

**ASIA**

Hätäkeskuslaitoksen toiminta hätäkeskuspalvelujen tuottamisessa

KYSYMYKSENASETELU

1 Lähtökohta asian selvittämiseksi

Hätäkeskusten toiminta on viime vuosina ollut toistuvasti esillä tiedostusvälineissä. Oikeuskanslerinvirastoon on tullut hätäkeskuksia koskevia kanteluja, minkä lisäksi hätäkeskusten toiminta on ollut esillä joillakin tekemillänni tarkastus- ja tutustumiskäynneillä. Olen joidenkin yksittäistapauksia koskevien lehtikirjoitusten perusteella ottanut myös omana aloitteena tutkittavaksi hätäkeskusten menettelyjä. Näissä tapauksissa on ollut kysymys muun muassa hätäkeskuspäivystäjien suhtautumisesta avunpyytäjiin/-pyyntöihin, minkä lisäksi arvostelua on aiheuttanut avun viipyminen, mikä on johtunut muun muassa siitä, että hätäkeskukseen ei ole saatu yhteyttä tai hätäkeskus ei ole onnistunut tunnistamaan (kiireellisen) avun tarvetta tai se on määritely viranomaisen tai kiireellisyyden osalta tilannetta vastaamattomasti.

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 perustuslain 7 §:ssä perusoikeudeksi säädettyyn henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Julkisen vallan tehtävänä puolestaan on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Edellä esitetyn perusteella päädyin ottamaan Hätäkeskuslaitoksen toimintakykyä koskevan asian seurantaan ja sittemmin omana aloitteena tutkittavaksi.

2 Asian selvittelyä

Lausunto- ja selvityspyyntö

Asian selvittämiseksi lähetin sisäasiainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle 8.9.2008 päivätyyn selvitys- ja lausuntopyyntöön.

Toin selvitys- ja lausuntopyyntöissä esille kolme valikoitua tyyppitapausta (jäljempänä tapaukset nro 1, 2 ja 3), joissa oli otettu hätäkeskukseen yhteyttä avun saamiseksi. Avun tulo oli kuitenkin viivästynyt osin vakavin seurauksin. Otin mainitut tässä päätöksessä myöhemmin käsiteltävät tapaukset tutkittavaksi omana aloitteena ja pyysin niiden johdosta selvityksen.

Huomion kiinnittäminen pelkästään yksittäisiin tapauksiin ei kuitenkaan ole riittävää, koska arvioitaessa tapauksia yksittäisinä voi vastuu kohdentua virheellisesti ja taustalla olevat perusongelmat saattavat jäädä havaitsematta. Sen vuoksi pidin tarpeellisenä yleisemminkin selvittää, mistä Hätäkeskuslaitoksen vaikeudet hälyttää ilmoituksen edellyttämä apu johtuvat. Erityisesti oli herännyt kysymys, millä tavalla sosiaali- ja terveystoimen erityisvaatimukset hätäkeskusten toiminnassa (ohjeistus, henkilöstön ammattitaito ja toiminnan seuranta) on varmistettu ja mikälainen sosiaali- ja terveysministeriön asema ja tehtävä Hätäkeskuslaitoksen johtamisessa konkreettisesti on.

Hätäkeskusten toiminnan arvioinnissa on kysymys myös päivystäjien oikeusturvasta. Näin olen 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.

Pyysin sisäasiainministeriötä ja sosiaali- ja terveysministeriötä hankkimaan tarpeellisen selvityksen sekä antamaan oman arvionsa Hätäkeskuslaitoksen kyvystä huolehtia sille laissa säädetystä tehtävästä vastaanottaa ja asianmukaisesti käsitellä hätäilmoituksia sekä hälyttää tehtävän edellyttämä apu erityisesti terveystoimen hätäilmoituksissa. Pyysin myös ottamaan kantaa sosiaali- ja terveysministeriön asemaan Hätäkeskuslaitoksen johtamisessa. Edelleen pyysin ministeriötä kertomaan Hätäkeskuslaitoksen toiminnan valvonnasta yleisesti (sisäinen ja ulkoinen valvonta) sekä yksittäisten hätäilmoitusten käsittelyssä ilmenneiden ongelmien seuranta- ja tutkintajärjestelmästä. Pyysin ministeriötä esittämään näkemyksensä valvonnan riittävydestä ja asiaa koskevien säädösten asianmukaisuudesta.

Selvitystyön aikana Hätäkeskuslaitoksessa on tapahtunut huomattavia muutoksia ja muun muassa hätäkeskustoiminnasta on annettu uusi 1.1.2011 voimaan tullut laki. Koska olen halunnut seurata uudistuksen etenemistä, aikataulu on alun perin suunnitellusta muuttunut.

Selvitys

Sisäasiainministeriö antoi 19.12.2008 päivätyn lausunnon, ministeriön poliisin ylijohto 5.12.2008 päivätyn lausunnon, Hätäkeskuslaitos 10.11.2008 päivätyn lausunnon ja Pelastusopisto päiväämättömän lausunnon. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 11.12.2008 päivätyn lausunnon. Hätäkeskuslaitos toimitti lisäksi oikeuskanslerinvirastoon edellä mainittujen tyyppitapausten tutkimiseksi 8.10. ja 13.11.2008 päivätyt selvitykset ja 1.7.2008 päivätyn päätöksen.

Pyynnöstäni sisäasiainministeriö antoi vielä 14.9.2010 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä oli ministeriön poliisiosaston 20.8.2010 päivätty, ministeriön pelastusosaston 9.9.2010 päivätty, Poliisihallituksen 20.8.2010 päivätty ja Hätäkeskuslaitoksen 31.8.2010 päivätty lausunto.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto antoi lisäksi 9.2.2011 päivätyn lausunnon.

3 Hätäkeskuslaitoksen tehtävät

Selvitystyötä aloitettaessa voimassa oli hätäkeskuslaki (157/2000). Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena oli turvata hätäkeskuspalvelujen tuottaminen, saatavuus ja laatu tasapuolisesti maan eri osissa sekä tehostaa viranomaisten yhteistoimintaa.

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

Lain 4 §:n 1 momentin mukaan hätäkeskuksen tehtävänä oli 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 kuului. Lisäksi hätäkeskus toimi pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viestikeskuksena, tuki ja avusti näiden viranomaisten tehtäviä hoitavia yksiköitä sekä hoiti sille muussa laissa säädetty tehtävät. Hätäkeskuslaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (990/2000) 4 §:ssä säädettiin tarkemmin hätäkeskuksen tehtävistä.

Uusi hätäkeskustoiminnasta annettu laki (692/2010) tuli voimaan 1.1.2011. Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää väestön turvallisuutta, järjestää hätäkeskuspalvelujen tuottaminen ja parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua.

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan hätäkeskuspalvelujen tuottamista varten on sisäasiainministeriön alainen Hätäkeskuslaitos. Sisäasiainministeriö ohjaa ja valvoo Hätäkeskuslaitosta. Pykälän 2 momentin mukaan sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisesta ohjauksesta.

Lain 4 §:ssä säädetään Hätäkeskuslaitoksen tehtävistä. Pykälän mukaan Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on: 1) hätäkeskuspalvelujen tuottaminen; 2) hätäkeskuspalvelujen tuottamiseen liittyvä pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten toiminnan tukeminen, kuten ilmoituksen tai tehtävän välittämiseen liittyvät toimenpiteet, viestikeskustehtävät, väestön varoittamistoimenpiteiden käynnistäminen äkillisessä vaaratilanteessa sekä muut viranomaisten toiminnan tukemiseen liittyvät tehtävät, jotka Hätäkeskuslaitoksen on tarkoituksenmukaista hoitaa (*tukipalvelut*); sekä 3) hätäkeskuspalveluihin liittyvien tehtävien ja toimintatapojen kehittäminen ja valvonta. Pykälän 2 momentin mukaan kyseisessä laissa hätäkeskuspalveluilla tarkoitetaan hätätilanteita koskevien ja muita vastaavia pelastustoimen, poliisin tai sosiaali- ja terveystoimen viranomaisen välittömiä toimenpiteitä edellyttävien ilmoitusten (*hätäilmoitus*) vastaanottamista ja arviointia sekä ilmoituksen tai tehtävän välittämistä viranomaisen antamien ohjeiden mukaisesti asianomaiselle viranomaiselle tai viranomaisen tehtäviä sopimuksen perusteella hoitavalle. Hätäkeskustoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (87/2010) 3 §:ssä on tarkemmat säännökset tehtävistä.

Hätäkeskuslaitoksen ydintehtävä hätäpalvelujen tuottajana ei ole uuden lain myötä muuttunut. Hätäkeskusten tehtävänä on vastaanottaa hätäilmoituksia, tehdä riskinarvio ja välittää ilmoituksen edellyttämä tehtävä oikealla kiireellisyydellä toimivaltaiselle viranomaiselle.

RATKAISU

1 Asian arviointia

Käsittelen ensin 8.9.2008 päivätyssä selvitys- ja lausuntopyynnössä kuvatut yksittäiset tapaukset (I Esimerkkitapaukset), minkä jälkeen tarkastelen Hätäkeskuslaitoksen toimintaa eräiltä osin yleisemmällä tasolla (II Kokonaistarkastelu). Päätöksen liitteessä on lyhyet yhteenvedot viimeisten vuosien aikana oikeuskanslerinvirastossa tehdyistä hätäkeskusten toimintaa koskevista laillisuusvalvontaratkaisuksista.

I Esimerkkitapaukset

Tapaus 1: poliisi- vai sairaankuljetustehtävä?

Helsingin Sanomissa 27.5.2008 ilmestyneessä lehtikirjoituksessa kerrottiin Helsingissä 20.5.2008 sattuneesta tapauksesta, jossa Helsingin 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 alun perin hälytetty poliisipartio. Asiaa käsiteltiin viikolla 22 (vuonna 2008) myös televisio-ohjelmassa, jossa Helsingin pelastuslaitoksen edustaja esitti kritiikkiä hätäkeskusuudistusta kohtaan muun muassa siltä osin, että uudistuksen suunnittelussa on syntynyt rakenteellisia puutteita, jotka liittyivät muun muassa hätäkeskusten henkilöstön määrään ja pätevyyteen, minkä lisäksi hän toi esille tietojärjestelmäongelmat. Hän piti hätäkeskusjärjestelmän ongelmana avun saamisen ajallista viivettä, joka koskee terveydenhuollossa erityisesti kriittisimpiä ryhmiä, mutta myös kaikkia muita apua tarvitsevia.

Hätäkeskuslaitos on antanut kyseisen tapauksen johdosta 1.7.2008 päivätyyn päätöksen Dnro 278/1.6.2/2008. Päätöksen mukaan Helsingin hätäkeskus vastaanotti kyseisestä tapahtumasta kolme hätäilmoitusta. Ensimmäisen klo 15.48.25 saapuneen puhelun yhteydessä hätäkeskuspäivystäjä sai selville osoitteen ja tiedot tapahtumasta. Päivystäjän riskinarvio perustui soittajan antamiin tietoihin, jotka ohjasivat hänet valitsemaan tehtävälajiksi 34 C; päihtynyt henkilö. Päätöksen mukaan kahta ensimmäistä puhelutallennetta arvioitaessa ei selkeästi voida todeta, että olisi toimittu Hätäkeskuslaitoksen käytössä olevan ja ohjeistetun terveystoimen hätäpuhelun käsittely- ja riskinarvio -ohjeen mukaisesti. Kolmannen ilmoituksen käsittelyssä on päätöksen mukaan osittain noudatettu käytössä olevaa terveystoimen hätäpuhelun käsittely- ja riskinarvio -ohjetta. Puhelutallenteen perusteella ei päätöksen mukaan voida selkeästi todeta, että ohjetta olisi noudatettu protokollan mukaisessa järjestyksessä. Tallenteiden mukaan tehtävä välitettiin poliisipartiolle toisen samaa tapahtumaa koskevan hätäpuhelun jälkeen klo 16.30.34. Päätöksen mukaan ambulanssi hälytettiin kolmannen hätäpuhelun jälkeen klo 16.39.14.

Hätäkeskuslaitoksen päätöksen mukaan Helsingin hätäkeskus on todennut tapauksesta, että asiaa hoitaneen päivystäjän työkokemus ja työuran rikkonaisuus olivat osaltaan vaikuttaneet tapahtumien kulkuun. Hätäkeskuksen käsityksen mukaan noin puoli vuotta työkokemusta koulutuksen päätyttyä, sen jälkeen lähes 10 kuukautta pois työelämästä ja ennen tapahtumaa vain noin kuukauden mittainen työkokemus ”on varsin keskeneräisen valmiuden antava aika rutiinimuotoisen riskinarvioprotokollien hallinnan saavuttamiseksi. Hätäkeskuksen työtahti on vajaa-miehitettynä varsin pakkotahtista, jolloin nuorten päivystäjien tukeminen jää liian vähälle.”

Hätäkeskuslaitos on päätöksessään viitannut eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio 10.12.2007 antamaan päätökseen Dnro 529/4/06, jossa hän saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä siitä, että kaikkien hätäkeskusten käytössä on tarpeen olla terveydenhuollon viranomaisten antamat ohjeet päihytyneen henkilön terveydellisen tilan arvioinnista. Samalla oikeusasiamies esitti, että ministeriö ryhtyy asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin. Hätäkeskuslaitoksen päätöksessä todetaan edellä mainittuun päätökseen viitaten, ettei päihytyneen henkilön terveydellisen riskinarvion ohjeistaminen ollut mainitulla hetkellä riittävän täsmällistä ja yksiselitteistä. Myös hätäkeskuksille annetut hälytysohjeet ovat usein tulkinnanvaraisia siltä osin, milloin päihytyneitä henkilöitä koskeva epäselvä tilanne kuuluu terveystoimelle ja milloin kyse on poliisin tehtävästä tai milloin tehtävä ei edes edellytä tehtävän välittämistä viranomaisille.

Hätäkeskuslaitoksen päätöksen mukaan pääkaupunkiseudulla on HYKS (ensihoito) ryhtynyt tukemaan alueensa kolmen hätäkeskuksen toimintaa muun muassa tuottamalla täydennyskoulutusmateriaalia ja antamalla täydennyskoulutusta voimavarojensa puitteissa ja huomioiden, miten asiasta on sovittu alueen hätäkeskusten edustajien kanssa. Hätäkeskuslaitoksen päätöksessä on tuotu esille, että HYKS (ensihoito) valmistelelee yhdessä hätäkeskusten edustajien kanssa asiaa koskevan ope- tuspaketin. Saamani tiedon mukaan kyseinen opetuspaketti on valmistunut elo- kuussa 2008.

Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö on todennut kannanottonaan, että kyseises- sä tapauksessa varsinkin kahteen ensimmäiseen hätäpuheluun vastannut hätäkes- kuspäivystäjä ei ollut kattavasti noudattanut käytössä olevaa terveystoimen hätäpu- helun käsittely- ja riskinarvio -ohjetta. Hätäkeskusyksikön mukaan tehtävän käsit- telyssä ei kuitenkaan ole ilmennyt sellaista törkeää huolimattomuutta tai tahalli- suutta ohjeiden noudattamatta jättämisessä, joka edellyttäisi laajempien jatkotoi- menpiteiden käynnistämistä. Tehtävän käsittelyssä oli oletettavasti harhauduttu olettamaan kyseessä olevan vain merkittävästi humaltuneen henkilön, koska puhe- lun aikana ilmeni, että henkilö hengitti normaalisti eikä näkyviä vammoja ollut. Voimassa olleen riskinarvio-ohjeistuksen mukaan henkilön päihtymistilalla ei kui- tenkaan saisi olla keskeistä vaikutusta terveydentilan arviointiin, vaan päivystäjän olisi aina ennen terveystoimen yksiköiden hälyttämättä jättämispäätöstä poissuljet- tava riskinarvioprosessilla todellinen hätätilanne.

Hätäkeskusyksikkö on päätöksessään edellyttänyt, että Helsingin hätäkeskus kiin- nittää erityistä huomiota hätäkeskuspäivystäjien lisäkoulutukseen painottaen terve- ystoimen riskinarviota. Hätäkeskusyksikön mukaan hätäkeskuksen resurssipula tai vastausajoille tulossopimuksessa asetetut tavoitteet eivät ole peruste riskinarvion huolimattomaan suorittamiseen. Päätöksen mukaan julkinen paine niin sanottujen turhien hälytysten karsimiseen ei saa myöskään johtaa liialliseen riskinottoon hä- täilmoituksen käsittelyssä, vaan myös hälytysohjeita antavien viranomaistahojen on sitouduttava hätäkeskustoiminnan etupainotteiseen luonteeseen. Edelleen hätäkes- kusyksikkö on edellyttänyt, että Helsingin hätäkeskuksen tulee pyytää poliisi- ja terveystoimelta tarvittaessa tarkennuksia päihytyneitä henkilöitä koskevien tehtävien hälytysohjeisiin erityisesti vastuunjaon osalta.

Tapaus nro 2: kiireellisyysarvion osuvuus

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

Hätäkeskuslaitoksen 8.10.2008 päivätyn selvityksen mukaan edellä mainittuun tehtävään liittyviä puheluita tuli Hämeen hätäkeskukseen neljä. Ensimmäinen puhelu tuli klo 23.13.38. Puhelun aikana kävi ilmi, että soittajan puolisoilla oli akuutti astmakohtaus ja tilanne oli kestänyt tuossa vaiheessa viisi minuuttia ja pahentunut. Selvityksen mukaan potilas ei saanut kunnolla hengitettyä, hän pystyi sanomaan ainoastaan sanoja eivätkä lääkkeet auttaneet. Selvityksen mukaan hätäkeskuspäivystäjä suoritti tehtävään liittyvän riskinarvion käyttäen voimassa olevaa riskinarviomateriaalia ja terveystoimien ohjeita. Päivystäjä määritteli tehtäväkoodiksi 703 B; hengitysvaikeus.

Selvityksen mukaan hälytettäväksi tarkoitettu Nastolan sairaankuljetusyksikkö (N 291) oli samanaikaisesti varattuna B-kiireellisyyden tehtävään, jolloin tehtävä siirrettiin tehtäväseurannan käsittelyyn sovitun menettelytavan mukaisesti. Tehtäväseuranta aloitti yksikön etsimisen ja lähdönetsintäpyyntö antoi vasteeksi Lahdesta (L11), pelastusyksikkö. Nastolan vasteet oli selvityksen mukaan terveystoimien toimesta rakennettu siten, että mikäli Nastolan ambulanssi (N 291) on varattuna, seuraavana ja korvaavana yksikkönä järjestelmä tarjoaa Lahden perusyksikön (L 192). Kyseisenä ajankohtana myös (L 192) oli varattuna toisella tehtävällä, statuksella ”kohteessa”. Myös muut Lahden perustason yksiköt olivat selvityksen mukaan kiinni tehtävissä. Kohteesta saapui toinen puhelu klo 23.14.39. Puhelussa ei ilmennyt seikkoja tilanteen huonontumisesta. Tehtäväseuranta poisti pelastusyksikön (L11) vasteesta, koska ei ole käytäntönä hälyttää pelastusyksikköä, varsinkin toisen kunnan pelastusyksikköä, B-kiireellisyyden sairaankuljetustehtävään ja tehtäväseuranta jatkoi tarkoituksenmukaisen yksikön etsintää tehtävään. Kolmas puhelu kohteesta saapui klo 23.15.45. Puhelun aikana ei päivystäjälle edelleenkään syntynyt kuvaa, että tilanne olisi huonontunut ensimmäisestä puhelusta. Puhelun päätyttyä tehtäväseuranta päätti hälyttää Nastolan pelastusyksikön ensivasteyksikkönä klo 23.19. Hätäkeskukseen saapui neljäs puhelu klo 23.21.25 ja puhelun aikana ilmeni, että tilanne oli dramaattisesti muuttunut. Tehtävä nostettiin A-kiireellisyyteen ja paikalle hälytettiin ensivasteyksikön lisäksi Lahdesta hoitoyksikkönä toiminut (L 191) heti kohteeseen klo 23.23. Selvityksen mukaan puhelu jatkui elvytysohjeita antaen siihen asti, kunnes ensimmäinen yksikkö tavoitti kohteen.

Selvityksen mukaan hätäkeskuksen vuorovahvuus kyseisenä ajankohtana oli vuoromestari ja kuusi hätäkeskuspäivystäjää. Toiminnalle ominainen piirre oli varsin runsas hätäpuheluiden määrä, koska oli perjantai-ilta. Puheluita tuli klo 23-24 välisenä aikana 46 kappaletta ja aktiiveja tehtäviä oli aikavälillä hoidettavana 22 kappaletta. Hätäkeskusyksikön mukaan ensimmäisen hätäpuhelun vastaanottanut hätäkeskuspäivystäjä noudatti pääpiirteissään tehtävän käsittelyyn liittyvää ohjeistusta. Hän päätyi saamansa informaation perusteella nopeasti määrittämään tehtävälajiksi 703 B; hengitysvaikeus ja hän tarkensi tapahtumapaikan osoitteen. Jälkikäteen tilannetta arvioiden päivystäjän tekemä riskinarvio oli siltä osin puutteellinen, että hän arvioi tehtävän kiireellisyyden väärin. Selvityksen mukaan mahdollisesti perus-

teellisemmalla ja tarkemmalla riskinarvioinnilla olisi myös A-kiireisyyden perusteet voitu selvittää. Edelleen hätäkeskusyksikön mukaan mahdollisesti tarkemmalla riskinarvioinnilla olisi jo toisen tai kolmannen hätäpuhelun aikana voitu muuttaa tehtävän kiireellisyys.

Selvityksen mukaan hälytettäväksi tarkoitettu Nastolan sairaankuljetusyksikkö (N 291) oli tapahtumahetkellä varattuna toisella kiireellisellä tehtävällä. Tehtäväseurannassa yksiköiden logistiikan hallinta (riittävyys korkeariskisiin tehtäviin) aiheutti viivettä siten, että ensimmäinen yksikkö, palokunnan ensivasteyksikkö (N11), hälytettiin kohteeseen klo 23.19, kuusi minuuttia ensimmäisen hätäpuhelun vastaanottamisen jälkeen.

Hätäkeskusyksikön mukaan jälkikäteen tilannetta arvioitaessa voidaan todeta, että hätäkeskuksen tehtäväseurannassa yksiköiden logistiikan hallinta ei toteutunut optimaalisesti. Toisaalta selkeää ohjeiden noudattamatta jättämistä tai muuta tehtävien hoitamisen laiminlyöntiä ei voida osoittaa. Tehtäväseuranta odotti sairaankuljetusyksikkö (N 291):n ilmoitusta kuljetustiedosta samanaikaisesta B-kiireellisyys tehtävästä ja piti Lahden hoitoyksikköä (L 191), alueen ainoata vapaata yksikköä, hälytysvalmiudessa muita mahdollisia hälytyksiä varten.

Hätäkeskusyksikön käsityksen mukaan A- ja B-kiireellisyyksien ensivastetoiminnan ohjeistuksia tulee tarkentaa ja kehittää. Myös alueiden erilaiset käytännöt eri kiireellisyyksien tehtävien hoitamisessa saattavat aiheuttaa epäselvyyksiä esimerkiksi samanaikaisesti tehtävällä olevien yksiköiden logistiikan hoitamisessa ja aiheuttaa näin hetkellisiä viiveitä päätöksentekoon.

Hätäkeskukseen saapunut ensimmäinen puhelu on saadun selvityksen mukaan kestänyt ainoastaan 47 sekuntia. Riskinarvio ja kiireellisyyden arviointi on siten tapahtunut hyvin nopeasti. Jälkikäteen on mahdotonta arvioida, onko tai minkälainen vaikutus kyseisellä seikalla on ollut tehtävän riskinarviossa ja kiireellisyyden arvioinnissa. Hätäkeskusyksikön mukaan mahdollisesti perusteellisemmalla ja tarkemmalla riskinarvioinnilla olisi kuitenkin voitu selvittää myös tehtävän A-kiireellisyyden perusteet jo ensimmäisen puhelun aikana.

Kuuden minuutin viive ensimmäisen puhelun ja ensivasteyksikön hälyttämisen välillä on kuvaillussa tilanteessa ollut pitkä aika. Jo ensimmäisen puhelun aikanahan kävi ilmi, että potilaalla oli jo tuossa vaiheessa ollut viiden minuutin ajan hengitysvaikeuksia, hän ei saanut kunnolla hengitettyä eivätkä lääkkeet olleet auttaneet. Potilas ei myöskään pystynyt puhumaan kuin yksittäisiä sanoja.

Hätäkeskusyksikön näkemyksen mukaan sitä, olisiko kyseisessä tapauksessa hätäkeskuksen nopeammalla ja tehokkaammalla toiminnalla voitu pelastaa astmakohtauksen saanut henkilö, on hätäkeskusyksikön mahdotonta arvioida. Hätäkeskusyksikön mukaan syytä siihen, miksi ensivasteyksikköä ei välittömästi hälytetty, ei myöskään ole selkeästi saatu osoitettua. Mainittuihin kysymyksiin kantaa ottamatta on nähdäkseni ilmeistä, että hätäkeskus epäonnistui tapahtumahetkellä voimassa olleen hätäkeskuslain 4 §:n 1 momentin mukaisessa tehtävässään arvioida ja välittää tehtävä edellyttämä apu oikealla kiireellisyydellä.

Tapaus nro 3: hätäkeskuspäivystäjän ja hätäilmoituksen tehneen lääkärin arviot vastakkain

Hätäkeskusten toimintaa koskeneen keskustelumme perusteella lääketieteen professori lähetti oikeuskanslerinvirastoon 4.8.2008 laatimansa kuvauksen Tampereella 1.6.2008 sattuneesta tapauksesta, jossa professori oli havainnut jalkakäytävällä makaavan miehen. Professori oli kirjoituksensa mukaan soittanut hätäkeskukseen, kertonut olevansa lääkäri ja selittänyt hätäkeskuspäivystäjälle maassa olleen henkilön tilan sekä pyytänyt paikalle ambulanssia. Kirjeessään professori 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 professori oli pyytänyt 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”.

Professori oli kirjoituksensa mukaan poistuttuaan välillä paikalta ottanut puolen tunnin kuluttua uudelleen yhteyttä hätäkeskukseen, koska maassa olleen miehen tila ei ollut parantunut eikä apua ollut saapunut paikalle. Professori oli selostettuaan tilanteen ja perusteet avun saamiselle saanut tiedon, että kaikki poliisipartiot olivat varattuina eikä tietoa avun saamisen ajankohdasta ollut. Professori kertoo, että “ilmoitin lisäksi hätäpäivystäjälle olevani erikoislääkäri ja (yli 20 vuotta) vastanneeni Tampereen kaupungin terveydenhuollon toiminnasta johtavana lääkärinä ja samalla myös vastanneeni ensihoidosta ja sairaankuljetuksesta lääketieteellisen toiminnan osalta. Minulle toistettiin hätäpäivystäjän sanomana, että kaikki soittajat ovat samanarvoisessa asemassa ja että en lääkärinä 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.

Professori 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”. Professori 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 minuuttia tai lähes tunnin.

Hätäkeskuslaitos on 13.11.2008 päivätyssä selvityksessään todennut, että Pirkanmaan hätäkeskuksen käyttämän puheentallentimen mukaan on tapausta koskeva ensimmäinen puhelu kirjattu lauantaina 1.6.2008 klo 20.45.9. Puhelusta käy ilmi, että professori näki kadun toisella puolella, hotellin edessä, miehen makaavan maassa. Lisätietojen saamiseksi professori meni pyynnöstä miehen luokse, jolloin saatiin varmistus siitä, että henkilö oli tajuissaan ja puhui. Päivystäjä tuli selvityksen mukaan yhteisymmärrykseen ilmoittajan kanssa siitä, että paikalle tarvitaan poliisi miehen päihtymyksen vuoksi. Päivystäjä kirjasi tehtävän tehtävälajille 34; päihtynyt henkilö. Tehtävä jäi ajankohta huomioiden ja muista poliisitehtävistä johdettuaan odottamaan seuraavaksi vapautuvaa partiota.

Selvityksen mukaan tapahtumaa koskeva toinen puhelu hotellin vastaanotosta klo 20.47.42 kirjattiin ensimmäisen puhelun päällekkäisilmoitukseksi. Puhelusta kävi ilmi, että hotellin edessä maassa makaava mies oli humalassa. Häätäkeskukseen saapunut kolmas, neljäs, viides ja kuudes puhelu kirjattiin niin ikään ensimmäisen ilmoituksen päällekkäisilmoituksiksi. Kolmannen ja kuudennen puhelun aikana riskinarviossa vahvistui käsitys, että paikalle tarvittiin poliisi. Selvityksen mukaan tapausta koskevan seitsemännen puhelun klo 21.05.09 soitti professori, joka oli huolissaan tilanteesta, koska viranomaisapu ei ollut vielä tuolloin paikalla. Professorilta saatujen lisätietojen ja uuden riskinarvion perusteella päivystäjä muutti tehtävän terveystoimen tehtäväksi 745 C; kaatuminen. Paikalle hälytettiin välittömästi puhelun päätyttyä Tampereen aluepelastuslaitoksen sairaankuljetusyksikkö, joka oli kohteessa klo 21.12.

Hätäkeskusyksikön näkemyksen mukaan Pirkanmaan hätäkeskus ja sen henkilöstö oli menetellyt tapauksessa lain- ja asianmukaisesti. Hätäkeskuspäivystäjä teki tilannearvion ensimmäisessä puhelussa saamansa informaation perusteella ja välitti tehtävän ohjeen mukaisesti toimivaltaiselle viranomaiselle. Puhelutallenteesta käy ilmi, että päivystäjä selvitti terveydellisessä riskinarvioinnissa tarvittavat ja muut tarkoituksenmukaisen avun hälyttämiseen liittyvät seikat.

Selvityksen mukaan hätäkeskukseen tuli yhteensä seitsemän puhelua tapauksesta. Kukaan ilmoittajista ei ollut nähnyt avun tarvitsijan kaatuvan tai muutoin loukanneen itseään. Toisessa puhelussa professori toi esille mahdollisen päävamman ja siihen liittyvän sekavuuden. Tämän johdosta päivystäjä oikeaoppisesti hälytti kohteeseen välittömästi puhelun päätyttyä ambulanssin. Päivystäjän kertoman mukaan hänen riskiarviotaan vaikeutti professorin toisessa puhelussaan käyttämät lääketieteen ammattilaiselle epätyypilliset ilmaisut.

Professori on antanut selvityksen johdosta vastineen. Hän toteaa vastineessaan, että tapahtuma-ajankohta oli sunnuntai-ilta eikä lauantai-ilta, kuten Hätäkeskuslaitoksen selvityksessä todetaan. Professorin mukaan hänen soittaessaan hätäkeskukseen ensimmäisen kerran oli päivystäjä todennut, että miehestä oli tullut hätäkeskukseen jo useita ilmoituksia. Oltuaan myöhemmin yhteydessä hätäkeskukseen, professori oli myös tuolloin kuullut, että maassa makaavasta miehestä oli ennen hänen soittoaan tullut useita ilmoituksia hätäkeskukseen.

Vastineensa mukaan professori hyväksyi ensimmäisen puhelunsa aikana poliisi- ja ambulanssivierailin lähettämisen paikalle, koska vastaus ambulanssin lähettämiseen oli kielteinen. Vastineen mukaan Hätäkeskuslaitoksen selvityksessä on myös hänen toiseen puhelunsa liittyvä virheellinen toteama. Huolimatta hänen kyseisessä puhelussa toistamistaan ajankohtaistetuista havainnoista henkilön tilasta hätäkeskuspäivystäjä nimenomaisesti kieltäytyi lähettämästä professorin pyytämää ambulanssia paikalle ja ilmoitti, että kaikki soittajat ovat tasa-arvoisessa asemassa ja että professori ei lääkärinä mitenkään eroa muista soittajista. Mainitun toteamuksen jälkeen professori vastineensa mukaan joutui vetoamaan siihen, että hän on erikoislääkäri ja vastaavia tilanteita paljon kokeneena omasta mielestään oikeutettu vaatimaan, että ambulanssi lähetetään vilkkaalla katukäytävällä makaavan miehen luokse. Paikalle lopulta saapuneen ambulanssin henkilökunta eli kaksi sairaankuljettajaa olivat asiasta samaa mieltä ja pahoittelivat ongelmaa hätäpäivystyksen toimivuudessa.

Vastineensa mukaan professori sisätautien alan erikoislääkärin työtä viikoittain tekevänä ja erityisesti sydän- ja verenkiertoelinten sairauksia potevia potilaita tutkiessaan ja hoitaessaan sekä yliopistossa kyseisiä sairauksia opetettuaan tietää hallitsevansa alan terminologian. Professorin mukaan hän ei voi ymmärtää riskinarvioinnin vaikeutumista muuten kuin siten, että siihen vaikutti hätäkeskuspäivystäjän asenteellisuus hänen vaatimukseensa ambulanssin saamisesta.

Professorin ja Hätäkeskuslaitoksen näkemys ensimmäisen hätäpuhelun aikaisista tapahtumista poikkeavat jonkin verran toisistaan. Hätäkeskuslaitoksen selvityksen mukaan professori ja hätäkeskuspäivystäjä pääsivät yhteisymmärrykseen poliisipartion lähettamisestä paikalle, mutta Hätäkeskuslaitoksen selvityksestä ei ilmene tarkemmin, miten puhelussa päädyttiin tähän. Professorin mukaan hän oli pyytänyt ambulanssin lähettämistä paikalle ja hyväksynyt lopuksi poliisipartion paikalle lähettämisen ajatellen, että poliisipartio voisi toimittaa henkilön ensiapupoliklinikalle tai päivystysasemalle. Professori myös tiesi pystyvänsä itse palaamaan tarpeen vaatiessa nopeasti takaisin paikalle. Professorin mukaan tilanteeseen olisi siten alunperin tullut hälyttää ambulanssi.

Hätäkeskustyksikön selvityksen mukaan tapahtumahetkellä voimassa ollut ohjeistus ei eritellyt ilmoittajia heidän asemansa perusteella. Selvityksen mukaan päivystäjä hätäpuhelua käsitellessään ottaa huomioon ilmoittajan mahdollisen ammattitaustan, mutta kaikki hätäpuhelut käsitellään kuitenkin yhdenmukaisella protokollalla, jotta päädyttäisiin mahdollisimman tasalaatuiseen riskinarvioon ja tarkoituksenmukaisen avun lähettämiseen.

Professori toteaa vastineessaan, että Hätäkeskuslaitoksen esille nostama ilmoittajan eritteleminen tämän aseman perusteella on eri asia kuin se, että ilmoittajan ammattitausta otetaan huomioon usein pikaisesti tarvittavan avun saamiseksi. Yhdenmukaisen kaavion mukaisten kysymysten esittämistä olisi hänen mukaansa harkittava tapauskohtaisesti.

Kyseisen tapauksen arvioinnissa on merkille pantavaa se, että avuntarpeen tapahtumapaikalla arvioi lääkäri, joka myös tilanteen hätäkeskuspäivystäjälle selostaessaan nimenomaisesti mainitsi asiasta. Yhdenmukainen ominaispiirre kolmen kuvattun tapauksen kohdalla on, että avun tarpeen tunnistaminen hätäkeskuksessa tapahtuu paremminkin mekaanisesti hätäilmoituksessa kuvattuja oireita toimialakohtaiseen päivystäjälle annettuun ”tarkistuslistaan” vertaamalla kuin toimialan ammatilliseen osaamiseen perustuvaan sisäistyneeseen ja omakohtaiseen arviointiin. Viimeksi mainitussa tapauksessa ilmenee korostetusti, että hätäkeskuksessa ei hyödynnetty paikalla olevan ammatti-ihmisen osaamista riskinarvion ja avun tarpeen arvioinnissa, vaan tässäkin tilanteessa pitäydettiin hätäilmoitus käsittelemään kaavamaisesti protokollan mukaisessa menettelyssä. Tämän tapauksen osalta herää erityisesti kysymys, miten hätäkeskuspäivystäjän voidaan olettaa puhelinkeskustelun ja käytössään olevan ”protokollan” perusteella kykenevän arvioimaan lääketieteellisen avun tarve paremmin kuin avun tarvitsijan luona olevan kokeneen lääketieteen asiantuntijan. Sekin on todettava, että selvityksissä ei edes väitetä syynä olleen sen, että hätäkeskuspäivystäjä olisi voinut perustellusti epäillä soittajan olevan joku muu kuin miksi hän itsensä esitteli.

Hätäkeskusten tehtävänä on välittää hätäilmoitusten edellyttämät tehtävät mahdollisimman luotettavasti ja tehokkaasti eteenpäin asianomaisille viranomaisille. Mai-

nittu tehtävä huomioiden en voi ilman vakuuttavia vastaperusteita pitää asianmukaisena, että hätäkeskus ei hyödynnä tapahtumapaikalla olevan, konkreettisia havaintoja tekevän ilmoittajan ammattitaitoa tilanteen arvioinnissa.

II Kokonaistarkastelu

Hätäkeskusuudistuksessa vuosina 2001-2005 yhdistettiin pelastustoimen kunnalliset hätäkeskukset, poliisin hälytyskeskukset sekä sosiaali- ja terveystoimen kiireellisten ilmoitusten vastaanotto valtion ylläpitämiin hätäkeskuksiin. Uudistusta edelsi vuosina 1996-2001 toteutettu hätäkeskuskokeilu. Kokeilussa neljälle kokeilualueelle (Turun ja Porin läänissä Salon hälytysalue, Oulun läänissä Jokilaakson hälytysalue, Pohjois-Karjalan lääni ja entinen Keski-Suomen lääni) perustettiin pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluja tuottavat kokeiluhätäkeskukset Saloon, Ylivieskaan, Joensuuhun ja Jyväskylään.

Uudistuksessa sittemmin syntyneen Hätäkeskuslaitoksen ja siihen kuuluvien hätäkeskusten tehtävänä on tuottaa hätäkeskuspalvelut. Käytännössä se tarkoittaa hätäilmoitusten vastaanottamista, niiden arvioimista ja niiden tai niiden edellyttämän tehtävän välittämistä pelastus-, poliisi-, sosiaali- tai terveystoimelle. Oleellista tehtävän hoitamisessa on, että hätäpuheluihin vastataan nopeasti, riskinarvio on osuva ja tarvittava apu hälytetään oikealla kiireellisyydellä. Tehtävää hoitavien hätäkeskusten toimintakykyyn vaikuttavat useat seikat, joista joitakin käsittelen seuraavassa. Esitystä ei ole tarkoitettu kattavaksi kuvaukseksi Hätäkeskuslaitoksen toimintaan vaikuttavista kysymyksistä, mutta tuon siinä kuitenkin esiin eräitä mielestäni keskeisiä näkökohtia, jotka ovat nousseet esille hätäkeskusuudistuksen toteuttamista ja hätäkeskusten toimintaa seurattessani.

Otin Hätäkeskuslaitoksen toimintakyvyn tutkittavakseni syksyllä 2008 laitoksen silloisen tilanteen ja laitoksen toiminnasta siihen mennessä saamieni tietojen perusteella. Kyseisen ajankohdan jälkeen on tapahtunut paljon muutoksia ja Hätäkeskuslaitosta on kehitetty erilaisin toimenpitein eikä tilanne siten ole enää samanlainen kuin vuonna 2008 tai sitä aikaisemmin. Ei ole kuitenkaan riittävää tarkastella ainoastaan sitä, mikä tilanne paperilla on tällä hetkellä, vaan asian perusteellisemmaksi ymmärtämiseksi on syytä tarkastella asiaa pidemmältä aikaväliltä ja nimenomaan käytännön toimivuuden tasolla. Tässä tarkoituksessa on seuraavassa kerätty eri lähteistä eri ajoilta tietoja ja näkemyksiä hätäkeskusuudistuksen toteuttamisesta. Päätöstä lukevan on siten syytä huomioida, että referoidut tiedot eivät kaikilta osin ole kuvausta tämän hetkisestä tilanteesta, vaan ne kuvaavat lähteiden laadinta-ajankohtana tai sitä ennen valinnutta tilannetta.

Päivystyshenkilöstö

Valtioneuvoston hätäkeskusuudistusta koskevan selonteon (VNS 3/2007 vp) mukaan useimpien kunnallisten hätäkeskusten toiminnallisena puutteena oli liian vähäinen henkilöstö etenkin virka-ajan ulkopuolella. Kunnilla ei ollut taloudellisia mahdollisuuksia pitää yllä toiminnan ja turvallisuuden kannalta riittävää henkilöstökapasiteettia. Selonteon mukaan myös poliisin hälytyskeskuksissa pienillä hälytysalueilla oli samoja ongelmia. Hätäkeskusuudistuksen tavoitteena oli, että hätäkeskuksissa olisi ympäri vuorokauden henkilöstöä siten, että hätäkeskuspalvelut voitaisiin taata turvautusti koko väestölle ja hätäkeskuksen palveluja käyttäville suorituskykyille ajankohdasta riippumatta.

Selonteon mukaan Hätäkeskuslaitoksen henkilöstö koostui pääosin lakkautettujen kunnallisten hätäkeskusten, poliisin hälytyskeskusten ja kokeiluhätäkeskusten henkilöstöstä. Päivystystyön henkilöstötarvetta mitoitettaessa kaavailtiin alkujaan kaikkien hätäkeskusten päivystyssalissa työskentelevien vastaavan hätäpuheluihin, vaikka yksi henkilö hoitaisi esimiestehtäviä. Hätä-

keskuslaitoksen päivystystyön työskentelymalli on muuttunut suunnitellun perusteena olleesta mallista ja osa henkilöstöstä on sitoutunut muihin tehtäviin kuin hätäpuheluihin vastaamiseen. Selonteon mukaan Hätäkeskuslaitoksen toiminta ei ollut tuossa vaiheessa vielä vakiintunutta ja siirtymävaiheessa henkilöstövoimavaroja oli sitoutunut tietojärjestelmien uusimiseen ja uuden henkilöstön perehdyttämiseen. Hätäkeskusten vuorovahvuuksiin on selonteon mukaan vaikuttanut myös Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön korkea sairauspoissaolojen määrä.

Poissaoloista johtuvaan sijaistustarpeeseen kiinnitin huomiota käsitellessäni Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun hätäkeskuksen menettelyä tapauksessa Dnro OKV/8/50/2006. Kyseisessä tapauksessa ratsastusonnettomuudessa loukkaantuneelle henkilölle yritettiin saada hätäkeskuksesta apua, mutta keskukseen ei saatu yhteyttä. Tapausta koskevasta selvityksestä kävi ilmi, että hätäkeskuksen päivystyshenkilöstön vuorovahvuus oli tapahtumaaikana ollut suunniteltua vahvuutta pienempi työntekijöiden sairauslomien vuoksi eikä hätäkeskuksella ollut varahenkilöstöä. Hätäkeskuksen suunniteltu vuorovahvuus olisi kyseisessä tapauksessa ollut 1+10, kun toteutunut vuorovahvuus oli 1+6. Lisäksi kävi ilmi, että yhden päivystäjän työn oli sitonut samaan aikaan alueella ollut EU-kokous. Totesin kyseisessä ratkaisussani, että Hätäkeskuslaitoksen tavoite nopeasta vastaamisesta hätäpuheluihin voi vaarantua, mikäli keskuksilla ei ole mahdollisuutta saada lisähenkilöstä silloinkaan, kun useampi päivystäjä on yhtä aikaa pois päivystysvahvuudesta.

Valtioneuvoston selonteon mukaan Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön kokonaispoistumaa on ollut vaikea arvioida muun kuin eläkepoistuman kannalta. Nähtävissä on selonteon mukaan ollut, että poliisikoulutuksen saaneet päivystäjät siirtyvät herkästi takaisin poliisiin tehtäviin, mikä on aiheuttanut ajoittaista henkilöstöpulaa. Uuden hätäkeskuksen aloittaessa toimintansa ei virkoja aina ole selonteon mukaan kaikilta osin saatu täytettyä siirryttäessä uuteen hätäkeskusjärjestelmään. Ongelmia oli etenkin vuoden 2006 alusta lukien. Etenkin Helsingin hätäkeskuksen henkilöstömäärä on henkilöstön rekrytointivaikeuksien ja vaihtuvuuden takia vaihdellut merkittävästi. Selonteon mukaan sisäasiainministeriön elokuussa 2006 asettama Hätäkeskuslaitoksen toimintaa seurannut ja tukenut seurantaryhmä valvoi hätäkeskusten henkilöstötilannetta ja erityisesti Helsingin hätäkeskuksen resurssointia. Ryhmän valvonnan alla toteutettiin lisätoimenpiteitä riittävän resurssoinnin turvaamiseksi. Selonteon mukaan suoritetuin toimenpitein Hätäkeskuslaitoksen toiminta vakautettiin. Selonteon mukaan hätäkeskustoiminnan keskeiset ongelmat liittyivät erityisesti muun muassa henkilöstön riittävyyteen ja sen saatavuuteen eräissä keskuksissa.

Sisäasiainministeriön poliisin ylijohdolla on 5.12.2008 päivätyssä lausunnossaan todennut, että hätäkeskusten henkilöstöä on käytännössä tehtävämääriin verrattuna liian vähän. Lausunnon mukaan 1990-luvun puolella tehdyt laskennalliset perusteet henkilöstön määrälle on todettu alimitoitetuksi useissa selvityksissä. Lausunnossa on viitattu muun muassa Hätäkeskusuudistuksen arviointiraporttiin vuodelta 2007.

Sisäasiainministeriön eduskunnalle annettavan valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2007 vp) valmistelua varten tilaaman Hätäkeskusuudistuksen arviointiraportin mukaan alkuperäiset henkilöstön mitoitus koskevat laskelmat olivat vanhentuneet muun muassa, koska käsipuhelin-kulttuurin kehittymistä ja siitä seurannutta puhelumäärien merkittävää nousua ei ollut osattu arvioida. Raportin mukaan puhelumäärät päivystäjää kohti olivat paljon suurempia kuin alun perin oli suunniteltu. Raportin mukaan merkittäviä indikaatioita siitä, että työtehtävien määrä, organisointi ja resurssit eivät kohtaa, ovat sairauspoissaolojen taso, henkilöstön omat mielipiteet ja yhteistyöviranomaisten mielipiteet. (Raportin mukaan; Vuonna 2005 Hätäkeskuslaitoksen sairauspoissaolot olivat keskimäärin 15,8 pv/hlö (valtioneuvostossa keskimäärin n. 8,5 pv/henkilötyövuosi). Hätäkeskuslaitoksen henkilökunnalle kohdistetun hätäkeskuskyselyn mukaan yli 80 % vastaajista oli täysin tai eri mieltä siitä, että hätäkeskuksissa on riittävästi päivys-

tyshenkilökuntaa, minkä lisäksi kaikki haastatellut yhteistyöviranomaiset nimesivät yhtenä keskeisenä hätäkeskustoiminnan ongelmien aiheuttajana riittämättömät henkilöresurssit.) Raportin mukaan tilanne hidastaa hätäkeskustoimintaa, aiheuttaa ongelmia työn suorittajille, kustannuksia yhteiskunnalle, heikentää organisaation kehittymismahdollisuuksia, heikentää työilmapiiriä ja vähentää ammatin haluttavuutta sekä estää organisaation kehittämisen ja henkilöstön kouluttamisen.

Sisäasiainministeriö on 19.12.2008 päivätyssä lausunnossaan todennut, että toiminnan turvaamiseksi ja ammatillisen täydennyskoulutuksen mahdollistamiseksi Hätäkeskuslaitokselle on osoitettu 40 ylimääräistä henkilötyövuotta vuosille 2008-2009. Ministeriön 14.9.2010 päivätyn lausunnon mukaan mainittua ylimääräistä henkilötyövuosikiintiötä on jatkettu vuosille 2010-2011. Mainitun lausunnon mukaan hätäkeskuspäivystäjäkoulutukseen on vuosittain otettu kaksinkertainen määrä oppilaita verrattuna normaalitilanteeseen ja ylimääräiset hätäkeskuspäivystäjäkursit on toteutettu sisäasiainministeriön päätöksillä alueellisesti. Ministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätyn lausunnon mukaan Pelastusopisto järjestää ylimääräisiä hätäkeskuspäivystäjäkursseja tulevilla hätäkeskuspaikkakunnilla alueellisena koulutuksena vuosina 2011-2014. Lausunnon mukaan Porissa toteutettava ylimääräinen hätäkeskuspäivystäjäkursi on alkanut 31.1.2011 ja kurssille on ollut ennätysmäärä hakijoita.

Hätäkeskuslaitoksen 31.8.2010 päivätyistä lausunnoista ilmenee, että laitos ei ole pystynyt käyttämään täysimääräisesti myönnettyjä ylimääräisiä henkilötyövuosia. Tämä johtuu lausunnon mukaan siitä, että työmarkkinoilla ei ole työttömiä päivystäjiä ja virkoihin tai määräaikaisiin virkasuhteisiin ei aina ole ollut hakijoita. Päivystyshenkilöstön saatavuus on ollut vaikeinta Helsingin hätäkeskuksessa, jossa on jäänyt henkilötyövuosia käyttämättä. Lausunnon mukaan Keravalla järjestettävä toinen vuosittainen hätäkeskuspäivystäjäkursi on helpottanut Helsingin hätäkeskuksen henkilöstötilannetta ja myös muun eteläisen Suomen hätäkeskusten rekrytointia.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain hallituksen esityksen (HE 262/2009 vp) yleisperustelujen mukaan hätäkeskusten on ollut vaikeaa saada riittävästi koulutettuja hakijoita avoimena olleisiin päivystäjän virkoihin, mistä johtuen esimerkiksi vuonna 2008 noin 40 henkilötyövuotta jäi käyttämättä.

Hätäkeskuslaitoksen 31.8.2010 päivätyn lausunnon mukaan henkilöstötilanteen vakiintuminen ja osaamisen kehittyminen ovat mahdollistaneet sen, että Hätäkeskuslaitos on saavuttanut tulostavoitteensa pääosin erittäin hyvin. Sairauspoissaolot ovat lausunnon mukaan kehittyneet viimeisten vuosien aikana positiivisesti. Lausunnon mukaan hallintohenkilöstön sairauspoissaolot ovat vähäiset ja myös jaksotyötä tekevien sairauspoissaolot ovat samaa tasoa kuin muilla vastaavaa työtä tekevillä. Lausunnon mukaan laitoksessa seurataan sairauspoissaolojen kehitystä ja pyritään vähentämään niitä.

Hätäkeskuslaitoksen vuoden 2010 tulostavoitteiden toteutumista koskevan raportin (ajanjakso 1.1.-30.6.2010) mukaan laitoksen koko henkilökunnan sairauspoissaolot olivat 13,7 työpäivää/henkilötyövuosi ja jaksotyötä tekevien kohdalla vastaava luku oli 15 työpäivää/henkilötyövuosi. Vuonna 2009 vastaavan ajanjakson luvut olivat 14,1 ja 15,1 ja koko vuotta koskevat luvut 13,6 ja 14,8.

Edellä mainitun puolivuotisraportin mukaan laitos on saavuttanut tulostavoitteet, muun muassa hätäpuheluun vastaamisen nopeudelle asetetut tavoitteet, kaikissa hätäkeskuksissa. Toisaalta saman raportin mukaan hätäkeskustoiminnan palvelukykyä ja laatua mitattaessa kiireellisissä tapauksissa aika hätäilmoituksesta tehtäväksiäntoon tehtävän edellyttämässä ajassa on saavutettu vuoden 2010 ensimmäisellä vuosipuoliskolla 60 %:ssa tapauksista, kun tavoite on 70 %.

Käytettävissä olevan selvityksen perusteella Hätäkeskuslaitoksen ongelmana on sen toiminnan alusta lähtien ollut henkilöstön riittävyys ja toisaalta vaihtuvuus. Ongelma on erityisesti vaikuttanut Helsingin hätäkeskusta. Eri selvityksissä, raporteissa ja lausunnoissa ongelmaa on selitetty erinäisillä syillä ja siihen on myös yritetty puuttua eri keinoilla. Ongelman lähtökohta on ilmeisesti siinä, ettei henkilöstön tarvetta (uuden henkilöstön tarve ja toisaalta aikaisemmissa hätäkeskuksissa ja hälytyskeskuksissa työskennelleiden henkilöiden odotettua vähäisempi siirtyminen uusiin hätäkeskuksiin) ole hätäkeskusuudistusta valmisteltaessa osattu arvioida riittävän tarkasti eikä valmistelussa toisaalta ole osattu ottaa huomioon toimintaympäristössä vaikuttavia muuttujia. Syntyneeseen tilanteeseen on pyritty vaikuttamaan muun muassa kouluttamalla lisää päivystäjiä. Tilanteeseen näkyy havahduttun kuitenkin jälkijunassa. Esimerkiksi Hätäkeskusuudistuksen arviointiraportissa on todettu, että Helsingin ja Uudenmaan resurssiongelmat nähtiin näillä alueilla hyvissä ajoin, mutta hallinnollinen jähmeys esti lisäkoulutuksen käynnistämisen etukäteen. Koska hätäkeskuspäivystäjäkoulutus kestää 1,5 vuotta, ei lisäkurssien järjestämisellä tai koulutettavien määrän lisäämisellä ole voitu kovinkaan pikaisesti vastata päivystyshenkilöstön lisätarpeeseen. Henkilötyövuosien lisäämisellä ei saadun selvityksen mukaan puolestaan ole ollut tavoiteltua vaikutusta, koska päivystäjän virkoja ei ole kaikilta osin saatu hakijoiden puutteen vuoksi täytettyä. Tähän puolestaan on ilmeisestikin vaikuttanut koulutuksen järjestämisessä ilmenneet ongelmat.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätyssä lausunnossa on todettu, että Hätäkeskuslaitoksen henkilöstöseurannan perusteella henkilöstön vaihtuvuus on saatu pääasiassa tasaantumaan. Laitoksen henkilöstön kokonaismäärä on vuodesta 2009 vuoteen 2010 lisääntynyt 803:sta 828:aan eli 25 henkilöllä. Laitoksen palvelukseen tulleiden määrä oli vuonna 2010 suurempi kuin laitoksen palveluksesta eronneiden määrä.

Lausunnon mukaan Helsingin hätäkeskuksen henkilöstö siirtyi lokakuussa 2010 tapahtuneen muuton yhteydessä kokonaan Keravalle. Helsingin hätäkeskuksen suoritteet vastasivat vuonna 2010 Hätäkeskuslaitokselle asetettuja tavoitteita ja ne olivat vastausajan ja tehtäväksiannon osalta keskimääräistä parempia. Lausunnon mukaan sairastavuus Helsingin hätäkeskuksessa oli koko laitoksen lukuihin verrattuna selvästi pienempää. Avoinna olleita virkoja on saatu täytettyä. Lausunnon mukaan seuraava hätäkeskuspäivystäjäkurssi valmistuu toukokuussa 2011, jolloin tarkoituksena on täyttää viisi avointa virkaa.

Lausunnossa on todettu, että Hätäkeskuslaitos tekee vireillä olevan Hätäkeskuslaitoksen rakennemuutosta toteuttavan muutoshankkeen (HAKMU) toimesta vaiheittain uudistuksen edetessä koko henkilöstölle kyselyn halukkuudesta siirtyä uusille hätäkeskuspaikkakunnille. Samassa yhteydessä päivitetään lausunnon mukaan eläkepoistumatieto. Mainituilla toimenpiteillä pyritään mahdollisimman hyvin ennustamaan henkilöstön poistuma tulevin vuosina ja ennakoimaan tulevat koulutustarpeet.

Pelastusosaston lausunnossa on todettu, että Hätäkeskuslaitos on 7.12.2010 tekemällään päätöksellä vahvistanut Hätäkeskuslaitoksen henkilöstöpoliittiset toimenpiteet rakennemuutoksen toteuttamisessa. Päätöksen mukaan laitos toteuttaa valtioneuvoston periaatepäätöksen (valtion henkilöstön aseman järjestäminen muutostilanteessa) mukaisia toimintatapoja ja tukitoimia niin, että Hätäkeskuslaitoksen henkilöstöresurssien riittävyys ja toimintakyky turvataan. Lausunnon mukaan tällä hetkellä ei ole nähtävissä sellaisia seikkoja, jotka antaisivat syytä erityiselle huolelle hätäkeskuspäivystäjien riittävyyden suhteen hätäkeskusuudistuksen aikana tai sen jälkeen.

Hätäkeskuspäivystäjän koulutus

Päivystyshenkilöstön riittävän määrän ohella henkilöstön koulutuksella on suuri merkitys hätäkeskuksen tehtävien hoitamisessa. Valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2007 vp) mukaan uudistuksen tavoitteena on, että hätäkeskuksen päivystäjillä on todennettu tieto-taitotasoa ja he ovat koulutettuja toteuttamaan pelastustoimeen, poliisitoimeen sekä sosiaali- ja terveystoimeen liittyvää tilannearviointia ja välittämään ohjeita avunpyytäjille. Tätä varten hätäkeskuspäivystäjien perus- ja täydennyskoulutus järjestetään hätäkeskuksen tehtävien edellyttämällä tavalla. Hätäkeskuspäivystäjän koulutusohjelma on selonteon mukaan Pelastusopiston, Poliisikoulun ja Hätäkeskuslaitoksen suunnittelema opinkokonaisuus, joka johtaa hätäkeskuspäivystäjän tutkintoon. Koulutukseen pääsyn edellytyksenä on, että hakija on suorittanut aikaisemmin vaihtoehdoisesti lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon, ammatillisen perustutkinnon tai ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun ammatillisen perustutkinnon tai ammattitutkinnon. Tutkintokoulutus muodostuu 90 opintopisteen kokonaisuudesta, jonka suorittaminen kestää 1,5 vuotta. Hätäkeskuspäivystäjänä voi lisäksi työskennellä myös poliisin hallinnosta annetun asetuksen mukaisen koulutuksen suorittanut poliisimies. Selonteon mukaan Hätäkeskuslaitokseen jouduttiin varsin paljon rekrytoimaan juuri koulutuksesta tulleita poliisimiehiä. Mainittuja poliisimiehiä on pikakoulutettu hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin henkilöstöpulan vuoksi.

Hätäkeskusuudistuksen arviointiraportin johtopäätöksissä poliisimiehen toimesta siirtyneiden henkilöiden täydennyskoulutusta pidetään lähtökohtaisesti riittämättömänä. Raportin mukaan suoraan koulutuksesta tulevan hätäkeskuspäivystäjän katsotaan laajalti tarvitsevan käytännön lisäkoulutusta sekä alueen erityispiirteisiin perehtymistä ennen ryhtymistä itsenäiseen työhön. Mainittua koulutusta annetaan raportin mukaan hätäkeskuksissa osana normaalia toimintaa, joskin sen riittävydestä on esitetty painokastakin kritiikkiä. Muun muassa poliisimiehen toimesta hätäkeskustyöhön siirtyneille annetun täydennyskoulutuksen laajuutta ja riittävyttä erityisesti ensihoitotehtävien riskinarvioinnin osalta kritisoitiin eräissä hankkeen haastatteluissa voimakkaasti. Raportissa on kysytty, onko realistista ajatella muutaman viikon lisäkoulutuksella saavutettavan sellaista osaamistasoa, jolla itsenäinen hätäkeskuspäivystäjätoiminta myös muilla kuin henkilön aiempaa koulutusta vastaavalla alalla olisi mahdollista, kun ammattitutkinnonkin laajuus on 1,5 vuotta.

Sisäasiainministeriön 19.12.2008 päivätyssä lausunnossa on todettu, että Hätäkeskuslaitoksen 18.1.2006 antaman päätöksen mukaan uusille poliisitaustaisille päivystäjille olisi tullut antaa kuuden viikon perehdyttämiskoulutus. Kyseisen lausunnon ja Hätäkeskuslaitoksen 10.11.2008 päivätyyn lausunnon mukaan ilmeisen resurssipulan vuoksi hätäkeskuksissa ei kuitenkaan ole kyetty kaikilta osin toteuttamaan pätevoittämiskoulutusta suunnitelman mukaisesti. Ministeriön mukaan keskeisimpänä syynä tähän voidaan pitää sitä, että voimavarat ovat sitoutuneet käytännön päivystystyöhön.

Helsingin hätäkeskusta koskevassa ratkaisussani (Dnro OKV/3/50/2008) oli kysymys terveystoimen tehtävästä. Selvityksen mukaan hätäkeskuspäivystäjän tekemä riskinarvio, jonka tuloksena oli avunpyytäjälle annettu ohje kulkea taksilla sairaalaan, ei noudattanut hätäpuhelun käsittelyyn kuuluvaa protokollaa. Selvityksen mukaan hätäpuhelun oli käsitellyt poliisitaustainen päivystäjä, joka oli saanut hätäkeskuksessa annetun pikakoulutuksen ensihoidon ja kiireellisen sairaankuljetuksen tehtävien käsittelyyn. Lisäksi päivystäjällä oli lyhyt ammattikokemus hätäkeskuspäivystäjänä. Hätäkeskus toi selvityksessään esille, että puheluiden käsittelyn virhealttius lisääntyy, kun hätäkeskuksessa erittäin nopeasti vaihtuvalle henkilöstölle ei ehditä antaa riittävästi päivystäjän peruskoulutukseen kuuluvaa opetusta ja harjoitusta.

Sisäasiainministeriön poliisin ylijohdon 5.12.2008 päivätyssä lausunnossa on todettu, että hätäkeskuspäivystäjän tutkinnon koulutusmäärät kokonaisuutena ovat riittävät, mutta asioiden sisällön, painotuksen ja rakenteen tulisi vastata nykyistä paremmin todellista hätäkeskusten tehtäväjakaamaa. Poliisitoimen tehtäviä hätäkeskuksen tehtävistä on selvästi eniten ja poliisin tehtävien monimutkaisuus edellyttää poliisin tehtäväkäsittelykoulutuksen painotusta paremmin. Poliisihallituksen 20.8.2010 päivätyssä lausunnossa on arvioitu, että poliisitoimen tehtävien osuus kaikista hätäkeskusten tehtävistä kasvaa nykyisestä 48-50 %:sta jopa 65-70 %:iin. Lausunnon mukaan hätäkeskuspäivystäjätutkinnon koulutussisältö ei vastaa tulevaa tehtäväjakaamaa eikä edes nykyistä. Tutkinnon laajuus on 90 opintopistettä, joista opintosuunnitelman mukaan 15 opintopistettä koskee poliisitoimintaa. Poliisin toimialaan kuuluvissa vereksissä rikostapahtumissa tavoitteena on, että rikoksentehtäjä saataisiin välittömästi tekopaikalta kiinni. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi olisi välttämätöntä, että poliisipartio saisi mahdollisimman nopeasti tiedon meneillään olevasta rikostapahtumasta ja -paikasta. Hätäkeskuspäivystäjän protokollan mukainen tehtävän käsittely ei tue tätä tavoitetta. Päivystäjien koulutuksessa tulisi lausunnon mukaan nykyistä paremmin huomioida edellä kuvattu poliisin toimialaan kuuluva erityispiirre. Lausunnon mukaan on ennakoitavissa, että hätäkeskuksissa työskentelevien poliisimiesten määrä tulee vähenemään lähivuosina, kun hätäkeskustoiminnan perustamisen yhteydessä keskuksiin siirtyneet kenttäkokemusta omaavat ja hälytyskeskustyötä tehneet poliisimiehet siirtyvät eläkkeelle tai takaisin poliisin palvelukseen. Lausunnon mukaan tämä lisää tarvetta kouluttaa päivystäjille poliisin toimialaan liittyviä erityispiirteitä.

Edelliseen liittyen Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskusta koskeneessa ratkaisussani (Dnro OKV/412/1/2008) oli kysymys siitä, etteivät hätäkeskuspäivystäjät olleet välittäneet viiden eri ilmoituksen perusteella tehtävää poliisille. Selvityksen perusteella neljä ensimmäistä puhelua vastaanottaneiden hätäkeskuspäivystäjien tietämys poliisitoiminnasta oli ilmeisesti vaikuttanut heidän tekemiinsä ratkaisuihin tehtävän käsittelyssä. Puheluiden käsittely ei kaikilta osin noudattanut poliisitehtävien käsittelystä annettuja ohjeita. Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikön käsityksen mukaan tehtävän välittäminen poliisin ratkaistavaksi olisi vielä viimeisenkin ilmoituksen kohdalla ollut perusteltua. Hätäkeskusyksikön mukaan kyseinen tapaus osoitti, että jatkuva ja suunnitelmallinen lisäkoulutus muun muassa poliisin tehtävien käsittelystä ja eri viranomaisten toiminnasta on tarpeellista.

Hätäkeskuslaitos on 10.11.2008 päivätyssä lausunnossaan todennut, että hätäkeskuspäivystäjätutkinnon teoria- ja käytännön opetuksen välistä tasapainoa tulee tarkastella työelämälähtöisesti, jotta valmistumisen jälkeinen käytännön osaaminen ei jäisi liian ohueksi. Koulutuksen opinnot ovat lausunnon mukaan osin teoriapainotteisia ja esimerkiksi käytännön harjoittelua hätäkeskuksissa on vain yhteensä 1+3 viikkoa opintojen kuluessa. Lausunnon mukaan harjoittelun määrän lisääminen edellyttäisi hätäkeskuksiin lisää ohjausresursseja.

Opetushallitus on julkaissut vuonna 2010 hätäkeskuspäivystäjätutkinnon ulkoisen auditoinnin raportin. Raportissa on tuotu esille hätäkeskuspäivystäjätutkinnon keskeiset vahvuudet ja parantamisalueet. Raportin mukaan hätäkeskuspäivystäjätutkintoon johtavan koulutuksen eri kurssien välillä on jonkin verran eroa siinä, miten paljon opetuksen ja sen suunnittelun lähtökohtana on ollut hätäkeskuspäivystäjän työ. Myös eri opintojaksojen opetus eroaa osin tässä suhteessa. Raportin mukaan opetussuunnitelman painotus ei poliisitehtävien osalta vastaa täysin niiden määrää hätäkeskuspäivystäjän työssä. Raportin mukaan koulutustarpeen systemaattinen ja pitkäjänteinen ennakointi puuttuu, mikä tuottaisi riittävän ajoissa määrällistä ennakoitietoa koulutuksen suunnitteluun ja laadullista ennakkotietoa opetussuunnitteluprosessiin. Kurssien aloittaminen lyhyellä valmistautumisajalla hankaloittaa muun muassa vakituisten hätäkeskuspäivystysopettajien rekrytointia, opetusjärjestelyjä ja opetuksen tasalaatuisuuden varmistamista. Opiskelijarekrytoinnin ja opiskelijavalinnan onnistumisen kannalta tämä on raportin mukaan kriittinen asia. Toimintaympäristön muutostilanteissa olisi tärkeää löytää toiminta-

tapa koulutustarpeiden nykyistä pitkäjänteisempään ennakointiin. Raportissa on todettu, että opetushenkilöstön hätäkeskuspäivystäjän työn tuntemus ja tietojen päivittäminen on tärkeää varmistaa, jotta tutkinto ja opetus voidaan suunnata vielä nykyistä enemmän hätäkeskuspäivystäjän työn kannalta tärkeisiin asioihin. Raportissa on edelleen todettu, että opiskelijalle ei aina muodostu kuvaa opintojen kokonaisuudesta eikä opintojen liittymisestä hätäkeskuspäivystäjän työhön. Raportin mukaan työelämän kanssa tehtävää yhteistyötä on tarpeen vahvistaa.

Hätäkeskuslaitos on antanut 23.9.2010 päivätyn selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin Pelastusopisto, Poliisiammattikorkeakoulu ja Hätäkeskuslaitos aikovat auditoinnista saatujen tietojen perusteella ryhtyä.

Hätäkeskustoiminnasta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 262/1/2009 vp) mukaan hätäkeskusten tehtävistä poliisitoimelle kuuluvia on noin 47-50 %, pelastustoimelle kuuluvia noin 7 %, sosiaali- ja terveystoimelle kuuluvia noin 45 % ja sosiaalihuollolle kuuluvia noin 1-2 %. Näitä kaikkia ilmoituksia käsittelevät tällä hetkellä kaikki hätäkeskuspäivystäjät koulutuksesta ja kokemuksesta riippumatta; poliisit, jotka ovat saaneet lyhyen koulutuksen hätäkeskuspäivystäjän työhön, entisissä kunnallisissa hätäkeskuskissa työskennelleet päivystäjät, joilla ei välttämättä ole kokemusta esimerkiksi poliisitehtävien käsittelystä ja hätäkeskuspäivystäjän koulutuksen saaneet henkilöt, joilla ei välttämättä ole kokemusta minkään toimialan hälytystehtävistä ja joiden opiskeluihin kuuluva käytännön harjoittelu on vähäistä. Saamani käsityksen perusteella hätäkeskuspäivystäjän työn haasteena on nimenomaan eri toimialojen hätäilmoitusten käsitteleminen siten, että avun tarve tulee tunnistetuksi oikein. Yhtenä haasteena on se, että eri toimialojen tehtävien käsittely on jo lähtökohtaisesti erilaista.

Hätäkeskuspäivystäjän koulutukseen (mukaan lukien täydennyskoulutus) liittyvät seikat (riittävyys, painotus, sopivuus) tai työhön perehdytykseen liittyvät seikat vaikuttavat muun ohella hätäkeskuspäivystäjien ja niiden laatuun. Ongelmat koulutuksessa ja perehdytyksessä voivat näkyä esimerkiksi liiallisen avun lähettämisenä, jolloin resursseja ei välttämättä ole käytettävissä todelliseen tarpeeseen. Seurauksena voi olla myös, ettei avun tarve tai sen kiireellisyys tule tunnistetuksi oikein eikä oikeanlaista apua saada ajoissa paikalle. Erityisenä huolenaiheena hätäkeskuksia koskevia asioita käsitellessäni ovat olleet nimenomaan terveystoimen tehtävät, koska niissä nousee korostetusti esille riskinarvion osuvuuden ja toisaalta avun lähettämisen nopeuden tarkeys.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätystä lausunnossa on todettu, että sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Hätäkeskuslaitoksen vuoden 2011 tulosopimukseen on kirjattu Hätäkeskuslaitoksen toiminnan yhdeksi painopistealueeksi vuosille 2011-2015 toteuttaa yhdessä Pelastusopiston ja Poliisiammattikorkeakoulun kanssa hätäkeskuspäivystäjätutkimuksen auditointiraportin perusteella tarpeelliset toimenpiteet. Vastaava kirjaus on lausunnon mukaan tehty sisäasiainministeriön ja Pelastusosaston vuoden 2011 tulosopimukseen.

Lausunnon mukaan hätäkeskuspäivystäjän koulutukseen tai perehdytykseen liittyvien seikkojen vaikutusta hätäkeskuspäivystäjien ja niiden laatuun olisi perusteltua tarkastella yhdessä muidenkin asiaan vaikuttavien seikkojen kanssa. Hätäkeskuspäivystäjän ratkaisut perustuvat harkinnan ohella keskeisesti hätäkeskuspäivystäjien käyttävien viranomaisten antamaan ohjeistukseen. Käytössä olevan ohjeistuksen asianmukainen soveltaminen saattaa esimerkiksi edellyttää sellaisia pitkän kokemuksen omaavan poliisimiehen taitoja, joita ei ole mahdollista antaa parhaallakaan useaa toimialaa koskevalla hätäkeskuspäivystäjän koulutuksella tai perehdytyksellä. Toiminnan laadun parantaminen edellyttää sen sijaan tai lisäksi tarkoitukseensa nähden tarpeettoman väljän ohjeistuksen tarkentamista. Myös liialliseksi katsotun avun lähettäminen

voi johtua koulutuksen puutteiden sijaan liian väljästä ohjeistuksesta tai viranomaisen hälytettävissä olevien resurssien suhteesta tarpeeseen nähden. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa viranomaisen hälytettävissä olevat resurssit ovat rajalliset tai puutteelliset, on viranomaisen tehtävänä vastata resurssien käytön priorisoinnista antamalla Hätäkeskuslaitokselle riittävä ohjeistus.

Ohjeistus

Hätäkeskuspäivystäjä tekee kouluksensa ja käytettävissään olevan ohjeistuksen perusteella hätäpuhelussa saamiensa tietojen pohjalta riskinarvion ja välittää tehtävän toimivaltaiselle viranomaiselle hälyttämällä ohjeistuksen mukaisen avun paikalle. Ohjeistusta antavat hätäkeskus toimintaan osallistuvat viranomaiset omaan toimialaansa kuuluvissa tehtävissä. Käytännössä se tarkoittaa pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten ohjausta. Hätäpuhelun vastaanottamiseen, riskinarvion tekemiseen ja avun lähettämiseen vaikuttaa keskeisesti kyseisen ohjeistuksen laatu ja kattavuus. Jotta ohjeistus toimii käytännön työssä, sen tulee olla myös mahdollisimman selkeää.

Hätäkeskuslaitoksen 10.11.2008 päivätyssä lausunnossa on hätäilmoitusten vastaanotosta todettu, että valtakunnallinen ohjeisto ilmoitusten vastaanotosta oli lausunnon antohetkellä ainoastaan poliisin tehtävistä. Terveystoimen toimintavastuulle kuuluvissa puheluissa sosiaali- ja terveysministeriö suositti käytettäväksi Hätäpuhelun käsittely-opaskansio hätäkeskuspäivystäjille -opasta. Pelastustoimen ilmoitusten käsittelyyn sisäasiainministeriön pelastusosasto suosittelee Hätäkeskuslaitosta ja pelastuslaitoksia käyttämään pelastusopiston asettaman toimikunnan valmistelemaa ohjetta; Pelastustoimen tehtävien riskinarvio ja vasteenmääritys hätäkeskuksissa ohje. Sosiaalitoimen vastaava ohjeistus oli tuossa vaiheessa valmistelussa.

Lausunnon mukaan pelastustoimea sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat suositusluontoiset valtakunnan tasoiset ohjeet antoivat paikallistason viranomaisille mahdollisuuden antaa omia, suosituksista poikkeavia ohjeita. Lausunnon mukaan tehtäväluokittelu on kaikille viranomaisille yhteinen, mutta kukin toimiala on laatinut tehtävälajeihin pohjautuvan tehtäväkäsittelyohjeistuksensa hätäkeskusten käyttöön omasta näkökulmastaan. Tehtäväkäsittelyoppaiden ja -ohjeiden muoto (protokolla) tai lähestymistapa eivät lausunnon mukaan ole yhdenmukaiset, mikä osaltaan vaikeuttaa hätäkeskuspäivystäjän työtä. Lausunnon mukaan suuri riski tehtävän käsittelyn viivästymiselle tai virhearvioinnille sisältyy tilanteisiin, joihin viranomaiset ovat antaneet omat ohjeensa eri näkökulmasta. Esimerkiksi ”päihtynyt henkilö” tilanteena löytyi lausunnon antamisajankohtana vain poliisin tehtäväkäsittelyohjeistuksesta. Siinä tilannetta arvioitiin ensisijaisesti kohdehenkilölle ulkoisista olosuhteista aiheutuvan vaaran näkökulmasta. Terveystoimen riskin arviointiin vain viitattiin. Terveystoimen tehtäväkäsittelyohjeessa ei lausunnon antamisajankohtana vastaavaa ”päihtynyt henkilö” -tilannetta ollut ollenkaan, vaan alkoholin vaikutus otettiin tarvittaessa huomioon muiden avainsanojen kohdalla. Päihtymystä käsiteltiin terveydentilan riskin yhteydessä arviota heikentävänä tekijänä, ei tehtävän aiheena sinänsä (poisluettuna myrkytykset).

Hätäkeskuslaitoksen lausunnon mukaan hätäilmoitusten mukaisten tehtävien välittäminen ohjeistetaan paikallisesti. Paikallisviranomaiset määrittelevät mitkä yksiköt hälytetään tiettyyn tehtävälajiin kullekin alueelle. Toimivaltaisista viranomaisista tässä tehtävässä ovat pelastus- ja poliisilaitokset, terveyskeskukset ja sairaanhoitopiirit sekä kuntien sosiaalitoimi. Yhteensä ohjaavia viranomaisia on lausunnon mukaan satoja.

Lausunnon mukaan ensimmäiset hätäkeskuslaitosta edeltäneet hätäkeskukset aloittivat toimintansa jo hätäkeskusten kokeilusta annetun lain (1257/1993) aikana vuonna 1996. Tuolloin todettiin, ettei viranomaisten aikaisempi hätäkeskustoiminta ollut kokonaisuudessaan ohjeistet-

tua. Toiminta oli perustunut pääosin vakiintuneisiin käytäntöihin ja ammatillisessa perus- ja täydennyskoulutuksessa saatuun ammatilliseen näkemykseen. Vain joitakin lähinnä paikallisiin kysymyksiin liittyviä ohjeistuksia oli annettu kirjallisena. Lausunnon mukaan nämäkin ohjeet olivat keskustusten omien esimiesten tekemiä ja perustuivat yleensä eri vastuutahojen johtohenkilöiden kanssa käytyihin keskusteluihin. Tästä syystä kokeiluhätäkeskusten toimintaa ei voinut perustaa olemassa olevaan kirjallisesti dokumentoituun ohjeistoon, vaan uusi moniviranomaisympäristössä toimiva hätäkeskus joutui luomaan toimintatavat kiireessä puhtaalta pöydältä.

Lausunnon mukaan uusien hätäkeskusten syntyessä eivät kaikki paikallisviranomaiset olleet ohjeistaneet hätäkeskustoimintaa alueellaan. Tämä edellytti hätäkeskuksilta paljon aktiivisuutta ja viranomaisten opastamista. Samankin hätäkeskusalueen kunnalliset viranomaiset antoivat hyvin eritasoisia ohjeita hätäkeskuksille ja joitakin osin ohjeita ei ollut saatu ollenkaan. Käytännössä tehtävän välittämiseen liittyvä ohjeistus on Hätäkeskuslaitoksen lausunnon mukaan suurelta osaltaan tietojärjestelmään syötettäviä vastetietoja. Viranomaisten toiminta-alueet on kartalla jaettu hälytysalueisiin, joihin jokaiseen määritetään hälytettävät yksiköt (vaste) jokaista tehtävälajia koskien. Lausunnon mukaan pelastustoimi ohjeistetaan vasteiden osalta kaikkein tarkimmin, mikä aiheuttaa paljon perustietojen syöttöä tietojärjestelmään. Poliisin vastemäärittely on yksikertaisempaa, mutta koska oikean vasteen määrittely tapahtuu keskustelemalla, se vie enemmän aikaa. Terveystuollossa vastemäärittelyä hankaloittaa se, että samat sairausautot osallistuvat sekä kiireettömiin hoitolaitoksesta toiseen tapahtuviin siirtokuljetuksiin että kiireisten hätätilanteiden valmiuden ylläpitoon. Taloudellisiin sopimuksiin liittyvät vastemäärittelyt ovat usein vaikeaselkoisia tai puutteellisia.

Lausunnon mukaan niin pelastustoimen kuin terveydenhuollonkin vastemääritykset ovat kiinteässä yhteydessä palveluntuottajien kustannuksiin. Tulkintaerimielisyydet johtuvat usein siitä, että noudattaessaan annettuja ohjeita, hätäkeskus saattaa hälyttää tehtävälle enemmän yksiköitä kuin tehtävän hoitaminen jälkikäteen arvioituna edellyttäisi. Tämä aiheuttaa lausunnon mukaan ylimääräisiä kustannuksia, joiden useasti katsotaan johtuvan hätäkeskuksen puutteellisesta toiminnasta.

Vuodelta 2007 olevan Hätäkeskusuudistuksen arviointiraportin mukaan Hätäkeskuslaitoksen yhteistyöviranomaisten hallinnonalojen ohjeistukseen tähtäävän yhteistyön määrä ja luonne vaihteli merkittävästi hätäkeskusalueittain. Yhteistyö poliisin kanssa sujui valtakunnallisesti katsottuna pääosin hyvin. Sairaankuljetuksessa ja ensihoidossa haasteena oli raportin mukaan toimijoiden monimuotoisuus. Pelastustoimen ja hätäkeskusten välinen yhteistyö oli haastavaa muun muassa vasteiden monimutkaisuuden, yhteisen kielen puuttumisen ja rajallisten suunniteluresurssien vuoksi. Sosiaalipäivystys oli raportin tekohetkellä vasta etsinyt muotoaan.

Raportin mukaan alusta asti on teoriassa ollut selvää, että hälytysohjeiden laadinta kuuluu yhteistyöviranomaisille. Käytännössä tilanne on monin paikoin ollut hyvin toisenlainen. Yhteistyön toimintatapojen tarkemman määrittelyn puute ja ohjaavien hallinnonalojen hidas herääminen kentän tukitarpeisiin ovat alussa johtaneet yhteistyön käynnistämisen ja ylläpidossa hyvinkin monimutkaisiin tilanteisiin. Yhteistyöviranomaisilla ei ole raportin mukaan ollut varsinkaan riskinarviointitoiminnan kehittämiseen vaadittavia resursseja eikä aina välttämättä osaa mistakaan.

Raportin mukaan hätäkeskustoiminnan käynnistyminen pakotti pelastustoimet työläeseen vastemäärittelyyn, joka pahimmillaan jouduttiin tekemään uudestaan hätäkeskuksen vaihtaessa tietojärjestelmää. Valtakunnalliset tehtävien riskinarvioinnin suuntaviivat eivät olleet yhtä selkeät kuin poliisilla ja terveydenhoidossa, joten samaa työtä jouduttiin tekemään monessa pai-

kassa yhtäaikaaisesti. Epäselvän vastuunjaon ja sekä Hätäkeskuslaitoksen että pelastustoimen resurssikuorman vuoksi uudistuksen yhteydessä hätäkeskukset ja pelastuslaitokset varsinkin alkuvaiheessa suorastaan riitelivät siitä, kenen vastuulle eri asiat kuuluvat.

Raportissa todetaan, että sairaankuljetuksen ja ensihoidon osalta tilanne oli (ja on) osin jopa edellistä mutkikkaampi. Jokaisella hätäkeskusalueella oli paljon eritason yhteistyöviranomaisia, joista osa ei välttämättä heti tunnistanut rooliaan. Hälytysohjeet vaihtelivat kunnittain, sairaanhoitopiireittäin ja –alueittain. Käytännössä hätäkeskukset joutuivat alussa tekemään niille kuulumatonta hälytysohjetyötä. Raportissa on edelleen todettu, että ensihoidon riskinarviointiohjeiden ongelmat eivät nähtävästi johtuneet puutteellisesta ohjeistuksesta vaan pikemminkin puutteellisesta soveltamisesta ja ne olivat näin ollen lähinnä koulutuskysymys.

Hätäkeskuslaitos on 10.11.2008 päivätyssä lausunnossaan todennut yhteenvedona ohjeista, että ohjeita on pääsääntöisesti riittävästi, mutta niiden sisältö ei kaikilta osiltaan palvele toimintaa. Ongelmia tulee varsinkin niin sanotuissa harmaan alueen tehtävissä, joissa viranomaisten ohjeet menevät päällekkäin ja päivystäjän tulee ratkaista mille viranomaiselle tehtävä kuuluu. Ohjausmekanismit ovat paikoin jäsentymättömiä ja suullisesti tai muuten epävirallisesti toimitettujen ohjeiden jälkikäteinen tarkastelu on vaikeaa. Lausunnon mukaan hätäkeskukseen ohjautuu usein avunpyyntöjä, joissa ongelman ratkaisu ei kuulu kenellekään hätäkeskuksen yhteistyöviranomaisista. Kansalaisten subjektiivisesti kokema aito hätä ohjautuu hätänumeroon, josta on muodostunut eri ongelmatilanteiden yhteyspaikka vaihtoehtojen puuttuessa. Tällöin hätäkeskuspäivystäjä joutuu tekemään ratkaisun tilanteessa, johon hänellä ei ole ohjeita. Tästä muodostuu päivystäjälle oikeusturvaongelma eikä avunpyytäjä välttämättä saa oikeanlaatuista apua. Lausunnon mukaan tehtävänkäsittelyohjeiston valtakunnallisena tavoitteena tulisi olla kaikkien eri viranomaisten tarpeet huomioiva yhteinen ohjeistus. Hätäkeskuspäivystäjä joutuu päivittäin mukauttamaan toimintansa viranomaisten resurssien riittävyyden suhteen. Hälyttäessä ohjeen mukaisesti viimeisen vapaan olevan sairaauton kiirettömään tehtävään tai valitessaan humaltuneelle henkilölle viranomaisapua, joutuu hän samalla arvioimaan jäljelle jäävien resurssien riittävyyttä. Huoli toiminnan oikeellisuudesta saattaa ohjata hätäkeskuspäivystäjien työtä suuntaan, joka ei ole resurssien optimaalisen käytön kannalta järkevää.

Sisäasiainministeriön poliisin ylläjohto on 5.12.2008 päivätyssä lausunnossaan todennut, että poliisin tehtävien osalta annettu ohjeistus on riittävää ja laadukasta. Keskeisenä ongelmana lausunnon mukaan lienee se, ettei ohjeistuksen hallitsemiseksi hätäkeskuksissa ole riittävästi mahdollisuuksia niin sanottuun ylläpito- tai täydennyskoulutukseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 11.12.2008 päivätyssä lausunnossaan todennut, että riittävän sairaankuljetusvalmiuden ylläpidosta vastaa kunta. Kunta voi huolehtia velvoitteestaan joko järjestämällä toiminnan omana toimintanaan, antaa sen pelastuslaitoksen tehtäväksi tai sopia yksityisen yrityksen kanssa palvelun tuottamisesta. Järjestämisvastuussa olevat paikalliset terveysviranomaiset vastaavat alueensa hätäkeskuksen ohjeistamisesta ja siitä, mitä yksiköitä kulloinkin hälytetään mihinkin tilanteeseen. Apuna terveysviranomaisille ohjeistuksen antamisessa toimii muun muassa ministeriön julkaisema opas. Käytännössä ensihoidosta vastaava lääkäri tekee vastemääritykset, jotka syötetään hätäkeskuksen tietojärjestelmään päivystäjän käyttöön. Käytettävissä olevien yksiköiden lukumäärä riippuu kunnan tekemästä sopimuksesta palveluntuottajan kanssa, ja jos lähin tai ainoa yksikkö on kiinni toisessa tehtävässä, joutuu seuraava tehtävä odottamaan vuoroaan. Syy viiveen syntymiseen ei lausunnon mukaan tuolloin ole hätäkeskuksessa. Koska terveystoimessa samanaikaisia tehtäviä on usein enemmän kuin käytettävissä olevia ambulansseja, joudutaan lausunnon mukaan jokaisen hätäpuhelun yhteydessä arvioimaan avun tarve ja kiireellisyys. Päivystäjä noudattaa opasta ja tekee sen pohjalta päätöksen hälytetäänkö ambulanssi ja millä kiireellisyydellä. Ohje on työkalu eikä se toimi yksi-

nään eikä se poista päivystäjän omaa koulutustarvetta ja harkintakykyä tehtävän suorittamisessa. Sama haastattelumenettely joudutaan suorittamaan jokaisen hätäpuhelun kohdalla eikä hätäkeskus siten ole ambulanssien tilauskeskus vaan tehtävän riskin ja kiireellisyyden arviointikeskus.

Poliisihallitus on 20.8.2010 päivätyssä lausunnossaan todennut, että aikanaan viranomaisten hajanainen ohjeistaminen riskinarviotyössä on kehittynyt Hätäkeskuslaitoksen perustettua pysyvän tehtävälajityöryhmän. Ryhmän tehtävänä on hallinnoida riskinarvioinnissa käytettävää tehtävälajikoodistoa ja tehdä vuosittain esitykset Hätäkeskuslaitoksen valtakunnalliselle yhteistyöryhmälle koodiston muuttamisesta viranomaisilta tulleiden esitysten perusteella. Laitoksen valtakunnallinen yhteistyöryhmä koordinoi viranomaisilta tulevat viralliset ohjeet ja yhteensovittaa ne muiden viranomaisten kanssa ennen hyväksymistä. Paikalliset viranomaiset voivat antaa ainoastaan tarkentavia ohjeita, vaikkapa tiettyjen toimintojen järjestelyistä kyseisillä alueilla. Ohjeet annetaan viranomaisista yhteistyöryhmän hyväksynnän jälkeen Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikölle, joka vastaa niiden jakamisesta Hätäkeskuslaitoksessa.

Hätäkeskuslaitoksen 31.8.2010 päivätyn lausunnon mukaan hätäkeskustoiminnasta annettu 1.1.2011 voimaan tullut laki antaa Hätäkeskuslaitokselle lisää keinoja järjestää toiminta mahdollisimman tehokkaalla ja toimintaa tukevalla tavalla. Uusi laki ja asetus selkeyttävät ohjeistukseen liittyviä ongelmia ja edesauttavat yhdenmukaisen koulutuksen ja toimintamallin luomista koko valtakuntaan, kun toimialojen riskinarviota ja tehtävänkäsittelyä koskevassa ohjeistuksessa ei enää ole alueellisia variaatioita, vaan se annetaan valtakunnallisesti yhdenmukaisena. Lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitos on jatkanut eri viranomaisten tehtävänkäsittelyohjeiden käytettävyyteen liittyvää kehitystyötä.

Hätäkeskustoiminnasta annetun lain 14 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten ja palveluiden tuottajien yhteistoiminnan tehostamiseksi sisäasiainministeriö asettaa Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisen yhteistyöryhmän. Pykälän 2 momentin mukaan hätäkeskustoimintaan osallistuva viranomainen antaa toimialaansa liittyvät tehtävien käsittelyä ja välittämistä ja muuta ilmoituksen tai tehtävän hoitamista koskevat ohjeet ja suunnitelmat Hätäkeskuslaitokselle. Valtakunnalliset suunnitelmat ja ohjeet käsitellään ja sovitetaan yhteen ennen niiden käyttöönottoa Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisessa yhteistyöryhmässä.

Lakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten 14 §:ää koskevien perustelujen mukaan pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen yhteisessä hätäkeskustoiminnassa viranomaiset ohjeistavat Hätäkeskuslaitosta. Pykäläehdotuksen mukaan sisäasiainministeriö asettaisi Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisen yhteistyöryhmän viranomaisten ja palveluiden tuottajien yhteistoiminnan tehostamiseksi. Keskeinen tehtävä olisi muun ohella käsitellä ja koordinoida Hätäkeskuslaitosta koskevia toimialakohtaisia määräys- ja ohjeluonnoksia ennen niiden antamista ja huolehtia osaltaan viranomaistahojen yhteistoiminnasta valtakunnan tasolla. Valtakunnallisen ohjauksen tavoitteena on yhdenmukaistaa toimintaperiaatteita, varmistaa väestön saaman palvelun laatua ja tehostaa viranomaisten yhteistoimintaa. Pykäläehdotuksen 2 momentin nojalla hätäkeskustoimintaan osallistuva viranomainen ohjaisi Hätäkeskuslaitosta yksittäisen hätäkeskuksen sijasta omaa toimialaansa koskevissa asioissa niin, että valtakunnalliset toimintalinjaukset otettaisiin huomioon ja yhteen sovitettaisiin muiden viranomaisten ohjeistusten kanssa. Esityksen mukaan Hätäkeskuslaitoksella on oltava tehtävien suorittamiseksi tiedot käytettävistä olevista poliisi-, pelastus-, sosiaali- ja terveystoimen voimavaroista, hälytys- ja käyttöperiaatteista, asiantuntijoista sekä johtamisjärjestelyistä. Lisäksi tulee olla tiedot edellä lueteltujen voimavarojen toimintavalmiudesta. Asiantuntijat voivat olla muitakin kuin pelastustoimen, poliisin tai sosiaali- ja terveystoimen palveluksessa olevia henkilöitä, jotka on määritelty ohjeiden sisältämissä vaste-ehdotuksissa. Tietojen tulee sisältää myös kiireettömän sairaankul-

jetuksen resurssitiedot muun muassa mahdollisten suuronnettomuuksien varalta. Ohjeita on päivitettävä aina tarpeiden mukaan. Tilanteen aikana vastuuviranomainen voi tarvittaessa muuttaa ennalta määriteltyjen ohjeiden mukaan hälytetyjä voimavaroja. Esityksen mukaan ohjeissa tulisi määritellä viranomaiset ja henkilöt, jotka ovat oikeutettuja tekemään tilanteen aikaisia muutoksia.

Esityksen mukaan valtakunnallisen yhteistyöryhmän tehtävistä voitaisiin säätää tarkemmin asetuksella. Tehtäviin kuuluisi valtakunnallisella tasolla riskinarvio-ohjeistusten ja hälytysohjeiden vaste-ehdotusten käsittely, yhteensovitus ja toimintamallien koordinointi. Alueelliset ja paikalliset tarpeet otetaan huomioon viranomaisten vastesuunnitelmissa ja kohdekohtaisissa erityisohjeissa. Hätäkeskuslaitos huolehtisi yhteistyössä viranomaisten kanssa saamiensa ohjeistusten soveltamisesta alueellisten tarpeiden mukaan valtakunnallisen toimintamallinsa mahdollistamissa puitteissa.

Hätäkeskustoiminnan lähtökohta yhteistyöviranomaisten ohjeistuksen ja hätäkeskuspäivystäjien keskeisen työkalun osalta on ollut ilmeisen haasteellinen. Erilaisen koulutuksen ja kokemuksen omaavat hätäkeskuspäivystäjät ovat joutuneet soveltamaan useiden viranomaistahojen antamia eritasoisia ja eri näkökulmista/lähtökohdista laadittuja ohjeita, jotka eivät ainakaan hätäkeskustoiminnan alussa ole olleet kaikilta osin riittäviä tai tarpeeksi laadukkaita sikäli kuin niitä on edes ollut. Saadun selvityksen perusteella Hätäkeskuslaitoksen voimavaroja on uuden laitoksen käynnistämisyhteistyön vaiheessa ja toiminnan alussa jouduttu käyttämään yhteistyöviranomaisille kuuluvaan ohjeistustyöhön ja viranomaisten opastamiseen. Hätäkeskuslaitoksen 10.11.2008 päivätyn lausunnon perusteella hälytystoiminnan ohjeistuksen puutteellisuus oli kuitenkin ollut nähtävissä jo kokeiluhätäkeskusten aikana, joten nähdäkseni asiaan olisi ollut mahdollista kiinnittää huomiota uudistuksen myöhemmässä valmistelussa ennen kuin uudet hätäkeskukset aloittivat toimintansa.

Ohjeistuksen laadulla ja riittävyydellä ei ole merkitystä ainoastaan hätäkeskuspalvelujen tuottamiseen vaan kysymys on myös hätäkeskuspäivystäjien oikeusturvasta, koska he voivat joutua virkavastuun alaisena tekemään hälytysratkaisuja tilanteessa, jossa ohjeistus ei ole riittävää tai sitä ei ole.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätystä lausunnossa on viitattu hätäkeskustoiminnasta annetun lain 5 §:ään, jonka mukaan Hätäkeskuslaitoksen virka-alueena on koko maa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Valtakunnallinen toimintatapa merkitsee sitä, että alueelliset tai muut yhteistyöviranomaiset antavat jatkossa toimialoillaan valtakunnallisten, yhteisesti sovittujen linjausten mukaisesti yhteen sovitettuja ohjeita Hätäkeskuslaitokselle eikä yksittäisille hätäkeskuksille. Toimintaa ohjaavien viranomaisten menettelytavat tulevat lausunnon mukaan muuttamaan, koska niiden on ohjeistettava koko laitosta yksittäisten keskusten asemasta. Eri toimialojen yhteinen hätäkeskustoiminta edellyttää viranomaisten yhteen sovitettuja tai yhteisiä toimintamalleja. Valtakunnallisesti hoidettava hätäkeskustoiminta luo yhteistyöviranomaisille tarpeen tarkistaa toimintaan liittyviä ohjeistuksia kuten riskinarviointiin ja hälyttämiseen liittyviä ohjeistuksia ja manuaaleja valtakunnallisten linjausten mukaisesti. Lausunnon mukaan viranomaisten toiminnan yhdenmukaistamista ja viranomaisten Hätäkeskuslaitokselle antaman ohjeistuksen yhteensovittamista ohjataan Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisen ohjauksen yhteistyöryhmässä ja Hätäkeskuslaitoksen valtakunnallisessa yhteistyöryhmässä.

Lausunnon mukaan hätäkeskustoimintaa ohjaavia operatiivisia ohjeita on päivitetty viime vuosien aikana. Käynnissä on uuden lainsäädännön edellyttämä ohjeiden rakenteellinen muutostyö ja ajan tasalle saattaminen. Useita erillisiä ohjeita kumotaan tai siirretään osaksi laajempia ja tarkoituksenmukaisempia ohjekokonaisuuksia.

Lausunnossa todetaan, että Häätäkeskuslaitoksella on tällä hetkellä käytössä kaikkien toimintaa ohjaavien viranomaisten tehtävänkäsittelyohjeet. Sosiaalitoimen tehtävänkäsittelyohje on otettu käyttöön vuonna 2010. Terveystoimen tehtävänkäsittelyohje on yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa päivitetty vuoden 2010 lopulla. Päivitetty ohje otetaan koulutuksen jälkeeseen operatiiviseen käyttöön toukokuussa 2011. Poliisin tehtävänkäsittelyohje on päivitetty ja se on tällä hetkellä hyväksymisprosessissa poliisiorganisaatiossa. Ohje on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2011 aikana. Moniviranomaisriskinarvio-ohje MORA, joka on tekninen käyttöliittymä eri viranomaisten tehtävänkäsittelyohjeille, päivitetään lausunnon mukaan vuoden 2011 aikana.

Tietojärjestelmä

Hätäkeskusuudistuksen arviointiraportissa on todettu, että hätäkeskustietojärjestelmä on hätäkeskuspäivystäjän tärkein tekninen työkalu ja apuväline päivystystehtävässä. Järjestelmän avulla päivystäjä vastaanottaa hätäilmoitukset, tekee riskinarvioinnin ja hälyttää kuhunkin tilanteeseen tarkoituksenmukaisimman avun. Järjestelmä huolehtii puhelujen vastaanotosta, puhelun ohjaamisesta sopivalle vastaanottajalle (päivystäjälle) sekä päivystäjän hälytystyön tukemisesta. Lisäksi järjestelmä tukee tehtävän jälkeisiä toimintoja, kuten esimerkiksi tilastointia.

Uudistuksen arvioinnin tekohetkellä hätäkeskuksissa oli arviointiraportin mukaan käytössä kolme erilaista tietojärjestelmäkokonaisuutta; ELS/Geofis -järjestelmä, jonka oli määrä tulla käyttöön kaikissa hätäkeskuksissa, HÄKE4-järjestelmä, joka määriteltiin ja toimitettiin kokeiluhätäkeskuksiin ja Päike (poliisin aiempi järjestelmä) + Stratus järjestelmä (Helsingin aluehälytyskeskuksen järjestelmä). Raportin mukaan sisäasiainministeriön ja Häätäkeskuslaitoksen tekemän vuoden 2007 tulossopimuksen mukaan kaikkien hätäkeskusten tietojärjestelmäksi marraskuun 2007 loppuun mennessä oli tulossa ELS/Geofis. Raportin tekoajankohtana hätäkeskusten tietojärjestelmät eivät mahdollistaneet hätäkeskusten yhteistoimintaa, joka on raportin mukaan erittäin tärkeää keskusten välisen yhteistyön kannalta sekä toiminnan tehostamisen ja poikkeusolojen tai muun varmentamista vaativan hätäkeskustoiminnan kannalta. Yhden hätäkeskuksen hälytystoimintaa ei voida siirtää toiseen hätäkeskukseen, ellei pääsyä vaste- ja hälytystietoihin pystytä siirtämään, mikä vaatii käytännössä yhteisen keskusten välisen tietokannan. Raportin mukaan Häätäkeskuslaitoksen strategisen näkemyksen mukaan hätäkeskustoimintaa tehostetaan hätäkeskusten verkottumisen avulla. Laitoksen vuosien 2007-2011 strategian laadinta nojaa merkittävästi hätäkeskusten keskinäisen yhteistoiminnan lisäämiseen, joka taas mahdollistetaan nykyistä vaativampien teknisten ratkaisujen avulla.

Raportissa on todettu, että ELS-järjestelmän määrittelemisessä, tilaamisessa, toimittamisessa, koulutuksessa ja käyttöönotossa on ollut suuria ongelmia. Keskeisin ongelma on raportin mukaan ollut järjestelmän käytettävyys ja karttaisuus sekä siihen liittyen karttamateriaalin toimitusprosessi. Raportin mukaan Häätäkeskuslaitoksen strategisia lähtökohtia tietojärjestelmähankkeille voidaan pitää keskinkertaisina. Häätäkeskuslaitoksen tietojärjestelmien tarve on tunnistettu jo aluehälytyskeskusaikana, ja kokeiluhätäkeskuksia varten kehitetty HÄKE-ohjelmisto oli ensimmäinen yhtenäistetty ratkaisu. Raportin mukaan tietojärjestelmien keskeinen rooli oli tunnistettu jo varhain. Raportissa todetaan, että Häätäkeskuslaitoksessa tietojärjestelmille ei kuitenkaan näytä raivautun niiden vaatimaa toteutustilaa ja resursseja. Osin tämän seurauksena Häätäkeskuslaitoksen tietotekniset osaajaresurssit ovat olleet suhteellisen pienet. Suuri työkuorma on saattanut heijastua tietojärjestelmän valintaan, käyttöönottoon ja sittemmin myös kehittämiseen. Raportin mukaan myös tietotekninen keskijohto on joutunut toimimaan muutamien mielipiteiden varassa vailla mahdollisuuksia kokonaiskuvan luomiseen.

Raportin mukaan pitkä kehitysjänne, sinä aikana tapahtuneet tietotekniset muutokset ja muutokset tarpeissa sekä alun perin puutteelliset määrittelyt ovat johtaneet siihen, että tietojärjestelmän kehittäminen on jouduttu aloittamaan jo ennen kuin järjestelmä oli käytössä jokaisessa hätäkeskuksessa. Tietojärjestelmätyö on raportin mukaan ilmeisesti niukkojen resurssien vuoksi muuttunut hiljalleen selviytymistäisteluksi, jossa pitkälle eteenpäin katsova suunnittelu on jäänyt hyvin niukaksi.

Raportissa todetaan, että tietojärjestelmien käyttöönotto ja toiminnan kehittäminen vaativat riittävää yhteistyötä ja keskustelua toiminnasta ja sen kehittämisestä organisaation sisällä ja myös organisaatioiden välillä. Keskijohtoa pidetään tässä yleensä avainasemassa. Raportin mukaan hätäkeskusten johtajien voidaan tässä yhteydessä katsoa vastaavan sitä keskijohtoa, jonka toiminta, sitoutuminen ja tuki olisivat olleet keskeisen tärkeitä tietojärjestelmähankkeiden käyttöönoton onnistumisen kannalta. Hätäkeskuslaitoksessa valinnut johtajuuskriisi sekä erilaiset työilmapiiriongelmat ovat raportin mukaan varmasti vaikeuttaneet tätä.

Raportin mukaan tietojärjestelmää on pidettävä muun muassa käyttöliittymän ja yleisen käyttöergonomian osalta puutteellisena. Hätäkeskuslaitoksen henkilökunnalle tehdyn hätäkeskus-kyselyn mukaan järjestelmän kouluarvosankasi asteikolla 4-10 saatiin keskimäärin 5,8. Myös yhteistyöviranomaisten haastatteluissa yhtenä keskeisenä arvioituna ongelmalähteenä nimettiin tietojärjestelmä. Raportin mukaan osittain kyse on käyttöönoton vaikeuksien, puutteellisen koulutuksen sekä erilaisten väärinymmärrysten kautta syntyneestä huonosta maineesta, mutta monet ongelmat ovat myös todellisia.

Valtioneuvoston selonteossa (VNS 3/2007 vp) todettiin, että vuonna 2001 käynnistettiin Hätäkeskuslaitoksessa yhtenäisen tietojärjestelmän käyttöönottamista koskeva hanke. Selonteon mukaan tietojärjestelmähankkeen edetessä on siirrytty asteittain uusiin tietojärjestelmäversioihin, mikä on sitonut resursseja. Tämä puolestaan on vaikuttanut hätäkeskuksissa päivittäiseen työskentelyyn henkilöstöä kuormittavasti. Yhtenäisen tietojärjestelmän rakentaminen on selonteon mukaan osoittautunut suunniteltua vaikeammaksi hankkeeksi. Selonteon mukaan käytössä olleista erilaisista tietojärjestelmistä ja niiden puutteista huolimatta hätäkeskustoiminta on ollut luotettavaa. Vuonna 2006 järjestelmien käyttöaste oli 99,997 % ja vuoden 2007 puoliväliin mennessä 99,99 %.

Sisäasiainministeriön 19.12.2008 päivätyn lausunnon mukaan hätäkeskustietojärjestelmän useiden vuosien viivästyksen vuoksi hätäkeskuksissa on ollut käytössä yhtäaikaaisesti viisi eri tietojärjestelmää ja niiden eri versioita. Hätäkeskuslaitoksessa on vuoden 2008 aikana siirrytty yhteen tietojärjestelmään Helsingin hätäkeskusta lukuun ottamatta. Helsingissä oli lausunnon mukaan tuolloin käytössä kyseisen järjestelmän rinnalla poliisin päivystysjärjestelmä, josta oli tarkoitus luopua vuoden 2009 helmikuun loppuun mennessä.

Sisäasiainministeriön poliisin ylijohdon 5.12.2008 päivätyn lausunnon mukaan hätäkeskustietojärjestelmä ei ole riittävän käyttäjäystävällinen. Järjestelmä on maailmassa ainutlaatuinen: usean viranomaisen vasteet, yksiköt ja ohjeistukset samassa järjestelmässä yhdistettynä VIRVE-viranomaisverkkoon. Tämä aiheuttaa osaltaan järjestelmään monimutkaisuutta. Järjestelmään on määritelty aikanaan poliisin etäkäyttömahdollisuus, jota järjestelmän toimittaja ei ole saanut ajoissa kuntoon ja poliisin etäkäyttö on lausunnon antamisajankohtana ollut useita vuosia myöhässä. Etäkäyttömahdollisuuden puuttuminen on aiheuttanut esimerkiksi sen, että kaikki poliisin henkilöstö, joka tulee työvuoroon, täytyy syöttää järjestelmään ja liittää järjestelmässä muun muassa poliisin ajoneuvoihin. Koska poliisilla ei ole itse mahdollisuutta syöttää näitä partiotietoja, työvuoroja sekä niiden mahdollisia muutoksia, joudutaan tämä tekemään hätäkeskuspäivystäjien toimesta joko sähköpostein tai faksein välitettyjen työvuorolistojen

avulla. Isoissa keskuksissa tämä rutiininomainen tietojärjestelmäsyöttö vie jopa yhden päivystäjän koko työvuoron jokaisesta työvuorosta. Esimerkiksi Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskuksessa tämä vie arviolta vuosittain noin kuusi henkilötyövuotta. Tällöin operatiivisessa toiminnassa käytettävien hätäkeskuspäivystäjien määrä vähenee. Lausunnon mukaan poliisi on yhdessä Hätäkeskuslaitoksen kanssa määritellyt toimivan etäkäyttöversion vuonna 2007 ja sitä ollaan ottamassa käyttöön vaiheittain vuoden 2008 joulukuusta lukien. Lausunnossa on arveltu, että vuoden 2009 aikana saataneen hätäkeskustietojärjestelmän poliisin etäkäytön leviämisen myötä vapautettua hätäkeskuspäivystäjiä merkittävästi tästä työstä varsinaiseen hätäpuheluihin vastaamiseen.

Poliisihallituksen 20.8.2010 päivätyn lausunnon mukaan nykyisen hätäkeskustietojärjestelmän osalta poliisi ottaa vuoden 2010 aikana käyttöön kaikki pääpoliisiasemat käsittävän hätäkeskustietojärjestelmän etäkäytön (ELS-etäkäyttö), jolla poliisi syöttää hätäkeskustietojärjestelmään omia aikataustehtäviään, ylläpitää ja syöttää hätäkeskusten käytössä olevat resurssit sekä ylläpitää tietojaan (varotiedot, poliisin henkilöstön ja kaluston tiedot) hätäkeskustietojärjestelmässä. Tällä toimenpiteellä on arvioita vapautuvan varsinaiseen päivystystyöhön Hätäkeskuslaitoksessa noin 15 henkilötyövuotta koko valtakunnassa.

Hätäkeskuslaitoksen 10.11.2008 päivätyn lausunnon mukaan laitos on syksyllä 2008 käynnistänyt Hätäkeskuslaitoksen toiminnan ja tietojärjestelmän kehityshankkeen (TOTI). Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa kuvataan tulevaisuuden valtakunnallinen hätäkeskustoiminnan opeointikonsepti ja toiminnalliset määrittelyt sekä tietojärjestelmän vaatimusmäärittely ja tekninen arkkitehtuurikuvaus. Kehittämishanke tähtää hätäkeskustoiminnan strategiseen muutokseen, jonka toteuttamisvaihe sijoittuu vuosille 2012-2015.

Hätäkeskuslaitoksen 31.8.2010 päivätyn lausunnon mukaan TOTI-hankkeen määrittelyjen mukaan uusi tietojärjestelmä on valmis käyttöönotettavaksi vuoden 2015 aikana. Uusi tietojärjestelmä tuo lausunnon mukaan merkittäviä parannuksia hätäkeskuspäivystäjän työhön. Lausunnon mukaan käytössä oleva tietojärjestelmä on kuitenkin edelleen käyttökelpoinen ja toimiva sekä tarkoitukseensa soveltuva.

Sisäasiainministeriön eduskunnan hallintovaliokunnalle antaman 29.9.2010 päivätyn selvityksen mukaan nykyisin käytössä olevan hätäkeskustietojärjestelmäratkaisun tarkoituksenmukainen linkaari ulottuu enintään vuoteen 2015. Selvityksen mukaan viime vuosikymmenen alussa toteutetun kilpailutuksen tuloksena Hätäkeskuslaitos hankki keskuskohtaisena toteutetun tietojärjestelmäratkaisun, jota ei voida verkottaa yhtenäiseksi valtakunnalliseksi tietojärjestelmäksi. Selvityksen mukaan hätäkeskustoiminta yhdenmukaistetaan valtakunnallisella tasolla ja valtakunnallinen tietojärjestelmä ja yhteinen tietokanta otetaan operatiiviseen käyttöön vuoden 2015 loppuun mennessä. Selvityksen mukaan TOTI-hanke tekee kiinteää yhteistyötä HAKMU-hankkeen, kenttäjohtamisen kehittämishankkeen (KEJO) ja vuonna 2009 käynnistetyn poliisin ja muiden turvallisuus- ja oikeusviranomaisten toimintaprosesseja tehostavan ja yhtenäistävän tietoturvallisen tietojärjestelmäkokonaisuuden muodostaman Vitja-hankkeen kanssa sekä hallinnonalan yhteisten palveluiden hankkeen (YPOR) kanssa. Selvityksen mukaan hätäkeskustietojärjestelmän uudistustyössä huolehditaan tietojärjestelmän yhteensopivuudesta poliisin ja pelastustoimen kenttäjohtamisjärjestelmien ja ensihoidon tietojärjestelmien kanssa. Samalla mahdollistetaan hätäkeskustietojärjestelmän etäkäyttö, millä helpotetaan ja tehostetaan sekä kenttätoimijoiden että hätäkeskusten työtä. Selvityksessä on todettu, että saatujen raporttien perusteella hankkeet etenevät aikataulussa suunnitelmien mukaisesti.

Käytettävissä olevan selvityksen mukaan hätäkeskuksiin on eri syistä johtuen ollut vaikeuksia saada yhtä yhteistä hätäkeskustietojärjestelmää. Vaikuttaa siltä, että tietojärjestelmän kehittä-

miseen ja toteuttamiseen ei ole ohjattu tarpeeksi resursseja, vaikka järjestelmän tärkeys on tunnustettu jo varhaisessa vaiheessa. Hätäkeskuksissa on ollut yhtä aikaa käytössä eri tietojärjestelmiä ja niiden eri versioita. Yhteisen järjestelmän puuttuminen on ollut esteenä keskusten verkottumiselle toisiinsa, mikä olisi nähdäkseen ensiarvoisen tärkeää toiminnan turvaamisen kannalta. Saadun selvityksen perusteella tavoitteena on, että verkottuminen olisi mahdollista ja uuden valtakunnallisesti yhtenäisen tietojärjestelmän myötä hätäkeskukset voisivat tukea toisiaan ruuhka- ja poikkeustilanteissa. Nykyisen järjestelmän käytettävyys ja käyttäjäystävällisyys on käytettävissä olevien selvitysten mukaan myöskin ollut kritiikin kohteena.

Hätäkeskuslaitoksen vuoden 2010 tulostavoitteiden toteutumista koskevan raportin mukaan 1.1.-30.6.2010 välisenä aikana hätäkeskustietojärjestelmien käyttöaste on edellä esitetystä huolimatta ollut 100 %. Käyttöaste on ollut sama myös vuosien 2008 ja 2009 aikana. Raportin mukaan käyttöaste prosentti on se aika suhteessa kokonaistoiminta-aikaan, minkä hätäkeskus on kyennyt vastaanottamaan ja välittämään hätäilmoituksia.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätyn lausunnon mukaan nykyinen hätäkeskustietojärjestelmä on toteutettu 2000-luvun alun tietoteknisten rajoitusten vuoksi hätäkeskuskohtaisena joskin toimintaperiaatteiltaan yhtenevänä eikä sitä voida verkottaa valtakunnallisesti. Tekniikan kehittyminen ja muut toimintaympäristön muutokset edellyttävät myös hätäkeskustoiminnan muutoksia ja ne ovat tuoneet uusia vaatimuksia tietojärjestelmälle. Lausunnon mukaan sekä kansalaisten että hätäkeskuspalveluja käyttävien viranomaisten palvelutarpeet kasvavat jatkuvasti. Uudella toimintamallilla ja tietojärjestelmällä tavoitellaan noin kymmenen vuoden tuotantovaihetta (2015-2025). Verkottumisen ja tietojärjestelmäpalveluiden saatavuuden parantumisen avulla hätäkeskusten toimintavarmuutta ja vastausnopeutta erilaisissa häiriö- ja ruuhkatilanteissa pystytään parantamaan. Lausunnon mukaan uuteen hätäkeskustietojärjestelmään liittyy oleellisesti monia muita käynnissä olevia merkittäviä tietoteknisiä kehityshankkeita. Lausunnon mukaan tämän hetkinen arvio on, että tietojärjestelmä on mahdollista saada tuotantokäyttöön suunnitellussa aikataulussa vuoden 2015 loppuun mennessä.

Toiminnan ohjaus ja valvonta

Ulkoisen ohjaus ja valvonta

Hätäkeskuslaitos on sisäasiainministeriön alainen ja hätäkeskuslain 3 §:n 2 momentin mukaan laitosta johti sisäasiainministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Voimassa olevan hätäkeskustoiminnasta annetun lain 3 §:n mukaan sisäasiainministeriö ohjaa ja valvoo Hätäkeskuslaitosta ja sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisesta ohjauksesta. Hätäkeskuslaitoksen itsearviointiraportin (Hätäkeskuslaitoksen julkaisuja 1/2010) mukaan ministeriöissä tulosohjaukseen osallistuvat sisäasiainministeriön pelastus- ja poliisiosastot sekä sosiaali- ja terveysministeriön terveys- sekä perhe- ja sosiaaliosastot. Käytännön tulosohjausprosessia ministeriötasolla ohjaa pelastusosaston turvallisuusverkkoyksikkö. Raportin mukaan viraston ja ministeriöiden välistä keskustelua käydään toiminnan ja taloussuunnittelun sekä tulossopimusprosessien yhteydessä virallisten ja epävirallisten neuvottelujen yhteydessä.

Hätäkeskusuudistuksen arviointiraportissa vuodelta 2007 on todettu Hätäkeskuslaitoksen tulosohjauksesta, että se sinänsä on toiminut ohjeistuksen mukaisesti, mutta se ei ole ollut riittävä. Raportissa on todettu, että kun perustetaan uusi virasto, jonka toiminta koskee oleellisesti kahden ministeriön ja neljän osaston toimialaa, tarvittaisiin huomattavasti vahvempaa otetta. Raportin mukaan keskeisenä tavoitteena tulisi olla kaikkien toimintaan liittyvien tahojen tukeminen ja ohjeistaminen muutoksessa sekä sitouttaminen toimintaan. Hätäkeskuslaitoksella ei ole ollut ministeriötasolla pelastus- ja poliisiosaston tyyppistä ”kotipesää”, joka olisi pitänyt

laitoksen puolia. Ohjausjärjestelmä on ollut hajautettu toimintaa ohjaavien ministeriöiden osastojen välillä ja osastojen sisälläkin. Raportin mukaan yleisesti ministeriöiden yhteistyö ja vastuu Hätäkeskuslaitoksen ohjauksessa on liian väljästi organisoitu. Raportin mukaan on syytä kysyä, onko pelastusosasto ylipäättään ollut oikea paikka tulohjauksen käytännön järjestelyvastuulle, kun hätäkeskusten tehtävistä vain 7 % tulee pelastustoimelle. Ohjauksen vetovastuun siirtäminen esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriölle tai sisäasiainministeriön poliisiosastolle olisi voinut merkittävästi lisätä näiden tahojen ohuena pidettyä sitoutumista tulohjaukseen. Raportin mukaan arvioinnissa ei päästy täysin selville siitä, miten Hätäkeskuslaitoksen tuloskeskustelut oli käyty. Yleiskäsitykseksi raportin mukaan jäi, että prosessissa olisi ollut paljon kehittämisen varaa. Osasyiksi tähän raportissa on arvioitu laitoksen resurssipulaa sekä hallintorakenteiden ja hallinnollisen osaamisen ohuutta.

Valtioneuvoston selonteossa (VNS 3/2007 vp) on todettu, että Hätäkeskuslaitoksen ja alueellisten hätäkeskusten johtamisessa oli ongelmia, jotka kärjistyivät vuoden 2006 aikana. Sisäasiainministeriö puuttui laitoksen ongelmiin tulohjauksen keinoin sekä muin Hätäkeskuslaitosta tukevin toimenpitein. Ministeriö asetti erillisen määräaikaisen seurantaryhmän valvomaan ja tukemaan Hätäkeskuslaitoksen toimintaa. Laitoksen sisällä tilanne kärjistyi ja ministeriö antoi 11.10.2006 päätöksen Hätäkeskuslaitoksen toiminnan varmistamisesta. Selonteon mukaan seurantaryhmä valvoi ministeriön päätöksen mukaisten toimenpiteiden toteuttamista. Ministeriön edellä mainitun päätöksen mukaan laitoksen, sen keskushallinnosta vastaavan hätäkeskusyksikön ja alueellisten hätäkeskusten johtamista oli uudistettava.

Sisäasiainministeriön 19.12.2008 päivätyn lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitoksen strategisen ohjauksen tehostamista ja tulohjauksen yhteensovittamista varten perustettiin vuonna 2007 valtakunnallinen Hätäkeskuslaitoksen tulohjauksen yhteistyöryhmä, jossa on jäsenenä pelastusylijohtaja, poliisiylijohtaja sekä sosiaali- ja terveysministeriön nimeämä ylijohtaja. Lausunnon mukaan samana vuonna sisäasiainministeriön pelastusosastolle perustettiin myös erillinen yksikkö tulohjauksista varten. Tulohjauksen yhteensovittamiseksi kukin toimiala on nimennyt omat henkilönsä. Lausunnon mukaan kokonaisuudessaan yhteistoiminta sisäasiainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä Hätäkeskuslaitoksen johdon välillä on säännöllistä ja toimivaa.

Sisäasiainministeriön poliisin ylijohdon 5.12.2008 päivätyn lausunnon mukaan sisäasiainministeriön poliisiosasto ja pelastusosasto osallistuu Hätäkeskuslaitoksen tulohjaukseen yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, minkä lisäksi toimintaa ohjataan operatiivisissa asioissa. Poliisin ylijohdon näkemyksen mukaan ohjaus- ja valvonta on ollut riittävää.

Sosiaali- ja terveysministeriön 11.12.2008 päivätyssä lausunnossa on todettu, että ministeriön sisäasiainministeriön kanssa suorittama Hätäkeskuslaitoksen tulohjaus on strategista ohjaamista eikä liity operatiiviseen johtamiseen. Lausunnon mukaan hätäkeskuslain uudistamisprosessin yhteydessä on kiinnitetty huomiota laitoksen hallinnon parantamiseen ja johtamisen tehostamiseen.

Tein tarkastus- ja tutustumiskäynnin Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikköön 6.3.2009. Käynnin aikana käsiteltiin muun muassa Hätäkeskuslaitoksen ohjausta ja johtamista. Hätäkeskuslaitoksen johtajan mukaan käytännössä laitoksen ohjauksesta on huolehtinut sisäasiainministeriö eikä laitoksella aikaisemmin ollut yhteisiä tapaamisia sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Sitten tapaamisia on kuitenkin ollut. Saadun tiedon mukaan Hätäkeskuslaitoksen tulohjauksen yhteistyöryhmä, johon myös Hätäkeskuslaitoksen johtaja kuuluu, kokoontuu noin kolme kertaa vuodessa.

Hätäkeskustoiminnasta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 262/2009 vp) nykytilan arvioinnissa on todettu, että vuonna 2004 uudistettiin valtionhallinnon tulosohjausmenetelyjä. Uudistuksessa korostuivat tulosohjaavan tahon velvollisuus antaa selkeitä tavoitteita sekä tulosohjattavan tahon tilivelvollisuus. Esityksen mukaan Hätäkeskuslaitoksen rakentamisvaiheessa tulosohjauksessa toiminnan laadun ja yhteistyöviranomaisten toiminnan tarkastelu on ollut vähäisempää päähuomion ollessa tuottavuuteen ja taloudellisuuteen liittyvissä seikoissa. Hallituksen esityksen tavoitteissa ja keskeisissä ehdotuksissa on todettu, että sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaisivat yhteistyössä Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisesta ohjauksesta. Hätäkeskuslaitoksen toiminnallinen ohjaus olisi osa valtion talousarviolain 12 §:ssä tarkoitettua toiminta- ja taloussuunnittelua, minkä puitteissa toimintaa ja taloutta sekä tuloksellisuutta suunnitellaan usean vuoden aikavälillä. Toiminnallinen ohjaus koskee yleensä vuositasolla tapahtuvaa tavoitteiden asettamista. Edelleen lakiesityksen tavoitteena on kehittää Hätäkeskuslaitoksen hallinnollisia rakenteita ja mahdollistaa toiminnan kokonaisvaltainen ohjaus- ja kehittäminen. Hätäkeskuslaitos olisi hätäkeskustoiminnasta vastaava keskusvirasto eikä erillisiä paikallisia, aluevastuussa olevia aluehallinnon kaltaisia viranomaisia enää olisi.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätyssä lausunnossa on viitattu hätäkeskustoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ään, jossa säädetään Hätäkeskuslaitoksen toiminnallisen ohjauksen yhteistyöryhmästä (ylijohtajakokous), jossa on jäseninä sisäasiainministeriön pelastusylijohtaja, poliisiosaston osastopäällikkö ja sosiaali- ja terveysministeriön nimeämä ylijohtaja. Lausunnon mukaan ylijohtajakokoukseen kutsutaan käsiteltävän asian niin vaatiessa Hätäkeskuslaitoksen edustaja tai muu asiantuntija, kuten Rajavartiolaitoksen edustaja. Ylijohtajakokous on kokoontunut lausunnon mukaan viime aikoina lähes kuukausittain. Ylijohtajakokouksessa käsiteltävien viranomaisten toiminnan yhdenmukaistamista koskevien asioiden valmistelua ja seurantaa varten on asetettu ylijohtajakokouksen sihteeristö, jossa on edustettuina Hätäkeskuslaitoksen palveluita käyttävien viranomaisten lisäksi Hätäkeskuslaitoksen ja Rajavartiolaitoksen edustajat. Ylijohtajakokouksessa käsiteltävien Hätäkeskuslaitoksen tulosohjausta koskevien asioiden valmistelua varten on asetettu Hätäkeskuslaitoksen yhteishenkilöryhmä, johon kuuluvat sisäasiainministeriön pelastus- ja poliisiosastojen sekä sosiaali- ja terveysministeriön edustajat. Hätäkeskuslaitoksen muutoshanketta seuraa myös sisäasiainministeriön turvallisuusasiain johtoryhmä, jolle Hätäkeskuslaitoksen johtaja raportoi asian niin vaatiessa ja laitos antaa muutoshanketta koskevan raportin myös kirjallisesti. Lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitoksen johtajan kanssa on tehty johtamissopimus, johon on liitetty henkilökohtaiset tulostavoitteet.

Lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitos on käynnissä olevan muutoshankkeen johdosta ollut viime vuosien aikana jatkuvan tulosohjausta tiiviimmän ohjauksen ja valvonnan alaisena. Lukuisien sisäasiainministeriön johdon ja pelastusosaston virkamiesten Hätäkeskuslaitokseen, sen hätäkeskuksiin ja yksiköihin suorittamien käyntien ja muun yhteydenpidon ohella sisäasiainministeriön pelastusosasto teki joulukuussa 2010 vierailun Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikköön. Tilaisuudessa käsiteltiin Hätäkeskuslaitoksen sisäisen hallinnon tilaa ja erityisesti hätäkeskusyksikön toimintakykyä. Lisäksi Helsingin hätäkeskukseen suoritettiin käynti, jonka yhteydessä haastateltiin muun muassa Helsingin hätäkeskuksen johtajaa, poliisitoimen asiantuntijaa sekä asianomaista vuoromestaria ja hätäkeskuspäivystäjää.

Pelastusosaston näkemyksen mukaan Hätäkeskuslaitoksen ulkoinen ohjaus on tällä hetkellä tarvetta vastaavaa ja sillä on vakiintuneet ja toimivat muodot.

Sisäinen johtaminen ja valvonta

Hätäkeskuslaitoksen 10.11.2008 päivätyn lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö johtaa, ohjaa ja kehittää Hätäkeskuslaitoksen toimintaa. Lausunnon mukaan laitoksen toiminta ei lausunnon antohetkellä ollut vielä kaikilta osin vakiintunut ja toiminnan valvonta on ollut osittain puutteellista sekä laitoksen ulkopuolelta että sisäisesti. Siirtymävaiheessa henkilöstön voimavarat ovat sitoutuneet uuden viraston rakentamiseen ja hätäkeskusten toiminnan käynnistämisen tukemiseen.

Hätäkeskusyksikköön 6.3.2009 tekemälläni tarkastus- ja tutustumiskäynnillä kävi ilmi muun muassa, että hätäkeskusyksikkö ei aikaisemmin esimerkiksi ole välttämättä saanut tietoa yksittäisissä hätäkeskuksissa sattuneista yleisempääkin mielenkiittoa herättäneistä tilanteista ennen kuin tiedotusvälineet ovat ottaneet yhteyttä ja kyselleet niistä. Saadun tiedon mukaan toimintakulttuuriin hätäkeskuksissa on kuulunut, että asiat hoidetaan itse eikä niistä informoida organisaatiota. Käynnillä saadun tiedon mukaan Hätäkeskuslaitoksen johtosuhteet ovat olleet sekavat ja määrittelemättömät ja yksittäisten hätäkeskusten asenne on ollut sellainen, ”että tehdään, mitä on pyydetty, jos se sopii”. Hätäkeskuslaitos ei ole voinut valvoa hätäkeskuksia ja laitoksen johtaminen on ollut puutteellista. Hätäkeskuslaitoksessa oli tutustumis- ja tarkastuskäynnin teko hetkellä muun muassa selvitettävänä, minkälaisia valtakunnallisia ohjeita laitoksesta on hätäkeskuksille aikaisemmin annettu, koska ohjeita ei ollut dokumentoitu kunnolla. Tarkastuksella saatujen tietojen mukaan yksittäiset hätäkeskukset ovat toimineet yhteistyössä lähiyhteistyötahojen kanssa eivätkä keskushallinnon kanssa. Myös lääninhallitukset olivat antaneet ohjeita hätäkeskuksille, vaikka niiden rooli suhteessa hätäkeskuksiin oli epäselvä. Yhtenä ongelmana Hätäkeskuslaitoksen johtamisessa laitoksen johtajan mukaan oli myös se, että sisäasiainministeriö nimitti hätäkeskusten päälliköt ja valvoi heidän toimintaansa, vaikka nimitys- ja valvontavallan olisi tullut olla Hätäkeskuslaitoksella.

Hätäkeskuslaitoksen itsearviointiraportissa vuodelta 2010 on todettu, että kokeiluhätäkeskuksia ja hätäkeskuslain voimaan tultua valtiollisia hätäkeskuksia perustettaessa viraston keskitetty hallintomalli ja ohjeistus olivat vielä puutteellisia. Viraston hallinto hajautettiin pienimuotoisen keskushallinnon lisäksi 15 toimipaikkaan. Keskushallinnolla ei raportin mukaan ollut syntyvaiheessaan aikataulu- ja resurssihaasteiden takia mahdollisuutta riittävästi ohjata hätäkeskusten yhdenmukaista perustamista ja keskuksia perustettiin kunkin hätäkeskusalueen tarpeisiin. Itseohjautuvuuden vuoksi muodostui jokaiseen hätäkeskukseen toisistaan eriävä malli toimia. Raportin mukaan hätäkeskusyksikkö on ajan kuluessa vahvistunut, mikä on mahdollistanut tehtävien paremman hoitamisen.

Hätäkeskustoiminnasta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 262/2009 vp) nykytilan arvioinnissa on todettu, että ”Hätäkeskuslaitoksen sisäinen organisaatio on kaksipuolinen, ja johto- ja ohjaussuhteita koskevia säännöksiä on sekä laissa että asetuksessa. Sekä ulkopuolisille tahoille että laitoksen sisäisessä hallinnossa laitoksen johtosuhteet ja virastoluonne ovat aiheuttaneet epätietoisuutta. Hätäkeskusyksikköä on pidetty keskushallinnon virastona, jonka alaisuudessa on alueyksiköitä, jotka ovat toimineet viranomaisina hyvin itsenäisesti. Keskuksien on tulkittu olevan myös erillisiä virastoja. Tämä on vaikuttanut heikentävästi Hätäkeskuslaitoksen sisäisen johtamisen linjakkuuteen.” Esityksen mukaan myös muussa kuin hätäkeskuslain-säädännössä säännökset koskevat usein yksittäistä keskusta eivätkä Hätäkeskuslaitosta.

Hallituksen esityksen mukaan lailla selkeytettäisiin Hätäkeskuslaitoksen johtosuhteita. Esityksen mukaan ”lailla säädettäisiin laitoksen johto- ja ohjaussuhteista kattavasti siten, ettei laitoksessa toimi resursseista kilpailevia ja toiminnaltaan eriytyviä yksiköitä. Johtamisrakenteita kehittämällä varmistettaisiin yhdensuuntainen toiminnan kehittäminen ja toteutus. Lain voimaan

tullessa nykyiset hätäkeskusalueet muuttuisivat toimintaa varten yhteistoiminta-alueiksi. Hätäkeskuslaitoksessa olisi hätäkeskuksia, esikuntatoimintoja hoitava yksikkö ja tarvittaessa muita yksiköitä.” Esityksen mukaan Hätäkeskuslaitoksen johtajan tulosvastuu korostuisi ja organisaation sisäiset johtosuhteet selkiytyisivät. Sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaisivat yhteistyössä tavoitteiden asettamisesta vuositasolla käytännössä toiminnallisen ohjauksen puitteissa. Esityksessä todetaan, että Hätäkeskuslaitoksen voimavarat suunnattaisiin moninkertaisesta hallinnosta operatiiviseen toimintaan.

Sisäisen valvonnan osalta Hätäkeskuslaitoksen 10.11.2008 päivätyssä lausunnossa on todettu, että Hätäkeskuslaitoksen sisäinen tarkastustoiminta on käynnistynyt vuoden 2008 aikana. Hätäkeskuslaitoksen 31.8.2010 päivätyssä lausunnossa on todettu, että laitoksen sisäisen tarkastuksen suunnitelman mukaisesti vuosittain tehdään tarkastuskäynti kolmeen hätäkeskukseen. Kesäkuussa 2010 on lausunnon mukaan lisäksi suoritettu ylimääräinen tarkastuskäynti Helsingin hätäkeskukseen. Käynnillä käsiteltiin Helsingin hätäkeskuksen henkilöstötilannetta ja toimintaa. Tarkastuskäynti suoritettiin Helsingin Sanomissa 11.6.2010 ilmestyneen kirjoituksen jälkeen ja tarkastuksella selvisi, ettei hätäkeskuksen tilanne ollut siten poikkeuksellinen kuin Helsingin Sanomien kirjoituksessa annettiin ymmärtää. Lausunnon mukaan hätäkeskusta kehoitettiin kuitenkin ryhtymään välittömästi sellaisiin toimenpiteisiin esimerkiksi rekrytointien osalta, jotka tukevat Helsingin hätäkeskuksen toimintavarmuuden säilymistä.

Hätäkeskuslaitoksen sisäiseen valvonnan ja seurannan osalta sosiaali- ja terveysministeriön 11.12.2008 päivätyssä lausunnossa on todettu, että hätäkeskuksista on puuttunut johdonmukainen palautejärjestelmä, jonka rakentaminen kuuluisi Hätäkeskuslaitoksen sisäisen ohjeistuksen piiriin. Epäselvien tai epäonnistuneiden hälytysratkaisujen jälkeen päivystäjän saama palaute on satunnaista ja pitkälti hätäkeskuksen vuoromestarin ja kentällä toimivien lääkintäesimiesten ja ensihoitolääkäreiden aktiivisuudesta kiinni. Vallitsevan henkilöstövajeen vuoksi systemaattiseen jatko- ja täydennyskoulutukseen ei lausunnon mukaan juurikaan ole ollut mahdollisuuksia, koska kaikki päivystäjät on tarvittu salityöskentelyyn käsittelemään hätäpuheluita.

Sisäasiainministeriön poliisin ylijohdon 5.12.2008 päivätyssä lausunnossa on todettu, että yksittäisten hätäilmoitusten osalta seuranta- ja valvontavastuu on hätäkeskusten operatiivisella johdolla. Sen lisäksi on mahdollista suorittaa esitutkinta, mikäli epäillään hätäkeskuspäivystäjän syyllistyneen laiminlyönteihin virkatehtävissään. Lausunnon mukaan myös muut yleisesti viranomaistoimintaan liittyvät kansalaisen oikeussuojakeinot, kuten kantelut ja valitukset ovat mahdollisia. Poliisitoimen osalta varsinaista seuranta- ja tutkintajärjestelmää ei ole lukuun ottamatta poliisimiestaustaisten päivystäjien osalta mahdollinen poliisirikostutkintamenettely. Poliisitoimessa oli lausunnon antohetkellä kolmen tasoisia yhteistyöryhmiä (paikallistason, läänin alueen ja valtakunnallinen yhteistyöryhmä), joissa käsiteltiin muun muassa operatiivisessa toiminnassa ilmenneitä ongelmatapauksia. Poliisin ylijohdo on lausuntonsa mukaan puutteita havaitessaan ohjeistanut ja linjannut Hätäkeskuslaitokselle poliisitoimen tehtäviin liittyviä asioita.

Sisäasiainministeriön 19.12.2008 päivätyn lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitoksessa on otettu 1.12.2008 käyttöön ohje, joka määrittelee valitusten ja kantelujen käsittelyprosessin laitoksen sisällä. Laitoksen hätäkeskusyksikön käsiteltäväksi on tullut noin 30 kantelua tai valitusta vuosittain, mitä voidaan lausunnon mukaan pitää vähäisenä määränä puhelumäärään nähden.

Hätäkeskusuudistuksen arviointiraportin mukaan hätäkeskuspäivystäjien tietotaito todennetaan jatkuvasti laitoksen kehittämällä menettelyllä, jossa suoritetaan muutaman vuoden välein sekä kirjallinen tentti että simuloitu hätäpuhelun käsittely.

Hätäkeskuslaitoksen 31.8.2010 päivätyn lausunnon mukaan hätäpuheluun vastaavien henkilöiden toiminnan laadun arviointiin käytetty tietotaitotason todentamisen menetelmä on tarkoitus korvata vuonna 2011 hätäpuhelun käsittelyn laadunhallinnan menetelmällä. Nykyisen menetelmän tietty sattumavaraisuus on tarkoitus poistaa sillä, että tulevassa menetelmässä tarkastellaan hätäpuheluita tilastollisesti ja sen lisäksi kaikkien hätäpuheluita vastaanottavien henkilöiden hätäpuhelutallenteita myös kuunnellaan tiettyjen, vuosittain määriteltävien tehtävälajien osalta. Tilastollisessa osuudessa seurataan muun muassa hätäpuheluiden keskimääräistä vastausnopeutta, kestoa, hälytysnopeutta, terveystoimen tehtävien kiireellisyysjakamaa sekä välitettävien ja välittämättä jäävien tehtävien jakaamaa. Tilastollinen osa on lausunnon mukaan tarkoitettu seulontamenetelmäksi, jolla mahdolliset ongelmat saadaan esille ja minimiseerataan kattavampaan tarkkailuun. Lausunnon mukaan kaikkiin hätäpuhelun vastaanottajiin kohdistetaan lisäksi puhelutallenteiden kuuntelun muodossa minimiseeranta laadun varmistamiseksi ja palautteen antamisen mahdollistamiseksi.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätyn lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitoksen käsiteltäväksi tuli vuonna 2010 yhteensä 38 kantelua. Alkuvuonna kanteluiden määrässä oli piikki, joka johtui todennäköisesti laitoksen aluejakopäätöksen jälkeen saamista runsaasta mediahuomiosta. Tapauksista noin 25 prosentissa todettiin joiltakin osin säännösten vastaista menettelyä tai puutteita. Lausunnon mukaan palautteissa ja kanteluissa nousee esiin vuorovaikutuksen onnistumisen tärkeys hätäpuhelun käsittelyssä; vaikka hätätilanne olisi käsitelty ohjeiden ja määräysten mukaan, epäonnistuminen vuorovaikutuksessa saattaa johtaa kanteluun. Kanteluista suurin osa liittyi avun hälyttämättä jättämiseen, vuorovaikutuksen epäonnistumiseen tai avun perille saapumiseen kuluneen ajan pituuteen. Lausunnon mukaan laitos teki yhdestä päivystäjistä itse rikosilmoituksen, jonka seurauksena päivystäjä tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon. Lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitoksen sisäisissä tarkastuksissa vuonna 2010 ei havaittu merkittäviä puutteita eikä säännösten vastaista menettelyä.

Lausunnossa on todettu, että Hätäkeskuslaitoksen organisaatiota ollaan uuden lainsäädännön perusteella kehittämässä. Organisaation johtamisrakenteita selkeyttämällä ja kehittämällä mahdollistetaan Hätäkeskuslaitoksen johtajan keskittyminen viraston kannalta strategisen tason tehtäviin sekä valtakunnallisen viraston tehokas johtaminen. Organisaatiota kehitetään lausunnon mukaan muun muassa siten, että virastoon perustetaan laillisuusvalvontayksikkö, joka käsittelee asioita, jotka koskevat laitoksen laillisuusvalvontaa ja laitosta tai sen virkamiehiä koskevia kanteluita. Yksikkö on Hätäkeskuslaitoksen alaisuudessa oleva niin sanottu erillisyyksikkö ja se valvoo myös viraston keskushallintoa.

Yhteenveto

Hätäkeskusuudistus on ollut mittava uudistus. Sen yhteydessä on perustettu kokonaan uusi valtion virasto. Uudistuksen alkuvaiheessa huomio on ollut uuden organisaation rakentamisessa, mikä yhdessä organisaation johtamisjärjestelmässä olevien epäselvyyksien ja heikkouksien sekä valvonnan vähäisyyden kanssa on ilmeisesti mahdollistanut sen, että hätäkeskukset ovat voineet toimia hyvinkin itsenäisesti eikä yhtenäisiä toimintatapoja ole ollut. Laillisuusvalvontahavaintojen perusteella yleistäminen on luonnollisesti vain rajoitetusti mahdollista, mutta se voidaan sanoa, että Hätäkeskuslaitoksen johtaminen, ohjaaminen ja valvonta niin ministeriötasolla kuin laitoksen sisälläkin on uudistuksen alkuvaiheessa ilmeisesti ollut tilanne huomioiden liian heikkoa. Uudistuksen toteuttaminen olisi todennäköisesti alun perin vaatinut tiukempaa ohjausta ja uudistuksen perusteellisempaa sisäänajamista. Edeltävästä hätäkeskuskokeilusta huolimatta kysymys oli uudesta laitoksesta ja toimintatavasta, joka koski useiden toimialojen viranomaisia ja siten se, kuinka toimintaa ohjataan, seurataan ja valvotaan, olisi jo etukäteen tullut miettiä tarkoin. Koska ainakaan mitään kattavaa seuranta- ja valvontajärjestelmää ei ollut

heti uudistuksen alkuvaiheesta lähtien, ei toiminnasta ole ollut saatavissa systemaattisesti tietoa, joiden perusteella ilmenneisiin ongelmiin olisi voitu puuttua aikaisemmin ja joita olisi voitu hyödyntää toiminnan kehittämässä.

Hätäkeskuslaitoksen sisäinen valvonta on perustunut hätäkeskusyksikön käsittelemiin hätäkeskuksia koskeviin kanteluihin ja vasta vuonna 2008 alkaneeseen tarkastustoimintaan. Hätäkeskuslaitoksen 10.11.2008 päivätyn lausunnon mukaan laitoksen toiminnan sisäinen valvonta on ollut puutteellista. Ainakin uudistuksen alkuvaiheessa hätäkeskusyksiköllä on ollut vaikeuksia saada tietoa hätäkeskusten toiminnasta (esimerkiksi epäonnistumiset hätäpuheluiden käsittelyssä) niiden toimiessa varsin itsenäisesti. Hätäkeskusten operatiivisen toiminnan laadunvalvonta on pohjautunut pitkälti kanteluihin tai muihin asiakasyhteydenottoihin. Toiminnasta saatu tieto on siten ollut ilmeisen satunnaista eikä mistään systemaattisesta ja järjestelmällisestä tiedon keräämisestä ja toiminnan laadunvarmistuksesta voida puhua. Kuitenkin tiedon saaminen toiminnan kehittämiseksi ja ongelmiin puuttumiseksi olisi uudistuksen alkuvaiheesta lähtien ollut ensiarvoisen tärkeää.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätyn lausunnon mukaan sekä ulkoista että sisäistä ohjausta ja valvontaa on sittemmin tehostettu ja hätäkeskustoiminnasta annetun lain perusteella muun muassa laitoksen organisaatiota ja johtamista on tarkoitus edelleen kehittää.

2 Johtopäätökset ja toimenpiteet

I Esimerkkitapaukset

Tapauksen nro 1 osalta yhdyin Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikön arvioihin tapahtumista. Hätäkeskusyksikkö on esitetyllä tavalla tutkinut Helsingin hätäkeskuksen menettelyn ja antanut päätöksensä, jossa se on edellyttänyt toimenpiteitä hätäkeskukselta. Asian näin tultua käsitelystä ei minulla enää tässä vaiheessa ole syytä ryhtyä asiassa laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tapauksessa nro 2 hätäkeskus epäonnistui tapahtuma-ajankohtana voimassa olleen hätäkeskuslain 4 §:n 1 momentin mukaisessa tehtävässään arvioida ja välittää tehtävän edellyttämä apu oikealla kiireellisyydellä. Saatan tämän käsitykseni sekä tapauksesta nro 3 esittämäni näkemykset Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikön tietoon.

II Kokonaistarkastelu

Hätäilmoitusten vastaanottamisessa ja käsittelemisessä on kysymys tehtävästä, jossa on lähtökohtaisesti aina kysymys kiiretilanteesta, joka voi koskea esimerkiksi terveyttä tai turvallisuutta. Tehtävä on vastuullinen ja vaativa. Hätäkeskusuudistuksen tarkoituksena on ollut turvata hätäkeskuspalvelujen tuottaminen, saatavuus ja laatu tasapuolisesti maan eri osissa sekä tehostaa viranomaisten yhteistoimintaa.

Edellä on kuvattu eräistä näkökulmista hätäkeskusuudistuksen toteuttamista ja Hätäkeskuslaitoksen toimintaa. Käytettävissä olevien tietojen perusteella hätäkeskuspäivystäjien määrällistä tarvetta uusissa hätäkeskuksissa ei uudistusta valmisteltaessa kyetty arvioimaan toteutunutta osuvammin eikä myöskään uusien päivystäjien koulutusta lisäresurssitarpeen olleessa nähtävissä kyetty järjestämään riittävän nopeasti. Vaikein tilanne on päivystyshenkilöstön osalta ollut Helsingin hätäkeskuksessa, joka on kärsinyt paitsi päivystyshenkilöstön vajauksesta myös sen vaihtuvuudesta. Helsingin hätäkeskus on muun muassa käsittelemäni asiaan Dnro OKV/3/50/2008 antamassaan selvityksessä henkilöstön vaihtuvuuden vaikutuksista todennut, ettei hätäkeskuksessa erittäin nopeasti vaihtuvalle henkilöstölle ehditä antaa riittävästi

hätäkeskuspäivystäjän peruskoulutukseen kuuluvaa opetusta ja harjoitusta. Riittävän päivytyshenkilöstön tai riittävän perehdytyksen puute voi olla uhka hätäkeskuspalvelujen lain- ja asianmukaiselle tuottamiselle, minkä lisäksi kysymys on myös yksittäisen hätäkeskuspäivystäjän oikeusturvasta, kun hän voi joutua vastuuseen toiminnastaan tilanteessa, missä hän ei esimerkiksi ole saanut riittävää perehdytystä tehtäviinsä.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätyn lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön vaihtuvuus on saatu pääasiassa tasaantumaan, minkä lisäksi vireillä olevilla toimenpiteillä pyritään ennustamaan Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön poistuma tulevina vuosina ja ennakoimaan koulutustarpeet.

Saadun selvityksen mukaan hätäkeskuspäivystäjien koulutuksen painotus ei ole täysin vastannut hätäkeskusten todellista tehtäväjakaamaa, minkä lisäksi esille on noussut koulutuksen teoreettisuus ja käytännön harjoittelun vähäisyys. Esille on myös tuotu, ettei opiskelijalle ei aina synny kuvaa opintojen liittymisestä hätäkeskuspäivystäjän työhön. Edelleen arvostelua on myös aiheuttanut poliisikoulutuksen saaneiden henkilöiden pikakoulutus, jonka perusteella poliisimiehet ovat voineet lyhyen koulutuksen jälkeen toimia hätäkeskuspäivystäjän tehtävässä ja käsitellä muun muassa terveystoimen alaan kuluvia tehtäviä. Hätäkeskuslaitoksen 18.1.2006 tekemällä päätöksellä on laitoksessa otettu käyttöön poliisin peruskoulutuksen käyneiden pätevoittämiskoulutus hätäkeskuspäivystäjän työhön. Laitoksen 10.11.2008 päivätyn selvityksen mukaan, ilmeisen resurssipulan vuoksi, ei pätevoittämiskoulutusta ole kaikilta osin kyetty toteuttamaan suunnitelman mukaisesti.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätyn lausunnon mukaan hätäkeskuspäivystäjän koulutusta koskevan auditointiraportin perusteella tarpeelliseksi havaitut toimenpiteet on kirjattu tulossopimuksiin ja sovittu toteutettaviksi.

Käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi, ettei Hätäkeskuslaitosta edeltäneiden kokeiluhätäkeskusten toimintaa voinut perustaa olemassa olevaan kirjalliseen ohjeistoon sen puuttumisen vuoksi, vaan hätäkeskukset joutuivat kiireessä luomaan toimintatavat puhtaalta pöydältä. Sittemmin syntyneen Hätäkeskuslaitoksen yhteistyöviranomaisia eli hätäkeskusten hälytystyötä ohjeistavia paikallisia viranomaisia on ollut satoja. Kaikki paikallisviranomaiset eivät olleet tuossa vaiheessa ohjeistaneet hätäkeskustoimintaa alueellaan. Selvityksen perusteella on nähtävissä, ettei yhteistyöviranomaisia kokeiluhätäkeskusten aikaisista kokemuksista huolimatta ollut ajoissa organisoitu riittävästi mukaan hätäkeskustoimintaan eikä yhteistyön toimintatapoja ollut tarkemmin määritelty. Ohjeistus on saatujen tietojen mukaan ainakin uudistuksen alkupuolella ollut hyvin eritasoisista ja ilmeisesti se on paikoin ja joiltakin osin puuttunut kokonaan. Yhteistyöviranomaisilla ei välttämättä ole ollut riskinarviotoiminnan kehittämiseen vaadittavia resursseja tai osaamista. Hätäkeskukset ovat käytettävissä olevien tietojen mukaan joutuneet ainakin uudistuksen alkuvaiheessa ohjaamaan yhteistyöviranomaisia ja käytännössä hätäkeskukset ovat joutuneet joiltakin osin tekemään niille kuulumatonta hälytysohjeitusta. Ilmeisesti myöhemminkin ongelmana on ollut ohjeistuksen laatu (esimerkiksi ohjeistuksen väljyys), johon Hätäkeskuslaitoksen 10.11.2008 päivätystä lausunnosta ja sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätystä lausunnosta on viitattu.

Edellä mainitussa ministeriön pelastusosaston lausunnossa on ohjeistuksesta muuten todettu, että hätäkeskustoiminnasta annetun lain mukainen valtakunnallinen toimintatapa tarkoittaa sitä, että alueelliset ja muut yhteistyöviranomaiset antavat jatkossa toimialoillaan valtakunnallisesti sovittujen linjausten mukaisesti yhteen sovitut ohjeet Hätäkeskuslaitokselle eikä yksittäisille hätäkeskuksille. Uusi toimintatapa luo yhteistyöviranomaisille tarpeen tarkistaa toimintaan liittyviä ohjeistuksia valtakunnallisten linjausten mukaisesti. Lausunnon mukaan Hätäkeskuslai-

toksella on tällä hetkellä käytössä kaikkien toimintaa ohjaavien viranomaisten tehtävänkäsittelyohjeet, joista osa on päivitetty ja osaa ollaan päivittämässä.

Päivystäjien keskeisen työkalun, yhteisen tietojärjestelmän saaminen hätäkeskuksille on kangerrellut pahoin. Sen seurauksena hätäkeskuksissa on ollut yhtä aikaa käytössä eri tietojärjestelmiä ja niiden eri versioita. Vaikka tietojärjestelmällä on keskeinen rooli hätäkeskustoiminnassa, ei sen toteuttamiseen käytettävissä olevien tietojen perusteella ole ollut tarpeeksi resursseja. Pitkä kehitysjänne tietojärjestelmään liittyen ja sinä aikana tapahtuneet tietotekniset muutokset ja muutokset tarpeissa ovat johtaneet siihen, että tietojärjestelmän kehittäminen on jouduttu aloittamaan jo ennen kuin järjestelmä on ollut käytössä jokaisessa hätäkeskuksessa. Yhteisen tietojärjestelmän puute on ollut muun muassa esteenä hätäkeskusten verkottumiselle toisiinsa, mitä on pidetty kuitenkin erittäin tärkeänä muun muassa toiminnan tehostamisen ja poikkeusolojen sekä muun varmentamista vaativan toiminnan kannalta. Tietojärjestelmä on saanut kritiikkiä myös muun muassa siitä, ettei se ole käyttäjäystävällinen. Toisaalta tällä hetkellä käytössä olevan tietojärjestelmän on kuitenkin todettu olevan toimiva ja tarkoitukseensa soveltuva. Hätäkeskustietojärjestelmän käyttöaste on tilastojen mukaan viime vuosina ollut 100 %. Selvää kuitenkin lienee, että paitsi tietojärjestelmä hankintaan myös sen jatkuvaan kehittämiseen ja muun muassa käyttönoton edellyttämään koulutukseen panostaminen on vienyt resursseja.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto on 9.2.2011 päivätyssä lausunnossaan todennut, että nykyinen hätäkeskustietojärjestelmä on toteutettu 2000-luvun alun tietoteknisten rajoitusten vuoksi hätäkeskuskohtaisena. Uusi hätäkeskusten välisen verkottumisen mahdollistava tietojärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2015 loppuun mennessä.

Hätäkeskuslaitoksen toimintaa ei ilmeisestikään ole toiminnan alusta asti valvottu riittävästi ministeriötasolla eikä Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö ole puolestaan kyennyt valvomaan ja ohjaamaan hätäkeskuksia. Oletettavaa olisi ollut, että uuden toimintatavan ja organisaation, jossa yhdistettiin erilaisia toimintakulttuureja, olisi itsestään selvästi katsottu edellyttävän etenkin toiminnan alkuvaiheessa riittävän tiukkaotteista ohjausta ja seurantaa. Valvonnan seurauksena ainakin jotkut ongelmat olisivat voineet nousta esiin ja niihin olisi voitu päästä puuttumaan toteutunutta aikaisemmin. Laitoksen sisäisen valvonnan kautta olisi ollut mahdollista saada tietoa hätäkeskusten erilaisista menettelytavoista ja pyrkiä vaikuttamaan toiminnan yhtenäisyyteen. Hätäilmoitusten käsittelystä ja niissä ilmenneissä ongelmista systemaattisesti kerättyä tietoa olisi voitu hyödyntää myös koulutuksessa ja ohjauksessa.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivätyn lausunnon mukaan Hätäkeskuslaitos on viime vuosien aikana ollut tulosoajasta tiiviimmän ohjauksen ja valvonnan alaisena ja osaston käsityksen mukaan laitoksen ulkoinen ohjaus on tällä hetkellä tarvetta vastaavaa. Lausunnon mukaan hätäkeskuksia ja niiden virkamiehiä koskevat kantelut ja muut palautteet käsitellään Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti laitoksen hätäkeskusyksikössä. Laillisuusvalvontayksikön asemaa hätäkeskusyksikössä ollaan lausunnon mukaan järjestämässä uudelleen. Edelleen lausunnossa on todettu, että Hätäkeskuslaitos tekee tarkastuksia hätäkeskuksiin, minkä lisäksi laitoksen organisaatiota ollaan kehittämässä muun muassa johtamisrakenteita selkiyttämällä.

Hätäkeskuslaitos on koko olemassaolonsa ajan ollut jollain tasolla muutoksen tilassa. Sen jälkeen, kun otin syksyllä 2008 omana aloitteena laitoksen toimintakyvyn tarkasteltavakseni, on tapahtunut monia muutoksia. Maaliskuussa 2010 sisäasiainministeriö teki päätöksen hätäkeskusten sijaintipaikkakunnista, jonka mukaan hätäkeskustoiminnasta vastaavia hätäkeskuksia tulee jatkossa olemaan kuusi, minkä lisäksi Kouvolan hätäkeskus tulee hoitamaan erityistehtä-

viä. Uudistus on tarkoitus toteuttaa vuoden 2015 loppuun mennessä. Laitoksessa on vireillä useita eri projekteja, jotka koskevat muun muassa Hätäkeskuslaitoksen johtamis- ja hallintomallia, strategista toimintaa ja tietotekniikkaa, toimitiloja ja hätäliikenteen ohjaamista keskuksen yhdistyessä sekä päivystystoiminnan ja viranomaistoiminnan yhdenmukaistamista. Uusi hätäkeskustoiminnasta annettu laki on tullut voimaan vuoden 2011 alussa.

Edellä käsittelemiäni osa-alueita on luonnollisesti katsottava kokonaisuutena ja Hätäkeskuslaitoksen toimintaympäristössä. Yksittäisistä havainnoista ei voi yleistää ehdottomia johtopäätöksiä, mutta edellä käsitellyillä asioilla yhdessä tarkasteltuna on varmasti ollut vaikutuksensa Hätäkeskuslaitoksen kykyyn hoitaa ydintehtäväänsä, tuottaa hätäkeskuspalveluja. Julkisuudessa huomiota ovat saaneet epäonnistumiset yksittäisissä hälytystilanteissa, mutta taustalla näyttäisi olleen uudistuksen valmisteluun ja toteuttamiseen liittyviä laajempia rakenteellisia ongelmia.

Mainittujen yleisten näkökohtien esittämisen jälkeen konkretisoin vielä seuraavassa tekemieni havaintojen perusteella hätäkeskuspalvelujen tuottamisen ydintä.

Lähtökohta laadukkaiden hätäkeskuspalvelujen tuottamisessa on, että hätäpuheluihin kyetään vastaamaan nopeasti, saatujen tietojen perusteella tehdään osuva riskinarvio ja tarpeellinen apu saadaan lähetettyä oikealla kiireellisyydellä. Joissakin käsittelemiissäni hätäkeskuksia koskevis- sa tapauksissa on ollut kysymys siitä, ettei hätäkeskukseen ole saatu yhteyttä (OKV/8/50/2006 ja OKV/8/50/2009). Eräissä tapauksissa avun tarvetta tai sen kiireellisyyttä ei ole tunnistettu oikein (OKV/1628/1/2008, OKV/1002/1/2009 ja edellä selostetut tapaukset nro 1 ja 2). Joissakin tapauksissa hätäpuhelun käsittelyn epäonnistumista on selitetty sillä, että puhelun vastaanottanut hätäkeskuspäivystäjä on työskennellyt tehtävässä vain vähän aikaa tai työura on ollut rikkonainen (OKV/3/50/2008 ja edellä selostettu tapaus nro 1). Samoin on tuotu esille, että päivystäjä on ollut poliisitaustainen, kun kysymyksessä on ollut terveystoimen tehtävä (OKV/3/50/2008) tai päivystäjän puutteellinen tietämys poliisitoiminnasta on vaikuttanut hänen tekemäänsä ratkaisuun tehtävän käsittelyssä, kun kysymyksessä on ollut poliisitoimen tehtävä (OKV/412/1/2008). Yksittäisiä hälytystilanteita tarkasteltaessa keskeiseksi tekijäksi näyttää nousevan päivystäjien koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi tehtävien käsittelyä ohjaava ohjeistus.

Hätäpuheluiden käsittelyä koskeva ohjeisto rakentuu avainsanojen ympärille. Avun pyytämisen syy kiteytyy avainsanoihin, joiden perusteella hätäkeskuspäivystäjä päätyy avuntarpeeseen ja viranomaiseen, jolle tehtävä kuuluu. Sen jälkeen, kun päivystäjä on tunnistanut avun tarpeen ja päätenyt tiettyyn tehtävään, hänen täytyy vielä määritellä tehtävän kiireellisyys ja ottaa arvioinnissaan huomioon myös resurssien riittävyys ja oikeanlainen jakaminen.

Avuntarpeen oikea tunnistaminen ei voine onnistua täysin kategorisesti puhelussa ilmeneviä tilannetta kuvaavia sanoja avainsanalistaan vertaamalla eikä hätäkeskuspäivystäjien käyttämiä ohjeistoa voine tehdä täysin aukottomiksi. Sosiaali- ja terveystoiministeriö on kanteluun OKV/1628/1/2008 antamassaan lausunnossa todennut muun muassa, että tehtävien riskinarvio-ohjeistus ei toimi itsenäisesti ilman peruskoulutusta ja siihen sisältyvää riittävää tietämystä ihmisen normaalista fysiologiasta ja eri tautitilojen aiheuttamista oireista ja löydöksistä. Oikeaan päättelyketjuun päätyminen edellyttää lausunnon mukaan, että riskinarvion tekijällä on riittävät yleistiedot ihmisen elintoiminnoista. Kyseisessä tapauksessa Hätäkeskuslaitos katsoi, että hätäkeskuspäivystäjä oli päätenyt tehtävälajiin ja kiireellisyysluokkaan sosiaali- ja terveystoiministeriön ohjeen mukaista kyselyprotokollaan käyttäen. Sosiaali- ja terveystoiministeriö kuitenkin katsoi omassa lausunnossaan, että jälkikäteen arvioituna tehtävän kiireellisyyden olisi tullut olla korkeampi. Mielestäni yllä sanotussa kiteytyy keskeinen asia; hätäilmoituksesta saatujen tietojen perusteella sisäistyneeseen ja ammatilliseen substanssiosaamiseen perustuva avun tarpeen

ja kiireellisyyden määrittäminen sen sijaan, että saatuja tietoja (tai ”sanoja”) verrataan mekaanisesti ohjeistukseen. Viitataan tältä osin myös sosiaali- ja terveysministeriön 11.12.2008 päivättyyn lausuntoon (päättökseen sivut 20-21) ja sisäasiainministeriön pelastusosaston 9.2.2011 päivättyyn lausuntoon (päättökseen sivu 17). Tosiasia on, että eri toimialojen tehtävien tunnistaminen ja arvioiminen edellyttää erilaista osaamista (esimerkiksi kiireellisen poliisiasian tarpeen tunnistaminen ja arvioiminen verrattuna lääketieteellisen tehtävään ja sen kiireellisyyden arviointiin). Mitä vähemmän päivystäjällä on kyseisen alan substanssiosaamista, sitä enemmän hän on ”protokollan” ja sen avainsanojen mekaanisen seuraamisen varassa.

Olen seurannut hätäkeskusuudistuksen toteuttamista ja Hätäkeskuslaitoksen toimintaa usean vuoden ajan. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella uudistuksen toteuttaminen ei ole sujunut ongelmitta. Laillisuusvalvojana tehtäväni on kuitenkin tarkastella asiaa siltä kannalta, toimiiko valvontaani kuuluva taho lainmukaisesti ja täyttääkö se velvollisuutensa. Käytettävissä olevan selvityksen perusteella minulla ei ole perusteita yleisesti katsoa, että Hätäkeskuslaitos olisi laiminlyönyt aikaisemmin hätäkeskuslain 4 §:n 1 momentissa nyttemmin hätäkeskustoiminnasta annetun lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn tehtävän hätäkeskuspalvelujen tuottamisessa, vaikka sen toiminta yksittäisissä hälytystilanteissa on antanut aihetta arvosteeluun.

Tällä hetkellä Hätäkeskuslaitoksessa on meneillään erinäisiä hankkeita, jotka liittyvät muun muassa hätäkeskustoiminnasta annetun lain toimeenpanoon ja ministeriön hätäkeskusten sijaintipaikasta tekemään päätökseen. Hätäkeskuslaitos on siten muutostilassa eikä toteutuksessa olevien uudistusten ja muutosten käytännön vaikutuksia ole vielä tiedossa. Hätäkeskuslaitoksen toimintakyky tulevaisuudessa jää siten nähtäväksi. Saatan kuitenkin sisäasiainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tietoon edellä kokonaistarkastelussa esittämäni huomiot erityisesti hätäkeskusuudistuksen valmistelusta ja toteuttamisesta sekä Hätäkeskuslaitoksen ja sen toiminnan ohjaamisesta sekä valvonnasta.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

**Oikeuskanslerinvirastossa vuosina 2005-2011 ratkaistuja hätäkeskuksia koskevia kante-
luita ja omia aloitteita:**

- 1) OKV/6/50/2004 / Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen hätäkeskus
 - ulkoilutiellä sairaskohtauksen saanut henkilö oli kuollut ennen sairaankuljetusyksikön saapumista
 - hätäkeskuspäivystäjä oli arvioinut kysymyksessä olevan päihtyneen henkilön, vaikka kysymyksessä oli sairauskohtaus ja siirtänyt puhelun poliisin hälytyskeskukseen
 - tapausta koskeva arvio oli osoittautunut vääräksi; tapaus olisi edellyttänyt kiireellisen sairaankuljetusyksikön hälyttämistä
 - tapauksessa ei ollut käytettävissä varmaa selvitystä niistä tiedoista, joiden perusteella hätäkeskuspäivystäjä joutui arvionsa tekemään, joten asiassa ei ollut perusteita arvioida, toimiko hätäkeskuspäivystäjä ohjeiden mukaisesti
 - henkilön turvallisuudesta ja terveydentilasta huolehtiminen olisi edellyttänyt viranomaisilta ripeämpää toimintaa riippumatta siitä, oliko kysymyksessä sairauskohtaus vai päihtymys (vielä yli 40 minuuttia asiaa koskeneen ilmoituksen jälkeen ei tehtävälle ollut matkalla poliisipartiota)

- 2) OKV/9/50/2004 / Helsingin kaupungin pelastuslaitoksen hätäkeskus
 - maassa oli maannut päihtynyt henkilö
 - tehtävä on hätäkeskuksesta siirretty poliisin hälytyskeskukseen
 - hätäkeskuksen arviota tehtävästä ei ollut perusteita pitää vääränä, mutta henkilön turvallisuudesta ja terveydentilasta huolehtiminen olisi edellyttänyt viranomaisilta ripeämpää toimintaa (poliisipartio saapui paikalle vasta tunti ensimmäisen ilmoituksen jälkeen)

- 3) OKV/8/50/2006 / Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun hätäkeskus
 - henkilö oli loukkaantunut ratsastusonnettomuudessa, mutta hätäkeskukseen ei saatu yhteyttä
 - syy yhteydensaantiongelmiin jäi selviämättä, mutta puheluita oli tapahtuma-aikana tullut hätäkeskukseen enemmän kuin, mihin hätäkeskus oli kyennyt vastaamaan
 - hätäkeskuksen vuorovahvuus oli sairauslomien vuoksi suunniteltua pienempi, minkä lisäksi alueella samaan aikaan ollut EU-kokous vei yhden päivystäjän työpanoksen, hätäkeskuksella ei ollut käytettävissä varahenkilöstöä

- 4) OKV/11/50/2006 / Helsingin hätäkeskus
 - hätäkeskukseen tuli ilmoituksia kahdesta eri tapauksesta (mies maannut maassa), jotka hätäkeskus oli tulkinnut erehdyksessä samaksi tapaukseksi
 - päivystäjän toiminta ei ollut tehtävän hoitamisen kannalta asianmukaista; päivystäjä oli esittänyt yleistäviä näkemyksiä maassa maanneen henkilön tilasta (päihtynyt), minkä lisäksi päivystäjän olisi tullut ilmoittaa ilmoittajalle puhelun lopettamisesta asiaan paremmin soveltuvalla tavalla

5) OKV/3/50/2008 / Helsingin hätäkeskus

- pyörtymisen tunnetta tuntenut vanhus oli soittanut hätäkeskukseen tilataksaan ambulanssin
- hätäkeskuspäivystäjän käyttämät ilmaisut eivät olleet kaikilta osin asianmukaisia, asiakaspalvelu eikä vuorovaikutus ollut asianmukaista
- hätäkeskuspäivystäjä oli poliisitaustainen, lyhyen päivystäjäkokemuksen omaava päivystäjä, joka saanut pikakoulutuksen ensihoidon ja sairaankuljetuksen tehtävien käsittelyyn
- Helsingin hätäkeskus toi esille selvityksessään henkilöstön vaihtuvuuden ja päivystäjien perehdytystarpeen

6) OKV/4/50/2008 / Kaakkois-Suomen hätäkeskus

- kysymyksessä oli sairaankuljetustehtävä, jonka hätäkeskuspäivystäjä oli välittänyt sairaankuljetusyksikölle C-kiireellisyydellä
- tapauksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä olisi antanut aiheita laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin

7) OKV/14/50/2008 / Helsingin hätäkeskus

- henkilö oli tuupertunut kerrostalon saunatilojen lattialle ja menehtynyt myöhemmin lääkäriin päästyään
- hätäkeskus oli välittänyt ensimmäisen hätäilmoituksen perusteella tehtävän ambulanssiyhtiölle D-kiireellisyydellä
- tapauksesta oli soitettu kolme puhelua hätäkeskukseen, viimeisen puhelun perusteella hätäkeskuspäivystäjä oli tehnyt uuden riskinarvion henkilön tilan huononnettua
- tapauksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä olisi antanut aiheita laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin

8) OKV/412/1/2008 / Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskus

- Hätäkeskukseen oli soitettu viisi puhelua rattijuopumusepäilystä
- hätäkeskus ei välittänyt tehtävää poliisille
- selvityksen mukaan neljä ensimmäistä puhelua vastaanottaneiden päivystäjien tietämys poliisitoiminnasta oli ilmeisesti vaikuttanut heidän tekemiinsä ratkaisuihin eikä puheluiden käsittely noudattanut kaikilta osin poliisitehtävien käsittelystä annettuja ohjeita
- selvityksen mukaan tehtävä olisi vielä viimeisenkin ilmoituksen kohdalla ollut perusteltua välittää poliisin ratkaistavaksi
- yhden puhelun käsittely ei myöskään ollut hyvän asiakaspalvelun mukaista

9) OKV/1153/1/2008 / Pirkanmaan hätäkeskus

- henkilö oli kaatunut ja lyönyt pänsä, johon tullut haava
- hätäkeskukseen soitettaessa henkilö itse oli ilmaissut ettei hän pitänyt sairaankuljetusta tarpeellisena
- henkilö oli menehtynyt parin päivän päästä
- tapauksessa ei ilmennyt sellaista, mikä olisi antanut aiheita laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin

10) OKV/1200/1/2008 / Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskus

- henkilö oli soittanut hätäkeskukseen ja kertonut itsemurha-ajatuksistaan sekä pyytänyt ambulanssia
- vapaata ambulanssia ei ollut saatavana, joten hätäkeskus oli laittanut sairaankuljetustehävän jonoon odottamaan, soittaja oli luvannut odottaa ambulanssia
- myöhemmin hätäkeskukseen oli tullut muiden henkilöiden soittoja, joissa oli tiedusteltu ambulanssia sekä kerrottu tilanteen etenemisestä
- hätäkeskus oli lähettänyt kolmannen puhelun jälkeen poliisiyksikön paikalle, koska henkilö, joka soitti ensimmäisen puhelun, oli ollut menossa junaradalle
- henkilö oli sittemmin jäänyt junan alle
- tapauksessa ei ilmennyt sellaista, mikä olisi antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin

11) OKV/1459/1/2008 / Helsingin hätäkeskus

- henkilön asuinkumppani oli heittänyt hänet ulos asunnosta
- naapuri oli soittanut hätäkeskukseen saadakseen paikalle poliisin
- vuorovaikutus soittajan ja hätäkeskuspäivystäjän välillä ei onnistunut kaikilta osin
- päivystäjän olisi tullut tehtävänsä ja koulutuksensa perusteella kyetä käsittelemään tilanne paremmin, päivystäjän menettely ei ollut valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla asiallista

12) OKV/1628/1/2008 / Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun hätäkeskus

- 78-vuotias henkilö oli soittanut hätäkeskukseen, koska hän oli ollut pahoinvoiva ja oksennellut, henkilöä oli terveyskeskuksesta ohjattu soittamaan ambulanssi itselleen
- hätäkeskus oli hälyttänyt ambulanssin D-kiireellisyydellä
- henkilön tytär oli soittanut hätäkeskukseen, kun ambulanssia ei ollut tullut yli 50 minuuttiin, ambulanssi oli lopulta tullut reilun tunnin kuluttua hätäpuhelun alkamisesta
- sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan tehtävän kiireellisyyden olisi tullut olla C, lausunnonstä kävi ilmi, että tarkastelemalla asiaa puhtaasti riskinarvio-ohjeen avulla saattoi päätyä kiireellisyyteen D
- kiireellisyyssarvion osalta ei aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin, hyvän hallinnon näkökulmasta olisi kuitenkin ollut perusteltua, että hätäkeskuspäivystäjä olisi kertonut avunpyytäjälle arvioitua avun saapumiseen kuluvan ajan

13) OKV/8/50/2009 / Kaakkois-Suomen hätäkeskus

- henkilö oli soittanut hätäkeskukseen saadakseen apua toiselle henkilölle hengitysvaikeuksien vuoksi, mutta ei ollut saanut yhteyttä keskuksen; henkilö oli odottanut puhelinlinjalla 142 sekuntia ja päättänyt sen jälkeen puhelun, apu oli sittemmin saatu hälytettyä muuta kautta
- selvityksestä ei käynyt ilmi mitään erityistä selitystä sille, miksi puheluun ei hätäkeskuksessa vastattu
- tapauksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä olisi antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin
- päätöksessä korostettiin hätäpuheluihin vastaamisen nopeuden ja varmuuden tärkeyttä

- 14) OKV/11/50/2009 / Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskus
- Tokiosta Wieniin matkalla ollut Austrian Airlinesin lentokone laskeutui Helsinki-Vantaan lentokentälle matkustajan sydänkohtauksen vuoksi, avun saaminen paikalle viivästyti ja potilas menehtyi
 - hätäkeskus oli välittänyt tehtävän sairaankuljetusyksikölle, mutta erinäisistä yhteensattumista johtuen apu ei ohjautunut oikeaan paikkaan
 - tapauksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä olisi antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin
 - päätöksen mukaan Hätäkeskuslaitoksen ja muiden viranomaisten menettelyjä oli kehitettävä vastaavankaltaisten tapahtumien välttämiseksi
- 15) OKV/241/1/2009 / Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskus
- kantelija oli soittanut hätäkeskukseen ja tehnyt ilmoituksen kuorma-auton kuljettajasta, jonka kanssa oli joutunut kahnauksiin
 - hätäkeskus oli lähettänyt poliisipartion paikalle, joka oli myöhemmin ilmoittanut, ettei ole tulossa paikalle
 - kantelija arvosteli erityisesti sitä, ettei hän saanut hätäkeskuksesta sinne ilmoittamansa rekisterinumeron perusteella tietoja kuorma-autosta
 - tapauksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä olisi antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin
- 16) OKV/795/1/2009 / Varsinais-Suomen hätäkeskus
- kantelija oli soittanut hätäkeskukseen ja ilmoittanut haluavansa tehdä rikosilmoituksen
 - taloyhtiön pihalla rullalautailleesta ja häiriötä aiheuttaneesta miehestä
 - hätäkeskus ei ollut välittänyt tehtävää poliisille
 - hätäkeskuksen tehtävänä ei ole ottaa vastaan rikosilmoituksia
 - tapauksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä olisi antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin
- 17) OKV/1002/1/2009 / Satakunnan hätäkeskus
- henkilö oli tehnyt hätäkeskukseen ilmoituksen miehestä, joka oli poistettu autosta ja jätetty maahan makaamaan
 - hätäkeskuspäivystäjä oli arvioinut maassa olevan miehen olevan päihtynyt ja välittänyt tehtävän poliisille, joka paikalle saavuttuaan oli todennut, että miestä oli pahoinpidelty, poliisin pyynnöstä hätäkeskus oli hälyttänyt paikalle ambulanssin
 - mieshenkilö oli kuollut myöhemmin tajuihinsa tulematta
 - selvityksen mukaan hätäpuhelun käsittelyssä oli ilmennyt selkeää huolimattomuutta ja virheellisyyttä, hätäkeskuspäivystäjä oli noudattanut riskinarvio-ohjeistusta vain erittäin pieneltä osin
- 18) OKV/1714/1/2009 / Pohjanmaan hätäkeskus
- lapsi oli karannut lastensuojeluyksiköstä, jonne hän oli ollut sijoitettuna
 - lapsen äiti oli soittanut hätäkeskukseen, jonka olisi hänen mukaansa tullut ottaa yhteyttä päivystävään sosiaalityöntekijään
 - hätäkeskus oli välittänyt tehtävän poliisille
 - ilmoitukset oli käsitelty ohjeistuksen mukaisesti, päivystäjän menettely ei kuitenkaan ollut asianmukaista siltä osin kuin hän ei ole antanut äidille tietoa viranomaisten toimenpiteistä asiassa tai ohjannut yhteyteen lapsen etsinnästä vastanneiden viranomaisten kanssa

19) OKV/1/50/2010 / Helsingin hätäkeskus

- kolme lasta oli ollut ulkoiluttamassa koiraa, jolloin yksi lapsista oli liukastunut ja loukannut itsensä
- tapauksesta oli tullut hätäkeskukseen kolme soittoa, viimeisen puhelun perusteella paikalle oli lähetetty ambulanssi
- toisen puhelun käsittely oli epäonnistunut, koska soittanutta lasta oli ohjattu soittamaan loukkaantuneen lapsen vanhemmille, vaikka ohjeen mukaan paikalle olisi tullut lähettää ambulanssi

20) OKV/771/1/2010 / Helsingin hätäkeskus

- paikallisjunassa oli tapahtunut pahoinpitely
- kantelussa arvosteltiin sitä, ettei hätäkeskus välittänyt tehtävää poliisille
- hätäkeskus oli neuvonut tekemään rikosilmoituksen poliisiasemalla
- kysymyksessä oli tulkinnanvarainen tilanne
- tapauksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä olisi antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin

21) OKV/1060/1/2010 / Varsinais-Suomen hätäkeskus

- kantelussa oli arvosteltu sitä, ettei Varsinais-Suomen hätäkeskus välitä tehtäviä lainmukaisesti lähimmälle tarkoituksenmukaiselle yksikölle
- kysymys oli pelastuslaitoksen hätäkeskukselle antaman hälytysohjeen lainmukaisuudesta
- tapauksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä olisi antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin

22) OKV/1374/1/2010 / Helsingin hätäkeskus

- kantelija oli kantelunsa mukaan soittanut hätäkeskukseen, koska hänet oli ryöstetty kadulla
- selvityksestä kävi ilmi, että kantelija oli hätäkeskukseen soittaessaan kertonut vartijan tutkineen hänen laukkunsa, laukkua tai siinä olleita tavaroita ei ollut viety
- hätäkeskus oli ohjannut kantelijan tekemään poliisille ilmoituksen poliisiasemalla
- kantelijan arvosteli sitä, ettei hätäkeskus lähettänyt paikalle poliisia
- kantelijan mukaan päivystäjän käyttäytyminen oli työkeää ja hän epäili, että hätäkeskuspäivystäjä olisi käyttäytynyt tilanteessa eri tavalla, mikäli soittaja olisi ollut suomalainen
- tapauksessa ei käynyt ilmi sellaista, mikä olisi antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin