

Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Keskusrikospoliisin lausunto

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö HE 205/2024 vp

Asian tausta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt muun ohella Keskusrikospoliisilta (KRP) lausuntoa viitekohdan asiassa HE 205/2024 vp (HE eduskunnalle laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi).

Esityksen tarkoituksena on implementoida kansallisesti kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva niin sanottu CER-direktiivi. Lisäksi ulkomaanliikenteen satamien satamanpitäjille säädettäisiin velvollisuus varmistaa tiettyjen työntekijäryhmien nuhteettomuus ja luotettavuus henkilöturvallisuusselvityksellä.

Yleistä

KRP pitää kannatettavana esityksen tavoitetta yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamiseksi entistä paremmin ja häiriönsietokyvyn parantamisesta sekä tähän liittyvää esitystä satamissa toimivien henkilöiden saattamiseksi turvallisuusselvitysmenettelyn piiriin entistä laajemmin.

Tavoitteen merkittävyys korostuu, kun huomioidaan mm. Suomen turvallisuusympäristön voimakas muutos, geopoliittinen tilanne ja se, ettei Suomessa kriittisen infrastruktuurin suojaamistehtävä kuulu kenellekään yksittäiselle viranomaiselle, vaan on ensisijaisesti kriittisen infrastruktuurin kohteen omistajan / haltijan vastuulla. CER direktiivin implementoinnilla omistajien ja haltijoiden vastuu suojauksesta korostuu aiheellisesti säädöstasoisesti.

Vaikka suojausvastuu on kohteiden hallinnoijilla, tilanteesta voi muodostua uhkien realisoituessa viranomaistehtävä.

Vakavimpien toimien osalta todetaan, että NATO-jäsenyyden myötä kynnyks tulkitta Suomeen kohdistuvia kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvia - voimakkaitakin vaikuttamistoimia - sotilaallisiksi ja siten hyökkäykseksi Suomea sekä puolustusliittoa vastaan voi olla korkea. Epäselvissä tilanteissa tultaneen toimimaan sisäisen turvallisuuden toimialueella ja vaikuttamistoimia käsitellään ainakin alkuvaiheessa pääosin rikoksina tai järjestyshäiriöinä. Suomessa poliisilla on pääasiallinen toimivalta operatiivisen vasteen ja tutkinnan osalta sellaisissa epäsymmetrisissä ja epäselvissä turvallisuusuhkissa, jotka eivät ole heti

selvästi attribuoitavissa sotilaallisiksi. Muut viranomaiset antavat poliisille tarvittaessa virka-apua, jos poliisin omat voimavarat ovat riittämättömät. Tämä voimassa olevan lainsäädännön mukainen toimivallan jako on näkynyt viime aikoina mm. merellisen infrastruktuurin vahingoittumistapauksissa Itämerellä.

Lisäksi on huomattavaa, että jo ennen varsinaisia operatiivisia toimia, poliisi suunnittelee ja kohdentaa toimintaansa tietojohtoisuuteen perustuen. Poliisi pyrkii ennalta estämään uhkia mahdollisimman laajasti mm. yhteistyössä kriittisen infrastruktuurin haltijayhteisöjen ja relevanttien kumppaniviranomaisten kanssa. KRP pitää poliisissa keskitettyä ja analysoitua tilannekuvaa kriittisen infrastruktuurin häiriöistä, sekä tutkii merkittävimmät kriittisen infran vaikuttamistapaukset koko valtakunnassa. Esitutkinta on erimainen työkalu selvittää tapahtumia. Alueelliset poliisilaitokset vastaavat poliisin operatiivisesta ensivasteesta alueillaan 24/7. Muilla turvallisuusviranomaisilla ei ole normaalioloissa valtakunnallista operatiivista toimivaltaa tai roolia, ilman poliisin mahd. pyytämää virka-aputehtävää.

Edellä kuvatusta poliisin roolista kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa seuraa, että poliisi tarvitsee viiveettä tiedot niistä uhista tai toteutuneista teoista, joita vastaan se antaa suojaa. Hallituksen esityksen ilmoittamisvelvoite ei huomioi poliisin tai muun toimivaltaisen viranomaisen tiedonsaantitarpeen kriittisyyttä käytännössä lainkaan. CER direktiivin implementoinnin yhteydessä tuleekin varmistaa, että kriittisen infrastruktuurin omistajalta CER rakenteeseen kanavoituva tieto päätty viiveettä myös toimivaltaiselle viranomaiselle. Konkreettisten fyysisen ympäristön uhkien osalta viranomainen on käytännössä yleensä poliisi. Vastaavasti on myös kyberympäristöstä tapahtuneiden vakavien rikosten esitutkinnan osalta. Haasteena viranomaisille on esimerkiksi tietoverkkohyökkäyksissä tai kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvissa rikoksissa tunnistaa nopeasti ja riittävällä varmuudella teon taustalla oleva toimija. Viivytyksettä käynnistettävä esitutkinta on tehokas keino edellä kuvattujen tekojen taustalla olevien tahojen selvittämiseksi ja uusien vahinkojen syntymisen estämiseksi. Keskusrikospoliisin toiminnan ja sen kehittämisen painotukset ovat jo pidempään koskeneet hybridiuhkien ja vakavimman rikollisuuden torjuntaa.

Positiivisena sen sijaan nähdään, että hallituksen esityksen perusteluissa poliisilain 1 §:n mukaiset poliisin tehtävät ja poliisin rooli kriittisen infrastruktuurin suojaamisessa on kuvattu pääosin oikein.

Ilmoittamisvelvollisuudesta

CER-direktiivin 15 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, että kriittiset toimijat ilmoittavat ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaiselle viranomaiselle poikkeamista. Tästä huolimatta hallituksen esityksen mukaisessa yleislaissa yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (jälj. krinfraL) on ilmoittamisvelvoite toteutettu tavalla, joka ei tue direktiivin sanamuotoa. Asiallisesti esitetyn lain 16 § 1 mom mukaan kriittisen toimijan olisi tehtävä ilmoitus ilman aiheetonta viivytystä asianomaiselle valvovalle viranomaiselle ja Valtioneuvoston tilannekeskukselle

(jälj. VNTIKE) poikkeamasta, joka häiritsee tai voi häiritä keskeisten palvelujen tarjoamista. KrinfräL 16 § 4 mom mukaan Huoltovarmuuskeskuksella (jälj. HVK) olisi oikeus saada tehtäviensä hoitamiseksi salassapidon estämättä tieto poikkeamailmoitusten ensi-ilmoituksesta ja yksityiskohtaisesta raportoinnista.

Tältä osin huomautetaan, että esitetystä laissa tarkoitettu kriittistä toimijaa valvova viranomainen ei ole pääsääntöisesti - jos lainkaan - toimivaltainen viranomainen poikkeamien toiminnallisen vasteen osalta, eikä myöskään usein omaa päivystyksellistä kyvykkyyttä. Myöskään VNTIKellä tai HVK:lla ei ole turvallisuusviranomaisen operatiivista toimivaltaa. Siksi säännöstä tulisi muuttaa siten, että ilmoitus on tehtävä paitsi laissa tarkoitetuille valvoville tahoille ja VNTIKELLE myös toimivaltaiselle operatiiviselle viranomaiselle. Rikoksina tai järjestyshäiriöinä realisoituissa tapauksissa viranomainen on poliisi.

Mikäli krinfräL jäisi hallituksen esityksen mukaiseen muotoon, ilmenisi vaara siitä, että ilmoitusvelvollinen tehdessään lain mukaisen poikkeamaa koskevan ilmoituksen katsoisi täyttäneensä velvollisuutensa viranomaisten suuntaan. Näin ilmoitus esimerkiksi uhkaavasta turvallisuustapahtumasta tai tapahtuneesta rikoksesta voisi jäädä vasteviranomaiselle kokonaan tekemättä. Ongelma korostuu edelleen, jos vastaanottavalla taholla (valvojat / VNTIKE) ei ole pakottavaa velvoitetta tai ylipäistä mahdollisuutta tiedon edelleen luovutukseen toimivaltaiselle viranomaiselle.

HE:n mukainen 16.1 § onkin paitsi direktiivinen sanamuodon vastainen myös käytännössä kestävä, mikäli tietoa poikkeamasta välittyy ainoastaan lakiehdotuksessa määritellyille tahoille ja heidän kauttaan kansainvälisille toimijoille, mutta kotimaiset turvallisuusviranomaiset jäävät tiedon ulkopuolelle. Ensisijaisesti haaste tulisi ratkaista siten, että poliisi yleisenä lainvalvontaviranomaisena kuuluisi suoraan tiedonsaajien piiriin tai toissijaisesti säädettäisiin viiveettä tapahtuvasta tiedon edelleen luovutuksesta tiedonsaajalta toimivaltaiselle viranomaiselle pakottavalla säännöksellä. Jälkimmäisessä tapauksessa luontevin tiedon edelleen luovuttaja olisi VNTIKE, joka toimii 24/7 ja siten kyettäisiin minimoimaan viiveet operatiivisen vasteen tai esitutinnan alkutoimien kohdentamisen osalta.

Samalla ilmoitusvelvollisuuden rakenne ja tiedon edelleen luovutuksen mekanismit olisi riittävästi yhdenmukaistettava sen kanssa mitä ns. NIS2-direktiivin implementoinnissa on omaksuttu. Tältä osin viitataan soveltuvin osin Poliisihallituksen lausuntoon HaV:lle 3.9.2024, asian HE 57/2024 yhteydessä (POL-2024-12186).

Tiedonsaantioikeudesta

Ehdotetun krinfräL 27 §:ssä säädettäisiin mm. siitä, että valvovalla viranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa toiselle valvovalle viranomaiselle ja kyberturvallisuuslain 26 §:n mukaiselle valvovalle viranomaiselle sekä tämän lain 7 §:ssä tarkoitetulle ministeriölle ja ministeriölle, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, tiedot, jotka ovat välttämättömiä niiden tehtävien hoitamiseksi. Valvovalla viranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa välttämättömät tiedot myös Huoltovarmuuskeskukselle sen tehtävien hoitamiseksi. Tässä pykälässä tarkoitettu tiedonsaantioikeus ei koske kyberturvallisuuslain 19 §:ssä tarkoitetun CSIRT-yksikön käsittelemiä tietoja.

KRP pitää merkittävänä puutteena sitä, että edellä mainittu tyhjentävä luettelo tarkoittaisi sitä, ettei poliisilla olisi ehdotetun lain mukaan sen toiminnallisen vasteeseen kuuluvista uhista edes toissijaista tiedonsaantioikeutta tilannekuvan saamiseksi.

Valvonnasta

HE:n mukainen valvontaviranomaisten määrä on varsin laaja, joka haastanee valvonnan toimialojen välistä systematisointia. Tärkeänä pidetään sitä, ettei poliisille olla osoittamassa asiassa uusia valvontatehtäviä, vaan lähtökohtaisesti kunkin toimialan substanssiviranomaiset vastaavat valvonnasta.

Mikäli valvontaviranomainen tarvitsee poliisin virka-apua valvontatehtävänsä suorittamiseksi, sovelletaan suoraan poliisilain virka-apua koskevia säännöksiä. Keskeistä on, että valvovalla viranomaisella tulee olla riittävät ja tosiasialliset resurssit valvontatehtävänsä suorittamiseksi, eikä lainmukaista tehtävää tule ulkoistaa virka-avun kautta kolmansille puhtaasti resurssien riittämättömyyden takia. Lisäksi korostetaan, että poliisin virka-apuvelvoite tulee eri hankkeessa poliisilain (872/2011) puolella muuttaa systemaattiseksi muiden turvallisuusviranomaisten virka-apusäännösten kanssa. Eli virka-apua annettaisiin vain, jos poliisin omat kriittiset tehtävät sen sallivat.

Turvallisuusselvityksistä

Turvallisuusselvityslaki

Hallituksen esitykseen sisältyy muutosesitys turvallisuusselvityslain (726/2014, jälj. TurseL) 19 §:n laajentamisesta 4 kohdan osalta. Esitetyn 19.4 §:n mukaisesti perusmuotoinen turvallisuusselvitys voidaan laatia palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta, joka "toimii tehtävissä, joissa voi vahingoittaa yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimivuutta tai kriittisen tuotannon jatkumista taikka voi näissä tehtävissään saamiensa tietojen oikeudettomalla käytöllä merkittäväällä tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta tai edistää järjestäytynyttä rikollisuutta".

Muutosesitys on oikean suuntainen, mutta sitä esitetään edelleen muutettavaksi loppuosaltaan seuraavasti (kursivointi uusi esitys) "...taikka voi näissä tehtävissään saamiensa tietojen oikeudettomalla käytöllä ~~tai muulla merkittäväällä~~ tavalla vaarantaa valtion turvallisuutta tai ~~edistää järjestäytynyttä rikollisuutta~~ ~~muuta merkittävää yleistä etua~~ (toisisijaisesti;.. edistää vakavaa rikollisuutta).

Perusteluina todetaan, että HE:ssä mainittu rajaus tietojen oikeudettomaan käyttöön on liian suppea. Asiallisesti rikollinen tai vihamielinen toimija voi myös muutoin vaarantaa valtion turvallisuutta esimerkiksi terminaaleissa vaikuttamalla konttien kuljetusjärjestelyihin tai vaikuttamalla alueelle tulevien henkilöiden tai aineiden kulkuun valtion turvallisuutta tai yleistä etua vaarantamalla. Ongelma on osin ratkaistu HE:n mukaisen TurseL 19 § 4 kohdan uudistuksen alkuosan muotoilulla, mutta vaatisi selvyiden vuoksi esitetyn loppuosan täsmäytyksen.

Lisäksi HE:n rajausta järjestäytyneen rikollisuuteen on liian suppea. Tänä päivänä vakava rikollisuus toimii verkostomaisesti ja laajalla spektrillä, eikä vakavin ja potentiaalisesti esim. satamissa ja terminaaleissa esiintyvää rikollisuutta tule kiinnittää yksin järjestäytyntä rikollisuutta kuvaavaan käsitteeseen. Tavoite tulee sen sijaan olla, että rikollisia toimijoita ei ylipäättään työskentelisi kokonaisturvallisuuden kannalta merkityksellisissä tehtävissä. Säännöksessä järjestäytynyt rikollisuus tulisi korvata ensisijaisesti muuta merkittävää yleistä etua koskevalla käsitteellä tai toissijaisesti maininnalla vakavasta rikollisuudesta.

Huomautetaan myös, että tursell 19.4 turvallisuusselvityksen haku olisi mahdollisuus – ei velvoite. Miten säännöksen soveltaminen toteutuu käytännössä jää nähtäväksi. Merkitystä on yritysten intresseillä ja kustannuksilla, sekä osin CER:ä toimialakohtaisesti valvovan tai keskitetysti koordinoivan viranomaisen ohjauksella.

Laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta

Hallituksen esitykseen sisältyy erittäin tärkeä muutos eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetussa laissa (485/2004). Ensinnäkin liikenne- ja viestintäviraston roolia laajennettaisiin lain 4 §:n 1 k a osan mukaisesti siihen vaikuttamiseksi keille sataman henkilöstöön kuuluvalla tehtäisiin turvallisuusselvitys. Myös varsinainen 2 a luvun 7 g §:n turvallisuusselvityksen hakuvelvoite on oikean suuntainen. Haasteena tosin on, että pakottavuus turvallisuusselvityksen haussa kiinnittyy liian supistavasti kriittiseen tietoon tai tietojärjestelmään pääsyyn, vaikka myös muusta toiminnasta voi aiheutua merkittäviä vaaroja.

Haaste on osin korjattu 7 g 3 mom sanamuodolla, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi päättää, että 1 momentissa säädetty velvollisuus koskee myös sellaista muuta sataman tehtävää, josta turvallisuusselvityslain 19–21 §:n mukaan voidaan hakea turvallisuusselvitystä ja jossa työskentelevän henkilön nuhteettomuuden ja luotettavuuden varmistaminen on erittäin tärkeää valtion turvallisuuden suojaamiseksi tai järjestäytyneen rikollisuuden ennalta ehkäisemiseksi.

7 g 3 mom tulisi kuitenkin muuttaa loppuosaltaan siten, että termin ”järjestäytyneen rikollisuuden” sijaan käytettäisiin termiä ”vakavan rikollisuuden”. Perusteluiden osalta viitataan sekä tietoon kiinnittyvän supistamishaasteen että järjestäytyneen rikollisuuden terminologian osalta edellä turvallisuusselvityslain yhteydessä lausuttuun.

Lopuksi erikseen korostetaan, että turvallisuusselvitysten tulee olla vähintäänkin perusmuotoisia, jotta turvallisuusselvitysmenettelyssä voidaan hyödyntää poliisin ESPA-tietoryhmän rikostiedustelutietoja. 7 g §:n muutos ei ota kantaa turvallisuusselvityksen laajuuteen – tämä haaste tulee käytännössä soveltamistilanteissa huomioida.

Robin Lardot
Keskusrikospoliisin päällikkö, Poliisineuvos

Mikko Eränen
Rikostarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 26.02.2025 klo 12:12. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Hallintovaliokunta
Kirjoita tähän tai valitse Muut toiminnot - Jakelu, Tiedoksi, Läsnä

Keskusrikospoliisi
poliisi.fi