

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO HÄTÄKESKUSUUDISTUKSESTA 2007

Hätäkeskusuudistuksen arviointi

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 54/2007

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto	3
Hätäkeskusuudistuksen tausta ja tarve	3
2. Selonteon peruste	4
Selonteon valmistelu	4
3. Kansainvälisestä kehityksestä hätäkeskusjärjestelyissä	5
4. Perustietoa Hätäkeskuslaitoksesta	6
Nykyiset hätäkeskukset	6
Tehtävät ja tehtävämäärät	7
Henkilöstön määrä ja rakenne	7
Ohjausjärjestelmä	8
Ministeriöt ja viranomaiset	8
Hätäkeskuslaitos ja sen johtokunta	8
5. Uudistuksen arviointia	8
Hätäkeskusaluejako	9
Hätäkeskuspalvelut	10
Uudet hätäilmoitustavat	12
Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön riittävyys	12
Ammattitaito	14
Suomenkielisen ja ruotsinkielisen väestön hätäkeskuspalvelut	15
Muut kielet	16
Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset	17
6. Hätäkeskustoiminnan varmistaminen toimitilojen ja tietotekniikan näkökulmasta	18
Hätäkeskusten toimitilat	18
Tietojärjestelmien toimivuus ja tietotekniikkaratkaisujen yhdenmukaisuus	19
7. Hätäkeskustoiminnan johtaminen ja ohjaaminen sekä talous	20
Toimintaan osallistuvien yhteistoimintaviranomaisten suorittama ohjaus	21
Yhteistyöryhmät	22
Hätäkeskuslaitoksen talous	22
8. Yhteenveto	23
9. Hätäkeskustoiminnan kehittäminen	23

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

HÄTÄKESKUSUUDISTUKSESTA

1 Johdanto

Hätäkeskusuudistuksen tausta ja tarve

Hätäkeskustoiminta uudistettiin vuosina 2001 - 2005. Pelastustoimen hätäkeskukset ja poliisin hälytyskeskukset sekä sosiaali- ja terveystoimen kiireellisten ilmoitusten vastaanotto yhdistettiin viiteentoista valtion ylläpitämään hätäkeskukseen. Hätäkeskustoiminta Ahvenanmaalla hoidetaan maakunnan itsehallinnon alaan kuuluvan lainsäädännön mukaisesti.

Hätäkeskustoiminnalla tarkoitetaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen alaan kuuluvien hätäilmoitusten ja muiden kiireellistä apua vaativien ilmoitusten vastaanottamista sekä tarvittavan avun hälyttämistä. Ilmoitukset voivat koskea yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia tilanteita, rikoksia, tulipaloja tai muita onnettomuuksia sekä terveyteen liittyviä taikka sosiaalitoimen alaan kuuluvia hätätilanteita. Hätäpuheluihin vastataan vuorokauden ajasta riippumatta ja selvitetään, mitä on tapahtunut. Suoritetun riskinarvioinnin perusteella käynnistetään tarvittavat toimenpiteet tai välitetään ilmoitukset eteenpäin. Edelleen välitettäviä ovat esimerkiksi meripelastuskeskuksille välitettävät meripelastustointia koskevat ilmoitukset.

Hätäkeskustoiminta järjestettiin aikaisemmin poliisin hälytyskeskuksissa ja erillisissä pelastustoimen kunnallisissa hätäkeskuksissa, joissa otettiin vastaan myös kiireellistä sairaankuljetusta koskevat hätäpuhelut. Vuonna 1999 kuntien ylläpitämiä hätäkeskuksia oli 34, kun 1980-luvun alkupuolella lukumäärä oli vielä noin 60. Vuoden 1999 lopussa poliisin hälytyskeskuksia oli 23. Poliisitoimi oli muutoin järjestetty kihlakunnittain. Poliisin lääninjohto päätti hälytysalueisiin kuuluvista kihlakunnista ja hälytyskeskusten sijainnista. Ennen vuoden 1996 aikana toteutettua kihlakuntaudistusta poliisillakin oli vuorokauden ympäri toimivia päivystyspisteitä 75. Osassa maata päivystys perustui vain erilaisiin varallaolojärjestelyihin.

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 valtaosan hälytysalueista ollessa pieniä. Myös poliisin hälytyskeskustoiminnassa pienillä hälytysalueilla oli samoja ongelmia. Viranomaisten toiminta erillisissä keskuksissa vaikeutti toiminnan koordinoitua suuronnettomuustilanteissa. Valmiudessa hoitaa useiden viranomaisten yhteistoimintatilanteita, useita samanaikaisia tilanteita tai suuronnettomuuksia oli puutteita. Hätäilmoitusten käsittelyaika pidentyi, kun puheluita yhdistettiin viranomaisen keskuksista toiseen. Toiminnan kehittämiseen ei ollut resursseja.

Vuosien 1996 -2001 aikana järjestettiin hätäkeskuskokeilu kokemusten saamiseksi siitä, onko tarkoituksenmukaista ja taloudellista yhdistää viranomaisten hätäkeskustoiminta. Neljälle kokeilualueelle perustettiin pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskuspalveluja tuottavat valtion ylläpitämät kokeiluhätäkeskukset. Kokeiluhätäkeskusten toimialueet olivat Turun ja Porin läänissä Salon hälytysalue (hätäkeskus Salossa), Oulun läänissä Jokilaaksojen hälytysalue (hätäkeskus Ylivieskassa), Pohjois-Karjalan lääni (hätäkeskus Joensuussa) ja entinen Keski-Suomen lääni (hätäkeskus Jyväskylässä). Kokeilun keskeisiä tavoitteita olivat turvapalvelujen saannin nopeuttaminen ja tehostaminen, kustan-

nusten säästäminen toimintoja yhdistämällä sekä uusien teknisten järjestelmien kokeileminen. Meripelastuspalvelua koskevat hätäilmoitukset ohjattiin kokeiluhätäkeskuksista kuten kunnallisista hätäkeskuksista ja poliisin hälytyskeskuksistakin meripelastuskeskuksiin. Kokeilun toimeenpanosta vastasi sisäasiainministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Muualla maassa hälytystoiminta hoidettiin erillisten keskusten toimesta. Lisäksi sairaankuljetusyriyksillä oli erillisiä kiireettömän sairaankuljetuksen tilausnumeroita. Saatujen kokemusten perusteella esitettiin säädettäväksi hätäkeskuslaki (157/2000) ja perustettavaksi pelastustointa, poliisia sekä sosiaali- ja terveystointa yhteisesti palveleva hätäkeskusjärjestelmä, Hätäkeskuslaitos.

Euroopan Unioni on tehnyt päätöksen (neuvoston päätös 91/396/ETY) yhtenäisen hätänumeron 112 käytöstä jäsenmaissa. Suomi otti yleisen hätänumeron käyttöön vuoden 1993 alusta kunnallisissa aluehälytyskeskuksissa. Poliisin hälytyskeskuksilla oli oma numeronsa (10022). Hätänumeroon 112 tulleet poliisille kuuluvat hätäilmoitukset välitettiin aluehälytyskeskuksista poliisin hälytyskeskuksiin. Hätäkeskusuudistuksen jälkeen yleisestä hätänumerosta 112 saa apua kaikissa kiireellisissä hätätilanteissa koko manner-Suomessa. Hätänumero 112 on käytössä myös Ahvenanmaalla.

2 Selonteon peruste

Hallituksen esitys hätäkeskuslaiksi ja pelastustoimilain muuttamiseksi (HE 87/1999) annettiin vuonna 1999. Hyväksyessään hätäkeskuslain eduskunta edellytti hallituksen tarkkaan seuraavan uudistuksen ja sen tavoitteiden toteutumista sekä uuden lainsäädännön soveltamista ja toimivuutta sekä antavan eduskunnalle viimeistään vuoden 2007 loppuun mennessä seikkaperäisen selonteon, jossa arvioidaan muun ohella hätäkeskuspalvelujen saatavuutta, hätäkeskusten mahdollisuutta palvella sekä suomenkielistä että ruotsinkielistä väestöä asianmukaisesti, tietojärjestelmien toimivuutta, henkilötietojen käsittelyä koskevia kysymyksiä, henkilöstön ammattitaitoa erityisesti henkilötietojen käsittelyssä ja pääkaupunkiseudun erillisjärjestelmää.

Pääkaupunkiseudun erillisjärjestelmästä luovuttiin 28.2.2003 annetulla hätäkeskuslain muutoksella, joka tuli voimaan tammikuun 1. päivänä 2004. Tämä merkitsi hätäkeskuslain mukaisen hätäkeskusjärjestelmän ulottamista myös Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Kirkkonummen, Siuntion ja Vantaan kuntien alueille. Erillisjärjestelmän osalta selonteon antaminen raukeaa.

Selonteon valmistelu

Selonteon valmisteluvastuu on ollut sisäasiainministeriöllä, joka on valmistelun yhteydessä pitänyt yhteyttä sosiaali- ja terveysministeriöön ja Hätäkeskuslaitokseen. Selonteon valmistelun yhteydessä kuultiin sosiaali- ja terveysministeriötä, valtiovarainministeriötä, sisäasiainministeriön poliisi- ja pelastusosastoa, Hätäkeskuslaitosta, Uusi Insinööriliitto UIL ry:tä, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry:tä, JHL - Julkisten ja hyvinvointialojen liitto ry:tä, lääninhallituksia ja poliisin lääninjohtoja, Suomen Kuntaliittoa, Suomen Pelastusjohtajat ry:tä, Pelastusopistoa, Suomen Sairaankuljetusliitto ry:tä, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymää, Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää, Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiriä, Kymenlaakson sairaanhoitopiiriä, Pirkanmaan sairaanhoitopiiriä, Satakunnan sairaanhoitopiiriä ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiriä. Selonteon laatimista varten teetettiin ulkopuolinen arviointitutkimus hätäkeskusuudistuksesta.¹ Muun tutkimusaineiston lisäksi arviointi perustui Hätäkeskuslaitoksen tulosohjaukseen osallistuvien tahojen, yhteistyöviranomaisten ja muiden vastuutahojen sekä Hätäkeskuslaitoksen henki-

¹ Gaia Consulting Oy

löstön haastatteluihin. Lisäksi järjestettiin seminaareja ja työpajoja. Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön piirissä toteutettiin kyselytutkimus.

3 Kansainvälisestä kehityksestä hätäkeskusjärjestelyissä

Useissa Euroopan unionin jäsenmaissa on yleiseurooppalaisen hätänumeron 112 rinnalla viranomais- ja aluekohtaisia hätänumeroita. Yhdistetyt pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskukset eivät ole yleistyneet. Osittaisia tai alueellisia yhdistämiskokeiluja on tehty joissakin Euroopan maissa.

Euroopan parlamentti on hyväksynyt syyskuussa 2007 kirjallisen kannanoton hätänumeron toiminnan tehostamisesta. Parlamentti kehottaa jäsenvaltioita ja komissiota varmistamaan riittävät resurssit koko yhteisön laajuisen 112-hätänumerojärjestelmän toiminnan parantamiseksi.

Ruotsissa on käytössä yleiseurooppalainen hätänumero. Keskuksissa vastaanotetaan pelastustoimen, sairaankuljetuksen, poliisin ja meripelastuksen hätäilmoituksia. Operaattorina toimii valtion osittain omistama yritys SOS Alarm Sverige Ab.

Norjassa hätänumero 112 on käytössä poliisilla. Pelastustoimella ja sairaankuljetuksella on käytössä erilliset hätänumerot.

Islannissa pelastustoimen, sairaankuljetuksen ja poliisin hätäkeskustoiminta on yhdistetty. Käytössä on yleiseurooppalainen hätänumero 112 kuten Tanskassakin. Tanskassa poliisilla on myös vaihtoehtoinen numero 114.

Virossa on käytössä yleiseurooppalaisen hätänumero ja poliisille vaihtoehtoisena numerona myös 110.

Latviassa hätänumeroa 112 operoi valtiollinen pelastustoimi. Käytössä ovat myös erilliset numerot palohälytyksiä, poliisia ja sairaankuljetusta varten. Toiminta hoidetaan erillisistä keskuksista ja hätäpuhelut siirretään asianomaiseen keskukseseen. Yhteistoiminta on järjestetty sopimuksin.

Liettuassa kokeillaan kiireellisten poliisin, pelastustoimen ja lääkinnällistä apua koskevien ilmoitusten vastaanottoa numeroon 112. Käytössä on myös alueellisia numeroita eri viranomaisten hätäpalveluja varten.

Isossa-Britanniassa käytössä on hätänumeron 112 lisäksi numero 999. Puhelut välitetään teleoperaattorin hallinnoiman erillisen keskuksen kautta asianomaisen viranomaisen keskukseseen käsiteltäväksi.

Venäjällä suunnitellaan hätänumeron 112 käyttöönottoa.

4 Perustietoa Hätäkeskuslaitoksesta

Hätäkeskuslain (157/2000) tarkoituksena on turvata hätäkeskuspalvelujen tuottaminen, saatavuus ja laatu tasapuolisesti maan eri osissa sekä tehostaa viranomaisten yhteistoimintaa. Hätäkeskuksen tehtävänä on vastaanottaa hätäilmoituksia, välittömiä poliisin toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia ja muita ihmisten, omaisuuden ja ympäristön turvallisuuteen liittyviä välittömiä toimenpiteitä edellyttäviä ilmoituksia sekä välittää ne edelleen niille yksiköille, joille tehtävä voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluu. Lisäksi hätäkeskus toimii pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen viestikeskuksena, tukee ja avustaa näiden viranomaisten tehtäviä hoitavia yksiköitä sekä hoitaa sille muussa laissa säädettyt tehtävät. Hätäkeskuksen tehtävistä on säädetty tarkemmin hätäkeskuslaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (990/2000), jäljempänä hätäkeskusasetus, 4 §:ssä. Edelleen hätäkeskus voi hoitaa myös muita sen toimialaan soveltuvia tehtäviä, jos ne eivät haittaa edellä mainittujen tehtävien hoitamista. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (282/2002) soveltamisalaan kuuluvia valvontatehtäviä ja hälytysten välitystehtäviä hätäkeskus saa kuitenkin hoitaa ainoastaan, jos tärkeä yleinen etu sitä edellyttää taikka tehtävät liittyvät kunnan tai valtion omistamien tai hallitsemien kiinteistöjen kiinteistövalvonta- tai rikosilmoitinlaitteisiin taikka vastaaviin laitteisiin.

Hätäkeskuksia koskevia säännöksiä on myös muissa kuin edellä mainitussa laissa ja asetuksessa. Pelastuslain (468/2003) 6 §:n mukaan pelastusviranomaisten ohella Hätäkeskuslaitos on velvollinen osallistumaan pelastustoimintaan ja väestönsuojeluun siten kuin sen tehtävistä säädetään. Meripelastuslain (1145/2001) 4 §:n mukaan Hätäkeskuslaitokselle kuuluvat säännöksen mukaiset meripelastustoimen tehtävät. Hätäkeskus voi toimia myös yhtenä hätätiedotteen välityspisteenä käytettäessä varoittamiseen niin sanottuja massatekstiviestejä sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) mukaan. Vastaava tehtävä hätäkeskukselle on säädetty joukkoviestintäverkoissa välitettäviä tiedotteita välitettäessä viestintämarkkinoihin liittyvästä varautumisvelvollisuudesta ja viranomaistentiedotteiden välittämismääräyksen (838/2003) mukaan.

Nykyiset hätäkeskukset

Hätäkeskuslaitoksen muodostavat laitoksen hallinnosta vastaava hätäkeskusyksikkö Porissa ja 15 hätäkeskusta.

Hätäkeskustoiminnan järjestämiseksi valtakunta on valtioneuvoston päätöksellä jaettu 15 hätäkeskusalueeseen. Sisäasiainministeriö on määrännyt hätäkeskusten sijaintipaikkakunnat. Hätäkeskustoiminnan edellytettiin siirtyvän valtion ylläpidettäväksi vuoteen 2006 mennessä.

Vuonna 2001 toimintansa aloittivat kokeilukeskuksina toimineet Keski-Suomen hätäkeskus Jyväskylässä, Pohjois-Karjalan hätäkeskus Joensuussa sekä Salonseudun ja Jokilaaksojen hätäkeskukset. Salonseudun hätäkeskustoiminta on yhdistetty Turussa sijaitsevaan Varsinais-Suomen hätäkeskukseen ja Jokilaaksojen hätäkeskuksen toiminta Oulussa sijaitsevaan Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun hätäkeskukseen.

Keski-Suomen hätäkeskus sijaitsee maanalaisissa suojatiloissa. Pohjois-Karjalan hätäkeskus sijaitsee maanpäällisissä toimitiloissa. Pohjois-Karjalan uudet maanpäälliset toimitilat ovat rakenteilla. Tilat otetaan käyttöön vuoden 2009 aikana.

Vuonna 2002 toimintansa aloittivat Lapin hätäkeskus Rovaniemellä, Pohjanmaan hätäkeskus Vaasassa, Kaakkois-Suomen hätäkeskus Kouvolassa ja Satakunnan hätäkeskus Porissa. Keskukset sijaitsevat maanalaisissa suojatiloissa.

Vuonna 2003 toimintansa aloittivat Etelä-Savon hätäkeskus Mikkelissä ja Pohjois-Savon hätäkeskus Kuopiossa. Etelä-Savon hätäkeskus toimii maanpäällisissä toimitiloissa ja Pohjois-Savon hätäkeskus maanalaisissa suojatiloissa.

Vuoden 2004 aikana toimintansa aloittivat Hämeen hätäkeskus Hämeenlinnassa, Pirkanmaan hätäkeskus Tampereella ja Varsinais-Suomen hätäkeskus Turussa. Keskukset toimivat maanpäällisissä toimitiloissa.

Vuoden 2005 aikana toimintansa aloittivat Helsingin hätäkeskus Helsingissä, Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskus Keravalla, Länsi-Uudenmaan hätäkeskus Lohjalla sekä Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun hätäkeskus Oulussa. Itä- ja Keski-Uudenmaan keskus toimii maanalaisissa suojatiloissa. Länsi-Uudenmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun hätäkeskukset ovat maanpäällisissä toimitiloissa. Helsingin hätäkeskus sijaitsee aikaisemman kunnallisen hätäkeskuksen maanalaisissa tiloissa. Sen uudet maanalaiset toimitilat ovat rakenteilla. Arvioitu käyttöönottoajankohta on vuoden 2010 puolivälissä.

Liite: Hätäkeskusaluekartta

Tehtävät ja tehtävämäärät

Hätäkeskuslaitos otti vuonna 2006 vastaan hätäilmoituksia seuraavasti:

Hätäilmoitukset	3 751 000
- varsinaiset hätäilmoitukset	2 957 000
* hätäpuhelut	2 918 000
* ilmoitinlaitehälytykset	39 000
- muut ilmoitukset	794 000

Hätäilmoituksista aiheutuvista tehtävistä on ollut noin 47 % poliisitoimen, 46 % sosiaali- ja terveystoimen sekä 7 % pelastustoimen tehtäviä.

Henkilöstön määrä ja rakenne

Vuoden 2006 lopussa Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa oli kaikkiaan 755 henkilöä, joista naisia oli 414 (55 %) ja miehiä 341 (45 %). Henkilöstön keski-ikä oli 41,4 vuotta. Päivystyshenkilöstöön kuuluvat hätäkeskuspäivystäjät ja vuoromestarit. Muuhun henkilöstöön kuuluvat hätäkeskusyksikön virkamiehet sekä hätäkeskuksissa johtajat, viestipäälliköt, hälytyssihteerit, hallintosihteerit ja asiantuntijat.

Henkilöstövakanssit hätäkeskuksissa (tilanne 3/2007)

Päivystäjät	528
Vuoromestarit	91
Muut	87
Yhteensä	706

Ohjausjärjestelmä

Ministeriöt ja viranomaiset

Sisäasiainministeriö johtaa Hätäkeskuslaitosta yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Ministeriöissä tulosohtaukseen osallistuvat sisäasiainministeriön pelastus- ja poliisiosastot sekä sosiaali- ja terveysministeriön terveys- sekä perhe- ja sosiaaliosastot. Tulosohtauksen koordinoituvastuu on sisäasiainministeriön pelastusosastolla.

Hätäkeskuslaitoksen tulosohtausta tehostettiin vuoden 2007 alusta lukien. Sisäasiainministeriön työjärjestyksessä perustettiin valtakunnallinen tulosohtauksen yhteistyöryhmä, johon kuuluvat puheenjohtajana pelastusylijohtaja ja jäsenenä poliisiylijohtaja sekä sosiaali- ja terveysministeriön nimeämä ylijohtaja. Lisäksi sisäasiainministeriön pelastusosastoon perustettiin uusi tulosohtauksesta vastaava yksikkö.

Hätäkeskuslain mukaan kukin hätäkeskustoimintaan osallistuva viranomainen ohjaa hätäkeskuksia omaa toimialaansa koskevissa asioissa. Lisäksi hätäkeskus suorittaa ne toimialaansa kuuluvat tehtävät, jotka tehtäviä suorittavien viranomaisten yksiköt toimivaltuuksienensa rajoissa antavat tai määräävät tehtäväksi.

Hätäkeskuslaitos ja sen johtokunta

Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö johtaa hätäkeskuslaitoksen toimintaa. Hätäkeskuslaitoksen johtaja johtaa, valvoo ja kehittää laitoksen toimintaa sekä vastaa siitä, että laitokselle kuuluvat tehtävät hoidetaan tuloksellisesti. Hätäkeskuksen päällikkö huolehtii hätäkeskuksessa vastaavista tehtävistä. Hätäkeskuslaitoksen johtaja toimii myös hätäkeskusyksikön päällikkönä.

Hätäkeskusyksikön tehtävänä on vastata erityisesti hätäkeskusten hallinnon järjestämisestä ja valvonnasta, hätäkeskusten yleisestä ohjaamisesta, hätäkeskusten tulosohtauksesta, laitoksen henkilörekisterin päävastuullisen rekisterinpitäjän tehtävistä, hätäkeskustoiminnan kehittämisestä sekä johtokunnassa käsiteltävien asioiden valmistelusta.

Hätäkeskuslaitoksella on valtioneuvoston asettama johtokunta. Johtokunta päättää sisäasiainministeriölle annettavasta laitoksen talousarvioehdotuksesta ja ehdotuksista laitokselle asetettavista tulostavoitteista. Johtokunta arvioi laitoksen toimintaan vaikuttavia strategisia tekijöitä ja käsittelee laitoksen toimintaedellytyksiä koskevia periaatteellisesti tärkeitä asioita. Johtokunta käsittelee myös laitoksen toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen. Sisäasiainministeriö nimittää hätäkeskusten päälliköt. Nimityksiä valmisteltaessa johtokunnalla on velvollisuus antaa asiassa lausunto.

5 Uudistuksen arviointia

Uudistuksen tavoitteena oli, että väestö saa samasta keskuksista kaikki tarpeelliset hätäkeskuspalvelut ilman niitä viivytyksiä, joita aiheutuu viranomaisten toimiessa erillisissä keskuksissa. Hätänumerona käytetään yleiseurooppalaista hätänumeroa 112.

Hätäkeskuspalveluiden saatavuutta arvioidaan aluejaon, palvelun sisällön, henkilöstön riittävyyden ja ammattitaidon näkökulmasta.

Hätäkeskusaluejako

Hätäkeskustoiminnan järjestämiseksi valtakunnan alue on jaettu valtioneuvoston päätöksellä 15 hätäkeskusalueeseen. Aluejako on perustunut maakunnalliseen aluejakoon, alueiden riittäväksi arvioituun asukasmäärään ja alueen turvallisuusviranomaisten yhteistoiminnan tehostamiseen järjestämiseen. Päätöksessä on määrätty kuhunkin hätäkeskusalueeseen kuuluvista kunnista sekä alueiden kielellisestä jaotuksesta. Hätäkeskusaluejaossa ja hätäkeskusten sijoittamisessa on otettu huomioon poikkeusolojen johtamistoiminta.

Hätäpuhelu ohjataan kultakin hätäkeskusalueelta telealueen suuntanumerosta riippumatta alueelle määrättyyn hätäkeskukseen. Hätäliikenteen ohjautuminen perustuu viestintämarkkinalakiin (393/2003) ja viestintäviraston hätäliikenteen ohjauksesta ja varmistamisesta antamaan määräykseen (Vivi 33 C/2006 M). Teleyrityksen on tarjottava telepalvelujen käyttäjälle mahdollisuus soittaa hätäpuhelu numeroon 112.

Jo ennen hätäkeskuslain mukaista hätäkeskustoimintaa hälytystoiminnan alueiden lukumäärä oli vähennetty ja toimintaa oli ryhdytty hoitamaan aikaisempaa suuremmilla alueilla. Alueita suurentamalla toiminnot kyettiin hoitamaan aikaisempaa taloudellisemmin ja tehokkaammin. Vastaava kehitys on käynnissä myös hätäkeskusten palvelemissa viranomaisorganisaatioissa. Pelastustoimi on järjestetty lakisääteisenä kuntien yhteistoimintana aikaisempaa suuremmilla alueilla vuoden 2004 alusta. Toiminnan tehostamiseksi ja riittävän palvelutason ylläpitämiseksi muodostettiin 22 pelastustoimen aluetta. Kihlakuntia on 90. Poliisi toimii vuoden 2009 alusta lukien kihlakuntien poliisilaitosten 24 toimialueella. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) nojalla perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvien sosiaalitoimen tehtävien hoitaminen järjestetään jatkossa kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, jossa on vähintään noin 20 000 asukasta. Nykyisin sairaanhoitopiirejä on 20.

Hätäkeskusalueiden ja pelastustoimen alueiden suunnittelun yhteydessä on pääsääntöisesti noudatettu maakuntarajoja. Poliisin vuoden 2009 alusta voimaan tulevan aluejaon suunnittelussa on otettu huomioon hätäkeskusalueiden rajat.

Aluejaoissa on hälytystoiminnan kannalta otettava huomioon erityisesti hätäkeskusalueiden rajat. Yksittäisen hätäkeskusalueen sisällä voi olla useita poliisin ja pelastustoimen alueita tai sairaanhoitopiirejä. Viranomaisten yhteistoiminnan kannalta alueiden mahdollisimman suuri yhteneväisyys tehostaa toimintaa. Eri viranomaisten toimialueiden ulkorajojen epäyhteneisyys on otettava huomioon moniviranomaistilanteiden koordinoinnissa.

Nykyinen hätäkeskusaluejako on merkinnyt edistystä aikaisempaan tilanteeseen, jolloin oli useita pieniä alueita ja useita viranomaiskohtaisia keskuksia. Pelastustoimen lisäksi poliisitoimessa sekä sosiaali- ja terveystoimessa suuntaus on kohti laajempia alueita. Aluejakojen yhtenäistämisen tarvetta on jossain määrin edelleen. Keskeisenä tavoitteena hätäkeskustoiminnan kannalta on eri toimijoiden alueiden ulkorajojen yhtenäisyys siten, että muut alueet sijaitsevat hätäkeskusalueen rajojen sisällä.

Hätäkeskuspalvelut

Hätäkeskustoiminnassa keskeisiä seikkoja ovat hätäpuheluun vastaamisen nopeus, puhelun käsittelyaika sekä tehtävän luotettava ja oikeansisältöinen välittäminen niille yksiköille, joille sen hoitaminen kuuluu.

Hätäkeskuslaitokselle oli asetettu tavoitteeksi vuonna 2006 vastata 10 sekunnissa 86 prosenttiin hätäpuheluista. Hätäkeskuslaitos ei saavuttanut tavoitetta, sillä toteuma oli 71 prosenttia. Vuoden 2007 aikana on seurattu tavoiteajassa vastattujen hätäpuhelujen osuuden lisäksi vastausajan jakaumaa aikajanalla. Tammikuun ja kesäkuun välisen ajan tilaston mukaan muun muassa yli 30 sekunnissa vastattujen hätäpuhelujen osuus oli kuusi prosenttia. Tavoiteajassa on vastattu 76 prosentissa puheluista.

Hätäpuheluun vastaamisaikaan on vaikuttanut yksittäisten keskusten osalta toiminnan vaikiintuneisuuden aste, hätäpuheluiden käsittelyyn ja ohjaukseen liittyvät tekniset ratkaisut sekä henkilöstön määrä ja työvuorojen vahvuus. Saatujen kokemusten mukaan vastausaika on ollut heikoimmillaan uuden keskuksen aloittaessa toimintansa. Se on yleensä vakiintunut paremmalle tasolle noin vuodessa. Hätäpuhelut eivät jakaannu tasaisesti vaan ne ruuhkautuvat ajoittain, jolloin yksittäisten puhelujen vastausajat voivat olla tavanomaista pidempiä. Tilanne on kuitenkin parempi kuin aikaisemmin yhden päivystäjän varassa olleissa keskuksissa. Kokeiluhätäkeskuksia perustettaessa puheluun vastaamisen kotimaiset ja kansainväliset tavoiteajat olivat yleensä 14–20 sekuntia. Kokeiluhätäkeskuksille asetettiin kunnianhimoiseksi tavoitteeksi kymmenen sekunnin keskimääräinen vastausaika.

Hätäpuhelujen suuri määrä ja samoja tapahtumia koskevien ilmoitusten moninkertaisuus hidastaa vastaamista ajoittain. Hätäkeskuslaitoksen selvityksen mukaan hätänumeron 112 tunsi väestöstä 94 prosenttia vuonna 2006. Hätänumeroon tulee nykyisin puheluja ennakoarvioita huomattavasti enemmän. Tämä johtuu matkapuhelimien lukumäärän lisääntymisestä ja siitä, että hätänumeroon soitetään aikaisempaa enemmän asioissa, joissa ei tarvita kiireellistä apua. Vuoden 2006 aikana selvitettiin, että 3 751 000 ilmoituksesta varsinaisia hätäilmoituksia oli todellisuudessa 2 957 000. Muita ilmoituksia eli virhepuheluja, tahattomia soittoja, asiattomia tai ilkeäntahtoisia ja mykkiä puheluja oli arviolta 750 000.

Hätäkeskuslaitokselle on asetettu myös tavoite tehtävän käsittelyajalle määrättyissä tehtäväluokissa eri onnettomuustyypeissä tai muissa kiireellisissä tapauksissa. Vuonna 2006 tavoitteeksi asetettu käsittelyaika saavutettiin 49 prosentissa tapauksia. Nopea käsittely lisää keskuksen kykyä vastaanottaa puheluja ja se osaltaan nopeuttaa avun saantia paikalle. Hätäkeskus välittää apua yhteistyöviranomaisilta saatujen ohjeistusten mukaan. Mikäli ohjeistukset tarvittavasta vasteesta eivät ole ajan tasalla, voi oikean viranomaisyksikön lähettämisessä olla ongelmia myös hätäkeskuksen omasta toiminnasta riippumattomasta syystä. Vasteiden määrittelyn oikeellisuuteen on kiinnitettävä huomiota. Toiminnan laatua parannetaan pitämällä ohjeet ajan tasalla sekä huolehtimalla henkilöstön osaamisesta.

Alla olevassa taulukossa on esitetty vastausajan ja tehtävän käsittelyajan vuoden 2006 toteamatiedot.

	esa	hesa	häme	iku	kasu	kehä	lappi	luma	pika	poha	pk	poka	posa	sata	vasu	laitos
Vastausaika (10 sek.)	88 %	67 %	75 %	64 %	68 %	61 %	81 %	61 %	71 %	89 %	79 %	68 %	64 %	73 %	73 %	71 %
Käsittelyaika (90 sek.)	62 %	49 %	53 %	42 %	60 %	37 %	35 %	32 %	42 %	69 %	69 %	32 %	50 %	47 %	61 %	49 %

Esa - Etelä-Savon hätäkeskus, Hesa - Helsingin hätäkeskus, Häme - Hämeen hätäkeskus, Iku - Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskus, Kasu - Kaakkois-Suomen hätäkeskus, Kehä - Keski-Suomen hätäkeskus, Lappi - Lapin hätäkeskus, Luma - Länsi-Uudenmaan hätäkeskus, Pika - Pirkanmaan hätäkeskus, Poha - Pohjanmaan hätäkeskus, Pk - Pohjois-Karjalan hätäkeskus, Poka - Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun hätäkeskus, Posa - Pohjois-Savon hätäkeskus, Sata - Satakunnan hätäkeskus, Vasu - Varsinais-Suomen hätäkeskus

Tavoitteiden mittaamisessa on ollut ongelmia, koska hätäkeskuksissa on käytössä vielä useita tietojärjestelmiä. Tulosten luotettavuutta heikentää muun muassa se, että vanhat tietojärjestelmät mittaavat asioita eri tavalla kuin uudet. Tehtävän käsittelyajan osalta eri viranomaisten hälyttämiskäytännöt vaikeuttavat mittaamista teknisten järjestelmien avulla. Tämän vuoksi hätäkeskusten keskinäinen vertailu on vaikeaa. Hätäkeskuslaitos kehittää toimintaa ja sen laatua kuvaavia mittareita sekä tilastointia toiminnan tuloksia paremmin kuvaaviksi.

Hätäkeskuksiin soitetaan nykyisin paljon myös sellaisia puheluja, joita ei voida pitää varsinaisina hätäpuheluina. Ihmiset kysyvät ohjeita, jotka voivat koskeva säätä, lääkkeiden annostelua, sähkökatkosten syytä tai muita vastaavia asioita. Kyselyt, niiden ohjaaminen oikealle viranomaiselle tai muu käsittely vievät aikaa varsinaisten hätäilmoitusten käsittelyltä. Sen vuoksi olisi tärkeää, että viranomaiset ja muut asianomaiset tahot kuten esimerkiksi energialaitokset järjestäisivät toimintaansa koskevan puhelinpalvelun ja kiireettömän neuvonnan itse. EU:n komissio on 15.2.2007 tehnyt päätöksen siitä, että 116-alkuiset numerot varataan yhteiskunnallisesti tärkeiden palvelujen ilmaisnumeroiksi. Numeroiden käyttöä neuvonnan järjestämiseen on jatkossa tutkittava.

Hätäkeskukset antavat hätäkeskusten palveluja käyttäville viranomaisille ja niiden toimintayksiköille toimintaa tukevia palveluita esimerkiksi rekisterikyselyihin vastaamalla. Hätäkeskuksen viestikeskustehtävät ovat viestintäteknikan ja tietojärjestelmien kehittyessä vähentyneet. Erityisesti viranomaisradioverkko VIRVE on mahdollistanut suorat viestiyhteydet viranomaisten välillä sekä toimintapaikalta tehtävät suorat tietokantakyselyt.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on arvioitu erilliskysymyksenä ensihoito- ja sairaankuljetuspalvelujen järjestämistä (STM 2007:26) ja siihen liittyen hätäkeskusten tehtävää välittää kiireellisten sairaankuljetuspyyntöjen lisäksi myös kiireettömiä kuljetuspyyntöjä. Hätäkeskuksilla on velvollisuus huolehtia siitä, että niillä on ajantasaiset tiedot myös sosiaali- ja terveystoimen resurssitilanteesta ja valmiudesta. Vain hätäkeskuksilla on ajantasainen tieto sairaankuljetusvalmiudesta ja vapaista yksiköistä.

Hätäkeskukset hoitavat myös maksullisia palvelutehtäviä kuten automaattisten paloilmoinn-laitteiden liittymien toimintavalmiuden testausta ja automaattisten kiinteistövalvontajärjestelmien hälytysten vastaanottamista ja välittämistä. Hätäkeskuksen mahdollisuus hoitaa muitakin tehtäviä vaatii resurssointia vaikka se toisaalta saa myös tuloja toiminnasta. Ennen hätäkeskusuudistusta myös kunnalliset hätäkeskukset hoitivat varsin yleisesti lakisääteisen tehtävänsä ohella erilaisia maksullisia palvelutehtäviä kuten esimerkiksi erilaisten kiinteistöhälytinalaitteistojen valvontaa ja hälytysten välittämistä sekä turvapuhelinpäivystystä.

Hätäkeskusuudistuksen tavoitteen mukaisesti väestö saa nyt samasta hätäkeskuksesta tarpeelliset hätäkeskuspalvelut eikä puhelun siirrosta toisen viranomaisen keskukseseen aiheutu-

vaa viivettä enää ole. Tämä on myös parantanut hätäkeskusten kykyä hoitaa moniviranomaistilanteita ja onnettomuustilanteissa hälyttäminen on valtakunnallisesti tarkastellen nopeampaa kuin aikaisemmin. Keskusten välillä on palvelutasossa ollut kuitenkin eroja hätäpuhelun vastausajassa, puhelun käsittelyajassa sekä hälytysten vasteiden määrittelyssä. Alueellisia eroja on pystyttävä pienentämään ja palvelutasoa parannettava näiltä osin. Toiminnan laatua on kehitettävä yhteistoiminnassa muiden viranomaisten kanssa. Selvitys uusien palvelunumeroiden käyttöön ottamisesta neuvontaa ja muita kuin kiireellisiä tilanteita varten on käynnistettävä.

Uudet hätäilmoitustavat

Viestintäteknologian kehittyminen mahdollistaa erilaisten uusien hätäilmoitustapojen käyttämisen perinteisen puhelinsoiton rinnalla. Viestintämarkkinalain 55 §:n nojalla puhelinverkossa toimiva teleyritys huolehtii osaltaan siitä, että käyttäjät saavat maksutta yhteyden yleiseen hätänumeroon 112. Yhteyden saamisella hätänumeroon tarkoitetaan soittamista, tekstiviestiä tai muuta mahdollisesti tarjolla olevaa teknistä tapaa ottaa yhteys.

Tekniikan kehittyminen on mahdollistanut esteettömän viestinnän erityisryhmille kuten esimerkiksi kuulovammaisille. Hätäilmoituksen voi tehdä tekstiviestinä hätäkeskusaluekohtaiseen GSM-numeroon. Menettely täyttää Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2002/22/EY) eli niin sanotun yleispalveludirektiivin vaatimukset. Direktiivin 7 artikla edellyttää erityistoimenpiteitä vammaisia loppukäyttäjää varten, jotta hätäpalvelut ovat saatavilla muiden loppukäyttäjien käyttömahdollisuuksia vastaavalla tavalla. Suomessa käytössä oleva järjestelmä tosin edellyttää käyttäjän tuntevan useita puhelinnumeroita maan eri puolilla. Hätäilmoituksen vastaanottamista tekstiviestinä numeroon 112, ilmoituksen vaatimia käsittelymenetelmiä sekä hälyttämiseen liittyviä vastekysymyksiä on selvitettävä. Mahdollisia uusia tekniikoita käyttöön otettaessa on arvioitava avun antamiseen johtava prosessi kokonaisuutena, koska tiedonvaihto hätäkeskuksen ja asiakkaan välillä ei ole samanlaista tekstiviestein kuin se on kaksisuuntaisen hätäpuhelun aikana.

Muista uusista tekniikoista esimerkkinä on liikenneturvallisuuteen liittyvä yleiseurooppalainen automaattinen hätäviestijärjestelmä (eCall), jonka osalta tavoitteet hätäkeskusten osalta on linjattu Valtioneuvoston tieliikenteen turvallisuuden parantamisesta 9.3.2006 annetussa periaatepäätöksessä. Uusiin ajoneuvoihin tultaisiin asentamaan laite, josta onnettomuustapauksessa lähtee automaattisesti ilmoitus hätäkeskukseen. Samasta onnettomuudesta tulee todennäköisesti myös ilmoituksia matkapuhelimien välityksellä.

Uusi viestintäteknologia asettaa haasteita toiminnan kehittämiseksi. Mahdollisuudet kiireellisissä hätätilanteissa ottaa käyttöön tekstiviestien lähettäminen numeroon 112 selvitetään hallituskauden aikana. Myös muut uusien tekniikoiden käyttömahdollisuudet selvitetään.

Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön riittävyys

Uudistuksen tavoitteena oli, että hätäkeskuksissa on ympäri vuorokauden henkilöstöä siten, että hätäkeskuspalvelut voidaan taata turvautusti koko väestölle ja hätäkeskuksen palveluja käyttäville suoritusyksiköille ajankohdasta riippumatta.

Ennen hätäkeskusuudistusta keskeinen ongelma kunnallisissa hätäkeskuksissa ja poliisin hälytyskeskustoiminnassa oli liian vähäinen päivystyshenkilöstö. Vuorossa saattoi olla vain yksi päivystäjä. Ongelma korostui etenkin virka-ajan ulkopuolella ja ruuhkatilanteissa.

Hätäkeskuslaitoksen henkilöstö koostuu pääosin lakkautettujen kunnallisten hätäkeskusten, poliisin ja kokeiluhätäkeskusten henkilöstöstä.

Päivystystyön henkilöstötarvetta mitoitettaessa kaavailtiin alkujaan kaikkien salissa työskentelevien vastaavan hätäpuheluihin, vaikka yksi henkilö hoitaisikin esimiestehtäviä (vuoromestari). Hätäkeskuslaitoksen päivystystyön työskentelymalli on muuttunut suunnittelun perusteena olleesta mallista ja osa henkilöstöstä on sitoutunut muihin tehtäviin kuin hätäpuheluiden vastaamiseen. Hätäkeskusuudistuksesta teetetyn ulkopuolisen arvion mukaan käytössä olevalla salityöskentelymallilla toiminnan tehokkuus näyttäisi huonontuneen kokeilu-hätäkeskuksiin verrattuna.

Hätäkeskuslaitos on toiminut täydessä laajuudessaan vasta vuoden 2006 alusta lukien, eikä sen toiminta ole vielä vakiintunutta. Siirtymävaiheissa henkilöstövoimavaroja sitoutuu tietojärjestelmien uusimiseen ja uuden henkilöstön perehdyttämiseen. Toiminnan vakiinnuttua voidaan henkilöstötarvetta arvioida luotettavasti. Arvioinnissa on otettava huomioon myös toimintaympäristön muutokset kuten matkapuhelimien määrän ja mahdollisten uusien ilmoitusmenettelyjen lisääntymisestä aiheutuva hätäilmoitusten lisääntyminen. Lisäksi on arvioitava työvuorojärjestelmää sekä toimintamallia kuten henkilöstön kohdentamista palveluiden kysynnän mukaan. Viranomaisille tuotettavien tukipalveluiden määrään ja laatuun vaikuttavat myös suoraan hätäkeskusten työvuorojen henkilöstövahvuudet. Vuorovahvuuksiin on vaikuttanut Hätäkeskuslaitoksen henkilöstön korkea sairauspoissaolojen määrä. Toiminnan tuloksellisuus on sidoksissa muun muassa henkilöstön työkuuntoon, osaamiseen ja työtyytyväisyyteen.

Henkilöstön kokonaispoistumaa on vaikea arvioida muun kuin eläkepoistuman kannalta. Hätäkeskuslaitoksen henkilöstövoimavaroihin voi vaikuttaa muun muassa poliisitoimen henkilötyövuosimäärän mahdollinen kasvu. Nähtävissä on ollut, että poliisikoulutuksen saaneet päivystäjät siirtyvät herkästi takaisin poliisiin tehtäviin, mikä on aiheuttanut ajoittaista henkilöstöpulaa. Hätäkeskuspäivystäjätutkimuksen suorittaneiden siirtyminen tutkintoa vastaaviin tehtäviin laitoksen ulkopuolelle ei liene yhtä todennäköistä. Yksityisiä turvapalveluja tarjoavat yritykset voivat tarjota jonkin verran vaihtoehtoisia työpaikkoja.

Tunnuslukujen perusteella voidaan yleisesti tarkastella työvoiman tarvetta ja resursoinnin jakautumista. Vuonna 2001 valtion kokeiluhätäkeskusalueilla (Keski-Suomi, Pohjois-Karjala, Jokilaaksot ja Salon seutu) tuli puhelua 493 143 eli 0,79 puhelua asukasta kohti. Puhelumäärä oli tuolloin yli kaksinkertainen kokeiluhätäkeskusten toimintaa edeltäneeseen aikaan verrattuna. Hätäkeskuspäivystäjän käsittelemä puhelumäärä oli yli 5000 puhelua vuodessa. Vuonna 2005 päivystäjä käsiteli keskimäärin 5 800 puhelua vuodessa. Hätäkeskusaluekohtainen vaihtelu oli kuitenkin suurta ja yksittäisten päivystäjien puhelumäärät vaihtelivat.

Hätäkeskuslaitos teki vuonna 2004 vuoden 2002 tilastotietoihin perustuvan selvityksen laitoksen vuorotyötä tekevän henkilöstön työvuorojärjestelmistä ja hätäkeskusten henkilöstöresurssien kohdentamisesta (Vuores-raportti). Hätäkeskukset olivat laskeneet puhelua ja tehtäviä eri tavoin. Tämä heikensi saatujen tulosten luotettavuutta, vaikka toisaalta raportti antoi kuvan työvuorojärjestelyihin liittyvistä kysymyksistä.

Hätäkeskuslaitoksen vuotta 2006 koskevasta hätäkeskuskohtaisesta raportoinnista ilmenee, että käsiteltyjen hätäilmoitusten määrä jaettuna hätäkeskuspäivystäjien henkilötyövuosimäärällä oli laitoksessa noin 7300 ilmoitusta päivystäjää kohden. Keskusten välillä oli suuria eroja vaihtelun ollessa 8 700 ja 5 300 välillä.

Uuden hätäkeskuksen aloittaessa toimintansa virkoja ei aina saatu kaikilta osin täytettyä siirryttäessä uuteen hätäkeskusjärjestelmään. Monet poliisin hälytyskeskuksissa työskennelleet poliisimiehet siirtyivät poliisiin kenttätehtäviin. Ongelmia oli etenkin vuoden 2006 alusta lukien. Etenkin Helsingin hätäkeskuksen henkilöstömäärä on henkilöstön rekrytointivaikeuksien ja vaihtuvuuden takia vaihdellut merkittävästi. Helsingin hätäkeskuksen resurssivaje-

seen puututtiin vuoden 2006 aikana sisäasiainministeriön johdolla erityistoimin. Vaje täytettiin henkilöstösiirroilla poliisilta ja muista hätäkeskuksista. Sisäasiainministeriön elokuussa 2006 asettama Hätäkeskuslaitoksen toimintaa seurannut ja tukenut seurantaryhmä valvoi hätäkeskusten henkilöstötilannetta ja erityisesti Helsingin hätäkeskuksen resursointia. Seurantaryhmän valvonnan alla toteutettiin lisätoimenpiteitä riittävän resursoinnin turvaamiseksi. Helsingin hätäkeskuksen tilanne vaatii jatkossakin huomiota.

Hätäkeskuspäivystäjien koulutusmäärät perustuvat Hätäkeskuslaitoksen tarvearvioihin. Pelastusopiston sijainti Kuopiossa on vaikuttanut opiskelijoiden hakeutumiseen muualta Suomesta. Sisäasiainministeriön edellyttäminä toimenpiteinä hätäkeskuspäivystäjien koulutusmääriä lisättiin ja koulutusta siirrettiin pääkaupunkiseudulle. Säännönmukaisen koulutusohjelman mukaisten kurssien lisääminen ei vaikuta riittävän nopeasti akuuttiin vajeeseen. Tämän johdosta koulutusta järjestettiin myös niin sanottuna koulutus-sopimuskoulutuksena. Siinä opiskelija työskentelee osan ajasta hätäkeskuksessa hälytysavustajana. Henkilöstötarpeen turvaamiseksi on pidettävä peruskoulutus riittävällä tasolla.

Suoritetuin toimenpitein Hätäkeskuslaitoksen toimintaa vakautettiin. Hallitus on myöntänyt kehyspäätöksessä määrärahaa lisähenkilöstön rekrytoimiseen 40 henkilötyövuoden verran vuosina 2008 ja 2009.

Valtion tuottavuusohjelman toteuttaminen edellyttää Hätäkeskuslaitoksen virkojen vähentämistä. Ohjelman on kuitenkin toistaiseksi linjattu koskevan muuta kuin päivystyshenkilöstöä. Poliisin tietohallintokeskuksen muuttuminen sisäasiainhallinnonalalla toimivaksi Hallinnon tietotekniikkakeskukseksi (HALTIK) merkitsee vuoden 2008 aikana tietohallintoa hoitavien henkilöiden siirtymistä Hätäkeskuslaitoksesta tietotekniikkakeskuksen palvelukseen.

Uudistukselle asetetun tavoitteen mukaisesti päivystyshenkilöstöä on hätäkeskuksissa vuorokauden ympäri eikä yhden päivystäjän varassa toimita missään hätäkeskuksessa. Työvuorojen vahvuudet edistävät ruuhkatilanteista selviämistä paremmin kuin aikaisemmin. Toisaalta hätäkeskusten välillä on henkilöstön työn kuormittavuudessa eroja. Tehtävämääriin nähden henkilöstöresurssit jakautuvat Hätäkeskuslaitoksessa epätasaisesti. Lisäksi hakeutuminen päivystäjän tutkinnon suorittamista koskevaan koulutukseen maan eri osista ja henkilöstön rekrytoituminen maan eri puolilla sijaitseviin keskuksiin vaihtelee.

Tavoitteena on palvelun saatavuuden turvaaminen tasapuolisesti koko maassa. Henkilöstöresurssien riittävää tasoa, suuntaamista ja palveluiden kysynnän huomioon ottavien työmallien kehittämistä selvitetään. Optimaalinen resurssien käyttö vakauttaa myös toiminnan kustannuksia.

Ammattitaito

Uudistuksen tavoitteena oli, että hätäkeskuksen päivystäjillä on todennettu tieto-taitotaso ja he ovat koulutettuja toteuttamaan pelastustoimeen, poliisitoimeen sekä sosiaali- ja terveystoimeen liittyvää tilannearviointia ja välittämään ohjeita avunpyytäjille. Hätäkeskuspäivystäjien perus- ja täydennyskoulutus järjestetään hätäkeskuksen tehtävien edellyttämällä tavalla.

Suurin osa Hätäkeskuslaitoksen henkilöstöstä rekrytoitiin aiemmista lakkautetuista kunnallisista hätäkeskuksista ja poliisin hälytyskeskusten henkilöstöstä vanhojen kelpoisuusvaatimusten mukaisesti. Varsin paljon jouduttiin lisäksi rekrytoimaan juuri koulutuksesta tulleita poliisimiehiä. Siirtyvälle henkilöstölle on järjestetty täydennyskoulutusta.

Uudelta hätäkeskuspäivystäjältä vaaditaan hätäkeskuspäivystäjän tutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto. Hätäkeskusten päivystäjänä toimivien poliisimiesten osalta noudatetaan poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) mukaisia kelpoisuusvaatimuksia ja kielitaitovaatimuksia. Poliisiasetuksen (1112/1995) mukaan valtion hätäkeskuslaitoksen poliisimiehet ovat poliisimiehiä. Hätäkeskuslaitoksen palveluksessa olevat samaa päivystystyötä tekevät henkilöt jakautuvat siten kahteen ryhmään, hätäkeskuspäivystäjiin ja päivystystyötä tekeviin poliisimiehiin. Poliisin ammattitutkinnon suorittaneet ovat saaneet ja saavat täydennyskoulutusta päivystäjän tehtävään. Hätäkeskuslaitoksen poliisimiehiin sovelletaan osittain sisäasiainministeriön poliisimiehiä koskevia määräyksiä.

Pelastusopisto antaa hätäkeskustoiminnan ammatillista peruskoulutusta. Hätäkeskuspäivystäjän koulutusohjelma on Pelastusopiston, Poliisikoulun ja Hätäkeskuslaitoksen suunnittelema opintokokonaisuus, joka johtaa hätäkeskuspäivystäjän tutkintoon. Valintakriteerit koulutukseen pääsyyllä edellyttävät muun ohella, että hakija on suorittanut aikaisemmin vaihtoehtoisesti lukion oppimäärän, ylioppilastutkinnon, ammatillisen perustutkinnon tai ammatillisessa aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998) tarkoitetun ammatillisen perustutkinnon tai ammattitutkinnon. Ammatillisissa tutkinnoissa hyväksytään myös aikaisemmat vastaavat tutkinnot. Noin puolella opiskelijoista on ylioppilastutkinto. Valintakokeissa arvioidaan lisäksi hakijoiden ruotsin kielen taitoa. Opiskelu-aika on 1,5 vuotta ja koulutus toteutetaan yhteistyönä Poliisikoulun kanssa.

Koulutuksen tavoitteena on kokonaisvaltainen hätäilmoituksen käsittelytaito, mihin kuuluu hätäilmoituksen tekijän ja yhteistyöviranomaisten tarpeiden huomioon ottaminen sekä yhteistyöviranomaisten toimintaperiaatteiden tunteminen. Koulutuksessa saadaan valmiudet arvioida tehtävän riskiä ja sen kiireellisyyttä sekä välittää tehtävä asianomaisille yksiköille. Hätäilmoituksen tekijää on pystyttävä tarvittaessa myös neuvomaan turvallisuuteen liittyvissä asioissa. Koulutuksen työssäoppimisjakso sisältää hätäkeskuspäivystäjäharjoittelun ja kenttäharjoittelun, jossa perehdytään pelastustoimen, sairaankuljetuksen, ensihoidon, sosiaalitoimen ja poliisin toimintaan. Koulutusohjelman mukainen opetussuunnitelma sisältää suomen, ruotsin ja englannin kielen opintoja. Ruotsin kielen opintojakso pyrkii tukemaan valtionhallinnon kielitutkinnon suorittamista. Hätäkeskuspäivystäjätutkinnon suorittaneella on mahdollisuus suorittaa valtionhallinnon kielitutkinto.

Opetussuunnitelmia on tarkistettu saatujen kokemusten nojalla. Kehitettävänä koulutuskohdeena on kiireellisen ensihoidon ja pelastustoimen riskinarvioinnin tekeminen ja mahdollisesti niihin liittyvien ohjeistusten tarkentaminen.

Siirtymävaiheessa hätäkeskuspäivystäjän tehtäviin tuli henkilöiltä, joilla oli erilaisia koulutustaustoja. Toiminta useita viranomaisia palvelevissa keskuksissa on merkinnyt työn vaatimusten kasvua ja asettanut haasteita täydennyskoulutukselle. Päivystäjien tietotaitoa todennetaan määräajoin näyttökokeilla.

Teetetyn ulkopuolisen arviointitutkimuksen mukaan päivystäjien ammattikoulutuksen sisältöä pidetään asianmukaisena. Opetussuunnitelmia on kehitetty esille tulleiden tarpeiden nojalla. Hätäkeskuspäivystäjän tutkinnon suorittaneet muodostavat oman ammattikuntansa. Palveluiden laadun turvaaminen on keskeistä toiminnan kannalta. Koulutuksen suunnittelu- ja toteuttamisessa otetaan huomioon entistä paremmin näkökohdat, jotka johtuvat tehtävien määrällisestä jakautumisesta pelastustoimelle, poliisille sekä sosiaali- ja terveystoimelle. Koulutuksen järjestämistä muilla paikkakunnilla kuin Kuopiossa selvitetään.

Suomenkielisen ja ruotsinkielisen väestön hätäkeskuspalvelut

Kielilain (423/2003) nojalla järjestetään hätäkeskuspalvelut suomen ja ruotsin kielellä asiakkaiden tarpeiden mukaan. Hätäkeskusten käynnistämävaiheessa on palveluiden tarjon-

nassa voinut esiintyä yksittäistapauksissa puutteita. Haasteena on ollut saada koulutukseen henkilöitä, joiden molempien kotimaisten kielten taito on hyvä. Uutta henkilöstöä palvelukseen otettaessa vaaditaan palvelukseen otettavilta työtehtävien edellyttämää kielitaitoa. Kaksikielillä alueilla vaaditaan molempien kotimaisten kielten osaamista.

Hätäkeskuspäivystäjän kielitaitovaatimuksesta ei ole säädetty erikseen. Julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003), jäljempänä kielitaitolaki, suomen- ja ruotsinkielten taitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista on aina säädetty, jos henkilöstön tehtäviin kuuluu yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kielitaitolain 6 §:n mukaan vaaditaan lain mukainen ruotsinkielen taito, mikäli säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena on korkeakoulututkinto. Hätäkeskuspäivystäjän työn ei ole katsottu sisältävän kielitaitoa koskevan lainsäädännön kannalta merkittävää julkisen vallan käyttöä eikä säädettyinä kelpoisuusvaatimuksena ole korkeakoulututkintoa. Noin puolet hätäkeskuspäivystäjän tutkintoa opiskelevista kuitenkin suorittaa opiskeluaikanaan valtionhallinnon kielitutkinnon ruotsin kielessä. Henkilöstöpoliittisilla toimenpiteillä ja koulutuksella huolehditaan henkilöstön riittävästä kielitaidosta tehtävien hoitamisessa. Muun muassa on mahdollisuus osallistua ruotsin kielen verkko-opetukseen. Tekniikka on osaltaan mahdollistanut hätäkeskuksessa ruotsinkielisiltä alueilta tulevien puheluiden ohjauksen ruotsinkielentaitoiselle päivystäjälle. Kielellinen palvelutaso turvataan sijoittamalla työvuoroihin riittävä määrä tarvittavaa kieltä osaavaa henkilöstöä sekä rekrytoimalla osavaa henkilöstöä.

Kielelliseltä jaotukseltaan kaksikielisiä alueita ovat Helsingin, Itä- ja Keski-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan, Kaakkois-Suomen, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen hätäkeskusalueet. Muut alueet ovat suomenkielisiä. Kielelliset näkökohdat ovat erityisesti saaneet huomiota pääkaupunkiseudun, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen hätäkeskuksissa.

Hätäkeskuslaitoksen poliisimiehiä koskevat poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 16 a §:ssä säädetty poliisin virkojen kielitaitoa koskevat kelpoisuusvaatimukset. Kaksikielisessä viranomaisessa vaaditaan virka-alueen väestön enemmistön kielen hyvää suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielisessä viranomaisessa vaatimus on lievempi.

Sisäasiainministeriön teettämän ulkopuolisen arvioinnin mukaan hätäkeskukset palvelevat asianmukaisesti asiakkaita kummallakin kotimaisella kielellä. Yksittäistapauksissa voi esiintyä ongelmia. Koulutuksen järjestäminen Pelastusopistossa Kuopiossa täysin suomenkielillä alueella on ongelmallista, koska uusia ruotsin kielen taitoisia hätäkeskuspäivystäjiä tarvitaan Etelä- ja Länsi-Suomen alueille. Riittävän ruotsinkielisen henkilöstön turvaamiseksi olisi selvitettävä mahdollisuus hätäkeskuspäivystäjäkoulutuksen järjestämiseen ruotsin kielellä esimerkiksi yhteistyössä ruotsinkielisen ammattikorkeakoulun kanssa. Keskeisiä kehittämiskeinoja ovat kielikoulutuksen järjestäminen henkilöstölle sekä päivystäjäkoulutuksen järjestäminen myös ruotsin kielellä.

Muut kielet

Saamen kielilain (1086/2003) mukaan saamen kielellä tarkoitetaan inarinsaamen, koltansaamen tai pohjoissaamen kieltä käytetystä kielestä tai kohderyhmästä riippuen. Saamen kielilaki koskee sellaisia valtion piiri- ja paikallishallintoviranomaisia, joiden alueeseen kuuluvat Enontekiön, Inarin, Sodankylän ja Utsjoen kunnat. Saamelaisilla on oikeus käyttää omassa asiassaan omaa kieltään. Saamen kielen taito katsotaan saamen kielilain mukaan erityiseksi ansioksi, vaikka sitä ei olisi säädetty kelpoisuusvaatimukseksi. Viranomaisen on myös yleisölle suunnatussa tiedottamisessa käytettävä saamen kieltä. Koulutusta järjestämällä tai muin toimenpitein tulisi huolehtia tehtävien edellyttämän saamen kielen taidon osaamisesta. Lapin hätäkeskuksella ei ole toistaiseksi mahdollisuuksia tarjota palvelua saamen kielellä.

Itäliikenteen ja turismin sekä Suomen ja Venäjän yhteisen valtakunnan rajan takia on tarvetta venäjän kielen osaamiseen. Myös englannin kielen osaaminen on osoittautunut käytännössä tarpeelliseksi. Häätäkeskuspäivystäjät kykenevät hoitamaan englanninkielisiä puheluita, sen sijaan venäjällä ja muilla kielillä palveluja kyetään antamaan vain satunnaisesti.

Kielitaitolain nojalla on mahdollista säätää muidenkin kuin ruotsin tai suomen kielen taitovaatimuksesta, jos työtehtävät sitä edellyttävät. Muita kuin kotimaisten kielten kielitaitoa vaativissa tilanteissa, etenkin englannin kielen kohdalla, voidaan hyödyntää henkilöstön osaamista jo nykyisin. Suomen muuttuminen monikulttuurisemmaksi ja maahanmuuttajien palvelu edellyttävät palveluiden tarjoamista useammilla kielillä. Häätäkeskusten henkilöstön kielitaitoa ja sen hyödyntämistä sekä kehittämistä on selvitettävä.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset

Häätäkeskuslakia säädettäessä henkilötietojen käsittelyä ja sen asianmukaista hoitamista pidettiin tärkeänä, koska häätäkeskuksessa yhdistyy eri viranomaisen rekistereiden käyttö.

Henkilötietojen käsittelyn kannalta häätäkeskustoiminnassa keskeinen järjestelmä on häätäkeskuslain 7 §:n mukainen pelastus-, poliisi-, sekä sosiaali- ja terveysviranomaisten käyttöön tarkoitettu häätäkeskustietojärjestelmä. Järjestelmään saa tallettaa häätäkeskusten tehtävien kannalta tarpeellisia tietoja. Tiedot voivat koskea muun muassa tehtäviä suorittavia yksiköitä kuten niiden hälyttämiseen liittyviä tietoja, häätäilmoituksen tekoaikaa ja -tapaa, toimenpiteitä koskevia tietoja sekä henkilön oman turvallisuuden tai työturvallisuuden kannalta tarpeellisia tietoja.

Häätäkeskuslaitoksen henkilökunnalla on lisäksi oikeus tietyin rajoituksin saada tehtäviensä suorittamiseksi tietoja laissa mainituista eri viranomaisten rekistereistä kuten väestötietojärjestelmästä tai poliisiasiain tietojärjestelmästä.

Häätäkeskustietojärjestelmästä voidaan luovuttaa tietoja muun muassa toiminnasta vastaaville yksiköille sekä pelastustoimen ja poliisin rekistereihin. Pelastuslaissa säädetään pelastustoimen toimenpiderekisteristä, johon luovutetut tiedot talletetaan. Lakia valmisteltaessa sosiaali- ja terveysministeriö ei katsonut tarpeelliseksi säätää tietojen luovutuksesta sosiaali- ja terveystoimen hallinnonalan rekisteriin. Toiminnasta saatujen kokemusten perusteella esille on nyt noussut rekisterinpitoon ja terveystoimen tietojen luovutukseen liittyviä tarpeita sairaankuljetustehtävien sekä sairaankuljetuksen tilastoinnin osalta. Häätäkeskuslain mukaan sairaankuljetuksen ja ensihoidon tietoja voi lain puitteissa luovuttaa toiminnasta vastaavalle yksikölle, mutta ei sosiaali- ja terveystoimen hallinnosta vastaaville viranomaisille. Työturvallisuuteen liittyvät tiedot ovat kuitenkin kaikkien viranomaisten yhteisessä kyselykäytössä.

Päivystäjällä on tarpeelliset käyttöoikeudet häätäkeskustietojärjestelmän tietoihin, jotta hän voi mahdollisimman tehokkaasti hoitaa kaikkia häätäkeskukselle kuuluvia tehtäviä. Käyttöoikeudet annetaan rekisteriin vain siinä laajuudessa kuin on tarpeen tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi. Viranomaiset saavat pääosin tietoja vain asianomaista viranomaista koskevista tehtävistä. Myös viranomaisradioverkko VIRVE:n puheryhmäkäytännöt tukevat tietojen eriyttämistä. Sisäasiainministeriön teettämän ulkopuolisen arvioinnin mukaan henkilötietojen käsittely ei näytä muodostavan merkittävää ongelmaa ja henkilökunta pitää henkilötietojen käsittelyä koskevia kysymyksiä tärkeinä. Häätäkeskuslaitoksen toimintamallit tukevat henkilötietojen asianmukaista käyttöä. Laitoksessa ei ole kuitenkaan toistaiseksi järjestetty rekistereiden laillisuusvalvontaa. Muut viranomaiset kuten poliisi valvovat omia rekistereitään.

Rekistereiden käytön valvontaa kehitetään ja asianmukainen laillisuusvalvontajärjestelmä toteutetaan. Sosiaali- ja terveystoimen hallinnosta vastaavien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia arvioidaan ja tarkistetaan saatujen kokemusten nojalla.

6 Hätäkeskustoiminnan varmistaminen toimitilojen ja tietotekniikan näkökulmasta

Uudistuksen tavoitteena oli, että hätäkeskukset sijoitetaan sellaisiin tiloihin, että hätäkeskustoiminta on mahdollista myös poikkeusoloissa. Tavoitteena oli myös, että poikkeusoloissa johtamis- ja hälytysjärjestelyt on mahdollista pitää jatkuvasti toimintavalmiudessa ja teknisesti ajanmukaisina. Hätäkeskusten mahdollisuudet avustaa toisiaan toteutettaisiin teknisin järjestelyin. Tavoitteena oli myös kehittää tietotekniikkaratkaisuja yhdenmukaisiksi koko maassa. Näin katsottiin mahdolliseksi alentaa hätäkeskusten investointi- ja ylläpitokustannuksia ja taata keskuksille nykyaikainen toimintaympäristö.

Valmiuslain (1080/1991) perusteella Hätäkeskuslaitosta koskee yleinen varautumisvelvollisuus. Hätäkeskuslaitoksen on arvioitava toimintaansa koskevia riskejä ja otettava ne toiminnassaan huomioon sekä laadittava varautumista koskevat asianmukaiset suunnitelmat.

Hätäkeskusta ja sen toimintaa koskevat uhat ovat sisäisiä, kuten tieto- ja viestitekniikkaan tai tietojärjestelmiin liittyviä uhkia taikka ulkoisia uhkia. Hätäkeskuksen toiminta voi häiriintyä ylikuormituksen takia tai siten, että sen tiloissa ei voi esimerkiksi tulipalon takia työskennellä tai tietojärjestelmät ja tekniset laitteet eivät toimi. Häiriötilanteessa henkilökunnan on mahdollisesti siirryttävä työskentelemään toiseen hätäkeskukseen tai hätäilmoitukset on ohjattava toiseen hätäkeskukseen. Tietojärjestelmien suunnittelussa ja toteutuksessa on otettava tietoturvanäkökohtien lisäksi huomioon tilanne, jossa toinen keskus voi joutua toimimaan varakeskuksena, jonne hätäilmoitukset lamaantuneesta keskuksista siirretään vastaanotettavaksi ja josta hälyttäminen hoidetaan. Poikkeusoloissa hätäkeskukset keskittyivät ydintehtäviensä hoitamiseen.

Hätäkeskusten toimitilat

Hätäkeskuksia sijoitettaessa ja toimitilaratkaisuja tehtäessä tähdättiin hätäkeskusten ja läänien johtokeskusten yhteistoimintajärjestelyihin. Hätäkeskuslaissa ei säädetä hätäkeskusten konkreettisista rakentamisratkaisuista. Keskusten nykyiset toimitilat ovat joko maanalaisia suojatiloja eli väestönsuojatiloja tai maanpäällisiä toimitiloja. Poikkeusoloissa toimiminen edellyttää hätäkeskukselta varautumista toiminnan turvaamiseen ja tarvittaessa olevan tiloissaan toimintakykyinen ilman ulkoista huoltoa tietyn ajanjakson. Eräissä hätäkeskuksissa on päivytyssalin mitoituksessa otettu huomioon mahdollisuus hoitaa toisen hätäkeskuksen toimintoja, millä on varauduttu varakeskuksena toimimiseen.

Hätäkeskuslaitoksen tilat ovat valtion toimitilaohjeiden mukaan vuokratiloja. Uudiskohteissa rakennuttajina ovat toimineet esimerkiksi hätäkeskusten sijaintikaupungit, kaupungin kiinteistöyhtiö tai Senaatti Kiinteistöt. Alun perin pyrkimyksenä oli sijoittaa keskuksat kokonaisuudessaan maanalaisiin suojatiloihin ja käyttää hyväksi olemassa olevia poikkeusolojen johtokeskustiloja. Tämä ei kuitenkaan osoittautunut mahdolliseksi. Osoittautui myös, että uusien maanalaiden keskusten kustannukset nousivat korkeiksi. Sen vuoksi päätettiin sijoittaa osa keskuksista maanpäällisiin kevyemmin suojattuihin toimitiloihin. Maanpäällisten toimitilojen turvallisuustaso on mitoitettu vastaamaan poliisitalojen toimitilaturvallisuudelle asetettuja vaatimuksia. Huomiota on kiinnitetty muun muassa sähkönsaantiin, kulunvalvontaan, paloturvallisuuteen sekä muihin toimintojen varmentamiseen liittyviin seikkoihin.

Toimitilat on suunniteltu ja toteutettu siten, että hätäkeskustoiminta on mahdollista poikkeusoloissa. Hätäkeskuksissa voidaan hoitaa viranomaisten johtokeskustoimintoja. Hätäkeskusten toimitilat ovat näin ollen ratkaisuiltaan kalliimpia kuin viranomaisten tavanomaiset toimitilat.

Tietojärjestelmien toimivuus ja tietotekniikkaratkaisujen yhdenmukaisuus

Uudistus loi edellytykset yhtenäisille tietotekniikkaratkaisuille ja tavoitteena oli kaikkien asianomaisten viranomaisten tarpeisiin soveltuva tietojärjestelmä, jota päivystäjät käyttävät. Hätäkeskukset kykenisivät avustamaan toisiaan teknisten järjestelyiden avulla. Hätäkeskustoiminnan tietojärjestelmien toimivuus ja tietotekniset ratkaisut tuli varmistaa.

Vuonna 2002 käynnistettiin yhtenäisen tietojärjestelmän käyttöönottamista koskeva hanke. Tietojärjestelmä on hätäkeskuspäivystäjän keskeisin työkalu. Tietojärjestelmään liittyvät puhelin- ja tallenninjärjestelmät. Hätäkeskustietojärjestelmän avulla vastaanotetaan hätäilmoitus, tehdään riskinarviointi ja hälytetään tarkoituksenmukaisin apu. Hälyttämiseen hätäkeskukset käyttävät pääasiassa viranomaisradioverkko VIRVE:ä. Pelastustoimen vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön hälyttämiseen käytetään usein myös tekstiviestejä. Tästä on aiheutunut Hätäkeskuslaitokselle vuositasolla merkittäviä kustannuksia.

Tietojärjestelmähankkeen edetessä on siirrytty asteittain uusiin tietojärjestelmäversioihin, mikä on sitonut resursseja. Tämä on vaikuttanut hätäkeskuksissa päivittäiseen työskentelyyn henkilöstöä kuormittavasti. Järjestelmän paikkatieto-osa ei mahdollista riittävän hyvän Suomen kartta-aineistojen hyödyntämistä. Tämän johdosta on käytetty julkisia www-karttasivustoja paikantamiseen.

Yhtenäisen tietojärjestelmän rakentaminen on osoittautunut suunniteltua vaikeammaksi hankkeeksi. Sisäasiainministeriö edellytti tehokkaita toimenpiteitä hankkeen loppuun viemiseksi vuoden 2007 aikana. Yhtenäisen järjestelmän käyttöönotto on kuitenkin siirtynyt vuodelle 2008.

Käytössä olleista erilaisista tietojärjestelmistä ja niiden puutteista huolimatta hätäkeskustoiminta on ollut luotettavaa. Vuonna 2006 järjestelmien käyttöaste oli 99,997 prosenttia ja vuoden 2007 puoliväliin mennessä 99,99 prosenttia. Hätäkeskustoiminnan häiriintyminen voi johtua esimerkiksi hätäkeskuksen varajärjestelmien toimimattomuudesta tai puhelinoperaattoreiden linjavioista.

Vuoden 2008 aikana Hätäkeskuslaitoksen tietohallinto siirtyy uuden organisaation hoidettavaksi, kun Poliisin tietohallintokeskus muuttuu sisäasiainhallintoa palvelevaksi Hallinnon tietotekniikkakeskukseksi (HALTIK). Hätäkeskuslaitoksen tietohallinnon johto työskentelee edelleen laitoksessa järjestelmäasiantuntijoiden ja järjestelmätukihenkilöiden siirtyessä uuden työnantajan palvelukseen.

Hallitus on osoittanut kehyskaudelle 2008 – 2011 määrärahaa tietojärjestelmän kehittämiseen. Hätäkeskuslaitoksessa on aloitettu uusi valtionhallinnon IT-strategian linjausten mukainen tietojärjestelmäprojekti, joka on osa sisäasiainhallinnon tietohallintostrategiaa. Hankkeen aikana arvioidaan tarve kytkeä keskeisten yhteistyöviranomaisten järjestelmät hätäkeskusjärjestelmään. Poliisin ja pelastustoimen operatiivisessa käytössä olevien tietojärjestelmien ominaisuuksia on kehitetty asianomaisten hallinnonalojen omien sisäisten tarpeiden mukaan. Hätäkeskustoiminnassa tavoitteena on järjestelmä, joka mahdollistaa verkostomaisen työskentelytavan valtakunnallisen tietokannan avulla. Tämä parantaa suuronnettomuuk-

siin ja poikkeusoloihin varautumista sekä mahdollistaa resurssien tasaisen käyttämisen. Toteuttaminen edellyttää myös valtakunnallisia toimintaprosesseja.

7 Hätäkeskustoiminnan johtaminen ja ohjaaminen sekä talous

Hätäkeskuslaitoksen ja alueellisten hätäkeskusten johtamisessa oli ongelmia, jotka kärjistyivät vuoden 2006 aikana. Sisäasiainministeriö puuttui Hätäkeskuslaitoksen ongelmiin tulosohjauksen keinoin sekä muin Hätäkeskuslaitosta tukevin toimenpitein. Sisäasiainministeriö asetti erillisen määräaikaisen seurantaryhmän valvomaan ja tukemaan Hätäkeskuslaitoksen toimintaa. Hätäkeskuslaitoksen sisällä tilanne kärjistyi 14 hätäkeskuksen johtajan allekirjoittamaan laitoksen johtamista koskevaan kirjeeseen. Sisäasiainministeriö antoi 11.10.2006 päätöksen Hätäkeskuslaitoksen toiminnan varmistamiseksi ja samassa yhteydessä silloinen Hätäkeskuslaitoksen johtaja siirtyi muihin tehtäviin. Edellä mainittu seurantar ryhmä valvoi ministeriön päätöksen mukaisten toimenpiteiden toteuttamista.

Sisäasiainministeriön 11.10.2006 antaman päätöksen mukaan Hätäkeskuslaitoksen, sen keskushallinnosta vastaavan hätäkeskusyksikön ja alueellisten hätäkeskusten johtamista oli uudistettava. Erityisesti oli kiinnitettävä huomiota keskuksiin, joissa työilmapiiri oli selvitysten mukaan huono ja johtamisessa oli ongelmia. Lisäksi oli vahvistettava laitoksen hallintoa.

Päätöksen mukaan myös sisäasiainministeriön pelastusosaston tulosohtausmenettelyä oli uudistettava. Viranomaisten yhteistoimintaa ja hätäkeskusten resursseja oli parannettava.

Päätöksessä edellytettiin myös uuden tietojärjestelmän nopeaa käyttöön ottamista hätäpuhelinien tehokkaan käsittelyn turvaamiseksi ja sen mahdollistamiseksi, että keskuksot voivat tukea toisiaan ruuhkatilanteissa. Määräajaksi asetettiin marraskuu 2007. Sopimukset käyttöönoton aikataulusta ja toteutuksesta tuli olla laadittu marraskuussa 2006. Toimintaa valvovan seurantar ryhmän ohjauksessa uudistettiin tietojärjestelmähankeen projektiorganisaatio. Ryhmä edellytti ja sille toimitettiin järjestelmän käyttöönottoa ja käyttöönoton aikataulua koskeva uusi sopimus 13.11.2006. Hanke eteni suunnitellusti seurantar ryhmän toiminnan aikana.

Päätöksen johdosta tulosohtausta tehostettiin perustamalla sisäasiainministeriöön uusi tulosohtauksesta vastaava yksikkö ja lisäämällä hallinnonalojen yhteistoimintaa. Toiminnan seuranta on tiivistetty, raportointivelvollisuutta lisätty ja tarkastustoiminta aloitettu. Hätäkeskuslaitoksessa käynnistettiin johtamisen kehittämistä sekä työilmapiirin parantamiseen tähtääviä hankkeita toiminnan vakauttamiseksi. Viranomaisten yhteistyötä tehostettiin. Erityisesti on edellytetty riskinarviointia koskevien ohjeiden ja hälytysohjeiden ajantasaisuutta.

Helsingin hätäkeskukseen siirrettiin vuoden 2006 aikana henkilöstöä muista hätäkeskuksista ja poliisista. Päivystäjien koulutusta oli lisätty jo aikaisemmin siten, että vuonna 2006 valmistui lisähenkilöstöä. Hätäkeskusten resursointia parannettiin koulutusmääriä edelleen lisäämällä. Vuoden 2007 aikana aloitti kaksi ylimääräistä hätäkeskuspäivystäjäkursssia. Koulutusta on järjestetty myös niin, että opiskelija on työskennellyt määräjän hätäkeskuksessa hälytysavustajana.

Hätäkeskuslakia säädettäessä tavoitteena oli turvata ministeriöiden hallinnonalojen vaikutusmahdollisuudet järjestämällä johtaminen niiden yhteistyönä. Tämä tarkoitti hallinnonrajat ylittävää organisoimintaa. Yhteisen johtamismallin keskeisenä haasteena on ollut varmistaa ja turvata usean viranomaisen sitoutuminen ja myötävaikutus hätäkeskustoiminnan ohjaukseen.

Tulosohjauksen ja ministeriöiden ohjausotteen terävöittämiseksi uudistettiin talousarviolainsäädäntöä vuonna 2004. Valtionhallinnossa noudatettu tulosohjausmenettely ei ollut kuitenkaan riittävää toimintaansa aloittavan, monia viranomaistahoja palvelevan, uuden viraston ohjaukseen.

Toiminnan ohjaukselle asettaa erityisiä vaatimuksia jatkossa palveluiden saatavuuden alueellisten erojen pienentäminen ja valtakunnallisesti yhtenäisen tason saavuttaminen. Tämä edellyttää myös Hätäkeskuslaitoksen hallinto- ja organisaatiomallin tarkastelua, jotta toiminta paranee.

Hätäkeskustoimintaa koskevan strategian uudistaminen on käynnistetty.

Toimintaan osallistuvien yhteistoimintaviranomaisten suorittama ohjaus

Hätäkeskuslain mukaan kukin hätäkeskustoimintaan osallistuva viranomainen ohjaa hätäkeskuksia omaa toimialaansa koskevissa asioissa. Lisäksi ministeriön asetuksella voidaan antaa hätäkeskustoimintaa täsmentäviä säännöksiä ilmoitusten vastaanottamisesta, hätäkeskuksen tehtävistä viranomaisten avustamisesta, viestikeskustehtävistä tai viranomaisyhteistyöstä. Sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö eivät ole toistaiseksi antaneet tarkentavia asetuksia. Ohjaus on hoidettu kevyemmällä tavalla.

Poliisin, pelastusviranomaisten, kuntien terveysviranomaisten ja sairaanhoitopiirien ohjaus on tarkoittanut niiden velvollisuutta toimivaltansa rajoissa ohjeistaa esimerkiksi asianomaisen hallinnonalan toimintayksiköiden hälyttämistä. Keskeistä on ollut riskinarvioiden pohjalta määritettävät hälytysvasteet ja vasteiden ajantasaisuus.

Hätäkeskuslaitoksen toiminnan käynnistysvaiheeseen ajoittui pelastustoimen siirtyminen vuoden 2004 alusta lukien 22 pelastustoimen alueeseen. Pelastuslain (468/2003) 11 §:n mukaan alueen pelastustoimen tulee yhteistyössä naapurialueiden, muiden pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja avun antamisesta. Pelastustoimen ja hätäkeskusten yhteistyö on ollut haastavaa muun muassa vasteiden monimutkaisuuden takia. Hätäkeskustoiminnan kehittäminen edellyttää pelastustoitimessa aikaisempaa enemmän valtakunnallisia toimintalinjauksia. Toimintalinjauksien kehittäminen on käynnistetty.

Sosiaali- ja terveystoimessa hälytysohjeet vaihtelevat kunnittain, sairaanhoitopiireittäin ja –alueittain. Hätäkeskustoiminnan edellyttämien uusien toimintatapojen vuoksi hätäkeskukset tekivät käytännössä alussa niille kuulumatonta hälytysohjelyötä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on sittemmin laadittu opas terveydenhuollon vastuuviranomaisille sairaankuljetus- ja ensihoitopalvelun hälytysohjeen laatimisesta (Sosiaali- ja terveysministeriön opas 23:2005). Sosiaalipäivystystoimintaa on käynnistetty vasta vuoden 2007 alusta lukien laajemmin ja sitä koskevan yhteistoiminnan arviointi on vielä liian aikaista. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut vuoden 2007 keväällä kunnanhallituksia ja sosiaalihuollosta vastaavia toimielimiä ja viranhaltijoita sosiaalitoimen hälytysohjeiden antamisesta hätäkeskuksille.

Poliisin johtamistoimintamalli uudistettiin samaan aikaan kun siirryttiin uuteen hätäkeskusjärjestelmään. Käyttöön otettu kenttäjohtajamalli käynnistyi ilman suurempia vaikeuksia pienillä hätäkeskusalueilla. Väestömäärältään suurilla hätäkeskusalueilla kenttäjohtamismallin käyttöönotto on vienyt suunniteltua pitemmän ajan. Yhteistoiminta hätäkeskusten kanssa on sujunut poliisiorganisaatiolta suhteellisen luontevasti ja poliisitoimella on hyvät valta-

kunnalliset riskinarviointia koskevat ohjeet. Poliisin hälyttäminen ei ole edellyttänyt vastemäärittelyjen laajamittaista uudistamista. Hälyttäminen tapahtuu käytännössä partioittain. Poliisin kenttätoimintaan liittyvät myös kiinteästi erilaiset rekisterikyselyt, jotka vaativat resurssointia hätäkeskukselta.

Uudistus edellytti uusien toimintatapojen käyttöön ottamista yksiköiden hälyttämisessä ja poliisin kenttäjohtamisessa. Toiminta vaatii aikaisempaa tarkempaa ohjausta ja hälytysten vasteiden määrittämistä.

Yhteistyöryhmät

Viranomaisyhteistyön järjestämiseksi on säädetty yhteistyöryhmistä, jotka kukin hätäkeskus asettaa alueellaan, sekä valtakunnallisesta Hätäkeskuslaitoksen yhteistyöryhmästä, jonka sisäasiainministeriö asettaa. Myös lääninhallitus voi tarvittaessa asettaa hätäkeskustoiminnan lääninyhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmien säädettyinä tehtävänä on hätäkeskustoimintaan liittyvien viranomaisten ja palveluiden tuottajien yhteistoiminnan tehostaminen.

Hätäkeskustoiminnan hoitaminen edellyttää hyvää yhteistyötä viranomaisten välillä. Tätä tarkoitusta varten tarvitaan pysyviä yhteistyöelimiä. Sisäasiainministeriön asettama valtakunnallinen yhteistyöryhmä koordinoi yhteistoimintaviranomaisten kanssa eri tahojen linjauksia hätäkeskustoiminnan asettamien vaatimusten kannalta. Hätäkeskuskohtaiset yhteistyöryhmät toimivat ja yhteistyötä niiden puitteissa on tarpeen mukaan kehitettävä. Sisäasiainministeriön teettämän ulkopuolisen arvon mukaan lääninhallitusten yhteistyöryhmien merkitys toiminnassa on varsin vähäinen poliisitointa lukuun ottamatta.

Hätäkeskuslaitoksen talous

Uudistuksen tavoitteena oli, että hätäkeskustoiminta toteutetaan laadukkaasti ja samalla edullisemmin kustannuksin kuin useammassa erillisissä keskuksissa.

Hätäkeskuslain säätämisen yhteydessä vuonna 1999 arvioitiin valmiin hätäkeskusjärjestelmän käyttökustannustason olevan vuoden 2005 jälkeen noin 200 miljoonaa markkaa vuodessa eli noin 33,6 miljoonaa euroa vuoden 1999 tasossa. Arvio ei sisältänyt hätäkeskustoiminnan kustannuksia pääkaupunkiseudulla, joka liitettiin järjestelmään vasta myöhemmin. Toimintamenojen arvioitiin pääkaupunkiseudun osalta olevan 9,6 miljoonaa euroa vuoden 2001 kustannustasossa, mikäli alueelle perustettaisiin kaksi hätäkeskusta. Toteutetun kolmen hätäkeskuksen yhteenlasketut vuotuiset toimintamenot arvioitiin noin 10,6 miljoonaksi euroksi. Indeksillä tarkistettuna lainsäädännön valmistelun yhteydessä laitoksen toimintamenoiksi vuoden 2006 tasossa arvioitiin yhteensä noin 49 miljoonaa euroa.

Hätäkeskuslaitoksen talouden suunnittelu laitoksen rakentamisvaiheessa on ollut vaativaa. Hätäkeskusten rakentamisaikataulujen muutokset ovat vaikeuttaneet talouden suunnittelua ja aiheuttaneet ylimääräisiä kustannuksia väliaikaisista toimitila-, henkilöstö- ja tietojärjestelmäratkaisista. Vuosittaisissa tilinpäätöksissä on ollut pääosin uusien keskusten rakennushankkeiden viivästymisistä johtuvia siirtyviä eriä, joiden suuruusluokka on vaihdellut noin 1,6 miljoonan euron tasosta yli 8 miljoonaan euroon.

Hätäkeskuslaitoksen vakiintuneen toiminnan menoista suurin osa on kiinteitä kuluja kuten henkilöstökuluja, vuokria ja tietoliikenteestä aiheutuvia kuluja. Laitoksen tekemän laskelman mukaan toimintamenot ovat yli 54 miljoonaa euroa vuodesta 2008 alkaen. Nykyinen toimintamalli vaikeuttaa toiminnan kehittämistä ja riittävästä tuottavuuskehityksestä huolehtimista. Määrärahoja on useaan kertaan jouduttu lisäämään. Talouden tilaa arvioitaessa on otettu huomioon vakiintuneen toiminnan menot sekä muun muassa kaluston ja laitteistojen korvausinvestoinnit. Hallitus on esittänyt vuoden 2008 talousarvioon Hätäkeskuslaitoksen

toimintamenoihin noin 51,7 miljoonaa euroa. Kehysvuosien 2009 - 2011 menokehys on vuosittain noin 48 - 49,7 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriön momentilta 28.40.71 (Valtion keskeisten tietojärjestelmähankkeiden kehittäminen) on tarkoitus käyttää kehyskaudella 2008 - 2011 yhteensä 6,3 miljoonaa euroa Hätäkeskuslaitoksen tietojärjestelmän kehittämiseen.

Hätäkeskusjärjestelmän ylläpito ja kehittäminen nykyisellä toimintamallilla ja hallintorakenteella vaatisi jatkossa lisärahoitusta. Taloudellisen tilanteen tasapainottamiseksi vetäydyttiin vuoden 2007 syksyllä Lapin hätäkeskuksen uusien toimitilojen rakentamishankkeesta. Tämä ei ole yksinään riittävä toimenpide nähtävissä olevan rahoitustarpeen kattamiseksi. Toiminnan tuottavuuden parantamiseksi on hätäkeskusalueita suurennettava ja toimintamallia kehitettävä tehokkaammaksi. Hätäkeskusalueiden laajentamisella ja pitkällä aikavälillä päivystyspisteiden vähentämisellä on mahdollisuus saada säästöjä. Tavoitteena on tehokkaasti tuotettu hätäkeskuspalvelu.

8 Yhteenveto

Hätäkeskusuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli parantaa väestön turvallisuuspalveluja. Keskeisten turvallisuusviranomaisten yhteinen hätäkeskustoiminta on kansainvälisesti suurta kiinnostusta herättävä toimintamalli. Toteutetussa hätäkeskusuudistuksessa on kokonaisuutena arvioiden onnistuttu parantamaan hätäkeskustoiminnan tasoa valtakunnallisesti ja väestön turvallisuustasosta huolehditaan tehokkaammin kuin uudistusta edeltävänä aikana. Palvelua saa vuorokauden ympäri yhdestä hätänumerosta 112 ilman niitä viivytyksiä, joita aiheutui viranomaisten toimiessa eri hälytyskeskuksissa. Poliisin, pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kannalta hätäkeskusuudistus on tarkoittanut hallinnonalojen keskeisten turvallisuusviranomaisten yhteistoiminnan tehostumista.

Hätäkeskustoiminnan keskeiset ongelmat liittyvät erityisesti henkilöstön riittävyyteen ja sen saatavuuteen eräissä keskuksissa, tietojärjestelmän viivästyminen ja sen toiminnallisiin puutteisiin, osin monimutkaisiin hälytysten vasteisiin, yhtenäisten toimintamenetelmien vakiintumattomuuteen sekä määrärahojen tasoon. Ongelmista huolimatta toiminta on ollut pääosin luotettavaa. Viranomaisyhteistyön sujuvuudesta huolehditaan sekä väestön neuvontaa ja kiireetöntä apua koskevien palvelunumeroiden käyttöönottoa koskeva selvitys käynnistetään. Rakenteilla olevat toimitilahankkeet arvioidaan uudelleen.

9 Hätäkeskustoiminnan kehittäminen

Hallitus asettaa seuraavat kehittämistavoitteet:

Hätäkeskuspalveluiden saatavuus turvataan paikalliset olosuhteet huomioon ottaen ja niiden laadusta huolehditaan koko maassa. Palvelut turvataan molemmilla kansalliskielillä. Monikulttuurisen Suomen ja maahanmuuttajien toiminnalle asetettiin vaatimuksiin vastataan. Resurssien käyttämistä tehostetaan toimintamallia muuttamalla ja henkilöstön osaamisen jatkuvalla parantamisella.

Hätäkeskuslaitoksen toimintavarmuus ja -nopeus varmistetaan. Hätäkeskustoiminta ja tietojärjestelmät uudistetaan ja keskuksat verkotetaan niin, että ne voivat tukea toisiaan ruuhkatileteissa ja poikkeusoloissa.

Hätäkeskustoimintaa tehostetaan ja toiminnan tuottavuutta lisätään Hätäkeskuslaitoksen rakenteita kehittämällä. Vuoden 2008 aikana selvitetään hätäkeskusaluejakoon liittyvät tarpeet

ja mahdollisuudet alueiden suurentamiseen sekä laaditaan toimenpidesuunnitelma uuden aluejaon toteuttamiseksi viimeistään vuoteen 2015 mennessä.

Hätäkeskustoiminta yhdenmukaistetaan valtakunnallisella tasolla. Valtakunnallinen tietojärjestelmä ja yhteinen tietokanta otetaan operatiiviseen käyttöön vuosien 2012 - 2015 välillä. Varautuminen poikkeusoloihin ja suuronnettomuuksiin paranee hätäkeskusten varmistessa toinen toisiaan.

Liite

Hätäkeskusalueet

1. Helsinki
2. Länsi-Uusimaa
3. Itä- ja Keski-Uusimaa
4. Varsinais-Suomi
5. Satakunta
6. Häme
7. Pirkanmaa
8. Kaakkois-Suomi
9. Etelä-Savo
10. Pohjanmaa
11. Keski-Suomi
12. Pohjois-Savo
13. Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu
14. Lappi
15. Pohjois-Karjala
16. Ahvenanmaa

