

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om försök med nödcentraler

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om ett försök med nödcentraler. Enligt lagen skall brand- och räddningsväsendets, social- och hälsovårdens, polisväsendets samt gränsbevakningsväsendets sjöräddningstjänstens nödcentralfunktioner på försök sammanslås och överföras till statliga nödcentraler inom Mellersta Finlands och Norra Karelens län samt inom två smärre områden med centralorterna Salo och Ylivieska.

Försöket skall pågå under en viss tid, högst fem år. På grundvalen av försöket beslutas det om myndigheternas gemensamma nödcentralsverksamhet skall fortsättas och utvidgas samt om de uppgifter som ankommer på de kommunala kretsalarmeringscentralerna skall överföras på de statliga nödcentralerna. Medan försöket pågår skall det också utredas om nödcentralerna mot avgift kan påföras serviceavgifter som är lämpade för dem.

Det föreslås att staten skall svara för försökskostnaderna och att de till försöksområdena hörande kommunerna medan försöket pågår skall slippa sin i lagen om brand- och räddningsväsendet stadgade skyldighet att gemensamt upprätthålla kretsalarmeringscentraler. De kostnader som kommunerna sparar in beaktas när den allmänna statsandelen för dem bestäms.

Försöket skall genomföras av inrikesministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet.

Samarbetsförsöket främjar användningen av det allmänna europeiska nödnumret 112, som Europeiska gemenskaperna beslutat om.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för år 1994 och avses bli behandlad i samband med den. Avsikten är att lagen skall träda i kraft i början av år 1994.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1	3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen .	6
ALLMÄN MOTIVERING	3	4. Propositionens verkningar	7
1. Inledning	3	4.1. Ekonomiska verkningar	7
2. Nuläget	3	4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	8
2.1. Lagstiftning och praxis	3	5. Beredningen av propositionen	8
Kretsalarmeringscentralerna	3	5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial .	8
Polisens alarmeringscentraler	4	5.2. Remissutlåtanden	9
Övriga alarmeringscentraler	4	DETALJMOTIVERING	9
Hälsovårdens och socialväsandets alarmeringsstjänster	4	1. Lagförslaget	9
2.2. Den internationella utvecklingen och regleringar i andra länder	4	2. Närmare stadganden och bestämmelser	12
Europeiska gemenskaperna	4	3. Ikraftträdande	12
De nordiska länderna	5	LAGFÖRSLAGET	12
Mellaneuropa	5	BILAGA	14
Förenade staterna	5	Utkast till förordning om försök med nödcentraler	14
2.3. Bedömning av nuläget	5		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

De myndigheter som ger hjälp i nödsituationer, dvs. brand- och räddningsväsendet, polisen, sjuktransportfunktionen, social- och hälsovårdsväsendet samt sjö- och flygräddningstjänsten, skall ha ständig beredskap att ta emot nödmeddelanden och vidta därav föranledda åtgärder.

I olycks- och nödsituationer är ofta flera myndigheters åtgärder av nöden. T.ex. en allvarlig trafikolycka kan förutsätta att polis, sjukvårdspersonal, ambulans och brandkår tillkallas. Det ligger i allmänt intresse att alla behövliga hjälpåtgärder sätts in så snart som möjligt efter att ett nödmeddelande mottagits. Det ligger också i allmänt intresse att hjälp kan fås genom ett meddelande till ett enda ställe, oberoende av vilken typ av nödsituation det är frågan om.

Det finns i Finland två riksomfattande system för nödmeddelanden, dvs. de kommunala kretsalarmeringscentralerna samt polisens alarmeringscentraler som upprätthålls av staten. Dessutom har gränsbevakningsväsendet inom ramen för sin övriga jourverksamhet mottagningssystem för sjöräddningsuppdrag, medan luftfartsverket har ett jour- och ledningssystem för flygolyckor och räddningstjänst.

För nödmeddelanden och alarm måste det finnas en jourtjänst med ständig beredskap att sköta telekommunikationerna i anslutning till stora och komplicerade olyckshändelser. Av den anledningen är i synnerhet de mindre centralernas resurser tidvis underutnyttjade. Sannolikt skulle en sammanslagning av kretsalarmeringscentralernas och polisens alarmeringscentralers funktioner och eventuellt också andra alarmfunktioner, till gemensamma och betydligt färre nödcentraler än för närvarande, innebära att verksamheten kan effektiviseras samtidigt som besparingar görs.

Den moderna tekniken gör det möjligt att förstora alarmeringskretsarna avsevärt och att utnyttja centralerna som reservcentraler för varandra. Det är också möjligt att till skäliga kostnader bygga upp ett data- och kommunikationssystem för den riksomfattande räddningsförvaltningen och att därigenom säkerställa informationsförsörjningen vid katastrofer.

Planeringen och förverkligandet av ett enhet-

ligt data- och kommunikationssystem lämpar sig bättre för statsförvaltningen än för kommunalförvaltningen.

Sammanslagningen av de olika myndigheters centraler kommer att vara en genomgripande reform som får betydelse för medborgarnas säkerhet. För kartläggning av eventuella osäkerhetsfaktorer planeras ett högst femårigt försök under vilket samarbetet mellan myndigheterna, delvis organiserat enligt olika modeller, testas inom fyra områden och ett data- och kommunikationssystem utvecklas för larmtjänsterna. Medan försöket pågår skall riktlinjerna för utvecklandet av nödcentralverksamheten dras upp, med utnyttjande av försöksresultaten.

Nedan används benämningen alarmeringscentral när det nuvarande systemets centraler avses. Benämningen nödcentral avser försökscentraler och eventuella andra för flera myndigheter gemensamma centraler.

2. Nuläget

2.1. Lagstiftning och praxis

Kretsalarmeringscentralerna

Inrikesministeriet har i enlighet med lagen om brand- och räddningsväsendet (559/75) delat in landet i 57 alarmeringskretsar. Kommunerna inom var och en av dessa är skyldiga att inrätta och upprätthålla en kretsalarmeringscentral. Dessa skall fungera som allmänna centraler för nödmeddelanden. Centralerna har sammanlagt ca 500 anställda. Deras årliga driftskostnader uppgår till ca 100 miljoner mark. Kretsalarmeringscentralerna utförde år 1991 ca 560 000 lagstadgade uppdrag. I merparten av dessa, ca 360 000, var det fråga om ambulanslarm. Ca 110 000 nödsamtal förenades till polisen. Brand- och räddningsväsendet fick ca 43 000 uppdrag. Utöver de lagstadgade uppdragen utförde centralerna på grundval av kommunala beslut olika övervaknings- och anmälningsuppdrag, för vilka beställarna betalade ersättning.

Kommunerna har rätt att för kretsalarmeringscentralernas anläggningskostnader få ersättning i enlighet med lagen om statsandelar och -understöd åt kommunerna för kostnad-

erna för brand- och räddningsväsendet (560/75). Statsandel enligt lagen betalades åren 1976—1988 också för kretsalarmeringscentralernas driftskostnader. Sedan början av år 1989 ingår statsandelen för kretsalarmeringscentralernas driftskostnader i kommunernas allmänna, på invånarantalet beräknade statsandel.

Merparten av kretsalarmeringscentralerna byggdes i början av 1980-talet. De förverkligades som lokala fristående projekt och endast ett fåtal av dem har därefter moderniserats. Med några undantag har centralerna inte tillgång till effektiva ADB-system. Merparten av alarmeringskretsarna är så små att kommunerna inte har ansett det vara ekonomiskt möjligt att upprätthålla tvåpersoners jourbemanning, vilket vore nödvändigt med tanke på verksamheten och säkerheten. Utanför tjänstetiden sköts centralerna i allmänhet av endast en person.

Inrikesministeriet har beslutat ändra indelningen i alarmeringskretsar så att antalet kretsalarmeringscentraler blir 27. Detta betyder i genomsnitt en fördubbling av alarmeringskretsarnas storlek, vilket förutsätter att de nya centralerna får modern teknik till sitt förfogande.

Polisens alarmeringscentraler

Det finns ingen uttrycklig lagstiftning om polisens alarmeringsfunktioner de ingår i polisens lagstadgade verksamhet. Polisens alarmeringscentraler tar emot anmälningar och meddelanden från allmänheten. Jourpersonalen svarar för att eventuella åtgärder vidtas och för den allmänna operativa ledningen, om inte någon annan polisinstans övertar ledningsansvaret. Jourhavandena sköter samtidigt ledningen och övervakningen av kommunikationerna, förmedlar information till patruller, svarar för vissa förundersökningsåtgärder, fungerar inom sitt område som förmän för den del av personalen som inte hör till befälet, svarar för bevakningen av omhändertagna personer, betjänar allmänheten och sköter stödfunktioner i anslutning till verksamheten.

Polisen har 75 alarmeringsenheter i tjänst dygnet runt. Enheterna får årligen ta emot ca 2 miljoner samtal, vilka i sin tur leder till ca 600 000 alarmutryckningar. Dessa uppgifter beräknas ta drygt 600 årsverken i anspråk.

Övriga alarmeringscentraler

Sjöräddningscentralerna i anslutning till sjöbevakningssektionernas ledningscentraler, vilka är tre till antalet, har beredskap att ta emot nödmeddelanden och leda sjöräddningsoperationer.

Flygräddningscentralerna, vilka är två till antalet, i anslutning till flygledningssystemets regionala organ har beredskap att leda spannings- och räddningsoperationer efter försvunna luftfarkoster samt även andra flygräddningsoperationer.

Hälsovårdens och socialväsendets alarmeringstjänster

Sjuktransporterna utgör en del av hälsovården. De system för nödmeddelanden, alarm och kommunikationer som upprätthålls med tanke på sjuktransporterna kan också anses utgöra en del av hälsovården och således hänföras till hälsovårdsmyndigheternas verksamhetsområde. För dessa uppgifter svarar kretsalarmeringscentralerna, vilka stadgats vara allmänna centraler för nödmeddelanden. Av kretsalarmeringscentralernas samtliga uppdrag utgör sjuktransportuppdragen över 70 procent.

Enligt social- och hälsovårdsmyndigheternas uppskattning finns det inom förvaltningsområdet behov av alarmeringstjänster inte bara på det lokala planet utan också vid katastrofer som förutsätter läkar- och sjukvårdsinsatser, vid olycksfall som förutsätter övervakningssamarbete, vid organiseringen av hemsjukvård och hemhjälp, vid trygghetstelefonjour och slutligen vid akuta vårdssituationer inom socialväsendet.

2. Den internationella utvecklingen och regleringar i andra länder

Europeiska gemenskaperna

Europeiska gemenskapernas (EG) råd fattade 1991 ett för medlemsländerna bindande beslut om att införa nödnumret 112. Numret skall tas i bruk senast i slutet av 1996. För att systemet med ett enhetligt nödnummer skall fungera förutsätts det att mottagaren av nödsamtal har möjligheter att göra åtminstone en grov bedömning av hjälpbehovet samt tekniska möjligheter att vidareförmedla samtal till de

rätta myndigheterna. Alarmeringen fördröjs om samtal måste vidareförmedlas efter att arten av hjälpbehovet har klarlagts och om samma saker måste förklaras på nytt. Verksamheten effektiveras om alla larm kan skötas från det ställe som först tar emot samtalet. Införandet av ett gemensamt nödnummer förutsätter att myndigheternas samarbete byggs ut i de europeiska länderna. Belgien, Danmark, Tyskland och Luxemburg är för närvarande de enda EG-länderna som har infört det allmänna nödnumret. Också Finland har följt de internationella telerekommendationerna och infört nödnumret. På grund av att gemensamma centraler saknas används i Finland emellertid parallellt polisens nödnummer 10022. Samtal till det numret tas emot av polisens alarmeringscentraler.

De nordiska länderna

I Sverige har man byggt upp ett nät av länsalarmeringscentraler som täcker nästan hela landet. Operatör är SOS Alarmering Ab, som huvudsakligen ägs av statens televerk. Samtal till polisen förenas emellertid till polisens alarmeringscentraler.

I Danmark svarar polisen för hela alarmeringsfunktionen. Dock inte i Köpenhamn, där brandverket har sin egen alarmeringscentral.

Norge har tre separata riksomfattande alarmeringssystem. Brandalarmcentralerna upprätthåller kommunerna regionvis, i samarbete med varandra, medan polisen har sina egna centraler distriktsvis och hälsovårdsmyndigheterna upprätthåller alarmeringscentraler för sjuktransporter länsvis.

Mellaneuropa

De europeiska länderna har i allmänhet separata alarmeringscentraler för brandväsendet, sjuktransporter och polisväsendet. Centralerna hänförs till respektive förvaltningsområden. Storstädernas centraler är så dimensionerade att de kan betjäna regioner med flera miljoner invånare.

Förenta staterna

I Förenta staterna har myndigheterna i

allmänhet gemensamma alarmeringscentraler, även om skillnaderna mellan de olika delstaterna är stora. De gemensamma centralernas jourhavande är i allmänhet varken poliser eller brandmän utan de utgör en särskild yrkeskår. Deras utbildning täcker brand- och räddningsväsendet samt sjuktransport- och polisverksamheten. Särskild vikt läggs vid bedömning av hjälpbehov och skyndsamhet.

2.3. Bedömning av nuläget

Brand- och räddningsväsendets samt polisens alarmeringssystem fungerar relativt väl. En funktionell brist hos de flesta kretsalarmeringscentraler som sköts av brand- och räddningsväsendet är emellertid att de har otillräckliga personalresurser utanför tjänstetiden. Deras kapacitet överskrids således i situationer som är allvarligare än s.k. vardagliga olyckshändelser, åtminstone momentant, innan tillkallad reservpersonal anländer. Följden kan bli fördröjd mottagning av nödmeddelanden samt fördröjda larmåtgärder, utgående meddelanden och andra kommunikationer. De vid centralerna anställdas kapacitet beräknas emellertid huvudsakligen vara endast partiellt utnyttjad utanför tjänstetiden. Genom att sammanslå centralerna och genom att till dem överföra sådana övervaknings- och kommunikationssuppgifter som i brådskande situationer kan senareläggas, är det sannolikt möjligt att förbättra centralernas beredskap samt deras funktionella och ekonomiska effektivitet.

Kretsalarmeringscentralernas teknik är i genomsnitt över tio år gammal. Det är svårt att få reservdelar till den tekniska utrustningen. Sannolikheten för att fel uppstår ökar i takt med att anläggningarna blir äldre. Centralernas teknik borde således förnyas före utgången av detta decennium. Det är mera ekonomiskt att genomföra färre och större moderniseringsprojekt än flera separata. Samtidigt kan centralerna planeras så att de tekniskt kan stödja varandra och bilda ett riksomfattande data- och kommunikationsnät.

Inrikesministeriet har bl.a. med anledning av de omständigheter som anförs ovan beslutat sammanslå alarmeringskretsarna så att de, med undantag av Åland, blir 27 till antalet. Ålands brand- och räddningsväsen hänförs till landskapets självstyrelse.

Enligt den gällande lagen är staten skyldig

att betala statsandel för de kostnader som orsakas av att kretsindelningen ändras och alarmeringscentraltekniken moderniseras.

Polisen förfogar över riksomfattande data- och kommunikationssystem, men i och med den tekniska utvecklingen börjar det bli aktuellt att förnya dem. Också i fråga om polisens alarmeringsfunktioner gäller delvis den ovan i fråga om kretsalarmeringscentralerna framförda bedömningen att kapaciteten är otillräcklig vid katastrofer, medan den annars inte är fullt utnyttjad.

Inom trafikministeriets förvaltningsområde bereds ett riksomfattande digitalt radiosystem för myndigheternas bruk. Olika myndigheter kan ersätta sina föråldrade, separata radionät genom att ansluta sig till det digitala systemet. Det är således skäl att planera det nya nödcentralsystemet så centraliserat att uppbyggnaden av det nya radionätet kan ske i växelverkan med uppbyggnaden av nödcentralsystemet.

Åtminstone de från allmänheten kommande nödmeddelandena till sjöräddningstjänsten vore det ändamålsenligt att styra till ett allmänt nödnummer och eventuellt också ta emot vid allmänna nödcentraler. Dessa kunde också tilldelas sjöräddningsuppgifter i större utsträckning än för närvarande. Gränsbevakningsväsendet kunde inrikta sin därigenom frigjorda kapacitet på sina övriga uppgifter.

Följden av att luftfartsverket har blivit ett resultatansvarigt affärsverk är att det inte som förr på tjänstens vägnar kan sköta beredskaps- och ledningsuppgifter för den allmänna räddningstjänsten. En del av dessa uppgifter, åtminstone mottagandet av anmälningar från allmänheten, torde kunna överföras till allmänna nödcentraler.

Social- och hälsovårdsministeriet behöver ett riksomfattande alarmerings- och kommunikationssystem för katastrofer, samhällshotande olyckshändelser, omfattande epidemier och undantagsförhållanden. Behovet av samarbete med övriga räddningsmyndigheter kan bäst beaktas ifall dessa har ett gemensamt system tillsammans med social- och hälsovårdsmyndigheterna.

De utvecklingsbehov som behandlas ovan kan bäst tillgodoses genom att myndigheterna enas om en gemensam nödcentralsorganisation. De olika myndigheternas verksamhetsformer och målsättningar är emellertid så divergerande att det i vissa avseenden också bedöms vara problematiskt att bygga upp samarbetet. Pro-

blemens antal och vidd kan inte förutses på ett tillförlitligt sätt. Av den anledningen anses det i detta skede inte vara möjligt att besluta om inrättande av ett gemensamt nödcentralsystem. Eftersom det emellertid har bedömts vara möjligt att uppnå synnerligen betydande fördelar genom samarbete, anses det vara motiverat att göra ett tidsbegränsat försök inom vissa regioner, innan beslutet om verksamhetens slutliga utformning kan fattas.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Det primära syftet med propositionen är att skapa legislativa förutsättningar för ett tidsbegränsat försök, som innebär att statliga nödcentraler på ett övergripande sätt sköter olika myndigheters alarmeringsfunktioner. Det är meningen att försöksresultaten skall utnyttjas i samband med att beslut fattas om att utveckla nödcentralsverksamheten.

Det sekundära syftet är att i samband med försöket utveckla samarbetet mellan olika myndigheter samt att planera, testa och utveckla ett data- och kommunikationssystem för nödcentralerna.

Det föreslås i propositionen att inom de alarmeringskretsar som omfattar Mellersta Finlands och Norra Karelen län samt den s.k. Älvdalarans region och Saloregionen skall genomföras ett försök som innebär att det planeras och byggs statliga nödcentraler för de uppgifter som för närvarande ankommer på kretsalarmeringscentralerna. Till försökscentralerna skall överföras också alla de nödmeddelanden som inom dessa regioner kommer till polisen. Inrikesministeriet skall enligt förslaget genomföra försöket tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet.

Enligt propositionen skall försökscentralerna verka i högst fem år. Under denna tid skall beslut fattas antingen om att fortsätta försöket, dvs. förlägga det på permanent basis och utsträcka det till hela landet, eller om att utveckla nödcentralsystemet på något annat sätt. Om det fattas beslut om att försöket skall avslutas, betyder detta att kretsalarmeringscentralerna och polisens alarmeringscentraler återupptar sin verksamhet inom försöksområdena. Med tanke på detta alternativ föreslås ett stadgande om att de berörda kommunerna

minst ett år på förhand skall underrättas om att försöket avslutas.

Avsikten är att införandet av det data- och kommunikationssystem som utvecklas i samband med försöket skall fortsättas oberoende av vilka resultat samarbetsförsöket ger, eftersom behovet av ett sådant system, både med tanke på effektiviteten och från ekonomisk synpunkt, är uppenbart också inom det nuvarande kretsalarmeringssystemet.

I den utredningsmannarapport om kommunernas ekonomi som statssekreterare Timo Relander publicerade den 9 mars 1993 anföras bl.a. som en allmän princip att sådana uppgifter borde centraliseras till staten som gäller bastrygghet, utkomstskydd och säkerhet. Genom försöket är det meningen, att få fram grunder för en bedömning av hur nödcentralverksamheten som en helhet lämpar sig att i enlighet med denna allmänna princip övertas av staten.

Utredningsman Jukka Hirvelä som statsrådet tillsatt för att utreda möjligheterna att utveckla regionförvaltningen föreslog i sin rapport att arbetsfördelningen mellan kommunerna och staten i vissa avseenden skulle förnyas i samarbete med vederbörande ministerier och kommunerna. Som ett utredningsobjekt nämner han förstatligande av räddningsväsendet och då i första hand den regionala alarmeringsverksamheten. Resultatet av nödcentralförsöket är avsett att utgöra den i rapporten förutsatta utredningen.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

För planeringen och anskaffningen av de för inledandet av försöket behövliga anläggningarna, systemen och lokalerna beräknas det såväl 1994 som 1995 behövas 12 miljoner mark. De årliga driftskostnaderna för nödcentralerna beräknas 1996 —2000 uppgå till ca 10 miljoner mark. Av de medel som anvisas för försöket med nödcentraler skall under försökstiden betalas avlöningsutgifterna också för polispersonalen vid sådana centraler som inte förläggs i anslutning till polisens verksamhetslokaler.

Propositionens huvudsakliga totalekonomiska verkningar kommer, såvida det i landet på basis av försöksresultaten skapas ett övergripande planerat och för myndigheterna gemen-

samt nödcentralsnät, att stå i relation till nuvarande kretsalarmeringscentralerna och polisens alarmeringscentraler. Besparingar uppkommer genom att planeringen och förverkligandet sker centralt samt genom att det system som utvecklas kan fungera effektivt med färre anställda än de nuvarande kretsalarmeringscentralerna och polisens alarmeringscentraler tillsammans. För polisens vidkommande beräknas dock besparingar kunna göras endast i det fall att nödcentralspersonalen kan överta de alarmeringscentralfunktioner som för närvarande sköts av polisen.

På kommunernas ekonomi inverkar arrangementet såtillvida att kommunerna slipper skyldigheten att anlägga och upprätthålla kretsalarmeringscentraler. De slipper också kostnaderna för den nya kretsindelningen och moderniseringen av anläggningarna. Kostnaderna beror på vilka tekniska lösningar som väljs. Anläggningskostnaderna för de nuvarande kretsalarmeringscentralerna har omräknade till 1992 års penningvärde varit ca 140 miljoner mark, men det skulle uppenbarligen bli mångdubbelt dyrare att såsom separata projekt anlägga nya kretsalarmeringscentraler med modern teknik.

Det går inte att kalkylera de exakta kostnaderna för ett nytt, centralt planerat nödcentralsystem. De tekniska grundlösningarna och dess prisklass preciseras först under planeringens gång, då olika utredningar gjorts och offerter kommit in. Det är emellertid uppenbart att det blir förmånligare att planera och förverkliga centralerna inom ramen för ett enda stort projekt än som separata kommunala projekt.

En direkt ekonomisk konsekvens av försöket blir att kommunerna inom försöksregionerna medan försöket pågår slipper skyldigheten att upprätthålla kretsalarmeringscentraler. Den inbesparing som kommunerna gör till följd härav beaktas när de allmänna statsandelarna för dem bestäms enligt lagen om statsandelar till kommunerna (688/92).

Kretsalarmeringscentralerna är tekniskt så föråldrade att moderniseringen av dem kommer att inledas med det snaraste. Från ekonomisk och funktionell synpunkt är det förmånligt att förnyelseprocessen sköts centraliserat. Moderniseringsarbetets stora omfattning förutsätter att en utprovning av alternativa lösningar inleds så snart som möjligt. Det föreslås därför att anslag för inledande av försöket tas in i statsbudgeten för 1994. Efter-

som försöket innebär att undantag görs från den lagstadgade uppgiftsfördelningen mellan kommunerna och staten, skall den justeras genom lagen som träder i kraft i början av år 1994.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Försöket genomförs av inrikesministeriet tillsammans med social- och hälsovårdsministeriet. Det är meningen att ministeriernas nuvarande personal skall anlitas och vid behov även sakkunnigtjänster.

Merparten av dem som anställs vid försöksnödcentralerna kan rekryteras bland de inom försöksområdena fungerande kretsalarmeringscentralernas och polisdistriktens personal. De flesta av dem, som börjar arbeta vid försöksnödcentralerna torde tjänstledighet från sina ordinarie uppgifter. Avsikten vore, att den anställda personalens villkor av anställning och pensionförmåner skall inte försämrats.

I samband med att ett nytt riksomfattande nödcentralsystem skapas kommer behovet av personal på prestationsnivå sannolikt att minska i någon mån. I så fall kan en del av de till nödcentralerna anslutna myndigheternas nuvarande jourpersonal flyttas över till andra uppgifter hos dessa myndigheter. På grund av att inkomstbringande övervaknings- och jouruppgifter eventuellt överförs till nödcentralerna kan merparten av alarmeringscentralernas personal fortsätta arbeta också inom det nya nödcentralsystemet.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningsskeden och beredningsmaterial

Inrikesministeriet tillsatte år 1988 en arbetsgrupp med uppgift att utreda de till justeringen av brand- och räddningsväsendets indelning i alarmeringskretsar anslutna kommunikationstekniska arrangemangen och dessas kostnader. I sin utredning av den 28 februari anförde arbetsgruppen bl.a. att en modell med landskapsvis inrättade alarmeringscentraler föreföll möjlig och ändamålsenlig i de flesta länen. Arbetsgruppen rekommenderade en sådan målsättning.

År 1990 tillsatte ministeriet en ny arbets-

grupp med uppgift att reda ut möjligheterna till samarbete mellan brand- och räddningsväsendets och polisens alarmeringscentraler och till sammanslagning av deras funktioner. Arbetsgruppen föreslog att indelningen i alarmeringskretsar skulle ändras så att landets 57 alarmeringskretsar skulle ha blivit endast 24, att inrikesministeriet skulle fatta ett principbeslut om sammanslagning av kretsalarmeringscentralerna och polisens alarmeringscentraler och att försök med sammanslagna centraler skulle genomföras inom särskilt definierade försöksområden.

En preliminär projektutredning har gjorts i fråga om nödcentralsverksamheten. I samband med den gjordes en rätt omfattande enkätundersökning inom ett antal delområden av alarmeringscentralernas verksamhet.

Projektet utmynnade i förslaget att det i förening med en ny indelning i alarmeringskretsar skulle skapas ett med avseende på kommunikations- och datasystemen enhetligt och riksomfattande nät av nödcentraler. Därigenom skulle medborgarna med ett enda nödnummer erbjudas tjänster i alla typer av nödsituationer. Nätet skulle utnyttjas av alla hjälpande myndigheter. Vidare föreslogs att ett nytt nödcentralsystem skulle börja utvecklas under ledning av statens myndigheter och att också de administrativa frågorna skulle utredas under projektets gång. En väsentlig del av det fortsatta projektet skulle bestå i planering och byggande av försöksnödcentraler.

Det egentliga nödcentralsprojektet inleddes våren 1993.

Projektet förutsattes bli indelat i delprojekt. Ledningsgruppen bestämde att ett av dessa skulle planera nödcentralernas administration.

En arbetsgrupp inom det administrativa delprojektet undersökte och jämförde alternativa förvaltnings- och kostnadsansvarsmodeller, både med avseende på det föreslagna riksomfattande nödcentralsystemet som en helhet och som ett begränsat försök.

De viktigaste alternativa förvaltningsmodeller som utreddes var

— det nuvarande kommunförvaltningsbaserade systemet med alarmeringscentraler,

— ett riksomfattande system i företagsform,

— ett statligt affärsverk,

— ett system som sköts av det statliga televäsendet,

— ett system som sköts inom ramen för landskapsförvaltningen,

— ett i tekniskt hänseende centraliserat och i administrativt hänseende decentraliserat system,

— ett system som sköts av de regionala teleinrättningarna och

— ett centraliserat system som gemensamt upprätthålls av de statliga myndigheter som utnyttjar nödcentralsverksamheten.

Efter en analytisk granskning stannade gruppen för det sista alternativet. Eftersom det uppenbarligen förutsattes försöksverksamhet innan hela projektet kunde genomföras resulterade gruppens arbete i ett med det sist nämnda alternativet som utgångspunkt utarbetat och med denna proposition överensstämmande förslag till lag om försök med nödcentraler och en därtill ansluten förordning. Arbetsgruppen var enig om sitt förslag.

5.2. Remissutlåtanden

Utlåtanden om utkastet till lag har givits av

inrikesministeriets polisavdelning, social- och hälsovårdsministeriet, dataombudsmannen samt Finlands Brandbefälsförbund. De inkomna utlåtandena har enligt möjligheterna iakttagits.

Med anledning av dataombudsmannens utlåtande har man beslutat, att datasekretessfrågorna, skall utredas särskilt.

I beredningen har deltagit de myndigheter och sammanslutningar som varit företrädare i delprojektet, inrikesministeriets avdelning för kommunal och regional utveckling samt Teletvecklingscentralen och Statens datorcentral. Eftersom de två sistnämnda fungerade som konsulter under projektet ombads de inte ge något särskilt utlåtande.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 §. Av paragrafen framgår syftet med lagen. Eftersom kretsalarmeringscentralernas verksamhet enligt lag skall skötas av kommunerna och försöket med nödcentralsverksamhet föreslås ankomma på staten, måste en lag stiftas om saken. Projektet innebär dels en sammanslagning av kretsalarmeringscentralernas traditionella verksamhet och polisens alarmeringscentralverksamhet, dels en utveckling av social- och hälsovårdsmyndigheternas nödcentralsfunktioner.

Avsikten med försöket är att få praktiska erfarenheter av olika myndigheters gemensamma nödcentralsverksamhet, med sikte på om det är ändamålsenligt och ekonomiskt att permanent sammanslå nödcentralverksamhet i hela landet. Försök nödcentralens uppgift skulle, förutom den allmänna nödcentralsfunktionen, till vilken hör mottagandet av social- och hälsovårdsektorens meddelanden, vara att även

i övrigt ta emot nödmeddelanden och meddelanden om olyckor samt meddelanden avsedda för polisen, liksom också att sätta i gång de åtgärder som hör till nödcentralen. Försöket torde ge besked om vilka fördelar och nackdelar som är förenade med samarbetet. Medan försöket pågår kan sannolikt förekommande problem också lösas. På basis av de erfarenheter som erhålls kan det bedömas om en sammanslagning är en ändamålsenlig och ekonomisk lösning, varefter beslut fattas om utvecklande av nödcentralsverksamheten.

Utöver samarbetsförsöket mellan myndigheterna går försöket framförallt ut på att utveckla och testa data- och kommunikationssystem som är avsedda att bli permanenta.

2 §. Försöksområdena har det varit nödvändigt att definiera utgående från de alarmeringskretsar som avses i lagen om brand- och räddningsväsendet, eftersom den allmänna nödcentralsverksamheten i den del av landet som inte omfattas av försöket fortgår i kommunal regi vid kretsalarmeringscentralerna. Polisens alarmeringskretsar kan regleras genom

inrikesministeriets beslut. Detta kan ske så att åtminstone de yttre gränserna sammanfaller med häradenas gränser. Inrikesministeriet fastställer försöksområdena närmare så att de olika myndigheternas funktionella behov blir beaktade.

I 2 mom. stadgas om möjligheten att försöksnödcentralerna övertar uppgifter som kan ge dem inkomster. Dessa uppgifter får inte vara så brådskande att de inte kan senareläggas i händelse av brådskande larmuppdrag. Den personal som sköter uppgifterna skall ha samma utbildning som den ordinarie nödcentralspersonalen och turas om i de egentliga nödcentralsuppgifterna. Om situationen kräver det skall de i första hand utföra egentliga nödcentralsuppgifter. Genom detta arrangemang skapas ekonomiska möjligheter att fortgående hålla centralerna bemannade för omfattande och komplicerade olyckor. På så sätt blir också den sammanlagda personalen större än vid centraler som sköter endast egentliga nödcentralfunktioner, vilket gör det lättare att inkalla ledig extrapersonal i katastroffall.

I 3 mom. stadgas om försökets tidsbegränsning. Tre år beräknas vara minimtiden för att få tillräckliga erfarenheter av verksamheten. Till att börja med torde det behövas ett år för att få ingång verksamheten till alla delar. För att slutsatser skall kunna dras på basis av försöket och för att åtgärder i fråga om nödcentralverksamheten skall kunna vidtas på basis av dem torde det också behövas ett år, under vilket försökscentralerna sköter nödcentralverksamheten inom försöksområdena. Av den anledningen föreslås att den maximala verksamhetstiden för försökscentralerna stadgas vara fem år. Inom denna tid skall det beslutas om de fortsatta åtgärderna och om fortsatt verksamhet inom försöksområdena. Om tillförlitliga försöksresultat fås tidigare kan försökstiden eventuellt förkortas. Inrikesministeriet berättigas att genom förordning besluta om hur länge försöket skall pågå. Förordningen skall förplikta inrikesministeriet att ett år tidigare meddela försöksområdenas kommuner om det för deras vidkommande blir aktuellt att återgå till ett kretsalarmeringssystem som upprätthålls på deras ansvar.

Kostnader

3 §. Försöksnödcentralernas anläggnings-

och driftskostnader skall enligt förslaget betalas av statens medel. Anläggningskostnaderna inbegriper planeringen av centralernas enhetliga utrustning och datasystem och även inrikesministeriets deltagande i planeringen av det riksomfattande radionätet för myndigheternas bruk.

De kostnader som kommunerna sparar in beaktas när den allmänna statsandelen för dem bestäms enligt lagen om statsandelar till kommunerna (688/92).

Myndigheter

4 §. Försöksprojektet genomförs av inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet gemensamt. Av förvaltningstekniska skäl stadgas det i 1 mom. att projektet genomförs av inrikesministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet. I förordningen regleras ministeriernas samarbete närmare.

I 2 mom. stadgas om hur verksamheten vid försöksnödcentralerna skall organiseras. Inrikesministeriets uppgift blir att iklä sig rollen av ett centralt ämbetsverk och handha den riksomfattande ledningen av försöksverksamheten. Detta arrangemang är nödvändigt eftersom det inom inrikesförvaltningen inte finns något annat för ändamålet lämpligt organ på riksplanet och eftersom försökssynpunkterna bäst blir beaktade i det fall att ministeriet står i ledningen för verksamheten. Eftersom endast fyra nödcentraler deltar i försöket bedöms arrangemanget kunna genomföras med framgång. Om försöket leder till ett riksomfattande statligt nödcentralsystem måste organisationsfrågorna tas till förnyad prövning.

I funktionellt hänseende kommer försöksnödcentralerna att underlyda de myndigheter vilkas uppgifter de sköter. Således kommer polisen, brand- och räddningsmyndigheterna, social- och hälsovårdsmyndigheterna samt även andra organisationer som utnyttjar centralernas verksamhet att utfärda föreskrifter om centralernas verksamhet samt ge dem order i konkreta situationer.

5 §. Inrikesministeriet skall enligt förslaget övervaka nödcentralernas verksamhet, uttryckligen med avseende på genomförandet av försöket, och utveckla systemet. Ministeriet skall vidare ombesörja planeringen och upprätthåll-

landet av data- och kommunikationssystemen, i syfte att åstadkomma riksomfattande system.

Särskilda stadganden

6 §. Paragrafen innehåller ett sedvanligt betydande att genom förordning utfärda närmare stadganden om lagens verkställighet. I lagrummet förutsätts även att det skall stadgas genom förordning om hur länge försöket skall pågå inom den i lagen stadgade maximitiden. Genom förordning skall också stadgas om andra på myndigheterna ankommande uppgifter än dem som enligt lag ankommer på kretsalarmeringscentralerna. Arrangemanget tillåter bl.a. att vissa uppgifter inom sjö- och flygräddningstjänsten överförs på försöksnödcentralerna i den mån detta på basis av planeringen bedöms vara rationellt. Arrangemanget möjliggör vidare en indelning av de anmälningar som kommer in till polisen i nödmeddelanden som skall riktas till nödcentraler och i icke-brådskande anmälningar som skall göras direkt till polisen, om en sådan indelning anses behövlig.

I 2 mom. stadgas att inrikesministeriet skall sköta försöksnödcentralernas personalärenden. Försöket kan eventuellt förutsätta att vid centralerna provas olika slags arrangemang och att dessa kan ändras medan försöket pågår. Flexibla arrangemang förutsätts också för att polispersonal under en viss tid skall kunna delta i nödcentralarbetet. Med beaktande av försökets tidsbegränsade karaktär torde det föreslagna arrangemanget inte heller äventyra personalens rättssäkerhet.

I 3 mom. stadgas att det skall bestämmas i inrikesministeriets arbetsordning om skötseln av de uppgifter vid ministeriet som ansluter sig till försöket. Förfarandet är nödvändigt bl.a. på grund av att det inte är meningen att för försöket anställa tilläggspersonal. De arbetsuppgifter som försöket förutsätter skall fördelas närmast mellan räddningsavdelningens och polisavdelningens nuvarande personal.

7 §. Det är viktigt att de som planerar försöksnödcentralerna och svarar för deras drift är väl förtrogna med kretsalarmeringscentralernas verksamhet. Den anställda personalens villkor av anställning borde inte försämrats.

För polisens del förutsätter arrangemanget, att den polispersonal som övergår till visstids-

anställning vid försökcentralerna beviljas tjänstledighet från sina ordinarie tjänster.

Till riksdagen avläts år 1993 regeringspropositioner med förslag till sådana ändringar i lagstiftningen om statens pensioner (reg.prop. 96/1993 rd.) och lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (reg.prop. 80/1993 rd), som innebär att de enhetliga begynnelseiderna för utbetalning av pensioner enligt den offentliga förvaltningens olika pensionssystem skulle frångås och pensionstagarna förlora tilläggs pensionsskydd som tidigare uppkommit inom andra pensionssystem.

Eftersom grunderna för pensionsförmånerna regleras genom lagstiftning och inte kan avtalas i samband med personalarrangemang, föreslås att i lagen stadgas om ett arrangemang som innebär att övergången inte försämrar det pensionsskydd som den från kretsalarmeringscentralerna kommande personalen tidigare tjänat in i kommunal anställning.

8 §. I paragrafen har tagits in ett sedvanligt ikraftträdelsestadgande.

9 §. I författningarna om brand- och räddningsväsendet finns vissa funktionella bestämmelser om kretsalarmeringscentralerna.

Inrikesministeriet kan bestämma att någon lämplig kretsalarmeringscentral skall fungera som länsalarmeringscentral. På staten ankommer att anordna och upprätthålla teleförbindelser mellan kretsalarmeringscentralerna samt mellan dessa och länsstyrelserna. Länsstyrelserna skall leda och övervaka läns- och kretsalarmeringscentralernas verksamhet. Kretsalarmeringscentralerna skall vid behov fungera som signal- och ledningscentraler för brand- och räddningsväsendet, räddningstjänsten och befolkningsskyddet. Vid behov skall de också sörja för att befolkningen varnas för olyckshändelser eller andra farosituationer. När en kretsalarmeringscentral fungerar som länsalarmeringscentral, är den länsstyrelsens signal- och ledningscentral. I denna sin uppgift är alarmeringscentralen direkt underställd länsstyrelsen. Alla dessa arrangemang är det motiverat att utsträcka också till försöksnödcentralerna. Det föreslås att så förfars genom att det stadgas att vad som före lagens ikraftträdande har stadgats om kretsalarmeringscentraler, gäller efter att lagen trätt i kraft i tillämpliga delar också försöksnödcentralerna.

2. Närmare stadganden och bestämmelser

Med stöd av lagförslagets 6 § skall en förordning utfärdas om försöket med nödcentraler. Ett förordningsutkast bifogas denna proposition.

Enligt lagens 6 § 2 mom. skall inrikesministeriet bestämma om anställandet av försöksnödcentralernas personal och om behörighetsvillkoren för denna. Vidare skall ministeriet fastställa arbetsordningar för försöksnödcentralerna. Avsikten är att beredningsarbetet i dessa avseenden skall utföras i anslutning till

nödcentralsprojektet och att ordningen för beslutsfattandet skall regleras i inrikesministeriets arbetsordning, enligt vad som stadgas i lagförslagets 6 § 3 mom.

3. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1994.

Med stöd av vad som anförs ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag.

Lag

om försök med nödcentraler

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 §

För erhållande av erfarenheter av om det är ändamålsenligt och ekonomiskt att permanent sammanslå myndigheternas nödcentralverksamhet i hela landet ordnas, på det sätt, som stadgas i denna lag, ett försök att sammanslå de kretsalarmeringscentraler som avses i lagen om brand- och räddningsväsendet (559/75) med social- och hälsovårdens samt polisens alarmeringscentralfunktioner.

I samband med försöket utvecklas och provas också behövliga data- och kommunikationssystem.

2 §

I försökssyfte inrättas fyra statliga nödcentraler, vilkas verksamhetsområden är Mellersta Finlands län och Norra Karelen samt i Åbo och Björneborgs län Salo alarmeringskrets och i Uleåborgs län Älvdalarnas alarmeringskrets, vilka är sådana alarmeringskretsar som bestäms i 6 § lagen om räddningsväsendet. Deras uppgifter förutom av allmän nödcentralverksamhet består av också annan mottagning av olycks- och nödmeddelanden samt till polisen riktade meddelanden och av åtgärder som

dessa förutsätter. Dessa nödcentraler benämns nedan försöksnödcentraler.

Försöksnödcentralerna kan också åläggas att ta emot och vidarebefordra andra typer av meddelanden.

Försöket genomförs under en viss tid. Det avslutas senast fem år efter att verksamheten börjat vid den första försöksnödcentralen.

Kostnader

3 §

Staten svarar för de kostnader som försöket orsakar.

De kostnader som kommunerna till följd av försöket befrias från beaktas när den allmänna statsandelen enligt lagen om statsandelar till kommunerna (688/92) bestäms.

Myndigheter

4 §

Försöket genomförs av inrikesministeriet i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet. Genom förordning stadgas närmare om de uppgifter som de myndigheter som deltar i försöket åläggs vid genomförandet av detta.

Centralmyndighet inom nödcentralsorganisationen är inrikesministeriet medan försöksnödcentralerna är lokalmyndigheter. En försöksnödcentral underlyder i fråga om sina till nödcentralsfunktionerna hänförliga uppgifter de myndigheter, vilkas uppgifter den ålagts sköta. I övrigt lyder försöksnödcentralen under inrikesministeriet.

5 §

På inrikesministeriet ankommer att leda och övervaka försöket samt att allmänt utveckla nödcentralsystemet. Ministeriet skall bygga upp och upprätthålla det data- och kommunikationssystem som utvecklas i samband med försöket.

Särskilda stadganden

6 §

Närmare stadganden om verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning. Genom förordning stadgas också närmare om hur länge försöket skall pågå samt om andra myndighetsuppgifter som kan övertas av försöksnödcentralerna än sådana som enligt lagen om brand- och räddningsväsendet ankommer på kretsalarmeringscentralerna.

Inrikesministeriet förordnar om anställning av försöksnödcentralernas personal och om behörighetsvillkoren för den, fastställer arbetsordningar för försöksnödcentralerna och föreskriver vid behov om tjänstedräkter för personalen.

Om skötseln av de till försöket anslutna uppgifterna vid inrikesministeriet föreskrivs i arbetsordningen för ministeriet.

7 §

I fråga om samordningen av pensionsarrangemangen för sådan från de kommunala kretsalarmeringscentralerna till försöksnödcentralerna överflyttande personal som var kommunalt anställd vid utgången av år 1992, skall de stadganden iakttas som gällde vid utgången av år 1992.

8 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

9 §

Vad som före denna lags ikraftträdande har stadgats om kretsalarmeringscentraler gäller efter att lagen trätt i kraft i tillämpliga delar också försöksnödcentraler.

Helsingfors den 11 oktober 1993

Republikens President
MAUNO KOIVISTO

Inrikesminister *Mauri Pekkarinen*

Förordning

om försök med nödcentraler

På föredragning av inrikesministern stadgas med stöd av 6 § lagen den
försök med nödcentraler (/93):

1993 om

Försökets varaktighet

1 §

Nödcentralsverksamheten övergår inom försöksområdena på försöksnödcentralerna vid den tidpunkt som inrikesministeriet bestämmer. Om avslutande av försöket bestämmer inrikesministeriet inom de gränser som stadgas i lagen om försök med nödcentraler (/). Återgår ansvaret för upprätthållande av kretsalarmeringsverksamheten inom försöksområdena till kommunerna, skall de underrättas om detta minst ett år innan försöket avslutas.

Genomförandet av försöket och dess högsta ledning

2 §

Försöket genomförs av inrikesministeriets räddningsavdelning i samarbete med polisavdelningen och gränsbevakningsväsendet samt social- och hälsovårdsministeriet.

Inrikesministeriet leder och övervakar verksamheten vid försöksnödcentralerna och de utveclingsprojekt som hänför sig till denna. Beslut som är viktiga med tanke på myndigheternas samarbete fattas av en ledningsgrupp vars ordförande är kanslichefen vid inrikesministeriet och medlemmar de företrädare som utses av räddningsavdelningen, polisavdelningen och gränsbevakningsväsendet samt social- och hälsovårdsministeriet.

Inrikesministeriets räddningsavdelning svarar för utvecklandet av data- och kommunikationssystemet för räddningsväsendet i samband med försöket.

Försöksnödcentraler

3 §

En försöksnödcentral är den statliga myndighet som inom en sådan alarmeringskrets som

avses i 6 § lagen om brand- och räddningsväsendet sköter de uppgifter som ankommer kretsalarmeringscentralen, polisens alarmeringscentral, sjöräddningstjänstens alarmeringscentral samt social- och hälsovårdsväsendets alarmerings- och kommunikationscentral.

Försöksnödcentralen kan ha till uppgift att

1) från allmänheten ta emot nöd- och olycksmeddelanden, sjuktransportbeställningar samt anhållanden om polisiära åtgärder;

2) på basis av meddelanden och anhållanden om hjälp samt övriga tillgängliga uppgifter bedöma hjälpbehovet;

3) larma tillräcklig hjälp eller, om detta inte anses nödvändigt, underrätta den som gjort meddelandet eller begärt hjälp om sitt avgörande fattat och att vid behov ge anvisningar om förfarandet i en given situation;

4) stödja och biträda räddnings- och hjälpverksamheten samt polisen genom att tillhandahålla nödvändig information och sköta de underrättelse- och kommunikationsuppgifter som verksamheten förutsätter och som ålagts centralen;

5) samlar in uppdaterad information om de tillbudsstående resurserna och ledningsarrangemangen hos de inom alarmeringskretsen opererande myndigheter samt om myndigheternas beredskap;

6) varna befolkningen i plötsliga farosituationer;

7) upprätthålla beredskap för att i exceptionella situationer inrätta en fungerande ledningscentral och vid behov fungera som ledningscentralens kommunikationscentral;

8) i undantagsförhållanden utöver sina egna uppgifter sköta också sådana kommunikationsuppgifter som ålagts den och att

9) mot avtalad ersättning ta emot för nödcentralen lämpade andra meddelanden samt sådana därmed sammanhängande kommunikations- och förmedlingsuppdrag som inte är till

förfång för dess verksamhet som allmän nödcentral.

Närmare föreskrifter om försöksnödcentralen meddelas i dess arbetsordning.

Arbetsordningen skall på framställning av försöksnödcentralen fastställas av inrikesministeriet.

5 §

Försöksnödcentralen skall enligt vad inrikesministeriet bestämmer ha den personal som uppgifterna förutsätter.

6 §

Inrikesministeriet förordnar en tjänsteman till chef för försöksnödcentralen.

Chefen för försöksnödcentralen skall leda, utveckla och övervaka nödcentralens verksamhet, svara för att den fungerar effektivt och ekonomiskt samt för att resultatmålen nås.

Ikraftträdande

7 §

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

