

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 27/2009 vp

Ministeriön selvitys hätäkeskusten aluejaosta

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Sisäasiainministeriö on 29 päivänä lokakuuta 2009 toimittanut valiokunnalle valtioneuvoston selvityksen hätäkeskusten aluejaosta (HAO 4/2009 vp; MINS 5/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- sisäasiainministeri Anne Holmlund
- valtiosihteeri Antti Peltari, poliisiylijohtaja Mikko Paatero ja hallitusneuvos Esko Koskinen, sisäasiainministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Päivi Sillanaukee, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Martti Kunnasvuori, Hätäkeskuslaitos
- hätäkeskuksen johtaja Markus Grönholm, Helsingin hätäkeskus
- hätäkeskuksen johtaja Kari Pastuhov, Pohjanmaan hätäkeskus
- hätäkeskuksen johtaja Juha-Veli Frantti, Varsinais-Suomen hätäkeskus

- kehittämisspäälikkö Markku Haiko, Suomen Kuntaliitto
- hallintoylilääkäri Lasse Lehtonen, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- Tampereen toimialueen palopäällikkö Ari Vakkilainen, Tampereen aluepelastuslaitos
- puheenjohtaja Petri Hynninen, Suomen Hätäkeskusammattilaisten liitto HAL ry
- puheenjohtaja Yrjö Suhonen, Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Pelastusopisto
- Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- kaupunginjohtaja Folke Öhman, Länsi-Turunmaan kaupunki
- osastonylilääkäri Arno Vuori, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri
- Svenska Finlands folkting.

Viitetiedot

HaVM 3/2009 vp — VNS 3/2007 vp.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Keskeiset perusteet ja lähtökohdat Hätäkeskuslaitoksen ja sen aluejaon uudistamiselle:

1. Henkilöstövoimavarojen riittävyys

Hätäkeskusten määrän säilyttämisen nykyisellään on laskettu edellyttävän noin 100 hätäkeskuspäivystäjän lisäystä sekä luopumista valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaisesta

36 henkilötyövuoden vähentämisestä. Henkilöstön lisäys edellyttäisi 7 miljoonan euron vuosittaista lisämäärärahaa. Lisähenkilöstön kouluttamiseksi pitäisi järjestää vähintään kuusi ylimääräistä hätäkeskuspäivystäjäkurssia, jotka maksaisivat arviolta 7 miljoonaa euroa.

2. Henkilöstön tasapuolinen jakautuminen sekä hallinto

Nykyisin henkilöstö ei jakaudu hätäkeskusten kesken tasapuolisesti. Tämän takia työn kuormitus jakautuu epätasaisesti. Väestöpohjaltaan pienillä hätäkeskusalueilla hätäilmoitusten määrä päivystäjää kohden on vuodessa noin 5 000 ilmoitusta, kun se suurilla alueilla ylittää 10 000 ilmoituksen määrän päivystäjää kohden. Voimavarojen riittävyyden turvaamiseksi tavoitteena on muun muassa vähentää niin sanottujen turhien puheluiden määrää viestinnän ja lainsäädännön keinoin sekä edistämällä viranomaisten valtakunnallisten palvelu- ja neuvontanumeroiden käyttöönottoa.

Epäsuhtaa ei kuitenkaan voida korjata pelkästään nykyisessä rakenteessa tehtävillä muutoksilla, sillä keskusten toiminta edellyttää tiettyä minimimiehitystä. Osa keskuksista toimii nyt niin pienellä henkilöstöllä, että ruuhkahuippujen ja poissaolojen aiheuttama riski toiminnalle on korkea.

Pienet päivystysvahvuudet eivät mahdollista sopeutumista eri tilanteisiin eivätkä hallitusohjelmassa tavoitteena olevan verkottuneen hätäkeskusjärjestelmän edellytyksenä olevia yhdenmukaisia työskentelyprosesseja.

Hätäkeskusten nykyisestä aluejaosta seuraa, että huomattava osa Hätäkeskuslaitoksen henkilöstöresursseista kohdistuu sisäiseen hallintoon ja hallinnon tukipalvelutehtäviin. Hätäkeskuslaitoksen vuonna 2008 toteutuneesta 733 henkilötyövuodesta näihin tehtäviin käytettiin hätäkeskuksissa sekä hätäkeskusyksikössä yhteensä 118 henkilötyövuotta. Tämän lisäksi hätäkeskusten päivystyssalien operatiivisessa toiminnassa työskentelee 90 vuoromestaria työjohtotehtävissä, joihin sisältyy myös hallinnollisia tehtäviä. Hätäkeskuslaitoksen rakenteen uudistaminen mahdollistaisi sisäisen hallinnon ja tukipalveluiden tehostamisen ja päällekkäisten rakenteiden purkamisen.

3. Tieto- ja viestijärjestelmien asettamat vaatimukset

Nykyisen hätäkeskustietojärjestelmän elinkaaren on arvioitu ulottuvan noin vuoteen 2015. Uutta tietojärjestelmää ei ole toiminnan tehosta-

mismahdollisuudet ja kustannustehokkuus huomioiden järkevää toteuttaa nykyisessä hätäkeskusverkostossa. Uuden järjestelmän tietotekniikka edellyttää keskusta kohden arviolta vähintään 2 miljoonan euron investointia, jonka lisäksi tulevat pysyvät käyttökustannukset ja tietoliikennemaksut. Mitä useampi hätäkeskus verkotetaan, sitä kalliimmaksi hanke tulee.

Uusi tietojärjestelmä tarvitaan, jotta hätäkeskustoiminnan kehittämistä voidaan jatkaa tehokkaasti ja luotettavasti. Nykyisin käytössä oleva tietojärjestelmä ei mahdollista hallitusohjelman edellyttämää verkottumista. Se ei myöskään sovellu hätäkeskusten toimintojen koko maan alueen kattavaan varmistamiseen eikä tarjoa hätäkeskukselle mahdollisuutta häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa korvata toista keskusta. Vuonna 2008 on käynnistetty Hätäkeskuslaitoksen toiminnan ja tietojärjestelmän kehittämishanke (TOTI). Hankkeessa on määritelty tulevaisuuden valtakunnallinen hätäkeskustoiminnan malli ja tietotekniset vaatimukset. Toteutusvaihe sijoittuu vuosille 2012–2015.

Toiminnan kehittämiseen kuuluu myös viranomaisyhteistyön parantaminen, työskentelyn rationalisoinnin ja salityöskentelyn kehittäminen, keskusten verkottuminen sekä päivystäjien oikeusturvaan liittyvien näkökohtien parantaminen.

4. Hätäkeskusten toiminta

Yksittäisten hätäkeskusten tulee olla niin suuria, että henkilöstövahvuus mahdollistaa tehokaiden salityöskentelyprosessien toteuttamisen sekä normaalioloissa riittävän kyvyn sietää pieniä ruuhkahuippuja ja poissaoloja ilman hätäilmoitusten ohjautumista muihin hätäkeskuksiin.

5. Viranomaisten yhteistyö ja toiminnan yhdenmukaistaminen

Hätäkeskustietojärjestelmän kehittäminen edellyttää viranomaistahoilta valtakunnallisesti yhdenmukaiset toimintatavat. Hätäkeskusalueiden laajentaminen ja hätäkeskusten lukumäärän vähentäminen mahdollistaa eri viranomaistahojen (sosiaali- ja terveystoimi, poliisi- ja pelastustoimi) yhteisten tietojärjestelmien toteuttamisen nykytilannetta paremmin ja kustannustehokkaammin. Tällaisia järjestelmiä ovat esimerkik-

si yhteiset kenttäjohtamisjärjestelmät ja muut niihin liittyvät tieto- ja viestijärjestelmät.

6. *Hätäkeskuslaitoksen taloustilanne*

Tämän hetkisen arvion mukaan Hätäkeskuslaitoksen määräraha-kehitykset eivät ole riittävät nykyjärjestelmän mukaiseen toimintaan. Laitos on toistaiseksi suoriutunut toimintansa turvaamisesta siirtyvällä erällä, joka on kertynyt lähinnä kehittämistoimenpiteiden viivästytystä. Lisätarve kehyskauden lopussa on ilman uusia kehyspäätöksiä toiminnan nykytasolla noin 3,4 miljoonaa euroa. Hätäkeskuslaitokselle vuoden 2009 talousarviossa osoitettu määräraha on noin 54 miljoonaa euroa.

Hätäkeskustietojärjestelmän uusimisen kustannuksiksi on alustavasti arvioitu noin 27—30 miljoonaa euroa. Nykyinen tietojärjestelmä tulee elinkaarensa päähän, ja se on uusittava joka tapauksessa vuoteen 2015 mennessä.

7. *Helsingin hätäkeskuksen siirto Itä- ja Keski-Uudenmaan hätäkeskuksen yhteyteen Keravalle*

Sisäasiainministeriö päätti 15.5.2009 siirtää Helsingin hätäkeskusalueen hätäkeskuksen sijaintipaikan Helsingistä Keravalle siten, että hätäkeskus toimisi Keravalla itsenäisenä keskuksena viimeistään 1.12.2010. Tässä yhteydessä ei muutettu aluejakoa. Siirron valmistelu on sujunut hyvin.

Parempien toimitilojen lisäksi siirto mahdollistaa pääkaupunkiseudun hätäkeskuspalveluiden yhdenmukaisen kehittämisen. Toimintaa kehitetään tulevaisuuden tarpeita silmällä pitäen myös valtakunnallisesta näkökulmasta.

8. *Toimitilat*

Hätäkeskustilat sijaitsevat kallioluolissa, betonirakenteisissa suojatiloissa tai maanpäällisissä suojatuissa rakennuksissa.

Hätäkeskusten laajentamiseen on useissa hätäkeskuksissa jo suunnitteluvaiheessa varauduttu esimerkiksi päiväystyösalin väljällä mitoituksella.

Peruseriaate on, että uusia hätäkeskustoimintoja ei hätäkeskusuudistuksen yhteydessä rakenneta.

Johtopäätökset

Hätäkeskuslaitos ei nyky muodossaan kaikilta osin muodosta yhtenäistä toiminnallista virastokokonaisuutta, vaan laitoksen 15 hätäkeskuksen organisaatiomallissa keskuksat ovat alueillaan varsin itsenäisiä. Hätäkeskuslaitoksen toimintavarmuus ei ole optimaalinen hätäkeskusten toimintamallien eriydyttyä sekä tehtävien ja resursien jakautuessa epätasaisesti.

Hätäkeskusten tietojärjestelmät toimivat erillisinä, minkä vuoksi niitä ei voida verkottaa keskenään hallitusohjelman mukaisesti. Hätäkeskuksen tietojärjestelmässä ei ole näkyvissä toisen keskuksen alueella olevia voimavaroja, joita ei voida hälyttää samalla tavalla kuin oman keskuksen alueella sijaitsevia voimavaroja. Hätäkeskukset eivät ole näin ollen voineet tukea toisiaan ruuhka- eivätkä kiiretilanteissa.

Hätäkeskuslaitoksen nykyinen aluejako ei enää vastaa toiminnallisia tarpeita. Keskuksat ovat kooltaan ja toimintatavoiltaan niin erilaisia, ettei toiminnan yhtenäistäminen eikä keskusten välinen varmistaminen ole mahdollista. Pienimpien keskusten suhteelliset toimintakustannukset asukaslukuun ja ilmoitusmäärään verrattuna ovat noin kaksinkertaiset suurempiin verrattuna. Henkilöstöä ei nykyjärjestelmällä voida kohdentaa hätäkeskuksiin palveluiden kysynnän mukaan, koska osassa hätäkeskuksia toiminta ei mahdollista henkilöstön siirtämistä muualle. Palveluita tai toimintoja ei voida myöskään järjestellä tarkoituksenmukaisesti eikä keskittää valtakunnallisesti.

Hätäkeskuslaitoksen nykyisen rakenteen ylläpitäminen edellyttäisi huomattavaa henkilöstön ja määrärahojen lisäämistä nykytasoon verrattuna. Lisäksi nykyisen rakenteen säilyttäminen tekisi välttämättä tarvittavan uuden tietojärjestelmän luomisesta huomattavasti kalliimpaa. Väestömäärältään Suomen kokoisessa maassa hätäkeskustoiminta voisi viesti- ja tietotekniikan kehittyessä olla teknisesti hoidettavissa jopa yhdestä tai kahdesta hätäkeskuksesta.

Hätäkeskustoiminnan aluejaon kehittämistä koskevat keskeiset linjaukset

- Hätäkeskusalueiden väestömäärät ovat vähintään 650 000—700 000 asukasta. VTT:n tutkimuksen perusteella hätäpuhelujen jonotusajat lyhenevät alueita laajentamalla ja hätäkeskuksen kokoa kasvattamalla. Samalla toimintamallit ja johtaminen voidaan yhdenmukaistaa valtakunnallisesti.
- Suomi jaetaan kuuteen hätäkeskusalueeseen. Pääkaupunkiseudun kuntien tulee kuulua samaan hätäkeskusalueeseen.
- Poliisitoimen, pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen aluerajoja ei rikota hätäkeskusalueita määriteltäessä.
- Vuoden 2015 loppuun mennessä hätäkeskusten määrä on sama kuin alueiden määrä, ellei tästä pääsäännöstä poikkeamiseen ole erityisiä perusteita.
- Palvelut turvataan kansalliskielillä, jotka ovat suomi ja ruotsi. Tämän hetkisen tilanteen mukaan Hätäkeskuslaitoksessa ruotsinkieliseen palveluun kykenevän salihenkilöstön osuus on 40 prosenttia. Tasaisesti työvuoroihin jaettuna määrä on riittävä verkottuneessa toimintamallissa.
- Valtioneuvoston vahvistettua aluejaon sisäasiainministeriö päättää hätäkeskuslain (157/2000) 5 §:n 2 momentin nojalla nykyisistä hätäkeskuksista hätäilmoituksia vastaanottavat toimintayksiköt sekä toiminnan käynnistämisen ajankohdan.
- Hätäkeskuspalvelujen saanti turvataan ja varmistetaan uudistusprosessin kaikissa vaiheissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hätäkeskusjärjestelmästä

Maamme hätäkeskusjärjestelmä perustuu hätäkeskuskokeilusta saatujen kokemusten pohjalta säädettyyn vuoden 2001 alusta voimaan tulleen hätäkeskuslakiin (157/2000 — HaVM 8/1999 vp — HE 87/1999 vp).

Valtioneuvosto on antanut mainittuun hallintovaliokunnan mietintöön HaVM 8/1999 vp sisältyvän lausuman edellyttämällä tavalla eduskunnalle hätäkeskusuudistusta koskevan selonteon vuoden 2007 valtiopäivillä (VNS 3/2007 vp). Selonteon johdosta hallintovaliokunta on puolestaan hyväksynyt mietintönsä HaVM 3/2008 vp.

Eduskunta on hyväksynyt hallintovaliokunnan selonteon johdosta antaman mietinnön mukaisesti seuraavat johtopäätökset:

1. Hätäkeskusuudistuksen toimeenpanoa on jatkettava hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 3/2008 vp mukaisesti.

2. Valtioneuvoston on annettava hallintovaliokunnalle hätäkeskusuudistuksen toimeenpanosta perustuslain 47 §:n 2 momentin tarkoittama kirjallinen selvitys vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä.

3. Hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 3/2008 vp perusteluissa lausuttuun viitaten valtioneuvoston on annettava hallintovaliokunnalle perustuslain 47 §:n 2 momentin tarkoittama kirjallinen selvitys, mikäli hätäkeskusten aluejakoa aiotaan muuttaa.

Hätäkeskuslain mukaan valtakunnan alueen jakamisesta hätäkeskusalueisiin määrää valtioneuvosto. Hätäkeskusten sijainnin päättää puolestaan sisäasiainministeriö. Nyt käsiteltävänä oleva valtioneuvoston selvitys perustuu edellä mainittuun 3. kohtaan. Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, ettei selvityksessä käsitellä yksinomaan aluejakokysymystä, vaan esille on nostettu myös ne ajankohtaiset kehittämistoimet, jotka korreloivat aluejakokysymyksen kanssa ja

jotka ovat samalla muutoinkin hätäkeskustoimintojen kehittämisen kannalta keskeisiä. Lisäksi selvitykseen sisältyvät hätäkeskuslaitoksen uudistamisen perusteet ja lähtökohdat liittyvät kiinteästi niihin seikkoihin, joihin hallintovaliokunta on puuttunut selontekomietinnössään HaVM 3/2008 vp. Tähän kokonaisuuteen ja ensihoidon tiedonkulun turvaamiseen (HaVL 19/2008 vp — MINS 6/2009 vp ja HaVL 2/2009 vp — MINS 1/2009 vp) kuuluu myös myöhemmin valiokunnassa käsiteltäväksi otettava eduskunnalle annettu hallituksen esitys laiksi hätäkeskustoiminnasta (HE 262/2009 vp), jonka antamista ennen tämän lausunnon valmistumista ei ole pidettävä moitteettomana menettelynä.

Palvelujen turvaamisesta rakenteita uudistamalla

Hätäkeskusjärjestelmän tavoitteena on parantaa kansalaisten turvallisuutta. Hätäkeskustoiminnalla tarkoitetaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäilmoitusten ja muiden kiireellistä apua vaativien ilmoitusten vastaanottamista sekä tarvittavan avun hälyttämistä. Olennaista on, että kulloinkin tarvittavaa kiireellistä apua kyetään antamaan mahdollisimman asiantuntevasti, tehokkaasti ja nopeasti. Tätä lähtökohdtaa valiokunta painottaa hätäkeskusjärjestelmän kehittämisessä, jossa on noudatettava, kuten edellä lausutusta ilmenee, hallintovaliokunnan mietintöä HaVM 3/2008 vp. Sannottu merkitsee muun muassa huolehtimista henkilöstövoimavarojen riittävydestä, henkilöstön tasapuolisesta jakautumisesta, tietojärjestelmien uudistamisesta, hätäkeskusten toimintatapojen yhdenmukaistamisesta ja viranomaisyhteistyön parantamisesta.

Valiokunta korostaa, että hätäkeskustoiminnan aluejaotuksen kehittämisen edellytyksenä tulee olla, että se vahvistaa hätäkeskuslaitoksen kykyä hoitaa perustehtävänsä. Samalla on kuitenkin tärkeää huomata, ettei aluejaotuksen muuttuminen ole ongelmatonta, vaan se vaatii monien riskitekijöiden huolellista punnintaa ja onnistuneiden ratkaisujen tekemistä. Tästäkin huolimatta aluejaon uudelleen arviointi on tarpeen, koska nykyinen aluejako ei vastaa enää

riittävästi toiminnallisia tarpeita. Keskukset ovat kooltaan ja toimintatavoiltaan siinä määrin erilaisia, ettei toiminnan yhtenäistäminen ole käytännössä mahdollista. Myöskään hätäkeskusten verkostuminen ei ole toteutettavissa realistisesti nykymuotoisessa hätäkeskuslaitoksessa.

Henkilöstöön kohdistuva työn kuormitus jakautuu hätäkeskusten kesken epätasaisesti. Väestöpohjaltaan pienimmillä hätäkeskusalueilla hätäkeskusten ilmoitusmäärä on noin 5 000 ilmoitusta vuodessa päivystäjää kohti. Suurilla alueilla ilmoitusten määrä ylittää 10 000 päivystäjää kohden. Nykyisin henkilöstö ei näin ollen jakaudu myöskään keskusten kesken tasapuolisesti palveluiden kysynnän mukaan. Palveluiden turvaaminen edellyttääkin toimintojen järjestämistä entistä tarkoituksenmukaisemmin. On myös syytä mainita, että pienimpien keskusten suhteelliset toimitilakustannukset asukaslukuun ja ilmoitusmäärään verrattuna ovat noin kaksinkertaiset suurempiin verrattuna.

Henkilöresurssien epäsuhtaa ei kyetä korjaamaan pelkästään nykyisessä rakenteessa tehtävillä muutoksilla, koska keskusten toiminta edellyttää tiettyä minimihenkilöstöä. Valtioneuvoston selvityksestä ilmenee, että osa keskuksista toimii niin pienellä henkilöstöllä, että ruuhka- huippujen ja poissaolojen aiheuttama riski on toiminnalle korkea.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että huomattavan suuri osa hätäkeskuslaitoksen henkilöstövoimavaroista hoitaa sisäisen hallinnon ja hallinnon tukipalvelujen tehtäviä. Vuonna 2008 hätäkeskuslaitoksen käytettävissä olleesta 733 henkilötyövuodesta on käytetty kyseisiin tehtäviin yhteensä 118 henkilötyövuotta. Lisäksi päivystyssalien operatiivisessa toiminnassa työskentelee 90 vuoromestaria työnjohtotehtävissä, joihin sisältyy myös hallinnollisia tehtäviä. Valiokunta pitää välttämättömänä hätäkeskuslaitoksen rakenteen uudistamista tehostamalla sisäistä hallintoa ja tukipalveluja sekä purkamalla päällekkäisyyksiä. Tällä tavalla voidaan merkittävästi vahvistaa varsinaisen hätäkeskustoiminnan palvelukykyä ja turvata resurssien riittävyyttä.

Tieto- ja viestintäjärjestelmistä

Valiokunta on selontekomietinnössään pitänyt kiireellisenä vanhentuneen ja puutteellisen hätäkeskustietojärjestelmän uudistamista. Valtioneuvoston selvityksessä nykyisen järjestelmän elinkaaren on arvioitu ulottuvan noin vuoteen 2015.

Nykyisen tietojärjestelmän heikkouksiin kuuluu muun muassa, ettei välttämätön hätäkeskusten verkottuminen ole mahdollista. Olemassa oleva tietojärjestelmä ei myöskään sovellu eri hätäkeskusten toimintojen varmistamiseen eikä mahdollista hätäkeskukselle häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa korvata toista hätäkeskusta. Vuonna 2008 käynnistetyssä Hätäkeskustoiminnan ja tietojärjestelmän kehittämishankkeessa (TOTI) on määritelty valtakunnallisen hätäkeskustoiminnan malli ja tietotekniset vaatimukset. Tietojärjestelmän hankintaan liittyvä kilpailutus toteutetaan vuonna 2010. Toteutusvaihe ajoittuu vuosille 2012–2015.

Uuden valtakunnallisen, hätäkeskusten verkottumisen ja yhteistyöviranomaisten tarpeet huomioon ottavan tietojärjestelmän tietotekniikka edellyttää valiokunnalle esitetyn selvityksen perusteella hätäkeskusta kohti arviolta vähintään 2 miljoonan euron investointia, minkä lisäksi tulevat pysyvät käyttökustannukset ja tietoliikennemaksut. Valiokunta yhtyykin selvityksen kannanottoon, ettei uutta tietojärjestelmää ole järkevää toteuttaa nykyisessä 15 keskuksen hätäkeskusjärjestelmässä. Tältä pohjalta on alustavasti arvioitu tietojärjestelmän uudistamisen kustannusten olevan noin 27–30 miljoonaa euroa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös ajantaisten osoite- ja paikkatietojen ylläpitämiseen. Esimerkiksi kuntaliitosten yhteydessä on huolehdittava, ettei muodostuvassa uudessa kuntakokonaisuudessa ole samannimisiä teitä tai katuja. Nykyaikaisten paikantamismenetelmien käyttöönottoa on lisäksi täysimääräisesti hyödynnettävä. Mainittakoon, ettei matkapuhelien paikantamismahdollisuutta ole vielä voitu ottaa käyttöön hätäkeskustoiminnassa.

Hätäkeskustoiminnan ja viranomaisyhteistyön tehostaminen

Hätäkeskuslaitos ei nykyisellään muodosta riittävän yhtenäistä toimintakokonaisuutta. Tästä johtuen myös hätäkeskusten toimintatavat resurssien ohella poikkeavat toisistaan. Valiokunta pitääkin perusteltuna, että hätäkeskuslaitoksen toimintamalleja ja tehtäviä selkeytetään. Osaksi kysymys on hätäkeskusten ja yhteistyöviranomaisten tehtäväpintojen ja vastuualueiden tarkentamisesta. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että eri alueiden viranomaisten toimintatapojen ja asiakastarpeiden erilaisuus otetaan huomioon toimintamalleja määriteltäessä.

Valiokunta katsoo, että hätäkeskuslaitoksen tehtäviin kuuluu keskeisesti hätäkeskusilmoituksen vastaanottaminen ja riskien arviointi sekä tehtävien välittäminen asianomaisille viranomaisille tai viranomaisten tehtäviä sopimuksen perusteella hoitaville. Lisäksi tehtäviin sisältyvät hätäkeskuspalveluihin liittyvät pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen toiminnan tukeminen, mihin kuuluvat ainakin tarvittavat viestikeskustehtävät ja väestön varoittamistoimenpiteiden käynnistäminen äkillisissä vaaratilanteissa.

Vastuu välitetystä ilmoituksesta tai tehtävästä siirtyy vastaanottavalle viranomaiselle tai sen tehtäviä hoitavalle toimijalle, kun tämä on vastaanottanut ilmoituksen tai tehtävän. Tällä seikalla ei ole yhteyttä aluejakopäätökseen, mutta toiminnallisista syistä ja vastuiden selkeyttämiseksi tämä kysymys edellyttää lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Hätäkeskus ei luonnollisesti myöskään johda toimintaa, vaan se kuuluu asianomaiselle toimijataholle. Tässä suhteessa on ainakin jossain määrin ilmennyt sekaannusta, minkä vuoksi valiokunta tähdentää, että kunkin vastuullisen toimijatahon on ylläpidettävä asianmukaista toimintavalmiutta ja huolehdittava omaan toimialaansa kuuluvien tehtävien vaatimasta johtamisesta.

Valtioneuvoston selvityksen keskeisissä linjauksissa todetaan, ettei poliisitoimen, pelastustoimen tai sosiaali- ja terveystoimen aluerajoja rikota hätäkeskusalueita määriteltäessä. Tämä on tärkeää sen vuoksi, että erityisesti poliisin,

pelastustoimen ja ensihoidon yksiköt osallistuvat laajalti yhteisiin tehtäviin. Tältä osin valiokunta toteaa kuitenkin, että terveystoimen aluejakokysymys on vielä tällä hetkellä avoinna. Tässä yhteydessä on syytä todeta, ettei aluejakojen tarkistaminen saa johtaa siihen, että kunnille annetaan uusia tehtäviä.

Hätäkeskusten toiminnan tehostaminen edellyttää niin suuria hätäkeskuksia, että työvuorojen operatiivinen henkilövahvuus mahdollistaa salityöskentelyprosessien kehittämisen, hätäilmoitusten tehokkaan välittämisen sekä kyvyn sietää yksittäisiä ruuhkahuippuja ja poissaoloja ilman hätäilmoitusten ohjautumista muihin hätäkeskuksiin.

Hätäkeskusten verkottaminen yhteen on häiriötilanteiden ja poikkeusolojen kannalta ehdottoman tarpeellista. Hätäpuheluiden siirtoon hätäkeskuksesta toiseen liittyy kuitenkin sekä teknisiä että toiminnallisia riskejä. Tästä johtuen hätäkeskukset tulisi ensisijaisesti resurssoida riittävällä henkilöstöllä hallitsemaan oman alueensa tehtävävaihtelut. Hätäpuheluiden siirtoominaisuuden käyttö tulisi olla satunnaista ja poikkeuksellista.

Toimintojen tehostaminen ja asianmukainen palvelutuotanto edellyttävät lisäksi muun muassa erillisen palvelunumerojärjestelmän (116) käyttöön ottamista, jotta hätäkeskukset voivat keskittyä varsinaisiin tehtäviinsä. Tältä osin valiokunta viittaa selontekomietintöönsä HaVM 3/2008 vp.

Toiminnan tehostamiseen liittyy olennaisesti hätäkeskustietojärjestelmän uudistaminen. Samalla se edellyttää viranomaistahoilta valtakunnallisesti yhdenmukaisia toimintatapoja ja standardeja. Hätäkeskusalueiden laajentaminen ja hätäkeskusten lukumäärän vähentäminen mahdollistavat eri viranomaistahojen — poliisitoimen, pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen — yhteisten tietojärjestelmien toteuttamisen nykyistä paremmin ja kustannustehokkaammin. Kaikkinainen eri toimijoiden yhteistyön edistäminen myötävaikuttaa koko auttamisketjun parantamiseen.

Valiokunta tähdentää hätäkeskusten toimintamallien yhdenmukaistamisen edellyttämän kou-

lutuksen tärkeyttä. Tähän onkin varauduttu 5 miljoonan euron rahoituksella. Tällainen koulutus on välttämätöntä sekä hätäkeskuslaitoksen henkilöstölle että yhteistoimintaviranomaisille ja sopimuksen nojalla yhteistoimintatehtäviä hoitaville.

Johtaminen

Hätäkeskusjärjestelmää on alusta lähtien rasittanut se, ettei valmistelua ja toimeenpanoa ole johdettu ja tuettu riittävän tehokkaasti. Tämän vuoksi valiokunta korostaa hätäkeskuspalveluiden kehittämisessä erityisesti muutosjohtamisen merkitystä. Siinä työssä tarvitaan erillisen muutoshankkeen asettamista sekä ohjaavien ministeriöiden vahvaa otetta. Vahvan muutosjohtamisen on tuettava aluejakopäätöksen onnistunutta toimeenpanoa. Ja aluejakopäätöksen on puolestaan tuettava hätäkeskustoimintaa. Muutokseen sisältyy monia haasteita ja inhimillisiä tekijöitä — esimerkiksi kysymys paikkakunnalta muuttamisesta — minkä vuoksi hyvään henkilöjohtamiseen ja hyvään henkilöstöpolitiikkaan ei voi liikaa kiinnittää huomiota. Uudistuksessa tulee myös selkeyttää hätäkeskuslaitoksen johtajan ja aluejohtajien tehtäviä ja vastuita.

Muutosjohtamiseen liittyen hätäkeskuslaitoksen turbulenttisen tilan rauhoittamiseksi ja toiminnan vakauttamiseksi valiokunta pitää tärkeänä, että heti aluejakopäätöksen tultua lainvoimaiseksi tehdään päätös hätäkeskustoimintojen sijoittamisesta.

Meneillään oleva kehittämistyö edellyttää, että hätäkeskuslaitoksen hallinnollisten voimavarojen hyödyntämistapa joudutaan arvioimaan ja rakentamaan uudestaan. Sanottu merkitsee myös hallinnon ja tukipalvelujen hajauttamista tarkoituksenmukaisella tavalla alueille.

Palvelukyky, henkilöstö ja hyvä henkilöstöpolitiikka

Hätäkeskustoiminnan kehittämisessä, jota valiokunnan mietinnössä HaVM 3/2008 vp edellytetään, on tärkeää turvata myös muutosvaiheessa hätäkeskuspalvelut. Missään vaiheessa kansalaisten turvallisuuspalvelut eivät saa muutoksesta vaarantua. Tämä merkitsee muun muassa si-

tä, että kaikki nykyiset henkilöresurssit ovat käytettävissä tulevina vuosina ja ettei hätäkeskuslaitokseen kohdisteta tuottavuusvähennyksiä.

Hätäkeskusten lukumäärät ja niiden sijaintipaikat on huomioitava uudistusprosessissa niin, että ne tukevat hätäkeskusten tehtäviä. Hätäkeskustoiminnan vakiinnuttamiseen kuuluu tärkeänä elementtinä koulutettu, pysyvä ja ammattitaitoinen henkilökunta. Henkilökunnan korkean ammattitaidon ylläpitäminen edellyttää myös ajantasaisen jatkokoulutuksen järjestämistä. Hätäkeskusten sijainnista päätettäessä on yhtenä osatekijänä arvioinnissa otettava huomioon, että sijaintipaikkakunnalle kyetään rekrytoimaan riittävästi hätäkeskuspäivystäjiä. Aluejaolla ja sijaintipaikkakunnalla on näin ollen esimerkiksi alueellisten erityispiirteiden, kuten saaristolaisuuden ja ruotsin kielisen henkilökunnan rekrytoinnin, kannalta merkitystä. Hätäkeskusten lukumäärän muuttaminen hallitusti vaatii kaikkien osapuolten mukaantulon ja sitoutumisen.

Valtioneuvoston selvityksen keskeisiin linjauksiin kuuluu palvelujen turvaaminen molemmilla kansalliskielillä, suomella ja ruotsilla. Selvityksen mukaan tämänhetkisen tilanteen mukaan hätäkeskuslaitoksen ruotsinkieliseen palveluun kykenevän henkilöstön osuus on noin 40 prosenttia. Valiokunnan käsityksen mukaan nämä tiedot perustuvat päivystäjien omiin arvioihin. Valiokunta tähdentää sen seikan varmistamista, että hätäkeskuspäivystäjillä on todellinen tehtävien palvelutarpeen edellyttämä käytännön ruotsin kielen taito, jotta molempiin kieliryhmiin kuuluvien kielelliset perusoikeudet pystytään turvaamaan.

Valiokunnalle esitetyn tiedon perusteella hätäkeskuspäivystäjien piiristä löytyy monipuolista muutakin tarpeellista kielitaitoa, esimerkiksi englannin ja venäjän kielten osaamista. Näiden tärkeiden taitojen hyödyntäminen jää osin vielä vajaaksi ennen kuin keskuksat kykenevät verkottumaan keskenään.

Hyvään henkilöstöpolitiikkaan kuuluu muun muassa, että henkilökunta aidosti osallistuu muutosprosessiin ja sen osaamista myös hyödynnetään. Olennaisia osatekijöitä ovat luonnol-

lisesti hyvä johtaminen, asianmukaiset työskentelyolosuhteet ja resurssit, työmotivaation ylläpitäminen ja työssä jaksaminen. Näissä osatekijöissä on aiemmin ilmennyt puutteita.

Sisäasiainministeriö on päättänyt siirtää Helsingin hätäkeskusalueen hätäkeskuksen sijaintipaikan Helsingistä Keravalle. Valiokunta katsoo, että siirron toteuttaminen on syytä toteuttaa esimerkillisenä pilottihankkeena, jossa korostetaan hyvää muutosjohtamista ja henkilöstöpolitiikkaa. Valiokunta toteaa, että aiemmat hätäkeskuskokeilut eivät ole antaneet riittävästi tietopohjaa ja kokemusta muutosten läpiviemiseksi. Hätäkeskustoimintojen sijoittaminen Keravalle tulee toteuttaa niin esimerkillisesti, että saatavia kokemuksia voidaan hyödyntää koko hätäkeskusten meneillään olevassa muutosprosessissa.

Toimitilat

Valiokunta yhtyy siihen valtioneuvoston selvityksestä ilmenevään peruseriaatteeseen, että uusia hätäkeskustoimitiloja ei hätäkeskusuudistuksen yhteydessä rakenneta. Hätäkeskusten laajentamiseen on jo useissa hätäkeskuksissa varauduttu suunnitteluvaiheessa esimerkiksi päiväystysalien väljällä mitoituksella ja tilojen muunneltavuudella. Poikkeusolojen kannalta on tärkeää, että hätäkeskusten päiväystystilat sijaitsevat suojatiloissa.

Yhteenveto

Valiokunta on edellä tarkastellut niitä vakavia riskitekijöitä — muun muassa kansalaisten turvallisuudesta huolehtimista, tietojärjestelmien toimivuutta, viranomaisyhteistyön onnistumista, muutos- ja henkilöjohtamista, ammattitaitoisen henkilöstön saatavuutta ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa sekä toimitiloja — joita hätäkeskusaluejaon muuttamiseen liittyy. Valiokunta tähdentää lisäksi vielä tässäkin yhteydessä oleellista olevan, että poliisi, pelastustoimi ja sosiaali- ja terveydenhuolto saavat tehokkaasti hätäkeskuksista tarvitsemansa palvelut. Hätäkeskukset eivät saa toiminnallisesti etäännyä aluejakomuu-
tosten vuoksi yhteistyöviranomaisistaan. Samalla on painotettava, ettei aluejakotarkistuksista

saa johtua ylimääräisiä kustannuksia muille taholle. Hätäkeskuslaitokselle muutosvaihe luonnollisesti aiheuttaa lisämenoja, joiden odotetaan tulevan hyötynä myöhemmin takaisin.

Valiokunta painottaa, että aluejaon tulee palvelulla tehokasta ja tuloksellista hätäkeskustoimintaa. Tässä suhteessa nykyinen tilanne ei ole tyydyttävä. Myöskään määrärahoja ei ole käytettävissä havaittujen puutteiden korjaamiseen olemassa olevassa aluejaotuksessa. Mainittakoon, että maailmalta löytyy esimerkkejä, joissa yhdestä hätäkeskuksesta, tosin useammasta toimintapisteestä, hoidetaan miljoonien ihmisten tarvitsemat palvelut. Suomen kannalta on olennaista, että nyt tehtävät ratkaisut ovat kestäviä

eikä muutostarpeita ole näköpiirissä. Valiokunta yhtyy asiassa saamansa selvityksen perusteella sisäasiainministeriön esittämiin Hätäkeskuslaitoksen ja sen aluejaon uudistamisen perusteisiin ja lähtökohtiin sekä hätäkeskustoiminnan aluejaon kehittämisen linjauksiin tässä lausunnossa esitetyin huomautuksin. Valiokunta tähdentää samalla, että onnistuneella toimeenpanolla on ratkaiseva merkitys uudistustyössä.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että valtioneuvosto ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tapani Tölli /kesk
vpj. Tapani Mäkinen /kok
jäs. Thomas Blomqvist /r
Juha Hakola /kok
Lasse Hautala /kesk
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /vihr
Pietari Jääskeläinen /ps

Timo V. Korhonen /kesk
Valto Koski /sd
Petri Pihlajaniemi /kok
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /kok
Unto Valpas /vas
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallintovaliokunnan esityksestä eduskunta hyväksyi hätäkeskusselonteon johdosta kannanotot, jonka mukaan hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 3/2008 vp perusteluissa lausuttuun viitaten valtioneuvoston on annettava hallintovaliokunnalle perustuslain 47 §:n 2 momentin tarkoittama kirjallinen selvitys, mikäli hätäkeskusten aluejakoa aiotaan muuttaa (EK 4/2008 vp — VNS 3/2007 vp).

Nyt sisäasiainministeriön asettamassa alue työryhmän loppuraportissa (SM:n julkaisuja 28/2009) ehdotetaan siirtymistä nykyisestä 15 hätäkeskuksen mallista 6 hätäkeskuksen aluejakomalliin. Loppuraportin esitys merkitsisi huomattavaa muutosta esitykseen, jonka eduskunta ja hallintovaliokunta hyväksyivät vuonna 2008 (HaVM 3/2008 vp — eduskunnan päätös 10.4.2008).

On elintärkeää, että hätäkeskukset toimivat kiitettävästi kaikkina vuorokauden eri aikoina sekä myös isoissa onnettomuus- ja katastrofitilanteissa. Hätäkeskusten palvelut ovat mielestämme uhattuina, mikäli mittava uudistus toteutetaan esitetystä aikataulusta. Miten turvataan

lyhyellä aikavälillä koulutetun päivystys- ym. henkilöstön saatavuus esitettyihin kuuteen uuteen hätäkeskukseen? Hätäkeskusuudistuksen kokonaiskustannuksista eikä myöskään uudistuksen rahoituksen turvaamisesta ei ole tietoa. Hätäkeskustoimintaa ei saa vaarantaa resurssien mahdollisen riittämättömyyden takia. Hätäkeskusuudistus maksaa kymmeniä miljoonia euroja, minkä rahoittaminen julkisen talouden ollessa huomattavassa epätasapainossa on hyvinkin epävarmaa. Aluejakotyöryhmän loppuraportissa muun muassa Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry on esittänyt nykyisen hätäkeskusten aluejaon säilyttämistä. Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry on kiinnittänyt huomiota omassa lausunnossaan moniin ongelmiin ja arvioi esityksen epärealistiseksi ja ristiriitaiseksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katsomme,

että hallintovaliokunnan olisi tullut antaa lausunto, jonka mukaan nykyinen hätäkeskusten aluejako säilytettäisiin.

Helsingissä 11 päivänä joulukuuta 2009

Unto Valpas /vas
Pietari Jääskeläinen /ps
Veijo Puhjo /vas