

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om nödcentralsverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om nödcentralsverksamhet ändras. Syftet med propositionen är att främja befolkningens säkerhet genom att säkerställa nödcentralsverksamheten ännu bättre än tidigare. Genom lagen möjliggörs en styrningsfunktion vid mottagning av nödmeddelanden som

kommer från ett abonnemang eller en utrustning som inte kan identifieras och lokaliseras. I lagen tas det också in bestämmelser om förhandsregistrering för skickande av nödmeddelanden som textmeddelanden.

Lagen avses träda i kraft den 1 maj 2015.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Enligt lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010), nedan nödcentralslagen, ska Nödcentralsverket producera nödcentrals-tjänster. Nödcentralslagen tillämpas på räddningsväsendets, polisväsendets samt social- och hälsovårdsväsendets nödcentrals-tjänster och på Nödcentralsverket. Lagen är neutral i fråga om de sätt på vilka nödanmälan görs.

Enligt 55 § 1 mom. i kommunikationsmarknadslagen (393/2003) är teleföretag som är verksamma i ett telefonnät skyldiga att för sin del sörja för att användarna per telefon eller via sms avgiftsfritt får kontakt med det allmänna nödnumret 112.

Nödmeddelanden besvaras i den ordning de kommer till Nödcentralsverkets nödcentraler. År 2013 togs lite över 4 miljoner nödmeddelanden emot, varav 2,9 miljoner var egentliga nödsamtal. Till myndigheterna förmedlades ca 1,7 miljoner uppdrag. Antalet nödsamtal som inte hörde till nödcentralerna uppgick till 900 000. Av dessa var 140 000 osakliga samtal och okynnessamtal. Antalet felringningar och oavsiktliga samtal uppgick till 760 000.

Antalet osakliga samtal och okynnessamtal till nödcentralerna har varierat något under åren 2010—2013. Övriga samtal som inte hör till nödcentralerna borde styras över till den behöriga myndigheten eller till medborgarrådgivningen, om det finns behov av att få rådgivning om vilken myndighet ett ärende hör till.

Av befolkningen känner 96 procent till nödnumret 112. Det huvudsakliga sättet att göra en nödanmälan är att ringa ett telefonsamtal. En nödanmälan kan för närvarande inte göras genom ett skicka ett textmeddelande till numret 112. För specialgrupper såsom hörselskadade och personer som inte kan producera tal finns det en tjänst där nödmeddelanden tas emot via sms till särskilda GSM-nummer, som är separata för varje nödcentral. Tjänsten marknadsförs inte öppet. Numren ges till dem som behöver dem efter begäran, och Nödcentralsverket för inget register över dem som har fått ett nummer. Information om textmeddelandetjänsten fås förutom från Nödcentralsverket också från Finlands Dövas Förbund och Finska Hörsel-förbundet. Ett nödmeddelande som kommit in i form av ett textmeddelande behandlas vid nödcentralerna som ett normalt nödmeddelande, och meddelandet förs in i nödcentralsdatasystemet. Ett meddelande kan också

förmedlas vidare till en annan nödcentral. I medeltal 100 nödanmälningar per år görs via sms. Enstaka fall av missbruk har också förekommit när det gäller nödanmälningar via sms. Nödanmälan kan inte göras via e-post eller sociala medier.

Ett nödsamtal pågår i medeltal i 1—2,5 minuter. Behandlingen av ett nödmeddelande som kommit in via sms tar enligt uppskattning 10—15 minuter eller t.o.m. över 20 minuter, vilket blir en resursfråga, om det blir allmänna att göra nödanmälan via sms. Efter att samtalet mellan anmälaren och jourhavanden vid nödcentralen har avslutats fortsätter behandlingen av nödmeddelandet vid nödcentralen i allmänhet som behandling av ett uppdrag, fastän ansvaret för ett förmedlat meddelande eller uppdrag övergår till den myndighet som tar emot meddelandet eller uppdraget efter att den har tagit emot det. I behandlingen av ett uppdrag ingår att följa upp uppdraget och vid behov att tillhandahålla räddningväsensdets, polisens eller social- och hälsovårdens myndigheter stödtjänster på basis av föreskrifter eller anvisningar som dessa myndigheter utfärdar. Brådslande stödtjänster är t.ex. utlämnande av säkerhetsinformation som hänför sig till arbetarskyddet, extra alarm och ändring av larmrespons, förmedling av varningsmeddelanden och operativa meddelanden, förmedling av sådana förhandsmeddelanden som krävs i storolycksituationer eller i situationer med många skadade till vårdinrättningarna och förmedling av brådslande operativ information till verksamhetsenheterna samt olika förfrågningar och informationssökningar.

Ett nödmeddelande från ett sådant abonnemang eller en sådan utrustning som inte kan identifieras och lokaliseras betyder i praktiken nödsamtal från en mobiltelefon utan SIM-kort. Vid nödcentralen känns ett samtal som rings utan SIM-kort igen på den sifferserie som telefonoperatören ger samtalet. Ett samtal som kommer från en telefon

som tillfälligt använder ett annat nät än den egna teleoperatörens ser vid nödcentralen ut som att det kommer från en telefon utan SIM-kort. Vid störningar i en enskild operatörs nät kan det ses en tillfällig ökning i antalet samtal som ser ut att komma från telefoner utan SIM-kort. Efter en riskbedömning klassificeras meddelanden från telefoner utan SIM-kort i huvudsak som uppdragstypen misstag eller oavsiktligt samtal eller som uppdragstypen osakligt samtal eller okynnessamtal. Det är inte nödvändigtvis fråga om sådant störande eller missbruk som avses i 13 § i nödcentralslagen och som innebär att Nödcentralverket för att trygga sin verksamhet och nödcentralstjänsterna har rätt att under en skälig tid med tekniska metoder begränsa behandlingen av mottagna meddelanden. Nödmeddelandena besvaras i den ordning de kommer in, men någon verksamhet kan visa sig vara ofog eller annat störande, varefter behandlingen av meddelanden kan begränsas.

Under granskningsperioden 1.11.2011—31.7.2012 kom 9 % av alla mottagna nödsamtal från telefoner utan SIM-kort. Uppskattningsvis 3 % av dessa samtal (5074 st.) ledde till att ett uppdrag förmedlades till övriga myndigheter. Av alla samtal från telefoner utan SIM-kort klassificerades 0,5 % som A-riskuppdrag för polisen eller A- eller B-riskuppdrag för den prehospitalla akutsjukvården. Av samtalen klassificerades 95 % som uppdragstyperna misstag/oavsiktligt samtal eller osakligt samtal/okynnessamtal.

Motsvarande värden fick under granskningsperioden 1.11.2012—31.7.2013, men då hade andelen samtal från telefoner utan SIM-kort av alla mottagna samtal minskat med ca 2 procentenheter. Uppskattningsvis 3 % (4793 st.) av alla samtal från telefoner utan SIM-kort ledde till att ett uppdrag förmedlades till övriga myndigheter och 97 % av samtalen ledde inte till att något uppdrag förmedlades.

1.11.2012–31.7.2013		alla samtal /meddelanden		förmedlade		icke förmedlade	
Alla meddelanden	3 018 804	1 231 735	41 %	1 787 069	59 %		
Alla besvarade nödsamtal	2 224 880						
Samtal från telefoner utan SIM-kort	160 397	4 793	3 %	155 604	97 %		
	Samtal som inte hör till nödcentralen			151 560	94 %		
	A-riskuppdrag för polisen och A- och B-riskuppdrag för den prehospitala akutsjukvården	508	0,32 %				

Källa: Nödcentralsverket

Av de samtal som kom från telefoner utan SIM-kort klassificerades 0,32 % (508 st.) som A-riskuppdrag för polisen eller A- eller

B-riskuppdrag för den prehospitala akutsjukvården. Av dessa klassificerades hälften enligt följande fyra uppdragstyper:

96 st.	rattfylleri och grovt rattfylleri
52 st.	sparkar, slag o.d.
52 st.	familjevåld
49 st.	vägrafikolycka, liten

Källa: Nödcentralsverket

Meddelanden från telefoner utan SIM-kort 2012 och 2013.

1.1.2012 - 31.12.2012		alla samtal / meddelanden		förmedlade		icke förmedlade	
Alla meddelanden		4 136 874		1 646 912	40 %	2 489 962	60 %
Alla besvarade nödsamtal		3 103 800					
Samtal från telefoner utan SIM-kort		252 858		6 333	3 %	246 525	97 %
	Samtal som inte hör till nödcentralen					240 926	95 %
	A-riskupdrag för polisen och A- och B-riskupdrag för den prehospitla akutsjukvården			649	0,26 %		
1.1.2013–31.12.2013		alla samtal / meddelanden		förmedlade		icke förmedlade	
Alla meddelanden		4 050 108		1 678 187	41 %	2 371 921	59 %
Alla besvarade nödsamtal		2 943 369					
Samtal från telefoner utan SIM-kort		207 172		6 934	3 %	200 238	97 %
	Samtal som inte hör till nödcentralen					194 727	94 %
	A-riskupdrag för polisen och A- och B-riskupdrag för den prehospitla akutsjukvården			715	0,35 %		

Källa: Nödcentralsverket

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i EU

Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG har ändrat det så kallade direktivet om samhällsomfattande tjänster 2002/22/EG (Europaparlamentets och rådets direktiv om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster). Enligt artikel 26.1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska medlemsstaterna se till att användarna av tjänsterna kan ringa larmtjänster avgiftsfritt (numret 112 eller nationella larmnummer som specificerats av medlemsstaterna). Enligt artikel 26.3 ska medlemsstaterna se till att samtal till det gemensamma europeiska larmnumret 112 besvaras korrekt och behandlas på det sätt som bäst passar den nationella organisationen av larmsystem. Dessa samtal ska besvaras och hanteras minst lika snabbt och effektivt som samtal till nationella larmnummer, där sådana fortfarande används. Enligt artikel 26.4 i direktivet ska medlemsstaterna se till att tillträde för slutanvändare med funktionshinder till larmtjänster är likvärdigt med det tillträde som åtnjuts av andra slutanvändare.

I direktivets ingress (motivering) konstateras att funktionshindrade slutanvändare bör garanteras samma tillträde till tjänster som andra slutanvändare. För att uppnå detta bör tillträdet vara funktionellt likvärdigt så att funktionshindrade slutanvändare kan utnyttja samma faciliteter för att använda tjänsterna som andra slutanvändare, men med andra medel. Vidare konstateras i ingressen att medlemsstaterna bör vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att larmtjänster, inklusive larmnumret 112, är lika lättillgängliga för slutanvändare med funktionshinder, särskilt döva, hörselskadade, personer med talsvårigheter och dövblinda användare. Detta kan innebära tillhandahållandet av särskild terminalutrustning för hörselskadade användare, textrelätjänster, eller annan speciell utrustning. I ingressen konstateras dessutom att rösttelefonisamtal alltför är den mest stabila och tillförlitliga formen för tillgång till larmtjänster. Andra kontaktformer, som textmeddelanden, kan vara mindre tillförlitliga och

kan medföra en viss tidsmässig förskjutning. Medlemsstaterna bör dock, om de anser det lämpligt, ha möjlighet att främja utveckling och genomförande av andra former för tillgång till larmtjänster som kan vara lika tillförlitliga som rösttelefonisamtal.

Artikel 26.4 i direktivet om samhällsomfattande tjänster har genomförts genom 55 § 1 mom. i kommunikationsmarknadslagen. Lagen om ändring av kommunikationsmarknadslagen trädde i kraft den 25 maj 2011. Bestämmelsen förpliktar teleoperatörerna, som måste se till att användarna får kontakt med numret 112 via sms.

I EU:s medlemsländer har tjänsten för nödtextmeddelande till 112 ordnats på följande sätt: en tjänst som är öppen för alla; förhandsregistrering eller en tjänst riktad endast till specialgrupper; ett separat nummer; fax eller någon annan teknisk utrustning; ingen tjänst alls.

I England är tjänsten avsedd för dem som inte hör eller som inte kan producera tal. Tjänsten kräver förhandsregistrering.

I Irland kan nödtextmeddelande skickas till 112 av registrerade användare, som är ca 2 000 till antalet. År 2013 behandlades 9 200 nödmeddelanden som hade sänts via sms.

På Island utvecklades en tjänst för nödtextmeddelande till 112 år 2006, och det krävs ingen förhandsregistrering för att använda den. Uppskattningsvis 25 procent av de mottagna meddelandena gäller faktiska nödsituationer, och mindre än 0,1 procent tas emot från hörselskadade.

I Sverige är tjänsten avsedd för dem som inte hör eller som inte kan producera tal. Tjänsten kan också användas av daghem, elevhem och skolor där det finns elever eller personal som är hörselskadade. Registreringen för tjänsten sker via SOS Alarms webbplats. Teleoperatörerna kan inte alltid garantera att sms-trafiken fungerar, och ett meddelande kan fördröjas eller försvinna. Syftet med registreringen är att förhindra missbruk av nödtextmeddelandetjänsten.

I Estland togs tjänsten i bruk i början av mars 2014, och den föregicks av en provperiod som pågick i över ett år. Under provperioden togs över 100 000 textmeddelanden emot till numret 112. Av meddelandena gällde 83 st. olyckor. Antalet förmedlade upp-

drag var 12, varav 2 hörde till räddningsväsendet, 3 till den prehospitala akutsjukvården och 7 till polisen. Tjänsten kräver förhandsregistrering och är främst avsedd för dem som inte hör eller som inte kan producera tal.

1.3 Bedömning av nuläget

Nödtextmeddelande

Ett nytt nationellt nödcentralsdatasystem, som möjliggör en nätverksbaserad verksamhetsmodell, är under uppbyggnad. I samband med utvecklandet av systemets egenskaper har det dykt upp olika funktionella och tekniska utmaningar i fråga om funktionen att skicka nödtextmeddelande till 112. Nödtextmeddelandena kan inte prioriteras i operatörernas kommunikationsnät på samma sätt som nödsamtalstrafiken, vilket gör att det kan uppstå fördröjningar i förmedlingen av textmeddelanden och att det inte kan garanteras att de snabbt kommer fram till nödcentralen. Fördröjningar kan uppstå t.ex. under högtider eller under tider då sms-trafiken är livlig. Ett nödtextmeddelande styrs inte heller till den regionala nödcentralen, så därför bör det finnas en landsomfattande kö för nödtextmeddelandena. Det går inte heller att skicka ett textmeddelande till 112 från en telefon utan SIM-kort, och kundens telefon tar inte nödvändigtvis emot textmeddelanden, om telefonens minne är fullt. Då är sms-kommunikation mellan nödcentralen och kunden inte möjlig. Att saldot redan är utnyttjat i en telefon med prepaid-abonnemang är dock inget hinder för att skicka textmeddelande till 112. Textmeddelanden som kommer från utländska abonnemang styrs inte till Finlands nödcentral. Sådana funktionella och tekniska begränsningar som beskrivits ovan finns också i andra europeiska länder.

Utgående från nuläget går det med tanke på användare och producent att ordna en tjänst för nödtextmeddelande till 112 på tre alternativa sätt: som en tjänst som är öppen för alla, som en tjänst som riktas till alla men som kräver förhandsregistrering eller som en tjänst som kräver förhandsregistrering och endast riktas till en begränsad grupp.

En tjänst för nödtextmeddelande till 112 som är öppen för alla uppskattas innebära betydande risker med tanke på den interaktiva riskbedömningen. Detta kan medföra en ökning av onödiga uppgifter för myndigheterna och att nödcentralerna överbelastas i och med att behandlingsprocessen blir svårare. Å andra sidan finns det nödsituationer som kidnappningar där det kan finnas behov av tyst kommunikation med nödcentralen. Det är i nuläget möjligt endast genom användning av de särskilda GSM-nummer som är avsedda för specialgrupper. På basis av internationella erfarenheter kan så kallade onödiga meddelanden och okynnesmeddelanden öka. En öppen tjänst för textmeddelanden till 112 kräver också tillräckligt med resurser för nödcentralen, eftersom resurserna jämfört med ett vanligt telefonsamtal bör ökas för mottagandet av nödmeddelanden, om det blir allmännare att använda textmeddelande som nödmeddelande.

Resursbehovet kan uppskattas på basis av nuläget.

Enligt statistiken för 2013 tog Nödcentralsverket emot sammanlagt 2,9 miljoner nödsamtal till nödnumret, varav 0,9 miljoner meddelanden klassificerades som att de inte hörde till nödcentralen. Den genomsnittliga behandlingstiden för de sistnämnda var 26 sekunder. Den genomsnittliga behandlingstiden för de övriga ca två miljoner samtal var 2,3 minuter. Behandlingen av nödmeddelanden i form av textmeddelanden tar längre tid.

I följande granskning är den beräknade tiden för behandling av ett nödtextmeddelande 12 minuter och ett textmeddelande som inte hör till nödcentralen i genomsnitt 2 minuter. I granskningen har det gjorts en bedömning av en situation där 1 procent av både samtal som hör till och inte hör till nödcentralen blir textmeddelanden. Teoretiskt ökar då den arbetstid som används för meddelandena med 4 procent. Om förändringen för båda samtalsgrupperna är 5 procent, ökar arbetstiden med 21 procent. Arbetsbelastningen ökar med 42 procent, om den mängdmässiga förändringen är 10 procent. Det totala antalet nödmeddelanden uppskattas förbli konstant.

2013		Ett sam- tals längd i genomsnitt	Samtalens sammanlagda längd	Sammanlagt	
Samtal som inte hör till nödcen- tralen	900 000	26 s	23 400 000		
Övriga nödsamtal	2 000 000	138 s	276 000 000	299 400 000	
Förändring 1 %		Ett sam- tals längd i genomsnitt	Samtalens sammanlagda längd	Sammanlagt	Förändring %
Samtal som inte hör till nödcen- tralen	891 000	26 s	23 166 000		
Samtal som inte hör till nödcen- tralen	9 000	120 s	1 080 000		
Övriga nödsamtal	1 980 000	138 s	273 240 000		
Övriga nödsamtal	20 000	720 s	14 400 000	311 886 000	4 %

Bild: En procent av samtalen blir textmeddelanden

Ett annat alternativ är att tjänsten tas i bruk genom att förhandsregistrering görs möjlig för alla, vilket kräver att användaren själv är aktiv. Befolkningen behöver dock inte klassificeras utifrån egenskaper, och man undviker behovet att göra myndighetsutredningar och medicinska bedömningar av funktionsförmågan.

Utgående från nuläget kan ett tredje alternativ vara förhandsregistrering för en begränsad grupp så att en person som t.ex. har fått rätt till tolkningstjänst i enlighet med lagen om tolkningstjänst för handikappade personer (133/2010) får göra nödanmälan genom att skicka ett nödtextmeddelande. Antalet användare av tolkningstjänsten är uppskattningsvis över 5 000. Detta skulle trygga dessa gruppers tillgång till nödcentralstjänster. För att en person ska ha rätt att använda nödtextmeddelandetjänsten skulle det krävas att personen ansöker om tolkningstjänst, vilken personen inte nödvändigtvis behöver. Människor som t.ex. förlorar sin talförmåga eller vars tal blir otydligt vid en sjukdomsattack hamnar däremot i ojämlik ställning. I takt med att befolkningen åldras blir det också vanligare med olika sjukdomar som försämrar funktionsförmågan. Vidare är inte en handikappad person berättigad till en

tjänst enligt lagen om tolkningstjänst, om han eller hon får tillräcklig och lämplig tolkning med stöd av någon annan lag. Uppgifter som beskriver ett handikapp och som eventuellt registreras särskilt av Nödcentralverket är känsliga personuppgifter. Rätten för en person som hör till en grupp med handikapp att registrera sig som användare av nödtextmeddelandesystemet kan anses vara positiv särbehandling som behövs för att säkerställa faktisk jämlikhet.

Nödmeddelande från ett abonnemang eller en utrustning som inte kan identifieras

Största delen av nödmeddelandena från telefoner utan SIM-kort är obefogade, vilket är statistiskt påvisbart. Sådana obefogade nödmeddelanden äventyrar behandlingen av befogade nödmeddelanden vid nödcentralerna då resurserna riktas mot annat än skötseln av riktiga nödsituationer.

Slutledning

Lagen om nödcentralsverksamhet bör på basis av de erfarenheter som fått ändras, så att en funktion för styrning av nödmeddelanden och övriga arrangemang för mottagandet av nödmeddelanden möjliggörs. Arrangemangen eller styrningsfunktionen ska gälla fall där ett nödsamtal kommer från ett sådant abonnemang eller en sådan utrustning som inte kan identifieras och lokaliseras, dvs. nödsamtal från telefoner utan SIM-kort eller fall där nödmeddelandet sänds som ett textmeddelande till 112.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Målet med propositionen är att främja befolkningens säkerhet genom att trygga nödcentralsverksamheten och tillgången till tjänster både för befolkningen och myndigheterna. En adekvat användning av nödcentralernas resurser inverkar också direkt på den optimala användningen av resurserna och verksamhetskvaliteten hos de övriga myndigheterna i hjälpkedjan, dvs. polisen, räddningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet.

Nödcentralsverket har effektiviserat sin verksamhet genom en nödcentralsreform. I och med reformen minskade antalet nödcentraler från femton till sex, och på landsnivå har verksamheten effektiviserats genom att de stora centralerna har varit kriställigare än små. Ett nödcentralsdatasystem som möjliggör en nätverksbaserad verksamhet tas enligt uppskattning i bruk nationellt vid nödcentralerna under 2015—2016. Det nya datasystemet gör det möjligt att ta emot nödtextmeddelanden till 112. För att utveckla verksamheten strävar man efter att med hjälp av tekniken få beredskap också för andra nya sätt att göra nödanmälan.

Användningen av de administrativa resurserna vid Nödcentralsverket effektiveras, och den operativa verksamhetens resurser hålls på den nivå som krävs. Antalet årsverken kommer enligt verksamhets- och ekonomiplanen att minska från 660 årsverken 2015 till 655 årsverken 2018. I talet 655 ingår de

547 årsverken som utförs av den operativa personalen vid nödcentralerna. I talet ingår för tillfället inte eventuella effekter av rambeslutet om statsfinanserna för 2014—2017.

Det ovannämnda antalet årsverken gör att den nuvarande nivån på verksamheten upprätthålls. Genom att föreskriva om registreringskrav för användningen av nödtextmeddelande till 112 och genom att styra behandlingen av nödmeddelanden som kommer från telefoner utan SIM-kort säkerställs det att Nödcentralsverkets resurser används på ett ändamålsenligt sätt och att systemet fungerar.

Kravet på registrering vid sändande av nödmeddelande som ett textmeddelande till 112 möjliggörs genom den föreslagna lagen på ett sådant sätt att alla har möjlighet att ansöka om rätt att använda tjänsten. Genom lagen ges Nödcentralsverket också rätt att föra över ett mottaget nödmeddelande till en separat kö för att vänta på svar. Fallen gäller situationer där Nödcentralsverket inte kan identifiera eller lokalisera det abonnemang eller den utrustning som nödmeddelandet har sänts från. Identifieringen och lokaliseringen av ett abonnemang eller en utrustning hänförs sig till de samtal som kommer från telefoner utan SIM-kort eller från telefoner som tillfälligt använder en annan operatörs nät än den operatör som innehavaren av abonnemang har avtal med, vilket gör att samtalet vid nödcentralen ser ut som att det kommer från en telefon utan SIM-kort. Övriga nödmeddelanden ska besvaras i den ordning de kommer in.

En grund för överföring till en separat kö kan dessutom vara att det mottagna nödmeddelandet kommer från ett sådant abonnemang eller en sådan utrustning eller att meddelandets innehåll är sådant att det är motiverat att misstänka att det är sådant störande av nödcentralsverksamheten eller missbruk av nödcentralstjänster som avses i 13 § i nödcentralslagen.

Syftet är att föreskriva i lag om de allmänna grunderna och att det genom förordning föreskrivs om tekniska och övriga behövliga definitioner eller förfaranden.

3 Propositionens konsekvenser

Propositionen ändrar inte teleföretagens skyldighet att förmedla alla samtal som ringts eller textmeddelanden som skickats till det allmänna nödnumret 112 till nödcentralen. Vid Nödcentralverket tryggas tillgången till hjälp och en optimal användning av myndigheternas, Nödcentralverkets, räddningsväsendets, polisväsendets och social- och hälsovårdsväsendets resurser genom en funktion för styrning av textmeddelanden som skickats till 112 och nödsamtal som kommer från telefoner utan SIM-kort. En viktig aspekt är också att myndighetsverksamheten är tillräckligt förutsägbar. Propositionen har inga konsekvenser för den skyldighet som Nödcentralverket som tvåspråkig myndighet har att betjäna sina kunder på nationalspråken. De rättigheter som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna bör bedömas och beaktas vid organiseringen.

Privatpersoner kan i fortsättningen skicka textmeddelanden till 112 genom att registrera sig för en tjänst. Syftet med registreringen är att säkerställa att tjänsten används på ett riktigt sätt. För användaren är tjänsten klarare än det nuvarande arrangemanget som förutsätter att flera nödcentralers GSM-nummer ska kommas ihåg. Som kommunikationssätt är ett textmeddelande annorlunda än telefonkontakt, där det också förmedlas information via bakgrundsljud. Som en allmänt använd, etablerad kommunikationstjänst är textmeddelandet dock en motiverad nödmeddelandekanal också för andra användare än specialgrupper. Genom krav på registrering undviker man också sådana situationer som gäller utländska telefonabonnemang, varifrån ett nödmeddelande i form av ett textmeddelande inte styrs till en nödcentral i Finland.

Genomförandet av systemet för nödtextmeddelanden till 112 förutsätter att anvisningarna för riskbedömningen av nödmeddelandena ses över vid räddningsväsendet, polisväsendet och social- och hälsovårdsväsendet i samarbete med Nödcentralverket. Målet är ett adekvat larmande av myndigheternas enheter.

Ibrukttagandet av egenskapen med textmeddelanden till 112 medför nya årliga kost-

nader för Nödcentralverket. Kostnaderna för användningen av tjänsten bildas av i genomsnitt ca 4—10 meddelanden per nödmeddelande till priset 0,11 euro per meddelande multiplicerat med antalet användare. Ordandet av registreringen orsakar administrativa kostnader. Det går inte att uppskatta hur många personer som kommer att ansöka om registrering eller hur det påverkar resursanvändningen vid nödcentralerna. Innan det nya datasystemet med funktionen för sändande av textmeddelanden till 112 tas i bruk ges Nödcentralverkets personal utbildning i användningen av det. Syftet är att de GSM-nummer som varit i bruk tidigare ska vara i bruk under en övergångstid när tjänsten för textmeddelanden till 112 tas i bruk.

En överföring av ett nödmeddelande från en telefon utan SIM-kort till en separat kö kommer att innebära en fördröjning på minst 17 och högst 34 sekunder innan samtalet övergår till den normala nödsamtalskön. Att längden på fördröjningen varierar beror på hur den synkroniska utrustning som spelar upp informationsmeddelandet fungerar. Om informationsmeddelandet är ledigt, börjar informationsmeddelandet genast från början, men om informationsmeddelandet redan spelas upp för någon eller några som har ringt till nödcentralen, måste följande som ringer vänta på att informationsmeddelandet på nytt ska börja. Nödcentralverket orsakar smärre kostnader på grund av ibrukttagandet av detta meddelandesystem.

Det bedöms att den huvudsakliga nyttan fås ut av att de som ringer samtal som inte hör till nödcentralen lägger på innan någon svarar, vilket gör att Nödcentralverkets operativa resurser kan användas för att sköta riktiga nödmeddelanden och tillhandahålla stöd-tjänster för myndigheterna. En riktig användning av resurserna vid Nödcentralverket stöder också en optimal användning av räddningsväsendets, polisens och social- och hälsovårdsväsendets resurser.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriets räddningsavdelning. Propositionsutkastet sändes på remiss till inrikesministeriets polisavdelning, social- och hälsovårdsmi-

nisteriet, kommunikationsministeriet, justitieministeriet, Nödcentralsverket, Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet, dataombudsmannen, Kommunikationsverket, 22 räddningsverk, Finlands Kommunförbund rf, Finska Hörselförbundet rf, Finlands Dövas Förbund rf och Handikappforum rf. Remissyttranden gavs av inrikesministeriets polisavdelning, social- och hälsovårdsministeriet, kommunikationsministeriet, justitieministeriet, Nödcentralsverket, Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet, dataombudsmannen, Kommunikationsverket, Södra Karelen räddningsverk, Södra Österbottens räddningsverk, Helsingfors stads räddningsverk, Birkalands räddningsverk, Norra Savolax räddningsverk, Egentliga Finlands räddningsverk, Finlands Dövas Förbund rf, Finska Hörselförbundet rf, Handikappforum rf och Svenska Finlands Folkting. Finlands Kommunförbund rf hade inget att kommentera angående propositionen.

Sett till helheten fick lagförslaget understöd i yttrandena. Propositionen ansågs också ge specialgrupper mer jämlika möjligheter att använda nödcentralstjänster som andra. Det fästes i synnerhet vikt vid kravet på registrering för nödtextmeddelandetjänsten och en ändamålsenlig giltighetstid för registreringen. Å ena sidan ansågs det att registreringskravet stöder en riktig användning av myndigheternas resurser. Å andra sidan sågs textmeddelandet utan kravet på registrering som det enda säkra sättet att skicka nödmeddelande i speciellsituationer. I yttrandena påpekades det att registreringskravet i vissa fall kan försvåra eller hindra en nödanmälan. Det fästes också uppmärksamhet vid att det på lagnivå inte framgår vad Nödcentralsverket gör med nödtextmeddelanden som har skickats från en oregistrerad persons mobiltelefonabonnemang.

I justitieministeriets yttrande konstateras att bestämmelserna i 25 a § måste bedömas, såsom det konstateras i det avsnitt som gäller förslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning, med tanke på skyddet

av privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen och med beaktande av grundlagsutskottets etablerade ställningstaganden om reglering på lagnivå av behandlingen av personuppgifter. Såsom det konstateras i propositionsutkastets motivering är frågor som enligt utskottets praxis omfattas av kravet i 10 § i grundlagen om bestämmelser på lagnivå bl.a. de tillåtna användningsändamålen för personuppgifter som förts in i ett register och möjligheten att lämna ut uppgifter. Justitieministeriet anser att lagförslaget bör kompletteras med användningsändamålet för registret över användarna av nödtextmeddelande och ett omnämnande av huruvida avsikten är att lämna ut uppgifter till andra.

Finlands Dövas Förbund rf, Finlands Hörselförbund rf och Handikappforum fäste bl.a. uppmärksamhet vid FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Med stöd av yttrandena har man kompletterat användningsändamålet för registret över användare av nödtextmeddelande och på lagnivå preciserat det förfarande då en oregistrerad person skickar ett nödmeddelande i form av ett textmeddelande samt även i övrigt preciserat terminologin.

5 Samband med andra propositioner

En regeringsproposition med förslag till informationssamhällsbalk samt till lagar om ändring av 161 § i markanvändnings- och bygglagen och 38 kap. 8 b § i strafflagen (RP 221/2013 rd) har varit under behandling i riksdagen. Propositionens 278 § 1 mom. motsvarar 55 § 1 mom. i den gällande kommunikationsmarknadslagen, som det hänvisas till i 13 b § 1 mom. i denna proposition. Avsikten är att informationssamhällsbalken ska upphäva kommunikationsmarknadslagen. Hänvisningen måste ändras eftersom informationssamhällsbalken (917/2014) träder i kraft före denna lag, dvs. den 1 januari 2015.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

13 a §. *Rätt att föra över ett mottaget meddelande till en separat kö.* I 1 mom. anges de grunder på vilka Nödcentralverket har rätt att föra över ett nödmeddelande som den tagit emot till en separat kö för att vänta på att meddelandet övergår till den normala nödsamtalskön. En grund för överföringen till en separat kö är att Nödcentralverket inte kan identifiera eller lokalisera det abonnemang eller den utrustning som nödmeddelandet kommer ifrån. Statistiken visar att en stor del av de meddelanden som kommer från sådana abonnemang och utrustningar inte leder till förmedling av ett uppdrag. Identifieringen och lokaliseringen av ett abonnemang eller en utrustning hänför sig till de samtal som kommer från telefoner utan SIM-kort eller från telefoner som tillfälligt använder en annan operatörs nät än den operatör som innehavaren av abonnemanget har avtal med, vilket gör att samtalet vid nödcentralen ser ut att komma från en telefon utan SIM-kort.

En grund för överföring till en separat kö kan dessutom vara att det mottagna nödmeddelandet kommer från ett sådant abonnemang eller en sådan utrustning eller till sitt innehåll är sådant att det är motiverat att misstänka att meddelandet är sådant störande eller missbruk som avses i 13 § i nödcentralslagen. I motiveringen till 13 § (RP 262/2009 rd s. 28) konstateras det att bestämmelsen gäller ofog och överbelastningssituationer som skapas i syfte att störa verksamheten, dvs. i syfte att hindra tillhandahållandet av nödcentralstjänster och äventyra befolkningens säkerhet. En överbelastningssituation kan orsakas förutom av telefonsamtal också t.ex. av många obefogade textmeddelanden.

I praktiken innebär en överföring av ett nödmeddelande till en separat kö en fördröjning på minst 17 och högst 34 sekunder innan samtalet övergår till den normala nödsamtalskön. Att längden på fördröjningen varierar beror på hur den synkroniska utrustning som spelar upp informationsmeddelan-

det fungerar. Om informationsmeddelandet är ledigt, börjar informationsmeddelandet genast från början, men om informationsmeddelandet redan spelas upp för någon eller några som har ringt till nödcentralen, måste följande som ringer vänta på att informationsmeddelandet på nytt ska börja.

I 2 mom. finns ett bemyndigande att utfärda förordning enligt vilket närmare bestämmelser om de tekniska definitioner som gäller identifiering eller lokalisering av ett abonnemang eller en utrustning som har använts för ett nödmeddelande som grund för överföring av meddelandet till en separat kö får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Bemyndigandet att utfärda förordning är motiverat, eftersom den tekniska utvecklingen både i fråga om de utrustningar som ett nödmeddelande kan komma från och den teknik som används för att ta emot meddelandena är utsatt för ständiga förändringar och kan därmed förutsätta mycket detaljerade definitioner med korta mellanrum.

13 b §. *Nödtextmeddelande.* Paragrafens 1 mom. innehåller en teknisk definition av ett nödtextmeddelande.

I 2 mom. begränsas rätten att använda nödtextmeddelande till personer som har registrerat sig för tjänsten. En minderårig person kan registreras av en vårdnadshavare eller annan intressebevakare. Om en minderårig själv lämnar in ansökan, ska den medföljas av vårdnadshavarens samtycke.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs det om hur länge registreringen är i kraft. Nödcentralverket skickar i praktiken ett bekräftelsemeddelande om att registreringen har godkänts.

I 4 mom. finns bestämmelser om svar till en oregistrerad person. När funktionen är i bruk skickas till en person som har skickat ett textmeddelande till numret 112 ett svarsmeddelande med en begäran om att personen vid en nödsituation ska ringa eller registrera sig som användare av tjänsten.

Paragrafens 5 mom. innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning enligt vilket

närmare bestämmelser om registreringsförfarandet får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Det kunde i praktiken innebära att det görs möjligt att registrera sig på Nödcentralsverkets webbplats eller via sms. Nödcentralsverket kunde skicka ett bekräftelsemeddelande om att registreringen har godkänts t.ex. via sms eller e-post.

25 a §. Register över användare av nödtextmeddelande. I paragrafen föreskrivs det om Nödcentralsverkets uppgift att föra ett personregister över användarna av nödtextmeddelande för att de ska kunna identifieras.

I 2 mom. föreskrivs det om de uppgifter som ska föras in i registret. Dessa är användarens namn, personbeteckning och telefonnummer. Dessutom registreras användarens adress och e-postadress. På utlämning av uppgifter tillämpas personuppgiftslagen (523/1999) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

I 3 mom. finns bestämmelser om bevarande och radering av registeruppgifter.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2015.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Att lagen om nödcentralsverksamhet ändras på det föreslagna sättet främjar enligt regeringen tillgodoseendet av flera grundläggande fri- och rättigheter.

Överföringen av ett samtal till en separat kö

Ett nödmeddelande till nödcentralen gör det möjligt att snabbt tillkalla myndighets hjälp. Att hjälp fås kan bedömas ha betydelse åtminstone med tanke på 7 § i grundlagen, där det föreskrivs om var och ens rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Det kan också anses ha betydelse med tanke på egendomsskyddet, som det föreskrivs om i grundlagens 15 §. Att en nödanmälan kan göras kan ha betydelse också med

tanke på 20 § i grundlagen, om det är fråga om en olycka som är ett hot för miljön.

En överföring av ett nödmeddelande till en separat kö i enlighet med den föreslagna 13 a § inverkar på hur snabbt myndighets hjälp kan kallas till platsen. Överföring till en separat kö skulle dock ske endast på de grunder som anges i den föreslagna bestämmelsen. En sådan åtgärd kan enligt regeringens uppfattning inte anses problematisk med tanke på 7 § i grundlagen, utan tvärtom är det fråga om skydd av den grundläggande rättigheten i fråga genom att det säkerställs att nödcentralsverksamheten löper smidigt (jfr GrUU 67/2010 rd, s. 3).

Det är statistiskt påvisbart att största delen av de nödmeddelanden som kommer från telefoner utan SIM-kort är obefogade. Sådana obefogade nödmeddelanden utgör ett hot mot behandlingen av befogade nödmeddelanden vid nödcentralerna, eftersom de gör att samtalsmottagningen överbelastas. Dessutom kan man konstatera att en överföring av ett nödmeddelande till en separat kö inte avbryter nödanmälan. Om det är fråga om ett befogat nödmeddelande, flyttas samtalet efter att ett informationsmeddelande har spelats upp åter normalt till kön för nödsamtal.

Genom de föreslagna bestämmelserna säkerställs tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna i enlighet med 22 § i grundlagen i synnerhet i fråga om 7 § och 15 § i grundlagen. Den föreslagna lagstiftningen kan orsaka tidsskillnader i besvarandet av nödmeddelanden. Sådana tidsskillnader kan enligt regeringens uppfattning ändå inte anses vara så betydande att de väsentligen skulle äventyra den jämlika behandling av människor som det föreskrivs om i 6 § i grundlagen.

Registrering för skickande av nödtextmeddelande

I propositionen föreslås det att var och en ska ha rätt att registrera sig för att vid behov använda sig av sms för att göra en nödanmälan till nödcentralen. Registrering har ansetts nödvändig för att man ska kunna säkerställa att systemet fungerar och för att man ska kunna undvika eventuellt ofog mot systemet. Registreringen har beröringspunkter med 6 §

1 mom. i grundlagen, enligt vilket alla är lika inför lagen. Registreringen kan också granskas mot 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Den lagstiftning som nu föreslås är inte problematisk i förhållande till 6 § i grundlagen, eftersom var och en har rätt att registrera sig som användare av nödtextmeddelandetjänsten. Genom reformen främjas också de reella möjligheterna för personer som hör till handikappade grupper att göra en nödanmälan till det allmänna nödnumret 112. Detta kan anses ha betydelse med tanke på 7 § i grundlagen, enligt vilken alla har rätt till liv och till personlig frihet.

Bestämmelserna om behandling av personuppgifter och om personregister i den föreslagna 25 a § innebär en kränkning av skyddet av privatlivet, som är tryggt enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt det momentet ska närmare bestämmelser om behandling av

personuppgifter utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har ansett att det vid registrering av personuppgifter är viktigt att reglera åtminstone registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet möjligheterna att lämna ut uppgifterna och bevaringstiden för uppgifterna i personregistren samt den registrerades rättsskydd. Regleringen av dessa faktorer på lagnivå ska dessutom vara omfattande och detaljerad (t.ex. GrUU 11/2008 rd, GrUU 27/2006 rd, GrUU 35/2004 rd och GrUU 14/2002 rd). Kravet på bestämmelser i lag gäller också möjligheten att överlåta uppgifter via en teknisk anslutning (t.ex. GrUU 12/2002 rd och GrUU 51/2002 rd). Genom de föreslagna bestämmelserna beaktas de ovannämnda kraven i fråga om behandlingen av personuppgifter.

Av de skäl som angetts ovan kan lagförslagen enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslag***Lag****om ändring av lagen om nödcentralsverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om nödcentralsverksamhet (692/2010) nya 13 a, 13 b och 25 a § som följer:

13 a §*Rätt att föra över ett mottaget meddelande till en separat kö*

Nödcentralsverket har rätt att föra över ett nödmeddelande som det har tagit emot till en separat kö för att vänta på svar, om:

1) meddelandet kommer från ett sådant abonnemang eller sådan utrustning som inte kan identifieras eller lokaliseras, eller

2) meddelandet kommer från ett sådant abonnemang eller sådan utrustning eller meddelandets innehåll är sådant att det är motiverat att misstänka att det är fråga om sådant störande av verksamheten eller missbruk av nödcentralstjänster som avses i 13 § i denna lag.

Närmare bestämmelser om de tekniska specifikationer som gäller identifiering eller lokalisering av abonnemang och utrustning som avses i 1 mom. 1 punkten får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

13 b §*Nödtextmeddelande*

Med nödtextmeddelande avses i denna lag ett sådant textmeddelande som avses i 55 § 1 mom. i kommunikationsmarknadslagen (393/2003).

Ett nödmeddelande kan skickas som ett nödtextmeddelande endast av den som har registrerat sig för tjänsten. En person som är

under 18 år kan registreras av vårdnadshavaren eller av någon annan intressebevakare. En minderårigs egen registreringsansökan ska åtföljas av vårdnadshavarens samtycke.

Registreringen är i kraft högst två år i sänder från den tidpunkt då sökanden fick ett meddelande om att registreringen har godkänts.

Om en person som inte har registrerats skickar ett nödmeddelande som ett nödtextmeddelande, ska Nödcentralsverket skicka personen ett svarsmeddelande. Svarsmeddelandet ska innehålla en uppmaning att ringa ett nödsamtal samt anvisningar för registrering.

Närmare bestämmelser om förfarandet för registrering och förfarandet för mottagning av registrering får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

4 kap.**Register****25 a §***Register över användare av nödtextmeddelande*

Nödcentralsverket ska föra ett register över användarna av nödtextmeddelande för att dessa användare ska kunna identifieras.

I registret får följande uppgifter registreras:

1) användarens fullständiga namn och personbeteckning,

- 2) användarens adress och e-postadress,
- 3) användarens telefonnummer.

användningsändamål, dock senast fem år efter godkännandet av registreringen.

Nödcentralsverket ska bevara de uppgifter som förts in i registret åtminstone under den tid som registreringen är i kraft. En uppgift ska raderas ur personregistret när den inte längre behövs med tanke på registrets

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2015.

Helsingfors den 27 november 2014

Statsministerns ställföreträdare, finansminister

ANTTI RINNE

Inrikesminister *Päivi Räsänen*