Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Eduskunnan hallintovaliokunnan asiantuntija- ja lausuntopyyntö HE 63/2022 vp

HAK; Hätäkeskuslaitoksen lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta

Lain muutoksen tarve

Muutokset toimintaympäristössämme erityisesti Ukrainan sodan ja Suomen NATO-hakemuksesta johtuen nostavat hybridivaikuttamisen todennäköisyyttä. Valmistelu valmiuslain poikkeusoloja koskevan määritelmän tarkistamiseksi erityisen vakavien hybridivaikuttamistilanteiden osalta on siten perusteltua.

Luonnoksen arviointia eri näkökulmista

Hätäkeskustoiminnan näkökulma

Hätäkeskuslaitos on avun ja turvan ensimmäinen viranomaislenkki myös poikkeusoloissa. Hätäkeskuslaitos hoitaa poikkeusoloissa tehtäviään normaaliorganisaatiollaan ja huolehtii toiminnan jatkuvuuden turvaamisesta erilaisilla teknisillä ja muilla järjestelyillä mahdollisesti lisääntyvien tehtävien tai kriisin äkillisyyden vuoksi. Hätäkeskuslaitos on siis poikkeusoloissakin tekemässä samaa tehtäväänsä kuin mitä se tekee normaalioloissa.

Hybridivaikuttamisessa Hätäkeskuslaitokseen arvioidaan kohdistuvan suoria uhkia hätäkeskuspalveluiden häiritsemiseksi tai viranomaisten harhauttamiseksi ja epätietoisuuden lisäämiseksi. Lisäksi Hätäkeskuslaitokseen ja sen palveluiden arvioidaan kohdistuvan merkittäviä välillisiä uhkia sen lakisääteisten tehtävien hoitamiselle välttämättömien tieto- ja viestiliikennepalveluiden häirinnän kautta.

Valtioneuvoston asetuksessa sisäministeriöstä (1 §) on säädetty sisäministeriön tehtävistä, joista pelastustoimi ja hätäkeskustoiminta ovat erilliset tehtäväkokonaisuudet. Hätäkeskustoiminta olisi perusteltua käsitellä esityksessäkin erillisenä toimialana, eikä osana pelastustoimea ja siviilivalmiutta.

Viranomaisten tilannetietoisuudesta ja tiedonvaihdosta huolehtiminen

Hätäkeskuslaitos on monellakin tapaa viranomaisten ja kansalaisten välisen viestinnän solmukohta. Se saa ensi vaiheen tietoa erilaisista yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavista tilanteista ja välittää hälytystehtäviä tai turvallisuustilanteisiin liittyvää tietoa eteenpäin eri vastuuviranomaisille.

Hätäkeskuslaitos
Nödcentralsverket
hatakeskuslaitos@112.fi

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

Adress
PB 112, FI-28131 BJÖRNEBORG
fornamn.efternamn@112.fi

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

Hätäkeskuslaitos välittää eri järjestelmiensä kautta vaaratiedotteita ja muita viranomaistiedotteita kansalaisille esimerkiksi 112 Suomi-sovellukseen. Hätäkeskuslaitos pystyy myös tarvittaessa käynnistämään Manner-Suomessa, mitkä tahansa väestöhälyttimet. Hätäkeskuslaitos on myös ministeriöiden kohdennettujen viranomaistiedotteiden välittäjä.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, uhkaa yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille voi olla vaikea tunnistaa myös siksi, että yksittäisellä hallinnonalalla niistä on vain vähäisiä merkkejä ja uhka on havaittavissa vasta hallinnonalat kattavan laajan tilannekuvan avulla. Hätäkeskuslaitokselle voi muodostua erilaisten hätätilanteiden kautta monesti laaja-alaista ja turvallisuusviranomaisten toimialat ylittävää tilannetietoa, joista voidaan saada indikaatiota esimerkiksi hybridivaikuttamisesta kuten yhteiskunnan infrastruktuurin kohdistuvasta sabotaasista. Tämä kyvykkyys tulisi hyödyntää yhteiskunnan kriisinsietokyvyn kehittämisessä.

Poikkeusoloissa tarvittavien viranomaisten toimenpiteiden tulisi perustua hyvin pitkälti normaalioloissa toteutettavaan toimintaan, jota tilanteen eskaloituessa tehostetaan. Näin varmistetaan se, että voidaan ripeästi ryhtyä tilanteen vaatimiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin ja että rakenteet ja prosessit esimerkiksi viranomaisten keskinäiseen tiedonvaihtoon ovat jo olemassa tehokkaan yhteistyön varmistamiseksi.

Normaaliolojen toimivaltuudet on oltava riittävät, jotta kyetään reagoimaan nopeasti eteneviin uhkiin ja tunnistamaan tarpeet valmiuden nostamiseen. Tilannetietoisuus viranomaisten kesken on välttämätöntä, että voidaan tietoja yhdistäen tunnistaa hybridivaikuttamiseen liittyvät tilanteet ja esimerkiksi tunnuksettomien taistelijoiden toiminta.

Valmiuslain lisäksi hybridivaikuttamiseen liittyvät tilannekuvatarpeet tulee huomioida tarvittavassa laajuudessa eri viranomaisten erityislainsäädännössä tarpeettomien tiedonkulun esteiden poistamiseksi. Hätäkeskuslaitoksella tulisi olla myös toimivaltuudet poikkeusoloissa tukea myös Puolustusvoimia väestön varoittamistoimissa mm. ilmahälytysten käynnistämiseksi väestöhälyttimien kautta ilman erillisiä lupapyyntöjä pelastuslaitoksilta. Ilmahälytystoimintaa tulisi kyetä suunnittelemaan ja valmistelemaan hätäkeskustietojärjestelmän ominaisuuksia hyödyntäen jo ennakkoon sekä harjoiteltava säännölliseksi.

Hätäkeskuslaitos katsoo, että sen lakisääteisten tehtävien hoitamisessa tarvittavan tilannekuvan ylläpitämiseksi ja hybridivaikuttamisen tunnistamiseksi tarvittavat toimivaltuudet on turvattava niin normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa. Tämä tulee huomioida hätäkeskustoiminnasta annetun lain päivittämisessä, jotta se on linjassa valmiuslain muuttamisen kanssa.

Toimivaltuudet hätäkeskuspalveluihin liittyvään häirintään reagoimiseksi

Hätäkeskuslaitoksella on hätäkeskustoiminnasta annetun lain 13 §:n häirintä- tai väärinkäytöstapauksissa oikeus laitoksen toiminnan ja hätäkeskuspalveluiden turvaamiseksi rajoittaa teknisin menetelmin vastaanotettujen ilmoitusten käsittelyä kohtuulliseksi ajaksi. Hätäkeskuslaitoksen on ryhdyttävä viivytyksettä toimiin asian selvittämiseksi.

Hätäkeskuslaitoksella on hätäkeskustoiminnasta annetun lain 13 a §:n nojalla oikeus siirtää vastaanotettu ilmoitus erilliseen jonoon, jos ilmoitus tulee sellaisesta liittymästä tai laitteesta, jota ei pystytä tunnistamaan eikä paikantamaan tai ilmoitus tulee sellaisesta liittymästä tai laitteesta tai ilmoitus on sisällöltään sellainen, että on perusteltua epäillä sen olevan 13 §:ssä tarkoitettua hätäkeskuspalvelun häirintää tai väärinkäyttöä.

Näillä toimivaltuuksilla kyetään normaalioloissa reagoimaan mahdolliseen häirintään. Hybridivaikuttamiseen mahdollisesti liittyvään massamaiseen palvelunestohyökkäykseen hätänumeroa kohtaan sen sijaan tarvitaan teleoperaattoreiden, Kyberturvallisuuskeskuksen, keskeisten järjestelmätoimittajien sekä tieto- ja viestiliikennepalveluista vastaavien tahon toimenpiteitä.

Tältä osin Hätäkeskuslaitos katsoo toimivaltuuksiensa olevan riittäviä.

Tiedonhallintayksikön velvoitteet

Kybertoimintaympäristöön liittyvät häiriöt ovat aiempaa tavallisempia, kuten esityksessä todetaan. Hätäkeskuslaitos kohtaa niitä koko ajan.

Hätäkeskustietojärjestelmä on yksi yhteiskuntamme turvallisuuden kannalta kriittisimpiä tietojärjestelmäkokonaisuuksia. Järjestelmän kautta on verkotettu kiireellisessä viranomaistoiminnassa tarvittavat keskeiset tahot – Hätäkeskuslaitos, poliisitoimi, pelastustoimi, sosiaali- ja terveystoimi sekä Rajavartiolaitos. Hätäkeskustietojärjestelmän kautta käsitellään vuosittain lähes 3 miljoonaa hätäilmoitusta ja välitetään 1,5 miljoonaa hälytystehtävää. Hätäkeskukset ja Hätäkeskuslaitoksen johtokeskus muodostavat hätäkeskustoiminnan rungon ja käytännössä yhden virtuaalisen hätäkeskuksen, jossa on pysyvä kyky toisten tukemiseen. Lisäksi eri viranomaisten johto- ja tilannekeskukset hyödyntävät järjestelmää johtamistoimissaan ja hätäkeskustoiminnan edellyttämien tietojen ylläpidossa.

Hätäkeskuslaitos on hätäkeskustoiminnasta annetun lain mukaan hätäkeskustietojärjestelmän päävastuullinen rekisterinpitäjä ja vastaa sen tietosuojasta ja -turvasta. Hätäkeskuslaitos on täten tiedonhallintalain tarkoittama tiedonhallintayksikkö tämän järjestelmäkokonaisuuden osalta.

Hätäkeskuslaitos huolehtii omassa roolissaan erilaisiin häiriötilanteisiin liittyvistä toimenpiteistä ja koordinoi teknisiä varautumistoimia järjestelmätoimittajien ja erilaisten palveluntuottajien kesken.

Hätäkeskuslaitoksen toimivaltuudet ovat tältä osin riittävät. Hätäkeskustietojärjestelmä keskeisenä turvallisuusviranomaisten järjestelmänä tulisi huomioida kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin uhkien ja niihin liittyvien toimintaedellytysten arvioinnissa.

Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen ja irtisanomisoikeuden rajoittaminen hätäkeskustoiminnassa

Esityksen 63 §:n mukaan myös hätäkeskustoiminnassa palvelussuhteen ehdoista voidaan poiketa 1 momentissa tarkoitetulla tavalla väestön terveydenhuollon, toimeentulon tai turvallisuuden vuoksi myös 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Esityksen 94 §:n mukaan irtisanomisoikeutta voidaan hätäkeskustoiminnassa rajoittaa vastaavin perustein.

Hätäkeskustoimintaan kohdistuva hybridivaikuttaminen voi poikkeuksellisella tavalla lisätä Hätäkeskuslaitoksen tehtävien määrää ja olennaisesti vaarantaa niiden henkilöstöresurssien riittävyyden. Poikkeusoloissa (etenkin sotatilanteessa) hätätilanteiden ja hälytystehtävien määrän voi arvioida kasvavan räjähdysmäisesti. Mahdollisuus tilapäisesti poiketa mm. työaikalain (872/2019) ja vuosilomalain (162/2005) säännöksistä saattaisi tällaisessa tilanteessa osoittautua välttämättömäksi. Samoin irtisanomisoikeuden rajoittaminen voi olla perusteltua väestön turvallisuuden varmistamiseksi.

Hätäkeskuslaitos kannattaa esitystä tältä osin.

Valtion viraston ja laitoksen sekä henkilöstön siirtäminen

Esityksen 104 §:n mukaan hallintotehtävien hoitamiseksi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa valtioneuvosto voi päättää alaisensa viraston, laitoksen tai valtion liikelaitoksen siirtämisestä tilapäisesti toiselle paikkakunnalle. Esityksen 104 §:n mukaan sen estämättä, mitä valtion virkamieslaissa säädetään, ministeriö voi 3 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa valtion palveluksessa olevan henkilön siirtymään hoitamaan tilapäisesti toista virkaa tai tehtävää.

Hätäkeskuslaitos toimii jo normaalioloissa verkottuneesti ja siten sen toiminta ei ole merkittävästi paikkakuntariippuvainen. Henkilöstöä tulisi kuitenkin voida poikkeusoloissa viraston päätöksellä velvoittaa siirtymään hoitamaan tehtäväänsä tilapäisesti toiselle paikkakunnalle.

Väestönsuojeluvelvollisuus

Esityksen 114 §:n mukaan poikkeusoloissa jokainen Suomessa asuva, jolla on kotikuntalain mukaan kotikunta Suomessa ja joka on täyttänyt 18 mutta ei 68 vuotta, on velvollinen suorittamaan mm. hätäkeskustehtäviä. Hallituksen esityksen mukainen henkilöiden määrääminen hätäkeskustehtäviin koskisi

Hätäkeskuslaitoksen arvion mukaan lähinnä erilaisia tukitehtäviä, koska mihinkään päivystystehtäviin ei tällaista henkilöstöä voida käyttää. Jotta Hätäkeskuslaitoksen palveluksesta eläköityneitä hätäkeskuspäivystäjiä, joiden ikä on alle 68 vuotta, voitaisiin hyödyntää, tulisi määrääminen olla mahdollista pidempiaikaisesti tarvittava perehdytysaika huomioiden.

Hätäkeskuslaitoksella ei ole henkilöreserviä ja kykyä nostaa kapasiteettia tilanteen eskaloituessa muutoin kuin teettämällä nykyisellä henkilöstöllä enemmän työtä valmiuslain sen mahdollistaessa.

Valtioneuvoston asetuksessa hätäkeskustoiminnasta (5 §) säädetään päivystystehtävää hoitavan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Päivystystehtävää hoitavalta henkilöstöltä vaaditaan hätäkeskuspäivystäjän tutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto taikka poliisin perustutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto. Sisäministeriön työjärjestyksestä annetun asetuksen 48 §:n mukaan pelastusylijohtaja ratkaisee mm. erivapauden myöntämistä asetuksella säädetyistä kelpoisuusvaatimuksista Hätäkeskuslaitoksen virkaan.

Nopeasti kehittyvissä tilanteissa ei kyetä normaalin koulutuksen kautta tuottamaan tarvittavaa määrää henkilöstöä hätäkeskuspalveluiden turvaamiseksi. Hätäkeskuslaitoksen päivystystehtäviin tulisi voida poikkeusoloissa lisätä henkilöstöä nopeilla ratkaisuilla kuten poikkeamalla asetuksen mukaisista kelpoisuusehdoista (esimerkiksi hätäkeskuspäivystäjäopiskelijoita koskien) ja Hätäkeskuslaitoksen itsensä antamalla pikakoulutuksella omalle muulle henkilöstölleen.

Hätäkeskuslaitoksen johtaja Taito Vainio

Operatiivisen osaston johtaja Marko Nieminen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Hätäkeskuslaitos 27.05.2022 klo 12:23. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet Hätäkeskuslaitoksen esitys kuulemistilaisuuteen

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta

Tiedoksi

Hätäkeskuslaitos
Nödcentralsverket

hatakeskuslaitos@112.fi

Osoite
PL 112, FI-28131 PORI

etunimi.sukunimi@112.fi

Adress
PB 112, FI-28131 BJÖRNEBORG

fornamn.efternamn@112.fi

Puhelin | Telefon
+358 (0)295 480 112

www.112.fi