

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Kohdennettujen viranomaistiedotteiden lähettämistä selvittänyt työryhmä jättää liikenne- ja viestintäministeriölle esityksensä nk. massatekstiviestijärjestelmän käyttöön ottamisesta Suomen viranomaisten hätätiedotuksia tukevana viranomaistiedotejärjestelmänä.

Työryhmä esittää yksimielisesti, että liikenne- ja viestintäministeriö tekisi päätöksen viranomaisten ja teleoperaattoreiden (Elisa Oyj, TeliaSonera Finland Oy, DNA Oy) yhteisen kohdennettujen viranomaistiedotteiden välitysjärjestelmän rakentamisesta. Järjestelmän kustannuksiksi työryhmä on arvioinut investointien osalta noin 1 miljoona euroa ja vuosittaisten ylläpitokustannusten osalta noin 100.000 euroa. Nämä kustannukset ehdotetaan rahoitettavaksi huoltovarmuusrahastosta. Tämän lisäksi viestien lähettäjien tulee vastata viestin lähettämiskustannuksista. Alustavissa neuvotteluissa viestin kustannus on määritelty kohtuulliseksi.

Työryhmä ehdottaa, että ennen lopullisen päätöksen tekemistä ministeriö pyytää järjestelystä lausunnot ao. viranomaisilta. Mikäli järjestelmä tämän jälkeen päätetään toteuttaa, tulee järjestelmän rakentamisesta pyytää tarkempi tarjous asianomaisilta teleoperaattoreilta, joilla on valmius tarjouksen tekemiseen lyhyellä varoitusaajalla. Myös järjestelmän ja sen käytön rahoittaminen tulee varmistaa. Aika järjestelmän tilaamisesta sen käyttöön ottamiseen on arviolta noin puoli vuotta.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut Rauli Parmes liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmässä jäseninä ovat toimineet Timo Härkönen ja Petri Kekäle valtioneuvoston kansliasta, Pasi Tuominen ulkoasiainministeriöstä, Janne Koivukoski sisäasiainministeriön pelastusosastolta, Antti Jeronen ja Marko Savolainen sisäasiainministeriön poliisiosastolta, Harri Ahonen sisäasiainministeriön rajavartio-osastolta, Timo Leppinen ja Eeva Lantto Viestintävirastosta, Veli-Pekka Kuparinen Huoltovarmuuskeskuksesta, Jyrki Ojala Häätäkeskuslaitoksesta ja Markku Haiko Kuntaliitosta. Teleoperaattoreista työryhmän työhön ovat osallistuneet Elisasta Ari Kärnä, Pieti Näkkäläjärvi ja Jari Pohtio, TeliaSonera Finland Oy:stä Kai Koponen ja Petri Nevanpää sekä DNA:sta Markku Hildén ja Tuomo Rikman.

Työryhmä on ehdotuksessaan yksimielinen.

Helsingissä keskiviikkona 17.6.2009

Työryhmän puolesta

Rauli Parmes
työryhmän puheenjohtaja

EHDOTUS KOHDENNETTUIJEN VIRANOMAISTIEDOTTEIDEN KÄYTTÖÖN- OTOSTA VÄESTÖN HÄLYTTÄMISEN JA VAROITTAMISEN TUKENA

1. SELVITYKSEN LÄHTÖKOHTA

1.1. Aasian tsunami-katasrofi

Aamulla 26.12.2004 noin 10 minuuttia kestänyt merenalainen 9,0 Richterin maanjäristys aiheutti rajujen hyökyaaltojen sarjan, jonka seurauksena Intian valtameren rannoil- la, 13 valtiossa, sai surmansa 200.000 – 300.000 ihmistä. Pääosa uhreista menehtyi Indonesiassa. Tuhot olivat suuret myös Sri Lankan ja Intian rannikkoseuduilla ja Thaimaassa.

Onnettomuudessa kuoli 179 suomalaista. Sen aikana Suomessa kokeiltiin ensimmäistä kertaa menetelmää, jonka avulla viranomaiset toimittivat alueella oleville suomalaisil- le onnettomuuteen liittyviä tiedotteita matkapuhelimien tekstiviesteinä. Kysymyksessä oli pitkälti improvisoiden suoritettu Viestintäviraston ja teleoperaattoreiden suuritöi- nen toimenpide, josta teleoperaattorit eivät jälkepäin laskuttaneet viranomaisia. Teknisesti ja olosuhteet huomioon ottaen toiminta onnistui hyvin.

Valtioneuvoston 13.1.2005 asettama suuronnettomuuden tutkintalautakunta luovutti 15.6.2005 tutkintaselostuksensa A2/2004Y valtioneuvostolle. Presidentti Ahtisaaren johtama lautakunta suositteli muun muassa (suositus n:o 12), että ”liikenne- ja viestin- täministeriön tulisi huolehtia siitä, että ... 2) matkapuhelinverkkoja voitaisiin käyttää tehokkaasti viranomaisten tiedotustoimintaan kriisitilanteissa”. Suosituksessa viitattiin muun muassa massatekstiviestien käyttöön tsunamin pelastustoimien yhteydessä. Val- tioneuvosto hyväksyi 23.11.2006 oikeusministeriön esityksestä tutkintalautakunnan suositukset toteutettaviksi. Eduskunnan hallintovaliokunta otti kantaa asiaan 13.2.2007, jolloin se antoi lausuntonsa hallituksen kirjallisesta selvityksestä koskien toimenpiteitä, joihin oli ryhdytty presidentti Ahtisaaren johtaman tutkintalautakunnan toimenpidesuosituksen osalta. Valiokunnan lausunto myötäili valtioneuvoston kannan- ottoa.

Valtioneuvosto otti asiaan kantaa lisäksi 26.11.2006 vahvistamassaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa, jossa se edellytti, että hätätiedot- teet on voitava tarvittaessa välittää varmasti ja sisällöltään muuttumattomana koko vä- estölle kaikkien sähköisten viestintävälineiden kautta. Lisäksi hallitus määritteli, että vaikka lainsäädännön kehittämisessä ensisijaisina keinoina ovat radion ja television kautta tapahtuva toiminta, niin hätäviestien lähettäminen tulee mahdollistaa myös muiden viestintävälineiden kautta. Tällä viitattiin keskustelussa runsaasti esillä ollei- siin, matkapuhelimien välityksellä toimitettuihin nk. kohdennettuihin viranomaistie- dotteisiin. Samaan tavoitteeseen on viitattu tuon jälkeen mm. hallituksen turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa eduskunnalle sekä valtioneuvoston huoltovar- muuden tavoitepäätöksissä.

1.2. Liikenne- ja viestintäministeriön toimenpiteet

Ahtisaaren tutkintalautakunnan suosituksen mukaisesti liikenne- ja viestintäministeriö perusti työryhmän selvittämään muun muassa nk. massatekstiviestijärjestelmän raken-

tamista. Luonnononnettomuuksien varoitusjärjestelmää suunnitellut työryhmä jätti mietintönsä liikenne- ja viestintäministerille 4.4.2005. Suunnitelmassa esitettiin malli massatekstiviestijärjestelmän rakentamisesta ja toiminnasta. Liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa oli tuolloin jo useita vuosia toiminut radion kautta lähetettävä viranomaistiedote- ja hätätiedotejärjestelmä. Esityksessä katsottiin, että myös matkapuhelinten tiedotusjärjestelmä voitaisiin teknisestä erilaisuudesta huolimatta toteuttaa samoin periaattein. Tuolloin ajatuksena oli, että tilanteessa, jossa vastuuviranomainen näkee tavoitteeksi varoittaa väestöä, varoitus toimitettaisiin eteenpäin kaikkien käytettävissä olevien viestintävälineiden kautta.

Varmistaakseen järjestelyjen lainmukaisuuden liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyi myös lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. Sähköisen viestinnän tietosuojalakiin (516/2004) lisättiin 17.3.2006 uusi 35a §, jossa teleyrityksen velvollisuudeksi säädettiin välittää kohdennettu viranomaistiedote, jos ”tiedote tulee välitettäväksi hätäkeskukselta, meripelastuskeskukselta tai meripelastuslohkokeskukselta”. Muutoinkin momentin teksti muotoiltiin yhteneväksi silloisen radion ja television kautta toimivan viranomaistiedotejärjestelmän kanssa (viestintämarkkinalaki 393/2003, Yleisradio Oy:stä annettu laki 1380/1993 ja televisio- ja radiotoiminnasta annettu laki 744/1998).

Vuoden 2005 alussa asetettu, Viestintäviraston johdolla toiminut työryhmä selvitti kohdennettujen viranomaistiedotteiden lähettämisen mahdollistavat erilaiset tekniset järjestelmät, jotka olivat normaalit tekstiviestit (SMS, Short Message Service) ja solulyeislähetys (CBS, Cell Broadcast Service). Viestintäviraston selvitys valmistui 5.9.2005. Tämän jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että kun järjestelmän luomisen mahdollistava lainsäädäntö oli luotu ja tekniset toteuttamismenettelyt selvitetty, tulisi järjestelmän käyttöönoton edellyttävä sopimus- ja hankintamenettely siirtää niille viranomaisille, jotka järjestelmää tulisivat käyttämään. Lähinnä tämä tarkoitti ulkoasiainministeriötä (suomalaiset ulkomailla) ja sisäasiainministeriötä (Suomen sisäinen turvallisuus).

1.3. Valmistelu vuoden 2006 jälkeen

Ao. lainsäädännön voimaantulon jälkeen eivät järjestelmän rakentamis- ja sopimusneuvottelut edenneet. Sisäasiainministeriö kävi aika ajoin keskusteluja teleoperaattoreiden kanssa, mutta järjestelmään tekniikkaan ja käytettävyyteen liittyvien ongelmien vuoksi asia ei edennyt. Tilanteeseen vaikuttivat luonnollisesti myös järjestelmän rakentamisen ja sen ylläpidon kustannukset, jotka kohosivat (toteutuksesta riippuen) useisiin miljooniin euroihin. Tarvittavia ylimääräisiä varoja ei sisäasiainministeriöllä sen paremmin kuin muillakaan viranomaisilla ollut käytettävissään. Myöskään teleoperaattorit eivät olleet asiassa aktiivisia, koska kysymyksessä ei ollut liiketaloudellisesti houkutteleva toiminta.

Tiedotusvälineet nostivat asian aika ajoin julkisuuteen. Yleensä tilanne liittyi ajankohittaiseen onnettomuuteen tai vastaavaan tilanteeseen, jossa tekstiviestivaroittaminen olisi saattanut olla perusteltua. Nokian vesionnettomuuden jälkeen asiaan lopulta reagoi Elisa Oyj, joka ilmoitti julkisesti tarjouksestaan viranomaisille kohdennetun viranomaisten tekstiviestijärjestelmän toteuttamiseksi. Asia johti vuonna 2008 uusiin neuvotteluihin Elisan ja sisäasiainministeriön välillä. Elisa jätti sisäasiainministeriölle tarjouksen järjestelystä. Asia ei edennyt, koska sisäasiainministeriö totesi, että asian

mahdollinen käsittely edellyttäisi operaattoreiden yhteisesiintymistä. Järjestelmää ei voitu ajatella toteutettavaksi vain yhden teleoperaattorin toimesta.

2. VIRANOMAISTEN KESKUSTELUT JA TYÖRYHMÄN MUODOSTAMINEN

2.1. Kokous 21.11.2008

Marraskuun 21 päivänä 2008 Nokia Siemens Networks ja TietoEnator kutsuivat kokoon laajan neuvottelutilaisuuden, johon kutsuttiin viranomaisten ja teleoperaattoreiden edustajia ja jossa käsiteltiin mainittujen yritysten tarjousta paikkatietoon perustuvan kohdennetun viranomaistiedotuksen automatisoimiseksi. Tilaisuudessa syntyneessä keskustelussa nousi voimakkaasti esiin kysymys siitä, miksei kyseinen matkaviestimien kautta välitettävien tekstien järjestelmä ollut kuluneiden vuosien aikana edennyt huolimatta siitä, että poliittinen johto oli useaan otteeseen ilmaissut tahtonsa järjestelmän luomiseksi. Keskusteluissa todettiin selkeästi, että viranomaisilta on toistaiseksi puuttunut yhteinen näkemys siitä, miten asia tulisi järjestää. Merkittävänä ongelmana nähtiin myös järjestelyjen edellyttämä rahoitus. Tilaisuudessa sovittiin, että kutsutaan kokoon viranomaisten välinen neuvottelu, jossa keskustellaan eri viranomaisten ko. tarpeista ja pyritään muodostamaan yhteinen näkemys etenemistavasta kyseisen tekstiviestijärjestelmän käyttöönottamisesta viranomaistiedotamisessa.

Kyseissä kokouksessa pohdittiin myös sitä, mikä ministeriö ryhtyisi kokoonkutsujaksi ja asian ohjaajaksi. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa (YETTS) on liikenne- ja viestintäministeriön strategiseksi tehtäväksi määritetty varoitus- ja hälytysjärjestelmien rakentamisen ja ylläpidon tukeminen. Suomessa toimii Yleisradio Oy:n sekä kaupallisten radioiden varaan perustuva hätätiedotusjärjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten varoitus- tai hälytystiedotus välittömästi ja kattavasti väestön tietoon tilanteissa, joissa uhkana on ihmishengen menettäminen tai merkittävät omaisuusvahingot. Järjestelmä toimii sekä radiossa että televisiossa. Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman VIRVA – ryhmän (VIRAnomaistiedotuksen VARmistaminen) tehtävänä on joukkoviestintävälineiden kautta tapahtuvan viranomaisten hälytys- ja varoitusjärjestelmän tekninen kehittäminen sekä sen toiminnan valvonta ja käyttökunnon varmistaminen. Lisäksi ryhmän tehtävänä on viranomaisten ja televisio- ja radiotoimintaa harjoittavien yritysten välisen yhteistoiminnan ylläpitäminen ja kehittäminen viranomaistiedotusten välittämiseen liittyvissä asioissa.

Kohdennettuja viranomaistiedotteita koskeva lainsäädäntö on peruspiirteiltään yhteneväinen joukkoviestinnän viranomaistiedotejärjestelmän kanssa. Keskustelussa todettiin, että näin ollen myös menettelytapojen olisi soveltuvin osin oltava yhteneväiset.

Kokouksen yksimielisenä päätöksenä oli se, että viranomaiskokouksen kutsumisesta huolehtii ja puheenjohtajana siinä toimii liikenne- ja viestintäministeriö.

2.2. Kokous 18.12.2008

Viranomaisten yhteiskokous pidettiin liikenne- ja viestintäministeriössä torstaina 18.12.2008. Tilaisuudessa käytiin läpi sen hetkinen tilanne sisäasiainministeriön ja teleoperaattoreiden välisessä keskustelussa. Teleoperaattorit Elisa, TeliaSonera Finland

ja DNA olivat Elisan aloitteesta käyneet toukokuussa 2008 sisäasiainministeriössä tekemässä esityksen järjestelmän rakentamisesta. Neuvottelujen tarkoituksena oli, että sisäasiainministeriö voisi sen tuloksena käynnistää tarjouspyyntökierroksen. Asiaa pohdittuaan sisäasiainministeriö ei kuitenkaan nähnyt sillä olevan valmiutta asian eteenpäin viemiseen. Neuvotteluja oli kuitenkin jatkettu ja sovittu uudesta operaattorien esityksestä. Todettiin asiaa hankaloittavan sen, ettei myöskään operaattoreiden kesken ole vallinnut täyttä yksimielisyyttä etenemistavasta.

Teleoperaattoreiden esitys järjestelmän toteuttamiseksi oli periaatteessa yksinkertainen. Sen mukaan hätätilanteessa toimivaltainen viranomainen ensin määrittelee alueen, jonne viesti lähetetään ja toimittaa siitä tiedon operaattoreille. Tämän jälkeen kukin operaattori kerää kyseiseltä alueelta omat tilaajatietonsa. Toimivaltainen viranomainen laatii tekstiviestin ja se lähetetään ko. alueella oleviin operaattoreiden asiakkaiden matkapuhelimiin.

Keskustelussa järjestelmässä todettiin monia ongelmia. Koko toiminnan merkittävin puute hätätiedottamista ajatellen oli tehtävään kuluva aika ensitiedosta siihen, kun viesti tavoittaa tilaajan. Tämän prosessin kestoksi saattoi muodostua useita tunteja. Hätätiedotteen kyseessä ollen aika oli liian pitkä aika. Radion ja TV:n osalta viive viestin kirjoittamisesta sen julki tulemiseen on vain minuuteista kymmeniin minuutteihin. Toinen ongelma oli, ettei operaattoreiden tarjouksessa lainkaan käsitelty kustannuksia. Kustannusten määräytyminen oli kuitenkin järjestelmän toteuttamisen kannalta ratkaiseva asia. Sisäasiainministeriö oli jo todennut, että vaikka se jostain saisi-kin varoja järjestelmän toteuttamiseen, se ei voisi tehdä sitoumuksia muiden kuin pelastuslain mukaisten tiedotteiden osalta. Tämänkin osalta asia on ongelmallinen, koska pelastustoimi on kuntien toimialaa eikä sisäasiainministeriön varoilla voida automaattisesti kustantaa kuntien toimialaan liittyviä toimintoja. Joka tapauksessa järjestelyn ulkopuolelle jäisivät kaikkien muiden viranomaisten tarpeet.

Erilaisia teknisiä vaihtoehtoja ja menettelytapoja koskeneen keskustelun jälkeen ratkaistavat asiat kiteytettiin kolmeen kysymykseen.

- 1) Onko viranomaisilla yleistä tarvetta kohdennettujen viranomaistiedotteiden käyttöön?
- 2) Mikäli tarve todetaan, jatketaanko nykyisellä tavalla, jolloin jokainen neuvottelee asiasta erikseen operaattoreiden ja tietotalojen kanssa, vai pyritäänkö valtion yhteiseen esitykseen ja yhteiseen järjestelmään?
- 3) Mikä organisaatio toimisi valtion puolesta koordinoijana?

Keskusteluissa viranomaisten kanta oli kaikkiin kysymyksiin selkeä ja yksimielinen. Ensimmäiseen kysymykseen todettiin, että tarve kohdennettujen viranomaistiedotteiden käyttöön on olemassa ja että asia on tärkeä. Samalla kaikki ministeriöt ilmoittivat, ettei niillä ole osoittavaa varoja järjestelmän toteuttamiseen.

Toisen kysymyksen osalta todettiin, että ainoa oikea linja on se, että yksi ministeriö esiintyy asiassa kaikkien muiden puolesta ja että järjestelmää voisivat hyödyntää kaikki sitä tarvitsevat hallinnonalat. Myös kolmanteen kysymykseen vastaus oli yksimielinen. Liikenne- ja viestintäministeriö todettiin ainoaksi tahoksi, joka voi toimia kaikkien muiden puolesta ja jolla on paras kokemus ja puitteet asian hoitamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriön edustaja ei ottanut kantaa tähän päätökseen.

Kokouksen jälkeen asia käsiteltiin liikenne- ja viestintäministeriön johdossa ja kansliapäällikkö Pursiaisen toimeksiannosta turvallisuusjohtaja Parmes sai tehtäväkseen koota viranomaistyöryhmän, jonka tehtäväksi tuli laatia selvitys ja tarvittaessa esitys teknisistä ja muista järjestelyistä keskitetyn järjestelmän ottamiseksi käyttöön kohdennettujen viranomaistiedotteiden lähettämiseksi.

3. TYÖRYHMÄN SELVITYKSEN VALMISTELU

Koska jo työryhmän aloittaessa työtään oli selvää, ettei järjestelmän kustantamiseksi tarvittavia varoja ollut minkään ministeriön käytettävissä, aloitti työryhmän puheenjohtaja keskustelut Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) kanssa rahoitusjärjestelyistä, jotka perustuisivat jo olemassa olevaan ministeriön ja HVK:n sopimukseen eräiden sähköisten viestinnän varautumishankkeiden rahoittamisesta. Yhteisesti todettiin, ettei rahoituksen järjestämiseksi huoltovarmuusrahastosta, eräitä rajoituksia lukuun ottamatta, ollut juridisia tai sopimuksellisia esteitä. Päätös asiasta kuitenkin voitaisiin liikenne- ja viestintäministeriön esittelystä tehdä Huoltovarmuuskeskuksen virallisissa elimissä vasta yksityiskohtaisen suunnitelman valmistuttua.

Työryhmän seuraavaan kokoukseen tiistaina 27.1.2009 kutsuttiin viranomaisten lisäksi myös teleoperaattorit Elisa, TeliaSonera Finland ja DNA. Kokous keskittyi käsittelemään operaattoreilta pyydettyä uutta tarjousta asian järjestämiseksi. Saadun selvityksen mukaan Elisan aktiivisuus asiassa perustui Nokian taannoisen vesikriisin. Sen jälkeen yrityksessä oli keskusteltu siitä, mikseivät viranomaiset hyödynnä käytettävissä olevaa matkapuhelimien tekstiviestimahdollisuutta. Elisa kävi esittelemässä prosessinsa sisäasianministeriössä, joka kuitenkin edellytti jatkossa kaikkien operaattoreiden yhteistä esiintymistä asiassa. Elisa otti sen jälkeen yhteyttä TeliaSoneraan ja DNA:n. Operaattorit ryhtyivät pohtimaan asiaa lähinnä tekniseltä kannalta. Taloudellisista kysymyksistä ei keskusteltu. Niiden katsottiin kuuluvan jokaisen operaattorin omaan intressialueeseen. Jo noissa keskusteluissa todettiin, että tekstiviestitiedotus ja varsinaisen hätätiedotus (radio/TV) tukevat toisiaan, mutta tekstiviesti ei hitaudestaan johtuen voi olla reaaliaikainen väline eikä primääri viestikanava.

Selvityksissä ilmenivät nopeasti pahimmat käytännön ongelmat järjestelmän toimivuudelle. Operaattoreilla on eri laitetoimittajat (DNA = LMEricsson, muut = Nokia). Järjestelmien logiikka eroaa toisistaan. Tiedotteen kohdealueesta ja asiakastiheydestä riippuen alueen kattamiseksi operaattorit joutuvat lähettämään erisuuruisen määrän tekstiviestejä, mikä saattaisi vaikuttaa siihen kuinka nopeasti eri operaattorien asiakkaat vastaanottavat viestin. Viestien määrä luonnollisesti vaikuttaa myös eri operaattoreiden laskutukseen. Useastakin syystä ongelmallista oli myös sen varmistaminen, että viesti tavoittaisi kaikki kohdealueella olevat matkaviestimien haltijat.

Viranomaisten puolelta todettiin, ettei tekstiviestejä varoituksiin nykyisin juurikaan käytetä, vaikka prosessi on olemassa ja Häätäkeskuslaitoksessa se myös tunnetaan. Viestien lähettäminen maksaa ja vaikka yhden viestin hinta ei ole suuri, niin kustannus saattaa esimerkiksi suurien kaupunkien väestöä varoitettaessa nousta useisiin kymmeneen tuhansiin euroihin. Sellaiseen ei missään ministeriössä ole budjetoitu varoja. Operaattorit eivät ole määritelleet viranomaisviesteihin normaaliviesteistä poikkeavia hintoja. Toisaalta kaikki viranomaiset eivät edes tunne järjestelmän mahdollisuuksia. Tekstiviesteissä on myös otettava huomioon niiden aikajana, joka on Suo-

messa tunteja (vastaanottajien osoitteiden haku 2-5 tuntia + viestien lähettämiseen kuuluva aika). Ulkomaiden osalta tilanne on sikäli helpompi, että peitto on yleensä maa-kohtainen; viesti lähetetään erittelemättä kaikkiin kohdevaltion alueella oleviin suomalaisiin matkapuhelimiin.

Työryhmä keskittyi tämän jälkeen pohtimaan keinoja, joiden avulla prosessia voitaisiin nopeuttaa. Aiemmin esitelty Nokia Siemens Networks / Tieto -ohjelmistoratkaisu nopeuttaisi matkaviestimien paikantamista. Tällä saatettaisiin päästä tuntien sijasta kymmeniin minuutteihin. Välitysnopeutta voitaisiin kasvattaa nopeuttamalla paikannusta. Teoriassa voitaisiin ylläpitää jatkuvasti ajan tasaista tilaajien sijaintitietoa.

Esiselvitysten jälkeen päädyttiin seuraaviin johtopäätöksiin.

1) Kohdennettu viranomaistiedote eli tekstiviesti ei voi olla *hätätiedote*. Sen sijaan sitä voidaan hyvin käyttää *muuna viranomaistiedotteena* antamaan lisätietoja hätätilanteesta tai varoituksena tilanteissa, joissa uhka ei ole välitön.

2) Järjestelmän nopeus on tärkeää, mutta se ei ole pääasia. Tunti katsottiin täysin hyväksyttäväksi em. tarkoituksiin, kaksi tuntiakin olisi siedettävä tulos.

3) Hyvin tärkeää on järjestelmän yksinkertaisuus. Viranomaisen kannalta olisi parasta, että viesti voitaisiin osoittaa yhteen pisteeseen, josta se jakautuisi operaattoreiden omin toimin kaikkiin kolmeen järjestelmään ja edelleen tilaajille.

4) Viranomaiset eivät katsoneet olevan esteitä sille, etteikö järjestelmä voisi olla myös kaupallinen, edellyttäen viranomaisen tiedotteen priorisoimista ja että se voidaan selkeästi erottaa muista tiedotteista. Operaattorit eivät kuitenkaan nähneet juurikaan mahdollisuuksia järjestelmän kaupalliseen hyödyntämiseen.

Työryhmässä sovittiin, että operaattorit laativat työryhmän johtopäätöksiin ja kannanottoihin perustuvan uuden selvityksen järjestelmän toteuttamisesta. Sisäasiainministeriön tehtäväksi tuli selvittää voisiko hätäkeskus olla kaikkien viranomaisten yhteinen välityspiste operaattoreihin päin (meripelastuskeskus voisi hoitaa asian meriliikenteen osalta). Operaattorit pohtivat olisiko järjestettävissä yhteinen piste, johon viesti välitetään hajauttavaksi operaattoreiden järjestelmiin. Operaattorit esittivät toivomuksen, että heillä olisi vastaisuudessa yksi viranomaistaho, jonka kanssa he voisivat käydä mm. tarkemmat rahoitusneuvottelut ja joka edustaisi kaikkia muita viranomaisia. Ongelmaksi todettiin, ettei väestön varoittaminen säädöstasolla selkeästi kuulu millekään ministeriölle, vaan lain mukaan siitä vastaavat aluepelastuslaitokset (kunnat). Pelastuksen lisäksi kuitenkin myös lähes kaikilla ministeriöillä saattaa ilmaantua tarve järjestelmän käyttöön.

Kyseiset selvitykset käsiteltiin työryhmän kokouksessa tiistaina 10.3.2009. Operaattoreiden esityksessä keskityttiin käsittelemään menetelmiä, joilla operaattorit toteuttavat viestien välityksen. Tärkeäksi asiaksi nousi tapa, jonka avulla viestien kohdealue määritellään. Työryhmä kävi läpi eri operaattorien prosessikuvaukset. Elisan esityksessä yhteydenotto toteutettaisiin suoraan operaattorin valvomoon. Viestin lähettämisenopeuden kasvattaminen normaalista (noin 10 viestiä/sekunti) kaksinkertaiseksi olisi mahdollista ja verkko kestäisi sen häiriintymättä. Tämä tarkoittaisi tunnissa 72.000 viestiä. TSF:n lähetysopeus olisi mahdollista nostaa 50.000 viestiin 30 minuutissa,

ehkä enemmänkin. Työryhmä keskusteli myös viestin kielistä. Mikäli viestit joudutaan lähettämään sekä suomeksi että ruotsiksi, niin se kaksinkertaistaisi viestien määrän. Toinen mahdollisuus olisi laatia viesti kaksikielisenä, jolloin tekstin sisältämän informaation määrä puolittuisi.

Ongelmaksi näytti edelleen muodostuvan tarvittavan kohdealueen määrittely. Asia vaatisi operatiivisessa tilanteessa laajan asiantuntijajoukon, jonka saaminen paikalle hätätilanteessa voi olla vaikeata (vuorokauden aika, ei päivystystä). Esimerkiksi TeliaSonera Finland Oy:llä (TSF) on käytössään lisensoimaton ohjelmistokomponentti, jonka tuleva käytettävyys on epävarmaa. Kiinteitä kustannuksia ei synny, mutta sen sijaan paljon henkilötyötä. TSF ja Elisa voisivat ostaa alueen määrittämiseksi tarvittavan komponentin. DNA:n osalta pulma on periaatteessa sama.

Operaattorit eivät edelleenkään pitäneet kaupallisen palvelun kehittämistä (esim. alueellinen mainonta) keskeisenä eikä sellainen ollut minkään operaattorin suunnitelmissa. Mahdollisiin kaupallisiin palveluihin nähden viranomaisviestin erona olisi se, ettei tilaajalla ole mahdollisuutta vapaaehtoisuuteen viestien vastaanoton osalta.

Ottamatta kantaa operaattoreiden laskelmiin työryhmä arvioi, että hankkeen vaatimat investoinnit olisivat noin miljoona euroa. Katsottiin, että viranomaisilla tulisi olla mahdollisimman vähän kontaktipisteitä eli pisteitä, joista viesti lähtee operaattoreille. Optimaalinen ratkaisu olisi, että kontaktipisteenä toimisi yksi hätäkeskus.

Palveluprosessin pystyttäminen kestäisi arviolta kuusi kuukautta siitä kun hyväksymispäätös saadaan aikaan. Myös viranomaisten kouluttaminen on otettava huomioon. Nykyisenkin järjestelyn osalta (radio/TV) viranomaisten tietämyksessä on ollut puutteita.

Todettiin, että hankkeen yksityiskohtien selvittämiseksi on laadittava tarkempi tekninen selvitys järjestelyistä. Sen tavoitteena oli luoda yksityiskohtainen toimintasuunnitelma sekä tarkempi kustannusarvio. Perustettiin alatyöryhmä, jonka puheenjohtajaksi ja kokoonkutsujaksi pyydettiin Timo Leppinen viestintävirastosta sekä jäseniksi Jyrki Ojala Hätäkeskuslaitoksesta ja Mikko Jääskeläinen sisäasiainministeriön pelastusosastolta. Asiantuntijoiksi ryhmään päätettiin kutsua kaikkien kolmen operaattorin edustus. Päätettiin, että saatuaan alatyöryhmän selvityksen työryhmän puheenjohtaja ja Huoltovarmuuskeskuksen edustaja kävisivät operaattoreiden kanssa tarkemmat kustannuksiin liittyvät neuvottelut.

Alatyöryhmän selvitys on liitteenä 1.

Toukokuun aikana käytiin liikenne- ja viestintäministeriön sekä Huoltovarmuuskeskuksen edustajan kanssa rahoitusneuvottelut kaikkien kolmen teleoperaattorin kanssa erikseen. Niiden jälkeen pidettiin neuvottelu, jossa sovittiin ehdotettavaksi valittava toimintatapa. Teleoperaattorit saivat tehtäväkseen tämän menettelytavan pohjalta laatia vielä yhden tarkennetun esityksen teleoperaattoreiden toiminnasta. Kyseinen palvelukuvaus ”Väestön tiedottaminen hätätilanteessa tekstiviestillä toteutetulla kohdennetulla viranomaistiedotteella” luovutettiin työryhmän puheenjohtajalle 11.6.2009.

Kyseinen palvelukuvaus on liitteessä 2 (liite on luottamuksellinen).

Viranomaistyöryhmän viimeinen kokous pidettiin keskiviikkona 17.6.2009. Tuossa kokouksessa hyväksyttiin yksimielisesti työryhmän esitys kohdennettujen viranomais-tiedotteiden lähettämiseksi tarkoitetun järjestelmän rakentamisesta.

4. TYÖRYHMÄN ESITYKSET

Työryhmä esittää yksimielisesti, että liikenne- ja viestintäministeriö tekisi periaatepäätöksen viranomaisten ja teleoperaattoreiden (Elisa Oyj, TeliaSonera Finland Oy, DNA Oy) yhteisen kohdennettujen viranomaistiedotteiden välitysjärjestelmän rakentamisesta liitteenä 2 olevan palvelukuvauksen mukaisella tavalla. Järjestelmän kustannuksiksi työryhmä on arvioinut investointien osalta noin 1 miljoona euroa ja vuosittaisten ylläpitokustannusten osalta noin 100.000 euroa. Nämä kustannukset ehdotetaan rahoitettavaksi huoltovarmuusrahastosta. Tämän lisäksi viestien lähettäjien tulee vastata viestin lähettämiskustannuksista. Alustavissa neuvotteluissa viestin kustannus on määritelty kohtuulliseksi. Kaikki operaattorikohtaiset tarkemmat kustannustiedot ovat luottamuksellisia.

Edelleen työryhmä ehdottaa, että kaikkia viranomaisia edustavaksi järjestelmän vastuulliseksi ministeriöksi nimetään liikenne- ja viestintäministeriö. Vastuu tarkoittaisi samaa kuin radion ja television kautta toteutettavassa viranomaistiedottamisessa eli lähinnä järjestelmän toiminnan seuranta ja kehittämistä. Tehtävästä huolehtisi lähinnä ministeriön asettama VIRVA – ryhmä, jonka tehtävä laajenisi radion ja television varoitusjärjestelmästä myös matkaviestimiin. Varsinainen järjestelmän käyttäminen sekä siihen liittyvät vastuut ja velvoitteet olisivat selkeästi kulloisellakin järjestelmää käyttävällä viranomaisella. Järjestelmän investointien ja ylläpidon rahoittaminen liitetäisiin liikenne- ja viestintäministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välisen rahoitusjärjestelyn VIRVA – osioon.

Ennen periaatepäätöksen tekoa työryhmä ehdottaa, että ministeriö pyytäisi pikaiset lausunnot asianomaisilta viranomaisilta siitä, kannattavatko ne järjestelmän toteuttamista esitetyllä tavalla. Lausunto tulisi pyytää ministeriöiltä sekä Viestintävirastolta, Häätäkeskuslaitokselta ja Huoltovarmuuskeskukselta. Huoltovarmuuskeskuksen osalta lausuntopyyntö ei sitovasti koskisi rahoitusjärjestelyjä, koska mikäli järjestely päätetään toteuttaa, tulee asia erikseen Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen päätettäväksi.

Mikäli lausunnoissa ei ilmene seikkoja, jotka edellyttäisivät hankkeen keskeyttämistä, ehdotetaan tämän jälkeen seuraavaa toimenpidejärjestystä.

- 1) Asia siirretään liikenne- ja viestintäministeriössä VIRVA – ryhmän valmisteluun.
- 2) VIRVA – ryhmän johdolla viranomaiset sopivat järjestelyistä viranomaistoiminnan järjestämiseksi siten, että luodaan yhteinen menettelytapa kohdennettujen viranomais-tiedotteiden laatimisesta ja välittämisestä operaattoreiden välityspisteisiin.
- 3) Liikenne- ja viestintäministeriön sekä Huoltovarmuuskeskuksen toimesta pyydetään Elisa Oyj:ltä, TeliaSonera Finland Oy:ltä sekä DNA Oy:ltä tarkennetut tarjoukset järjestelmän toteuttamiselta. Saadut tarjoukset liikenne- ja viestintäministeriö esittää Huoltovarmuuskeskuksen hallitukselle. Mikäli rahoitusesitys hyväksytään, toimitaan

jatkossa (tilaukset ja sopimukset) liikenne- ja viestintäministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen rahoitusjärjestelyjä koskevan sopimuksen mukaisesti.

4) Sähköisen viestinnän tietosuojalain 35a §:n voimaantulon jälkeen on radion ja television viranomaistiedotusjärjestelmän käyttöön oikeutettujen ja viestejä välittävien viranomaisten luettelo tarkistettu viestintämarkkinoihin liittyvästä varautumisvelvollisuudesta ja viranomaistiedotteiden välittämisvelvollisuudesta annetun valtioneuvoston asetuksen muutoksella (644/2007). Jotta viranomaistiedottamisjärjestelmä toimisi yhtenäisin perustein, tulisi vastaavat muutokset soveltaen tehdä myös viestinnän tietosuojalain 35 §:ään sekä mainittuun asetukseen (LVM:n viestintäpolitiikan osasto valmistelee).

5) Vastaavat muutokset tulisi tehdä myös liikenne- ja viestintäministeriön valmiusohjeeseen 1/2008 ”Ohje viranomaistiedotteiden lähettämisestä ja hätätiedotteiden välitysjärjestelmän toiminnasta” (LVM:n VIRVA – ryhmä valmistelee).

6) Tilanne ja sen aiheuttamat muutokset tulisi ottaa huomioon asetetussa VIRVA – koulutusryhmän koulutusohjelmassa sekä Pelastusopiston, Poliisiammattikorkeakoulun ja Raja- ja merivartiokoulun opetusohjelmissa.

7) VIRVA – ryhmän kokoonpanoon tulisi tehdä tarvittavat muutokset ja VIRVA – ryhmän tulisi valmistella valmiusohjetta 1/2008 täydennettäessä menettely kohdennettujen viranomaistiedotteiden välitysjärjestelmän kokeilusta ja toimintavalmiuden seurannasta.

Mikäli lopullinen päätös järjestelmän toteuttamisesta voitaisiin tehdä syksyllä 2009, operatiiviseen käyttöön järjestelmä voitaisiin saada kevääseen 2010 mennessä.

Alatyöryhmän selvitys on liitteenä 1.

Palvelukuvaus ”Väestön tiedottaminen hätätilanteessa tekstiviestillä toteutetulla kohdennetulla viranomaistiedotteella” on liitteenä 2 (liite on luottamuksellinen).