois.

Satama-alueilla ja siihen kiinteästi liittyvien logistiikkaketjujen palveluksessa on todella huomattava määrä henkilöstöä. Laadittujen selvitysten perusteella vaikuttaisi, että esimerkiksi satamien työntekijöistä kuitenkin vain pieni osa on vakinaisessa työsuhteessa. Turvallisuusajattelun muutos olisikin syytä aloittaa tällaisten henkilöiden turvallisuus selvityksillä ja tämän jälkeen laajentaa yli vuoden kestäneisiin työsuhteisiin.

Sisäministeriön poliisiosasto on aiemmin nostanut esille esimerkinomaisesti Tullilta saatujen tietojen perusteella sellaisista työtehtävistä, joissa henkilöillä on pääsy erilaiseen kriittiseen tietoon. Tällaisia tehtäviä ovat muun muassa:

- kulunvalvonnan lupien myöntäminen
- kulunvalvonta ja liikenteen ohjausjärjestelmän osalta henkilöt, jotka pystyvät katselemaan ja muokkaamaan tietoja + satamien porttijärjestelmät (liikenneohjausjärjestelmä)
- konttidebot, jotka pääsevät kontin rakenteisiin.
- muu satamalogistiikka, joissa päästään näkemään ja muokkaamaan eri kuljetusyksiköiden sijainteja ja säilytyspaikkoja ja pystytään vaikuttamaan niiden siirtoihin ja liikkeisiin. Tällaisissa tehtävissä on lähes poikkeuksetta manuaalinen muokausmahdollisuus tietoihin.
- henkilöt, jotka ovat tekemisissä alusten lastaus ja purku-suunnitelmien kanssa (manuaalisen muokkauksen mahdollisuus)

Perusmuotoisten turvallisuusselvitysten tulisi kattaa myös edellä luetelluissa työtehtävissä olevat henkilöt riippumatta työsuhteen kestosta tai muodosta.

Riskianalyysin kannalta on myös hyväksyttävä se tosiasia, että henkilöillä, jotka ovat työskennelleet satamissa, on ymmärrys, missä tällaiseen tietoon pääsee käsiksi. Tästä syystä on erityisesti huomioitava satamissa ja tai tämän logistiikkaprosessin parissa työskentelevät ns. järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenet, jotka muodostavat selkeän uhan ja riskin yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle sekä työturvallisuusvajeen myös muille satamissa työskenteleville henkilöille. On välttämätöntä, että yksittäiset vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden parissa toimivat tulisi myös saada paremmin viranomaiskontrolliin ja turvallisuusselvityslain alaisuuteen. Tarpeen vaatiessa perusmuotoinen turvallisuusselvitys tulisi voida vaatia ja laatia myös muista satamissa (logistiikkaketjun parissa) työskentelevistä työntekijöistä, jos turvallisuusviranomaisilla on olemassa sellaista uhkatietoa, jolla on vaikutusta satamaturvallisuuteen. Tältä osin turvallisuusselvityslakia tulisikin muuttaa siltä osin, että turvallisuusselvityksen laatiminen ei olisi sidottu tiukasti työntekijän tehtävään, vaan jättäisi väljemmin harkittavaksi tosiallisen riskiuhka-arvion perusteella turvallisuusselvitystä koskevan hakemisvelvollisuuden. Mikäli tällaisen henkilön havaittaisiin muodostavan selkeää uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai sisäiselle turvallisuudelle, hänellä ei voitaisi katsoa olevan edellytyksiä toimia niissä tehtävissä. Lausunolla olleen säännösehdotuksen mukaan perusmuotoisen turvallisuusselvityksen hakeminen on sidottu tietyissä tehtävissä toimiviin henkilöihin, mikä saattaa joissakin tilanteissa rajata turvallisuuden tai uhka-arvion kannalta merkittäviä henkilöitä sen ulkopuolelle. Turvallisuusselvitysprosessiin hakeutumisen arviointi jää satamanpitäjän vastuulle ja harkintaan, mitä ei voida pitää riittävänä ja tyydyttävänä tilana toivottujen muutosten vaikuttavuuden ja turvallisuuden kehittämisen kannalta.

Satamiin liittyvä turvallisuustoiminta tulisikin ajatella kokonaisuutena ja jatkuvasti muuttuvana ympäristönä, jossa turvallisuusviranomaisilla tulisi olla mahdollisuus puuttua havaittuihin turvallisuusvajeisiin henkilö- ja yritysturvallisuusselvitysten avulla.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Tomi Vuori

Yksikön päällikkö, poliisijohtaja

Stefan Gerkman

Jakelu

Niklas Vainio
Oikeusministeriö kirjaamo

Tiedoksi SM KTY Kansallisen turvallisuuden yksikkö

VN/18947/2022-SM-156

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: