

HÄTÄILMOITUKSIIN LIITTYVÄT TUNNISTAMIS- JA MUUT TIEDOT

ESIPUHE

Telehallintokeskus asetti 31.1.2000 liikenneministeriön pyynnöstä työryhmän selvittämään käytännön järjestelyjä tunnistamistietojen antamiseksi hätäpuheluissa. Työryhmän työskentelyn pohjaksi määriteltiin Telehallintokeskuksen raportti THK 6/98 "Tunnistamistietojen antaminen hätäpuheluissa".

Työryhmän tehtäväksi annettiin ehdotuksen laatiminen uudeksi kokonaisratkaisuksi tunnistamistietojen antamiseksi, tarvittaessa väliaikaisratkaisu sekä pidemmän tähtäimen ratkaisu. Työryhmän tuli ottaa huomioon tunnistamistietojen luovuttamista koskeva lainsäädäntö, luovutettavien tietojen sisältö mukaan lukien paikantamistiedot sekä luovutustapa. Erityisesti tuli selvittää eri ratkaisujen kustannusvaikutuksia ja kustannusten kattamista. Tarvittaessa työryhmän tuli tehdä ehdotukset tarvittaviksi säädösmuutoksiksi.

Työryhmän toimintaan osallistuivat seuraavat henkilöt:

Timo Leppinen	Telehallintokeskus	puheenjohtaja
Reijo Aarnio	Tietosuojavaltuutetun toimisto	
Janne Koivukoski	Sisäasiainministeriö/Pelastusosasto	
Esko Koskinen	Sisäasiainministeriö/Pelastusosasto	
Kalevi Matikainen	Suomen Numeropalvelu Oy	
Leif Moring	Sonera Oyj	
Heimo Mäntylä	Suomen Numeropalvelu Oy	
Kari Pastuhov	Sisäasiainministeriö/Pelastusosasto	
Matti Sivula	Sisäasiainministeriö/Poliisiosasto	
Into Tapala	Poliisin tietohallintokeskus	
Kari Wirman	Finnnet-liitto ry	
Eeva Lantto	Telehallintokeskus	sihteeri

Työryhmä kokoontui yhteensä viisi kertaa. Työryhmä kävi kokouksissa läpi mm. tunnistamistietojen luovuttamista koskevan lainsäädännön, 118-numeropalvelun käytön hätäpuheluihin liittyvien tunnistamistietojen antamisessa sekä tunnistamistietojen antamisen eri ratkaisuvaihtoehtojen kustannusvaikutuksia. Tämä raportti sisältää selvityksen työryhmän työn tuloksista sekä kohdassa 6 ehdotuksen hätäpuhelutietojen antamisen kokonaisratkaisuksi sekä lainsäädännön muuttamiseksi.

Sisälllys

ESIPUHE.....	1
1 JOHDANTO.....	3
2 AIEMMAN HÄTÄPUHELUTYÖRYHMÄN EHDOTUS	4
2.1 Kommentteja ehdotukseen	5
3 118-NUMEROPALVELUN KÄYTTÖ HÄTÄPUHELUTIETOJEN LUOVUTTAMISESSA.....	5
3.1 Yleistä 118-numeropalvelusta.....	5
3.2 Tekninen toteutus ja nykyinen tietosisältö.....	6
3.3 118-hätätietokanta	7
4 HÄTÄPUHELUTIETOJEN LUOVUTTAMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY.....	8
4.1 Laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta	8
4.2 Pelastustoimilaki.....	8
4.3 Häätäkeskuslaki.....	9
4.4 Laki hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta	9
4.5 Hätäpuhelutietojen luovuttamiseen liittyvien kustannusten jakamista koskeva epäselvyys	9
4.6 Työryhmän havaintoja sääntelyn muutostarpeista.....	11
5 HÄTÄPUHELUTIETOJEN LUOVUTTAMISEEN LIITTYVÄT KUSTANNUKSET SEKÄ VAIHTOEHDOT NIIDEN KATTAMISEKSI.....	11
5.1 Hätäpuhelutietojen luovuttamisen erilaiset ratkaisut ja niiden kustannukset.....	11
5.1.1 Hätäpuhelutiedot teleyrityksen kannalta	11
5.1.2 Järjestelmän toteuttamiseen liittyvien kustannusten jaottelua	12
5.1.3 Nimi- ja osoitetietojen luovuttamisen eri tavat ja niiden kustannukset.....	13
5.2 Vaihtoehdot hätäpuhelutietojen luovuttamisesta syntyvien kustannusten kattamiseksi.....	14
5.2.1 Teleyritys perii telemaksun kaikista kustannuksistaan	14
5.2.2 Teleyritys perii telemaksun teknisen ratkaisun perustamisesta ja ylläpidosta - yksittäisen tiedon antaminen on maksutonta	15
5.2.3 Teleyritys perii korvauksen kaikista välittömistä kustannuksistaan	15
5.2.4 Teleyritys perii korvauksen teknisen ratkaisun perustamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuneista välittömistä kustannuksistaan – tiedot annetaan maksutta	15
5.2.5 Teleyritys perustaa ja ylläpitää teknisen ratkaisun ja antaa tiedot omalla kustannuksellaan	16
5.2.6 Muita vaihtoehtoja kustannusten kattamiseksi.....	16
6 EHDOTUS HÄTÄPUHELUTIETOJEN ANTAMISEN KOKONAISRATKAISUKSI JA LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTTAMISEKSI.....	16
6.1.1 Lyhyen tähtäimen ratkaisu	16
6.1.2 Pitkän tähtäimen ratkaisu.....	17
6.2 Hätäpuhelutietojen antamista koskevan lainsäädännön muuttaminen	18
6.2.1 Sääntelyn tavoitteet.....	18
6.2.2 Ehdotus hätäpuhelutietojen antamista koskevaksi sääntelyksi	23

1 JOHDANTO

Hätäpuhelun yhteydessä teleyritykset ovat velvollisia antamaan hätäilmoituksia vastaanottaville viranomaisille tietoja siitä liittymästä, josta puhelu tulee. Tietojen antamisesta säädetään sekä laissa yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta (TTsL) että yhteensä kolmessa eri laissa, jotka sääntelevät hätäilmoituksia vastaanottavien viranomaisten toimintaa. TTsL:n säännöksen mukaan tietoja voidaan antaa myös sellaisesta liittymästä, jota hätäilmoitus koskee.

Nykyisen säädännön puitteissa tietojen antamiseksi on olemassa vaihtoehtoisia tapoja. Kaikissa tapauksissa tietojen antamisesta aiheutuu kustannuksia, joiden jakamisesta teleyritysten ja hätäilmoituksia vastaanottavien viranomaisten välillä on ollut erimielisyyttä.

Tietojen antamisessa käytettävien teknisten ratkaisujen valintaan vaikuttaa myös televerkkojen teknologioiden nopea kehitys. Kaupallisissa sovelluksissa hyödynnettävien paikantamistekniikoiden alueella uusia menetelmiä alkaa olla käyttöönottovaiheessa. Näiden menetelmien hyödyntäminen myös hätäpuheluiden yhteydessä mahdollistaa tulevaisuudessa paikantamistarkkuuden olennaisen paranemisen.

Hätäpuhelujen yhteydessä annettavien tietojen määritelmät eri laeissa ovat jossain määrin toisistaan poikkeavat. Hätäpuhelun yhteydessä hätäilmoituksia vastaanottava viranomainen tarvitsee muitakin kuin TTsL:n 3 §:n 7 kohdan määritelmän mukaisia tunnistamistietoja. Asioiden käsittelyn selkeyttämiseksi tässä raportissa nähtiin tarpeelliseksi *hätäpuhelutiedon* käsitteen määrittely.

Hätäpuhelutiedoilla tarkoitetaan tässä raportissa teleyrityksen hätäilmoituksia vastaanottaville viranomaisille televiestinnän välityksellä tulevan hätäilmoituksen yhteydessä antamia tietoja siitä liittymästä, josta hätäilmoitus tehdään. Annettaviin tietoihin kuuluvat mm. kutsuvan liittymän identiteetti (AID), liittymän tilaajan/käyttäjän nimi, asennusosoite, tukiasematunnus/tieto tukiaseman sijainnista (tulevaisuudessa tarkempikin sijaintitieto). Luovutettavia tietoja käsitellään tarkemmin jaksossa 6.2. Vastaavia tietoja on lainsäädännön sallimissa rajoissa mahdollista antaa myös muusta liittymästä kuin siitä, josta hätäilmoitus tehdään. Hätäpuhelutiedon käsitteellä tarkoitetaan tässä raportissa kuitenkin nimenomaan tietoja, joita annetaan liittymästä, josta hätäilmoitus tehdään. Hätäpuhelutiedon käsitteen käyttö raportissa antaa mahdollisuuden keskittyä tietojen luovuttamisen käytännön ongelmien käsittelyyn riippumatta siitä, miten luovutettavat tiedot ja tunnistamis-/tunnistetiedot on eri laeissa määritetty.

Hätäilmoituksia vastaanottavat nykyisin kunnalliset hätäkeskukset, kokeiluhätäkeskukset, poliisin hälytyskeskukset, meripelastuskeskukset ja lentopelastuskeskukset. Hätäkeskuslain (157/2000) 11 §:n mukaan hätäkeskustoiminta siirtyy valtion hätäkeskuksiin vuoteen 2006 mennessä, lukuun ottamatta pääkaupunkiseudun tiettyjä kuntia, joiden alueelle jää kunnallinen hätäkeskus ja poliisin hälytyskeskus tai -keskuksia. Meripelastuskeskukset jäävät niin ikään erillisiksi hälytysilmoituksia vastaanottaviksi viranomaisiksi. Tässä raportissa tarkoitetaan

- hätäilmoituksia vastaanottavalla viranomaisella hätäkeskuksia, kunnallisia hätäkeskuksia, poliisin hälytyskeskuksia, meripelastuskeskuksia ja lentopelastuskeskuksia
- poliisin hälytyskeskuksella poliisin hälytyskeskuksia pääkaupunkiseudulla sekä ylimenovaiheen aikana poliisin hälytyskeskuksia muuallakin Suomessa
- meripelastuskeskuksella meripelastuskeskusta ja meripelastuslohkokeskuksia
- lentopelastuskeskuksella ilma-alusten pelastustoiminnan johtokeskuksia

Lukuun ottamatta säädösmuutosehdotusta koskevaa jaksoa, raportissa käytetään termiä hätäkeskus tietoja vastaanottavasta tahosta. Hätäkeskuksilla tarkoitetaan

raportissa esitettyjen ratkaisujen osalta tässä vaiheessa ainoastaan numeroissa 112 ja/tai 10022 toimivia hätäilmoituksia vastaanottavia viranomaisia. Esitetty ratkaisu ei myöskään kaikilta osin ole käytettävissä 112 ja 10022 numeroiden varanumeroissa, koska salainen A-tilaajan numero ei välity näihin numeroihin.

2 AIEMMAN HÄTÄPUHELUTYÖRYHMÄN EHDOTUS

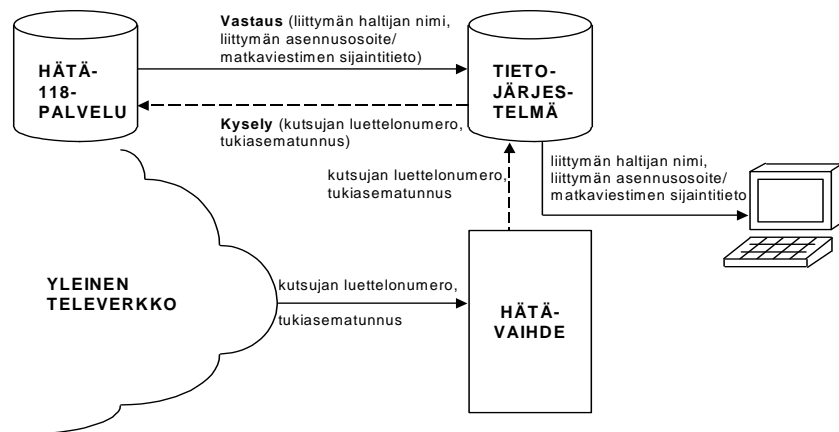
Telehallintokeskuksen julkaisun 6/1998 "Tunnistamistietojen antaminen hätäpuheluissa" kohta 7.2 sisältää vuosien 1997 ja 1998 vaihteessa toimineen THK:n asettaman hätäpuhelutyöryhmän ratkaisuehdotuksen. Kohdan 7.2 sisältö on:

Työryhmä ehdottaa, että televerkosta siirretään merkinannon avulla hälytyskeskukseen kutsujan luettelonumero ja matkaviestimestä tehdyssä hätäpuheluissa myös tukiasematunnus.

Työryhmä ehdottaa, että 118-palvelun rinnalle kehitetään hätä-118-palvelu, josta hälytyskeskus saa tietokantakyselyllä kutsujan luettelonumeron avulla tiedon liittymän haltijasta ja liittymän asennusosoitteesta sekä tukiasematunnuksen avulla tukiaseman sijaintitiedon. Työryhmä ehdottaa, että tukiaseman sijaintitieto esitetään karttakoordinaatteina.

Sisäasianministeriön tulee sopia teleyritysten kanssa hätäpuheluiden tunnistamistietojen tietoturvallisuudesta, esitystavoista, tietosisällöstä, maksuista ja mahdollisista muista ehdoista, joilla tunnistamistiedot ovat saatavissa televerkon merkinannossa ja hälytyskeskuksen tietokantakyselyssä.

Työryhmä ehdottaa laadittaviksi toimintaohjeet tunnistamistietojen luovuttamisesta hätäpuheluissa, kun ensin on sovittu järjestelyjen toteuttamisesta.



Kuva 4 Työryhmän ehdotus hätäpuheluiden tunnistamistietojen antamisesta hälytyskeskuksille

2.1 Kommentteja ehdotukseen

Kutsujan numeron siirtämisessä hätäkeskuksille ei ole havaittu erityisiä ongelmia. Siirrossa on joitakin teknisiä ongelmia, mutta ne ovat yhteiset koko televerkolle, eivätkä ole yksinomaan hätäpuheluihin liittyvä ongelma.

Tukiasematunnus voidaan siirtää televerkon merkinannossa keskusten välillä, mutta toistaiseksi sitä ei siirretä operaattoreiden välillä. Hätäkeskuksen ja yleisen televerkon välisessä tilaajamerkinannossa tukiasematunnuksen siirtoa ei ole määritelty.

Paikantamistietojen suhteen kehitys on menossa nopeaa vauhtia eteenpäin. Aiemmin määritellyn tukiaseman sijaintitietoon perustuvan paikantamistiedon lisäksi standardoitavana on useita menetelmiä, joilla päästään huomattavasti suurempaan tarkkuuteen tilaajan sijainnin määrittelyssä. Uudet menetelmät voivat perustua mm. tukiaseman ja matkaviestimen välisen signaalin kulkuaikaviiveen mittaamiseen sekä satelliittipohjaisiin paikantamisjärjestelmiin (GPS, Global Positioning System). Menetelmät ovat tulossa käyttöön televerkossa paikantamistietoja hyödyntävien kaupallisten sovellusten myötä.

3 118-NUMEROPALVELUN KÄYTTÖ HÄTÄPUHELUTIETOJEN LUOVUTTAMISESSA

3.1 Yleistä 118-numeropalvelusta

Luettelotiedot ovat Suomessa keskitetysti saatavissa 118-numeropalvelusta. Palvelun ylläpidosta vastaa Sonera Oyj:n ja Finnet-Median omistama Suomen Numeropalvelu Oy (SNOY). Yrityksen tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa, vaan organisoida teleyritysten välinen yhteistyö kustannustehokkaan ratkaisun kehittämiseksi valtakunnallisesti kattavan numeropalvelun toteuttamiseksi. SNOY on ulkoistanut suurimman osan toiminnoistaan, mm. tietokantojen ylläpidon, ja sen oma henkilökunta on pieni (2 henkilöä).

SNOY:n ylläpitämissä tietokannoissa on mm. kaikkien alueellisten painettujen puhelinluetteloiden tiedot. Jokainen operaattori on telemarkkinalain nojalla velvollinen toimittamaan numerotiedot SNOY:n valtakunnalliseen järjestelmään. telemarkkinalain 8 §:n 2 momentin mukaan teleyrityksen tulee muun muassa:

"8) huolehtia siitä, että käyttäjät saavat tunnistamisen kannalta välttämättömät tietonsa yleisesti saatavilla olevaan ajantasaiseen tilaajaluetteloon sekä yhdessä muiden teleyritysten kanssa huolehtia siitä, että sen käyttäjien tunnistamisen kannalta välttämättömät tiedot ovat kaikkien käyttäjien saatavilla avoimessa valtakunnallisessa tilaajaluettelossa, joka sisältää kaikkien käyttäjien tunnistamisen kannalta välttämättömät tiedot ottaen huomioon, mitä yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetussa laissa säädetään; sekä

9) luovuttaa sen kanssa liittymäsopimuksen tehneiden käyttäjiensä tilaajaluettelossa julkaistaviksi ilmoittamia tietoja niiden tilaajaluettelossa julkaisemista varten julkaisemisen kannalta käyttökelpoisessa muodossa tasapuolisin ja kohtuullisin ehdoin siten, että luovutuksesta perittävät maksut ovat kohtuullisessa suhteessa suorituskustannuksiin ottaen huomioon, mitä yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annetussa laissa säädetään. (22.4.1999/566)

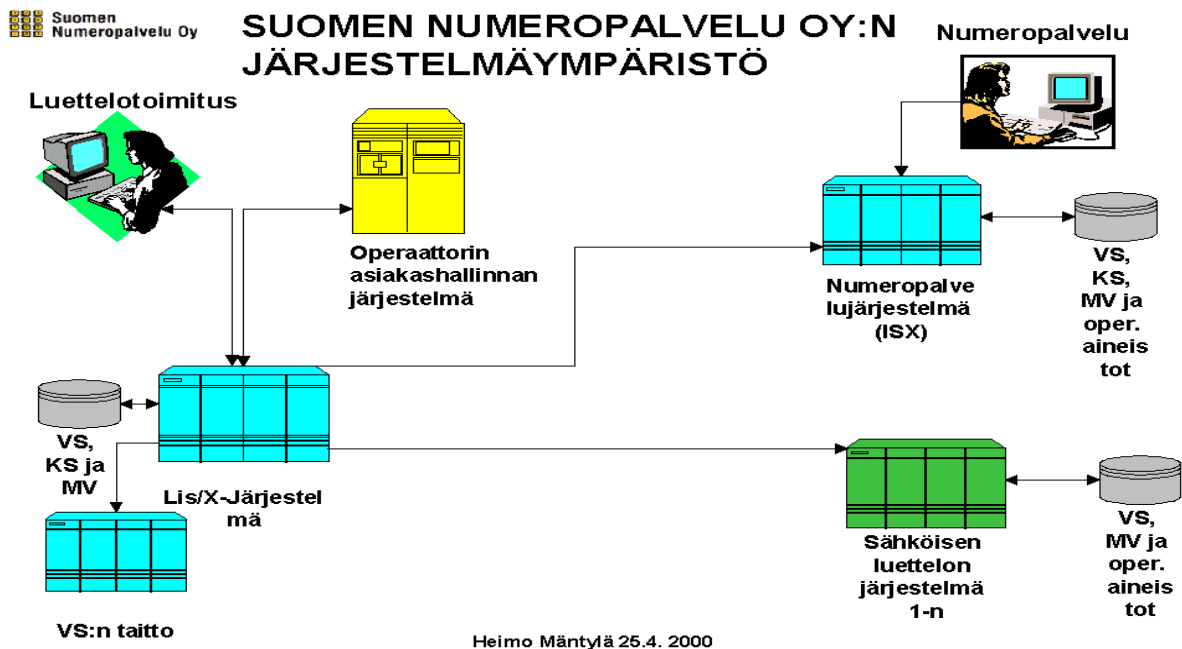
Teleyritysten on jälkimmäisen kohdan nojalla nykyisin kohtuullisin ehdoin annettava liittymiensä tilaajatietoja myös muille halukkaille luettelopalvelun tarjoajille. SNOY:n toiminnalla on kilpailuviranomaisten antama poikkeuslupa, koska kyse on kilpailulainsäädännön mukaisesta elinkeinon harjoittajien välisestä yhteenliittymästä.

SNOYllä ei ole omia suoria loppuasiakassopimuksia, vaan se solmii sopimukset teleyritysten kanssa. Teleyritykset tarjoavat palvelut loppuasiakkaille, mm.

viranomaisille. SNOY kattaa toiminnastaan aiheutuvat kustannukset teleyritysten kanssa tekemiensä sopimusten tuotoilla. Loppuasiakkaille tarjottavat numeropalvelut kukin teleyritys hinnoittelee itsenäisesti.

3.2 Tekninen toteutus ja nykyinen tietosisältö

SNOY:n tietojärjestelmien perustietovarasto on Lis/X-järjestelmä. Järjestelmässä on asiakkaiden ilmoittamat luettelotiedot, myös salaiset ja puolisalaiset numerot¹. Asennusosoitteita tai matkaviestinjärjestelmän tukiasemien sijaintitietoja järjestelmässä ei ole. SNOY:n tietojärjestelmät on esitetty kuvassa 1.



Kuva 1. Suomen Numeropalvelu Oy:n tietojärjestelmät

Tietojärjestelmien tietosisältö vaihtelee. Lähtökohtana on, että tiedot ovat tietojärjestelmissä asiakkaiden ilmoittamassa muodossa. 118 Numeropalvelussa luettelotiedot ovat seuraavat:

Valkoiset sivut, yksityiset

- painetun luettelon tietosisältö (asiakkaan haluamassa muodossa)
- numero
- nimi (etunimi voi olla lyhennettynä)
- osoite (eri muotoja ja voi puuttua)
- muuta lisätietoa, fax-numero, ammatti
- salaiset ja puolisalaiset (ei luettelossa)

Valkoiset sivut, yritykset

- painetun luettelon tietosisältö

¹ Salaiset numerot määritellään yleensä numeroiksi, joita ei ole luettelossa eikä niitä saa numerotiedustelusta. Puolisalalaisilla numeroilla tarkoitetaan yleensä numeroita, joita ei ole luettelossa, mutta jotka saa numerotiedustelusta.

- numero (vaihte, alaliittymiä)
- nimi
- osoite (asiakkaan ilmoittama)
- vaihteleva tietosisältö

Keltaiset Sivut

- Keltaisten Sivujen otsikot
- numero, nimi- ja osoitetiedot

Matkaviestimet

- tietosisältö on operaattorikohtaista
- numero
- käyttäjän nimi
- käyttäjän osoite
- haltijan nimi
- haltijan osoite
- joillakin operaattoreilla vain yksi osoite eli laskutusosoite
- osalla salaiset mukana, osalla ei.

Sähköisen luettelon osalta palvelun tarjoajia on useita (mm. Numeronetti, Zed Finder sekä 0100100 -palvelu). Sähköisen luettelon tietosisältö on seuraava:

- Ei salaisia eikä puolisalaisia numeroita
- Valkoiset sivut yksityiset kuten 118
- Valkoiset sivut yritykset toimijakohtaisia
- Matkaviestimet kuten 118.

3.3 118-hätätietokanta

Nykyinen 118-numeropalvelun tietosisältö ei kaikilta osiltaan ole riittävä hätäpuhelukäyttöön. Puutteiden poistamiseksi nykyisten sähköisten luetteloiden järjestelmien rinnalle olisi mahdollista toteuttaa uusi 118-hätätietokanta, johon olisi lisätty nykyisistä järjestelmistä puuttuvat tiedot. Lisäyksiä nykyiseen 118-palvelun tarjoamaan tietosisältöön olisivat asennusosoitteet, salaiset numerot ja tukiasematiedot. Häätäkeskuksista ja tulevaisuudessa häätäkeskusten yhteisestä tietojärjestelmästä olisi suora yhteys valtakunnalliseen 118-hätätietokantaan.

118-hätätietokannan toteutus voitaisiin vaiheistaa seuraavasti:

VAIHE I: Nykyinen 118 Numeropalvelun sisältö lisättynä salaisilla numeroilla

VAIHE II: Valkoisten sivujen kotinumerojen asennusosoitteet

VAIHE III Valkoisten sivujen yritysnumeroiden asennusosoitteet

VAIHE IV: Liittymien osoitevarauudet (esim. vaihteiden alaliittymätiedot, samassa vaihteessa voi olla useita yrityksiä)

VAIHE V: Tukiasemien sijaintitietojen tietokannan perustaminen ja käyttöönotto Tukiaseman sijaintitietojen tallentamista 118-hätätietokantaan tulee pohtia vielä ottaen huomioon tietojen tallettamisen ja päivittämisen kustannukset sekä se, että paikantamistekniikat kehittyvät jatkuvasti ja EY:n telealan lainsäädännön uudelleentarkastelussa on harkittu yhteisön tason sääntelyä koskien paikantamistietojen välittämistä hätäpuheluissa. Lopullinen ratkaisu voitaisiin tukiaseman sijaintitietojen osalta jättää myöhemmin tehtäväksi kunhan yksittäistapauksessa tieto saadaan tarvittaessa jo nykyisin.

4 HÄTÄPUHELUTIETOJEN LUOVUTTAMISTA KOSKEVA SÄÄNTELY

Hätäilmoituksen yhteydessä hätäkeskuksille luovutettavia tietoja koskevaa sääntelyä sisältyy sekä telealaa että hätäkeskusten toimintaa säänteleviin lakeihin.

Yksityisyyden suojaa televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturva koskevan lain (565/1999) 18 §:n 2 momentissa säädetään teleyritykselle oikeus lain 7 §:n vaihtolovelvollisuudesta riippumatta antaa hätäpuhelutietoja hätäilmoituksia vastaanottaville viranomaisille. Pelastustoimilain (561/1999) 43 §:n 2 momentissa, hätäkeskuslain (157/2000) 8 §:n 1 momentissa ja hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta annetun lain (1257/1993) 5 b §:n 1 momentin 5 kohdassa (60/1999) säädetään hätäkeskusten oikeudesta saada tehtäviensä suorittamiseksi tarpeellisia tietoja.

4.1 Laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta

Yksityisyyden suojaa televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturva koskevan lain (TTsL) 18 §:n 2 momentin mukaan:

”Sen estämättä, mitä 7 §:ssä säädetään tai mitä tilaaja on sopinut teleyrityksen kanssa tunnistamistietojen pitämisestä salassa, teleyrityksellä on oikeus antaa hätäilmoituksen vastaanottaneelle poliisille, pelastusviranomaiselle ja muille hätäilmoituksia vastaanottaville viranomaisille tunnistamistietoja liittymästä, jonka käyttäjää hätäilmoitus koskee. Tunnistamistietoina voidaan antaa liittymän numeron ja muun tunnisteen ohella tieto liittymän asennusosoitteesta ja tilaajasta tai käyttäjästä sekä tieto sen tukiaseman sijainnista, jonka kautta matkaviestimellä tehty hätäilmoitus on ohjattu yleiseen televerkkoon.”

Laki tuli voimaan 1.7.1999. Lain perustelujen mukaan 18 § vastaa kumottavia telemarkkinalain (TML) 50 §:n 2 - 4 momentin säännöksiä.² TML:n perusteluiden mukaan teleyritykset ja asianomaiset viranomaiset sopivat tietojen luovuttamistavasta. Teleyrityksellä on oikeus periä tietojen saajalta maksu teknisistä toimenpiteistään, jotka johtuvat tietojen luovuttamisesta. Tietojen luovuttamisesta perittävä maksu olisi perustelujen mukaan telemaksu.³

4.2 Pelastustoimilaki

Pelastustoimilain 43 §:n 2 momentin mukaan:

”Tehtäviensä suorittamista varten hätäkeskuksella on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä telemarkkinalaissa (396/1997) tarkoitetulta tele-yritykseltä maksutta tunnistamistietoja siitä liittymästä, josta hätäilmoitus on tehty. Hätäkeskuksella on oikeus saada vastaavat tiedot teleyrityksen liittymästä myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisessä muodossa.”

Pelastustoimilakia koskevien perusteluiden mukaan TML:n 50 §:n 3 momentti (nykyisin TTsL 18 § 2 mom) oikeuttaa teleyrityksen tiedon antamiseen mutta ei oikeuta pelastusviranomaista tiedon vastaanottamiseen. TML:n 50 §:n 3 momenttia oli myös tulkittu siten, että tieto voitiin antaa ainoastaan yksittäistapauksessa tehdyn tiedustelun perusteella. Pelastusviranomaisella tulisi perustelujen mukaan jatkossa olla käytössään sähköisessä muodossa tai levykkeillä oleva puhelintilaajarekisteri taikka oikeus teleyrityksen tilaajarekisterin tekniseen suoraan käyttöön. Tästä syystä ehdotettiin hätäkeskusten toimintamahdollisuuksien turvaamista säännöksellä, joka oikeuttaa hätäkeskuksen puhelintilaajarekisterien välittömään käyttämiseen. Tiedon

² HE 85/1998, 18 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

³ HE 163/1996, 50 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

saannin maksuttomuus olisi perusteltua, koska teknisestä käyttöyhteydestä ei teleyrityksille aiheudu erityisiä kustannuksia.⁴

4.3 Hätäkeskuslaki

1.1.2001 voimaan tulevan hätäkeskuslain 8 §:n 1 momentin mukaan:

”Hätäkeskuslaitoksen henkilöstöön kuuluvalla on hätäkeskukselle laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyn salassapitovelvollisuuden estämättä saada tehtävän alkutoimenpiteiden tai työturvallisuuden varmistamiseksi taikka asianomaisen yksikön tukemiseksi tarpeellisia tietoja maksutta asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitulla tavalla. Tässä tarkoituksessa voidaan saada:

...11)) teleyritykseltä tunnistetietoina liittymän numero ja muun tunnisteen ohella tieto liittymän asennusosoitteesta ja tilaajasta tai käyttäjästä sekä tieto tukiaseman sijainnista, jonka kautta matka-viestimellä tehty hätäilmoitus on ohjattu yleiseen televerkkoon.”

Hätäkeskuslain yksityiskohtaisissa perusteluissa ei säännöstä ole juurikaan perusteltu, vaan todettu ainoastaan että säännöksellä jatkettaisiin hätäkeskuskokeilussa noudatettua mallia.

4.4 Laki hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta

Hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta annettua lakia (1257/1993) muutettiin lailla 60/1999, joka tuli voimaan 1.3.1999. Kokeilulakiin lisättiin tällöin uudet säännökset 5 a, 5 b ja 5 c § sekä 5 a §:n edelle uusi otsikko ”Hätäkeskusten henkilörekisterit ja henkilötietojen käsittely”. Lain 5 b §:n 1 momentin mukaan:

”Kokeiluhätäkeskuksen henkilöstöön kuuluvalla on hätäkeskukselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada hälytystehtävän alkutoimenpiteiden tai työturvallisuuden varmistamiseksi taikka hälytetyn yksikön tukemiseksi maksutta tietoja:

...5) telemarkkinalain 396/2997) 4 §:ssä tarkoitetulta teleyritykseltä tunnistamistietoja siitä liittymästä, josta hätäilmoitus on tehty.”

4.5 Hätäpuhelutietojen luovuttamiseen liittyvien kustannusten jakamista koskeva epäselvyys

Hätäkeskusten ja teleyritysten välillä vallitsee erimielisyys hätäpuhelutietojen luovuttamisesta koituvien kustannusten kattamisesta. Sisäasiainministeriön kannan mukaan teleyrityksillä ei ole hätäkeskuksia koskevan sääntelyn (jaksot 4.2 – 4.4) mukaan oikeutta periä hätäkeskuksilta maksua mistään hätäpuhelutietojen antamiseen liittyvistä kustannuksistaan. Sisäasiainministeriön mukaan hätäkeskus kustantaa kuitenkin teknisen yhteyden perustamisen ja ylläpidon tietojen siirtämiseksi teleyrityksen rekistereistä hätäkeskukseen. Teleyritysten käsityksen mukaan hätäkeskusten tulisi myös korvata kustannukset teknisistä ratkaisuksista, jotka teleyritys toteuttaa tietojen keräämiseksi ja siirtämiseksi hätäkeskuksiin sekä tämän järjestelmän ylläpidosta.

Eduskunnan Hallintovaliokunnan pelastustoimilakiehdotusta koskevaa mietintöä 23/1998 valmisteltaessa valiokunnassa olivat kuuluttavana muun muassa teleyritysten sekä liikenneministeriön edustajat, jotka kiinnittivät huomiota lain 43 §:n 2 momentissa havaitsemiinsa epäkohtiin. Liikenneministeriö piti lain hätäpuhelutietojen

⁴ HE 76/1998, 43 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

antamista koskevaa sääntelyä ensinnäkin tarpeettomana ja viittasi tietojen antamisen maksuttomuuden osalta pakkokeinolakiin, jonka mukaan teleyrityksellä on oikeus saada toimistaan viranomaisten avustamiseksi ja tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista korvaus. Teleyritykset painottivat, että hätäpuhelutietojen antamisesta aiheutuu aina kustannuksia, joiden säilyttämistä teleyritysten kannettavaksi ei voida pitää kohtuullisena.

Sisäasiainministeriö antoi 18.12.1998 Hallintovaliokunnalle vastineen valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Vastineessa pidetään TML:ssa (nyttemmin TTSL:ssa) määriteltyä teleyrityksen määrättävissä olevaa telemaksua sopimattomana laskutusperusteena hätäpuhelutietojen antamisessa. Esimerkiksi pakkokeinolain 5 a luvun 14 §:n mukaan teleyrityksellä on oikeus saada korvaus vain televalvonnasta ja -kuuntelusta teleyrityksille aiheutuvista välittömistä kustannuksista.

Vastineen mukaan teleyrityksille ei synny ylimääräisiä kuluja siitä, että niiden tilaajarekisteriä käy lukemassa myös hätäkeskus omalla tekniikallaan ja omalla kustannuksellaan. Mikäli joissakin tapauksissa, esim. matkaviestimiä koskevien tunnistamistietojen hankkimisessa, teleyrityksille syntyisi kuluja, olisi mahdollista suorittaa niistä korvaus. Lisäksi vastineessa todetaan, että: *”Jos lain käsittelyssä päädytään hätäkeskusten velvollisuuteen maksaa korvaus tunnistetietojen saamisesta, tulisi korvaus rajoittaa teleyrityksille aiheutuviin välittömiin kustannuksiin”*.

Sisäasiainministeriön kanta siis oli, ettei teleyrityksille yleensä synny mitään välittömiäkään kustannuksia hätäpuhelutietojen antamisesta ja jos niitä syntyy, ne voitaisiin korvata, mikäli Eduskunta niin päättäisi. Hallintovaliokunnan pelastustoimilakia koskevassa mietinnössä ei lopulta otettu kantaa pelastustoimilain 43 §:n 2 momentin ja TML:n 50 §:n 3 momentin (nyttemmin TTSL:n 18 §:n 2 mom) väliseen suhteeseen.

Hallintovaliokunnan hätäkeskuslakia ja pelastustoimilain muuttamista koskevan mietinnön 8/1999 sivulla 9 todetaan, että teleyritys pitää tilaajarekisteriä omaa toimintaansa varten eikä se, että näitä tietoja käytetään myös hätäkeskuksessa, aiheuta teleyrityksille kohtuuttomia kuluja. Valiokunta toteaa tietojen maksuttomuuden merkitsevän, että: *”hätäkeskus saisi tarvitsemansa tunnistetiedot ylläpitämänsä tekniikan välityksellä olematta velvollinen maksamaan tiedon käyttämisestä erikseen.”*

Hätäpuhelutietojen antamisesta teleyrityksille aiheutuvien kustannusten kattamista verrataan kustannusten jakoon viranomaisten välisten teknisten käyttöyhteyksien osalta. Hallintovaliokunta ehdotti myös teleyrityksille koituvien kustannusten seuraamista koskevan lausuman hyväksymistä hätäkeskuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Eduskunta hyväksyi mainitun lausuman 10.12.1999.

Edellä selostettujen säännösten ja niiden valmisteluun liittyvän virallisaineiston pohjalta työryhmässä keskusteltiin siitä, mikä olisi järkevä ja kaikille osapuolille kohtuullinen lähtökohta hätäpuhelutietojen antamisesta koituvien kustannusten kattamiseksi. Hyvänä lähtökohtana tarkemmalle kustannusten erittelylle ja jakamiselle pidettiin kahden pääsäännön omaksumista:

- 1) Teleyritys ei peri hätäkeskuksilta maksua sellaisten hätäpuhelutietojen luovuttamisesta, joita teleyritys ylläpitää tilaajarekistereissään omaakin toimintaansa varten.
- 2) Hätäkeskus maksaa teknisen käyttöyhteyden, jolla tiedot siirretään teleyrityksen rekistereistä hätäkeskuksen tietojärjestelmään.

Näiden päälinjausten lisäksi on vielä ratkaistava ainakin se, kuka vastaa tietojen keräämisestä ja yhdistämisestä johtuvista kustannuksista kun teleyritysten mikään yksittäinen rekisteri ei sellaisenaan sisällä kaikkia hätäpuhelutietoina annettavia tietoja. Myös hätäpuhelutietojen antamisessa omaksuttava tekninen kokonaisratkaisu

vaikuttaa siihen, mitä muita kustannuksia tietojen antamisesta syntyy. Tällöin voidaan myös paremmin päättää, kenen maksettavaksi ne koituvat.

4.6 Työryhmän havainnot sääntelyn muutostarpeista

Kustannusten korvaamista koskevan epäselvyyden lisäksi nykyiset hätäpuhelutietojen antamista koskevat säännökset ovat muiltakin osin sisällöllisessä ristiriidassa keskenään.

Luovutettavat tiedot on jokaisessa säännöksessä määritelty hieman eri tavalla, eikä määritelmässä ole otettu huomioon TTsL:n 3 §:n tunnistamistiedon määritelmää. Lisäksi edellä selostettujen säännösten nojalla on epäselvää, mitä liittymää koskevia tunnistamis- ja muita tietoja voidaan antaa: vain sitäkö, josta hätäpuhelu tulee vai myös liittymästä, jonka käyttäjää hätäilmoitus koskee.

Työryhmän mielestä TTsL:n sekä hätäkeskusten toimintaa koskevien lakien säännökset tulisi yhtenäistää siten, että kustannusten korvaaminen on selkeästi säännelty lain tasolla (vrt. pakkokeinolaki), säännökset kohdistuvat samoihin tietoihin ja että ne ovat sopuosinnussa TTsL:n tunnistamistiedon määritelmän kanssa. Lisäksi on syytä tarkentaa, mistä liittymästä teleyrityksellä on oikeus ja velvollisuus antaa tietoja.

5 HÄTÄPUHELUTIETOJEN LUOVUTTAMISEEN LIITTYVÄT KUSTANNUKSET SEKÄ VAIHTOEHDOT NIIDEN KATTAMISEKSI

Hätäkeskusten ja teleyritysten välillä vallitsee jaksossa 4.5 kuvattu erimielisyys hätäpuhelutietojen antamisesta syntyvien kustannusten jakamisesta. Yhteisymmärryksen löytämiseksi tässä jaksossa on ensinnäkin hahmoteltu kustannusten syntymistä erilaisissa hätäpuhelutietojen antamisesta koskevilla ratkaisuisilla. Sen jälkeen on kuvattu periaatetason vaihtoehdot, millä eri tavoilla hätäpuhelutietojen antamisesta koituvat kustannukset voitaisiin jakaa ottamatta kantaa siihen, mikä olisi vallitsevien, keskenään ristiriidassa olevien säännösten, mukaan oikea vaihtoehto.

5.1 Hätäpuhelutietojen luovuttamisen erilaiset ratkaisut ja niiden kustannukset

Tässä jaksossa on tarkoitus selkiyttää kuvaa erilaisista ratkaisumalleista hätäpuhelutietojen antamiseksi. Siitä käy myös ilmi järjestelmän ja siihen liittyvien kustannusten monisärmäisyys. Samalla kun verrataan eri järjestelmien aiheuttamia kustannuksia, joudutaan vertaamaan myös tietojärjestelmien soveltuvuutta hätäkeskustoiminnan perustarkoitukseen. Lisäksi ratkaisun suunnittelussa on otettava huomioon viestinnän luottamuksellisuudesta ja yksityisyyden suojasta johtuvat vaatimukset.

5.1.1 Hätäpuhelutiedot teleyrityksen kannalta

Teleyrityksen hätäkeskuksille luovuttamat hätäpuhelutiedot muodostuvat ennen siirtoa hätäkeskukseen periaatteessa kahdenlaisista tiedoista:

- 1) puhelujen muodostamisen yhteydessä televerkon kautta saaduista tiedoista sekä
- 2) teleyrityksen hallinnollisista tietojärjestelmistä haettavista lisätiedoista.

Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat puhelinnumero sekä tieto matkapuhelinverkon tukiasemasta ja jälkimmäiseen kuuluvat tiedot liittymän haltijasta sekä liittymän asennusosoitteesta. Matkapuhelinverkkojen tukiasemien sijaintitiedot on myös haettava jostain jälkimmäiseen ryhmään kuuluvasta sovelluksesta.

5.1.2 Järjestelmän toteuttamiseen liittyvien kustannusten jaottelua

Hätäpuhelutietojen antamisesta syntyvät kustannukset voidaan jakaa ainakin kolmeen pääryhmään:

järjestelmän perustamiskustannukset
järjestelmän ja sen sisältämien tietojen ylläpidon kustannukset
järjestelmän tietojen luovuttamisesta syntyvät kustannukset.

Perustamiskustannukset

Perustamisen aiheuttamat kustannukset syntyvät siitä, että maahan luodaan kokonaisratkaisu, jolla kaikki hätäkeskukset saavat käyttöönsä tarpeelliset tiedot. Perustamiskustannukset ovat osaksi teleyrityksille aiheutuvia kustannuksia, osittain hätäkeskuksille aiheutuvia kustannuksia, jotka aiheutuvat hätäkeskusten järjestelmien täydentämisestä käyttötapaan sopiviksi.

Teleyrityksille aiheutuvat kustannukset riippuvat ensisijaisesti järjestelmän teknisestä toteutustavasta. Kaikki eri vaihtoehdot kuitenkin edellyttävät jokaiselle teleyritykselle joitain toimenpiteitä omissa yrityksen tietojärjestelmissä, sillä operaattoreilla ei ole tarvetta tilaajiaan ja heidän viestintään liittyvien tietojen käyttöön hätäkeskusten tarvitsemassa muodossa.

Esimerkiksi tilanne, jossa kukin hätäkeskus hakisi tiedot operaattorin tietokannoista edellyttäisi operaattoreilta omien asiakasrekistereidensä avaamista yrityksen oman verkon ulkopuolelta tapahtuville kyselyille, joita ei missään tapauksessa voida sallia ilman mittavia kyselyjen tietoturvallisuutta kontrolloivia toimia.

Matkaviestinverkoissa ei tällä hetkellä ole käytössä tukiasematietojen siirtoa televerkon merkinannossa. Tämän toiminnon käyttöönotto saattaa aiheuttaa teleyrityksille todella suuret kustannukset.

Ylläpitokustannukset

Jotta hätäkeskuksilla olisi käytettävissään mahdollisimman ajantasaiset tiedot, tulee hätäkeskusjärjestelmän käytettävissä olevia tiedot pitää jatkuvasti ajan tasalla.

Valitusta toteutustavasta riippuen tiedot ovat joko jatkuvasti ajan tasalla tai niitä päivitetään sovituin väliajoin (esimerkiksi massaluovutuksena toteutettuna x kertaa vuodessa). Päivittämisestä aiheutuvat kustannuksen kohdistuvat kaikki teleoperaattoreille. Televerkon nimi- ja osoitetiedoista muuttuu vuositasolla arviolta 30-50% riippuen toiminta-alueesta – tiheään asutuilla seuduilla muutostahti voi olla vieläkin korkeampi. Tämä edellyttää tiheää tietojen päivitystä.

Yhden teleoperaattorin verkon alueella voi olla useita hätäkeskuksia. Tämä edellyttää kyseisellä alueella toimivien kaikkien operaattoreiden asiakastietokantojen laajaa jakelua. Samalla tietojen vastaanottajien vastuu tietojen salassa pitämisestä korostuu. Heillä on vaihtoehtoisuus, mutta järjestelmiin liittyvien tietokantojen ja vanhentuneiden rekisterikopioiden hävittäminen ja muu asianmukainen käsittely hankaloituu. Tästä aiheutuvat kustannukset jäävät hätäkeskusten kannettaviksi.

Mikäli tietoja ylläpidetään keskitetyssä tietokannassa, teleoperaattoreille aiheutuu tietojen päivityksestä kustannuksia.

Käytön aiheuttamat kustannukset

Käytön aiheuttamiin kustannuksiin vaikuttaa olennaisesti valittu järjestelmän toteutustapa. Mikäli tiedot toimitetaan hätäkeskuksille massaluovutuksena, itse käytöstä ei aiheudu enää merkittäviä lisäkustannuksia. Ratkaisun huonona puolena tulee kuitenkin muistaa tietojen nopea vanheneminen. Jos taas tietoja päivitetään

useammin, muut ongelmat, kuten operaattoreiden kustannukset ja tietoturva/tietosuojat-ongelmat kasvavat.

Kun nimi- ja osoitetiedot haetaan operaattoreiden tietokannoista, käyttökustannukset muodostuvat operaattoreiden järjestelmien käytöstä, koska varsinaisen tietokantahaun suorittavat operaattoreiden järjestelmät. Kuten jo todettiin, teleyrityksillä ei ole omaa toimintaansa varten tarvetta tilaajiaan ja heidän viestintään liittyvien tietojensa rekisteröimiseen valmiiksi hätäkeskusten tarvitsemassa muodossa.

Hätäkeskuksille puolestaan syntyy kustannuksia keskusten yhteyksistä kaikkien operaattoreiden tietokantoihin. Yhden hätäkeskuksen toiminta-alueella saattaa toimia jo nykyisin yli kymmenen operaattoria.

5.1.3 Nimi- ja osoitetietojen luovuttamisen eri tavat ja niiden kustannukset

Teletunnistamistietoja täydentävät nimi- ja osoitetiedot voidaan toimittaa hätäkeskusten käyttöön kolmella eri tavalla:

teleyritykset toimitavat tiedot massaluovutuksena hätäkeskuksille
hätäkeskukset hakevat tiedot teleoperaattoreiden tietokannoista
hätäkeskukset hakevat tiedot keskitetystä tietokannasta

Jokaisessa toimintamallissa on hyvät ja huonot puolensa, joita on arvioitu aiemman työryhmän raportissa. Aiempi työryhmä päätyi yksimielisesti kolmannen vaihtoehdon kannalle. Päätöstä järjestelmän teknisestä toteutustavasta ei ole kuitenkaan toistaiseksi tehty – osittain siksi, että järjestelmän kustannusrakenteesta ei oltu käyty keskustelua asiaan liittyvien tahojen kesken.

Hätäpuhelutietojen antamiseksi luotavan järjestelmän perustamisesta, ylläpidosta ja käyttämisestä aiheutuvat kustannukset aiheutuvat kustannuksia sekä teleyrityksille että hätäkeskuksille. Kustannusten jakautumista on mahdollista muunnella sopimalla periaatteista, joiden nojalla esimerkiksi mahdolliset laitteistohankinnat jaetaan osapuolten kesken.

Järjestelmän eri toteutusvaihtoehdot ovat kustannusrakenteeltaan erilaisia:

- 1) *Massaluovutuksessa* perustamiskustannukset ovat merkittävät, koska kukin hätäkeskus joutuu ottamaan tietoja vastaan monessa eri muodossa eri teleyrityksiltä.

Ylläpitokustannukset nousevat, koska tietojen päivitys riittävällä taajuudella on järjestettävä.

Käyttökustannukset eivät ole merkittäviä.

- 2) *Tekninen yhteys* kaikkien hätäkeskuksen alueella *toimivien operaattoreiden tietokantoihin* on kallis toteuttaa sekä ylläpitää. Nämä kustannukset maksaisi hätäkeskus, jos noudatetaan sitä lähtökohtaa, että hätäkeskus kustantaa tiedonsiirrossa tarvittavan teknisen käyttöyhteyden. Yhteys tarvittaisiin hätäkeskuksesta useille operaattoreille ja samallekin operaattorille useista hätäkeskuksista.

Ylläpito ja käyttö eivät aiheuttane enää huomattavia lisäkustannuksia yhteyskustannuksiin verrattuna.

- 3) *Keskitetty tietokanta* on perustamiskustannuksiltaan noin 1,5 miljoonaa markkaa laitteiston osalta. Tietojen kertaluontoinen tallentaminen järjestelmään aiheuttanee arviolta yhteensä noin 6 miljoonan markan kustannukset suomalaisille teleyrityksille.

Ylläpitokustannukset ovat päivitysten tekotavasta riippuen välillä 3 - 8 mk päivitettyä tietoa kohti. Päivityksiä on vuositasolla arviolta yli 2 miljoonaa kappaletta.

Käyttökustannukset riippuvat oleellisesti siitä, miten laitteistoinvestoinnit kohdistetaan. Jos teleyritykset joutuvat maksamaan "Hätä-118" -laitteiston investointikustannukset ja tietokannan perustamiskustannukset, edellä mainittu noin 7,5 miljoonaa markkaa, pitäisi kohdistaa sopivalla kuoletusajalla kullekin järjestelmään kohdistuvalle haulle. Jos taas esimerkiksi valtio osallistuisi investointikustannusten kattamiseen, haun hinta muodostuisi huomattavasti alhaisemmaksi. Vertailukohtana voidaan mainita VRK, jonka tietokannoista haettuna henkilön osoitetieto maksaa hakijalle yksittäishakuna noin 12 mk. 118-palvelun kautta haetun puhelinnumeron hinnaksi tulee noin 6 mk tapauksesta riippuen.

Kustannussäästöjä on kokonaisuutta tarkasteltaessa mahdollista saavuttaa ottamalla käyttöön mahdollisimman yhdenmukainen järjestelmä koko maassa ja kaikissa hätäkeskuksissa. Keskitetty tietokanta -vaihtoehto tarjoaa parhaat edellytykset tällaiselle toteutukselle. Tämä oli pääsyy, miksi aikaisempi työryhmä aikanaan päätyi kyseiseen vaihtoehtoon.

5.2 Vaihtoehdot hätäpuhelutietojen luovuttamisesta syntyvien kustannusten kattamiseksi

Tässä jaksossa esitettyjä vaihtoehtoisia kustannustenjakomalleja varten hätäpuhelutietojen antamisesta koituvat kustannukset on jaettu karkeasti kahteen luokkaan:

- 1) kustannukset hätäpuhelutietojen antamiseksi tarpeellisista teknisistä toimenpiteistä sisältäen teknisen ratkaisun ja tietojen ylläpidon, sekä
- 2) kustannukset hätäpuhelutietojen luovuttamisesta yksittäistapauksessa.

Kustannukset voidaan eritellä jo teoreettisella tasolla yksityiskohtaisemmin, kuten esimerkiksi yllä jaksossa 5.1.2. Kokonaisratkaisun toteuttaminen käytännössä saattaa vielä tuoda esille erilaisia kustannuksia, joita on vaikea luokitella tässä vaiheessa, etenkin kun hätäpuhelutietojen antamisen tarkka toteutustapa on vielä epäselvä. Tämän erittelyn tarkoituksena onkin löytää yleisen tason ratkaisuvaihtoehdot kustannusten kattamiseksi. Kaikki erilaiset vaihtoehdot kustannusten kattamiseksi on pyritty esittämään, vaikka jotkin esitetyistä vaihtoehdoista ovatkin ilmeisessä ristiriidassa joko TTSL:n tai hätäkeskusten toimintaa koskevan sääntelyn kanssa.

5.2.1 Teleyritys perii telemaksun⁵ kaikista kustannuksistaan

Teleyrityksillä olisi tämän vaihtoehdon mukaan oikeus periä telemaksu kaikista toimenpiteistään, jotka se suorittaa hätäpuhelutietojen antamiseksi tarvittavan teknisen ratkaisun luomiseksi ja ylläpitämiseksi sekä jokaisesta yksittäisestä tiedon antamisesta (jos ratkaisu toteutetaan yksittäisillä kyselyillä).

Vaihtoehdossa noudatetaan yksinomaan sitä, miten TTSL:n 18 §:n 2 momenttia tulisi TML:n 50 §:n 3 momentin perustelujen valossa tulkita eikä huomioida pelastustoimintatähtäyksellisiä säännöksiä tai niiden esitöitä.

⁵ *Telemaksulla* tarkoitetaan tässä samaa kuin telemarkkina- ja telemaksu. Telemaksun suuruudesta päättää lainsäädännön puitteissa teleyritys. Telemaksu sisältää myös teleyrityksen liiketoiminnan katteen. Joissain teleyritysten välisiä suhteita koskevissa säännöksissä edellytetään tämän katteen olevan kohtuullinen.

5.2.2 Teleyritys perii telemaksun teknisen ratkaisun perustamisesta ja ylläpidosta - yksittäisen tiedon antaminen on maksutonta

Erona edelliseen vaihtoehtoon olisi, että hätäpuhelutietojen antamiseksi tarvittavan teknisen ratkaisun luomisen ja ylläpitämisen lisäksi, teleyritys ei veloittaisi erikseen itse tiedon antamisesta.

Vaihtoehdossa otettaisiin jossain määrin huomioon sekä TTsL:n 18 §:n 2 momentin että pelastustoimilain 43 §:n 2 momentin ja vastaavat hätäkeskuslain 8 §:n säännökset. Pelastustoimi- ja hätäkeskuslakia tulkittaisiin sen mukaan, mitä HaVM:n 8/1999 mukaan tarkoitetaan tietojen antamisen maksuttomuudella. Vaihtoehdossa ei ole huomioitu sitä, että jos – ja kuten Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan tilanne tulisi olemaan – hätäkeskus ylläpitäisi itse tarvittavaa tekniikkaa, ei sille koituisi kaikkia niitä kustannuksia, kuten teleyrityksen liiketoiminnan kate, jonka teleyritykset perivät laskuttaessaan teknisistä toimenpiteistä telemaksujen muodossa.

5.2.3 Teleyritys perii korvauksen kaikista välittömistä kustannuksistaan

Vaihtoehto vastaa ensimmäisen kohdan ratkaisua siltä osin, että kaikista teleyritykselle aiheutuneista kuluista (myös tietojen antamisesta) suoritetaan korvaus. Teleyritys ei kuitenkaan voisi sisällyttää liiketoiminnan katteitaan hätäkeskuksilta perimiinsä korvauksiin - ainoastaan välittömät kustannukset korvattaisiin.

Vaihtoehto syrjäyttäisi sen, mitä TTsL:n 18 §:n 2 momentissa on alunperin tarkoitettu, koska perittävä maksu ei olisi telemaksu, vaan ainoastaan tietojen antamisesta koituvat välittömät kustannukset korvattaisiin. Sen sijaan hätäkeskusten toimintaa koskevan sääntelyn sisältämä tietojen antamisen maksuttomuuden edellytystä tulkittaisiin siten kuin Sisäasiainministeriön Hallintovaliokunnalle antamassa vastineessa ehdotettiin yhtenä vaihtoehtona. Sisäasiainministeriön kanta siis oli, ettei teleyrityksille yleensä synny mitään välittömiäkään kustannuksia hätäpuhelutietojen antamisesta ja jos niitä syntyy, ne voitaisiin korvata, mikäli Eduskunta niin päättäisi. Eduskunta ei kuitenkaan lieventänyt maksuttomuuden käsitettä, joten tämä vaihtoehto on siinä mielessä lainvastainen.

Vaihtoehto olisi kuitenkin yhdenmukainen siihen nähden, mitä pakkokeinolaissa on säädetty telekuuntelusta ja –valvonnasta teleyrityksille aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

5.2.4 Teleyritys perii korvauksen teknisen ratkaisun perustamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuneista välittömistä kustannuksistaan – tiedot annetaan maksutta

Teknisistä toimenpiteistä ja järjestelmän ylläpidosta korvattaisiin teleyritykselle koituneet välittömät kustannukset. Yksittäisestä tiedon antamisesta koituneita kuluja ei tämän vaihtoehdon mukaan korvattaisi. Hätäkeskukselle hätäpuhelutietojen saaminen olisi siten periaatteessa yhtä ”maksutonta” toteuttipa tarvittavat tekniset toimenpiteet hätäkeskus tai teleyritys sen kustannuksella. Yksittäisen tiedon antamisesta teleyritys ei voisi periä mitään maksua hätäkeskukselta.

Tähän vaihtoehtoon pätevät edellisen vaihtoehdon kohdalla esitetyt lainsäädäntöä koskevat huomiot. Vaihtoehdossa otettaisiin kuitenkin hieman paremmin huomioon hätäkeskusten toimintaa koskevan sääntelyn maksuttomuuden edellytys. Näiden säännösten sanamuodon mukaan juuri ”tietojen saamisen” tulee olla maksutonta. Vaihtoehtoa tukee myös Hallintovaliokunnan hätäkeskuslakia koskevassa mietinnössä HaVM 8/1999 esitetty maksuttomuuden määritelmä.

Tietojen antamisen maksuttomuuden voidaan katsoa tarkoittavan joko sitä, ettei yksittäisestä tietojen antamistapahtumasta (esim. soitto hätä-118 numeropalveluun) saisi periä mitään maksua tai että siitä saisi periä ainoastaan peruspuhelumaksun tai

että siitä saisi periä ainoastaan peruspuhelumaksun, josta on vähennetty liiketoiminnan kateosuus.

5.2.5 Teleyritys perustaa ja ylläpitää teknisen ratkaisun ja antaa tiedot omalla kustannuksellaan

Tähän vaihtoehtoon päädytään, jos katsotaan pelastustoimi- ja hätäkeskuslain säännösten täydellisesti syrjäyttävän TTsL:n säännöksen. Tulkinta edellyttää myös pelastustoimi- ja hätäkeskuslain säännösten "maksutta"- sanan laajentavaa tulkintaa. On kuitenkin kyseenalaista, mikä on lakien suhde toisiinsa (mikä on yleis- mikä erityislaki) ja lisäksi oikeudellisiin laintulkintaperiaatteisiin kuuluu, että pääsäännöstä poikkeavaa säännöstä on tulkittava suppeasti. Pääsäännöksi kustannusten kattamisessa on syytä ottaa perustuslain omaisuudensuojasäännös, josta voidaan johtaa teleyrityksen oikeus käyttää teknisiä resurssejaan teleyrityksen kannalta kohtuullisen kannattavalla tavalla, ellei se näin tehdessään loukkaa omaisuuden suojaa tärkeämpiä arvoja.

Tässä vaihtoehdossa ei myöskään huomioida Hallintovaliokunnan mietinnössä 8/1999 lausuttua eikä sisäasiainministeriön 18.12.1998 pelastustoimilain säätämisen yhteydessä Hallintovaliokunnalle antaman vastineen sisältöä. Molemmissa lausutaan julki ajatus, jonka mukaan hätäkeskus vastaa tekniikan toteuttamisesta ja teleyritys maksuttomasta tietojen luovuttamisesta valmiin tekniikan avulla.

Ratkaisu olisi myös erilainen kuin pakkokeinolaissa omaksuttu koskien televalvonnasta ja -kuuntelusta aiheutuvien kustannusten korvaamista teleyrityksille.

5.2.6 Muita vaihtoehtoja kustannusten kattamiseksi

Kohdissa 5.2.1 – 5.2.5 esitetyt vaihtoehtoja voidaan yhdistellä ristiin siten, että joiltain osin teleyrityksille koituvat kustannukset korvattaisiin telemaksun muodossa ja joiltain osin ainoastaan välittömät kustannukset. Esimerkiksi siten, että teleyritysten toteuttamat tekniset toimenpiteet ja teknisen ratkaisun ylläpito korvattaisiin telemaksuina mutta yksittäisen tiedon antamisesta ainoastaan välittömät kustannukset.

6 EHDOTUS HÄTÄPUHELUTIETOJEN ANTAMISEN KOKONAISRATKAISUKSI JA LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTTAMISEKSI

6.1 Hätäpuhelutietojen antamisen kokonaisratkaisu

Työryhmä ehdottaa, että hätäpuhelutietojen antamisen kokonaisratkaisu jaetaan kahteen vaiheeseen. Lyhyen tähtäimen ratkaisu perustuu televerkossa ja 118-numeropalvelussa käytössä oleviin ratkaisuihin, eikä näin ollen edellytä lainkaan tai edellyttää hyvin pieniä muutoksia teleyritysten ja Suomen Numeropalvelu Oy:n käytössä oleviin järjestelmiin. Lyhyen tähtäimen ratkaisussa tavoitteena on siirtyä nykyisistä monista erilaisista tietojen saantitavoista yhteen keskitettyyn ratkaisuun, joka toimii myös pohjana kehittyneemmälle pitkän tähtäimen ratkaisulle. Pitkän tähtäimen ratkaisu perustuu 118-hätätietokannan perustamiseen pelkästään hätäpuhelukäyttöä varten ja edellyttää siten sekä teknisesti että taloudellisesti merkittäviä toimenpiteitä. Pitkän tähtäimen ratkaisun toteuttaminen voitaisiin vaiheistaa kohdassa 3.3 esitetyllä tavalla.

6.1.1 Lyhyen tähtäimen ratkaisu

6.1.1.1 Hätäpuhelutietojen siirto

Sen liittymän numero, josta hätäilmoitus tehdään, siirretään hätäpuhelun muodostamisen yhteydessä merkinannossa hätäkeskukseen.

Liittymää koskevat nimi- ja osoitetiedot saadaan teleyritykseltä Zed Finderista, Numeronetistä, 0100100 -palvelusta tai muusta vastaavasta kaupallisesta numeropalvelusta taikka 118-numeropalvelutietokannasta (sisältää myös salaiset numerot).

Paikantamistietoja ei siirretä.

6.1.1.2 Kustannusten jako

Teleyritys päivittää 118-numeropalvelun tietoja nykyisellä tavalla ja kattaa kustannukset yleisen numeropalvelun tarjoamisesta saamallaan tuloilla.

Hätäkeskus varustaa järjestelmänsä omalla kustannuksellaan siten, että pystyy hyödyntämään 118-numeropalvelun tietoja tarvitsemallaan tavalla. Hätäkeskus huolehtii myös tietoliikenneyhteydestä aiheutuvista kuluista sekä yhteydellä mahdollisesti tarvittavista tunnistamiseen ja/tai salaukseen liittyvien toimintojen aiheuttamista kuluista.

Nykyistä Zed Fanderia, Numeronettiä, 0100100-palvelua tai muita vastaavia kaupallisia numeropalveluja hyödynnettäessä hätäkeskus ei maksa mitään korvausta tiedon hausta. Tämä edellyttää sitä, että teleyritykset ja Suomen Numeropalvelu Oy sopivat menettelystä, jossa hätäpuheluihin liittyviä kyselyitä ei veloiteta myöskään toisilta osapuolilta.

Mikäli 118-numeropalveluun avataan hätäpuhelukäyttöä varten liitännä, hätäkeskus suorittaa liitännän toteuttamisesta ja ylläpidosta aiheutuvat välittömät kustannukset. Suomen Numeropalvelu Oy:n arvion mukaan liitännän toteuttamisesta ja ylläpidosta aiheutuvien kustannusten suuruusluokka on kuukausikorvausta käytettäessä 6000 – 8000 markkaa kuukaudessa. Mikäli vaihtoehtoisesti päädytään kertakorvaukseen, perusinvestointikustannukset ovat suuruudeltaan 200 000 – 250 000 markkaa, minkä lisäksi tulee vuosittainen noin 10 % perusinvestoinnista oleva ylläpitokorvaus.

Tässä raportissa **välittömillä kustannuksilla** tarkoitetaan lyhyen ja pitkän tähtäimen ratkaisussa sekä säädösmuutosehdotuksessa niitä välittömiä kustannuksia, joita teleyrityksille ja SNOY:lle aiheutuu esimerkiksi tietojen keräämisestä ja siihen tarpeellisen ohjelmiston suunnittelusta. Välittömiin kustannuksiin sisältyvät vain sellaisista toimenpiteistä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset, joita teleyritysten ei olisi tarpeen toteuttaa teletoiminnan harjoittamistaan varten. Hätäkeskusten olisi tarkoituksenmukaista maksaa kustannukset suoraan SNOY:lle, joka jakaisi saamansa maksut teleyrityksille näiden kanssa sopimallaan tavalla.

6.1.2 Pitkän tähtäimen ratkaisu

6.1.2.1 Hätäpuhelutietojen siirto

Sen liittymän numero, josta hätäilmoitus tehdään, siirretään hätäpuhelun muodostamisen yhteydessä merkinannossa hätäkeskukseen.

Liittymää koskevat nimi- ja osoitetiedot saadaan suoraan 118-hätätietokannasta (sisältää myös salaiset numerot ja asennusosoitteet), joka on joko nykyinen tietokanta täydennettynä hätäpuhelukäyttöön tarvittavilla tiedoilla ja rajattuna käyttöoikeuksilla siten, että vain hätäpuheluja vastaanottavilla viranomaisilla on pääsy kyseisiin tietoihin, tai se on erillinen tietokanta.

Paikantamistiedot siirretään. Päätös siirtämistavasta tehdään vasta sitten, kun asiaa koskevat standardit paikantamistietojen muodostamisen ja siirron osalta ovat

valmistuneet ja jokin tarjolla olevista menetelmistä on vakiintumassa käyttöön. Tällä hetkellä mahdollisilta tavoilta näyttävät mm. tukiasematunnuksen siirto merkinannon mukana hätäkeskukseen ja sijaintitiedon haku sen perusteella 118-hätä tietokannasta tai paikantamistietojen siirto esimerkiksi karttakoordinaatteina merkinannon mukana hätäkeskukseen. Kummankin vaihtoehdon osalta on huomattava, että tukiasematunnuksen/paikantamistiedon siirtoa ei tällä hetkellä ole määritelty tilaajamerkinantoon, eli siirto viimeisestä yleisen televerkon keskukselta hätäkeskukseen ei ole mahdollista.

6.1.2.2 Kustannusten jako

Teleyritys päivittää nykyisen 118-numeropalvelun tietoja nykyisellä tavalla ja kattaa kustannukset yleisen numeropalvelun tarjoamisesta saamallaan tuloilla. Lisäksi teleyritys päivittää erityisesti 118-hätä tietokannan tarvitsemia tietoja (salaiset numerot, asennusosoitteet) ja saa työstä kustannusperustaisen korvauksen.

Hätäkeskus varustaa järjestelmänsä omalla kustannuksellaan siten, että pystyy hyödyntämään 118-hätä tietokannan tietoja tarvitsemallaan tavalla. Hätäkeskus huolehtii myös tietoliikenneyhteydestä aiheutuvista kuluista sekä yhteydellä mahdollisesti tarvittavista tunnistamiseen ja/tai salaukseen liittyvien toimintojen aiheuttamista kuluista.

Hätäkeskus maksaa 118-hätä tietokannan ylläpitäjälle sovitun hinnan kustakin kyselystä tai kuukausikorvauksen järjestelmän käytöstä. Kyselyn hinta/kuukausikorvaus perustuu hätä tietokannan perustamiskustannuksiin ja ylläpitokustannuksiin. Mikäli hätä tietokannan perustamiskustannukset voitaisiin korvata muulla tavoin, hätäkeskuksen korvattavaksi jäisivät ainoastaan ylläpidosta aiheutuvat välittömät kustannukset.

Edellä on kuvattu kustannusten jaon periaatetason ratkaisu. Mikäli eri osapuolet hyväksyvät tämän työryhmän ehdottaman periaateratkaisun, osapuolten lopullinen sitoutuminen ratkaisuun edellyttää vielä kustannusten ja maksettavien korvausten markkamääräistä selvittämistä. Tällöin tulee ottaa huomioon mm. toteutuksen vaiheistus, yksityiskohtainen tietosisältö sekä selvittää mahdollisuus valtion osallistumiseen hätä tietokannan perustamiskustannusten rahoitukseen. Tarkkojen markkamääräisten kustannusten selvittäminen edellyttää teknisen ratkaisun yksityiskohtaisia kuvauksia ja niihin perustuvista tarjouksista saatavia lukuja. Työryhmän mielestä tarjouspyyntötasolle on kuitenkin siirryttävä vasta sen jälkeen, kun kustannusten jaon periaatetason ratkaisu on yleisesti hyväksytty.

6.2 Hätäpuhelutietojen antamista koskevan lainsäädännön muuttaminen

6.2.1 Sääntelyn tavoitteet

- ◆ Hätäpuhelutietojen luovuttamista tulisi säännellä yhdessä laissa, TTsL:ssä tai hätäkeskuksia koskevassa lainsäädännössä. Toisessa laissa voisi olla viittausta varsinaiseen säännökseen.

Jos teleyrityksen oikeutta luovuttaa tietoja hätäilmoituksia vastaanottavalle viranomaiselle säänneltäisiin tulevaisuudessa yksinomaan TTsL:ssä, tulisi hätäilmoituksia vastaanottavien viranomaisten toimintaa koskevaan säädäntöön ottaa viittaussäännös kyseiseen TTsL:n kohtaan. Viittaussäännöksessä voitaisiin selvyiden vuoksi todeta, että hätäilmoituksia vastaanottavalla viranomaisella on oikeus käsitellä TTsL:n perusteella saamia tietoja.

- ◆ Hätäpuhelutietojen antamista koskevassa säännöksessä tulisi yksiselitteisesti ja silti riittävän teknologianeutraalisti kuvata, mitä tietoja luovutetaan, lisäksi

säännöksen tulisi olla sopusoinnussa TTSL:n tunnistamistiedon määritelmän kanssa.

TTSL:n 3 §:n 7 kohdan mukaan tunnistamistiedolla tarkoitetaan:

”tilaajan tai käyttäjän liittymän numeroa tai teleyhteyden toteuttamisessa syntynyttä tai tallentunutta muuta tunnistetta tai tietoa”.

Matkaviestimen osalta saattaa joissain tilanteissa olla syytä saada matkaviestimen IMEI-koodiin perustuva paikantamistieto liittymää koskevan paikantamistiedon sijaan. Tällainen tilanne on esimerkiksi se, jos hädässä oleva henkilö soittaa hätäkeskukseen ilman SIM-korttia. Merkinannossa voidaan siirtää tällöin ainoastaan matkaviestimen IMEI-koodi. Tämän laitekohtaisen koodin käyttöä lakisääteiseen henkilöiden paikantamiseen on syytä harkita tarkkaan, koska teleyritykset eivät tällä hetkellä pysty millään todennäköisyydellä takaamaan sitä, että niiden asiakasrekisterissä olevat matkaviestimien IMEI-kooditiedot ovat ajan tasalla esimerkiksi matkaviestimen omistajan vaihdosten osalta.

SNOY:n perustietokantaan on tällä hetkellä matkaviestinten osalta rekisteröity osoitetietoja operaattorikohtaisesti. Joiltain ei ole osoitetietoja lainkaan, osalta ainoastaan laskutusosoite ja joiltain erikseen käyttäjien ja tilaajien osoitteita. Sisäasiainministeriön mukaan hätäilmoituksia vastaanottavalle viranomaiselle saattaisi joissain tilanteissa olla pelastamistoimen hoitamisessa hyötyä matkaviestinliittymän tilaajan/käyttäjän osoitteesta taikka laskutusosoitteistakin. Nämä tiedot voivat kuitenkin olla yhtä lailla harhaanjohtavia ja tarpeettomia jos liittymän sijaintitieto sekä tieto tilaajasta/käyttäjistä saadaan selville.

Työryhmä päätti olla kirjaamatta matkaviestinten osalta osoitteiden kirjoa säädösehdotukseen. Työryhmän käsityksen mukaan ne osoitetiedot, jotka SNOY:n tietokantaan on nyt rekisteröity, voivat olla tietokannassa myös sen jälkeen kun hätäkeskukselle avataan tietokantaan oma liitäntä. Hätäkeskuksella olisi mahdollisuus saada samat tiedot (joskaan ei salaisten numeroiden osalta) kaupallisestakin numeropalvelusta. Myös pitkän tähtäimen erilliseen hätätietokantaan voidaan siirtää nämä osoitetiedot.

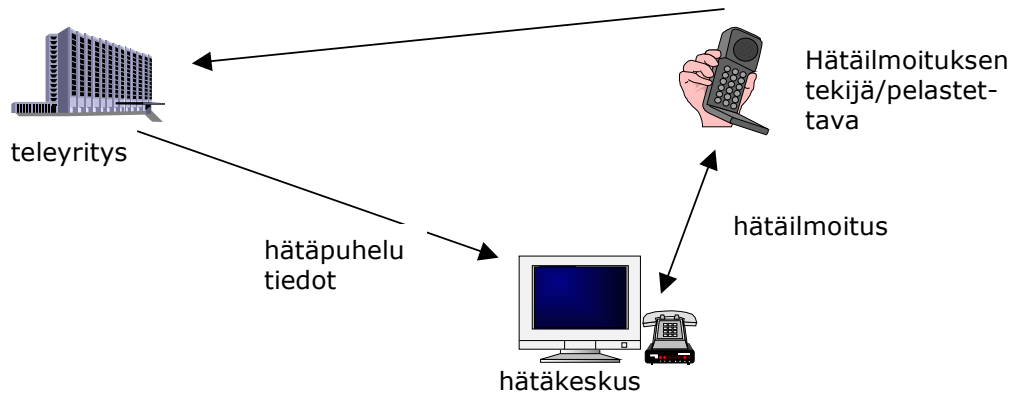
Tilaajan/käyttäjän osoitetiedon voidaan katsoa olevan viimekädessä liittymän sijaintia kuvastava tieto, ellei parempaa tietoa ole verkon välityksellä saatavissa. Osoitetiedon antaminen ei yleensä loukanne henkilön yksityisyyttä enempää kuin matkaviestimen sijaintitiedon antaminen. Näin lakia tulkiten 118-tietokannasta ei tarvitse hätäkeskuskäyttöä varten poistaa matkaviestimien osoitetietoja, vaan ne voivat olla siellä ja hätäkeskus voi käyttää niitä avuksi tarkistaessaan hätäilmoituksen tekevän soittajan antamien tietojen paikkaansa pitävyyttä tai auttaessaan hädässä olevaa. Matkaviestimeen liittyviä osoitetietoja ei pitäisi kuitenkaan käyttää hätäpaikan tarkentamiseen, koska ne eivät varmuudella kerro edes sitä, missä matkaviestimen käyttäjä asuu saatikka sitä, missä hän hädän hetkellä on.

- ◆ Varsinaisessa hätäpuhelutietojen antamisesta koskevassa säännöksessä tulisi säännellä yksinomaan siitä liittymästä annettavia tietoja, josta hätäilmoitus on tehty. Työryhmän mielestä hätäilmoituksia vastaanottavalla viranomaisella on kuitenkin yksittäistapauksissa tarve saada tietoja muustakin liittymästä kuin siitä, josta hätäilmoitus tehdään.

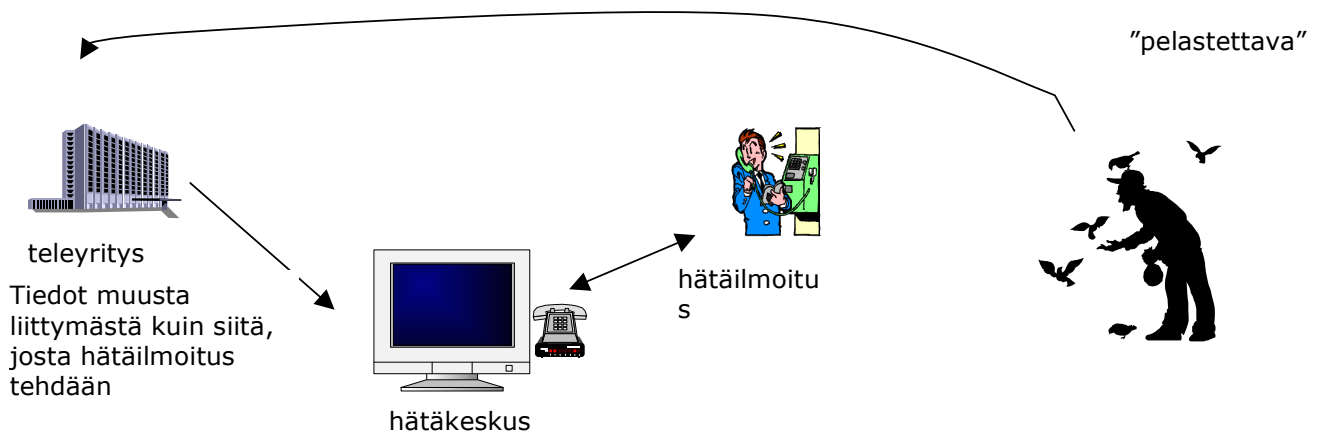
Sisäasiainministeriön kannan mukaan teleliittymää sekä matkaviestintä koskevia tietoja on siis tarve saada kahdessa eri tyyppisessä tilanteessa:

- A) hätäpuhelun yhteydessä siitä liittymästä, josta hätäilmoitus tehdään, sekä
- B) puhelimitse tai muulla tavoin tehdyn hätäilmoituksen käsittelyyn liittyvän selvitystyön yhteydessä, jolloin tietoja voidaan tarvita mistä tahansa liittymästä (esim. hädässä olevan matkaviestimen/liittymän sijainti)

Tilanne A:



Tilanne B:



Näitä kahta tilannetta tulisi työryhmän näkemyksen mukaan säännellä erikseen: joko eri säännöksissä tai ainakin saman säännöksen eri momenteissa. On myös mahdollista, että säännösten tulisi sijaita eri laeissa esimerkiksi siten, että A-tilanteesta säädettäisiin TTsL:ssa ja B-tilanteesta häätäilmoituksia vastaanottavien viranomaisten toimintaa koskevilla säännöksillä.

Voimassa oleva TTsL:n 18 § oikeuttaa teleyrityksen antamaan häätäilmoituksen vastaanottaneelle viranomaiselle muita kuin paikantamistietoja muustakin liittymästä kuin siitä, josta häätäilmoitus tehdään. Jos tietoja on tarve saada esim. hädässä olevan auttamiseksi, epäilemättä juuri paikantamistiedosta voisi olla hyötyä. Sisäasiainministeriön kannan mukaan laissa tulisi olla säännös, jonka mukaan paikantamis- ja muitakin liittymää/matkaviestintä koskevia tietoja voitaisiin antaa hädässä olevan pelastamiseksi muustakin liittymästä kuin siitä, josta häätäilmoitus tehdään.

On kuitenkin syytä ottaa huomioon myös niiden henkilöiden yksityisyyden suoja, joiden tietoja luovutetaan. Etenkin paikantamistietojen antamisen laajentaminen muihinkin liittymiin on verrattavissa poliisille pakkokeinolain 5 a luvussa säädettyihin televalvontaa koskeviin valtuuksiin ja edellyttää siten sääntelyltä tarkkuutta sekä luovutettavien tietojen että luovuttamisen edellytysten osalta.

Tiedonsaantioikeus muusta liittymästä kuin siitä, josta hätäpuhelu tulee, tulisi kytkeä vahvasti siihen edellytykseen, että tiedon tulee olla tarpeellinen hätäilmoitukseen liittyvän hätätilanteen selvittämiseksi taikka hädässä olevan pelastamiseksi. Hankaluutena on kuitenkin sen arvioiminen, koska tämän kaltainen tilanne on käsillä. Muista liittymistä voidaan tarvita tietoja silloinkin kun hätäilmoitus tulee hätäkeskukselle muutoin kuin puhelimitse/muilla televiestinnän keinoilla. Muusta liittymästä annettavat tiedot eivät ole hätäpuhelutietoja, vaan kyse on eri tyyppisestä tiedon saantioikeudesta.

Lisäksi työryhmässä tuotiin esille se seikka, että tukiaseman sijaintiin perustuvassa paikantamisessa ei aina ole kysymys televiestinnän tunnistamistietojen käsittelystä, koska tunnistamistietoja syntyy ainoastaan teleyhteyden toteuttamisessa. On kyseenalaista, onko kysymys televiestinnän toteuttamisesta silloin, kun valmiustilassa oleva matkaviestin on yhteydessä tukiasemaan ja tästä syntyvää tietoa käsitellään. Tällöin saattaisi olla perusteltua soveltaa tietoon henkilötietolakia, jolloin sijaintitietoa saisi käsitellä henkilön suostumuksen taikka henkilön suostumukseen perustuvan lisäarvopalvelua koskevan asiakassuhteen perusteella. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että mikäli hätäkeskus pystyy B-tilanteessa soittamaan sille henkilölle, jonka arvioidaan olevan hädässä, henkilö voitaisiin omalla suostumuksellaan paikantaa käyttäen hyväksi valmiustilassa olevan kännykän tukiasemalle lähettämää tietoa.

Työryhmän säädösehdotuksessa jaksossa 6.2.2 ei ole huomioitu B-tilannetta. Työryhmä katsoi, että sen tehtäväksiinto koski ainoastaan hätäpuhelutietoja, eli siitä liittymästä annettavia tietoja, josta hätäilmoitus tehdään. Lisäksi työryhmä katsoi, että sen tehtävän onnistunut loppuun saattaminen edellyttää keskittymistä kahdesta erilaisesta tilanteesta toiseen. Työryhmä kuitenkin suosittaa, että kun säädösmuutoksia tehdään, myös B-tilanne sekä edellä esitetyt kannanotot otetaan huomioon.

On myös otettava huomioon, että EY:n telealan lainsäädäntöä koskevassa uudistuksessa ollaan myös uusimassa TTsL:n taustalla olevaa televiestinnän tietosuojadirektiiviä. Direktiiviin tultaneen lisäämään paikantamistiedon määritelmä (location data). Paikantamistiedon käsittely tulisi olemaan sallittua palvelujen tuottamiseksi mutta tämä edellyttäisi henkilön suostumusta. Sen sijaan hätäkeskuksella olisi oikeus saada paikantamistiedot suostumuksesta riippumatta. Epäselvää on vielä, koskeeko hätäkeskuksen oikeus tietoja muistakin liittymistä kuin siitä, josta hätäilmoitus on tehty. Uuden direktiivin luonnoksessa todetaan myös, että tukiaseman tarkkuudella tapahtuva ”karkeaa” paikantamistietoa koskee jo nykyisen direktiivin tunnistamistietoa (traffic data) koskeva sääntely.

- ◆ Hätäilmoituksia vastaanottavalla viranomaisella on vaitiolovelvollisuus niistä tiedoista, joita se saa teleyritykseltä.⁶ Tämä vaitiolovelvollisuus korostuu, jos hätäilmoituksen perusteella haetaan tietoja muusta liittymästä kuin siitä, josta hätäilmoitus tehdään. Tilanteessa, jossa hätäilmoituksen johdosta haetaan kolmannen henkilön sijainti- tai osoitetietoja hätätietokannasta tai muualta, hätäkeskuksen henkilökunnalle tulee olla säädetty velvollisuus olla luvattomasti kertomasta näitä tietoja ulkopuolisille, edes sille, joka tekee kyseisen hätäilmoituksen.
- ◆ Hätäpuhelutietojen antamista koskevassa sääntelyssä tulisi lain tasolla selkeämmin huomioida tietojen antamisesta syntyvien kustannusten jako hätäkeskusten ja teleyritysten välillä. Säännöstä tulisi tarkentaa sen perusteluissa ja lisäksi tulisi mahdollisesti antaa yksityiskohtaisempia määräyksiä alemmalla säädösten tasolla.

⁶ Ks. mm. poliisilaki (493/1995) 43 §, hätäkeskuslaki (157/2000) 9 §, laki hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta annetun lain muuttamisesta (60/1999) 5 c §, sekä laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999).

- ◆ Telemarkkinalain 8 §:ään, jossa säädetään teleyrityksen velvollisuuksista, tulisi laatia säännös teleyritysten velvollisuudesta luovuttaa hätäpuhelutietoja SNOY:n tietokantaan. Hätäpuhelutiedot käsittävät muutakin kuin luettelotiedot, esim. asennusosoite (ja mahdollisesti paikantamiseen liittyvää tietoa). Vaihtoehtoisesti tämä velvollisuus voitaisiin sijoittaa hätäpuhelutietojen luovuttamista koskevan säännöksen yhteyteen. Ks. erillinen ehdotus jakson 6.2.2 lopussa.
- ◆ Teleyrityksen vastuu luovutettavista tiedoista määräytyy erityissääntelyn puuttuessa henkilötietolain vastuusäännösten mukaan. HeTiL:n 47 §:n 1 momentin mukaan:
”Rekisterinpitäjä on velvollinen korvaamaan sen taloudellisen ja muun vahingon, joka on aiheutunut rekisteröidylle tai muulle henkilölle tämän lain vastaisesta henkilötietojen käsittelystä.”

HeTiL:n 9 §:n 2 momentin mukaan:

”Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (virheettömyys-vaatimus). Rekisterinpitäjän velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyn tarkoitus sekä käsittelyn merkitys rekisteröidyn yksityisyyden suojalle.”

Vahingonkorvausvastuuta koskevan kysymyksen ratkaisee viime kädessä tuomioistuimien. Työryhmän käsityksen mukaan henkilötietolain säännöksistä ei kuitenkaan seuraa teleyritykselle vastuuta siitä, että sen teletoimintaa varten ylläpitämät tiedot saattavat olla harhaanjohtavia ehkä jopa virheellisiä hätäilmoituksia vastaanottavan viranomaisen kannalta.

TTsL:n 18 §:n 2 momentista sekä työryhmän säädösehdotuksesta voidaan päätellä, että luovutettavien tietojen ensisijainen käyttötarkoitus on teletoiminnan harjoittaminen ja tietojen virheettömyyttä arvioidaan tätä tarkoitusta vasten. Tietojen tallettaminen hätätietokantaan hätäkeskuksen tarvitsemassa muodossa olisi ehkä mahdollista, mutta aiheuttaisi runsaasti lisää kustannuksia. Tietojen sisällön virheettömyyden ja sitä myötä vastuun tulisikin työryhmän kannan mukaan siis määräytyä tietojen pääasiallisen käyttötarkoituksen eli teleyrityksen toiminnan kannalta. On myös kyseenalaista, voidaanko osoitetietoa pitää virheellisenä pelkästään esim. siksi, että kulmatalon osoitteeksi on merkitty toinen katu kuin yleensä osoitteena käytetty.

Henkilötietolain looginen rekisterikäsite sallii, että samasta henkilörekisteristä muodostetaan rekisterin käyttötarkoituksen mukaisesti erillisiä tietojärjestelmiä, jotka tällöin ovat osa alkuperäistä henkilörekisteriä. Hätätietokantaankin talletettavat tiedot voidaan lukea teleyrityksen pääasiallisesti teletoimintaa varten ylläpitämään henkilörekisteriin kuuluviksi.

Lisäksi työryhmässä tuotiin esiin näkemys, jossa kiinnitettiin huomiota siihen, että HeTiL:n tietojen virheettömyyttä koskevan säännöksen tarkoitus on ensisijaisesti suojata henkilön yksityisyyttä. On kyseenalaista, voidaanko vahingonkorvausta tuomita lain 47 §:n nojalla, jos tietojen epätarkoituksenmukaisuudesta taikka suorasta virheellisyydestä on seurannut, ettei viranomaisena ole pystynyt suorittamaan pelastustoimenpidettä asianmukaisesti eikä hädässä oleva ole saanut apua. Vahinko ei tällöin kuuluisi virheellisyyttä koskevan säännöksen tarkoituksen, yksityisyyden suojaamisen piiriin. Pelastamisen viivästyminen taikka epäonnistuminen ei ole toivottavaa, mutta teleyritys ei silti joutune luovutettavien tietojen sisällön osalta vastuuseen HeTiL:n säännösten nojalla elleivät tiedot ole virheellisiä jo teletoiminnan harjoittamista varten.

Työryhmä ei edellä esitetyillä perusteilla ehdota erillisen vastuuta koskevan säännöksen ottamista lakiin. Työryhmän käsityksen mukaan teleyrityksen vastuu ei muodostu kohtuuttomaksi vallitsevan ja ehdotetun lainsäädännön johdosta.

Vastuukysymyksestä ja tietojen ensisijaisesta käsittelytarkoituksesta olisi kuitenkin hyvä ottaa tietojensaantioikeutta koskevan säännöksen perusteluihin joitain näkökohtia.

Perusteluissa tulisi myös kiinnittää huomiota siihen, että hätätietokannasta saatavaa osoitetietoa olisi joka tapauksessa pidettävä toissijaisena ja ainoastaan tukea-antavana siihen nähden, mitä tietoja hätäilmoituksen tekijältä itseltään saadaan.

6.2.2 Ehdotus hätäpuhelutietojen antamista koskeva sääntelyksi

*”Sen estämättä, mitä (***) lain * §:ssä säädetään tai mitä tilaaja on sopinut teleyrityksen kanssa tietojensa⁷ pitämisestä salassa, teleyritys on velvollinen antamaan hätäilmoituksia vastaanottaville viranomaisille hätäilmoituksen yhteydessä tiedot liittymästä, josta hätäilmoitus tehdään. Tällaisina tietoina on annettava liittymän numero, tieto liittymän asennusosoitteesta ja tilaajasta tai käyttäjästä sekä hätäilmoituksen tekemiseen käytetyn matkaviestimen/liittymän sijainti sillä tarkkuudella, jolla teleyrityksen käytössä oleva paikantamistekniikka sen mahdollistaa.⁸”*

Hätäilmoituksia vastaanottava viranomainen toteuttaa ja ylläpitää omalla kustannuksellaan teknisen ratkaisun 1 momentissa mainittujen tietojen vastaanottamiseksi. Teleyrityksellä on oikeus saada hätäilmoituksia vastaanottavalta viranomaiselta korvaus tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista.⁹ Tiedon käyttämisestä teleyritys ei saa periä maksua.”¹⁰

Teleyrityksen velvollisuus luovuttaa tietoja hätätietokantaan:

*”Teleyrityksen tulee huolehtia siitä, että kiinteän verkon ja matkaviestinverkon tilaajia ja käyttäjiä koskevat ***lain *** §:n 1 momentissa määritellyt tiedot luovutetaan hätäilmoituksia vastaanottavia viranomaisia varten ylläpidettyyn valtakunnalliseen tietokantaan.”*

⁷ Salaista numeroa koskeva sopimus kattaa yleensä muidenkin tietojen kuin tunnistamistietojen salassapidon.

⁸ Paikantamistiedon antamista ei olisi sidottu tiettyyn ilmaisumuotoon. Yhtä tekniikkaneutraalisti paikantamistietoja on lähestytty myös Euroopan Komission DG Information Society'n 27.4.2000 julkaisemissa ehdotuksissa uusiksi televiestinnän alan direktiiveiksi *”Universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services”* art 22 and *”The processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector”* art 9. Paikantamistietojen luovuttamisen osalta tulisi lain perusteluissa viitata standardointiin, erityisesti tilaajamerkinannossa siirtämisen osalta.

⁹ Perusteluissa voisi selventää, mistä teleyritykselle saattaa syntyä kustannuksia (esim. tietojen keräämisestä ja siihen tarpeellisen ohjelmiston suunnittelusta). Lisäksi tulisi tarkentaa, että korvausta voitaisiin suorittaa ainoastaan ylimääräisistä kustannuksista eli sellaisista toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista, joita teleyrityksen ei olisi tarpeen toteuttaa teletoiminnan harjoittamista varten.

¹⁰ Tällä tarkoitetaan, että kun tietoaineisto hätäkeskusta varten on kerätty johonkin paikkaan, ei tämän aineiston käyttämisestä saa periä eri maksua. Sen sijaan hätäpuhelutietokannan perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuu teleyrityksille (viimeistään pitkän tähtäimen ratkaisussa) ylimääräisiä kustannuksia, jotka olisi korvattava teleyrityksille.