



Satakunnan ammattikorkeakoulu
Satakunta University of Applied Sciences

RIITTA JAAKKOLA

Hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymisvelvollisuus

LIIKETALouden TUTKINTO-OHJELMA
2023

TIIVISTELMÄ

Jaakkola, Riitta: Hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymisvelvollisuus
Opinnäytetyö, AMK
Liiketalous
Maaliskuu 2023
Sivumäärä: 60

Tässä opinnäytetyössä tutkittiin hätäkeskuspäivystäjän erityistä käyttäytymisvelvollisuutta huomioiden hätäkeskustyon erityispiirteet sekä laki hätäkeskustoiminnasta. Tutkimuksessa todettiin, että käyttäytymisvelvollisuutta määrittelevät edellä mainittujen asioiden lisäksi virkasuhde, virkamiesetiikka, hyvän hallinnon perusteet, laillisuusvalvojien ratkaisukäytännöt ja oikeuskirjallisuus.

Tässä opinnäytetyössä selvitettiin empiirisen oikeustutkimuksen avulla, mitkä ovat hätäkeskuspäivystäjän hyväksyttävän käyttäytymisen rajat hätäilmoituksen vastaanottoroolissa. Hätäilmoituksen vastaanottorooli on työrooli, jossa hätäkeskuspäivystäjä vastaa hätänumeroon tuleviin hätäilmoituksiin. Hätäkeskuspäivystäjällä on myös muita työrooleja, mutta niitä ei tässä opinnäytetyössä tutkittu. Tutkimuksen näkökulma oli näin ollen vahvasti hätäkeskuspäivystäjän ja hätänumeroon soittavan henkilön välisessä vuorovaikutuksessa. Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena ja suurimpana yksittäisenä lähteenä käytettiin Hätäkeskuslaitoksen hallintokanteluita vuosilta 2018–2022. Lisäksi tutkimuksessa selvitettiin millaisia seuraamuksia epäasiallisella käytöksellä voi olla.

Tutkimuksessa todettiin, että hätäkeskuspäivystäjän käytöksen on oltava tasa-arvoista, asianmukaista sekä virkamiehelle sopivaa. Hätäkeskuspäivystäjän ilmaisun tulee täyttää hyvän kielenkäytön vaatimus. Vähimmäisvaatimuksena hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymiselle pidettiin käytöstä, joka vastaa normaalia käytöstä ihmisten välisessä kommunikoinnissa. Lisäksi todettiin, että hätäkeskuspäivystäjän tulee suhtautua soittajiin neutraalisti ja virkamiehelle sopivalla tavalla. Tutkimuksessa korostettiin, että hätäkeskustyon erityispiirteisiin kuuluu se, että joissakin tilanteissa hätäkeskuspäivystäjä voi perustellusti keskeyttää soittajan, puhua tiukkaan sävyyn tai jopa käskyttää. Hätäkeskustyon erityispiirteekään eivät oikeuta hätäkeskuspäivystäjää käyttäytymään ikinä vähättelevästi, tönkeästi tai ylimielisesti.

Avainsanat: hyvä hallinto, hätäkeskus, hätäkeskuspäivystäjä, käyttäytymisvelvollisuus, virkamies

Abstract

Jaakkola, Riitta: Emergency dispatcher's code of conduct

Bachelor's thesis

Business Administration

March 2023

Number of pages: 60

This study researched the conduct and behaviour of the emergency dispatcher during 112 calls, whilst taking into consideration the characteristics of emergency call centre work and the specific legislation covering emergency call centre operations.

The thesis utilised empirical research to define the limits of acceptable behaviour of an emergency dispatcher whilst responding to emergency calls. The emergency dispatcher role covers also other duties; however, these were not explored in this thesis. The research perspective was therefore strongly focused on the interaction between the dispatcher and the person calling the emergency number. This research was conducted as a qualitative study and the main sources of information were the administrative complaints made to the Hätäkeskuslaitos between 2018 and 2022. Additionally, the study also explored the possible consequences of inappropriate behaviour during emergency calls.

The study found that the conduct of the dispatcher is determined not only by the nature of the work carried out and related legislation, but also by the civil service terms of employment, values and ethics, the principles of good administration, case law and related legal literature. The emergency dispatcher must treat callers equally and appropriately, whilst representing the values and ethics of the civil service. The dispatcher's ability to communicate with the callers was expected to meet the high standard as set out in specific legislation. As an absolute minimum, the behaviour of the dispatcher was expected to correspond to that of a normal behaviour in interpersonal communication.

The emergency dispatcher must treat all callers in a neutral manner and in a manner appropriate to the dispatcher. The study did underline that the specific characteristics of emergency call centre work on occasion required the dispatcher to interrupt the caller, speak in a harsh tone or give orders. However, this did not justify a dispatcher ever behaving in a derogatory, insulting, or degrading manner.

Keywords: code of conduct, good governance, emergency call centre, emergency call centre dispatcher, civil servant

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	6
2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTAA.....	8
2.1 Tarkoitus.....	8
2.2 Tavoite ja teoreettinen viitekehys.....	9
2.3 Tutkimusmenetelmä	11
2.4 Tutkimusetiikka.....	13
2.5 Hätäkeskuslaitos toimeksiantaja	14
3 VIRKA JA VIRKAMIES	17
3.1 Yleistä.....	17
3.2 Virkakelpoisuus	17
3.3 Virkamiehen keskeisimmät velvollisuudet.....	18
3.3.1 Virantoimitusvelvollisuus	18
3.3.2 Käyttäytymisvelvollisuus.....	18
3.3.3 Vaitiolovelvollisuus	21
3.4 Virkavastuu.....	21
3.5 Virkamiesetiikka	23
4 HYVÄN HALLINNON PERUSTEET	24
4.1 Hallinnon oikeusperiaatteet.....	24
4.1.1 Yhdenvertaisuusperiaate.....	24
4.1.2 Tarkoitussidonnaisuusperiaate.....	25
4.1.3 Puolueettomuusperiaate.....	26
4.1.4 Suhteellisuusperiaate	27
4.1.5 Luottamuksensuojan periaate	28
4.2 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus.....	29
4.3 Neuvonta	31
4.4 Hyvän kielenkäytön vaatimus.....	32
4.5 Viranomaisien välinen yhteistyö.....	33
5 LAILLISUUSVALVONTA JA SEURAAMUKSET	34
5.1 Sisäinen laillisuusvalvonta.....	34
5.2 Ulkoinen laillisuusvalvonta	35
5.3 Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonta	36
5.4 Hallintokantelu.....	36
5.5 Kansalais- ja viranomaiskirjeet.....	38
5.6 Virkamiesoikeudelliset asiat	39
5.7 Rikosoikeudelliset asiat.....	40

6 LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUT.....	42
6.1 Epäasiallinen käyttäytyminen.....	42
6.2 Asianmukainen käyttäytyminen.....	46
6.3 Käytös erityisryhmiä kohtaan	49
6.4 Hätäkeskuspäivystäjän nimen ilmoittaminen hätäpuhelussa	50
7 JOHTOPÄÄTÖKSET	52
LÄHTEET	56

1 JOHDANTO

Työskentelen hätäkeskuksessa vuoromestarina ja suoritin oikeustradenomin opintoihin liittyvän harjoittelun Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnassa. Harjoittelun aikana havaitsin, että hallintokantelumenettelyssä virkamieheen kohdistuva arvostelu koskee verrattain usein virkamiehen epäasiallista käytöstä. Hallintokanteluiden perusteella voi todeta, että hätäkeskuspäivystäjille ei vaikuta olevan täysin selvää, miten virkamies voi käyttäytyä.

Hätäkeskuspäivystäjän työn ydintä on vastaanottaa hätäilmoituksia, arvioida hätäilmoituksen perusteella tehtävän kiireellisyys ja tilanteen edellyttämät resurssit, välittää hätäilmoitus viranomaisille sekä antaa mahdollisuuksien mukaan hätätilanteeseen liittyen neuvontaa ja ohjausta. Vaihtoehtoisesti hätäkeskuspäivystäjän pitää tehdä ratkaisu tehtävän välittämättä jättämisestä tai keskeyttää ja lopettaa yhteydenotto, jos asia ei kuulu Hätäkeskuslaitoksen tehtäviin. Tässä kaikessa onnistuminen vaatii hätäkeskuspäivystäjältä ammatinhalintaa, teknistä järjestelmien osaamista ja ennen kaikkea vuorovaikutustaitoja. Hätäilmoitusten tekijät ovat usein hätäntyneitä ja/tai päihtyneitä ja hätäkeskuspäivystäjän on selvitettävä tarvittavat tiedot ilmoittajan mielentilasta, kiihtymyksestä ja epäselvästä ilmaisutavasta huolimatta.

Hätäkeskuspäivystäjän työ on monessa mielessä poikkeuksellista. Hätäkeskuspäivystäjällä ei ole muihin virkamiehiin verrattuna neuvontavelvollisuutta (pl. neuvonta ja ohjeistus hätätilanteissa) ja hätäpuhelussa voidaan käyttää jämäptiä ja tiukkaakin kieltä sekä asiakas voidaan tarvittaessa keskeyttää. Hätäpuhelu on myös lopetettava, jos asia ei kuulu Hätäkeskuslaitoksen tehtäviin tai kyseessä ei ole hätäilmoitus. Kaikki hätäpuhelut tallennetaan ja tallenteilta on mahdollista myöhemmin tarkastella, miten hätäkeskuspäivystäjä on toiminut ja käyttäytynyt. Tätä erityispiirrettä muilla aloilla ei ole. Lisäksi hätäkeskuspäivystäjän työhön sisältyy merkittävä aikapaine, joka lisää työn vaativuutta.

Edellä mainituista seikoista huolimatta hätäkeskuspäivystäjän kielenkäytön ja käyttäytymisen pitää täyttää asiallisuuden vaatimukset ja virkamiesmäinen ote on säilytettävä vaikeassakin vuorovaikutustilanteessa.

2 OPINNÄYTETYÖN TAUSTAA

2.1 Tarkoitus

Hätäkeskuslaitoksen asiakaspalvelutilanteet muodostuvat pääasiallisesti hätäpuhelujen käsittelystä. Lisäksi asiakaspalvelutilanteita kertyy hätäkeskustietojärjestelmään kytketyistä ilmoitinlaitteista (palo-, murto- ja ryöstöilmoittimet). Näille kaikille tilanteille on yhteistä, että asiakas kohdataan pääsääntöisesti vain suullisesti puhelimen välityksellä. Perinteisiä kasvokkain tapahtuvia asiakkaan kohtaamisia Hätäkeskuslaitoksessa ei ole käytännössä ollenkaan. (HAK-2022-85, s. 10–11.)

Hätäkeskuspäivystäjän koulutusohjelmaan sisältyy opintojakso, jonka suorittuaan opiskelija ymmärtää vuorovaikutuksen ja eettisten työskentelytapojen olevan tärkeä osa hätäkeskuspäivystäjän ammattitaitoa. Opintojakson tarkoituksena on myös selventää opiskelijoille vuorovaikutustaitojen merkitys työsäjäksämisen ja työilmapiirin kannalta. Johdatus hätäkeskuspäivystäjäopintoihin ja ammattiin -opintojaksolla puolestaan käydään läpi virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet sekä virkavastuun perusteet. (Pelastusopisto, 2022.) Lisäksi Hätäkeskuslaitoksen perehdytyksessä sivutaan virkamiehelle kuuluvia velvollisuuksia (Snellman, 2023). Koulutuksesta ja perehdytyksestä huolimatta hallintokanteluiden keskeisenä ja vuosittain toistuvana aiheena hätäilmoitusten käsittelyssä on ollut hätäkeskuspäivystäjän käytös. (HAK-2022-85, s. 11.)

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on tutkia hallintokanteluista ja laillisuusvalvojen ratkaisuista esimerkkejä hätäkeskuspäivystäjän epäasiallisesta käyttäytymisestä. Koen valitsemani aiheen tärkeäksi, koska aihe on yksi yleisimmistä Hätäkeskuslaitokselle hallintokanteluista aiheuttavista syistä ja näin ollen hätäkeskuspäivystäjien tietoisuutta asiasta tulee lisätä. Varsinaisesti juuri hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymiseen liittyvää tutkimustietoa ei ole löydettävissä, vaikka jonkin verran yleisesti virkamiehen käyttäytymistä tutkivia sekä muita hätäkeskusalan pro gradu -tutkielmia ja ammattikorkeakoulun opinnäytetöitä on olemassa.

Tässä opinnäytetyössä tutkitaan hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymisvelvollisuutta, kun virkamies tekee hätäkeskuspäivystäjän työtä ilmoituksen vastaanottajana eli vastaanottaa hätäilmoituksia. Hätäkeskuspäivystäjällä on hätäkeskussalissa myös muita työrooleja, mutta muiden työroolien käyttäytymisvelvollisuutta ei tässä opinnäytetyössä käsitellä. Myös työpaikkakiusaaminen ja virkamiehen muu epäasiallinen käytös työyhteisössä jää opinnäytetyön ulkopuolelle. Syy rajaukseen on hätäkeskustoiminnasta annetun lain 12 pykälässä, jonka sisältämät momentit koskevat pääosin hätäkeskuspäivystäjän työtä ilmoituksen vastaanottoroolissa. (Laki hätäkeskustoiminnasta 692/2010, 3 luku 12 §.) Opinnäytetyössä on tutkittu vain hätäkeskuspäivystäjän suullista kielenkäyttöä ja ilmaisutapaa, mutta hyvän kielenkäytön vaatimus ulottuu kirjalliseenkin ilmaisuun. Hätäkeskuspäivystäjän työssä tämä koskee lähinnä tapahtumalomaketta, johon kirjataan hätäilmoituksen tiedot. Hätäkeskuspäivystäjän kirjallista ilmaisua opinnäytetyössä ei ole tutkittu. Opinnäytetyössä keskitytään valtionhallinnon osalta pieneen, mutta sitäkin tärkeämpään virkamiesryhmään, hätäkeskuspäivystäjiin. Rajaus on tehty, jotta opinnäytetyö pysyy hallittuna kokonaisuutena ja kaiken perustana on oma kokemukseni ja mielenkiintoni hätäkeskustyötä kohtaan.

2.2 Tavoite ja teoreettinen viitekehys

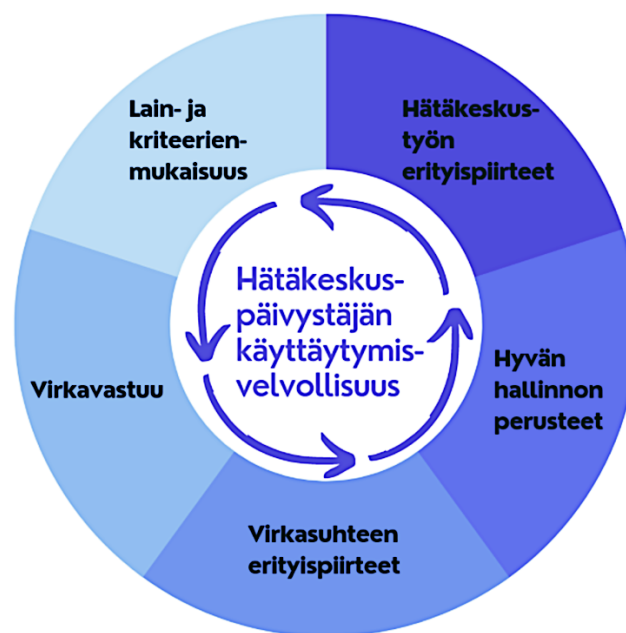
Opinnäytetyön tavoitteena on kuvata hätäkeskuspäivystäjälle sallitun käytöksen rajoja ja lisätä tietoisuutta asiattoman käytöksen mahdollisista seuraamuksista.

Opinnäytetyössä pyritään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Mitkä ovat hätäkeskuspäivystäjän hyväksyttävän käyttäytymisen rajat ilmoituksen vastaanottajana ja milloin ylitetään epäasiallisuuden kynnyks?
- 2) Millaisia seurauksia virkamiehelle sopimattomasta käytöksestä voi olla?

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys lainsäädännön osalta rakentuu hallintolaista, Suomen perustuslaista ja hätäkeskuslaista. Hyvän hallinnon periaatteet

linkittyvät myös käyttäytymisvelvollisuuteen ja määrittelevät hyväksytyä käyttäytymistä. Valtion virkamieslaki on keskeinen laki teoreettisen viitekehyksen kannalta, koska hätäkeskuspäivystäjät ovat virkamiehiä, ja valtion virkamieslakia sovelletaan heihin. Teoreettiseen viitekehykseen on sisällytetty hätäkeskustyön erityispiirteet, jotta voidaan ymmärtää miten nämä erityispiirteet vaikuttavat hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymiseen ja vuorovaikutukseen. Virkamiehen tulee käyttäytyä virkamieslain mukaisesti asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (Valtion virkamieslaki 750/1994, 4 luku 14 § 2 mom.). Tämä tarkoittaa, että virkamiehellä on virkavelvollisuuksiensa lisäksi erityinen käyttäytymisvelvollisuus. Laissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä mitä käyttäytymisvelvollisuus tarkoittaa, vaan määritelmänä on ainoastaan asema ja tehtävä. Tämän vuoksi tarkempaa määrittelyä on haettava hyvän hallinnon perusteista, virkamiehen eettisistä ohjeita ja laillisuusvalvojen antamista ratkaisuista. (Kuvio 1.)



Kuvio 1. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

Virkamiesetiikka perustuu yleiseen käsitykseen julkishallinnossa noudatettavista hyvistä tavoista ja se määrittelee, millainen käyttäytyminen on virkamiehelle sopivaa ja hyväksyttävää. Lainsäädäntö määrittelee ainoastaan virkamiehen käyttäytymisen vähimmäistason eikä lainsäädännöstä voida löytää

selkeitä hyväksyttävän toiminnan rajoja kaikkiin tilanteisiin, vaan apuna tulkinnoissa käytetään virkamiesetiikan periaatteita. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ottavat huomioon virkamiesetiikan ratkaisuja laatiessaan. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 37–38.) Samasta syystä tässä opinnäytetyössä käytetään yhtenä lähteenä virkamiesetiikkaa, vaikka se ei varsinainen oikeuslähde olekaan.

2.3 Tutkimusmenetelmä

Opinnäytetyöni tutkimusmenetelmä on empiirinen oikeustutkimus. Empiirisellä oikeustutkimuksella tarkoitetaan kokemusperäistä, havainnointiin tai mittaamiseen perustuvaa tutkimusta. Empiirinen oikeustutkimus eroaa lainopillisesta tutkimuksesta siten, että empiirisessä tutkimuksessa ei tulkita oikeusnormeja eikä pohdita oikeutta teoreettisesti. Empiirinen oikeustutkimus ei ota kantaa siihen, miten oikeusnormeja pitäisi tulkita, vaan empiirisessä oikeustutkimuksessa hyödynnetään kokemusperäistä tietoa. Opinnäytetyössäni hyödynnetään laillisuusvalvojen ratkaisukäytäntöjä ja muita oikeuslähteitä tutkimuksen kokemusperäisenä tietona. Empiirisessä oikeustutkimuksessa keskitytään esimerkiksi siihen, millaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia oikeudellisilla käytännöillä on, miten oikeudelliset käytännöt muuttuvat, miten ihmiset käyttävät oikeutta tai mitä siitä ajatellaan. Empiirinen oikeustutkimus ei ole kuitenkaan irrallaan juridiikasta ja oikeustieteen teoriasta. Hätäkeskuspäivystäjän työ on sekä yhteiskunnallisesti että yksilön kannalta merkittävää työtä ja hätäkeskuspäivystäjä käyttää työssään julkista valtaa. Ei ole siis merkityksetöntä, miten hätäkeskuspäivystäjä käyttäytyy. (Keinänen & Väättänen, 2016, s. 246; Nieminen & Lähteenmäki, 2021, s. 10.)

Empiirisen oikeustutkimuksen kohteena voi olla esimerkiksi ihmisten käyttäytyminen, yhteiskunnan rakenteet tai ihmisten luomat instituutiot. Edellä mainittujen toimintojen mittaaminen ja luotettavien lainalaisuuksien osoittaminen ei ole samalla tavalla mahdollista kuin muissa luonnontieteissä ja tutkijan on hyväksyttävä tosiasia, että tutkimustulokset ovat epätarkkoja ja niihin sisältyy epävarmuustekijöitä. Koska opinnäytetyössäni tutkitaan hätäkeskuspäivystäjien käyttäytymistä ja tutkimus on laadullista, on ymmärrettävä, että

tutkimuksella saatavat vastaukset ovat suuntaa antavia ja tutkimustulokset eivät ole tyhjentyviä. Empiiristä oikeustutkimusta varten kerätty konkreettinen tutkimusaineisto on tutkimuksen ydin ja se toimii teorian ohella tutkimuksen lähtökohtana. Opinnäytetyössäni tärkein tutkimusaineisto on Hätäkeskuslaitoksen hallintokantelut ja ne ovat tutkimuksen perusta. (Keinänen & Väättänen, 2016, s. 246–247.)

Empiirinen oikeustutkimus tunnistetaan kahdesta tekijästä. Ensinnäkin siitä, että tutkimuksen kohteena on oikeudellinen ilmiö, kuten esimerkiksi oikeudellisten toimijoiden päätöksenteko, toimintatavat tai arvot ja asenteet. Empiirisen oikeustutkimuksen kohteena voivat olla muun muassa viranomaiset, erilaiset järjestöt ja yritykset. Toisena tunnistettavana tekijänä on empiirisen tutkimuksen metodit, joita tulee käyttää kokemuseräisen tiedon hankintaan, analysointiin ja päätelmien tekemiseen. Empiirinen oikeustutkimus voi kohdistua myös hallintotoimintaan, jolloin voidaan selvittää hyviä ja toimivia hallintokäytäntöjä, jotka edistävät hyvän hallinnon turvaamista viranomaistoiminnassa. (Keinänen & Väättänen, 2016, s. 249, 251.) Päädyin valitsemaan tutkimusmenetelmäksi empiirisen oikeustutkimuksen, koska se on sopiva tutkimustapa hätäkeskuspäivystäjien käyttäytymisvelvollisuuden tutkimiseen. Lisäksi käyttäytymisvelvollisuuden tutkiminen on hallintokäytäntöjen selvittämistä ja tutkimuksella saatava tieto edistää hyvän hallinnon toteutumista Hätäkeskuslaitoksessa.

Empiirisen oikeustutkimuksen havaintoaineistoa tulee kerätä ja tutkia niin, että aineiston analysointiin on valittu sopiva menetelmä ja osataan tehdä luotettavia päätelmiä aineistosta. Yleisesti on tärkeää, että empiiristä oikeustutkimusta tehdään yhteiskunnan kannalta tärkeistä asioista ja tutkimuksen tuloksia tulisi hyödyntää päätöksenteossa. Empiirisen oikeustutkimuksen avulla saadaan tietoa lainopillisista tulkintasuosituksista ja hyötyä sekä näkemyksiä lainsäädäntötyön käyttöön. (Keinänen & Väättänen, 2016, s. 252.) Opinnäytetyöni aineistoksi onkin valittu Hätäkeskuslaitoksen hallintokanteluja sekä opinnäytetyön aiheeseen liittyvät eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut ja vuosikertomukset. Laillisuusvalvojien ratkaisuilla on huomattava ohjaava vaikutus

viranomaisten toiminnassa, ja sen takia ne toimivat myös tässä opinnäytetyössä merkittävimpänä lähteenä. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 36.)

Empiirisessä oikeustutkimuksessa tarvittavan aineiston määrä on riippuvainen sekä tavoitteista että menetelmistä. Laadullisen tutkimuksen pääsääntönä aineiston määrän suhteen on se, että aineistoa on riittävästi silloin, kun aineiston sisältö alkaa toistua, eikä lisäaineiston kerääminen tuota enää uutta tietoa. Jokaisessa tutkimuksessa aineiston riittävyttä tulee kuitenkin peilata tutkimuskysymyksiin nähden. Riittävän aineiston perusteella pystyy vastaamaan asetettuihin tutkimuskysymyksiin, aineisto kertoo tutkimusaiheesta jotakin olennaista ja tueksi löytyy teoriaa. (Nieminen & Lähteenmäki, 2021, s. 17–18.) Opinnäytetyöni suurimpana yksittäisenä lähteenä on Häätäkeskuslaitoksen hallintokantelut vuosilta 2018–2022. Lisäksi tietoa virkamiehen ja häätäkeskuspäivystäjän käyttäytymisvelvollisuudesta on kerätty kattavasti eri oikeuslähteistä, kuten ajankohtaisesta lainsäädännöstä, oikeuskirjallisuudesta ja laillisuusvalvojen ratkaisuksista. Hallintokantelut viiden vuoden ajalta ovat riittävä ja kattava määrä aineistoa, koska jo tässäkin määrässä aineiston sisältö toistuu. Aineiston perusteella löytyy vastauksia asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja tutkimuksen tueksi on olemassa myös riittävästi teoriaa.

2.4 Tutkimusetiikka

Tutkimuksen eettiset kysymykset koskettavat kaikkia tutkimuksen eri vaiheita. Tutkijan pitää tunnistaa eettinen ongelma ja se edellyttää tutkijalta itsereflektiota. Tutkijan on pohdittava mikä on tutkimuksen suhde kohderyhmään ja miten tutkija itse suhtautuu tutkimuskohteeseensa. Tutkijan tulee myös ymmärtää, että hän käyttää valtaa määritellessään tutkimuskohdetta. Tutkimustulokseen vaikuttavat tekijät sekä siihen liittyvä epävarmuus tulee myös tuoda esiin. (Nieminen & Lähteenmäki, 2021, s. 27.) Tutkimusetiikan kannalta työkokemukseni Häätäkeskuslaitoksessa on vahvuus, mutta se saattaa olla myös heikkous. Häätäkeskuslaitoksen ulkopuolisen henkilön voisi olla helpompi tunnistaa epäkohdat selkeämmin, toisaalta ulkopuolisen voi olla vaikea ymmärtää häätäkeskustyon erityispiirteitä. Tutkimusluvan perusteella käytössäni ovat

Hätäkeskuslaitoksen hallintokanteluista ja ne ovat anonymisoituja. Minulla ei ole hallintokanteluiden yksilöiviä tietoja käytössä, mikä on tutkimusetiikan näkökulmasta hyvä asia. Aineistohallintasuunnitelma on olemassa ja aineistoa käytetään ja säilytetään suunnitelman mukaisesti.

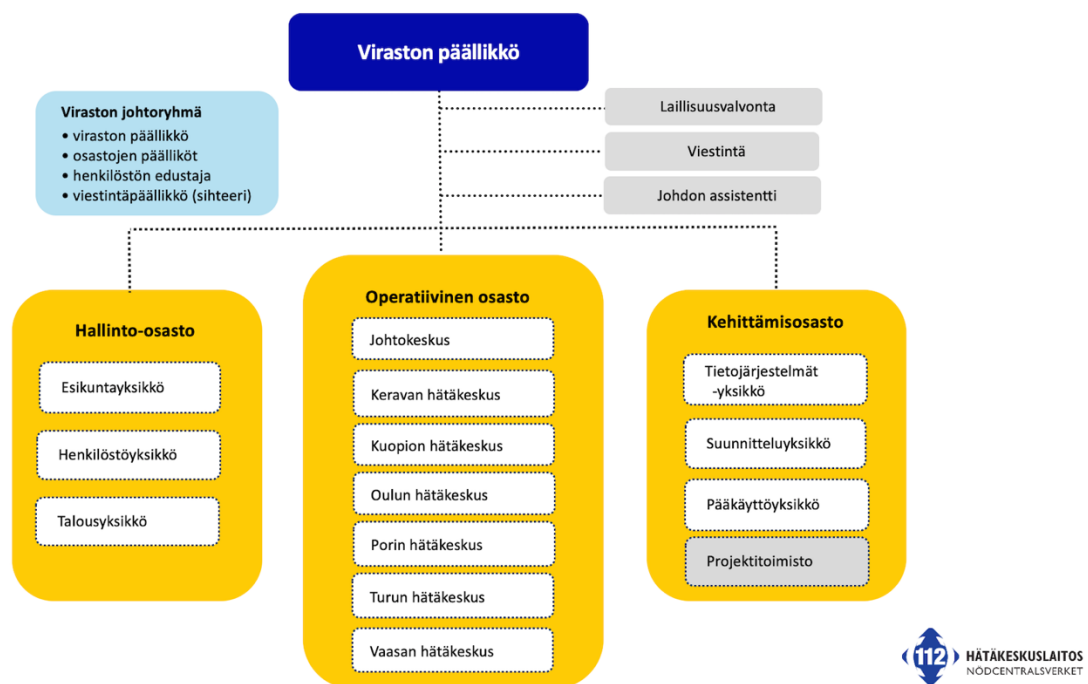
2.5 Hätäkeskuslaitos toimeksiantaja

Opinnäytetyöni toimeksiantaja on Hätäkeskuslaitos. Hätäkeskustoimintaa ohjaa laki ja asetus hätäkeskustoiminnasta (Laki hätäkeskustoiminnasta 692/2010; Valtioneuvoston asetus hätäkeskustoiminnasta 877/2010). Laki hätäkeskustoiminnasta on astunut voimaan 1.1.2011. Lain tarkoituksena on edistää väestön turvallisuutta, järjestää hätäkeskuspalveluiden tuottaminen sekä parantaa palveluiden saatavuutta ja laatua (HE 262/2009). Hätäkeskustoiminnasta annetun lain mukaan Hätäkeskuslaitos toimii sisäasiainministeriön alaisuudessa ja sisäasiainministeriön tehtävä on ohjata ja valvoa Hätäkeskuslaitosta. Hätäkeskuslaitoksen tärkeimmät tehtävät ovat:

- hätäkeskuspalvelujen tuottaminen
- tehtävän välittämiseen poliisi-, pelastus- sekä sosiaali- ja terveystoimelle liittyvät toimenpiteet
- viestikeskustehtävät
- väestön varoittamistoimenpiteet äkillisissä vaaratilanteissa
- viranomaisille annettavat tukipalvelut
- hätäkeskuspalveluihin liittyvien tehtävien ja toimintatapojen kehittäminen ja valvonta

Hätäkeskuslaitos voi myös turvallisuuden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi hoitaa sen toimialaan soveltuvia muita tehtäviä sekä muulla tavoin avustaa viranomaisia. (Laki hätäkeskustoiminnasta 692/2010, 2 luku 3 ja 4 §.) Tätä opinnäytetyötä kirjoittaessa hätäkeskuslaki on muutoksen alla. Sisäministeriö on käynnistänyt säädöshankkeen, jossa valmistellaan muutoksia hätäkeskustoiminnasta annettuun lakiin ja sitä täydentäviin lakeihin. Hankkeen tavoitteena on ajantasaistaa ja selkeyttää säännöksiä. (Sisäministeriö, 2022.)

Hätäkeskuslaitos on perustettu vuonna 2001 ja se tuottaa hätäkeskuspalvelut kaikkialle Suomeen, Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskuslaitos virastona muodostuu kolmesta osastosta: hallinto-, kehittämis- ja operatiivisesta osastosta. Operatiivisen osaston muodostavat kuusi hätäkeskusta (Kerava, Kuopio, Oulu, Turku, Pori ja Vaasa) sekä johtokeskus (kuvio 2.). Kaikki hätäkeskuspäivystäjät työskentelevät jossakin kuudesta hätäkeskuksesta. (Hätäkeskuslaitos, Organisaatio ja julkaisut, n.d.; Valtioneuvoston päätös hätäkeskusalueista 36/2010, 1 §.)



Kuvio 2. Hätäkeskuslaitoksen organisaatiorakenne

Hätäkeskuspäivystäjät vastasivat vuonna 2022 lähes 2,9 miljoonaan hätäpuheluun. Loput hätäilmoitukset, n. 28 500 kappaletta, koostuvat ilmoitinlaitehälytyksistä, eCall-hälytyksistä ja hätätekstiviesteistä. Asiattomia tai ilkivaltaisia soittoja oli noin 38 000 kappaletta ja vastatuista hätäilmoituksista johti noin 51 % välitettyyn tehtävään. Keskimääräinen vastausaika oli 3 sekuntia ja vain 1 % joutui odottamaan vastaamista yli 30 sekuntia. (Hätäkeskuslaitos, 2022.)

Hätäkeskuslaitoksella on keskeinen rooli suomalaisen yhteiskunnan kriisisietokyvyn ja turvallisuuskulttuurin tuottajana. Hätäkeskuslaitos edustaa yhtä osaa kokonaisturvallisuudesta ja viraston tehtävänä on omalta osaltaan vahvistaa luottamusta viranomaisiin sekä ylläpitää kansalaisten turvallisuudentunnetta. (HE 262/2009, s. 4–5.; Hätäkeskuslaitos, n.d.; Sisäministeriö, n.d.)

3 VIRKA JA VIRKAMIES

3.1 Yleistä

Virka on hallintopäätöksellä perustettu pysyväluonteinen tehtäväkokonaisuus ja siihen kuuluvat tehtävät ovat rajattuja. Virkaan kuuluvat tehtävät eivät muutu, vaikka viran hoitaja vaihtuisi. Näin ollen virka ja virkaa hoitava henkilö ovat toisiinsa nähden riippumattomia. Virkasuhde syntyy, kun henkilö nimitetään virkaan tai virkasuhteeseen. Virkaan kuuluvat tehtävät ovat julkishallintoon liittyviä, ja niihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Virkamieshallinnon periaatteeseen kuuluu, että julkisen vallan käyttö voi kuulua vain virkamiehelle ja virkamiehiä koskee erityinen virkavastuu. Vastuu virkatoimien lainmukaisuudesta on perustuslain mukaan virkamiehellä. Virkavastuu jakautuu vahingonkorvaus- ja virkamies- sekä rikosoikeudelliseen vastuuseen. (Husa & Pohjolainen, 2014, s. 293–296; Suomen perustuslaki 731/1999, 10 luku 118 § 1 mom.) Virkamiehen kannalta keskeisin laki on valtion virkamieslaki ja sen tavoitteena on turvata valtion tehtävien tuloksellinen hoitaminen, tarkoituksenmukaisuus, oikeusturvavaatimukset ja turvata myös virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan (Husa & Pohjolainen, 2014, s. 296–297).

3.2 Virkakelpoisuus

Virkaan valittavalta edellytetään virkakelpoisuutta ja virkaan voi olla sekä yleisiä että erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Yleisiä kelpoisuusvaatimuksia ovat esimerkiksi täysi-ikäisyys, virkaan vaadittava kielitaito sekä sopivuus. Erityiset kelpoisuusvaatimukset koskevat vain tiettyjä, lainsäädännössä määrättyjä virkoja. Tällaisia vaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittavat tutkinnot, käytännön kokemus ja perehtyneisyys. (Husa & Pohjolainen, 2014, s. 299–302.)

Hätäkeskuspäivystäjän virkaan on erityinen kelpoisuusvaatimus. Päivystystehtävää hoitavalta henkilöltä vaaditaan hätäkeskuspäivystäjän tutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto tai poliisin perustutkinto tai vastaava aikaisempi tutkinto. (Valtioneuvoston asetus hätäkeskustoiminnasta 877/2010, 5 §.)

3.3 Virkamiehen keskeisimmät velvollisuudet

3.3.1 Virantoimitusvelvollisuus

Virantoimitusvelvollisuudella tarkoitetaan virkamiehen työntekovelvollisuutta. Virkamiehen on hoidettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä ja hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virastot päättävät itsenäisesti virkojen perustamisesta ja lakkauttamisesta sekä viran nimen muuttamisesta ja viran tehtäväpiirin tarkentamisesta. Valtion virkamiehen tehtävistä määrätään pääsääntöisesti viraston sisäisellä työjärjestyksellä. Viran hoitamisella asianmukaisesti tarkoitetaan tehtävien hoitamista säännökset huomioon ottaen mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Lisäksi asianmukaisuuteen kuuluvat huolellisuus ja puolueettomuus. Tarkemmin sanottuna, työaika on noudatettava ja työtehtävät on hoidettava aloitteellisesti ja moitteettomasti. Virkamiehen on hoidettava tehtävänsä myös viivytyksettä. Virkamies täyttää tämän arviointiperusteen, kun hän ei lykkää tehtäviä perusteettomasti eikä laiminlyö niitä. Työnjohto- ja valvontamääräysten noudattamisella tarkoitetaan esimiehen antamia määräyksiä ja yleismääräyksiä, kuten virastojen työjärjestyksiä ja johtosääntöjä. Myös hallinnolliset suunnitelmat, yleisohjeet ja käsitteilyohjeet ovat määräyksiä. (Hallintolaki 434/2003, 5 luku 23 §; Koskinen & Kulla, 2019, s. 236–237 ja 240–243; Valtion virkamieslaki 750/1994, 4 luku 14 §.)

3.3.2 Käyttäytymisvelvollisuus

Virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (Valtion virkamieslaki 750/1994, 4 luku 14 § 2 mom.). Käyttäytymisvelvollisuus on näin ollen yksi virkamiehen virkavelvollisuuksista. Käyttäytymisen määrittely pelkästään aseman ja tehtävän perusteella jättää paljon avoimia kysymyksiä, eikä niihin lain esitöissäkään ole vastattu, joten määrittelyä on etsittävä muualta - oikeuskirjallisuudesta, hyvän hallinnon perusteista, virkamiehen eettisistä ohjeista ja laillisuusvalvojen antamista ratkaisuksista.

Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (Hallintolaki 434/2003, 1 §). Lisäksi tarkoituksena on varmistaa asiakkaiden tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu sekä lisätä julkisen hallintotoiminnan tuloksellisuutta, toimivuutta ja viranomaisten keskinäistä yhteistyötä. Hallintolakia tulee soveltaa kokonaisuudessaan kaikessa julkishallinnon toiminnassa. (HE 72/2002, s. 49–50.) Laadukas hallintotoiminta koostuu useista tekijöistä ja asianmukainen käsittely on yksi keskeisimmistä. Laadukasta, hyvää hallintoa ovat korkeatasoiset palvelut ja niiden tuloksellinen toteuttaminen. Huonoa hallintoa vastaavasti ovat esimerkiksi epäasiallinen kielenkäyttö ja käytös, epätasapuolinen menettely ja tehoton palvelujen tuottaminen. (Mäenpää, 2021, s. 172–173.) Julkisen hallinnon uudistamisen strategian mukaan tulevaisuudessa toimintaympäristön muuttuessa ja hallinnon uudistumispaineen keskellä hallinnon on turvattava perustuslailliset oikeudet ja julkishallinnon keskiössä ovat perus- ja ihmisoi-keudet (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 17).

Perustuslain 21 §:ssä on kuvattu hallintotoiminnan laatukriteereitä ja tiivistetyksi ne ovat asianmukainen ja viivytyksetön käsittely ja hyvän hallinnon vaatimukset. Kansalaisen perusoikeus on saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ripeästi. Koska asianmukaisuutta ja hyvää hallintoa on mahdotonta määritellä yksiselitteisesti ja tyhjentävästi, voidaan lähtökohtana pitää, että hallintolaki havainnollistaa näitä laatukriteereitä julkisten palveluiden toteuttamisessa. Hallintolaki myös määrittelee vähimmäistason hallintoasian käsittelyn laadulle. (Mäenpää, 2021, s. 171; Suomen perustuslaki 731/1999, 2 luku 21 §.)

Virkamiehen toiminnan tulee olla eettisesti kestävää ja virkamiesetiikalla tarkoitetaan tiivistetyksi virkamiesten arvoja ja periaatteita. Virkamiesetiikan periaatteet eivät kuulu varsinaisiin oikeuslähteisiin, mutta niitä käsitellään useissa oikeusnormeissa ja -periaatteissa, esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteissa. Yleisesti hyvän hallinnon toteutumisen vaatimus kohdistuu viranomaisen toimintaan, mutta käytännössä sen toteutuminen on jokaisen yksittäisen virkamiehen vastuulla. (Sisäministeriön ohje SMDno-2020-158, s. 3–4.)

Epäasiallista käyttäytymistä esiintyy monissa työyhteisössä, eikä valtionhallinto virkamiesten käyttäytymisvelvollisuudesta huolimatta tee poikkeusta. Huonon käyttäytymisen tavat ovat kirjavia ja yhdistyvät usein toisiinsa. Epäasianmukaisesti käyttäytyvälle virkamiehelle on tyypillistä, että virkamies käyttäytyy monella eri tavalla virkavelvollisuuksien vastaisesti. Virkamiehen epäasiallinen käyttäytyminen voi kohdistua asiakkaisiin, työnantajaan tai toisiin virkamiehiin (Koskinen, 2006, s. 11–12). VMBaro on valtion henkilöstön työtyytyväisyyskysely ja vuoden 2021 kyselyn vastaajista 17 % oli havainnut ja 10 % oli kokenut epäasiallista käytöstä työyhteisössä viimeisen vuoden aikana (Palkeet, 2021, s. 2). Työturvallisuuslaissa mainittu epäasiallinen kohtelu voidaan määritellä yleisen hyvän tavan, omien työvelvollisuuksien tai lain vastaiseksi käyttäytymiseksi työssä. Usein tämän tyyppinen käyttäytyminen on järjestelmällistä ja toistuvaa, mutta kyseessä voi olla myös yksittäinen tapahtuma. (Paanetoja, 2018, s. 129.)

Virkamiehen yksityiselämän ongelmat saattavat joskus vaikuttaa henkilön työntekoon ja käyttäytymiseen. Henkilökohtaisiin haasteisiin viittaa tilanne, jossa työyhteisön rakenteet ja työnteon edellytykset ovat kunnossa, mutta siitä huolimatta henkilön työnteko ja käytös eivät vastaa niitä odotuksia, jotka hänelle on asetettu tehtävänsä sekä työpaikan ohjeiden ja sääntöjen perusteella. Erityisen haastava tilanne on silloin, jos henkilö ei osaa tai kykene käyttäytymään asiallisesti ja sääntöjen mukaisesti. (Järvinen, 2014, s. 111–113.)

Yksittäinen virkamies on pieni osa julkishallintoa, mutta yksittäisen virkamiehen toiminta ja käyttäytyminen on julkishallinnon asiakkaalle näkyvin ja konkreettisin asia julkisia palveluita käytettäessä. Erityisesti silloin, kun asiakas kokee saaneensa epäasiallista kohtelua tai on tyytymätön saamaansa palveluun. Jokainen virkamies edustaa oman virastonsa lisäksi koko valtionhallintoa ja jokaisen virkamiehen käyttäytyminen vaikuttaa julkishallinnon luotettavuuteen asiakasnäkökulmasta katsottuna. (Valtiovarainministeriö, 2005, s. 22.) Yksittäisen virkamiehen käytöksellä on merkitystä asiakaskokemuksen lisäksi työilmapiiriin ja työyhteisön työhyvinvointiin. On itsestään selvää, että hyvä käytös luo hyvää työilmapiiriä. (Valtiovarainministeriö, 2005, s. 22.) Käyttäytymisen vaikutukset eivät ulotu vain asiakaskokemukseen ja työhyvinvointiin, vaan

yksittäisen virkamiehen käytös vaikuttaa myös julkishallinnon tuloksellisuuteen. Mitä aikaisemmin käytösongelmiin puututaan, sitä suurempi vaikutus sillä on organisaation tuloksellisuuteen. (Manka & Manka, 2016, s. 82.)

Toimivan demokratian ja hyvinvointiyhteiskunnan taustalla on toimiva julkinen hallinto ja se on luonut edellytyksiä hyvinvoinnin kasvamiselle. Suomalainen yhteiskunta ja julkishallinto ovat sijoittuneet monien kansainvälisten vertailujen kärkeen. Julkisen hallinnon uudistamisen strategian mukaan tulevaisuuden murrokset ja muutokset maailmassa haastavat kuitenkin hallinnon rakenteita ja toimintatapoja. Näiden muutosten keskellä julkisen hallinnon perustehtäviin kuuluu edelleen turvata perustuslailliset oikeudet sekä kehittää hyvinvoinnin edellytyksiä. Julkiselta hallinnolta odotetaan toimintaa, joka vahvistaa luottamusta toimivaan yhteiskuntaan ja hallintoon. (Valtiovarainministeriö, 2020, s. 3–4.)

3.3.3 Vaitiolovelvollisuus

Virkamiehen velvollisuuksiin kuuluu vaitiolovelvollisuus ja siitä säädetään virkamieslaissa ja julkisuuslaissa. Viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa on päättynyt. Vaitiolovelvollisuus näin ollen kattaa asiakirjan salassa pidettävän sisällön tai sitä vastaavan tiedon ja on asiakirjasalaisuutta laajempi, koska se kattaa myös asiakirjaan tallentamattoman tiedon. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 256; Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 6 luku 23 §; Valtion virkamieslaki 750/1994, 4 luku 17 §.)

3.4 Virkavastuu

Virkavastuusta säädetään perustuslaissa ja virkavastuulla tarkoitetaan, että virkamies vastaa toimiensa lainmukaisuudesta (Suomen perustuslaki

731/1999, 10 luku 118 §). Virkavastuu on muodoltaan tiukempaa kuin kansalaisten yleinen oikeudellinen vastuu ja taustalla on syy virkamiesten oikeuteen käyttää julkista valtaa (Koskinen & Kulla, 2019, s. 327). Virkamiehillä on virkavastuun vastapainona erityinen oikeudellinen suoja. Viranhoidon ja virkamiehen suoja on näin ollen vaa'an toisella puolella ja erityinen vastuu virkatoimista toisella puolella. (Husa & Pohjolainen, 2014, s. 308.)

Virkavastuu jakautuu kolmeen erilaiseen oikeudelliseen muotoon. Nämä virkavastuun eri muodot ovat rikosoikeudellinen vastuu, virkamiesoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Ankarin näistä on rikosoikeudellinen vastuu. Rikosoikeudellinen vastuu toteutuu ainoastaan silloin, kun virkamiehen teosta tai laiminlyönnistä on säädetty rangaistusuhka. Kun kyseessä on vähäinen virkavelvollisuuden rikkominen, rikosoikeudellinen vastuu ei realisoidu, koska rangaistusuhka ei ulotu vähäisiin tekoihin. Rangaistavia ovat ensisijaisesti teot, jotka ovat erityisen moitittavia yhteiskunnan ja kansalaisen kannalta. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 334.) Virkamiesoikeudellinen vastuu tulee kyseeseen tilanteissa, joissa virkamies on toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyönyt niitä. Vahingonkorvausvastuun tarkoituksena on pyrkiä vaikuttamaan ennalta ehkäisevästi virkamiehen aiheuttamien vahinkojen syntymiseen. Virkamiehen henkilökohtainen korvausvelvollisuus riippuu virkamiehen syyksiluettavuuden asteesta. Ensisijaisesti virkamiehen työnantaja, julkisyhteisö, on vahingonkorvausvastuussa ja virkamiehen vastuu on toissijaista. (Husa & Pohjolainen, 2014, s. 309.) Vastuiden erilaisia seuraamuksia käsitellään tarkemmin luvussa viisi.

Virkavastuuta voidaan siis arvioida eri näkökulmista. Yksityisen ihmisen näkökulmasta on esimerkiksi tärkeää, että hän saa korvauksen virkamiehen toiminnasta aiheutuneesta vahingosta. Virkamiehelle on tärkeää, ettei mikään virkavastuun muodoista ole kohtuuttoman ankara, ja että virkamiehen oikeussuoja on turvattu. Julkisyhteisölle puolestaan on keskeistä, että virkamiehet hoitavat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Yleisesti virkavastuun olemassaolo estää etukäteisesti väärinkäytöksiä, esimerkiksi korruptiota. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 328.)

3.5 Virkamiesetiikka

Mitä tarkoitetaan etiikalla ja eettisillä arvoilla virkatoiminnassa? Etiikka on niitä sääntöjä ja periaatteita, jotka säätelevät virkamiehen käyttäytymistä. Eettiset arvot ovat toiminnassa ja käyttäytymisessä tavoiteltuja, tärkeinä pidettyjä asioita ja päämääriä. Miten virkamiesetiikka eroaa ammattietiikasta tai henkilökohtaisesta etiikasta? On ymmärrettävää, että virkasuhde ei ole ammatti, vaan julkisoikeudellinen palvelusuhde ja koska virkamies käyttää julkista valtaa ja on erityisessä suhteessa kansalaiseen, virkasuhde tuo mukanaan virkatoimintaan liittyviä arvoja ja periaatteita. (Valtiovarainministeriö, 2000, s. 7–8.) Valtionhallinnon arvoihin kuuluvat avoimuus, luotettavuus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo, vastuullisuus, tuloksellisuus, laatu ja vahva asiantuntemus (Valtiovarainministeriö, 2021, s. 6–7).

Virkamiesetiikkaa on erottaa virantoimitukseen liittyvien tehtävien asianmukainen suorittaminen ja virkamiehen omat, henkilökohtaiset käsitykset toisistaan. Virkamiesetiikka voi edellyttää sellaisten asioiden edistämistä ja hoitamista, joita virkamies henkilökohtaisesti ei pidä parhaina mahdollisina. Siitä huolimatta tehtävät on hoidettava, kuten ohjeet ja säännöt edellyttävät. Viraston arvojen ja periaatteiden tulee koskea koko henkilöstöä, koska viraston toiminnan kannalta kysymys on sen luotettavuudesta suhteessa kansalaisiin. Yksittäinen virkamies viestii omalla toiminnallaan ja käyttäytymisellään viraston arvoja ja periaatteita eteenpäin. Virkamiesetiikka on monitahoinen kokonaisuus ja siihen vaikuttaminen ei onnistu yksittäisellä toimenpiteellä. Arvoja voi välittää uusille virkamiehille esimiesten ja työtovereiden esimerkin ja toiminnan välityksellä. (Valtiovarainministeriö, 2000, s. 8, 35 ja 47.)

Valtion henkilöstöstrategian tarkoituksena on olla virkamiesetiikan suunnannäyttävä ja sen perusteella virastot ja laitokset suunnittelevat omaan toimintaansa parhaiten soveltuvan strategian (Valtiovarainministeriö, 2000, s. 34). Häätäkeskuslaitoksen vuosien 2012–2024-strategian tavoitteena on tuottaa laadukasta, luotettavaa ja yhdenvertaista hätäkeskuspalvelua. Strategian sisältämät arvot ovat ammattitaito, luotettavuus ja yhdenmukaisuus. (Hätäkeskuslaitos, n.d.)

4 HYVÄN HALLINNON PERUSTEET

Hallintolain toisessa luvussa on määritelty hyvän hallinnon perusteet. Niiden tarkoitus on täydentää hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä, ja ne ovat julkisen hallintotoiminnan laadullisia vähimmäisvaatimuksia. (HE 72/2002, s. 54.) Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi palveluperiaate, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja viranomaisten välinen yhteistyö. Julkista hallintoa käyttävällä asiakkaalla on oikeus saada hyvän hallinnon perusteet täyttävää palvelua ja viranomaisella on puolestaan velvollisuus toimia hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Toisin sanoen hyvä hallinto on perusoikeus, jota julkisen vallan tulee toteuttaa. (Hallintolaki 434/2003, 2 luku; Hautamäki, 2004, s. 23–24; Kulla & Salminen, 2021, s. 109.)

4.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

4.1.1 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuuden periaate pohjautuu hallintolakiin ja perustuslakiin. Perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä (Suomen perustuslaki 731/1999, 2 luku 6 §). Hallintolain mukaan hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 6 §). Yhdenvertaisuudella tarkoitetaan tasapuolisuutta ja samankaltaista kohtelua. Ihmisiä tulee kohdella samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla eli yhdenvertaisesti. Kun kahta tai useampaa tapusta/tilannetta verrataan toisiinsa, puhutaan vertailuperiaatteesta. Vertailuperiaatteen soveltamisen tekee vaikeaksi se, että tapaukset ovat harvoin täysin samanlaisia eli vertailukelpoisia, ja myös se, että yhdenvertaisuuden vaatimuksesta joudutaan usein poikkeamaan. Poikkeaminen edellyttää aina hyväksyttävää syytä, mutta positiivinen erityiskohtelu on toki sallittu. Tällä tarkoitetaan oikeasuhtaista, erityistä kohtelua, jonka tarkoituksena on jonkin tietyn ryhmän asemaa tai olosuhteita parantavat toimet, jotka edistävät tosiasiallista

tasa-arvoa. (HE 72/2002, s. 54; Kulla & Salminen, 2021, s. 113–114, 116; Mäenpää, 2021, s. 94.)

Hallintolain esitöiden mukaan yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa sitä, että julkishallinnon asiakkaille turvataan tasapuoliset mahdollisuudet hoitaa asiansa ja valvoa oikeuksiaan. Erityisesti tämä korostuu silloin, kun viranomaisen käyttää asiakkaan oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Toisin sanoen, viranomaisen toiminnan on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. (HE 72/2002, s. 54–55.) Tasapuolinen kohtelu tulee huomioida hallintotoiminnassa sisällöllisesti ja menettelyllisesti, mutta yhdenvertaisuuden periaate koskee myös tosiasiallista palvelutoimintaa (Kulla & Salminen, 2021, s. 115–116).

Hätäkeskuspäivystäjän työssä yhdenvertaisuusperiaate korostuu velvollisuutena arvioida puhelussa saatavien tietojen perusteella hätätilanteen luonne ja kiireellisyys jokaisen hätäilmoituksen tekijän kohdalla yhdenvertaisesti. Hätäkeskuspäivystäjän tilannearvioon ja lopputulokseen ei saa vaikuttaa esimerkiksi ilmoittajan kansalaisuus, kieli tai etninen tausta. Laajemmin ajatellen hätäkeskustoiminnassa yhdenvertaisuus huomioidaan myös siten, että hätänumeroon soittaminen on mahdollista ilman toimivaa puhelinliittymää ja soittaminen on aina ilmaista.

4.1.2 Tarkoitussidonnaisuusperiaate

Tarkoitussidonnaisuusperiaatteen perusta on hallintolaissa ja sen mukaan viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa laissa määriteltyihin hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tarkoitussidonnaisuus on myös tapa ohjata inhimillistä käyttäytymistä. (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 6 §; Kulla & Salminen, 2021, s. 118.) Kun arvioidaan tarkoitussidonnaisuuden vaikutuksia, tulee ensin selvittää, minkä tarkoituserien toteuttamiseksi viranomaiselle on annettu päätös- tai toimivalta. Vasta sen jälkeen on mahdollista tutkia, onko viranomaisen toiminut lainsäädännössä annetun tarkoituksen mukaan, vai kielletyn tarkoituksen toteuttamiseksi. (Kulla & Salminen, 2021, s. 118.)

Tarkoitussidonnaisuusperiaate pitää sisällään kiellon käyttää väärin viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvia osatekijöitä. Toisin sanoen kyseessä on yleinen toimivallan väärinkäyttökielto. Väärinkäyttökiellon kohteena voivat olla esimerkiksi viranomaisen päätös- ja harkintavalta, viranomaisasema ja menettelylliset velvoitteet. Vaikeaksi asian tekee se, ettei aina ole helposti ja yksiselitteisesti määriteltävissä, mitkä ovat viranomaisen toimivallan sallitut rajat. Vastauksen saamiseksi on tutkittava sovellettavan normin sisältöä ja sen päämääriä – aina jokaisessa tapauksessa erikseen. (Mäenpää, 2021, s. 100.)

Hätäkeskuspäivystäjällä on aina oikeus käyttää harkintavaltaa, elleivät ohjeet anna selkeää tai yksiselitteistä vastausta käsillä olevaan hätätilanteeseen. Variaatioita erilaisista hätätilanteista on lukemattomia ja ohjeita ei ole mahdollista olla kattavasti kaikkiin eri tilanteisiin. Hätäkeskuspäivystäjän vastuu korostuu huolellisen riskinarvion tekemisessä ja harkintavallan käyttö perustuu ohjeissa olevien kriteeristöjen tulkintaan kokonaisuutena. Hätäkeskuspäivystäjä ei voi näin ollen mielivaltaisesti tehdä päätöksiä, vaan päätökset perustuvat aina ohjeisiin ja harkintavaltaan. Toinen esimerkki tarkoitussidonnaisuusperiaatteesta on hätäilmoituksen yhteydessä kerättävät tiedot. Näitä erityisiä henkilötietoja, jotka ovat salassa pidettäviä, ei saa lähtökohtaisesti käyttää kuin hätäilmoituksen käsittelyyn.

4.1.3 Puolueettomuusperiaate

Puolueettomuusperiaatteen mukaan viranomaisen toiminnan tulee olla puolueetonta (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 6 §). Synonyymejä puolueettomuudelle ovat objektiivisuus, riippumattomuus ja asiallisuus. Puolueettomuus lisää viranomaisen toimintaan kohdistuvaa luottamusta ja varmistaa, että toiminta on lainmukaista ja vastaa tosiasioita. Julkishallinto ei ole puolueetonta, jos toiminnan perustana on virkamiehen mielentila tai jos toiminta nojaa vaihteleviin ja epäasiallisiin perusteisiin. Julkisen hallintotoiminnan taustalla pitää olla

yleisesti vahvistetut perusteet, kuten laki ja moraalin säännöt. (Kulla & Salminen, 2021, s. 121–122.)

Puolueettomuusperiaatteeseen sisältyvä riippumattomuus edellyttää, että viranomaistoiminta on itsenäistä eikä epäasiallinen ulkopuolinen vaikuttaminen horjuta toimintaa. Viranomaisen ei voi myöskään sitoutua lainvastaiseen menettelyyn eikä kohtelemaan jotain tahoa suotuisasti. (Mäenpää, 2021, s. 103.) Viranomaisen käyttäessä toiminnassaan harkintavaltaa tulee harkinnan perustua objektiivisesti arvioiden hyväksyttäviin syihin. Viranomaistoiminnassa puolueettomuusperiaate kohdistuu koko toimintaan, päätöksenteosta virkamiehen käyttäytymiseen asti. (Kulla & Salminen, 2021, s. 123.)

Hätäkeskuslaitoksen näkökulmasta puolueettomuusperiaatteen tarkoitus on varmistaa hätänumeroon soittavan henkilön palveleminen asianmukaisin perustein. Hätäkeskuspäivystäjän pitää pystyä perustelevaan päätöksensä puolueettomasti ja ohjeisiin perustuen. Päätöksenteko ei voi nojata esimerkiksi julkisyhteisön tai virkamiehen etujen tavoitteluun.

4.1.4 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen keskeinen merkitys on se, että viranomaisen toiminta on mitoitettava oikein, ”ei liikaa eikä liian vähän vaan oikeassa suhteessa”. Toisin sanoen toiminnan tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Aiemmin suhteellisuusperiaatteen merkitys rajoittui rikos- ja hallinto-oikeuteen, mutta nykyään suhteellisuusperiaatetta sovelletaan kaikessa viranomaistoiminnan arvioimisessa. (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 6 §; HE 72/2002, s. 55; Kulla & Salminen, 2021, s. 123–124.)

Suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy kolme peruselementtiä, joiden mukaan viranomaisen toiminnan tai päätöksen suhteellisuutta voidaan arvioida. Nämä elementit ovat asianmukaisuus ja sopivuus, toisena tarpeellisuus ja välttämättömyys sekä kolmantena oikeasuhtaisuus. Asianmukaisuuden ja sopivuuden elementin taustalla on ajatus, että toiminta on ollut tavoitteeseen nähden

perusteltua. Tarpeellisuuden ja välttämättömyyden elementti kuvastaa toiminnan arviointia asiakkaan etujen ja oikeuksien kannalta. Oikeasuhtaisuus tarkoittaa, että viranomaisen toiminnan tulee olla oikeassa suhteessa päämäärään nähden ja toiminnan keinoksi tulee valita vähiten asiakasta rajoittava tai vähiten asiakkaan oikeuksiin puuttuva tapa. Edellä mainitut syyt eivät kuitenkaan tarkoita, että viranomainen ei voisi asettaa ankariakin rajoituksia tai tiukkoja velvoitteita, jos toiminnalle on osoitettavissa riittävät perusteet. Etenkin yleisen edun turvaaminen tai asiakkaan selvästi lainvastainen tai erityisen moitittava toiminta ovat perusteltuja syitä toimivaltuuksien täysimittaiselle käyttämiselle. (Mäenpää, 2021, s. 104–106.)

Hätäkeskuspäivystäjän työssä lähes päivittäin toistuva suhteellisuusperiaatteen liittyvä toimenpide on hätäpuhelun keskeyttäminen ja lopettaminen, kun asia ei kuulu Hätäkeskuslaitoksen tehtäviin. Asiakkaan näkökulmasta tämä toimintatapa saattaa vaikuttaa ankaralta ja rajoittavalta, mutta muiden hädässä olevien kannalta toimenpide on oikeasuhtainen ja lainmukainen.

4.1.5 Luottamuksensuojan periaate

Luottamuksensuojan periaate tarkoittaa, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002, s. 56). Yksityisellä on siis oikeusjärjestykseen perustuvia odotuksia viranomaisen toimintaa kohtaan ja nämä odotukset viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon sekä turvattava ne (Mäenpää, 2021, s. 108). Hallintolain esitöiden mukaan luottamuksen suojan arvioinnissa tulee käyttää tapauskohtaista harkintaa, jossa yksityisen luottamusta arvioidaan suhteessa julkiseen etuun (HE 72/2002, s. 56).

Luottamuksensuojan periaate sisältää myös sen, että hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen antamiin ohjeisiin ja neuvoihin, ellei niiden lainmukaisuutta ole ilmeistä syytä epäillä. Viranomaisen selvästi lainvastainen neuvo tai ohje saattaa joissakin tilanteissa aiheuttaa viranomaiselle

vahingonkorvausvelvollisuuden, jos lainvastaisen ohjeen noudattaminen on aiheuttanut yksityiselle vahinkoa. (Mäenpää, 2021, s. 112.)

Yksi keskeinen tekijä hätäkeskustoiminnassa luottamuksensuojan periaatteen näkökulmasta on, että hätäkeskuspäivystäjä toimii ohjeiden ja sääntöjen mukaisesti, ei luovuta tietoa lain vastaisesti ja antaa kulloiseenkin hätätilanteeseen sopivat ja riittävät ohjeet.

4.2 Palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus

Hallintolain mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa tulee järjestää siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen tulee suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen on myös tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan. (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 7 §.) Taustalla on perustuslain mukainen oikeusturva ja hyvän hallinnon tae, joka turvaa käsittelyn asianmukaisuuden (Suomen perustuslaki 731/1999, 2 luku 21 §).

Perustuslain 21 §:ssä mainittu asianmukaisuus tarkoittaa myös asian mukaisuutta eli sitä, että käsiteltävän asian erityispiirteet ja palvelun saajan erityistarpeet on otettava huomioon. Tämä voi tarkoittaa noudatettavan asian käsittelyssä erityistä hienotunteisuutta tai toisaalta myös yksilön turvallisuutta uhkaavassa tilanteessa ripeää ja tehokasta toimintaa. Asianmukaisuutta on edelleen olla riittävän huolellinen ja tarkka asian käsittelyssä. Tällöin kielteinen tai rajoittava päätös on helpompi hyväksyä, kun asian käsittely on ollut asianmukaista. (Mäenpää, 2021, s. 171–172; Suomen perustuslaki 731/1999, 2 luku 21 §.)

Hallintolain esitöiden mukaan hallinnon kehittämisen keskeisiä tavoitteita ovat asiakasnäkökulman korostaminen, viranomaistoiminnan tuloksellisuuden parantaminen ja palvelujen saatavuuden turvaaminen. Palveluita järjestettäessä tulee kiinnittää riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Hallintotoiminnan tulee olla niin asiakkaan kuin viranomaisen kannalta mahdollisimman

nopeaa, joustavaa, yksinkertaista sekä kustannuksia säästävää. Asiakkaan tulee voida myös helposti muodostaa kokonaiskuva tarvittavan palvelun sisällystä ja siihen liittyvistä toimista. Erityistä tarkkaavaisuutta julkisia palveluita järjestettäessä on kiinnitettävä palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä erityisryhmien (esimerkiksi vanhuksset, lapset, vammaiset) tarpeiden huomiointiin. Myös itse julkisen palvelun erityispiirteet tulee huomioida, jotta ydinpalvelut ovat kaikkien saatavilla kaikkialla maassa. Näiden turvallisuuden ja terveyden kannalta tärkeiden palveluiden järjestäminen on turvattava myös poikkeusoloissa. Palvelun laadun ja tehokkuuden kehittämisessä tulee hyödyntää palvelujen käyttäjiltä saatuja palautteita. (HE 72/2002, s. 56–57.)

Osana palveluperiaatetta on viranomaistoiminnan tuloksellisuus ja siihen sisältyvät käsitteet tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Tuottavuudella ja taloudellisuudella tavoitellaan mahdollisimman suurta tuotosta mahdollisimman pienin kustannuksin. Vaikuttavuudella arvioidaan tavoitteiden saavuttamista ja se voidaan jakaa yhteiskunnalliseen ja asiakasvaikuttavuuteen. Palveluperiaatteen tuloksellisuusvaatimus nivoutuu myös yhteen virkamiehen velvollisuuden kanssa hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. (Kulla & Salminen, 2021, s. 138.)

Viranomaisen on hallintotoiminnassa muistettava, että viranomaisen ja asiakkaan välistä suhdetta määrittelee lainsäädäntö, joka sanelee sekä asiakkaan edut, oikeudet ja velvollisuudet että viranomaisen toimivallan ja velvollisuudet (Mäenpää, 2021, s. 115). Näistä lainsäädännön perusvaatimuksista ei voida tinkiä palveluperiaatteen nimissä. Toisin sanoen palvelun ja lainsäädännön vaatimusten on oltava tasapainossa ja hyvän hallinnon arviointikriteereiden on täyttyvä. (Kulla & Salminen, 2021, s. 138.)

Hätäkeskuspäivystäjän työssä palveluperiaate tarkoittaa muun muassa, että hätäkeskuspäivystäjän toiminta on tehokasta ja ripeää, hän keskittyy oleelliseen, huomioi erityisryhmät eikä pitkitä hätäpuheluita tarpeettomasti. Hätäkeskuslaitoksen verkottunut toimintamalli noudattaa esimerkiksi palveluperiaatteen ideaa, jossa palvelujen tulee olla mahdollisimman hyvin kaikkien saatavilla. Suomen kuusi hätäkeskusta muodostavat yhden ”virtuaalisen

hätäkeskuksen”, jonka avulla alueellisia ruuhkahuippuja voidaan tasata valtakunnallisesti. Hätäpuhelu on ruuhkan yllättäessä hätäpuhelujonossa määrätyn sekuntiajan ja tämän jälkeen hätäkeskustietojärjestelmä etsii vapaan hätäkeskuspäivystäjän viidestä muusta hätäkeskuksesta ja ohjaa hätäpuhelun vapaaalle hätäkeskuspäivystäjälle. Verkottunut toiminta turvaa avun saannin kansalaiselle ruuhkatilanteissakin.

4.3 Neuvonta

Viranomaisella on hallintolain mukaan neuvontavelvollisuus. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, on asiakas pyrittävä ohjaamaan toimivaltaiseen viranomaiseen. (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 8 §.)

Hallintolain esitöiden mukaan velvollisuus neuvoa ja opastaa kohdistuu hallintoasian hoitamiseen välittömästi liittyviin kysymyksiin ja painotus on tilannekohtaisessa neuvonnassa. Asiakkaalla tulee olla myös konkreettinen neuvonnan tarve ja viranomaisen voi myös arvioida asiakkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä itse asiansa hoitamisesta. (HE 72/2002, s. 58; Kulla & Salminen, 2021, s. 139.) Viranomaisen vastauksen pitää olla selkeä ja asiallinen sekä sisällöllisesti oikea ja lainmukainen (Kulla & Salminen, 2021, s. 140, 143).

Edellä mainittu neuvontavelvollisuus koskee yleisesti viranomaisia, mutta hätäkeskuslain mukaan hätäkeskuspäivystäjällä ei ole yleistä neuvontavelvollisuutta. Hätäkeskuspäivystäjän tulee mahdollisuuksien mukaan antaa hätäilmoituksen käsittelyn yhteydessä hätätilanteeseen liittyen neuvontaa ja ohjausta. Jos kyseessä ei ole hätäilmoitus, tulee hätäkeskuspäivystäjän keskeyttää ja lopettaa yhteydenotto. Näin ollen yleistä neuvontavelvollisuutta hätäkeskuspäivystäjällä hätäpuheluiden yhteydessä ei ole, vaan annettava neuvonta ja ohjaus liittyy konkreettisesti käsillä olevaan hätätilanteeseen. (Laki hätäkeskustoiminnasta 692/2010, 3 luku 12 § 6 ja 7 mom.)

4.4 Hyvän kielenkäytön vaatimus

Hallintolaissa ei aiemmin ole ollut säännöstä kielenkäytön vaatimuksista, mutta virkamiehen tavalla ilmaista asioita ja kielenkäytön laadulla on merkitystä hyvän hallinnon takeiden toteutumiseen ja sen vuoksi hallintolaissa on nykyään oma pykälänsä kielenkäytön laatuvaatimukselle. Lain mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 9 §; HE 72/2002, s. 59.)

Kielenkäytön asiallisuusvaatimus on yhteydessä puolueettomuusvaatimukseen. Virkamiehen on kohdeltava asiakasta myös kielenkäytön osalta puolueettomasti ja välttää syrjiviä, loukkaavia tai väheksyviä kommentteja. Selkeydellä tarkoitetaan tekstin tai puheen kielellistä selkeyttä, jota edellytetään sanastolta, lauseopilta ja myös esitystavalta. Ymmärrettävyydellä tarkoitetaan viranomaisen puheen tai tekstin yksiselitteisyyttä sekä sitä, että asiakas saa asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Ilmaisutavalta edellytetään näin ollen sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä. Edellä mainitut hyvän kielenkäytön vaatimukset koskevat kirjallista ja suullista ilmaisutapaa. Suullisessa keskustelussa tulee lisäksi erityisesti kiinnittää huomiota asiakkaan kohteluun eikä epäasiallisia ilmaisuja tule käyttää. (HE 72/2002, s. 59; Kulla & Salminen, 2021, s. 145–146.) Hallintolaissa oleva hyvän kielenkäytön vaatimus on laadullinen vaatimus, eikä se ota kantaa käytettävään kieleen. Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on säädetty erikseen kielilaissa. (Kulla & Salminen, 2021, s. 146.)

Hätäkeskuspäivystäjän kielenkäytön tulee täyttää edellä mainitut vaatimukset. Lisäksi hätäkeskuspäivystäjän on muistettava kansankielisyyden merkitys: asiakkaan on ymmärrettävä hätäkeskuspäivystäjän ohjeet ja kysymykset ja sen vuoksi ilmaisun on oltava selkeää ja ymmärrettävää. Myös päätös avun hälyttämättä jättämiseen on perusteltava hätäpuhelun soittajalle selkeästi ja ymmärrettävästi.

4.5 Viranomaisten välinen yhteistyö

Hallintolain 10. pykälässä korostetaan viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä ja sen tarkoitus on pyrkiä tehostamaan hallinnon toimivuutta ja vähentää viiveitä, jotka aiheutuvat erillään olevista hallinnonaloista. Viranomaisen on myös avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa. Säännös ei kuitenkaan muuta viranomaisen toimivallan määräytymisperiaatetta, vaan avustamisvelvollisuus koskee vain asioita, jotka kuuluvat viranomaisen toimivaltaan. Toimivalla ja tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä helpotetaan asiointia ja saavutetaan tuloksia, joita ilman yhteistyötä ei olisi mahdollista saavuttaa. (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 10 §; Kulla & Salminen, 2021, s. 147–148.)

Viranomaisten välisestä yhteistyöstä Suomen hätäkeskustoiminnan toteutusmalli on erinomainen esimerkki. Suomalaisessa mallissa yksi organisaatio, Hätäkeskuslaitos, vastaanottaa yhden hätänumeron kautta kaikkien toimialojen hätäilmoitukset, käsittelee tehtävät sekä hälyttää eri viranomaisten tarvittavat yksiköt hätäkeskustietojärjestelmän välityksellä. Asiakas saa näin ollen yhdestä numerosta poliisi-, pelastus-, sosiaali- ja terveystoimen viranomaisten tarjoaman palvelun. Suomen hätäkeskusjärjestelmää kutsutaan moniviranomaismalliksi ja malli säästää aikaa sekä vähentää turhia viiveitä auttamisen ketjussa.

5 LAILLISUUSVALVONTA JA SEURAAMUKSET

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja lakia on tarkoin noudatettava. Tämä perustuslaista tuleva hallinnon lainalaisuuden periaate edellyttää sitä, että viranomaistoiminnan laillisuutta on valvottava. (Suomen perustuslaki 731/1999, 1 luku 2 § 3 mom.) Laillisuusvalvonnan tarkoitus on taata hyvän hallinnon toteutuminen, edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä kehittää viranomaistoiminnan laatua (Sisäministeriön ohje SMDno-2020-158, s. 3).

5.1 Sisäinen laillisuusvalvonta

Laillisuusvalvonta voidaan jakaa ulkoiseen ja sisäiseen laillisuusvalvontaan. Sisäinen laillisuusvalvonta on organisaation sisäisesti järjestettyä laillisuus- ja muuta valvontaa. Yleensä sisäinen laillisuusvalvonta toteutetaan viranomais-toiminnassa niin, että johtavassa asemassa olevat henkilöt valvovat ja ohjaavat alaistensa toimintaa. Viranomaisen johto tai erillinen laillisuusvalvontatoiminto puolestaan valvoo koko viranomaisen toimintaa. Esimiehen velvollisuuksiin kuuluu myös puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin niin laillisuusvalvonnan näkökulmasta kuin työnjohto- ja valvontamääräyksien perusteella. (Mäenpää, 2017, s. 417.) Sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei voida tehdä virkarikosten esitutkintaa eikä laillisuusvalvonnan nojalla voida pyrkiä vahvistamaan rikos-epäilyjä. Sisäisen laillisuusvalvonnan vahvuus on sen reaaliaikaisuus ja kiinteä yhteys organisaation toimintaan ja johtamiseen. (Sisäasianministeriön julkaisu 19/2013, s. 9–10.)

Sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluu myös alaisuuteeseen perustuva valvonta ja sillä tarkoitetaan ylempien viranomaisten alempiin toimielimiin kohdistamaa tarkkailua. Yleisin esimerkki tästä on saman hallinnonalan viranomaisten hierarkkinen valvonta eli ylempi viranomainen vastaa alempien toimielimien toiminnan laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Virka-astevalvonta ei oikeuta puuttumaan päätösvallan käyttöön yksittäistapauksissa. Esimerkiksi

sisäministeriö vastaa Häätäkeskuslaitoksen asianmukaisesta toiminnasta. (Mäenpää, 2017, s. 418.)

5.2 Ulkoinen laillisuusvalvonta

Ulkoisella laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan organisaation ulkopuolista laillisuusvalvontaa. Ulkoista laillisuusvalvontaa suorittavat ylimmät laillisuusvalvojat (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) ja erityiset valvontaviranomaiset. Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri toimivat hallintotoiminnan ylimpinä laillisuusvalvojina ja heidän keskeisimpiä tehtäviensä on hallintotoiminnan ja julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonta ja että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. (Mäenpää, 2017, s. 419; Suomen perustuslaki 731/1999, 10 luku 108 ja 109 §.)

Ylimmät laillisuusvalvojat ovat yleisiä kanteluviranomaisia ja hallintokantelun voi tehdä heistä kummalle tahansa. Hallintokanteluiden lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat tarkastelevat omatoimisesti julkisten tehtävien hoitamista. Molempien laillisuusvalvojien valvontatoimenpiteet ovat yhdenmukaiset. Jos ylimmät laillisuusvalvojat havaitsevat lainvastaista menettelyä tai laiminlyönnin, he voivat määrätä aloitettavaksi esitutinnan ja nostaa syytteen. Jos kyseessä on vähäisempi puute tai moite toiminnassa kuin syytteen nostaminen edellyttäisi, seuraamuksena voi olla huomautus. Vielä lievemässä tapauksessa voidaan kiinnittää valvonnan kohteen huomiota lain ja hyvän hallintotavan vaatimuksiin. Lievemät seuraamukset ovat yleisempiä kuin syytteen nostaminen tai huomautuksen antaminen. On myös mahdollista, että ylempi laillisuusvalvoja tekee viranomaiselle esityksen epäkohdan, menettelytavan tai säännösten ja määräysten korjaamiseksi tai muuttamiseksi. (Mäenpää, 2017, s. 419–421.)

Eryttäviä valvontaviranomaisia ovat muun muassa tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu. Ulkoinen laillisuusvalvonta on uskottavuuden kannalta tärkeää ja se saattaa paljastaa organisaation toiminnallisia virheitä tai oikeudellisesti kestäättömiä käytäntöjä paremmin kuin

sisäinen laillisuusvalvonta. Ulkoinen ja sisäinen laillisuusvalvonta näin ollen täydentävät toisiaan. (Sisäasianministeriön julkaisuja 19/2013, s. 9–11.)

5.3 Häätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonta

Hätäkeskuslaitoksessa laillisuusvalvonta on järjestetty siten, että Häätäkeskuslaitos käsittelee itse oman toimialansa laillisuusvalvonta-asiat. Näin toimitaan kaikilla sisäministeriön hallinnonaloilla. Laillisuusvalvonnan toimintamuotoja ovat mm. hallintokanteluiden ja kansalaiskirjeiden käsittely, sisäiset laillisuusvalvontatarkastukset, omana aloitteena käynnistetyt selvitykset ja raportointi laillisuusvalvonnan toimista. (Sisäministeriön ohje SMDno-2020-158, s. 3.)

Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonta on organisaatiossa oma yksikkönsä ja toimii suoraan viraston päällikön alaisuudessa. Laillisuusvalvonnassa työskentelee kaksi virkamiestä, lakimies ja asiantuntija. Sisäministeriö valvoo Häätäkeskuslaitoksen toimintaa ja tekee vuosittaisen tarkastuksen viraston toiminnan laillisuudesta. (HAK-2023-41, s. 1.)

5.4 Hallintokantelu

Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa valvovalle viranomaiselle, jos epäilee viranomaisen toimineen lainvastaisesti. Lainvastaisuus tulee ymmärtää hallintokantelun yhteydessä laajasti ja sitä pitää arvioida muun muassa lakien ja hyvän hallinnon perusteiden näkökulmasta. Hallintokantelu voi koskea esimerkiksi menettelyvirhettä, harkintavallan väärinkäyttöä, virkamiehen epäasianmukaista käyttäytymistä tai muuta hyvän hallinnon vastaista menettelyä. Myös virkatehtävien laiminlyönti voi olla hallintokantelun kohteena. (HE 50/2013, s. 22–23.)

Hallintokantelu tehdään kirjallisesti ja kantelijan tulee esittää käsityksensä millä perusteella menettelyä pidetään virheellisenä. Valvovan viranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos hallintokantelun perusteella siihen on aihetta. Hallintokantelun käsittelyssä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja

turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia koskee. Hallintokantelun ratkaisussa voidaan kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tai saattaa valvottavan tietoon käsitys lain mukaisesta menettelystä. Jos tämä ei ole riittävä toimenpide, voidaan valvottavalle antaa huomautus. Jos kantelun kohteena oleva teko on luonteensa tai vakavuutensa perusteella sellainen, että huomautus ei ole riittävä toimenpide, voidaan asiasta tehdä tutkintapyyntö. Tällaisessa tapauksessa hallintokantelun käsittely raukeaa. (Hallintolaki 434/2003, 8 a luku; Sisäministeriön ohje SMDno-2020-158, 7 luku.)

Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvontakertomuksen mukaan vuonna 2022 Hätäkeskuslaitos ratkaisi yhteensä 60 hallintokantelua ja uusia kanteluita tuli viireille 50 kappaletta. Käsitellyt hallintokantelut koskivat pääasiallisesti hätäkeskuspäivystäjän käytöstä hätäpuhelun käsittelyssä, kantelijan toivoman mukaisen avun saamatta jäämistä ja tyytymättömyyttä avun saamisen kestoon liittyen. Lähes puolet hallintokanteluratkaisuista päättyi lopputulokseen, että kantelu ei anna aihetta toimenpiteille. Tämä tarkoittaa, että kantelu on ollut aiheeton eli virkamies on toiminnassaan noudattanut ohjeita ja säännöksiä. Noin puolet ratkaistuista hallintokanteluista johti siihen, että virkamiehen huomiota on kiinnitetty toimintaan jatkossa tai ilmaistu Hätäkeskuslaitoksen käsitys ohjeiden ja säännösten mukaisesta toiminnasta. Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonta antoi kaksi huomautusta ja yksi kantelu johti tutkintapyyntöön tekemiseen poliisille vuonna 2022. Laillisuusvalvontakertomuksesta ei käy ilmi, millaisia syitä tai tekoja seuraamusten taustalla on. (HAK-2023-41, s. 2.)

Hallintokanteluiden aiheet ovat pysyneet varsin samankaltaisina vuodesta toiseen. Myös aiheettomien hallintokanteluiden määrä on ollut samansuuruinen viime vuodet ja noin puolet kaikista hallintokanteluista on ollut aiheettomia. Muutosta on viime vuosina tapahtunut hallintokanteluiden määrässä ja vuonna 2021 kanteluiden määrä oli kaksinkertainen aiempiin vuosiin verrattuna. Kasvun taustalla on toiminnassa tapahtunut muutos. Hätäkeskuslaitoksen kirjaa-moa on opastettu ohjaamaan kansalaiskirjeistä ns. rajatapaukset laillisuusvalvonnan arvioitavaksi. Tämän toimintatavan tarkoitus on varmistaa, että virastoon saapunut palaute tulee käsiteltyksi oikeassa menettelyssä. Laillisuusvalvonnan tehostunut valvonta saapuvien kansalaiskirjeiden sisältöön ja

käsittelyyn on vaikuttanut kasvavasti vireille tulleiden hallintokanteluiden määrään. Hallintokanteluiden lisäksi Häätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonta antaa tarvittaessa lausuntoja ylimmille laillisuusvalvojille tai sisäministeriölle. Vuonna 2022 Häätäkeskuslaitos antoi lausunnon yhteen eduskunnan oikeusasiamiehelle Häätäkeskuslaitoksen toiminnasta tehtyyn kanteluun. (HAK-2022-85, s. 3; HAK-2023-41, s. 4.)

5.5 Kansalais- ja viranomaiskirjeet

Kansalaiskirje on asiakirja, jossa kansalainen ilmaisee viranomaiselle mielipiteensä tai tiedustelunsa, mutta kirjoitus ei sisällä hallintokanteluksi katsottavaa viranomaisen arvostelua. Hallintokantelun ja kansalaiskirjeen raja on arvioitava tarvittaessa tapauskohtaisesti. Hyvän hallintotavan mukaisesti asianmukaisiin tiedusteluihin on viranomaisen vastattava kohtuullisessa ajassa. Viranomaisen saa käyttää harkintavaltaa, miten ja millä tarkkuudella tiedusteluihin vastataan. (Sisäministeriön ohje SMDno-2020-158, s. 24.)

Kansalaiskirjeitä Häätäkeskuslaitokselle saapui 760 kappaletta ja viranomaiskirjeitä 50 kappaletta vuonna 2022. Suurin osa kansalais- ja viranomaiskirjeistä on ohjattu häätäkeskuksiin käsiteltäväksi. Kansalaiskirjeiden sisältö on koskenut tyypillisesti häätäkeskuspäivystäjän käytöstä, riskinarvion käsittelyä sekä hälyttämättä jättämistä koskevaa häätäkeskuspäivystäjän päätöstä. Myös viive avun saamisessa on ollut usein kansalaiskirjeen aiheena. Viranomaiskirjeiden aiheina ovat pääosin olleet yli- ja aliarvioidut riskinarviot, työturvallisuuden liittyvät tiedot tehtävänannon yhteydessä sekä paikannukseen liittyvät ongelmat. Kansalaisilta ja viranomaisilta saatua palautetta käytetään hyväksi toiminnan kehittämisessä, koulutusten suunnittelussa sekä laadunvalvonnassa. Jos kansalaiskirjeestä ilmenee lainvastainen tai muutoin virheellinen menettely, asia johtaa hallintokantelumenettelyn käynnistämiseen tai tutkintapyyntöön. (HAK-2022-85, s. 3–4; HAK-2023-41, s. 4.)

5.6 Virkamiesoikeudelliset asiat

Virkamiesoikeudella tarkoitetaan hallinto-oikeuden erityisalaa, joka määrittelee virkamiesten aseman, oikeudet ja velvollisuudet sekä lisäksi työnantajan velvollisuudet. Virkamiesoikeus kattaa kaikki ne oikeusnormit, periaatteet ja yleiset opit, jotka liittyvät virkasuhteeseen. Virkamiesoikeudessa on suuri merkitys hallinto-oikeuden yleisillä periaatteilla ja perusoikeuksilla, mutta siihen kuuluu myös virkamiesmoraali, joka määrittelee virkamiehen hyväksyttävän käytöksen. (Husa & Pohjolainen, 2014, s. 294.)

Kun tulee esille virkamiehen virkavelvollisuuksien vastainen menettely tai lainvastainen toiminta, se johtaa virkamiesoikeudellisten toimenpiteiden harkintaan. Toimenpiteet voivat hieman vaihdella riippuen hallinnonalasta. Hätäkeskuslaitoksessa virkamiesoikeudellisia toimenpiteitä ovat virkamiehelle annettava suullinen tai kirjallinen huomautus, kirjallinen varoitus, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, virantoimituksesta pidättäminen ja irtisanominen. Virkamiesoikeudelliset toimenpiteet suoritetaan viraston työjärjestyksen mukaan. (Sisäministeriön ohje SMDno-2020-158, s. 11.)

Virkamiesoikeudellisen menettelyn ehtona on se, että virkamiehen menettely tai lainvastainen toiminta ei ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa tai kyseessä ei ole vahingonkorvausvastuun toteutuminen. On myös todettava, että rikosoikeudellisen menettelyn lisäksi voi samasta teosta tai laiminlyönnistä aiheutua hallinnollinen seuraamus. Esimerkiksi poliisimiehen rattijuopumustuomio on usein ollut perusteena irtisanomiseen. Käyttäytymisrikkomusten vaikutukset on kaikissa tilanteissa arvioitava erikseen, eikä irtisanominen tai muu seuraamus saa olla automaattinen jälkivaikutus tietyntyyppisestä rikosoikeudellisesta rangaistuksesta. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 252.)

Virkamiesoikeudellisen menettelyn seuraamusten tarkoitus ei ole rangaista yksittäistä virkamiestä, vaan tavoitteena on ylläpitää viranomaistoiminnan asianmukaisuutta, luotettavuutta ja laatua. Lisäksi seuraamusten tavoite on ohjata virkamiesten käyttäytymistä haluttuun suuntaan ja näin ollen annettujen ratkaisujen on myös oltava uskottavia virkamieskunnan suuntaan. Yksittäisen

virkamiehen kannalta seuraamuksen on oltava riittävä, jotta virkamiehen toiminnassa tapahtuu muutos haluttuun suuntaan. Seuraamus ei saa kuitenkaan koskaan olla kohtuuton. (Launiala & Tervonen, 2016, s. 426.)

Hätäkeskuslaitoksessa käynnistettiin kymmenen virkamiesoikeudellista menettelyä vuoden 2022 aikana. Lisäksi on käyty kaksi kurinpidollista puhuttelua, joista seuraamuksena oli varoitus ja toisesta huomautus. Virkamiesoikeudellisen menettelyn taustalla on ollut muun muassa virkamiehen epäasiallinen käytös asiakkaita tai työtovereita kohtaan, toistuva myöhästely, päihtyneenä töihin tuleminen sekä riskinarvion tekemättä jättäminen. Seuraamukset ovat useimmiten olleet huomautuksia ja varoituksia, mutta kolmessa menettelyssä on päädytty virkasuhteen päättämiseen (kaksi koeaikapurkua ja yksi irtisanominen). (HAK-2023-41, s. 8.)

5.7 Rikosoikeudelliset asiat

Rikosoikeudellinen menettely tulee kyseeseen, kun epäillään virkarikosta. Virkamiehen menettelyn, teon tai laiminlyönnin tulee olla sellainen, josta on säädetty erillinen rangaistusuhka. Virkarikoksista ja niitä seuraavista rangaistuksista säädetään rikoslain 40 luvussa. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 331, 334.) Rikosoikeudellisesti rangaistavia ovat lähinnä sellaiset teot, jotka ovat erityisen moitittavia kansalaisen tai yhteiskunnan kannalta. Erityisen moitittavasta teosta esimerkkinä toimivat lahjuksen ottaminen tai virka-aseman väärin käyttäminen hyödyn tai edun hankkimiseksi. Rikosoikeudellisen menettelyn piiriin kuuluvat myös yleisluonteiset virkarikokset, kuten virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Virkavelvollisuus tarkoittaa, että virkamiehellä on velvollisuus virkatoiminnassaan noudattaa säännöksiä ja määräyksiä. On kuitenkin huomattava, että ainoastaan vähäistä vakavampi virkavelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa, koska rikoslaissa rangaistusuhka ei ulotu vähäisiin tekoihin. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 334.) Lain esitöiden mukaan ei ole tarkoituksenmukaista ulottaa rangaistusvastuuta sellaisiin vähäisiin rikkomuksiin, joilla ei ole yksityisten suojan tai yleisen edun näkökulmasta mainittavaa merkitystä (HE 58/1988, s. 19). Vähäisyyttä tulee

arvioida teon haitallisuuden ja vahingollisuuden kannalta. Esimerkkinä tällaisesta vähäisestä teosta toimii menettelysäännöksen noudattamatta jättäminen. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 335.)

Virkamiehen yksityiselämän puolella tehdyt rikokset jäävät yleensä virkarikosvastuun ulkopuolelle, koska virkarikosten rangaistavuuden edellytys on, että virkamies on rikkonut virkavelvollisuuttaan ja virkavelvollisuuden rikkominen on tapahtunut virkamiehen toimittaessa virkaansa. On kuitenkin huomattava, että jos virkamies yksityiselämässään tekee virkatoimintaansa liittyviä ratkaisuja tai esittää kannanottoja, hän voi rikkoa velvollisuuksiaan, vaikka näillä ei olisi minkäänlaista ajan tai paikan yhteyttä virkatehtävän hoitamiseen. Myös virkamiehen käyttäytymisvelvoite voi ulottua varsinaisen viranhoidon ulkopuolelle. Velvollisuus asianmukaiseen käyttäytymiseen virantoimituksen ulkopuolella koskee lähinnä johtavissa viroissa olevia virkamiehiä. (Lappi-Seppälä ym., 2022, s. 1413–1414.)

Jos Häätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvonnalle kuuluvassa asiassa esitetään väite rikoksen tapahtumisesta tai muuten havaitaan, että on syytä epäillä rikosta, asia on siirrettävä toimivaltaisen esitutkintaviranomaisen arvioitavaksi. Laillisuusvalvonnan keinoin ei voida pyrkiä vahvistamaan rikosepäilyä. (Sisäministeriön ohje SMDno-2020-158, s. 11.) Häätäkeskuslaitos on tehnyt vuonna 2022 poliisille tutkintapyynnön seitsemästä eri tapauksesta. Neljässä tapauksessa on ollut kyse tietoliikenteen häirinnästä ja näissä hätänumeroon on soitettu lyhyen ajan sisällä satoja häätäkeskukseen kuulumattomia puheluita. Muissa tutkintapyynnöissä on ollut kyse häätäkeskuspäivystäjän riskinarvioon liittyvästä laiminlyönnistä. Epäasialliseen käyttäytymiseen liittyviä tutkintapyyntöjä ei ole ollut. (HAK-2023-41, s. 9.)

6 LAILLISUUSVALVOJIEN RATKAISUT

Tässä osuudessa havainnollistetaan esimerkkien avulla, miten virkamiehen käyttäytymisvelvollisuutta hätäkeskuspäivystäjän työssä tulee tulkita, ja missä menevät rajat asiallisen ja epäasiallisen käyttäytymisen välillä ohjeiden ja säännösten valossa. Käsittelen hallintokanteluita ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja, jotka koskevat hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymistä ja asianmukaisuutta. Esimerkkitapauksiksi olen nostanut hallintokanteluita ja ratkaisuja, joissa kantelija on kokenut hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymisen eri tavoin epäasialliseksi. Laillisuusvalvojen kanteluihin antamissa ratkaisuissa korostuvat virkamiehen velvollisuus käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla, asiallisen kielenkäytön sekä hyvän hallinnon vaatimukset. Kantelupäätöksissä on myös huomioitu hätäkeskuspäivystäjän työn erityinen luonne ja avattu syitä siihen, miksi hätäkeskuspäivystäjän käytös on tuntunut epäasialliselta, vaikka tosiasiallisesti se ei ole sitä ollut.

6.1 Epäasiallinen käyttäytyminen

Tässä kappaleessa keskitytään ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisuun ja hallintokanteluihin, joissa hätäkeskuspäivystäjä ei ole noudattanut käyttäytymisvelvollisuutta. Virkamiehen kielenkäytön tulee olla asiallista eikä se saa olla työkeää tai ylimielistä (EOA 2003, s. 65). Apulaisoikeusasiamiehen mukaan virkamiehen kielenkäytön asiallisuuden vaatimukseen kuuluu muun muassa se, että asiakkaaseen ei kohdisteta väheksyviä tai loukkaavia sanontoja (EOA 2009, s. 281).

Kantelija on kysynyt syytä viranomaisen viipymiseen tapahtumapaikalle, jolloin hätäkeskuspäivystäjä on kertonut syyn ja saamastaan vastauksesta huolimatta, kantelija on edelleen jatkanut viipymistä koskevia kysymyksiä ja epäillyt viiveen johtuvan tapahtumapaikan sijainnista. Hätäkeskuspäivystäjä on kertonut epäilyn olevan perusteeton, mutta kantelija on edelleen toistanut epäilyksiään. Tästä hätäkeskuspäivystäjä on provosoitunut ja todennut,

”että sitten voit mennä lääkäriin” ja päättänyt puhelun. (HAK-2021-487.)

Kuten luvussa 4.4 todetaan, hyvän kielenkäytön vaatimus koskee hätäkeskuspäivystäjää. Edellä mainitussa kantelussa hätäkeskuspäivystäjän puhetapa ei täytä tätä vaatimusta. Vuorovaikutus hätäpuhelussa ei ole myöskään sellaista, mitä virkamieheltä edellytetään eikä se ole virkamiehelle sopivaa. Hätäpuhelu tulee myös hankalissa vuorovaikutustilanteissa päättää asiallisesti, eikä ole tarkoituksenmukaista jäädä väittelemään soittajan kanssa. Hätäpuhelun tarpeeton pitkittäminen vaarantaa muiden hätäpuhelujonossa olevien hätäilmoitusten käsittelyn. (HAK-2021-487.)

Kantelija on soittanut hätänumeroon tuntiessaan rytmihäiriön oireita. Kantelija on arvellut hänellä olleen ”trimmeri”. Hätäkeskuspäivystäjä on todennut kantelijalle, että ”se on flimmeri ja trimmerillä leikataan nurmikkoja”. Tämän jälkeen keskustelun sävy on ollut provosoitunutta ja hätäkeskuspäivystäjä on päättänyt hätäpuhelun kesken kantelijan lauseen. (HAK-2021-847.)

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan virkamiehen tulee välttää asiakkaaseen kohdistuvaa epäasiallista arvostelua ja lisäksi virkamieheltä vaaditaan sanavalinnoissa tyyliä ja harkintakykyä (EOA 2009, s. 281). On selvää, että edellä mainitussa kantelussa hätäkeskuspäivystäjän sanavalinnat eivät ole olleet onnistuneita. Aiemmin luvussa 4.4 todetaan, että epäasiallisia ilmaisuja ei tule käyttää ja tämä vaatimus hätäkeskuspäivystäjän osalta ei ole toteutunut. Voidaan myös todeta, että hätäkeskuspäivystäjän sanavalinnat ovat olleet ylimielisiä ja se ei oikeusasiamiehen kannanoton mukaan ole asiallista käytöstä virkamieheltä. Hätäkeskuspäivystäjän tapa päättää puhelu kesken kantelijan lauseen, ei ole ohjeiden mukainen ko. tilanteessa.

Kantelija on soittanut lyhyen ajan sisällä useasti hätänumeroon hätäkeskukseen kuulumattomia puheluita. Kantelija on kiroillut, solvannut ja kehottanut hätäkeskuspäivystäjiä tappamaan itsensä. Kantelija on soittamissaan puheluissa sanonut muun

muassa: ”tapa ittes ämmä”, ”tapa ittes läski” ja ”ämmä et uskalla tappaa itseäsi”. Soittajan nimittely on saanut hätäkeskuspäivystäjän provosoitumaan ja hätäkeskuspäivystäjä on vastannut hänelle vastaavilla sanoilla. Hätäkeskuspäivystäjä on kertonut, ettei tarkoittanut sanomaansa tosissaan ja on katunut sitä jälkeenpäin sekä on pahoillaan asiasta. (HAK-2019-163.)

Virkamiehen tulee pitäytyä neutraalissa asiakielessä myös silloin, kun hän itse joutuu arvostelun kohteeksi. Arvostelusta huolimatta tulee vuorovaikutuksessa säilyttää maltillisuus ja välttää asiakkaaseen kohdistuva kärjekkyyks. (EOA 2006, s. 67.) Hätäkeskuspäivystäjä ei ole onnistunut täyttämään tätä tavoitetta ja hätäkeskuspäivystäjän käytös on ollut moitittavaa. Aiemmin luvussa 3.3.2 on todettu, että virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Hätäkeskuspäivystäjän käytös ei ole täyttänyt tätä kriteeriä. Toki on myös todettava, että ilkivaltaiset hätäpuhelut kuormittavat hätäkeskuspäivystäjiä. Ilkivaltaiset puhelut vievät aikaa ja resursseja oikeilta avun tarvit-sijoilta ja ne lisäävät riskiä arvioida tilanne virheellisesti.

Kantelijan mukaan hätäkeskuspäivystäjä on käyttäytynyt hätäpuhelussa asiattomasti, käytös on ollut töykeää ja piittaamatonta ja hätäkeskuspäivystäjä on huutanut hänelle. Kantelija on kokenut käytöksen loukkaavaksi ja epäammattimaiseksi. Kantelija ja hätäkeskuspäivystäjä ovat keskustelleet hätätilanteen sisällöstä, ja kantelija on kertonut oman näkemyksensä mikä viranomaisen tehtävälle pitäisi hälyttää, johon hätäkeskuspäivystäjä on vastannut, että ”Älä rupee mulle opettamaan”. Hätäpuhelun lopussa kantelija kertoo hätäkeskuspäivystäjälle, että on kokenut tämän käyttäytymisen epäasialliseksi. Hätäkeskuspäivystäjä sanoo kantelijalle, että: ”Sinä olet epäasiallinen. Sinä rupeat opettamaan minulle, miten laki menee.” (HAK-2021-932.)

Hätäkeskuspäivystäjän toteamukset, kuten ”Älä rupee mulle opettamaan”, ”Sinä olet epäasiallinen” ja ”Sinä rupeat opettamaan minulle, miten laki menee” eivät ole asiallisia eivätkä täytä virkamiehen hyvän kielenkäytön vaatimusta,

kuten luvussa 4.4 on todettu. Hätäkeskuspäivystäjän käytös ei myöskään täytä luvussa 4.2 käsitellyä palvelun asianmukaisuutta. Luvun 3.3.2 mukaan virkamiehen toiminnan tulee olla eettisesti kestävä ja virkamiehen tulee toteuttaa hyvän hallinnon perusteita. Nämä vaatimukset eivät hätäkeskuspäivystäjän käytöksessä täyty. Hätäkeskuspäivystäjän ei pidä provosoitua, vaikka hätäpuhelun soittaja olisi eri mieltä tai arvostelisi hätäkeskuspäivystäjän menettelyä. Hätäkeskuspäivystäjällä on tietyissä tilanteissa oikeus keskeyttää soittaja ja puhua jämakästi, mutta se ei oikeuta käyttämään virkamiehelle sopimatonta kieltä.

Kantelijan mukaan hätäkeskuspäivystäjä ei ole antanut hänen kertoa tapahtuneesta hätäpuhelussa, vaan on puhunut ilmoittajan päälle sekä katkaissut hätäpuhelun (HAK-2019-579).

Hätäkeskuspäivystäjällä on oikeus keskeyttää hätäpuhelun soittaja, jos hätäkeskuspäivystäjä arvioi, että se tilanteessa on tarpeellista. Hätäkeskuspäivystäjän tulee kuitenkin keskeyttää soittaja vuorovaikutuksen näkökulmasta asiallisesti ja huolehtia siitä, että keskeyttäminen ei ole säännönmukaista. Hallintokantelupäätöksessä todetaan, että hätäkeskuspäivystäjä ei ole kaikilta osin käsitellyt hätäpuhelua vuorovaikutuksen osalta annettujen ohjeiden mukaisesti, mutta käytös ei myöskään ole ollut varsinaisesti epäasiallista. (HAK-2019-579.)

Hätäkeskuspäivystäjä on kantelijan mukaan nauranut hänelle, kun hän ei ollut osannut hätäpuhelussa käyttää ammattimaista nimitystä ruokatorveen asennettavasta putkesta. Kantelija koki tilanteen erityisen ikäväksi, koska samaan aikaan hän elvytti puoli-soaan. Kantelija on pitänyt menettelyä epäammattimaisena ja alarvoisena. (HAK-2021-960.)

Hätäpuhelutallenteelta on ollut kuultavissa hätäkeskuspäivystäjän naurahdus. Hätäkeskuspäivystäjä ei ole kuitenkaan naurahtanut kantelijan sanavalinnoille, vaan kyseessä on ollut hätäkeskuspäivystäjän omiin epäonnistuneisiin sanavalintoihin liittyvä naurahdus, joka on ollut tarkoitettu kuuluvaksi vain

ensihoidon yksikön ja hätäkeskuspäivystäjän välisessä radioliikenteessä. Teknisen vahingon vuoksi myös hätäpuhelun soittaja on kuullut naurahduksen. Kyseessä on ollut siis erittäin harmillinen vahinko vakavassa hätätilanteessa. Hätäkeskuspäivystäjä on muilta osin kokonaisuudessaan käsitellyt hätäpuhelun asianmukaisesti ja kantelijaan asiallisesti suhtautuen. (HAK-2021-960.)

Mies on perheväkivaltilanteessa soittanut hätänumeroon ja hätäkeskuspäivystäjä on kysynyt miespuoliselta soittajalta muun muassa ”Otat sä naiselta pataan?”. Hätäkeskuspäivystäjä on myös tiedustellut miehen ja tämän puolison painoa. Saatuaan tietää, että osapuolet ovat samanpainoisia, päivystäjä on todennut soittajalle: ”No niin, silloinhan se on tasapeli.” (AOA Dnro 1799/4/09.)

Hätäkeskuspäivystäjän käytös ei ole täyttänyt luvussa 3.3.2 käsiteltyä virkamiehen käyttäytymisvelvollisuutta, vaan on ollut asiatonta ja sisällöltään sopimatonta. Hätäkeskuspäivystäjän ilmaisut ovat halventavia, vähätteleviä ja ihmisarvoa loukkaavia, eikä lukujen 4.1.1 yhdenvertaisuusperiaatetta ja 4.1.3 puolueettomuusperiaatetta ole noudatettu. Hätäkeskuspäivystäjän käytös on ollut syrjintäkiellon vastaista ja soittajan erilaiseen asemaan asettamista sukupuolen perusteella. Luvussa 4.1.5 on käsitelty luottamuksensuojan periaatetta, jonka mukaan hallinnon asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen. Hätäkeskuspäivystäjän toiminta ei ole tämän periaatteen mukaista. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on antanut huomautuksen hätäkeskuspäivystäjälle.

6.2 Asianmukainen käyttäytyminen

Seuraavissa hallintokantelupäätöksissä Hätäkeskuslaitos on todennut, että vaikka kantelija on kokenut saaneensa epäasiallista kohtelua, on hätäkeskuspäivystäjä käyttäytynyt asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla sekä noudattanut ohjeita ja säännöksiä. Näissä tapauksissa kantelija ei ole todennäköisesti ymmärtänyt hätäkeskustyön erityispiirteitä. Kantelija on saattanut

pitää hätäkeskuspäivystäjän toimintaa asiattomana, kun kantelijan puhe on esimerkiksi keskeytetty tai hätäkeskuspäivystäjä on käyttänyt jämptiä kieltä tai äänensävyä. Toiminta on kuitenkin ollut tilanteessa perusteltua, jotta hätäilmoitus saadaan käsiteltyä mahdollisimman tehokkaasti.

Kantelussa HAK-2021-782 kantelijan mukaan hätäkeskuspäivystäjä on vähätellyt tilannetta, mutta kantelupäätöksessä on todettu, että hätäkeskuspäivystäjä on tehnyt riittävät virkatoimet ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi on todettu, että hätäkeskuspäivystäjä on ajoittain joutunut hätäpuhelussa puhumaan varsin napakasti, mutta käytös ei ole tilanteessa ollut asiatonta, vaan määrätietoista ja tehokasta, jotta avuntarvitsija saa oikean avun viivytyksettä. Saman kaltainen tapaus on kantelussa HAK-2018-152, jossa kantelija kertoo soittaneensa hätäkeskukseen muutamia kertoja ja hätäkeskuspäivystäjien käytöksen olleen asiatonta, kielenkäytön karkeaa ja kunniaa loukkaavaa. Kantelupäätöksessä on todettu, että kaikki hätäkeskuspäivystäjät ovat käyttäneet asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä eikä Hätäkeskuslaitoksen hallussa ole tallennetta, joka vastaisi kantelijan kuvaamaa asiatonta puhelua. Edelleen vastaava tapaus on kantelu HAK-2018-306, jossa kantelija on todennut hätäkeskuspäivystäjän kiroilleen hänelle. Hätäkeskuslaitos on todennut, että hätäpuhelussa käydyin keskustelun sävy on ystävällinen, eikä siinä kiroilla.

Kantelija kertoo olleensa hätätilanteessa sokissa ja huutaneensa hätäpuhelun yhteydessä, jolloin hätäkeskuspäivystäjä oli käskennyt hänen olemaan hiljaa. Kantelija on kysynyt, onko hätäkeskukseen henkilöstölle opetettu, kuinka kohdata sokissa oleva ihminen. (HAL-2021-1013.)

Hätäkeskuspäivystäjät saavat koulutuksen aikana kattavan opetuksen hätäpuhelujen käsittelystä erilaisissa tilanteissa. Lisäksi osaamista kehitetään työpaikalla tapahtuvan jatkuvan koulutuksen sekä laadunvalvonnan avulla. Kantelua koskevassa hätäpuhelussa hätäkeskuspäivystäjä on suhtautunut kantelijaan asiallisesti riippumatta kantelijan mielentilasta. Hätäkeskuspäivystäjä on käyttänyt virkamiehelle sopivaa kieltä ja äänensävyä, eikä

hätäpuhelutallenteelta ole löydettävissä kohtaa, jossa hätäkeskuspäivystäjä olisi käskenyt kantelijaa olemaan hiljaa. (HAK-2021-1013.)

Kantelija on kertonut soittaneensa hätänumeroon kolme kertaa. Kantelijan mukaan kahdessa ensimmäisessä hätäpuhelussa hän ei ole oireidensa vuoksi pystynyt puhumaan mitään ja hätäkeskuspäivystäjät ovat katkaisseet hätäpuhelut. Kolmannella kerralla kantelija oli pystynyt kertomaan oireistaan jotain, mutta hätäkeskuspäivystäjän käytös oli ollut epäasiallista. (HAK-2021-992.)

Hätäkeskuslaitoksen mukaan kaksi ensimmäistä hätäpuhelua ovat olleet täysin mykkiä puheluita ja tämän kaltaisissa tilanteissa hätäkeskuspäivystäjät eivät pääsääntöisesti soita takaisin ilmoittajalle. Kolmannen hätäpuhelun osalta Hätäkeskuslaitos toteaa, että hätäkeskuspäivystäjä on suorittanut riskinarvion asianmukaisesti, vaikka kantelijalla on ollut merkittäviä ongelmia vastata hätäkeskuspäivystäjän kysymyksiin. Hätäkeskuspäivystäjä myös suhtautuu kantelijaan asiallisesti ja virkamiesmäisesti. (HAK-2021-992.)

Hallintokantelussa kantelija on moittinut hätäkeskuspäivystäjän toiminnan asianmukaisuutta ja käytöstä. Kantelijan mukaan hätäkeskuspäivystäjä on ollut hätäpuhelun käsittelyssä hätäinen, on käskyttänyt kovaäänisesti, eikä ole kuunnellut kantelijaa. Kantelija on kokenut saaneensa epäpätevää palvelua ja pitänyt hätäkeskuspäivystäjän käytöstä epäasiallisena. (HAK-2021-454.)

Hätäkeskuslaitos on todennut, että hätäpuhelutallenteelta ei ole ilmennyt, että hätäkeskuspäivystäjä olisi korottanut ääntään tai käskyttänyt kantelijaa. Hätäkeskuslaitos ei ole myöskään havainnut hätäkeskuspäivystäjän erityisellä kii-reellä käsitelleen hätäilmoitusta. Hätäkeskuspäivystäjän käytös on kaikin puolin ollut asianmukaista. Hätäkeskuspäivystäjän työn luonteeseen kuuluu, että hätäilmoitukset käsitellään mahdollisimman tehokkaasti, jotta turvataan muidenkin hädässä olevien avun saanti. Tämä ei tietenkään tarkoita, että hätäilmoitukset voisi käsitellä suurpiirteisesti tai huolimattomasti, mutta hätäpuhelun

kestoa ei tule tarpeettomasti kasvattaa, sen jälkeen, kun riittävät tiedot on saatu. (HAK-2021-454.)

6.3 Käytös erityisryhmiä kohtaan

Tässä osiossa on kaksi esimerkkiä hallintokanteluista, jotka koskevat hätäkeskuspäivystäjän käytöstä erityisryhmiä kohtaan.

Kantelija on pöyristynyt, kun alaikäinen avuntarvitsija ei ole hätänumeroon soittaessaan saanut apua ja kantelijan mukaan alaikäistä avuntarvitsijaa ei ole otettu tosissaan (HAK-2021-755).

Kantelija on toivonut selvitystä, miksi 92-vuotias vanhus ei ole saanut hätäkeskuksesta apua, kun vanhuksen puhelin on ollut viikatilassa ja soittaminen muihin numeroihin ei ole onnistunut (HAK-2022-804).

Hätäpuhelussa ei tarvitse säännönmukaisesti selvittää avuntarvitsijan tai soittajan ikää, mutta jos hätäpuhelussa ilmenee viitteitä avuntarvitsijan tai soittajan kuulumisesta erityisryhmään, on hätäkeskuspäivystäjän huomioitava asia ja tarvittaessa tarkennettava ikää. Erityisryhmään kuuluva tulee huomioida riskinarvion tekemisessä, lopputuloksessa ja vuorovaikutuksessa, eikä erityisryhmään kuuluvalta voida odottaa samanlaista kykyä suoriutua hätätilanteista kuin aikuiselta henkilöltä vastaavassa tilanteessa. Voidaan yleisesti todeta, että hätäkeskuspäivystäjän tulee reagoida erityisryhmien kohdalla avuntarpeeseen herkemmin ja matalammalla kynnyksellä, kuten luvussa 4.2 on todettu. Toisaalta on myös huomioitava, että soittajan ikää ei ole aina helppoa tai edes mahdollista määrittää pelkästään äänen perusteella. Erityisryhmien kohdalla avun tarpeen pitää kuitenkin täyttää viranomaisavun hälyttämisen kriteerit. Mikäli erityisryhmän kuuluvan hätäpuhelun aihe ja tilanne on sellainen, joka ei ole hätäkeskustoiminnasta annetun lain tarkoittama hätätilanne, eivät pelkästään avuntarvitsijan ikä ja muut ikään liittyvät perusteet ole kriteeri tehtävän välittämiseksi. (HAK-2021-755; HAK-2022-804.)

6.4 Häätäkeskuspäivystäjän nimen ilmoittaminen hätäpuhelussa

Hätänumeroon soittavat henkilöt kysyvät ajoittain hätäkeskuspäivystäjän nimeä. Häätäkeskuspäivystäjä ei ole velvollinen kertomaan nimeään hätänumeroon soittavalle. Asiaan liittyen on olemassa yksi Häätäkeskuslaitoksen kantelupäätös ja yksi eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu, joiden sisältöä avaan tarkemmin seuraavissa kappaleissa.

Virkamies vastaa toimiensa lainmukaisuudesta ja näin ollen julkisia palveluita käytävällä on oikeus saada tietää häntä palvelleeseen henkilön nimi (Suomen perustuslaki 731/1999, 10 luku 118 §). Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on todettu, että asiakkaiden hermostuminen ja suuttuminen on Kelan puhelinpalveluissa tavanomaista, koska Kela käsittelee asiakkaiden taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavia etuusasioita. Asiakkaan hermostuminen ei kuitenkaan oikeuta virkamiestä jättämään nimeänsä ilmoittamatta ja ratkaisun mukaan Kelan asiakaspalvelijoiden tulee kiinnittää huomiota siihen, että asiakkaalla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietää häntä palvelleeseen henkilön nimi. (EOAK 3295/2021.) Tämä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu kuvaillee tilannetta, jossa on kyse tavanomaisesta hallintotoiminnasta. Häätäkeskustoiminnassa on erityispiirteitä, jotka eroavat muista hallinnon aloista. Häätäkeskuspäivystäjä käsittelee päivystystehtävässä kiireellisiä hätäilmoituksia ja hätäkeskuspäivystäjän tulee keskeyttää ja lopettaa hätäilmoitus, jos asian laatu osoittaa, ettei asia kuulu Häätäkeskuslaitoksen tehtäviin tai kyseessä ei ole hätäilmoitus. Kun hätäilmoituksen tekijän asia koskee hätäkeskuspäivystäjän nimen selvittämistä, tällöin kyseessä ei ole hätäilmoitus. (HAK-2021-232.)

Hallituksen esityksessä todetaan, että hätäkeskuksen operatiivisen toiminnan tehokas järjestäminen edellyttää, että neuvontaa annetaan vain ilmoituksen käsittelyn yhteydessä. Neuvonnan antamista on rajoitettu siten, että sitä annetaan mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi todetaan, että neuvontaa annetaan lähinnä tilanteissa, joissa annetaan toimintaohjeita hätätilanteessa olevalle ennen avun saapumista tapahtumapaikalle. Häätäkeskuspäivystäjän neuvojen

tulee siis liittyä hätätilanteeseen ja tuolloinkin neuvoja annetaan vain mahdollisuuksien mukaan. (HE 262/2009, s. 26–27.)

Hallintokantelun päätöksen perusteluiden mukaan on tärkeää ottaa huomioon, että henkilön hyvään hallintoon perustuva oikeus saada tietää häntä palvelle virkamiehen nimi, on asiaa punnittava suhteessa hätäkeskustoiminnan perustarkoitukseen. Hätäkeskuspäivystäjän henkilöllisyys on selvitettävissä jälkikäteen, joten soittajan oikeudet eivät vaarannu, vaikka hän ei puheluhetkellä saa tietoonsa hätäkeskuspäivystäjän henkilöllisyyttä. Mikäli hätäkeskuspäivystäjä olisi velvollinen kertomaan soittajalle nimensä, on mahdollista, että hätäpuhelun soittaja ei saa nimeä selville esimerkiksi huonon kuulonsa takia tai vieraskielisyydestä johtuen. Tällöin hätäkeskuspäivystäjä saattaisi joutua suullisesti tavaamaan nimensä ja mahdollisesti vielä moneen kertaan soittajalle. Edellä selostetuista syistä johtuen sekä hätäkeskuspäivystäjän erityisen virkatehtävän johdosta, ei voida edellyttää hätäkeskuspäivystäjän nimen ilmoittamista hätäilmoituksen käsittelyn yhteydessä. (HAK-2021-232.)

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä opinnäytetyössäni on tutkittu hätäkeskuspäivystäjän erityistä käyttäytymisvelvollisuutta. Opinnäytetyön alussa on keskitytty virkasuhteen erityispiirteisiin, virkamiehen velvollisuuksiin ja vastuuseen sekä virkamiesetiikkaan. Lisäksi on todettu, että hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymisvelvollisuutta määrittelevät hyvän hallinnon perusteet, laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöt ja oikeuskirjallisuus. Edellä mainitut asiat luovat perustan hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymisvelvollisuudelle ja niistä on löytynyt myös vastauksia hätäkeskuspäivystäjän asianmukaiselle ja epäasialliselle käyttäytymiselle. Tutkimuksen rajaus on koskenut hätäkeskuspäivystäjiä, jotka ovat hyvin pieni joukko koko virkamieskunnasta. Tutkimusnäkökulmaa on rajattu myös siten, että opinnäytetyössä on tutkittu hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymisvelvollisuutta vain silloin, kun hätäkeskuspäivystäjä on ilmoituksen vastaanottoroolissa. Tutkimuksen näkökulma on näin ollen ollut vahvasti hätäkeskuspäivystäjän ja hätäkeskukseen soittavan henkilön välisessä vuorovaikutuksessa.

Yksittäinen hätäkeskuspäivystäjä edustaa toiminnassaan virastoaan ja taustalla oleva virkasuhde luo tiettyjä odotuksia hätänumeroon soittavalle asiakkaalle. Asiakas oikeutetusti odottaa saavansa hätätilanteessa julkishallinnolle sopivaa palvelua ja tämä odotus hätäkeskuspäivystäjän tulisi täyttää. Hätäkeskuspäivystäjällä virkamiehenä on virkavastuu virkatoimistaan. Virkavastuun tarkoitus on turvata julkisen vallan käyttöä ja virkavastuuta on myös käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Asiakasnäkökulman ja yhteiskunnan kannalta ei ole merkityksetöntä, miten hätäkeskuspäivystäjä käyttäytyy. On todettava, että yleispäteviä käyttäytymisvaatimuksia hätäkeskuspäivystäjälle ei ole mahdollista listata. Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin todennut, että hätäkeskuspäivystäjän minimivaatimuksena voidaan pitää käytöstä, joka vastaa normaalia käytöstä ihmisten välisessä kommunikoinnissa. Lisäksi hyvän hallinnon perusteiden mukaan hätäkeskuspäivystäjän käytöksen pitää olla yhdenvertaista, tasapuolista ja puolueetonta. Hätäkeskuspäivystäjä ei voi ikinä kohdella hätänumeroon soittavaa henkilöä epäoikeudenmukaisesti, asenteellisesti tai ihmisarvoa loukkaavasti. Hätäkeskuspäivystäjä

ei voi puheessaan käyttää halventavia tai vähätteleviä ilmaisuja eikä myöskään puhua töykeästi tai ylimielisesti. Itsestään selvää pitäisi myös olla, että kiroilu ja huutaminen ovat hätäkeskuspäivystäjälle moitittavaa käytöstä.

Todettakoon, että hätäkeskuspäivystäjä kohtaa työvuoronsa aikana kymmeniä kertoja eri tavalla hätääntyneitä soittajia, joiden käyttäytyminen saattaa olla vaihtelevaa, asiantonta eikä välttämättä kovinkaan loogista. Hätäkeskuspäivystäjän tehtävä ja velvollisuus on suhtautua näihin soittajiin ammattitaitoisesti, rauhallisesti ja neutraalisti. Asianmukaisuuden vaatimusta tehostaa se, että soittaja on sen varassa, millaiseksi hätäkeskuspäivystäjä soittajan tilanteen arvioi. Tämän johdosta hätäkeskuspäivystäjän ei pidä vähätellä tilannetta, vaikka hän arvoisikin soittajan tilanteen sellaiseksi, että välittömät toimenpiteet eivät ole tarpeen. Joissakin perustelluissa tilanteissa hätäkeskuspäivystäjällä on oikeus keskeyttää soittaja, puhua tiukkaan sävyyn tai jopa käskyttää. Edes soittajan asiattomuus ei kuitenkaan oikeuta hätäkeskuspäivystäjää reagoimaan käyttäytymisvelvollisuutensa vastaisesti.

Luvussa seitsemän on käsitelty laillisuusvalvojen ratkaisuja, jotka liittyvät hätäkeskuspäivystäjän käyttäytymiseen ja ratkaisuesimerkeistä voi havaita, että hyvin monenlainen käyttäytyminen voi täyttää epäasiallisuuden kriteerit tai ei ole virkamiehelle hyväksyttävää. Laillisuusvalvojen ratkaisuista voi myös todeta, että hätäkeskustyon poikkeuksellinen luonne antaa hätäkeskuspäivystäjille sellaisia oikeuksia, mitä muilla virkamiehillä ei välttämättä ole. Esimerkkinä tästä toimii hätäpuhelun lopettaminen, jos asia ei kuulu Hätäkeskuslaitoksen tehtäviin.

Hätänumeroon soittaneen henkilön on mahdollista kannella hätäkeskuspäivystäjän käytöksestä Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvontaan tai ylempille laillisuusvalvojille. Jos hätäkeskuspäivystäjän käytös todetaan epäasialliseksi, voi hallintokantelun seuraamuksena olla huomautus tai hätäkeskuspäivystäjän tietoon saatetaan käsitys ohjeiden ja sääntöjen mukaisesta käytöksestä. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että suurin osa hallintokanteluratkaisuissa todetuista epäasiallisesta käytöksestä johtaa

häätäkeskuspäivystäjän hallinnolliseen ohjaamiseen. Laillisuusvalvonnan antamat huomautukset ovat harvinaisia ja esiintyvyys vähäistä.

On myös mahdollista, että esille tullutta asiaa ei käsitellä hallintokantelumenettelyssä, vaan asia siirtyy virkamiesoikeudelliseen menettelyyn. Tällöin kyseessä on astetta vakavampi puute tai moite käytöksessä. Virkamiesoikeudellisessa menettelyssä seuraamuksena voivat olla suullinen tai kirjallinen huomautus, kirjallinen varoitus, määräaikainen virantoimituksesta erottaminen, virantoimituksesta pidättäminen ja irtisanominen. Nämä tilanteet ovat harvinaisia, etenkin jos mittarina käytetään vuosittaista hätäpuhelujen lukumäärää. Viime kädessä asia siirtyy rikosoikeudelliseen menettelyyn. Tällaisista tapauksista ei ollut löydettävissä esimerkkejä häätäkeskuspäivystäjien käyttäytymisen osalta.

Tutkimuseettisesta näkökulmasta on todettava, että opinnäytetyössä ei ole kuvattu kaikkia mahdollisia häätäkeskuspäivystäjän epäasiallisen käytöksen muotoja. Toisaalta se ei ole ollut opinnäytetyön pääasiallinen tavoitekaan. Opinnäytetyön tarkoitus on ollut ennemminkin kuvailla yleisimpiä epäasiallisen käytöksen muotoja ja löytää rajoja hyväksyttävälle käytökselle. Olen tutkimuksessani halunnut erityisesti tuoda esiin häätäkeskustytön erityispiirteitä ja sen tuomia eroja käyttäytymisvelvollisuuden osalta muuhun virkamieskuntaan nähden. Toivon, että tämä näkökulma välittyy lukijalle.

Opinnäytetyötä tehdessä olen pohtinut, että pitäisikö Häätäkeskuslaitoksella olla nykyiseen tilanteeseen verrattuna yksityiskohtaisempaa ohjeistusta häätäkeskuspäivystäjän käyttäytymiselle ja kielenkäytön vaatimuksille? Häätäkeskuspäivystäjän käytökseen puuttuminen on esihenkilötyön kannalta haasteellisempaa kuin muuhun ohjeiden noudattamattomuuteen puuttuminen, koska käytösongelmissa lähestytään osittain virkamiehen henkilökohtaisia ominaisuuksia. Esihenkilön voisi olla helpompi käsitellä häätäkeskuspäivystäjän ongelmallista käytöstä, jos Häätäkeskuslaitoksella olisi olemassa nykyistä täsmällisempi ohjeistus siitä, millainen käytös häätäkeskuspäivystäjälle virkamiehenä on sopivaa ja millaista käytös ei ainakaan voi olla.

Lopuksi haluan korostaa, että vaikka tässä opinnäytetyössä on käsitelty hätäkeskuspäivystäjän epäasiallista käyttäytymistä, lainmukaista vuorovaikutusta on ehdoton enemmistö käyttäytymisestä. Vuosittain Hätäkeskuslaitos vastaanottaa lähes kolme miljoonaa hätäpuhelua ja hallintokanteluita Hätäkeskuslaitoksessa käsitellään keskimäärin noin 50 kappaletta vuodessa. Vähättelemättä epäasiallisen käytöksen merkitystä, on sen esiintyvyys kuin pisara hätäpuhelujen meressä. Hätäkeskuspäivystäjä tekee jokaisessa työvuorossaan yhteiskunnallisesti merkittävää ja arvokasta työtä avun ja turvan ensimmäisenä viranomaislenkkinä.

LÄHTEET

AOA Dnro 1799/4/09. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 10.5.2010. Haettu 4.2.2023 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1799/2009>

EOA 2003. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003. Haettu 10.1.2023 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/43638/2003>

EOA 2006. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2006. Haettu 10.1.2023 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/43638/2006-fi>

EOA 2009. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2009. Haettu 10.1.2023 osoitteesta https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2009_verkko

EOAK/3295/2021, Henkilöllisyyden varmentaminen puhelinpalvelussa. Haettu 3.1.2023 osoitteesta <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/3295/2021>

HAK-2018-152, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2018-306, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2019-163, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2019-579, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-232, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-454, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-487, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-755, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-782, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-847, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-932, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-960, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-992, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2021-1013, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2022-85, Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvontakertomus 2021.

HAK-2022-804, Hätäkeskuslaitoksen päätös kanteluun.

HAK-2023-41, Hätäkeskuslaitoksen laillisuusvalvontakertomus 2022.

Hallintolaki 6.6.2003/434 muutoksineen. Haettu 4.11.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434#O2L8a>

Hautamäki, V-P. (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing.

HE 58/1988 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta. Haettu 16.1.2023 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_58+1988.pdf

HE 72/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta. Haettu 5.1.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2002/20020072.pdf>

HE 262/2009 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hätäkeskustoiminnasta. Haettu 3.1.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090262.pdf>

HE 50/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta. Haettu 4.2.2023 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_50+2013.pdf

Husa, J. & Pohjolainen, T. (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus julkisoikeuteen (4., uudistettu painos). Alma Talent. Haettu osoitteesta 1.11.2022 [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/GAIBBXCTEB#/kohta:VII\(\(a0\)VIRKAMIESOI-KEUS\(\(20\):\(2\(\(a0\)VIRKA\(\(20\)JA\(\(20\)VIRKAMIEHET\(\(20\)/piste:b0](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/GAIBBXCTEB#/kohta:VII((a0)VIRKAMIESOI-KEUS((20):(2((a0)VIRKA((20)JA((20)VIRKAMIEHET((20)/piste:b0)

Hätäkeskuslaitos. (2022). Tilastotietoa hätäkeskustoiminnasta. Haettu 4.3.2023 osoitteesta <https://112.fi/tilastotietoa-hatakeskustoiminnasta>

Hätäkeskuslaitos. (n.d.). Avun ja turvan ensimmäinen viranomaislenkki auttamien ketjussa. Haettu 3.11.2022 osoitteesta <https://112.fi/virasto>

Hätäkeskuslaitos, Organisaatio ja julkaisut. (n.d.). Haettu 4.11.2022 osoitteesta <https://112.fi/organisaatio>

Järvinen, P. (2014). Esimiestyö ongelmatilanteissa (8., uudistettu painos). Alma Talent. Haettu 15.11.2022 osoitteesta [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/BAXBXATGBEEC#piste:t7X/kohta:Esimiesty\(\(f6\)\(\(20\)ongelmatilanteissa](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lil-lukka.samk.fi/teos/BAXBXATGBEEC#piste:t7X/kohta:Esimiesty((f6)((20)ongelmatilanteissa)

Keinänen, A. & Väättänen, U. (2016). Empiirinen oikeustutkimus – mitä ja milloin? Teoksessa T. Miettinen (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytetöiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex. Haettu 9.2.2023 osoitteesta <https://www-edilex-fi.lil-lukka.samk.fi/kirjat/16170.pdf>

Koskinen, S. (2006). Virkamiehen irtisanomisesta henkilökohtaisella perusteella. Edilex. Haettu 5.11.2022 osoitteesta <https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/artikkelit/3217.pdf>

Koskinen, S. & Kulla, H. (2019). Virkamiesoikeuden perusteet (8., uudistettu painos). Alma Talent. Haettu 4.11.2022 osoitteesta [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/EAIBGXDTEB#kohta:Virkamiesoikeuden\(\(20\)perusteet/piste:t1](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/EAIBGXDTEB#kohta:Virkamiesoikeuden((20)perusteet/piste:t1)

Kulla, H. & Salminen, J. (2021). Hallintomenettelyn perusteet (11., uudistettu painos). Alma Talent. Haettu 25.1.2023 osoitteesta [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/DAIBDXETEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN\(\(20\)PERUSTEET/piste:tM](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/DAIBDXETEB#kohta:HALLINTOMENETTELYN((20)PERUSTEET/piste:tM)

Lappi-Seppälä, T., Hakamies, K., Helenius, D., Melander, S., Nuotio, K., Ojala, T. & Rautio, I. (2022). Rikosoikeus (5., uudistettu painos). Oikeuden perusteokset. Alma Talent. Haettu 2.2.2023 osoitteesta <https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/CAFBHXETEB#kohta:RIKOSOIKEUS/piste:b0>

Laki hätäkeskustoiminnasta 20.8.2010/692 muutoksineen. Haettu 2.11.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100692>

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621 muutoksineen. Haettu 10.1.2023 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621#L6P23>

Launiala, M. & Tervonen, T. (2016). Valtion virkamiehen määräaikainen erotaminen – menettely ja asialliset edellytykset. Defensor legis 3/2016. Referee-artikkeli. Haettu 1.2.2023 osoitteesta https://www-edilex-fi.lillukka.samk.fi/defensor_legis/165560007.pdf

Manka, M-L. & Manka, M. (2016). Työhyvinvointi. Alma Talent. Haettu 3.11.2022 osoitteesta [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/GAHBXCTEB#kohta:TY\(\(d6\)HYVINVOINTI\(\(20\)piste:b4](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/GAHBXCTEB#kohta:TY((d6)HYVINVOINTI((20)piste:b4)

Mäenpää, O. (2017). Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent. Haettu osoitteesta 5.2.2023 [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/CABBXXB-TABCED#kohta:YLEINEN\(\(20\)HALLINTO-OIKEUS\(\(20\)piste:b5629](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.lillukka.samk.fi/teos/CABBXXB-TABCED#kohta:YLEINEN((20)HALLINTO-OIKEUS((20)piste:b5629)

Mäenpää, O. (2021). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (6., uudistettu painos). Edita Publishing. Haettu osoitteesta 2.11.2022 [https://shop-edita-fi.lillukka.samk.fi/digikirja/3782412#Esipuhe\(20\)6.\(20\)painokseen](https://shop-edita-fi.lillukka.samk.fi/digikirja/3782412#Esipuhe(20)6.(20)painokseen)

Nieminen, K. & Lähteenmäki, N. (2021). Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus.

Paanetoja, J. (2018). Häirintä ja epäasiallinen kohtelu. Teoksessa J. Havula, T. Jarmas, S. Koskinen, A-T. Lehto, N. Meincke, J. Paanetoja, T. Pehrman, J. Rintala, J. Schugk, T. Sortti, H. Tikkanen, V. Ullakononja & A. Vänskä, Työturvallisuus-oikeus (s. 129–139). Edita Publishing. Haettu 10.11.2022 osoitteesta <https://shop-edita-fi.lillukka.samk.fi/digikirja/37-7316-8#Alkusanat>

Palkeet. (2021). Työtyytyväisyys. Haettu 6.11.2022 osoitteesta https://www.palkeet.fi/media/vmbaro/vmbaro_koko_valtio_muuttujit-tain_2021.pdf

Pelastusopisto. (2022). Häätäkeskuspäivystäjän koulutusohjelma. Haettu 30.11.2022 osoitteesta https://www.pelastusopisto.fi/wp-content/uploads/OPS_Hake42-43_hyvakstyty-01032022.pdf

Sisäministeriö. (n.d.). Häätäkeskukset. Haettu 3.11.2022 osoitteesta <https://intermin.fi/hatakeskustoiminta/hatakeskukset>

Sisäministeriö. (2022). Häätäkeskuslainsäädännön muutoksia koskeva esitys lausunnoille. Haettu 3.11.2022 osoitteesta <https://intermin.fi/-/hatakeskuslainsaadannon-muutoksia-koskeva-esitys-lausunnoille>

Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2013. (2013). Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta. Haettu 2.2.2023 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79030/Poliisiin%20kohdistuva%20sis%C3%A4inen%20laillisuusvalvonta.pdf>

Sisäministeriön ohje SMDno-2020-158, Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla. Haettu 4.11.2022 osoitteesta <https://intermin.fi/documents/1410869/15716898/Laillisuusvalvonta+sis%C3%A4minis-teri%C3%B6ss%C3%A4+ja+sen+hallinnonalalla+.pdf/04ad49bb-7d97-5b3f-f34d-8170b888a282/Laillisuusvalvonta+sis%C3%A4minis-teri%C3%B6ss%C3%A4+ja+sen+hallinnonalalla+.pdf?t=1596633172512>

Snellman, K. (24.1.2023). Henkilökohtainen keskustelu Häätäkeskuslaitoksen asiantuntija Katriina Snellmanin kanssa.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 muutoksineen. Haettu 3.11.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Valtioneuvoston asetus häätäkeskustoiminnasta 14.10.2010/877 muutoksineen. Haettu 2.11.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20100877>

Valtioneuvoston päätös häätäkeskusalueista 21.1.2010/36. Haettu 23.1.2023 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20100036>

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750 muutoksineen. Haettu 29.11.2022 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750#L4P14>

Valtiovarainministeriö. (2000). Virkamiesetiikka. Selvitys virkamiesetiikan perustasta, nykytilasta ja kehittämisalueista. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioista 8/2000. Haettu 5.2.2023 osoitteesta https://vm.fi/documents/10623/1172335/Virkamiesetiikka+8_2000.pdf/44a40eef-2309-46bc-899a-82392b72697a/Virkamiesetiikka+8_2000.pdf

Valtiovarainministeriö. (2005). Arvot arjessa – virkamiehen etiikka. Valtionhallinnon käsikirja (2., uudistettu painos). Edita Publishing. Haettu osoitteesta 23.11.2022 https://vm.fi/documents/10623/1172317/Arvot_arjessa_Virkamiehen+etiikka.pdf/11021c42-0927-4290-849b-454297644870

Valtiovarainministeriö. (2020). Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Haettu 30.10.2022 osoitteesta https://julkisenhallinnonstrategia.fi/user-asset/uploads/2021/01/Valtiovarainministerio_Julkisen_hallinnon_strategia_2020.pdf

Valtiovarainministeriö. (2021). Virkamieseettinen toimintaohje. Yleisesitys valtionhallinnon virkamiesetiikkaa koskevista säädöksistä, ohjeista ja käytännöistä. Haettu 3.2.2023 osoitteesta <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163089/Virkamieseettinen%20toimintaohje.pdf?sequence=1&isAllowed=y>