

Sisäasiainministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö

Asia: Hätäkeskuslaitoksen toimintakyky

1 Lähtökohta

Hätäkeskuslain (157/2000) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on turvata hätäkeskuspalvelujen tuottaminen, saatavuus ja laatu tasapuolisesti maan eri osissa sekä tehostaa viranomaisten yhteistoimintaa.

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan hätäkeskustoimintaa varten on valtion ylläpitämä hätäkeskuslaitos, johon kuuluvat hätäkeskusyksikkö ja sen alaiset hätäkeskukset. Pykälän 2 momentin mukaan hätäkeskuslaitos on sisäasiainministeriön alainen. Sisäasiainministeriö johtaa laitosta yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan hätäkeskuksen tehtävänä on vastaanottaa hätäilmoituksia, välittömiä poliisin toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia ja muita ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvallisuuteen liittyviä välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia sekä välittää ne edelleen niille yksiköille, joille tehtävä voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluu. Lisäksi hätäkeskus toimii pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viestikeskuksena, tukee ja avustaa näiden viranomaisten tehtäviä hoitavia yksiköitä sekä hoitaa sille muussa laissa säädetty tehtävät.

Hätäkeskuksen tehtävä hätä- ja muiden ilmoitusten vastaanottajana ja tilanteen ensimmäisenä arvioijana on tärkeä oikeanlaisen ja riittävällä nopeudella paikalle saatavan avun kannalta. Tehtävässä epäonnistuminen voi pahimmillaan tarkoittaa uhkaa terveydelle tai jopa kuolemanvaaraa, minkä johdosta hätäkeskusten toiminnalla on liittymäkohta perustuslaissa perusoikeudeksi säädettyyn henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Julkisen vallan tehtävänä on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

2 Hätäkeskuslaitoksen toiminnan seuraaminen

Olen seurannut pidemmän aikaa Hätäkeskuslaitoksen toimintaa ja saanut siitä tietoja muun muassa kanteluista ja tiedostusvälineistä sekä tekemilläni tarkastus- ja tutustumiskäynneillä.

Julkisuudessa viime vuosina esillä olleissa yksittäisissä tapauksissa on toistuvasti arvosteltu muun muassa hätäkeskuspäivystäjien menettelyä hätäpuhelun käsittelyssä. Olen joidenkin yksittäistapauksia koskevien lehtikirjoitusten perusteella ottanut omana aloitteena tutkittavaksi näitä tapauksia (Dnrot 8/50/06, 11/50/06, 6/50/04 ja 9/50/04). Niissä on ollut kysymys muun muassa hätäkeskuspäivystäjien suhtautumisesta avunpyytäjiin/-pyyntöihin. Edelleen lehtikirjoituksissa on arvosteltu avun viipymistä, mikä on johtunut muun muassa siitä, että hätäkeskukseen ei ole saatu yhteyttä tai hätäkeskus ei ole onnistunut tunnistamaan (kiireellisen) avun tarvetta tai se on määritelty viranomaisen tai kiireellisyyden osalta tilannetta vastaamattomasti. Ratkaisussa Dnro 8/50/06 olen yleisellä tasolla tuonut esille, että hätäkeskusten tavoite vastata 86 %:iin hätäpuheluista 10 sekunnissa voi vaarantua, jos hätäkeskuksilla ei ole mahdollisuutta saada lisähenkilöstä silloinkaan, kun useampi päivystäjä on yhtä aikaa pois päivystysvahvuudesta.

Tällä hetkellä omana aloitteena tutkittavanani on Helsingin ja Kaakkois-Suomen hätäkeskusten menettely hätäilmoituksen käsittelyssä. Lisäksi tutkittavanani on kanteluasia, joka koskee Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskusten menettelyä pyydetyn avun lähettämisessä. Näistä kaikista olen pyytänyt sisäasiainministeriön kautta selvityksen ja ministeriö on antanut oman lausuntonsa niistä.

3 Viimeaikaisimmat tapaukset

Helsingin tapaus

Helsingin Sanomissa 27.5.2008 ilmestyneessä ja liitteenä olevassa lehtikirjoituksessa kerrottiin Helsingissä Töölön kaupunginosassa 20.5.2008 sattuneesta tapauksesta, jossa hätäkeskus ei hälyttänyt kahden ensimmäisen ilmoituksen perusteella ambulanssia paikalle ja ambulanssin lopulta saavuttua kolmannen ilmoituksen jälkeen avun tarvitsija oli todettu kuolleeksi. Paikalle oli lehtitietojen perusteella alunperin hälytetty poliisipartio. Asiaa käsiteltiin viikolla 22 myös Yleisradio Oy:n A-talk -ohjelmassa, jossa Helsingin pelastuslaitoksen edustaja esitti kritiikkiä hätäkeskusuudistusta kohtaan muun muassa siltä osin, että uudistuksen suunnittelussa on syntynyt rakenteellisia puutteita, jotka liittyvät muun muassa hätäkeskusten henkilöstön määrään ja pätevyyteen sekä tietojärjestelmäongelmiin. Hän piti järjestelmän ongelmana avun saamisen ajallista viivettä, joka koskee terveydenhuollossa erityisesti kriittisimpiä ryhmiä, mutta myös kaikkia muita apua tarvitsevia.

Nastolan tapaus

Iltalehdessä 15.8.2008 ilmestyneen liitteenä olevan lehtikirjoituksen mukaan astmakohtauksen Nastolassa saaneelle henkilölle oli yritetty saada apua Hämeen hätäkeskuksesta, mutta hälytyksen tekemisessä hätäkeskuksesta pelastuslaitokselle oli tapahtunut kuuden minuutin viive. Henkilö oli lehden mukaan kuollut kohtaukseen eikä elvytysyrityksistä avun saavuttua paikalle ollut ollut enää apua.

Tampereen tapaus

Oikeuskanslerinvirastoon on toimitettu 4.8.2008 päivätty selvitys- ja lausuntopyynnön liitteenä oleva lääketieteen professorin Timo Pitkjärven laatima kirjoitus. Siinä on kysymys Tampereella 1.6.2008 sattuneesta tilanteesta, jossa Pitkjärvi oli Tampereen rautatieaseman läheisyydessä havainnut maassa makaavan miehen. Pitkjärvi oli kirjoituksensa mukaan soittanut hätäkeskukseen, kertonut olevansa lääkäri ja selittänyt hätäkeskuspäivystäjälle maassa olleen henkilön tilan sekä pyytännyt paikalle ambulanssia. Kirjeessään Pitkjärvi kertoo, että "pyysin paikalle ambulanssia, koska tajunnanhäiriön syy oli epäselvä ja koska kaatuminen ja siihen liittyvä pään lyöminen oli mahdollista". Hätäkeskuspäivystäjä oli ilmoittanut, ettei ambulanssia voida lähettää, jolloin Pitkjärvi oli pyytännyt tekemään ilmoituksen poliisipartiolle, joka voisi mahdollisesti toimittaa henkilön ensiapupoliklinikalle tai päivystysasemalle. Kirjeen mukaan "hätäpäivystäjä hyväksyi pyytämäni avun toimittamisen poliisipartion muodossa, mutta ei siis ambulanssin tilaamista".

Pitkjärvi oli kirjoituksensa mukaan ottanut puolen tunnin kuluttua uudelleen yhteyttä hätäkeskukseen, koska maassa olleen miehen tila ei ollut parantunut eikä apua ollut saapunut paikalle. Pitkjärvi oli selostettuaan tilanteen ja perusteet avun saamiselle saanut tiedon, että kaikki poliisipartiot ovat varattuja eikä tietoa avun saamisen ajankohdasta ollut. Pitkjärvi kertoo, että "ilmoitin lisäksi hätäpäivystäjälle olevani erikoislääkäri ja (yli 20 vuotta) vastanneeni Tampereen kaupungin terveydenhuollon toiminnasta johtavana lääkärimä ja samalla myös vastanneeni ensihoidosta ja sairaankuljetuksesta lääketieteellisen toiminnan osalta. Minulle toistettiin hätäpäivystäjän sanomana, että kaikki soittajat ovat samanarvoisessa asemassa ja että en lääkärimä eroa mitenkään muista soittajista (jotka myös olivat apua pyytäneet). Katsoin kuitenkin tästä toistetusta ilmoituksesta huolimatta perustelluksi avuntarpeen edelleen jatkuessa vaatia tilattavaksi hätänumerosta poliisipartion asemasta ambulanssin, johon päivystäjä suostui." Ambulanssi oli kirjeen mukaan saapunut 6-8 minuutin kuluttua.

Pitkjärvi toteaa vielä kirjeensä päätelmäosassa, että "koulutukseni ja kokemukseni sekä havaintojeni perusteella ajoradan vieressä maannut henkilö oli tajunnanhäiriöinen, ajoittain sekava, apua tarvitseva". Edelleen hän kertoo, että "mielestäni ko. tilanteessa vastuullisen ammatinharjoittaja lääkärin perusteltu pyyntö sairaankuljetusajoneuvon saamiseksi paikalle olisi pitänyt jo ensimmäisellä kerralla hyväksyä".

Pitkjärvi arvioi kirjeessään, että koska hänen saamiensa tietojen mukaan tapauksesta oli tehty jo ennen hänen ensimmäistä soittoaan lukuisia ilmoituksia hätänumeroon, on mahdollista, että avun saaminen maassa olleelle henkilölle kesti noin 45 minuutti tai lähes tunnin.

Kyseisen tapauksen arvioinnissa on mielestäni merkille pantavaa, että

avuntarpeen tapahtumapaikalla arvioi lääkäri, joka myös tilanteen hätäkeskuspäivystäjälle selostaessaan nimenomaisesti mainitsi asiasta.

4 Yhteenveto

Pahimmat ongelmat esille tulleissa tapauksissa näyttäisivät liittyvän kiireellisen avun tarvetta koskeviin terveystoimen hätäilmoitusten käsittelyyn. Silmiinpistäväenä piirteenä näyttää olevan (puhelukauden jonotusaikojen ohella) se, että hätäkeskuspäivystäjä ei ole tunnistanut avun tarvetta hänelle tehdyn ilmoituksen perusteella. Joistakin tapauksista voisi jopa päätellä, että vastuu avun saamisesta riippuu varsin pitkälle ilmoituskentekijän kyvystä ilmaista avun tarvetta koskevat havaintonsa hätäkeskuspäivystäjälle "oikealla tavalla". Ei voi välttyä vaikutelmalta, että avun tarpeen tunnistaminen tapahtuu pikemmin "mekaanisesti" hätäilmoituksessa kuvattuja oireita toimialakohtaiseen päivystäjälle annettuun "tarkistuslistaan" vertaamalla kuin toimialan ammatilliseen osaamiseen perustuvaan sisäistyneeseen ja omakohtaiseen arviointiin. Jos näin on, hätäilmoituksen tekijän käyttämät ilmaukset saavat korostuneen merkityksen; arviointi perustuisi enemmän muodollisiin kuin sisällöllisiin kriteereihin. Tämä voi puolestaan johtaa kaavamaiseen arvioon perustuvaan kategorisoivaan menettelytapaan, jolloin esimerkiksi ilmoituskentekijän maininta alkoholin hajusta johtaa automaattisesti tehtävä määrittelemiseen poliisitehtäväksi, vaikka kysymyksessä voi olla myös terveystoimen tehtävä. Tämän kaltaisia tilanteita olen arvioinut päätöksissäni Dnro 6/50/04 ja 9/50/04 sekä 11/50/06. Ilmoituskentekijän antamalla tiedoilla tai esittämällä käsityksillä - tai hätäkeskuspäivystäjän otaksumilla - avun tarvitsijan päihtymystilasta näyttää voivan olla varsin suuri merkitys päivystäjän tekemässä arvioinnissa ja toimenpiteiden suuntaamisessa.

Erityisen hämmentävänä on pidettävä sitä, että - kuten Tampereen tapaus osoittaa - edes lääketieteen ammattilainen ei saa välttämättä tekemiään välittömiä havaintoja kiireellisen avun tarpeesta kuvatuksi sillä tavalla, että päivystäjä tunnistaisi tilanteen edellyttävän toimenpiteitä. Tässä tapauksessa herääkin kysymys, miten hätäkeskuspäivystäjä on voinut katsoa olevansa kykenevä arvioimaan avun tarpeen paremmin kuin itse paikalla ollut havainnot tehnyt lääkäri.

5 Selvitys- ja lausuntopyyntö

- 5.1) Olen päättänyt ottaa omana aloitteena tutkittavaksi hätäkeskusten menettelyn Helsingin Sanomissa 27.5.2008 ja Iltalehdessä 15.8.2008 ilmestyneissä lehtikirjoituksissa tarkoitetuissa sekä Timo Pitkjärven 4.8.2008 päivätyssä kirjoituksessa tarkoitettussa tapauksessa. Pyydän sisäasiainministeriötä hankkimaan niiden tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen ja antamaan oman lausuntonsa asiassa.
- 5.2) Huomion kiinnittäminen pelkästään yksittäisiin tapauksiin ei kuitenkaan riitä. Jos tapauksia tarkastellaan vain yksittäistapauksellisina mahdollisina virhearviointeina, vastuu voi kohdentua osin virheellisesti ja

taustalla olevat perusongelmat saattavat jäädä havaitsematta. Nähdäkseni sen vuoksi olisi syytä perusteellisesti yleisemminkin selvittää, mistä Hätäkeskuslaitoksen vaikeudet edellä kuvatun kaltaisissa tilanteissa hälyttää ilmoituksen edellyttämä apu johtuvat. Erityisesti on herännyt kysymys, millä tavalla sosiaali- ja terveystoimen erityisvaatimukset hätäkeskusten toiminnassa (ohjeistus, henkilöstön ammattitaito ja toiminnan seuranta) on varmistettu ja minkälainen sosiaali- ja terveysministeriön asema ja tehtävä Hätäkeskuslaitoksen johtamisessa konkreettisesti on.

Edellä esitetyn perusteella pyydän sisäasiainministeriötä ja sosiaali- ja terveysministeriötä hankkimaan tarpeellisen selvityksen sekä antamaan edellä esitettyjen seikkojen valossa oman arvionsa Hätäkeskuslaitoksen kyvystä huolehtia sille laissa säädetystä tehtävästä vastaanottaa ja asianmukaisesti käsitellä sekä hälyttää tehtävän edellyttämä apu erityisesti terveystoimen hätäilmoitusten osalta. Pyydän myös ottamaan kantaa sosiaali- ja terveysministeriön asemaan Hätäkeskuslaitoksen johtamisessa.

5.3)

Paikkakuntaakohtaisesti näkyy päivystäjien suuri vaihtuvuus olevan yksi toimintaa vaikeuttavista pullonkauloista (esimerkiksi Helsingin Sanomat 6.9.2008), mikä lyhyellä tähtäyksellä korostaa työpaikan perehdyttämiskoulutuksen merkitystä, mutta laajemmin tarkastellen herättää kysymyksen järjestelmätasolla tapahtuvasta ongelmaan puuttumisesta.

Hätäkeskusten toiminnan arvioinnissa on kysymys myös päivystäjien oikeusturvasta. Näin ollen paitsi toiminnan yleisen laadunvarmistuksen myös päivystäjien oikeudellisen aseman kannalta on tärkeää, että vastuusuhteet ovat selkeät ja että on olemassa seurantajärjestelmä, joka objektiivisesti arvioi epäillyt epäonnistumiset ja niiden syyt sekä pystyy ottamaan huomioon myös sellaisia toimintaan vaikuttavia tekijöitä kuin voimavarojen riittävyys, päivystäjien koulutustaso ja työolot.

Tämän vuoksi pyydän vielä ministeriötä kertomaan Hätäkeskuslaitoksen toiminnan valvonnasta yleisesti (sisäinen ja ulkoinen valvonta) sekä yksittäisten hätäilmoitusten käsittelyssä ilmenneiden ongelmien seuranta- ja tutkintajärjestelmästä. Pyydän ministeriötä esittämään näkemyksensä valvonnan riittävydestä ja asiaa koskevien säädösten asianmukaisuudesta.

Selvitykset ja lausunnot tulee toimittaa viimeistään 31.12.2008 mennessä asiakirjat samalla palauttaen. Ministeriöt esittänevät samalla, mihin toimenpiteisiin ne ovat toteamiensa epäkohtien johdosta ryhtyneet.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen