Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valiokunnan asiantuntijalausuntopyyntö HE 98/2020 vp 23.6.2020

HAK; Hätäkeskuslaitoksen lausunto hallituksen esityksestä (HE 98/2020 vp) eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä, jolla muutettaisiin sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja.

Ehdotuksella pannaan täytäntöön sähköistä viestintää koskeva teledirektiivi (1972/2018 EU) ja audiovisuaalisia mediapalveluita koskeva AVMS -direktiivi (1808/2018 EU). Lisäksi esityksessä ehdotetaan yksittäisiä muita, kansallisista tarpeista lähteviä muutoksia.

Hätäkeskuslaitos on pyytänyt lausunnonantamiselle lisäaikaa 26.8.2020.

Vaaratiedottaminen ja muutokset lakiin vaaratiedotteesta

Lakiin vaaratiedotteesta (466/2012, ”vaaratiedotelaki”) ehdotetaan lisättäväksi säännökset sovelluspohjaisesta välittämistavasta. Sähköisen viestinnän palvelulakiin ehdotetaan muutoksia, jotka ajantasaistavat vaaratiedottamista koskevaa sääntelykehystä. Esitysten tarkoituksena on parantaa kansalaisten tiedonsaantia hätätilanteissa. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 19.9.2020.

Nykytilanne

Suomessa välitetään lakisääteisesti vaaratiedotteita radio- ja televisioverkon välityksellä. Viranomaisten vaaratiedote välitetään Hätäkeskuslaitoksen kautta mainittujen verkkojen ylläpitäjille, jotka julkaisevat ne.

Lakisääteinen vaaratiedottaminen on tavoittanut suomalaisia hyvin vaihtelevasti riippuen mm. vaaratiedotteen julkaisuajasta. Käytännössä tavoitettavuus on ollut tyydyttävä vain muutaman tunnin ajan vuorokaudesta. Niinpä Hätäkeskuslaitos on yhdessä järjestelmätoimittajan kanssa kehittänyt vaaratiedotteita välittävän sovelluksen (112 Suomi -sovellus), jolla on noin 2 miljoonaan latausta. Sovelluksen käyttö edellyttää sen lataamista ns. älypuhelimeen, muussa puhelimessa sitä ei voi käyttää. Sovelluksen vaaratiedoteominaisuus ei toimi myöskään Windows- tai Jolla-puhelimissa.

Hätäkeskuslaitos
Nödcentralsverket
hatakeskuslaitos@112.fi

Osoite
PL 112, FI-28131 PORI
etunimi.sukunimi@112.fi

Address
PB 112, FI-28131 BJÖRNEBORG
forstnamn.efternamn@112.fi

Puhelin | Telefon
+358 (0)295 480 112
www.112.fi

112 Suomi -sovellus on osoittautunut käytännössä nopeudeltaan ylivertaiseksi lakisääteiseen, radion ja television kautta tapahtuvaan vaaratiedottamiseen nähden. Sovelluksen kautta tavoitetaan vaara-alueella olevat henkilöt nopeammin ja kattavammin kuin perinteisellä tiedottamisella. Lisäksi sovellukseen on liitetty hätätilanteeseen liittyviä muita viranomaispalveluja. Toisin kuin luonnostekstissä on annettu ymmärtää, 112 Suomi -sovellus on täysin erillään hätäkeskustietojärjestelmästä, eikä siitä ole rajapintoja mihinkään vaaratiedottamista koskeviin järjestelmiin.

Vaaratiedoteteksti syötetään sovelluksen käyttöliittymään manuaalisesti Hätäkeskuslaitoksen johtokeskuksessa, joka toimii vaaratiedotteiden välityksen keskipisteenä. Samalla vaaratiedote on jaettu myös muille kanaville kuten sosiaaliseen mediaan ja Hätäkeskuslaitoksen kotisivuille. Sovelluksen ja hätäkeskustietojärjestelmän välistä rajapintaa ei ole edes suunniteltu, eikä se Hätäkeskuslaitoksen näkemyksen mukaan ole kustannukset huomioiden edes tarkoituksenmukaista, sillä kustannusvaikutusten arvioidaan olevan merkittävät. Vaaratiedottamista koskeva ominaisuus otettiin käyttöön alkuvuonna 2019 ja sen kautta on välitetty vaaratiedotteet noin 20 kertaa.

Toiminnan kehittäminen

Vaaratiedottamisen kattavuus

Hätäkeskuslaitos korostaa, että kaikki vaaratiedotteita antavat tahot eivät ole yhteiskäyttöisen hätäkeskustietojärjestelmän tai kenttäjärjestelmän käyttäjiä, joten nykyinen vaaratiedoteprosessi lomaketta käyttäen on säilytettävä rinnalla. Vaaratiedotteen välittämisessä on myös oltava keskitetty taho, joka huolehtii vaaratiedottamisen tasalaatuisuudesta ja varmistaa vaaratiedotteen antajan oikeellisuuden. Tämä on myös taloudellisesti järkevää. Vaaratiedottamista koskevan lain mukaan vaaratiedotteen antamisen tulee olla välttämätöntä väestön varoittamiseksi ja muissa tilanteissa tiedottamiseen käytetään muita välineitä tai kanavia. Vaaratiedotteita annetaan erittäin harvoin, mistä syystä keskittäminen yhteen välityspaikkaan on järkevää rutiinin ja osaamisen muodostumiseksi.

112 Suomi -sovellus ei kuitenkaan tavoita vieläkään riittävän kattavasti kohdehenkilöitä, ei edes yhdessä lakisääteisen vaaratiedottamisen kanssa. Kuluttajien siirtyessä käyttämään ajan myötä älypuhelimia, kattavuus kehittyy entistä suotuisammaksi. Perinteisen vaaratiedottamisen kehittämisellä ei ole saavutettavissa samaa kehitystä. Mikäli toteutettava ratkaisu on sovelluspohjainen, on taloudellisesti ja toiminnallisesti järkevää kehittää 112 Suomi-sovellusta tähän tarkoitukseen. 112 Suomi-sovellusta voidaan hyödyntää myös muuhun maantieteellisesti kohdennettuun viranomaistiedottamiseen ja esimerkiksi liikennetiedotteiden välittäminen tieliikennekeskusten toimesta sen kautta käynnistynyt tänä vuonna.

Hätäkeskuslaitos näkee 112 Suomi -sovelluksen käytön laajentamisen myös ulkomailla olevien suomalaisten varoittamisessa mahdollisena. Tällöin varoittaminen ei olisi riippuvainen matkustusilmoituksen tekemisestä ja tavoitettavuus olisi huomattavasti parempi erityisesti Suomen lähialueilla matkustavien osalta.

Huoltovarmuuskeskuksen tilaamana on valmisteilla kehittämisselvitys. Digita Oyj johtaa työtä, jonka tavoitteena on tarkastella vaaratiedottamisen prosessi ja kattavuus maailmassa, jossa uudenlaiset uhka- ja vaaratilanteet, ihmisten muuttunut tavoitettavuus sekä viestinnän rooli ja luonne tuottavat erilaiset tarpeet myös viranomaisten toiminnalle. Tämän selvityksen perusteella päädyttäneen suosituksiin, joista voi olla hyötyä tämänkin lain valmistelussa.

Hätäkeskuslaitos katsoo, että tulevaisuudessa tulisi pohtia, että välitetäänkö vaaratiedotteet myös englanninkielellä vähintään tukevilla kanavilla kuten sosiaalisessa mediassa.

Vaaratiedottamisen nopeuttaminen

Vaaratiedottamisen tarve syntyy, kun vakava vaara voi kohdata laajaa joukkoa ihmisiä. Ensimmäinen viranomaistaho, joka saa vaarasta tiedon, on Hätäkeskuslaitos. Virasto hälyttää kohteeseen tilannetta vastaavan viranomaisen tai viranomaiset, jotka paikalla toteavat vaaratiedottamisen tarpeen. Huomioiden nykyiset keskimääräiset tavoitettavuusajat, aikaa on tällöin kulunut 10 - 20 minuuttia. Tämän jälkeen ko. viranomainen alkaa laatia vaaratiedotetta ja sen käännöstä, jolloin aikaa on usein kulunut 1 - 2 tuntia. Kun kyse on joukkosurmasta tai vakavasta ympäristöonnettomuudesta, on aika aivan liian pitkä.

Lainsäädännössä tulisikin lähteä siitä, että Hätäkeskuslaitoksen velvollisuutena on heti erityisen vakavasta tilanteesta tiedon saatuaan alkaa valmistella väestön varoittamista laatimalla luonnoksen vaaratiedotteesta. Kun vaaratiedotteen laatija on aina sama taho, työhön vaadittava osaaminen ja rutiini kehittyvät mahdollistaen nopean vaaratiedottamisen. Nykyiseen tapaan ko. toimialan viranomainen päättäisi vaaratiedotteen julkaisemisesta. Luonnos vaaratiedotteesta olisi siis Hätäkeskuslaitoksen antamaa tukipalvelua kyseiselle viranomaiselle. Tällä tavoin toimittaessa saavutettava ajansäästö voi olla merkittävä ja vaikuttavuus väestön varoittamisessa suuri.

Hätäilmoitus

Hätäilmoituksen tekotapa

Esityksen mukaan hätäviestintää koskevan teledirektiivin 109 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanoa varten esitettävällä muutoksella sähköisen viestinnän palvelulain 278 §:ään on tarkoitus mahdollistaa joustava tekninen kehitys tavoissa, joilla hätäilmoituksen voi tehdä. Säännökseen ehdotettava mekanismi, jolla lain perusteella teleyrityksiltä edellytettävien teknisten

ratkaisujen päivittäminen kytkettäisiin hätäkeskuslaissa mahdollistettuun vastaanottotekniikkaan, on tarkoitettu optimoimaan velvoitetta ja sen taloudellisia vaikutuksia.

Hätäkeskuslaitos tukee esitettyä ratkaisua. Tekninen kehitys mahdollistaa laajan valikoiman erilaisia menetelmiä tehdä hätäilmoitus, mutta viranomaisen mahdollisuus toimia käytännössä on huomioitava kaikissa hätäkeskustoimintaa koskevissa velvoitteissa. Em. säädös jättää kuitenkin erilaisten kehityspolkujen käytön avoimeksi, mikä mahdollistaa tekniikan kehittymisen hyödyntämisen siltä osin kuin se parhaiten palvelee hädässä olevan auttamista.

SIM - kortittomat hätäpuhelut

Teledirektiivin 109 artiklan 6 kohdan täytäntöön panemiseksi esitetään SIM-kortittomien hätäpuhelujen paikannusvelvoitetta. Viestintäpalvelulain 299 §:n (viranomaisten avustamiseksi hankittujen järjestelmien kustannukset) nojalla teleyrityksiltä olisi mahdollisuus vaatia paikannuksen toteuttamiseksi hankittujen järjestelmien kustannusten korvaamista valtion varoista. Kyseisen lainkohdan mukaan korvauksen maksaa se viranomainen, jonka avustamiseksi hankinta on tehty. Hätäpuheluihin liittyvissä kysymyksissä toimivaltaisena viranomaisena on yleensä pidetty Hätäkeskuslaitosta.

SIM -kortittomien hätäpuhelujen paikantamismahdollisuus parantaa auttamisen ketjussa olevien viranomaisten mahdollisuuksia onnistua auttamaan hädässä olevaa. Näitä viranomaisia ovat sosiaali- ja terveystoimi sekä poliisi- ja pelastustoimi. Em. kustannukset eivät siten liity hätäpuhelun onnistumiseen vaan auttamisen onnistumiseen koko ketjussa. Lisäksi perusteluissa sekoitetaan toimivalta ja tarve keskenään. Näin ollen mahdollisen korvauksen maksajana ei voida pitää yksinomaan Hätäkeskuslaitosta.

Hätäkeskuslaitoksen käsityksen mukaan Telian verkon kautta tulevat SIM-kortittomat puhelut ovat yksilöitävissä ja voidaan paikantaa jo tälläkin hetkellä, Elisan verkon kautta puhelut ovat yksilöitävissä, mutta paikannukseen liittyvää "ominaisuutta" ei ole aktivoitu verkkoon, koska sen havaittiin katkaisevan puheluita ja siksi asia on selvityksessä. DNA:n verkon kautta tulevat SIM-kortittomat tulevat kaikki saman numeron takaa, eivätkä ole yksilöitävissä/estettävissä/paikannettavissa.

Hätäkeskuslaitos tuo esiin sen, että useissa maissa on katsottu, ettei hätäilmoituksen tekeminen ilman SIM-korttia ole tänä päivänä enää välttämättömyys. Euroopan maista mm. Saksassa, Ranskassa ja Iso-Britanniassa näin on jo tehty. Perusteena tällaisten hätäpuheluiden estämiselle on käytetty rikollisen toiminnan estämistä. Hätäkeskuslaitoksen näkemyksen mukaan asiaa on harkittava jatkossa, mikäli paikannuksesta syntyvät kustannusvaikutukset viranomaisille ovat merkittävät.

Esityksen keskeiset vaikutukset

Vaikutusten arviointi on vaaratiedottamisen ja hätäviestinnän osalta keskittynyt taloudellisiin vaikutuksiin. Taloudellisissakin vaikutuksissa keskeisin huomio on teleyrityksille aiheutuvissa kustannuksissa. Toiminnan tärkein osio eli yhteiskunnalliset vaikutukset, jää varsin pienelle huomiolle. Esityksessä on myös tuotu esiin, että vaikutukset viranomaisten toimintaan koskisivat lähinnä Hätäkeskuslaitosta. Todellisuudessa kaikki hätätilanteita hoitavat viranomaiset hyötyvät vaaratiedotejärjestelmän kehittämisestä. Siten vaikutuksia on myös niiden toimintaan.

Hätäkeskuslaitoksen johtaja Taito Vainio

Johtaja, ohjaus ja ennakointi Teemu Lehti

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Hätäkeskuslaitos 27.08.2020 klo 07:57. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta, LiV@eduskunta.fi