

Sisäministeriö
Kirjaamo

kirjaamo@intermin.fi

Viite
SMDno-2019-1460

Lausunto pelastuslain 109 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä

Sisäministeriö on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koskee pelastuslain 109 §:n muuttamista. Liikenne- ja viestintäviraston mielestä esityksen tavoite on hyvä ja perusteltu. Esityksellä on tarkoitus turvata pelastuslain 109 §:ssä tarkoitetuissa tavanomaista suuremman henkilöturvallisuusriskin rakennuksissa ja rakennelmissa viranomaisien viestintäpalvelun käytettävyys, kun siirrytään käyttämään uutta laajakaistaista viranomaisviestintäpalvelua nykyisen viranomaisverkko Virven sijasta. Samoin on perusteltua, että pelastuslain 109 § saatetaan voimassa olevaa oikeustilaa vastaavaksi siltä osin kuin sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014) ja julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetussa laissa (10/2015) on tullut voimaan viranomaisviestintää ja niissä käytettäviä viestintäverkkoja koskevia muutoksia.

Ehdotetun säännöksen sisällöstä

Soveltamisala

Voimassa olevan pelastuslain 109 §:n mukaan "Jos sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 250 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisverkon käytettävyys rakennuksessa tai rakennelmassa, jossa on tavanomaista suurempi henkilöturvallisuusriski, on estynyt rakennuksesta tai rakennelmasta johtuvasta rakenteellisesta syystä ja viranomaisverkon käytettävyys ei ole riittävä pelastustoiminnan asianmukaiseksi suorittamiseksi, alueen pelastusviranomainen voi määrätä rakennuksen tai rakennelman omistajan hankkimaan välttämättömiä viranomaisverkon käytettävyyttä varmistavia laitteita ja pitämään ne toimintakunnossa."

Esityksessä pykälään on tehty vain pieniä muutoksia siten, että siihen on lisätty toiseksi viestintämuodoksi viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttöön oikeuttava liittymä, jonka käytettävyys pelastustoimen suorittamiseksi on myös varmistettava. Lisäksi ehdotuksen mukaan tulisi viranomaisverkon sijasta turvata viranomaisliittymän käytettävyys.

Nykyisessä 109 §:ssä perusteena rakennuksen tai rakennelman omistajan laitteiden hankkimisvelvollisuudelle on siis se, että viranomaisverkon käyttö estyy tai sen käytettävyys ei ole riittävä. Ehdotuksessa puhutaan taas viranomaisliittymän käytettävyyden estymisestä tai sen käytettävyyden riittämättömyydestä. Liittymällä tarkoitetaan sekä viranomaisverkon viranomaisliittymää, että viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun viranomaisliittymää. Liittymän käytettävyys tarkoittaa teknisesti verkkojen telepäätelaitteiden käytettävyyttä. Sanamuodon muutos verkosta liittymäksi näyttää supistavan säännöksen soveltamisalaa ainakin käsitteellisesti, jonka vuoksi olisi hyvä tarkastella, voiko sillä olla käytännön merkitystä viranomaisviestinnän asianmukaiselle käytettävyydelle, jota pykälällä on tarkoitus turvata.

Hankkimis- ja ylläpitovelvollisuus

Viranomaisverkon ja viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun välillä on merkittävä ero käytettävän viestintäverkon omistuksen osalta. Viranomaisverkon omistaa Suomen valtio. Viranomaisviestintään liittyvään viestintäpalveluun tarvittavan verkkopalvelun taas tarjoaa yksityinen liiketaloudellisesti toimiva teleyritys (toimiluvanhaltija), jonka verkon käytöstä maksetaan sille korvausta.

Tämä eroavaisuus, joka koskee sen verkon omistajuutta, jonka toimintaa säännöksellä on tarkoitus varmistaa, voisi vaikuttaa pelastuslain 109 §:ään sisältöön siltä osin, mikä taho on perusteltua velvoittaa hankkimaan viestintäpalvelun käytettävyyden varmistamiseksi välttämättä tarvittavat laitteet, jos rakennus tai rakennelma estää käytettävyyden osittain tai kokonaan. Onko perusteltua säätää, että rakennuksen tai rakennelman omistaja veloitetaan omalla kustannuksellaan välttämättömiä laitteita hankkimalla ja ylläpitämällä varmistamaan kaupallisen teleyrityksen viestintäverkon toimintaa, vaikka verkkoa käytetään yleishyödyllisen viranomaisten viestintäpalvelun tarvitsemaan verkkopalveluun. Toisaalta, jos hankkimisvelvollisuus olisi osittain tai kokonaan säädetty muulle kuin omistajalle, tulisi sääntelyllä varmistaa, että tällä muulla hankkimisvelvollisella olisi oikeus sijoittaa laitteet toisen omistamaan rakennukseen tai rakennelmaan.

Toinen hankkimaan velvollisen tahon säätämiseen vaikuttava tekijä voisi olla se, että rakennuksen tai rakennelman omistaman sisäverkon ja teleyrityksen omistaman yleisen viestintäverkon rajapinta ei ole enää niin selkeä kuin aiemmin. Rajapinta voi olla myös rakennuksen omistajan ja kyseessä olevan teleyrityksen välinen sopimuksenvarainen esimerkiksi sisäverkon aktiivilaitteiden ja passiivilaitteiden osalta. Tämän vuoksi viranomaisliittymän käytettävyyteen rakennuksessa ja rakennelmassa voi vaikuttaa sekä omistajan sisäverkko, että teleyrityksen hallinnassa ja omistuksessa olevat tukiasemat ja toistimet tai niiden puutteet. Näiden seikkojen vuoksi olisi perusteltua vielä selvittää, voidaanko laitteiden hankkimis- ja ylläpitovelvollisuudesta säätää viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun osalta täysin samoin kuin on säädetty viranomaisverkon osalta. Olisiko omistajan hankkimisvelvollisuus perusteltua rajoittaa vain viestintäpalvelun riittävän käytettävyyden vuoksi välttämättömiin sisäverkon laitteisiin. Hankkimisvelvollisuus ei koskisi verkkopalvelun tarjoava teleyrityksen omistamia ja hallinnoimia tukiasemia ja toistimia, jotka ovat teleyrityksen viestintäverkon osia ja jotka on sijoitettu rakennukseen tai rakennelmaan sopimuksenvaraisesti tai muuten.

Hankkimisvelvollisuutta koskevan sääntelyn jatkotarkastelussa on perusteltua ottaa huomioon maankäyttö- ja rakennuslain (192/199) 117 j §:n (1.12.2017) 2 momentin säännös ja sen vaikutukset pelastuslain 109 §:ssä säädettyyn hankkimisvelvollisuuteen. Toisen momentin mukaan rakennushankkeessa on rakennuksen teknisten ratkaisujen mahdollistettava edellytykset matkaviestinten kuuluvuudelle sisätiloissa kustannustehokkuus kuitenkin huomioon ottaen. Säännös koskee rakennusteknisiä ratkaisuja ja se ei koske varsinaista sisäverkon rakentamista, vaan edellytyksiä sen rakentamiselle. Säännöstä sovelletaan lain 113 §:n mukaan uusiin rakennuksiin ja rakennusten laajennuksiin ja kerrosalan lisäyksiin. Säännöksessä puhutaan matkaviestinten kuuluvuudesta sisätiloissa, jolla perusteluiden mukaan tarkoitettaisiin myös suunnitteilla olevaa toimintakriittistä viranomaisverkkoa. Edelleen hankkimisvelvollisuutta koskevassa harkinnassa olisi hyvä ottaa huomioon myös se, että hallituksen esityksen mukaan hankkimaan veloitettulle aiheutuvien kustannusten osalta on merkittävää epävarmuutta ja vaihtelevuutta.

Hallituksen esitysluonnoksessa vertaillaan ansiokkaasti mahdollisia eri toteuttamisvaihtoehtoja. Esityksen mukaan: "Yksi vaihtoehto olisi, että rakennuksen tai raken-

nelman omistajan maksettavaksi tulisivat sellaiset sisäverkon passiiviset komponentit, jotka olisivat lähtökohtaisesti kaikkien verkko-operaattoreiden hyödynnettävissä ja kilpailutuksen voittaneen verkko-operaattorin maksettavaksi tulisivat sellaiset aktiivilaitteet, jotka olisivat verkko-operaattorikohtaisia." Tämä vaihtoehto koskee vain viranomaisviestintää koskevaa viestintäpalvelua. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tämän sisältöistä säännösvaihtoehtoa mahdollisena esityksen mukaisen vaihtoehdon lisäksi, jos säännöksestä ei kokonaisuudessaan tulisi liian monimutkaista. Lisäksi viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun verkkopalvelu perustuu hankintalain mukaiseen hankintamenettelyyn, joten verkkopalvelun tuottavan teleyrityksen velvollisuudet tulisivat lähtökohtaisesti perustua hankintamenettelyn perusteella tehtyyn hankintasopimukseen eikä myöhemmin säädettyyn lain erityissäännökseen.

Käytännössä nykyisin rakennusten sisäkuuluvuutta parannetaan usein rakennusten omistajien ja teleyritysten välisellä yhteistyöllä sopimuksen ilman velvoittavaa sääntelyä. Pelastuslain 109 §:ssä tarkoitettujen rakennusten osalta tähän yhteistyöhön on osallistunut monissa tapauksissa myös viranomaisverkkoa hallinnoiva Suomen Erillisverkot Oy. Tällainen yhteistyö olisi kannatettavaa myös viranomaisviestintäpalvelun käytettävyyden osalta. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että valmisteilla olevan pykälämuutoksen yhteydessä tulisi varmistaa, että tällaisen yhteistyön edellytykset ovat olemassa myös viranomaisten viestintäpalvelun käytettävyyden osalta ja että ne eivät heikkene lainmuutoksen seurauksena.

Siirtymäsäännös

Siirtymiseen nykyisen viranomaisverkon käytöstä pelkästään viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttöön sisältyy noin 3 - 8 vuoden siirtymäaika, jolloin molemmat viestintäverkot ovat osittain tai kokonaan samanaikaisesti käytössä. Esityksen mukaan pykälän perusteella voitaisiin samaan rakennukseen tai rakennelmaan velvoittaa hankkimaan välttämättömiä sekä viranomaisverkon että viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käytettävyyttä parantavia laitteita. Esitykseen liittyen olisi perusteltua harkita siirtymäsäännöstä siitä, mihin saakka voidaan velvoittaa hankkimaan väistävän viranomaisverkon käytettävyyttä välttämättömästi parantavia laitteita. Samoin olisi perusteltua harkita, tulisiko sille, että veloitetaan hankkimaan molempiin verkkoihin liittyviä laitteita, olla erityisen painava syy.

Kilpailuvaikutuksista

Hallituksen esityksellä voidaan arvioida olevan todennäköisesti vain vähäisiä kilpailuvaikutuksia viestintämarkkinoilla. Tältä osin olisi kuitenkin perusteltua, että kilpailuviranomaiset arvioivan esityksen kilpailuvaikutuksia.

Sanamuodon tarkennuksia

Pykäläehdotuksen alun mukaan: "Jos sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 250 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisverkon tai viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttöön oikeuttavan liittymän (*viranomaisliittymä*) käytettävyys rakennuksessa tai rakennelmassa ..." Sanamuoto perustuu viitattuun lain pykälään, mutta sen selkeyttä siitä, että tarkoitetaan molempien verkkojen viranomaisliittymää, voisi parantaa muuttamalla sanamuoto seuraavaksi: "... tarkoitetun viranomaisverkon viranomaisliittymän tai viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun käyttöön oikeuttavan viranomaisliittymän käytettävyys ..."

Pykäläehdotuksen sanamuotoa voisi vielä tarkentaa nykyisestä ja ehdotetusta sanamuodosta siten, että rakennuksen tai rakennelman omistaja veloitettaisiin välttämättömien laitteiden hankkimisen ja toimintakunnossa pitämisen lisäksi asentamaan laitteet rakennukseen tai rakennelmaan.

Perusteluita koskevia täsmennysehdotuksia

Esitysluonnoksen sivuilla 3 ja 4 sanotaan, että "Pelastuslaitokset käyttävät viranomaisverkon viestintävälineitä (radiopuhelimia) pelastustoiminnassa." Täsmennykseksi todetaan, että verkkoihin sisältyy myös muita viestintävälineitä kuin radiopuhelimia, kuten esimerkiksi tukiasemia.

Sivulla 4 "Ongelmat ja epäkohdat" alaluvun ensimmäisessä kappaleessa viitataan viranomaisverkon määritelmään, joka aiemmin oli säädetty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 250 §:ssä. Sama määritelmä on nykyisin lain 3 § 39 a kohdassa.

Sivulla 5 alakohdassa 4.2 kerrotaan: "Koska uuden viranomaisviestintäpalvelun sisäverkon toteuttaminen on aikaa vievä prosessi, tulee siirtymävaiheen aikana myös viranomaisverkko pitää toimintakunnossa." Siirtymäkausi perustuu koko viranomaisviestintään liittyvän viestintäpalvelun suunnitteluun ja toteuttamiseen, ei pelkästään rakennusten ja rakennelmien sisäverkkojen rakentamiseen.

Esitysluonnoksessa puhutaan useassa kohdassa "sisäverkon rakentamisesta". Käsite on vähän epäselvä, koska verkkojen käytettävyyttä parantavien laitteiden hankkiminen ei välttämättä tarkoitan koko sisäverkon hankkimista ja rakentamista. Kyseessä voi olla myös jo olemassa olevan rakennuksen tai rakennelman sisäverkon pelkkä parantaminen tai sen käytettävyyden laajentaminen taikka pelkästään sellaisten laitteiden hankkiminen, jotka parantavat verkkojen käytettävyyttä ilman varsinaista sisäverkkoa. Sisäverkkoon eivät myöskään kuulu rakennuksen sisätiloissa olevat teleyrityksen tukiasemat ja toistimet, jotka ovat teleyrityksen hallinnassa ja sen viestintäverkon osia.

Ylijohtaja

Kati Heikkinen

Johtava asiantuntija

Pertti Suortti