



**SAVONIA**

**Tekniikka**

Palopäällystön koulutus

OPINNÄYTETYÖ

SUOMEN KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN JA SEN KANSALLISEN HYÖDYNTÄMISEN ARVIOINTIMITTARISTON KEHITTÄMINEN

Janne Vehviläinen

22.8.2017

*Esa Kokki Heidi Huuskonen*

ESA KOKKI HEIDI HUUSKONEN

SAVONIA – AMMATTIKORKEAKOULU – TEKNIikka, KUOPIO

Koulutusohjelma

Palopäälystön koulutusohjelma

Tekijä

Janne Vehviläinen

Työn nimi

Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen arviointimittariston kehittäminen

Työn laji

Opinnäytetyö

Päiväys

18.6.2017

Sivumäärä

108+37

Työn valvoja

FT, tutkimusjohtaja Esa Kokki

FT, tutkija Heidi Tiimonen

Yritys

Pelastusopisto

Tiivistelmä

Kansainvälinen pelastustoiminta on tärkeä osa Suomen pelastustoimea. Suomi valmistautuu antamaan ja myös vastaanottamaan kansainvälistä apua. Kansainväliseen pelastustoimintaan valmistautuminen ja osallistuminen tukee Suomen omaa katastrofi- ja suuronnettomuusvalmiutta.

Opinnäytetyö oli osa Pelastusopiston Pelastustoimen indikaattorit -kehittämishanketta, jossa tuotetaan esitys pelastustoimen kansallisista vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointityökaluista. Opinnäytetyössä tuotettiin kokonaiskäsitys Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen nykytilasta sekä ajankohtaisista kehityssuuntauksista. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää keskeiset mittaamistarpeet ja luoda ehdotus arviointityökaluista, joilla kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen tasoa voidaan mitata ja kehittymistä seurata.

Työn tulokset osoittivat, että kansainvälinen pelastustoiminta ja etenkin sen osuus osana Suomen kansallista valmiutta on kehittyvä osa-alue. Kansainvälisen pelastustoiminnan tuottamaa osaamista ja resursseja hyödynnetään toistaiseksi melko vähän Suomessa, mutta alalla on vahva kehityssuuntaus ja tahtotila kohti entistä laajempaa kansallista hyödyntämistä. Keskeisimmiksi mittaamistarpeiksi tunnistettiin kansainvälisen pelastustoiminnan osalta kilpailukyky sekä kansallisen hyödyntämisen osalta tarve, valmius, hyöty ja käyttöaste. Mittariehdotuksia mittaamistarpeiden perusteella tuotettiin yhteensä 24 kappaletta.

Avainsanat

kansainvälinen pelastustoiminta, varautuminen, mittari, indikaattori, arviointi, vaikuttavuus, tuloksellisuus

Luottamuksellisuus

Julkinen

SAVONIA UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES		
Degree Programme Fire Officer (Engineer)		
Author Janne Vehviläinen		
Title of Project Developing the assessment tools for civil protection of Finland and for the national utilization of expertise and recourses of civil protection		
Type of Project Final project	Date 18 <sup>th</sup> June.2017	Pages 108+37
Academic Supervisor Dr Esa Kokki, Research Director Dr Heidi Tiimonen, Researcher		
Company Emergency Services College		
<p>Abstract</p> <p>Civil protection is an important part of Finnish rescue services. Finland is prepared to provide and receive international rescue aid. Preparation and participation in international rescue cooperation supports Finland's own preparedness to respond to disasters.</p> <p>This final project is a part of the 'Indicators of Finland's Rescue Services' project. The aim of the project was to create a proposal of the assessment tools that measure the effectivity and the productivity of rescue services of Finland. This final project focuses on Finland's international rescue cooperation and its national utilization. The aim of the final project was to form an overall view of the current state and future trends of Finnish international rescue cooperation and its national utilization. The main aim was to resolve the indispensable needs of assessment and to create assessment tools that are needed to evaluate the effectivity and productivity of the field of Finnish civil protection.</p> <p>According to the results of the project, the international rescue cooperation, and especially its national usability, is a strongly developing sector in the field of rescue services. The resources and the knowledge of civil protection are currently poorly utilized in national preparedness, but there is a strong will and future trend towards wider national use. The study shows that the indispensable needs of assessment are related to the competitiveness of Finnish civil protection and from the viewpoint of national preparedness necessity, readiness to ask and receive rescue aid, benefits for national rescue services and level of use. In total 24 proposals for assessment tools were created.</p>		
Keywords civil protection, preparedness, indicator, assessment, effectivity, productivity		
Confidentiality Public		

## SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	5
2 LYHENTEET JA KÄSITTEET	7
2.1 Lyhenteet	7
2.2 Käsitteet	9
2.3 Pelastustoimen ydinprosessit	11
2.4 Kansainvälisen pelastustoiminnan käsite	12
3 KEHITTÄMISTUTKIMUS	18
3.1 Pelastustoimen indikaattorit -hanke	18
3.2 Tutkimusongelma ja aiheenrajaus	22
3.3 Kehittämistutkimus	24
3.4 Teoreettinen viitekehys	28
3.5 Indikaattorien muodostamisen prosessi	30
4 PELASTUSTOIMEN KANSAINVÄLISEN TOIMINNAN PERUSTEET	33
4.1 Toimintaympäristön muutos	33
4.2 Pelastustoimen strategia	38
4.3 Kansallinen tahtotila kansainvälisen avun antamiseen ja pyytämiseen	40
4.4 Kansallisen varautumisen tahtotila	42
4.5 Sitoumukset	44
5 KANSAINVÄLINEN PELASTUSTOIMINTA	52
5.1 Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan nykytila ja tulevaisuuden näkymät	52
5.2 Kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista	61
5.2.1 Kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden hyödyntäminen pelastuslaitoksilla	61
5.2.2 Kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien hyödyntäminen kansallisesti	66
5.2.3 Valmius kansainvälisen avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen	72
6 MITTAAMISTARPEET JA MITTARIT	77
6.1 Kansainvälisen pelastustoiminnan mittaamistarpeet ja mittarit	77
6.2 Kansainvälisen pelastustoiminnan kansallisen hyödyntämisen mittaamistarpeet ja mittarit	82
7 POHDINTA	89
7.1 Keskeiset tulokset ja kehittämistutkimuksen tavoitteiden saavuttaminen	90
7.2 Opinnäytetyön tulosten sovellettavuus	94
7.3 Kansainvälisen pelastustoiminnan haasteet ja jatkokehittämiskohteet	95
7.4 Opinnäytetyöprosessi	98
LÄHTEET	101
LIITTEET	108

## 1 JOHDANTO

Kansainvälinen ulottuvuus on tärkeä osa Suomen pelastustoimea. Kansainvälisen toimintaympäristön tapahtumat vaikuttavat suorasti tai epäsuorasti myös Suomen toimintaympäristöön. Globalisaation myötä Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on aikaisempaa tärkeämpää. Kansainvälisen yhteistyön taustalla on inhimillinen hädässä olevien auttamisen halu. Välittämisen vastapainona voidaan tarvittaessa saada apua toisilta mailta. Kansainvälisen pelastusavun antamisella vaikutetaan positiivisesti Suomen poliittisiin suhteisiin ja maineeseen.

Lisäksi maailmalla toimimisella on runsaasti epäsuoria vaikutuksia Suomen sisäisen turvallisuuden toimintaympäristöön. Toimimalla kriisin kohteena olevissa maissa voidaan vähentää kriisin vaikutusten leviämistä ja vaikuttaa siten ennaltaehkäisevästi pakolaisten määrään sekä kriisien globaaleihin taloudellisiin vaikutuksiin. Kansainväliseen pelastustoimintaan osallistuminen ja siihen valmistautuminen kehittää Suomen valmiuksia vastata kansallisiin suuronnettomuus- ja häiriötilanteisiin. Toimintaan valmistautuminen lisää niiden osaamisen ja resurssien määrää Suomessa, joita voidaan hyödyntää päivittäisistä onnettomuuksista aina poikkeusolojen häiriötilanteisiin. Opinnäytetyön tavoitteena on luoda kokonais käsitys kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden nykytilasta ja kehityssuuntauksista.

Opinnäytetyön toinen tulokulma liittyy pelastustoimen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointiin. Opinnäytetyö linkittyy vahvasti Pelastustoimen indikaattorit - kehittämishankkeeseen, jossa rakentuu pelastustoimen vaikuttavuuden arviointimittaristo. Pelastustoimella, kuten muillakin verorahoilla toimivilla julkisen sektorin toimijoilla, on tulos- ja perusteluvollisuus. Pelastustoimen on kaikessa toiminnassaan kyettävä perustelemaan kansalaisille, miksi se on olemassa ja onko sen toiminta laadukasta, kustannustehokasta ja tuottavaa. Opinnäytetyön toisena tavoitteena onkin tuottaa esitys mittaamistarpeista ja mittareista, joilla voidaan arvioida kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Opinnäytetyö etenee loogisessa järjestyksessä kohti kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden arviointityökalujen muodostamista. Edeltävät luvut tukevat aina seuraavaa lukua. Jokaisen luvun alussa selostetaan tarkemmin, mitä luku sisältää.

Luvussa 2 avataan opinnäytetyössä käytettyjä lyhenteitä ja käsitteitä. Luvussa 3 on esitetty kehittämistutkimuksen tutkimuskysymykset ja -ongelmat, tutkimuksen tavoitteet, tutkimuksen toteutustapa sekä tutkimuksen viitekehys. Luvussa 4 tarkastellaan tarkemmin Suomen pelastustoimen kansainvälisen toiminnan viitekehystä, joka ohjaa Suomea kohti kansainvälistä yhteistyötä.

Luvut 2-4 muodostavat opinnäytetyön teoriaosan, ja luvuissa 5 ja 6 esitetään itse kehittämistutkimuksen tuloksia. Luvussa 5 muodostetaan opinnäytetyön tavoitteen mukainen kokonaiskuva kansainvälisestä pelastustoiminnasta ja sen kansallisesta hyödyntämisestä. Luvussa 6 esitellään päätavoitteen mukaiset mittaamistarpeet ja mittarit. Liitteestä 3 löytyy mittaamistarpeiden mukaiset mittarit esimerkkeineen. Luvun 7 tarkoituksena on pohtia opinnäytetyön tuloksia, tulosten sovellettavuutta käytäntöön sekä kirjoittajan omia ajatuksia kansainvälisestä pelastustoiminnasta ja itse opinnäytetyöprosessista.

## 2 LYHENTEET JA KÄSITTEET

Kansainvälisen pelastustoiminnan ja varautumisen viitekehys sisältää paljon erilaisia lyhenteitä ja käsitteitä, jotka sisällön tarkastelemiseksi on tarpeellista määritellä. Tässä luvussa esitellään opinnäytetyössä esiintyvät lyhenteet sekä määritellään, mitä opinnäytetyössä tarkoitetaan eri pelastustoimen, mittaamisen, varautumisen ja kansainvälisen pelastustoiminnan käsitteillä. Lisäksi kansainvälisen pelastustoiminta on käsitteenä monitulkintainen, joten kyseistä käsitettä on syytä tarkastella yksityiskohtaisemmin

### 2.1 Lyhenteet

CBRNE – Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and Explosive

EADRCC – Naton euroatlanttisen pelastuspalvelun koordinoitikeskus (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre)

ECHO – Euroopan komission humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosasto (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations)

EERC – Eurooppalainen hätäapuvalmius (European Emergency Response Capacity)

ERCC – Eurooppalaisen hätäavun koordinoitikeskus (Emergency Response Coordination Centre)

FRF/T – Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan komennuskunta (Finnrescue Force/Team)

HNS – Isäntävaltion tuki kansainvälistä apua vastaanotettaessa (Host Nation Support)

IEC – USAR-muodostelmien luokittelujärjestelmä (INSARAG External Classification)

IER – USAR-muodostelmien uudelleen luokittelujärjestelmä (INSARAG External Reclassification)

IHP – Kansainvälinen humanitaarinen kumppanuusverkosto (International Humanitarian Partnership)

INSARAG – Kansainvälinen etsintä- ja pelastusneuvosto (International Search and Rescue Advisory Group)

OCHA – YK:n humanitaaristen asioiden koordinoitintoimisto (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)

OSOCC – Operaatioiden koordinaatiokeskus kohteessa (On-Site Operations Coordination Centre)

TAST – Teknisen tuen asiantuntijaryhmä (Technical Assistance Support Team)

UCPM – Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi (Union Civil Protection Mechanism)

UCPT – Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi- muodostelma (Unionin Civil Protection Team)

UNDAC – YK:n katastrofien arviointi- ja koordinoitijärjestelmä (United Nations Disaster Assessment and Coordination)

USAR – Rauniopelastuksen käsite, jolla viitataan usein rauniopelastusmuodostelmaan (Urban Search and Rescue)



## 2.2 Käsitteet

Seuraavaksi esitetään opinnäytetyön keskeiset käsitteet aakkosjärjestyksessä ja määritellään, mitä niillä tässä opinnäytetyössä tarkoitetaan. Opinnäytetyössä käytetään paljon sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden käsitteitä, jotka on määritelty toimialan sisällä yhteisesti, joten samoja määritelmiä käytetään myös opinnäytteessä. Mittaamisen termistön osalta käytetään Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen ja valtiovarainministeriön ohjeen Tuloksellisuusajattelu ja tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa (2012) mukaisia määritelmiä.

*Aikaansaannoskyky* kuvaa organisaation, työyhteisön ja henkilöstön kykyä aikaansaada tuloksellisuutta. Aikaansaannoskykyyn sisältyy yhtenä näkökulmana laatu. (Valtiovarainministeriö 2012, 1-3.)

*Humanitaarinen avustustyö* on toimintaa, jonka tavoitteena on pelastaa ihmisiä, lievittää inhimillistä hätää ja ylläpitää ihmisarvo- ja oikeuksia kriisien aikana (Yhdistyneet kansakunnat 2016).

*Häiriötilanne* on uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää. Häiriötilanteita ovat esimerkiksi vakavat luonnononnettomuudet, kuten myrskytuhot ja vedenpinnan äkillinen nousu. On olemassa myös ihmisen toiminnasta aiheutuvia häiriötilanteita, kuten mellakka ja terrorismi. (Sanastokeskus TSK 2014.)

*Indikaattori* on laadullisen ja/tai määrällisen mittarin perusteella muodostettu tunnusluku, joka ilmaisee tavoitteen saavuttamista. Indikaattori tiivistää laajoja tietomääriä yksinkertaisemmin hallittavaan ja ymmärrettävään muotoon, ja niitä käytetään päätöksenteon ja suunnittelun tukena. (Euroopan komissio 2017, Rosenström ja Palosaari 2000, 8., Valtiovarainministeriö 2012, 5.)

*Mittari* on arviointityökalu, joka osoittaa tarkalla numeraalisesti mitattavissa olevalla tasolla alkuperäisen tavoitteen toteutumista (Valtiovarainministeriö 2012, 6).

*Palvelukyky* kuvaa asiakaspalvelun toimivuudelle ja laadulle asetettujen tavoitteiden toteutumisen astetta. *Palvelukyky* kuvaa valtion toimintojen asiakasulottuvuuden ja asiakaspalvelun onnistumista. Asiakkaina voivat olla arvioitavan toiminnon mukaan yksilöt tai hallinnon sisäiset organisaatiot. (Valtiovarainministeriö 2012, 1-3.)

*Poikkeusolot* tarkoittaa valmiuslaissa tarkoitettu tilaa, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö (Sanastokeskus TSK 2014).

*Suuronnettomuus* on onnettomuus, jota on kuolleiden tai loukkaantuneiden määrän, ympäristöön tai omaisuuteen kohdistuneiden vahinkojen määrän taikka onnettomuuden laadun perusteella pidettävä erityisen vakavana (Sanastokeskus TSK 2014).

*Taloudellisuus* on tuotosten ja panosten suhde, kun panokset ilmaistaan rahana. Taloudellisuutta voidaan ilmaista muun muassa tuotosten yksikkökustannuksina. (Valtiovarainministeriö 2012, 1-3.)

*Tuloksellisuus* ilmaisee toiminnan onnistumisen astetta. Tuloksellisuus on organisaation tai sen yksikön kokonaistavoitteiden saavuttamista ilmaiseva yläkäsite. Tuloksellisuus jaetaan neljään pääulottuvuuteen, jotka ovat vaikuttavuus, palvelukyky, aikaansaannoskyky sekä tuottavuus ja taloudellisuus. (Valtiovarainministeriö 2012, 1-3.)

*Tuottavuus* on tuotosten ja panosten suhde, kun panokset ilmaistaan tuotannontekijöinä (Valtiovarainministeriö 2012, 1-3).

*Vaikuttavuus* kuvaa toiminnan tavoitteeksi asetettujen yhteiskunnallisten tilojen aikaansaamisen astetta eli toiminnan ja suoritteiden vaikutusta kansalaisiin ja yhteiskuntaan suhteessa vaikutuksille asetettuihin tavoitteisiin (Valtiovarainministeriö 2012, 1-3).

*Valmius* on varautumisen tuloksena saavutettu tila, jossa kyetään vastaamaan erilaisiin uhkiin (Sanastokeskus TSK 2014).

*Varautuminen* on toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Varautumistoimenpiteitä ovat muun muassa valmiussuunnittelu, jatkuvuudenhallinta, etukäteisvalmistelut, koulutus sekä valmiusharjoitukset. (Sanastokeskus TSK 2014.)

### 2.3 Pelastustoimen ydinprosessit

Pelastustoimen indikaattorit -hankkeessa indikaattorit muodostetaan pelastustoimen ydinprosessien arviointitarpeita vastaavasti. Hankkeessa ja opinnäytetyössä käytetyt ydinprosessi- käsitteet ovat pelastustoimen uudistushankkeen Pelastuslaitoksen perusprosessit -kehittämistyöryhmän määrittelemiä. Koska työryhmän toimikausi on 1.7.2016 - 31.12.2018, käytetään tässä opinnäytetyössä työryhmältä tiedoksiantona saatua määritelmää prosesseista (Luonnos 1.5, 20.3.2017) ydinprosessien määrittelyssä. Huomioitavaa on, että lopulliset määritelmät voivat poiketa luonnosvaiheen määritelmistä.

*Onnettomuuksien ennaltaehkäisy* ydinprosessilla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joilla vähennetään onnettomuuden todennäköisyyttä ja ennalta varautumiseen perustuen vähennetään onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja. Onnettomuuksien ehkäisy tärkeimmät tehtävät kuvataan pelastuslaissa ja pelastuslaitoksien palvelutasopäätöksissä. Niitä ovat muun muassa kaavoitukseen vaikuttaminen, rakennushankkeen suunnittelu ja ohjaus, turvallisuusviestintä, valvontatehtävät, asiantuntija-avun antaminen muille viranomaisille sekä yhteistyö muiden viranomaisten ja tahojen kanssa. Lisäksi toteutetaan palontutkintaa, onnettomuusuhkien ja onnettomuuksien määrän sekä syiden kehityksen seuranta ja ryhdytään tarvittaessa toimenpiteisiin onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Toiminta perustuu riskinarviotyöhön. (Pelastuslaitoksen perusprosessit -kehittämistyöryhmä, henkilökohtainen tiedoksianto Pelastustoimen indikaattorit -hankkeelle 20.3.2017.)

*Pelastustoiminnan ja väestön suojaamisen* ydinprosessilla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seurausten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä; myös valmiuslain (1080/1991) ja puolustuslilain (1083/1991) tarkoittamissa poikkeusoloissa sekä edellä mainittuihin tehtäviin varautumista (Pelastuslaitoksen perusprosessit -kehittämistyöryhmä, henkilökohtainen tiedoksianto Pelastustoimen indikaattorit -hankkeelle 20.3.2017).

*Pelastuslaitos ensivasteen ja ensihoitopalvelujen palveluntoteuttajana* ydinprosessilla tarkoitetaan äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan hoitoa tapahtumapaikalla tai kuljetuksen aikana kuten siitä on terveydenhuoltoviranomaisen kanssa yhteistyösopimuksessa määritelty. Tällaisia toimenpiteitä ovat äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan hoidon tarpeen arviointi, kiireellinen hoito ensisijaisesti terveydenhuollon hoitolaitoksen ulkopuolella ja tarvittaessa potilaan kuljettaminen lääketieteellisesti arvioiden tarkoituksenmukaisimpaan hoitoyksikköön. Osana ensihoitopalvelua pelastuslaitos toteuttaa ensivastetoimintaa, jolla tarkoitetaan hätäkeskuksen kautta hälytettävissä olevan muun yksikön kuin ensihoitoyksikön hälyttämistä äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan tavoittamisviiveen lyhentämiseksi. (Pelastuslaitoksen perusprosessit -kehittämistyöryhmä, henkilökohtainen tiedoksianto Pelastustoimen indikaattorit -hankkeelle 20.3.2017.)

*Varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan tukemisen* ydinprosessilla tarkoitetaan kuntakonsernin (kunnat, kuntayhtymät sekä muut kunnalliset toimijat) ja tulevan maakuntakonsernin toimijoiden sekä pelastuslaitoksen ydinprosessien tukemista toimintojen jatkuvuuden hallinnassa. Tarkoituksena on kehittää edellä mainittujen toimijoiden kriittisen palvelutuotannon häiriöttömyyttä sekä luoda näille kyky tunnistaa omaan toimintaansa ja keskeisimpään palvelutuotantoonsa vaikuttavat riskit ja uhkatekijät sekä varautua tarkoituksenmukaisesti näiden toteutumiseen. (Pelastuslaitoksen perusprosessit -kehittämistyöryhmä, henkilökohtainen tiedoksianto Pelastustoimen indikaattorit -hankkeelle 20.3.2017.)

#### 2.4 Kansainvälisen pelastustoiminnan käsite

Kansainvälisen pelastustoiminnan käsitettä ei ole määritelty tarkasti Suomessa. Kansainväliseen pelastustoimintaan viitataan usein monella eri termillä ja sillä voidaan tarkoittaa monia eri toimintoja. On hyvä määritellä, mitä tässä opinnäytetyössä tarkoitetaan kansainvälisellä pelastustoiminnalla.

Sanastokeskus TSK:n määritelmän mukaan pelastustoiminta on toimintaa, joka koostuu onnettomuuden tai onnettomuuden uhkan edellyttämistä kiireellisistä ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseen ja pelastamiseen tähtäävistä toimenpiteistä (Sanastokeskus TSK 2014). Pelastuslain mukaan pelastustoimintaan kuuluvia tehtäviä ovat hälytysten vastaanottaminen, väestön varoittaminen, uhkaavan onnettomuuden torjuminen sekä onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen. Lisäksi pelastustoimintaan kuuluvat edellä mainittujen tehtävien johtamis-, viestintä- ja huoltotoimenpiteet. (Pelastuslaki 379/2011, 32 §.)

Suomessa kansainvälisellä pelastustoiminnalla viitataan usein kansainväliseen *civil protection* -termiin. *Civil protection* on käsitteenä hyvin monimuotoinen ja sisältää laajan kokonaisuuden toimintoja koskien väestön suojelemista. Suomessa kansainvälisellä pelastustoiminnalla tarkoitetaan lähinnä aktiivisia pelastus- ja torjuntatoimia eli itse pelastustoiminnan määritelmän mukaista toimintaa. (Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijat Esa Ahlberg ja Ville-Veikko Pitkänen, haastattelu 9.12.2016.)

*Civil protection* -käsite on moniulotteinen, ja se ymmärretään eri tavoilla eri kansallisuuksissa ja jopa kansallisen tason eri organisaatioissa. *Civil protection* -käsitteellä tarkoitetaan yleisesti väestön, omaisuuden ja ympäristön suojelemisen toimintoja luonnononnettomuuksissa, teknologisissa onnettomuuksissa, terroriisakuissa ja pandemioissa. *Civil protection* -käsitteellä tarkoitetaan aktiivisen pelastustoiminnan lisäksi muita väestön kriisitilanteessa auttamiseen liittyviä tehtäviä, kuten pakolaisasioita, humanitaarista apua, logistiikka- ja varusteapua ja infrastruktuurin kunnostamista. (Elomaa ja Halonen 2007, 6,23.)

*Civil protection* -termiin viitataan eri kansallisissa yhteyksissä eri termeillä, kuten esimerkiksi 'onnettomuussuunnittelu (disaster planning)', 'väestönsuojelu (civil

defence)’ ja ’häätätilanteiden hallinta (emergency management)’. *Civil protection* -käsitteen sisältämä tehtäväkenttä on verrattavissa Suomessa käytetyn väestönsuojelun käsitteen tehtäväkenttään. (Elomaa ja Halonen 2007, 6.)

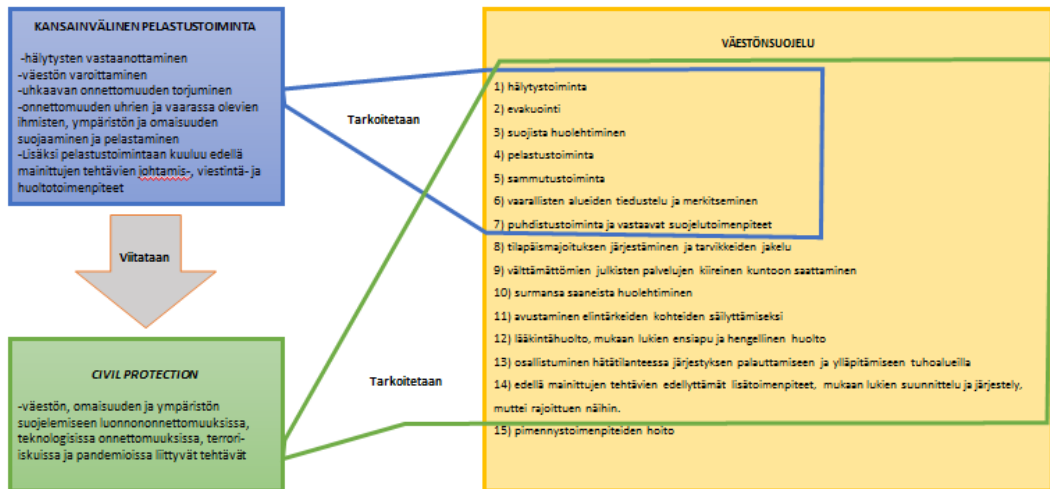
Väestönsuojelun käsitettä on syytä avata myös, jotta saadaan tarkempi käsitys siitä tehtäväkentästä, jonka *civil protection* -termi sisältää. Sanastokeskus TSK:n määritelmän mukaan väestönsuojelu tarkoittaa ihmisten ja omaisuuden suojaamista ja pelastustoiminnan tehtävien hoitamista poikkeusoloissa sekä niihin varautumista. Geneven yleissopimuksen (1949) ensimmäisessä lisäpöytäkirjassa vuodelta 1977 määritellään väestönsuojelun sisältämät tehtävät. Lisäpöytäkirjan mukaan väestönsuojelun toimintojen tarkoituksena on väestön suojeleminen vihollisuuksien ja onnettomuuksien aiheuttamilta suorilta ja epäsuorilta vaaroilta ja haitoilta. Geneven yleissopimuksen lisäpöytäkirjan määrittelemät tehtävät ovat seuraavat (Sanastokeskus TSK 2009, 112):

- 1) hälytystoiminta
- 2) evakuointi
- 3) suojista huolehtiminen
- 4) pimennystoimenpiteiden hoito
- 5) pelastustoiminta
- 6) lääkintähuolto, mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto
- 7) sammutustoiminta
- 8) vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen
- 9) puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet
- 10) tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu
- 11) osallistuminen häätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla
- 12) välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen
- 13) surmansa saaneista huolehtiminen
- 14) avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi
- 15) edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien suunnittelu ja järjestely, muttei rajoittuen näihin.

Sanastokeskus TSK:n Kokonaisturvallisuuden sanaston (2014) määritelmässä väestönsuojelulla tarkoitetaan vain aseellisen hyökkäyksen johdosta tapahtuvaa toimintaa. Tämä on ristiriidassa aiemman määritelmän kanssa, joka otti huomioon myös laajemmin poikkeusoloihin varautumisen. Valmiuslain (1552/2011) 3 §:n määritelmän mukaan poikkeusoloja ovat aseellisen hyökkäyksen ja sen uhkan lisäksi väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava, hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. *Civil protection* -termin tehtäväkentän kannalta onkin tarkoituksenmukaisempaa käyttää vanhempaa, varautumisen ja väestönsuojelun sanaston (2009) mukaista määritelmää. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassakin (2010, 30) väestönsuojelulla tarkoitetaan Geneven sopimuksen lisäpöytäkirjan mukaisia tehtäviä.

*Civil protection* tarkoittaa väestönsuojelun käsitteen tehtäväkenttään liittyviä tehtäviä niiltä osin, kuin ne koskevat väestön suojelemista luonnononnettomuuksien, teknologisten onnettomuuksien ja terrori-iskujen aiheuttamilta vaaroilta ja haitoilta. *Civil protection* -termiä käytetään tekstissä kääntämättömänä yleisesti hyväksytyyn käännöksen ja määritelmän puuttumisen vuoksi. Kansainvälisellä pelastustoiminnalla opinnäytetyössä tarkoitetaan *civil protection*-termin tehtäväkenttään kuuluvia aktiivisia pelastus- ja torjuntatoimia, joita käytetään kansainvälisissä tehtävissä onnettomuuksien seurausten rajoittamiseksi. Kuvassa 1 on esitetty *civil protection*-, väestönsuojelun- ja kansainvälinen pelastustoiminta-käsitteiden välinen suhde.

## Termien suhde



Kuva 1. Kansainvälisen pelastustoiminnan, väestönsuojelun ja *civil protection* -käsitteen välinen suhde.

Kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja käytetään lisääntyvässä määrin humanitaaristen avustusoperaatioiden tukitehtäviin, kuten esimerkiksi teknisen tuen järjestelyihin ja avustustukikohtien perustamiseen (Sisäministeriö 2016d, 14). Tämän perusteella voidaan siis ajatella, että kansainvälisen pelastustoiminnan käsite on laajenemassa *civil protection* -termin suuntaan.

Kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisella tarkoitetaan tässä opinnäytetyössä aiheisisältöjä, jotka kuuluvat rauniopelastuksen, teknisen tuen ja kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijatehtävien substanssiosaamiseen. Substanssiosaamiseen sisältyvät kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksissa, harjoituksissa ja tehtävillä tarvittavat tiedot, taidot ja menetelmät. Esimerkkinä rauniopelastuksen substanssiosaamisesta ovat rauniopelastusmuodostelman PDT-koulutuksien (Pre Deployment Training, PDT) aiheisisällöt:

- 1) tuenta
- 2) köysipelastus
- 3) nostaminen ja siirtäminen
- 4) läpäisy



- 5) tekninen etsintä
- 6) lääkintä
- 7) pelastuskoirat
- 8) leiriosaaminen
- 9) johtaminen
- 10) ICT-tuki

### 3 KEHITTÄMISTUTKIMUS

Opinnäytetyö on kehittämistutkimus, jossa käsitellään kansainvälistä pelastustoimintaa ja sitä osana kansallista varautumista. Tässä luvussa käsitellään yleisesti kehittämistutkimusta, opinnäytetyön linkittymistä Pelastustoimen indikaattorit -hankkeeseen, opinnäytetyön tutkimusongelmia ja -kysymyksiä sekä tehdään aiheen rajausta. Lisäksi esitetään opinnäytetyön keskeinen teoreettinen viitekehys, tutkimusmenetelmät sekä mittarinmuodostusprosessi.

#### 3.1 Pelastustoimen indikaattorit -hanke

Opinnäytetyö on osa Pelastustoimen indikaattorit -kehittämishanketta, joka on 1.4.2016- 30.9.2017 käynnissä oleva Pelastusopiston johtama yhteistyöhanke. Hankkeessa luodaan pelastustoimeen indeksoidut mittarit ja indikaattorit, joilla arvioidaan Suomen pelastustoimen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta. (Pelastusopisto 2016b, 1.)

Opinnäytetyössä tuotettua tekstiä, aineistoa ja tuloksia voidaan käyttää soveltuvin osin Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen prosessointiin. Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää kansainvälisen pelastustoiminnan ja kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien ja osaamisen kansallisen hyödyntämisen mittaamistarpeet sekä luoda valmiita mittareita, joita Pelastustoimen indikaattorit -hanke ja vastaavasti Suomen pelastustoimi voivat kansallisen arviointijärjestelmän kehittämisessä hyödyntää.

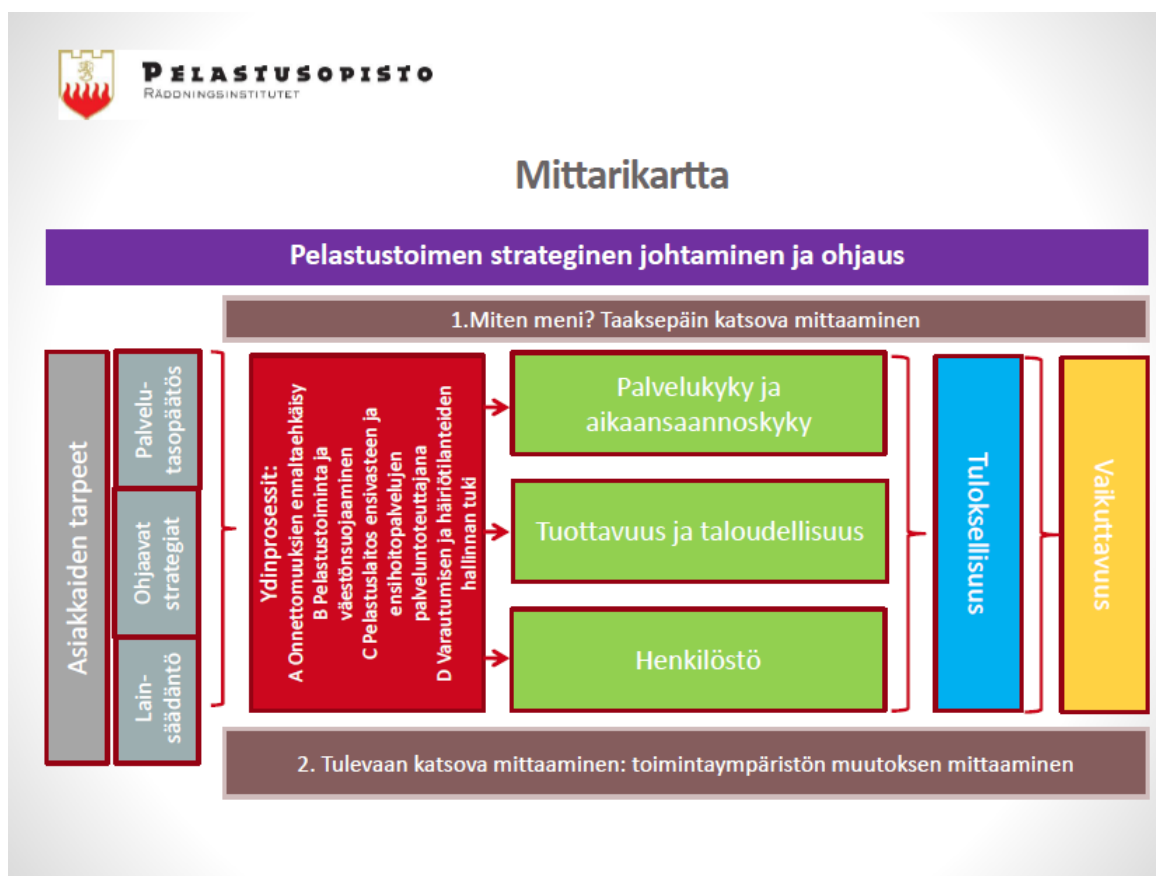
Julkisen sektorin palveluna pelastustoimea koskee vastaava tulosvelvollisuus kuin muitakin julkisia palveluita. Pelastustoimen on kyettävä perustelemaan kansalaisille, miksi se on olemassa ja onko sen toiminta laadukasta, kustannustehokasta ja tuottavaa. Pelastustoimen strategiassa esitetyt kansalliset tavoitteet ja niiden saavuttamista varten on tarpeen luoda toimialan sisällä vertailukelpoiset mittarit pelastustoimeen. (Pelastusopisto 2016b, 1.)

Tällä hetkellä pelastustoimessa on vähän valtakunnallisia mittareita ja nekin ovat suurelta osin taaksepäin suuntautuvia, toimintaa seuraavia mittareita. Olemassa olevilla mittareilla tuotetaan numeerista tietoa siitä, mitä on tapahtunut. Ne eivät selitä tekijöitä numeroiden takana tai kerro toiminnan laadusta. Pelastustoimen kansallisen tason mittareita tuottavat tällä hetkellä pääasiassa sisäministeriö ja Pelastusopisto. Pelastusopiston mittarit on esitetty Pelastusopiston tulostavoitteissa, ja sisäministeriön pelastusosaston mittarit ovat löydettävissä sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmasta. Nykyisissä mittareissa ei ole tulevaisuuteen suuntautuvia mittareita, ne eivät ota huomioon toimintaympäristön muutoksia, jolloin niiden käytettävyys toimintaa ennakoivassa päätöksenteossa ei ole paras mahdollinen. (Pelastustoimen indikaattorit -tutkimussuunnitelma 2016, 1.)

Lisäksi sisäministeriön toimialoille on tarve luoda keskenään vertailukelpoiset mittarit. Rajavartiolaitos johti vuonna 2015 sisäministeriön strategisen tutkimushankkeen (Sisäisen turvallisuuden strategian yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja siihen liittyvät indikaattorit 2015), jossa kehitettiin sisäasiainhallinnon yhteisiä, sisäisen turvallisuuden strategian vaikuttavuuden arvioimiseen soveltuvia indikaattoreita. Hankkeessa luotiin kolme sisäistä turvallisuutta mittaavaa indikaattoria. Nämä indikaattorit ovat sisäisen turvallisuuden indikaattori, yhteiskuntaindikaattori sekä yhteistyön indikaattori. Sisäisen turvallisuuden indikaattorin muodostamisen haasteena on vertailukelpoisten indikaattoreiden puuttuminen sisäministeriön toimialoilta. Yhteismitallisuuden takia pelastustoimelle on tärkeää luoda uudet valtakunnalliset indikaattorit. (Pelastusopisto 2016b, 1.)

Pelastustoimen strategiassa määritellään pelastustoimen kansalliset tavoitteet ja päämäärä. Yhtenä strategian tavoitteena on yhtenäistää toimialan toimintatapoja ja palveluita. (Pelastustoimen uusi strategia korostaa kriisinkestävyyttä ja yhtenäisiä palveluja 2016). Tämä tavoite näkyy Pelastustoimen indikaattorit -hankkeessa. Pelastustoimen kehittämiseksi on lisääntyvää tarvetta yhdenmukaiselle mittaristolle, jolla voidaan systemaattisesti arvioida pelastustoimen palvelutuotannon laatua toimintojen ja ohjaavien prosessien jatkuvaksi kehittämiseksi (Sisäministeriö 2016d, 19).

Pelastustoimen vertailukelpoiset indikaattorit luodaan pelastustoimen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamiseen. Tuloksellisuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus muodostuvat arvioimisen pääkategorioiden eli 1) palvelukyvyyn ja aikaansaannoskyvyyn, 2) tuottavuuden ja taloudellisuuden sekä 3) henkilöstö-osa-alueen mittaamisesta saaduista syötteistä. Päätasoja vastaavat, indeksoidut mittarit laaditaan tarvittaessa ydinprosessikohtaisesti (A-D). Eri mittaamistasonjen välistä suhdetta selvennetään kuvassa 2. (Pelastusopisto 2016b, 2.)



Kuva 2. Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen mittarikartta (Pelastusopisto 2016c)

Lähtökohdat pelastustoimen kaikelle toiminnalle asettavat lainsäädäntö, asiakkaiden tarpeet ja palvelutasopäätökset, joissa määritellään paikalliset palvelutasot. Pelastustoimen ydinprosessit vastaavat pelastustoimen uudistushankkeen Ydinprosessit -työryhmän määrittelyä. (Pelastusopisto 2016c, 10-11.) Ydinprosesseja ovat seuraavat:

- A) Onnettomuuksien ennaltaehkäisy
- B) Pelastustoiminta ja väestönsuojaaminen
- C) Pelastuslaitos ensivasteen ja ensihoitopalvelujen palveluntuottajana
- D) Varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan tuki.

Onnettomuuksien ennaltaehkäisy -ydinprosessi jaetaan kolmeen alakategoriaan, joita ovat valvonta, turvallisuusviestintä ja asiantuntijapalvelut. Pelastustoiminnan ja väestönsuojaamisen ydinprosessi sisältää pelastustoiminnan lisäksi pelastustoimen oman varautumisen väestönsuojelutehtäviin. Varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan tuki-ydinprosessilla tarkoitetaan pelastustoimen yhteiskunnan varautumisen koordinoitua ja tukemista. (Pelastusopisto 2016c, 11.)

Pelastustoimen ydinprosesseja arvioidaan tuottavuus- ja taloudellisuustasolle, palvelukyky- ja aikaansaannoskykytasolle sekä henkilöstötasolle muodostetuilla mittareilla. Näin saadaan mitattua ydinprosessikohtaisesti pelastustoimen tuloksellisuutta ja sitä kautta yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tuloksellisuus tarkoittaa organisaation tavoitteiden saavuttamisen astetta (Valtiovarainministeriö 2012, 1-3). Pelastustoimen ylimpänä tavoitteena eli visiona on turvallinen ja kriisinkestävä Suomi. Pelastustoimen toiminnan voidaan katsoa olevan tuloksellista tämän tavoitetilan täytyessä (Sisäministeriö 2016d, 8). Pelastustoimen yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan arvioida tarkastelemalla tuloksellisuutta pitkällä, toimintakulttuurin kehittämisen tarkasteluun ulottuvalla aikavälillä. (Pelastusopisto 2016c, 12.)

Mittareita muodostetaan ydinprosessikohtaisesti edellä esitellyille mittaamistoille. Tuottavuustasolla tarkastellaan palvelutarjontaa ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta, mitä pelastustoimeen sijoitetulla resursseilla on saatu tuotettua. Tuottavuustason mittarit ovat panos-tuotos-mittareita, jossa panoksella tarkoitetaan tuotannon tekijää, kuten esimerkiksi henkilöstöresurssia. Taloudellisuus-tason mittareilla mitataan, kuinka taloudellisesti palvelut toteutetaan. Taloudellisuusmittaritkin mittaavat panoksen ja tuotoksen suhdetta, mutta panoksella tarkoitetaan taloudellista resurssia. (Pelastusopisto 2016c, 12.)

Palvelukyky ja aikaansaannoskyky -tasolla tarkastellaan pelastustoimen kyvykkyyttä vastata keskeisten määräysten ja päätösten edellytyksiin sekä alueellisista erityispiirteistä heijastuviin ja asiakkaiden tarpeisiin. Palvelukyky ja aikaansaannoskyky-mittaamistaso sisältää myös asiakastytyvyyden ja laadun osa-alueet. Henkilöstö-taso sisältää pelastustoimen henkilöstön pätevyys-, työhyvinvointi- ja työturvallisuustarkastelutasot. Henkilöstö-tasolla pystytään mittaamaan pelastustoimen kyvykkyyttä pelastusalan asiantuntemuksen ja osaamisen tuottajana. (Pelastusopisto 2016c, 12.)

Pelastustoimen indikaattorit -hanke on koko pelastustoimen toimialan kattava kehittämishanke, joka tehdään tiiviissä yhteistyössä. Mittareiden laadintaan osallistuu henkilöstöä laajasti pelastustoimesta. Työskentelyyn osallistuu henkilöstöä sisäministeriön pelastusosastosta, aluehallintovirastoista, pelastuslaitoksista, Kuntaliitosta, keskeisistä toimialan järjestöistä sekä Pelastusopistosta. Hankkeessa sovelletaan paljon erilaisia menetelmiä, kuten asiantuntijahaastatteluja, työpajoja, valmiin aineiston keräämistä pohjatiedoksi sekä benchmarking-vierailua Virossa. Hankkeessa tuotettu indikaattoriesityksen sisältävä loppuraportti valmistuu hankkeen päättyessä syyskuun lopussa vuonna 2017. (Pelastusopisto 2016b, 1-3.)

### 3.2 Tutkimusongelma ja aiheenrajaus

Opinnäytetyössä luodaan kokonaiskäsitelmä kansainvälisestä pelastustoiminnasta ja sen linkittymisestä kansalliseen varautumiseen. Kansainvälinen pelastustoiminta ja sen kansallinen hyödynnettävyys ovat opinnäytetyön painopisteteemat. Perusteet kansainväliseen pelastusyhteistyöhön syntyvät määräyksistä, ohjeista, valtioiden välisistä sopimuksista ja yhteiskunnan tavoitetilasta kansainväliseen yhteistoimintaan. Suomella on tavoite varautua kansallisesti vakaviin yhteiskunnan häiriötiloihin ja suuronnettomuuksiin. Suomella on oltava hyvä valmius vastata näihin tilanteisiin itsenäisesti, jolloin mahdollisimman laaja käytettävissä olevien resurssien ja osaamisen hyödyntäminen on tarpeen. Tarvittaessa Suomen on kyettävä pyytämään ja vastaanottamaan kansainvälistä apua.

Kehittämistutkimuksen tavoitteena on selvittää kansainvälisen pelastustoiminnan ja kansallisen pelastustoiminnan resurssien ja osaamisen hyödyntämisen nykytaso ja kehityssuuntaukset Suomessa sekä selvittää mittaamistarpeet ja luoda konkreettinen mittaristo kyseisten aihealueiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamiseksi. Tutkimustavoitteiden pohjalta etsitään vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) *Millainen on kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen nykytila ja kehityssuuntaukset Suomessa? Kehittämistyössä muodostetaan kokonaiskäsitelmä kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen nykytilasta ja kehityssuuntauksista. Kansallisella hyödyntämisellä tarkoitetaan kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden erityisosaamisen hyödyntämistä päivittäisessä toiminnassa, kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevien resurssien hyödyntämistä kotimaan onnettomuus- ja häiriötilanteissa sekä Suomen valmiutta pyytää ja vastaanottaa kansainvälistä apua.*
- 2) *Mitkä ovat kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen keskeiset mittaamistarpeet ja indikaattorit? Opinnäytetyössä selvitetään painopisteteemojen oleellimmat mittaamistarpeet ja luodaan mittaristo ja indikaattorit vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamiseen.*

Pelastustoimen kansainvälinen ulottuvuus on laaja kokonaisuus, ja tarkasteltavia asiakokonaisuuksia olisi valtavasti. Opinnäytetyön paisumisen estämiseksi ja järkevän kokonaisuuden aikaan saamiseksi indikaattoreiden kehittämisessä keskitytään kahteen edellä mainittuun painopisteteemaan. Opinnäytetyön painopisteteemat on sovittu Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen projektipäällikkö Heidi Tiimosen ja Pelastusopiston tutkimusjohtaja Esa Kokin kanssa. Opinnäytetyön ulkopuolelle jätetään esimerkiksi strategisen kansainvälisen yhteistyön, kansainvälisen tutkimus- ja kehittämissyhteistyön sekä kansainvälisen toimintaympäristön muutosten mittaamistarpeet ja mittarit.

### 3.3 Kehittämistutkimus

Opinnäytetyö on luonteeltaan kehittämistutkimus. Kehittämistutkimus ei itsessään ole tutkimusmenetelmä, vaan se sisältää useita eri menetelmiä. Kehittämistutkimukseen sisältyy aina kaksi ulottuvuutta: kehittämistyö ja tutkimus. Kehittämistutkimuksessa on muutostarpeen pohjalta tarkoitus saada aikaan jotain uutta, entistä parempaa. Kehittämistutkimuksessa tuotoksena voi olla esimerkiksi uusi tuote, prosessi, palvelut tai toimintatapa. Tässä opinnäytetyössä kehittämisen tuotoksena ovat kansainvälisen pelastustoiminnan ja kansallisen varautumisen indikaattorit. (Kananen 2012, 42-44.)

Kehittämistutkimus sisältää useita eri tutkimusmenetelmiä, ja tutkimusotetta kutsutaankin termillä 'mixed methology', sillä se sisältää sekä kvalitatiivisia että kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Opinnäytetyössä käytetään lopputuotoksen eli mittareiden luomiseksi asiantuntijahaastatteluja, kyselyä ja viiteaineistoa. Kysely ja haastattelut sisältävät kvalitatiivisen lähestymistavan etenkin nykytilan selvittämiseen. (Kananen 2012, 19-20.)

Kananen (2012, 52) mukaan kehittämistutkimuksen vaiheita ovat seuraavat:

- 1) nykytilan kartoitus
- 2) ongelmatilanteen analyysi ja siihen vaikuttavat tekijät
- 3) parannusehdotus
- 4) kokeilu
- 5) arviointi
- 6) seuranta.

Opinnäytetyössä nykytilasta muodostetaan käsitys haastattelemalla asiantuntijoita, lähettämällä kysely pelastuslaitoksille sekä tarkastelemalla sidosryhmiltä saatuja asiakirjoja. Nykytilan kartoittamiseen tähtäävien haastattelujen ja kyselyn perusteella saadaan käsitys mittaamistarpeista, joilla opinnäytetyön tutkimusongelmiin saadaan vastaus. Parannusehdotuksen sijasta opinnäytetyö esittää ratkaisuehdotuksen eli kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen tuloksellisuuden arvioinnin mittaamistarpeet sekä siihen soveltuvia mittareita.



Pelastustoimen indikaattorit -hankkeeseen linkittyvän toteutustavan vuoksi ko-keilu-, arviointi- ja seurantavaiheet jäivät pois opinnäytetyöstä. Mittareiden käyttöönotto tapahtuu Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen kautta, jolloin niiden arviointi ja seuranta on luonnollista toteuttaa myöhemmässä vaiheessa. Opinnäytetyön kirjoittajan näkökulmasta mittareiden soveltuvuutta pohditaan tämän opinnäytetyön pohdinnassa.

Opinnäytetyössä käytettävää aineistoa hankittiin monella eri tavoilla. Nykytilaa, kehityssuuntauksia ja käsityksiä mittaamistarpeista ja mittareista selvitettiin asiantuntijahaastatteluilla, kyselyllä pelastuslaitoksille, aktiivisella asiantuntijoiden kontaktoinnilla sekä sidosryhmiltä kerätyillä aineistoilla. Keskeisten asiantuntijoiden kanssa käytiin sähköpostikeskustelua aktiivisesti. Lisäksi syvällisemmän substanssiosaamisen ja käsityksen luomiseksi osallistuttiin Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen työpajoihin.

Sisäministeriö on asettanut 15.12.2015 hankkeen pelastustoimen uudistamiseksi. Uudistamishankkeeseen kuuluu neljä eri osahanketta, joista yksi on Pelastustoimen kehittäminen -osahanke. Pelastustoimen kehittäminen -osahankkeeseen kuuluu Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmä, jonka tavoitteena on edistää kansainvälisen pelastustoiminnan järjestelmän kehittämistä. Tämä opinnäytetyö toteutettiin tiiviissä yhteistyössä työryhmän asiantuntijaverkoston kanssa ja työryhmältä saatua aineistoa käytettiin etenkin nykytilan ja kehityssuuntausten kokonaiskäsityksen luomiseksi luvussa 5.

Haastattelutavaksi valittiin teemahaastattelu. Teemahaastattelu on luonteeltaan keskustelunomainen, siinä tutkijan aloitteesta ja tutkijan johdolla keskustellaan aiheena olevasta asiasta. Tavoitteena on selvittää vastaus vuorovaikutuksessa haastateltavan kanssa teeman mukaisiin tutkimusongelmiin. Keskustelun kaltainen teemahaastattelu sopii tiedonhankintaan paremmin kuin perinteiset kysymys-vastaus haastattelut, koska tavoitteena on selvittää asiantuntijan näkemyksiä kehittämistyön painopisteteemoista ja mittaamistarpeista. Valmiita vastauksia ei välttämättä ole

asiantuntijoillakaan, vaan käsitystä luodaan asiantuntijan ja haastattelijan välisessä vuorovaikutuksessa. (Eskola ym. 2001, 24-27.)

Teemahaastattelussa aihepiirit ovat ennalta määrätyt. Kehittämistyön teemahaastattelujen teemat olivat tässä opinnäytetyössä tutkimusongelmiksi valitut painopiste-teemat ja niihin liittyvät mittaamistarpeet. Etuna teemahaastattelussa verrattuna esimerkiksi strukturoituun haastatteluun on se, että kysymysten muoto ja järjestys eivät ole ennalta päätetty. Teemahaastattelussa voidaan vapaasti vaihdella järjestystä ja teemojen läpikäymisen laajuutta sitä mukaan kuin keskustelu etenee sekä asiantuntijoiden osaamisalueiden mukaan. (Eskola ym. 2001, 24-27.)

Haastattelujen teemat olivat opinnäytetyön tutkimusongelmien mukaiset. Teema-kohtaisesti pyrittiin selvittämään mittaamisen nykytilaa, mittaamistarpeita sekä konkreettisia mittareita. Haastattelujen teemat olivat seuraavat:

- 1) kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen ja resurssien hyödyntäminen kansallisesti
- 2) pelastustoimen valmius kansainvälisen avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen
- 3) Suomen rooli ja asema kansainvälisen pelastusavun antajana

Kaikki haastatellut ihmiset olivat varautumisen tai kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoita. Keskeisiä haastateltavia olivat Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijat, sisäministeriön pelastusosaston kansainvälisten asioiden yksikön virkamiehet sekä pelastuslaitosten asiantuntijat. Haastattelut tehtiin joko videoneuvotteluina tai paikan päällä kasvotusten, mikäli välimatkat eivät olleet liian pitkiä. Lista käydystä haastatteluista ja tapaamisista löytyy liitteestä 1.

Haastattelujen lisäksi oli tärkeää selvittää myös laajemmalla otannalla pelastuslaitosten henkilöstön näkemyksiä painopisteteemojen nykytilasta, kehitystarpeista, mittaamistarpeista ja mittareista. Kyseisiä tarkoituksia varten toteutettiin pelastuslaitoksille suunnattu kysely. Kysely kohdennettiin pelastuslaitosten operatiivisen

toiminnan ja varautumisen parissa työskenteleville päällystöviranhaltijoille. Kyselylomakkeella saatu aineisto tuki ja täydensi asiantuntijahaastatteluilla saatua aineistoa.

Kyselylomake on luotettava tapa kerätä vastauksia pelastuslaitoksilta, sillä kysely on kaikille vastaajille sama, ja tutkija ei voi vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin samalla tavalla kuin teemahaastatteluissa on mahdollista. Se on myös ajallisesti ja taloudellisesti tehokas tapa aktivoida suurta joukkoa mukaan tutkimukseen. (Valli 2001, 101.)

Kyselyn tavoitteena oli selvittää pelastuslaitosten henkilöstön näkemyksiä seuraavista teemoista:

- 1) kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksen saaneiden henkilöiden erityisosaamisen hyödyntäminen pelastuslaitoksilla
- 2) kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien hyödyntäminen kansallisissa onnettomuuksissa ja häiriötilanteissa
- 3) pelastuslaitosten valmius kansainvälisen avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen.

Jokaisen teeman kohdalla tiedusteltiin vastaajan oman pelastuslaitoksen nykytilaa, vastaajan mielipidettä mittaamistarpeista sekä ehdotuksia konkreettisiksi mittareiksi. Suomen asema kansainvälisen pelastusavun antajana ja siihen liittyvät mittarit rajattiin kyselyn ulkopuolelle, koska se ei kuulu alueellisten pelastuslaitosten lakisääteisiin tehtäviin.

Kysely tehtiin Webropol-kyselyalustalla. Pelastuslaitoksille lähetettiin sähköpostilla saatekirje ja linkki Webropol-kyselyyn. Kysymyksiä oli yhteensä 19, joiden lisäksi tiedusteltiin vastaajan tehtävänimikettä ja pelastuslaitosta sekä annettiin mahdollisuus vapaamuotoiseen kommentointiin. Kysymyksistä 6 oli monivalintakysymyksiä ja 13 avoimen kentän kysymyksiä. Kyselylomake on esitetty liitteessä 2.

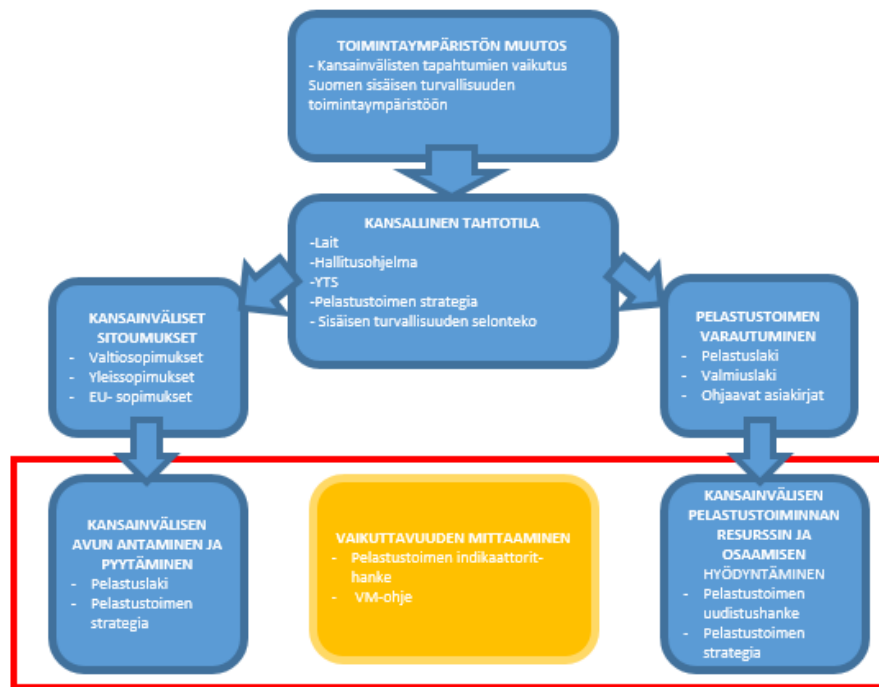
Verkostomaisessa työskentelyssä saadaan itse kerätyn aineiston lisäksi paljon muuta viitemateriaalia, jota käytetään myös kokonaiskäsityksen luomisen apuna. Tällaista materiaalia on esimerkiksi pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmältä saatu aineisto. Mikäli aineistoa ei ole julkaistu, viitataan aineistoon kehittämistutkimuksessa henkilökohtaisena tiedoksiannona.

Edellä esitettyjen tiedonhankintamenetelmien keinoin saatu aineisto käsiteltiin sisältöanalyysi-menetelmällä. Sisältöanalyysillä käydään opinnäytetyön painopiste-teemat läpi. Kanasen (2012, 116) mukaan sisältöanalyysiä voi käyttää kaikkiin tekstimuodossa oleviin aineistoihin, ja siksi se sopiikin hyvin opinnäytetyöhön. Sisältöanalyysissä kerätty aineisto teemoitellaan ja luokitellaan sopiviin luokkiin, jolloin aineistosta voidaan tehdä perusteltuja tulkintoja. Opinnäytetyön analysoitavaa aineistoa ovat haastattelut, kysely, sähköpostiviestit, henkilökohtaiset tiedoksiannot ja muu mahdollinen aineisto, kuten pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän kautta saatu kirjallinen aineisto.

Aineisto kerättiin painopisteteemoittain yhteen, minkä jälkeen aineistoa luokiteltiin sen mukaan, kertoiko aineisto käsiteltävän teeman nykytilasta, kehityssuuntauksista, mittaamistarpeista ja mittareista vai jostain muusta. Teemakohtaisen luokittelun perusteella luotiin kuvaus nykytilasta sekä niistä mittaamistarpeista ja mittareista, joita pelastustoimi pitää tärkeinä.

### 3.4 Teoreettinen viitekehys

Kehittämistutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden viiteaineistoista sekä mittaamisen viiteaineistoista. Teoreettinen viitekehys on havainnollistettu kuvassa 3. Toimintaympäristön muutos toimii ajurina kansalliselle tahtotilalle. Kansallinen tahtotila on sisällytetty keskeisiin ohjaaviin ja määrääviin asiakirjoihin. Näitä asiakirjoja ovat eri säädökset, hallitusohjelma, strategiat ja selonteot.



Kuva 3. Teorettinen viitekehys

Kansallinen tahtotila vaikuttaa toimintoihin, joita Suomessa toteutetaan. Pelastustoimen kansallinen tahtotila on, että Suomi on turvallinen ja kriisinkestävä maa (Sisäministeriö 2016d). Tähän tavoitteeseen päästäkseen Suomen on varauduttava mahdollisimman hyvin riskeihin. Varautumisen osalta toimintaa ohjaavat esimerkiksi pelastuslaki ja eri strategiat. Osana kansallista varautumista on kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien ja osaamisen tehokas ja kansallista tahtotilaa edistävä hyödyntäminen.

Suomi on sitoutunut toimimaan kansainvälisessä toimintaympäristössä erilaisin sitoumuksin, joista merkittävimpiä ovat Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin sitoutuminen ja valtioiden väliset valtiosopimukset. Suomi valmistautuu näiden sitoumusten kautta antamaan kansainvälistä pelastusapua tarpeen vaatiessa, mutta on myös oikeutettu pyytämään apua. Kansainvälisen pelastustoiminnan teorettisen viitekehysten muodostavat juuri nämä kansainväliset sitoumukset ja pelastustoimen strategia.

Tässä kehittämistutkimuksessa selvitettiin kansainvälisen avun antamisen ja pyytämisen sekä kansainvälisen pelastusosaamisen ja resurssien kansallisen hyödyntämisen keskeiset mittaamistarpeet ja mittarit. Vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen viitekehyksen muodostavat Pelastustoimen indikaattorit -hanke ja valtiovarainministeriön ohje Tuloksellisuusajattelu ja tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa (2012).

### 3.5 Indikaattorien muodostamisen prosessi

Lähtökohta mittareiden muodostamiselle on tavoiteasettelu. Mittareiden muodotuksessa on keskeistä määrittää, minkä tavoitteen täyttymistä halutaan arvioida. (Valtiovarainministeriö 2012, 5.) Pelastustoimen näkökulmasta tavoitteet ja tahtotila kansallisella tasolla on asetettu pelastustoimen strategiassa. Muodostettavien indikaattoreiden ja mittareiden on linkityttävä yhteen tai useampaan strategiassa esitettyyn kansalliseen tavoitteeseen.

Arviointimenettelynä indikaattori kuvaa tavoitteen saavuttamista. Indikaattoreita asetetaan tavoitetta kohden tarvittava määrä tavoitteen toteutumisen kuvaamiseksi. Ensisijaisena tavoitteena ei ole indikaattoreiden määrällinen runsaus, vaan että niiden kattavuus suhteessa asetetun tavoitteen saavuttamisen arvioimiseen. (Valtiovarainministeriö 2012, 5.) Tässä opinnäytetyössä indikaattoreiden määrää keskeisempi tavoite on niiden vastaavuus asetetun tavoitteen saavuttamisen arvioimiseen.

Indikaattoreille määritetään mittarit, jotka tuottavat numeerista tietoa arvioitavana olevasta kohteesta. Mittari mittaa osana indikaattoria tavoitteen toteutumista. Mittarille tulee myös asettaa tavoitearvo, johon valituilla toimenpiteillä pyritään. (Valtiovarainministeriö, 6.) Tässä kehittämistutkimuksessa ei määritellä tavoitearvoa, sillä on tarkoituksenmukaisempaa, että mittarin käyttöönottava taho määrittelee tavoiteltavat arvot. Kehittämistutkimuksessa esitetään tämänhetkiset arvot mittareille, mikäli tieto on saatavissa.

Muodostetut mittarit on esitetty kuvan 4 mukaisesti. Arviointivälineitä muodostettaessa on tärkeää esittää tiedon keräämisen menetelmät ja se, kuinka tietoa tuotetaan. Kehittämistutkimuksessa on ehdotettu tiedonhankintatapaa, muttei ole otettu kantaa toteuttajaan. Jokaisen mittarin osalta on avattu tarkemmin myös käyttötarkeitus. Kommentit-osioon on kerätty huomioita mittarin käytettävyydestä esimerkiksi tulevaisuuden kehittämistarpeita huomioiden.

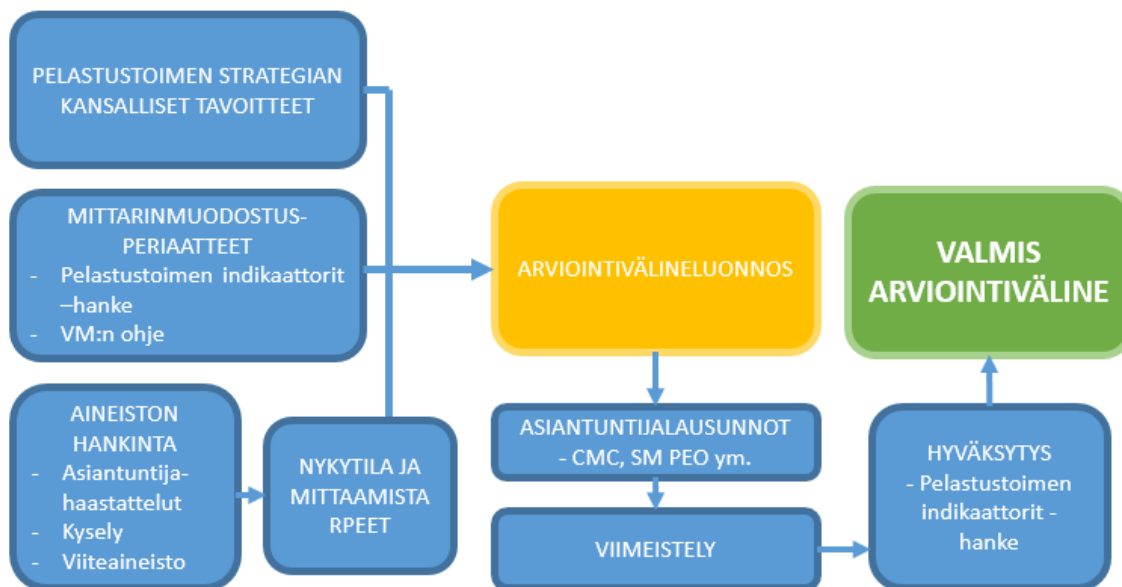
OTSIKKO	
TARKOITUS	Mitä varten kyseinen mittari on?
TAVOITE	Linkitys pelastustoimen strategian kansallisiin tavoitteisiin.
INDIKAATTORI	Mikä tekijä selittää tavoitteita? Mitkä tekijät selittävät tavoitteeseen pääsemistä?
MITTARI	Numeerista/seurattavaa tietoa indikaattorista tuottava arviointiväline
TAVOITEARVO	Tavoitearvo
MITTAUSTAAJUUS (Ehdotus)	Ehdotus mittaustaajuudeksi
MITTAAMISTASO	Mitä vaikuttavuuden tasoa kyseinen indikaattorit kuvaa?
DATAN KERÄYS	Mistä ja miten data saadaan?
KOMMENTIT	Kommentit mittarin käytettävyydestä

Kuva 4. Mittaritaulukko

Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen mukaisesti vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta on tarkasteltu henkilöstötasolta, palvelukyky- ja aikaansaannoskykytasolta sekä tuottavuus- ja taloudellisuustasolta. Nämä kolme mittaamistasoa kuvaavat mitattavan asian tuloksellisuutta eli asetetun tavoitteen täyttymisen astetta.

Aineiston hankinnalla on muodostettu käsitys painopisteteemojen nykytilasta, kehityssuuntauksista sekä mittaamistarpeista. Kattavan nykytila-, kehityssuuntaus- ja mittaamistarvekäsityksen pohjalta on muodostettu mittarimuodostusperiaatteita noudattaen pelastustoimen kansallisten tavoitteiden täyttymistä arvioivat arviointivälineluonnokset. Mittarin muodostusprosessi on esitetty kuvassa 5. Arviointivälineluonnoksiin on pyydetty asiantuntijalausunnot Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijoilta ja pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -kehittämistyöryhmän jäseniltä. Asiantuntijalausuntojen jälkeen arviointivälineet

viimeistellään ja hyväksytetään Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen projekti-  
päällikkö Heidi Tiimosella ja Pelastusopiston tutkimusjohtaja Esa Kokilla.



Kuva 5. Arviointivälineen muodostusprosessi



## 4 PELASTUSTOIMEN KANSAINVÄLISEN TOIMINNAN PERUSTEET

Suomen pelastustoimen kehitystä ohjaa toimintaympäristön muutos niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Toimintaympäristön kehittyminen vaikuttaa toiminnan tarpeisiin ja sitä kautta kansalliseen tahtotilaan, mikä näkyy kaikessa toiminnassa. Kansallinen tahtotila siitä, mihin tarpeisiin on tarve vastata, heijastuu lakeihin, asetuksiin, strategisiin päätöksiin ja ohjeisiin ja sitä kautta pelastustoimen teitäväkenttään. Tässä luvussa käsitellään kansainvälisen toimintaympäristön vaikutusta kotimaan toimintaympäristöön sekä keskeisiä ohjaavia säädöksiä, päätöksiä, strategioita ja sopimuksia, joilla Suomi vastaa toimintaympäristön tarpeisiin.

### 4.1 Toimintaympäristön muutos

Kansainväliset tapahtumat vaikuttavat myös Suomen toimintaympäristöön joko suorasti tai epäsuorasti. Onkin tärkeää, että olemme selvillä rajojemme ulkopuolella tapahtuvista asioista sekä vaikutamme ja varaudumme osaltamme niihin.

Maapallon väestö kasvaa huimaa vauhtia ja väestönkasvu kiihtyy jatkuvasti koko ajan. Nykyisellään maapallon väkiluku kasvaa vuosittain noin 80 miljoonalla. Suurin väestönkasvu sijoittuu Afrikkaan, Lähi-itään ja Intiaan, kun vastaavasti teollistuneissa länsimaissa väestön kasvu on maltillista tai kasvua ei ole. Globaali demografinen muutos on puhuttanut paljon kansainvälisesti. Paljon keskustelua ja huolta herättävät ylikansoituksen seuraukset. Konfliktien, humanitaaristen kriisien, kuten nälänhädän, esiintyvyys uhkaa lisääntyä osittain ylikansoituksen vuoksi. (Sisäministeriö 2010, 11.)

Korkea elintaso ja turvallisuus houkuttelevat ihmisiä Eurooppaan, minkä vuoksi Eurooppa elää siirtolaispaineen alla. Lisäksi Euroopan lähialueiden konfliktit ovat viime aikoina aiheuttaneet turvapaikanhakijatulvan Eurooppaan. Esimerkiksi vuonna 2015 pelkästään Suomeen saapui yli 30 000 turvapaikanhakijaa (YLE 2015). Lähi-idän, etenkin Syyrian, Irakin ja Afganistanin, kriisit sekä Pohjois-Afrikan kuivuus ovat nykyisen pakolaiskriisin taustalla. Terrorismi ja väkivaltaiset ää-

riliikkeet vaikuttavat laajasti kaikkialla maailmassa ja johtavat pelkoon ja toimeentulon puutteeseen, joka ajaa suuria ihmisjoukkoja liikkeelle. (Sisäministeriö 2016e, 11.)

Maailman tapahtumiin vaikuttaa myös paljon esillä ollut ympäristökriisi, ilmastonmuutos. Päästöjen aiheuttama kasvihuoneilmiön vahvistuminen aiheuttaa monenlaisia ilmiöitä eri puolella maailmaa. Uhkana on, että ilmasto lämpenee niin nopeasti, ettei ilmastonmuutosta voida enää hillitä. On arvioitu, että jos keskilämpötila nousee yli kahden celsiusasteen, ilmaston muutos karkaa hallinnasta ja muutokset ovat katastrofaaliset. (Borg 2015, 147-174.)

Ilmaston lämpeneminen vaikuttaa eri puolilla maailmaa eri tavalla. Vaarana on, että ilmastonmuutoksen aiheuttamat ääri-ilmiöt, kuten esimerkiksi kuivuus, tulvat, hirmumyrskyt ja merenpinnan nousu, aiheuttavat satojen miljoonien ihmisten ilmastopakolaisuuden. Kuusitoista maailman kahdestakymmenestäkolmesta suurimmasta kaupungista sijaitsee rannikolla. Kaikki nämä kaupungit ovat yli kymmenen miljoonan asukkaan kaupunkeja ja vaarassa jäädä veden alle. Jos napajäätiköt ja arktisten alueiden ikirouta sulavat, merenpinta nousee useita metrejä. Eroosio, puhtaan juomaveden loppuminen, ilmastopakolaisuus itsessään ja muut vaikutukset, jotka uhkaavat ihmisten perustarpeita, voivat johtaa vakaviin ja pitkäkestoisiin konflikteihin. Tämä taas lisää ihmisten liikehdintää Eurooppaan turvallisemman elämän toivossa. (Borg 2015, 147-174.)

Suomessa tehtiin vuosina 2015-2016 oleskelulupaan sidottuja päätöksiä 47 622 kappaletta ja myönteisen oleskeluluvan sai 40 765 henkilöä. Oleskelulupaa hakevista henkilöistä suurin osa on Venäjän (15,1 %) ja Kiinan kansalaisia (7,9 %). Samalla aikavälillä Suomessa käsiteltiin 20 331 ulkomaalaisen henkilön kansalaisihakemusta, joista 16 331 tapauksessa henkilölle myönnettiin kansalaisuus. Hakemukseensa päätöksen saaneista henkilöistä 30,6 % oli Venäjän kansalaisia, 24,8 % Somalian kansalaisia, 15,2 % Irakin kansalaisia ja 7,4 % Afganistanista. (Maahanmuuttovirasto 2017.) Suomessa asuu jatkossa entistä useampi ulkomaalaistaustainen ihminen. Iso osa kansalaisuuksista ja oleskeluluvista myönnetään henkilöille, jotka tulevat hyvin erilaisista kulttuureista verrattuna länsimaiseen kulttuuriin.

Vuoden 2015 aikana Suomeen saapui 32 476 turvapaikanhakijaa, kun vuonna 2014 saapuneita turvapaikanhakijoita oli vain 3651 (YLE 2015). Vuosina 2015-2016 turvapaikkahakemuksia tehtiin yhteensä 38 134 kappaletta ja päätöksiä hakemuksiin tehtiin 35 674. Myönteisen turvapaikkapäätöksen ja oleskeluluvan sain 9588 henkilöä ja kielteisen 15 985 henkilöä. Suurin osa turvapaikanhakijoista tulee Irakista (21 731 hakemusta vuosina 2015-2016) ja Afganistanista (5971 hakemusta vuonna 2015-2016). (Maahanmuuttovirasto 2017.)

Maahanmuuttajaväestön integroiminen kohdemaahan on havaittu haasteeksi. Maahanmuuttajat eivät välttämättä sopeudu helposti kohdemaahan ja maan kantaväestöön, vaan vaarana on syrjäytyminen ja maahanmuuttajakeskittymien muodostuminen. Haasteena on, että siirtolaisten keskinäisissä yhteisöissä eletään omilla pelisäännöillä usein lainvastaisestikin, kun kulttuuriset toimintamallit siirtyvät sellaiseen uuteen maahan. Mahdollisuus kantaväestön, lainsäädännön ja maahanmuuttajien välisiin ristiriitoihin kasvaa, mikä edesauttaa syrjäytymistä (Sisäministeriö 2010, 12.)

Vuonna 2010 Suomessa oli syrjäytyneitä 15-29-vuotiaita nuoria 51 200, joista 32 500 on vakavasti syrjäytyneitä. Vakavasti syrjäytyneet ovat täysin yhteiskunnan ulkopuolelle joutunutta väestöä. Lähes joka neljäs syrjäytynyt nuori on maahanmuuttajataustainen. Eri maahanmuuttajaryhmien välillä on suuria eroja. Esimerkiksi yli 40 % Somalia-taustaisista nuorista on syrjäytyneitä. (Sisäministeriö 2012, 13.)

Laajamittainen maahantulo luo haasteita turvallisuusviranomaisille. Suurien massojen saapuminen vieraasta kulttuurista on lisännyt järjestyshäiriöiden määriä. Turvapaikanhakijoiden kotouttaminen ja sopeutuminen on osoittautunut haasteelliseksi. Myös kantaväestön asenteet ja toiminta on joissain tapauksissa aiheuttanut selkkauksia. Mahdollista on, että hädässä olevien pakolaisten joukossa maahan tulee myös henkilöitä, joilla on kytköksiä terrorismiin tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen, tai henkilöitä, jotka on tuomittu sotarikoksista tai kovista huumausainerikoksista kotimaassaan. (Sisäministeriö 2016e, 13.)

Suomen kansallinen riskinarvio 2015 määrittelee yhdeksi vakavaksi Suomen turvallisuuden kohdistuvaksi riskiksi terroristisen teon tai terrorismin. Terrorismin organisoitumisen taso voi vaihdella yhdestä radikalisoituneesta henkilöstä pienryhmään tai jopa laajaan terroristiverkoston. Uhka on kohonnut kaikkialla Euroopassa. Uhan taustalla on kiihtyvä radikalisoituminen lähtömaassa ja radikalisoituneiden henkilöiden lisääntynyt matkustaminen kohdemaihin. (Sisäministeriö 2016c, 79-83).

Kohonnut terrorismin uhka luo pelastustoimelle uudenlaiseen riskiin varautumisen tarpeen. Esimerkiksi kansallisen riskinarviossa valittu skenaario on säteilylähteen räjäyttämisen tavanomaisella räjähteellä. Räjähdyspaikka ja sen läheiset alueet saastuvat ja tuulen suuntaan vaara-alue voi olla jopa 1-2 kilometriä. Henkilömäärät vaikutusalueella voivat olla suuria, jopa kymmeniä tuhansia ihmisiä. Pelastus-, torjunta- ja evakuointitoimet vaativat ennalta suunnittelua ja huomattavia resursseja. Suomi ei kuitenkaan ole terroristijärjestöjen ensisijainen kohdema, ja todennäköisyys kuvatun kaltaiselle skenaariolle on arvioitu matalaksi, mutta yleinen uhka on lisääntynyt ja terrorismin ennakoiminen on hyvin vaikeaa. Kuitenkin riskin vaikutukset ihmisiin, ympäristövaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset voivat olla huomattavat. Riskin vaikutusarvio on 3,73 asteikolla 1-5, eli vaikutuksen voidaan katsoa olevan melko suuri. (Sisäministeriö 2016c, 79-83.)

Laiton maahanmuutto, siinä missä laillinenkin maahanmuutto, on muokkaamassa Suomen toimintaympäristöä kansainvälisempään suuntaan. Suomi on ja on jatkossakin houkutteleva kohde tulla turvallisuuden, toimeentulon ja hyvinvoinnin vuoksi. Maahanmuuttajat luovat turvallisuusviranomaisille uuden, merkittävän kohderyhmän, joka täytyy ottaa huomioon pelastustoimen palvelujen suunnittelussa ja resurssien kohdentamisessa. Tämän uuden kohderyhmän huomioiminen vaatii pelastusviranomaisilta uudenlaisia huomioon otettavia asioita. Ulkomaalaistaustaisten turvallisuuskulttuuri saattaa poiketa rajustikin suomalaisesta. Esimerkiksi pakolaistaustaiset voivat suhtautua viranomaisiin ennakkoluuloisesti ja pelokkaasti aikaisempien huonojen kokemusten vuoksi.

Ennusteiden mukaan ilmastonmuutoksen vaikutukset Suomeen jäävät verrattain pieniksi. Ilmastonmuutos mahdollisesti pidentää kasvukautta, mikä tekee maanviljelystä kannattavampaa sekä lisää lajikkeita, joiden viljely on mahdollista. Talvet ovat vähälumisia, sateisia ja myrskyisiä, kun taas kesäaikana pitkien hellejaksojen mahdollisuus kasvaa. (Borg 2015, 147-174.)

Kuitenkin Suomen ilmasto- ja sääolosuhteet muuttuvat eri skenaarioiden mukaan epävakaampaan ja vaihtelevampaan suuntaan. Sademäärät lisääntyvät ympäri vuoden ja kesälläkin yli 10 %. Etenkin talvisateet ja rankkasateet lisääntyvät huomattavasti. Maan pohjois- ja eteläosissa sademäärien ja lämpötilan kasvu on suurempaa kuin muualla Suomessa. On myös arvioitu, että kesäisin pitkien poutajaksojen määrä kasvaa sen lisäksi, että rankkasateita on enemmän. Tästä seurauksena on mahdollista, että esiintyy pitkiä kuivia kausia ja rankkasateita vuorotellen. (Jylhä ym. 2009, 34-57.)

Mikäli ilmastonmuutosta ei hillitä, vuosisadan lopulla Lapin ilmasto muistuttaa paljon nykyisen Etelä-Suomen ilmastoa. Turun talvien kaltaiset talvet siirtyvät vähitellen kohti pohjoista. Ennusteiden mukaan vuosisadan puoliväliin mennessä talvet muistuttavat Lounais-Suomen nykyisiä talvia Suomen keskiosissa ja vuosisadan loppuun mennessä Lapin keskiosissa. Talven pituus lyhenee merkittävästi koko Suomessa, kun taas muut vuodenajat pitenevät. Etenkin Etelä-Suomessa syksyn pituus korvaa ison osan talvesta. (Jylhä ym. 2009, 34-57.)

Mahdollista on, että Suomen myrskyt voimistuvat ilmastonmuutoksen vaikutuksesta. Ilmatieteenlaitoksen tekemien tutkimusten mukaan voimakkaiden myrskyjen todennäköisyys kasvaa etenkin Pohjois-Suomessa. On arvioitu, että myrskyjen voimakkuus kasvaisi noin 2-6 prosenttia. Arvioidaan, että Suomen merialueilla voidaan tulevaisuudessa ylittää hirmumyrskyn raja (32,7 m/s). Voimakkaiden myrskyjen vuoksi tulvat rannikkoalueilla saattavat lisääntyä. Vesistötulvat, etenkin talviaikaan, lisääntyvät Etelä-Suomen suurissa vesistöissä sateiden lisääntymisen ja talvien lämpenemisen vuoksi. (Ilmatieteenlaitos.)

Ilmastonmuutos luo uudenlaisia uhkakuvia pelastustoimen kannalta niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Esimerkiksi aikaisempaa useammin esiintyvät myrskyt, rankkasateet ja helleaallot ovat riskikuvia, joihin tulee pystyä varautumaan kansallisesti. Kansainvälisesti on odotettavissa laajojen onnettomuuksien, luonnonkatastrofien ja niiden aiheuttamien humanitaaristen kriisien lisääntyminen eri puolilla maailmaa, jolloin myös kansainvälisen pelastuspalvelun tarve lisääntyy ja monipuolistuu.

#### 4.2 Pelastustoimen strategia

Sisäministeriö julkaisi uuden pelastustoimen strategian, Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi, 31.5.2016. Uusi strategia sisältää pelastustoimen vision vuoteen 2025 asti. Lähtökohdat pelastustoimen strategialle tulevat hallitusohjelmasta ja sisäisen turvallisuuden selonteosta. Pelastustoimen strategia sisältää pelastustoimen vision, mission ja tavoitteet, ja se onkin tärkein pelastustoimen toimintaa ja kehittämistä ohjaava asiakirja.

Hallitusohjelmassa linjataan, että pelastustoiminnan ja varautumisen johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinoitua parantavat valtion pelastusviranomaisen. Tavoitteena on myös selkeyttää pelastustoiminnan ja siviiliviranomaisten johtamista ja koordinoitua laajojen uhkien torjunnassa. Pelastusalan kustannustehokkuutta ja urapolkuja tulee kehittää koulutusjärjestelmää uudistamalla sekä kehittämällä sopimuspalokuntajärjestelmää. (Valtioneuvosto 2015, 36.)

Sisäisen turvallisuuden selonteko asettaa pelastustoimelle kaksi tavoitetta suorituskyvyn parantamiseksi. Toinen tavoite koskee pelastustoimen rakenteiden uudistamista ja valtakunnallisen ohjauksen lisäämistä. Pelastustoimen uudistus liittyy tiiviisti sosiaali- ja terveystalouden palvelurakennemuutokseen. Toisena tavoitteena on, että siviiliviranomaisten johtamiskykyä sekä viranomaisyhteistyötä pelastustoiminnassa ja poikkeusoloissa vahvistetaan. (Sisäministeriö 2016e, 42-43.)

Sisäisen turvallisuuden visio on määritelty hallitusohjelmassa. Visiona on, että Suomi on maailman turvallisin maa asua, yrittää ja tehdä töitä. Pelastustoimen tavoitetila mukailee sisäisen turvallisuuden visiota eli pelastustoimen visio vuoteen 2025 on turvallinen ja kriisinkestävä Suomi. (Sisäministeriö 2016d, 8.)

Pelastustoimen vision toteutumista tavoitteleva toiminta-ajatus on parantaa turvallisuutta kaikissa oloissa, myös poikkeusoloissa. Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi toteutetaan vähentämällä onnettomuuksia, vastaamalla pelastustoiminnasta, osallistamalla siviilivalmiuden ylläpitoon ja kehittämiseen, rajoittamalla onnettomuuksien seurauksia kaikissa oloissa ja hyödyntämällä pelastustoimen valmiutta nykyistä laajemmin yhteiskunnassa sekä tuottamalla terveydenhuollon kanssa sovit-  
tuja ensivaste- ja ensihoitopalveluja. (Sisäministeriö 2016d, 8.)

Pelastustoimen strategiassa korostetaan riskiperusteisuutta, pelastustoimen hyvää valmiutta vastata riskeihin, yhteistyötä niin oman toimialan kuin muidenkin toimijoiden kanssa, palvelujen laatua, yhdenmukaisuutta sekä aktiivista pelastustoimen kehittämistä. (Sisäministeriö 2016d).

Pelastustoimen strategiassa määritellään pelastustoimen kansalliset tavoitteet, jotka täyttämällä visio toteutuu. Näitä tavoitteita on seitsemän (Sisäministeriö 2016d, 12):

- 1) Pelastustoimella on jatkuvaan analyysiin perustuva kokonaiskuva yhteiskunnan riskeistä.
- 2) Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan.
- 3) Pelastustoimi on siviilivalmiuden vahva yhteensovittaja ja luotettu yhteistyökumppani.
- 4) Palvelut on järjestetty laadukkaasti, kustannustehokkaasti ja yhdenmukaisesti.
- 5) Jokainen on tietoinen ja kantaa vastuunsa omasta ja yhteisönsä turvallisuudesta sekä ympäröivästä turvallisuudesta.
- 6) Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapoja.
- 7) Henkilöstö voi hyvin.

### 4.3 Kansallinen tahtotila kansainvälisen avun antamiseen ja pyytämiseen

Suomen pelastustoimea ohjaa kansainvälisellä tasolla Euroopan unioni (EU). Euroopan unionilla on kansainvälisiin, merkittäviin kansallisiin ja rajat ylittäviin riskeihin varautumiseksi useita yhteistoimintatyökaluja. Euroopan unionin toimintaa ohjaa Lissabonin sopimus, joka on uusin Euroopan unionin perussopimus 1.12.2009 voimaan astumisestaan lähtien. (Euroopan parlamentti 2014.)

Lissabonin sopimukseen on kirjattu kaksi kansainvälistä yhteistyötä korostavaa lauseketta, jotka mahdollistavat tehokkaan avunantamisen ja yhteistyön etenkin EU:n jäsenmaiden kesken, mutta myös muille valtioille. Nämä lausekkeet ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 222 eli yhteisvastuulauseke sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artikla 42 eli keskinäisen avunannon lauseke. (Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi HE 107/2016.)

Yhteisvastuulauseke sisältää ajatuksen jäsenmaiden keskinäisestä avunannosta tilanteissa, joissa jäsenmaa on joutunut terrori-iskun tai luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi, ja kyseisen jäsenmaan kansalliset voimavarat eivät riitä tilanteen hoitamiseksi. Yhteisvastuulausekkeen mukaan Euroopan unioni voi ottaa kaikki unionin alueella olevat tarvittavat resurssit käyttöön torjuakseen terroristiset toimet sekä suojellakseen väestöä ja demokratiaa. Keskinäisen avunannon lausekkeen soveltamisala ulottuu aseellisiin hyökkäyksiin sekä niiden kaltaisiin uhkiin, joihin vastaamiseen tarvitaan sotilaallisia voimavaroja. (Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi HE 107/2016.)

Terrori-iskun tai ihmisen tai luonnon aiheuttaman suuronnettomuuden kohteeksi joutunut jäsenvaltio voi vedota yhteisvastuulausekkeeseen, mikäli sen resurssit ja valmiudet eivät riitä tilanteen hoitamiseksi. Mikäli Euroopan neuvosto harkintansa perusteella katsoo vetoomuksen aiheelliseksi, yhteisvastuulauseke pannaan täytäntöön ja kohteeksi joutunut valtio on oikeutettu saamaan tarvittavaa apua tilanteen



hoitamiseksi. Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeen mahdollistamaan apuun kuuluvat kaikki EU:n mekanismien ja jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat voimavarat. Näistä mekanismeista tärkein on Euroopan unionin pelastuspalvelumeکانismi ja siihen kuuluvat voimavarat. Tähän mennessä yhteisvastuulausekkeeseen ei ole vedottu vielä kertaakaan. Vuoden 2015 terroristi-iskuissa Ranska vetosi keskinäisen avunannon lausekkeeseen pyytäen apua sotilaallisiin operaatioihinsa ulkomailla, ja esimerkiksi Suomi on vastannut avunpyyntöön lähettämällä apua ranskalaisjohtoiseen operaatioon Libyassa (Euroopan Parlamentti. 2016; YLE 2017). (Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi HE 107/2016.)

Pelastuslaki huomioi Suomen intressit kansainvälisen avun antamiseen ja myös mahdollisuuden avunpyytämiseksi. Pelastuslaissa on säädetty, että Suomi voi sisäministeriön päätöksellä antaa pelastustoimeen kuuluvaa apua ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojelemiseksi, kun toinen valtio tai järjestö sitä pyytää. Suomi voi myös tarpeen vaatiessa pyytää kansainvälistä apua Euroopan unionilta, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä. Sisäministeriö päättää avun antamisesta ja pyytämisestä. (Pelastuslaki 379/2011, 38 §.) Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta (407/2011) tarkentaa 4 §:ssä sisäministeriön tehtäväksi huolehtia Suomen varautumisesta ja valmiudesta kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen

Laissa Pelastusopistosta säädetään Pelastusopiston vastuusta kansainvälisessä kriisinhallinnassa. Pelastusopiston tehtävänä on ylläpitää kansainvälisen kriisinhallinnan rekrytointivalmiuksia sekä materiaalisia ja logistisia valmiuksia sekä antaa kriisinhallintakoulutusta. Kriisinhallintakeskus on Pelastusopiston yksikkö, joka vastaa laissa määrättyistä kriisinhallinnan tehtävistä (Laki Pelastusopistosta 607/2006, 2-3 §).

Valtioneuvoston vuonna 2010 tekemä Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on keskeinen asiakirja Suomen kokonaisturvallisuudelle. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on luonteeltaan periaatepäätös, joka sisältää Suomen ulkoisen ja sisäisen tur-

vallisuuden toteuttamisen ja kehittämisen keskeiset strategiset toimenpiteet. Strategiassa Suomea veloitetaan ylläpitämään ja kehittämään valmiutta kansainväliseen pelastustoimintaan. Suomen tulee kehittää kykyä antaa apua ja myös vastaanottaa sitä. Strategian mukaan Suomen tulee kehittää koulutusta ja menettelytapoja sekä hankkia tarvittava kalusto ja muut varusteet kansainväliseen toimimiseen. (Puolustusministeriö 2010, 25).

Sisäministeriö on vastaavasti asettanut yhdeksi toiminta- ja taloussuunnitelmansa vaikuttavuustavoitteeksi kyvyn antaa nopeaa ja tehokasta apua onnettomuus- ja häiriötilanteissa kansainvälisesti. Lisäksi sisäministeriö on asettanut yhdeksi pelastusosaston kehittämistoimenpiteeksi toimintasuunnitelman vuosille 2017-2020 kansainvälisen valmiuden kehittämisen Euroopan unionin tavoitteiden mukaisesti (Sisäministeriön 2016b, 27-29.)

Pelastustoimen strategian kansallisista tavoitteista osa sisältää kansainvälisen pelastustoimen tulokulman. Näin pelastustoimen strategia asettaa myös vaatimuksia ja tavoitteita pelastustoimen kansainväliselle toiminnalle. Tavoitteeseen pelastustoimen valmiudesta vastata riskeihin omalla toimialallaan liittyy vahvasti myös kyky tarvittaessa osallistua kansainväliseen pelastustoimintaan luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuuksissa. Strategiassa linjataan, että Suomella tulee olla kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisten aiheuttamissa suuronnettomuus- tai katastrofitilanteissa. Tavoite pitää sisällään ajatuksen, että Suomessakin voi tapahtua laajamittainen suuronnettomuus tai häiriötilanne, johon vastaamiseen omat resurssit tai osaaminen eivät riitä. (Sisäministeriö 2016d, 14.)

#### 4.4 Kansallisen varautumisen tahtotila

Pelastustoimen näkökulmasta keskeisimpiä erilaisiin riskeihin varautumiseen ohjaavia asiakirjoja ovat pelastuslaki (379/2011), valmiuslaki (1552/2011), yhteiskunnan turvallisuusstrategia (2010) ja pelastustoimen strategia (2016.) Tässä tarkastelussa keskitytään kansainvälisen pelastustoimintaan osana kansallista varautumista.

Pelastuslain 28 §:n mukaan pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Pelastustoimen on suunniteltava ja toteutettava sille säädetty tehtävät siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja viivytyksettä. Pelastustoimialueiden on siis varauduttava toimimaan niin pienissä kuin suurissakin onnettomuuksissa. Pelastuslaitosten palvelutasopäätöksissä päätetään sopivasta palvelutasosta, joilla näihin uhkiin varaudutaan ja vastataan. (Pelastuslaki 379/2011, 28-29 §.)

Pelastuslaki velvoittaa pelastustoimea vastaamaan soveltuvalla palvelutasolla mahdollisiin uhkiin. Pelastuslain lisäksi valmiuslaissa säädetään velvollisuudesta varautua valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muilla toimenpiteillä tehtäviensä mahdollisimman hyvään hoitamiseen myös poikkeusoloissa. Tämä velvoittaa pelastustoimea varautumaan myös poikkeusolojen mukaisiin riskeihin. Poikkeusoloja ovat aseellisen hyökkäyksen ja sen uhan lisäksi väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila sekä vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti. (Valmiuslaki 1552/2011, 3-12 §.)

Lait säättävät siis pelastustoimen velvollisuudesta hoitaa tehtävänsä niin normaalioloissa, normaaliolojen häiriötilanteissa kuin poikkeusoloissa. Pelastustoimella tulee olla tämän velvollisuuden hoitamiseksi riittävät resurssit ja osaaminen. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa ja pelastustoimen strategiassa lain velvoitteille asetetaan tarkemmat yksilöivät tavoitetilat ja määritellään ne toimintalinjat, joilla tavoitteisiin päästään.

Suuronnettomuus- ja häiriötilannevalmiuden kehittäminen on yksi pelastustoimen painopisteistä. Tavoitteena on nopea ja tehokas toiminta kaikissa tilanteissa. Pelastustoimen strategia ja yhteiskunnan turvallisuusstrategia asettavat tavoitteeksi, että pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimen tulee hyödyntää laajasti kansainvälisiä yhteistyöverkostoja. Kansainvälisen pelastustoiminnan

lähtökohtana on kotimaan häiriötilanne- ja suuronnettomuusvalmiuden kehittäminen. Suomen osallistuminen kansainvälisiin tehtäviin tukee Suomen kansallista varautumista ja valmiutta, mutta sama toimii myös toisin päin. Kansallinen onnettomuus- ja häiriötilannevalmius kehittää kykyä tarjota apua sitä tarvitseville maille. (Sisäministeriö 2016d, 9-17; Puolustusministeriö 2010, 27).

Kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien ja osaamisen hyödyntäminen kansallisesti on tällä hetkellä toimialan mielenkiinnon kohteena. Pelastustoimessa koetaan, että kyseistä resurssia voitaisiin hyödyntää entistä paremmin kotimaan tarpeisiin. Pelastustoimen uudistushankkeeseen on asetettu kansainvälisen pelastustoiminnan kehittämistyöryhmä, jonka tehtävänä on pohtia kansainvälisten resurssien kansallista hyödyntämistä ja esittää kehitysehdotuksia, kuinka kansallinen näkökulma tulee paremmin huomioiduksi. (Sisäministeriö 2015.)

#### 4.5 Sitoumukset

Pelastustoimen strategia määrittelee tärkeimmiksi yhteistyökanaviksi EU:n pelastuspalvelumekanismien, Naton siviilivalmiustoiminnan, YK:n humanitaarinen avun sekä pohjoismaiden, Barentsin alueen maiden, Itämeren maiden, Arktisen alueen maiden ja Suomen naapurimaiden väliset yhteistyökanavat. Keskeinen osa kansainvälistä pelastustoimea ovat myös valtioiden kahdenväliset sopimukset, jotka mahdollistavat operatiivisen yhteistyön maiden välillä. (Sisäministeriö 2016d, 17.)

#### Euroopan unioni (EU)

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta kannustaa unionin jäsenmaita kehittämään järjestelmiä, joilla varaudutaan yhteistyössä ihmisen ja luonnon aiheuttamiin suuronnettomuuksiin. Pelastuspalvelua käsittelevässä artiklassa 196 määritellään, että unionin toiminnalla pyritään edistämään jäsenmaiden välistä nopeaa ja tehokasta operatiivista pelastuspalveluyhteistyötä sekä kansainvälisen pelastuspalvelutoiminnan johdonmukaisuutta. Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi on perustettu kyseisen artiklan pohjalta. (Euroopan unioni 2012, artikla 196.)

Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi on yksi merkittävimmistä kansainvälisen pelastustoiminnan yhteistyöväylyistä. Väylällä tarkoitetaan kansainvälisen pelastustoiminnan yhteistyökanavaa, jonka kautta apua annetaan. EU:n pelastuspalvelumekanismi (EU Civil Protection Mechanism) perustettiin vuonna 2001. Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismilla pyritään varautumaan ihmisen ja luonnon aiheuttamiin suuronnettomuuksiin ja katastrofeihin, edistämään jäsenmaiden yhteistyötä ja helpottamaan avun pyytämistä ja antamista. (Euroopan unioni 2001.)

Pelastuspalvelumekanismiin kuuluu kaikki 28 EU:n jäsenmaata ja lisäksi Islanti, Norja, Serbia, Makedonia, Montenegro ja Turkki eli yhteensä 34 maata. EU:n pelastuspalvelumekanismi tarjoaa apua onnettomuuksiin ja katastrofeihin, jotka ylittävät kohdemaan resurssit laajuudessaan ja riskeissään. Mikä tahansa maa, YK ja tietyt kansainväliset organisaatiot voivat pyytää avustusta pelastuspalvelumekanismiin kautta. EU:n pelastuspalvelumekanismiin tarjoama apu koostuu jäsenmaiden tarjoamista resursseista. Tarjotut resurssit voivat olla avustusmateriaalia, osaamista, avustusryhmiä tai erikoiskalustoa. (European Commission 2016b.)

Pelastuspalvelumekanismiin perimmäisenä tarkoituksena on sen jäsenmaiden yhteinen vastuu Euroopan turvallisuudesta. Pelastuspalvelumekanismiin tehtävänä on tehostaa yhteisvastuulausekkeen toimeenpanemista kokoamalla jäsenvaltioiden resursseja yhteen. Viime vuosina meneillään olevassa pakolaiskriisissä useat maat ovat pyytäneet ja saaneet avustusta pelastuspalvelumekanismiin kautta. Suomi antoi materiaaliapua syykuussa 2015 Unkariin ja toukokuussa 2016 Kreikkaan. (Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi HE 107/2016.)

Pelastuspalvelumekanismiin kautta annetaan apua myös muille kuin mekanismin jäsenmaille, ja apu on usein humanitaarisen toiminnan tukemista. Pelastuspalvelumekanismiin kautta on annettu apua kolmansiin maihin yli 120 kertaa. Toimintansa alusta, vuodesta 2001 lähtien pelastuspalvelumekanismi on vastaanottanut reilusti

yli 200 avunpyyntöä. Esimerkiksi vuonna 2015 mekanismi aktivoitiin 26 hätätilanteeseen. (European Commission 2016a; Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi HE 107/2016.)

Jäsenmaiden tarjoamasta vapaaehtoisesta avusta muodostuu eurooppalainen hätäapuvalmius (European Emergency Response Capacity, EERC) eli Voluntary pool. Hätäapuvalmius perustuu vapaaehtoisuuteen. Hätäapuvalmiuteen päästäkseen tarjottujen resurssien täytyy täyttää erityiset pelastuspalvelumekanismien laatu- ja osaamisvaatimukset. Hätäapuvalmiuteen kuuluvien muodostelmien ja moduulien tulee olla jatkuvassa varallaolossa. (European Emergency Response Capacity 2016.) Eurooppalaiset hätäapuvalmiudet otettiin käyttöön vuonna 2015, ja vuoden 2015 lopussa siihen oli rekisteröity 21 muodostelmaa eli moduulia. EU:n tavoite on, että vuoteen 2020 olisi rekisteröity 41 yksikköä. (Euroopan komissio 2016, 17.)

Pelastuspalvelumekanismia koordinoi hätäavun koordinoitikeskus (Emergency Response Coordination Centre, ERCC), joka sijaitsee Brysselissä. ERCC perustettiin, jotta onnettomuuksiin pystytään vastaamaan nopeammin ja toimintaa voidaan koordinoida paremmin. ERCC:n tärkeimpiä tehtäviä on kerätä ja analysoida ajantasaista tietoa onnettomuuksista ja uhkista, valmistella suunnitelmia avun lähettämisestä sekä sovittaa yhteen avuntarve ja tarjolla olevat resurssit. (European Commission 2015.)

#### Yhdistyneet kansakunnat (YK)

YK:n toiminta on luonteeltaan humanitaarista avunantoa. Kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja käytetään YK:n operaatioissa humanitaarisen avun tukitoimiin. Kriisitilanteissa YK:n tehtävänä on koordinoida toimintaa ja saattaa yhteen eri toimijat. Monet eri toimijat, kuten hallitukset ja avustusjärjestöt, käynnistävät toiminnan samanaikaisesti, jolloin YK toimii tehtävien yhteensovittajana. Tätä tehtävää YK:ssa hoitaa humanitaaristen asioiden koordinoititointimisto OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). OCHA on perustettu vuonna 1991. (Yhdistyneet kansakunnat 2016.)

OCHA:n tehtävänä on kerätä ja analysoida tietoa maailmalta ja valvoa onnettomuus- ja luonnonkatastrofitilannetta. OCHA lähettää henkilöstöä kriisikohteisiin koordinoimaan ja valvomaan tilannetta hyvin nopealla aikajänteellä, jopa 12-24 tunnin sisällä tapahtumasta. OCHA:n toiminnan tarkoituksena on helpottaa avustustoimijoiden kenttätöskentelyä. (Yhdistyneet kansakunnat 2016.)

OCHA:lla on käytössä eri työkaluja, joiden toimintaan integroituu myös suomalaista pelastusosaamista. OCHA:n tärkeimpiä työkaluja on YK:n katastrofien arviointi- ja koordinaatiojärjestelmä (United Nations Disaster Assessment and Coordination, UNDAC), jonka alaisuudessa toimii kentällä operoiva operaatioiden koordinaatiokeskus (On-Site Operations Coordination Centre, OSOCC). UNDAC on valmiudessa oleva asiantuntijaryhmä, joka voidaan lähettää lyhyellä, 12-48 tunnin varoitusajalla, onnettomuusmaahan. UNDAC-ryhmän tehtävänä on auttaa YK-järjestöjä ja onnettomuusmaan hallintoa onnettomuuden ensivaiheissa. UNDAC-ryhmä perustaa ja hallinnoi operaatioiden operaatiokeskusta (OSOCC). Suomi oli vuosina 2014 ja 2015 maailman aktiivisin UNDAC-toimijamaa (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksi-anto 16.12.2016; OCHA 2014.)

#### Pohjois-Atlantin liitto (Nato)

Pohjois-Atlantin liitolla (Nato) on käytössä yhdessä rauhankumppanusmaiden kanssa käytössään euroatlanttinen pelastuspalvelun koordinoitikeskus EADRCC (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre). Koordinoitikeskukseen kuuluu kaikki Naton 28 jäsenmaata sekä kaikki 22 liittolaismaata, Suomi mukaan lukien. Koordinoitikeskus toimii jatkuvassa valmiudessa ja koordinoi avunantopyyntöjä ja -tarjouksia. EADRCC toimii hyvin samankaltaisesti YK:n OCHA:n kanssa, ja tekeekin tiivistä yhteistyötä sen kanssa. Suomella on neljä Naton pelastustoimen asiantuntijaa, mutta Suomi ei ole osallistunut viime aikoina kansainväliseen pelastustoimintaan Naton kautta (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksi-anto 16.12.2016; Nato 2016.)

## Pohjoismainen NORDRED-yhteistyösopimus

Pohjoismainen NORDRED-yhteistyösopimus (SopS 21/1992) mahdollistaa rajojen yli ulottuvan yhteistyön Tanskan, Ruotsin, Norjan, Islannin ja Suomen välillä. Sopimuksen jäsenmaan pelastusviranomaisen voi pyytää pelastusapua toiselta jäsenmaalta onnettomuustapauksissa. Apua pyytävä maa vastaa pelastustoiminnan johtamisesta ja apua antavalle maalle aiheutuvista kuluista. NORDRED-sopimuksessa veloitetaan jäsenmaita poistamaan esteitä rajojen yli ulottuvalta yhteistyöltä. Esimerkiksi hälytetyn pelastusavun on päästävä maahan ilman maahantulotarkastuksia, tulleja ja veroitusta. NORDRED-sopimus mahdollistaa avunpyytämisen suoraan paikallisella tasolla. Suomen alueellinen pelastusviranomaisen voi pyytää apua suoraan toisen maan paikallisviranomaiselta. (Sopimus Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin välillä valtakunnanrajojen yli ulottuvasta yhteistyöstä onnettomuustapauksissa ihmisiin, omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvien vahinkojen estämiseksi tai rajoittamiseksi SopS 21/1992.)

Pelastustoiminnan lisäksi NORDRED-yhteistyötä tehdään pelastustoimen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi maiden välillä. NORDRED-sopimusmaat vaihtavat keskenään tietoja ja kokemuksia, valvovat rajat ylittävää yhteistyötä pelastusalueilla, paikallisten ja alueellisten toimijoiden välillä, käsittelevät ja jakavat tilastomateriaalia sekä välittävät keskenään tutkimus- ja kehittämistuloksia. NORDRED-yhteistyön yhtenä tavoitteena on myös pelastustoimen toimintaperiaatteiden ja toimintatapojen yhtenäistäminen yhteistyön helpottamiseksi ja kehittämiseksi. Tavoitteena on myös kannustaa sopimusmaiden väliseen koulutusyhteistyöhön. (Nordred 2017.)

NORDRED-yhteistyösopimuksen puitteissa Suomen alueelliset pelastusviranomaiset ovat solmineet alueellisia sopimuksia. Esimerkiksi Tornio - Haaparanta-alueella Lapin pelastuslaitoksella ja Ruotsin paikallisella pelastusviranomaisella on yhteistä kalustoa ja yhteinen harjoitusalue (Lapin pelastuslaitos). Lapissa tehdään paikallista yhteistyötä naapurimaiden kanssa myös pelastustoiminnassa. Välimatkat ovat pitkiä, jolloin lähin pelastusyksikkö voi olla naapurimaan puolella. Tätä



lähialueyhteistyötä ei lasketa kansainväliseksi pelastustoiminnaksi, vaan se on osa päivittäistä, sopimukseen perustuvaa toimintaa. Vuosina 2012-2016 Lapin pelastuslaitos on saanut tehtävän Ruotsin puolelle 20 kertaa ja Norjan puolelle yhden kerran (PRONTO 2017).

#### Barentsin sopimus

Suomi, Ruotsi, Norja ja Venäjä ovat solmineet Barentsin euroarktisen alueen yhteistoimintasopimuksen vuonna 2012. Sopimuksen tavoitteena on Barentsin euroarktisen alueen maiden välinen yhteistyö, jolla ehkäistään onnettomuuksia, varaudutaan onnettomuuksiin ja torjutaan niitä. Suomen osalta sopimuksen osapuolia ovat Lapin ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen alueet. Sopimuksen maat harjoittelevat yhteistoimintaa suuronnettomuusharjoituksissa ja järjestävät koulutuksia. Tavoitteena on kyetä antaa nopeaa ja tehokasta pelastusapua tarvittaessa. Sopimuksen mukaan maa, jossa on tapahtunut onnettomuus, voi pyytää apua yhdeltä tai useammalta osapuolelta, jolloin toisten sopimusosapuolten tulee tarjota apua, jonka se arvioi mahdolliseksi. Myös Barentsin sopimuksen mukaisessa pelastustoiminnassa onnettomuusmaan pelastusviranomaisen vastaa johtamisesta ja apua antaville maille aiheutuneista kuluista. (Sopimus Barentsin euroarktisen alueen hallitusten välillä yhteistyöstä onnettomuuksien ehkäisemisen, niihin varautumisen ja pelastustoiminnan alalla SopS 23/2012.)

#### Kansainvälinen humanitaarinen kumppanuustoiminta (IHP)

Kansainvälinen humanitaarinen kumppanuusverkosto (IHP, International Humanitarian Partnership) perustettiin vuonna 1995. IHP:n tarkoituksena on antaa monikansallista yhteistyötukea etenkin YK:n, mutta myös EU:n ja muiden toimijoiden humanitaariseen toimintaan. IHP osallistuu humanitaarisiin tehtäviin antamalla operatiivista, teknistä ja rahoituksellista apua. IHP:n jäsenmaita ovat Suomi, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta, Norja, Viro, Saksa ja uusimpana jäsenmaana Luxemburg. (IHP.)

#### Yhteistyö Venäjän kanssa

Barentsin euroarktisen alueen yhteistoimintasopimuksen lisäksi Suomen ja Venäjän välillä on kahdenvälinen valtiosopimus onnettomuuksien ennaltaehkäisemiseksi ja niiden seurausten torjumiseksi (SopS 52/1996). Sopimus mahdollistaa erilaiset toimenpiteet, joilla pyritään ennaltaehkäisemään onnettomuuksia, ilmoittamaan niistä toiselle valtiolle ja torjumaan onnettomuuksien seurauksia. Sopimuksen osapuolet voivat pyytää ja antaa apua pyynnöstä. Pelastustoiminnan johtamisesta ja kuluista vastaa onnettomuusmaan pelastusviranomainen. Sopimus mahdollistaa myös maiden alueellisten ja paikallisten pelastusviranomaisten keskinäisen sopimisen yhteistyön toteuttamisesta. Sopimusosapuolten tulee ilmoittaa toisilleen sellaisista onnettomuuksista, joista voi aiheutua vaaraa toiselle osapuolelle. (Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niiden seurausten torjumiseksi 52/1996.)

Suomi ja Venäjä ovat sopineet yhteistyöstä myös merenkulun ja ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelussa. Sopimusosapuolten tulee osallistua tarvittavaan etsintä- ja pelastustoimintaan omalla alueellaan, jos ihmishenki on tai sen uskotaan olevan vaarassa. (Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä merenkulun ja ilmailun etsintä- ja pelastuspalvelun alalla SopS 28/1994.)

#### Yhteistyö Viron kanssa

Suomi on solminut Viron kanssa kahdenvälisen valtiosopimuksen (SopS 34/2015), joka koskee yhteistyötä pelastustoiminnassa, varautumisessa ja onnettomuuksien ennaltaehkäisyssä. Sopimus mahdollistaa keskinäisen avunannon avunpyynnöstä. Apua pyytävän maan pelastusviranomainen vastaa yleisjohdosta. Apua vastaanotettava osapuoli vastaa avunannosta aiheutuneista kustannuksista. Kahdenvälinen valtiosopimus mahdollistaa myös muun yhteistyön. Tällaista yhteistyötä on muun muassa tutkimus- ja kehittämishankkeiden tulosten jakaminen sekä yhteiset koulutukset, harjoitukset ja hankkeet, joiden tarkoituksena on onnettomuuksien ehkäisy tai niihin varautuminen. (Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan

hallituksen välillä yhteistyöstä onnettomuuksien ehkäisemisen, niihin varautumisen ja pelastustoiminnan alalla SopS 34/2015).

Viron kanssa tehdään yhteistyötä myös merellä ja ilmassa tapahtuvassa etsintä- ja pelastuspalvelussa. Sopimusosapuolten tulee osallistua tarvittavaan etsintä- ja pelastustoimintaan omalla alueellaan, jos toisen sopimusosapuolen kansalainen on tai uskotaan olevan vaarassa. (Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välillä merellä ja ilmassa tapahtuvasta yhteistyöstä etsintä- ja pelastuspalvelussa SopS 53/1999.)

## 5 KANSAINVÄLINEN PELASTUSTOIMINTA

Tässä luvussa muodostetaan kokonaiskäsitystä Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan nykytilasta ja kehityssuuntauksista sekä kansainvälisestä pelastustoiminnasta osana kansallista varautumista. Nykytilan ja kehityssuuntausten kartoittaminen on tärkeää mittareiden muodostamisen kannalta, jotta ymmärretään paremmin mittaamistarpeita ja tämän hetken haasteita mittaamiselle.

Kokonaiskäsityksen muodostamiseksi on käytetty viiteaineistoa, joka on kerätty usealla eri menetelmällä ja useilta eri tahoilta. Kokonaiskäsityksen pohjan muodostavat opinnäytetyössä tehty kysely pelastuslaitoksille, asiantuntijahaastattelut ja -tapaamiset sekä pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmältä saatu aineisto. Luvussa 3.3 on esitetty tarkemmin opinnäytetyön tiedonkeräysmenetelmiä.

Opinnäytetyössä pelastuslaitoksille lähetettyyn kyselyyn tuli yhteensä 49 vastausta 18 eri pelastuslaitokselta. Helsingin, Kainuun, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen pelastuslaitoksilta ei tullut vastauksia. Eniten vastauksia tuli Pirkanmaan (10 kpl), Etelä-Pohjanmaan (8 kpl) ja Etelä-Savon (5 kpl) pelastuslaitoksilta. Muilta pelastuslaitoksilta vastauksia tuli yhdestä kolmeen kappaletta. Vastaajien tehtävänimikkeet vaihtelivat paloiesimiehestä pelastusjohtajaan. Isoin osa vastaajista oli tehtävänimikkeeltään palomestari (yhteensä 23 palomestaria).

Asiantuntijatapaamisia ja -haastatteluita toteutettiin yhteensä 13 kappaletta opinnäytetyön aikana. Liitteessä 2 on esitetty toteutuneet tapaamiset ja haastattelut ajankohtineen. Tapaamisista osa oli teemahaastatteluja ja osa lausuntopyyntöjä sekä keskusteluita indikaattoreiden muodostamista varten.

### 5.1 Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan nykytila ja tulevaisuuden näkymät

Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäväkenttä on laajentunut aikaisemmasta. Vuosituhanteen vaihteessa suurin osa kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävistä

liittyi luonnon tai ihmisen aiheuttamiin suuronnettomuuksiin. Nykyään kansainvälisen pelastustoimen muodostelmat ja asiantuntijat osallistuvat entistä useammin humanitaaristen kriisien avustusoperaatioiden tukitehtäviin. Tällöin tehtävät ovat useammin entistä pitkäkestoisempia ja monimuotoisempia. Selvä rajanveto humanitaaristen avustustehtävien ja kansainvälisen pelastustoiminnan välille on vaikeaa. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016.)

Aiemmin Suomen kansainvälisestä pelastustoiminnasta vastasi FINNRESCUE-pelastuskomennuskunta, joka oli muodostettu sisäministeriön, Tampereen aluepelastuslaitoksen sekä Helsingin, Länsi-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan ja Varsinais-Suomen pelastuslaitosten kesken. Vuonna 2009 sisäministeriö ja FINNRESCUE:n johtoryhmä päättivät siirtää kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuden ylläpitovastuun ja operatiivisen vastuun Pelastusopiston alaisuudessa toimivalle Kriisinhallintakeskukselle. Nyt kansainvälisen pelastustoiminnan järjestämisvastuu on siirtymässä lähitulevaisuudessa Pelastusopiston Koulutus- ja opiskelijapalvelut -yksikköön (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016; Sisäministeriö 2009.)

Sisäministeriön pelastusosasto päättää Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudesta, strategisista suuntaviivoista, toimintapolitiikasta ja operaatioihin osallistumisesta. Pelastusosasto päättää, mitä muodostelmia Suomessa ylläpidetään. Kriisinhallintakeskus Pelastusopiston alaisuudessa toimeenpanee pelastusosaston päätökset kouluttamalla ja palkkaamalla tarvittavaa henkilöstöä sekä materiaalihankinnoilla ja ylläpitämällä valmiutta. Pelastusopisto on lain (Laki Pelastusopistosta 607/2006) mukaan velvollinen vastaamaan edellä mainituista valmiuksista. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016.)

Kriisinhallintakeskukselle on varattu kansainväliseen pelastustoimintaan liittyviin tehtäviin vuosittainen kehysmääräraha. Kehysmääräraha on 450 000 euroa ja 5 henkilötyövuotta. Kehysmäärärahan osoittaa sisäministeriön pelastusosasto. Kehys-

määrärahan lisäksi kansainvälisen hätäavun antamiseen ja vastaanottamiseen on varattu erityismäärärahaa 1,1 miljoonaa euroa vuodessa. Erityismääräraha on varattu kustannuksiin, jotka aiheutuvat asiantuntija- ja materiaaliavun antamisesta ja vastaanottamisesta sekä myös niihin varautumisesta. Toimintaa on rahoitettu viime vuosina myös ulkopuolisten rahoituskanavien, kuten EU-hankkeiden kautta. Suomi on osallistunut hankkeisiin useasti, ja niiden avulla on pystytty hankkimaan kalustoa sekä kouluttamaan henkilöstöä. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016.)

Suomi antaa kansainvälistä pelastusapua materiaaliavun, muodostelmien ja asiantuntijoiden muodossa. Tarjottu apu perustuu standardoituihin moduuleihin, jotka muodostuvat edellä mainituista avun muodoista. Kriisinhallintakeskuksen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa on noin 230 aktiivista koulutettua asiantuntijaa. Asiantuntijoista noin 130:lla on työnantajana pelastuslaitos. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016; Kriisinhallintakeskuksen raportointiassistentti Ilmari Uljas, henkilökohtainen tiedoksianto 23.3.2017.)

Kansainvälisen pelastustoiminnan muodostelmilla on tarkat laatuvaatimukset, jotka on sovittu eri avustusmekanismien jäsenmaiden kesken. Esimerkiksi EU:n hätäapuvalmiuteen kuuluvien muodostelmien on oltava omavaraisia ja kyettävä tavoittamaan kohdemaata 36 tunnissa avunpyynnöstä. Suomi ylläpitää kahta EU:n pelastuspalvelumekanismien Voluntary Pool -hätäapuvalmiuksiin rekisteröityä muodostelmaa, rauniopelastamismuodostelmaa (Heavy/ Medium Urban Search and Rescue, HUSAR/MUSAR) ja teknisen avun tukimuodostelmaa (Technical Assistance and Support Team, TAST). Suomen raskas rauniopelastamismuodostelma on läpäissyt YK:n INSARAG IEC-luokittelun kylmiin olosuhteisiin. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016.)

Kriisinhallintakeskus kouluttaa henkilöstöä Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismien hätävalmiuksiin (Voluntary Pool) kuuluviin muodostelmiin eli USAR-muodostelmaan ja teknisen tuen TAST-muodostelmaan. Kriisinhallintakeskuksella

on koulutusjärjestelmä näihin muodostelmiin. Lisäksi täydennyksenä kansallisille koulutuksille EU:n pelastuspalvelumekanismi kouluttaa yksittäisiä asiantuntijoita. Pelastuspalvelumekanismiin koulutusohjelman tarkoituksena on kouluttaa asiantuntijoita kansainvälisen pelastustoiminnan koordinaatio- ja johtotehtäviin. (European Commission 2016c.)

Kriisinhallintakeskus on uudistanut vuonna 2014 ja 2015 kansainvälisen pelastustoiminnan koulutusjärjestelmää USAR-koulutuksen osalta. Uudistuksen tavoitteina olivat selkeys, kustannustehokkuus ja laadun varmistaminen siten, että kaikille osaamisalueille on riittävästi osaamista. Nykyinen USAR-koulutusjärjestelmä sisältää viisipäiväisen USAR BASIC -peruskurssin, jossa annetaan tarvittavat perustiedot ja -taidot. Peruskurssille haetaan avoimessa haussa, joka on avoin kaikille. Peruskurssin jälkeen osallistutaan 2-3 päivää kestäviin USAR PDT (Pre Deployment Training) -koulutuksiin, joissa syvennyttään yksittäisiin erikoisosaamisalueisiin. Tällaisia USAR PDT -koulutuksien osa-alueita ovat esimerkiksi köysipelastaminen, läpäisy, nostaminen ja siirtäminen, tuenta ja tekninen etsiminen. PDT-koulutukset perustuvat USAR-muodostelmien INSARAG-luokittelutahon ohjeistuksiin. (CMC:n asiantuntija Ville-Veikko Pitkänen, henkilökohtainen tiedoksianto 24.2.2017.)

Suomen raskas rauniopelastusmuodostelma on arvioitu kansainvälisen pelastus- ja etsintäneuvoston (INSARAG) vaatimusten mukaisesti, ja se on saanut IEC-luokituksen (INSARAG External Classification) vuonna 2012. Luokittelu on voimassa 5 vuotta, minkä jälkeen on suoritettava IER-luokitteluharjoitus (INSARAG External Reclassification). Suomen USAR-muodostelman IER-luokitteluharjoitus järjestetään vuosina 2017-2018. (Kriisinhallintakeskuksen koulutuspäällikkö Esa Ahlberg, henkilökohtainen tiedoksianto 20.3.2017; INSARAG 2016.)

Teknisen avun muodostelma TAST (Technical Assistance and Support Team) arvioidaan Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin vaatimusten mukaisesti myös vuonna 2017, ja se on ollut unionin pelastuspalvelumekanismiin eurooppalaisessa hätäapuvalmiudessa (Voluntary Pool) vuoden 2017 alusta lähtien. Voluntary

Pool -häätäpuvalmiudessa TAST-muodostelma toimii lisäksi osana Euroopan lääkinnällisiä joukkoja (European Medical Corps). Teknistä tukea tarjotaan pelastuspalvelumekanismiin lisäksi YK:n humanitaarisen avun ja kansainvälisen humanitaarisen kumppanuusverkosto IHP:n operaatioihin. (Kriisinhallintakeskuksen kouluspäällikkö Esa Ahlberg, henkilökohtainen tiedoksianto 20.3.2017.)

Kansainvälisen pelastustoiminnan operaatiot ovat usein lyhytaikaisia, kesto vaihtelee yleensä muutamasta päivästä pariin viikkoon. Tehtävät edellyttävät nopeaa lähtövalmiutta, joka on yleensä 10-24 tuntia. Yleisin väylä, jota kautta Suomi osallistuu kansainvälisiin pelastustehtäviin, on EU:n pelastuspalvelumekanismi. Operaatiot kohdistuvat entistä useammin pelastuspalvelumekanismiin ulkopuolisiin maihin. YK:n avustusoperaatiot tukeutuvat aiempaa enemmän EU:n pelastuspalvelumekanismiin apuun humanitaaristen kriisien avustusoperaatioiden tukitehtäviin. Esimerkiksi Suomi on osallistunut muun muassa Ebola-kriisiin ja pakolaiskriisiin tukitoimintoihin asiantuntija-avun sekä materiaaliavun kautta. Vuosittain keskimäärin 15 avunpyyntöä tulee pelastuspalvelumekanismiin ulkopuolisilta mailta, kun taas pelastuspalvelumekanismiin jäsenmailta avunpyyntöjä tulee vuosittain noin 4-10. (European Commission 2016d; Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016.)

Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismille avunpyyntöjä tulee vuosittain yhteensä noin 20-30 kappaletta. Avunpyyntöjen lisäksi ERCC ottaa omatoimisesti tarkkailun alle katastrofi- ja suuronnettomuustapauksia vuosittain vaihtelevan määrän. Tarkkailun alle on eri vuosina otettu 2-17 eri tapausta. Tarkkailun lisäksi kohdemaat voivat lähettää ennakkovaroituksia mahdollisista katastrofeista ja suuronnettomuuksista ERCC:lle. Näitä ennakkovaroituksia tulee vuosittain 1-5 tapausta. (European Commission 2016d.)

Vuonna 2016 EU:n pelastuspalvelumekanismi vastaanotti 26 avunpyyntöä, 6 ennakkovaroitusta ja tarkkailun alle 5 tehtävää. Avunpyynnöistä 8 tuli pelastuspalvelumekanismiin jäsenmailta ja 18 ulkopuolisilta mailta. Pelastuspalvelumekanismiin kautta osallistuttiin 18 tehtävään ja yhteensä 86 kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijan voimin. Yleisimmät onnettomuudet ja katastrofit, joihin mekanismi



joillain tavoin (avunpyyntö, ennakkovaroitus tai tarkkailu) vastaa, ovat metsäpalot (25%), konfliktit ja levottomuudet (17 %), maanjäristykset (14 %) ja hirmumyrskyt (14 %). (European Commission 2016d).

Suomi on lähettänyt vuosittain kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin ja humanitaarisen avun tukitehtäviin noin 20 henkilöä. Kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöt osallistuvat tehtäviin useiden eri väylien kautta. Yhteensä 94 henkilöä on osallistunut kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin viimeisen kymmenen vuoden aikana (2007-2017) (taulukko 1). Vuonna 2014 kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoita lähti tehtävälle 21 henkilöä ja 44 henkilöä vuonna 2015, kun kriisihallintakeskuksen vuosittainen tavoite on ollut 20 kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijaa. (Pelastusopiston toiminta- ja taloussuunnitelma 2018-2021, 15; Kriisihallintakeskus 2017, 12-13.)

Taulukko 1. Suomen kansainväliseen pelastustoimintaan osallistuneet henkilöt avunannon väylän mukaan eriteltynä (Kriisihallintakeskus 2017, 13)

Avunannon väylä	Lähetetyt henkilöt
EUCPT	9
IHP	41
UNDAC	9
EU Voluntary Pool	30
WFP	2
NATO	1
EU Ukraina	1
EU Nepal	1
Yhteensä	94

Taulukossa 2 on esitetty koulutuksiin ja harjoituksiin osallistuneiden henkilöiden lukumäärät. Kansainvälisiin harjoituksiin ja koulutuksiin osallistuneet on ilmoitettu osallistumiskertoina, koska yksittäiset henkilöt ovat voineet osallistua harjoituksiin

ja koulutuksiin useita kertoja. Vuonna 2014 koulutettavapäiviä oli 1338 ja koulutettuja henkilöitä 379, kun vuonna 2015 koulutettavapäiviä oli jopa 4975 ja koulutettuja henkilöitä 1061. Vuoden 2015 koulutettujen lukumäärää nosti Suomessa järjestetty Barents Rescue -harjoitus. Koulutettavapäivien osalta vuosittainen tavoite on 965, ja vuonna 2017 koulutettavien lukumäärätavoite on 300 henkilöä.. (Kriisinhallintakeskus 2017, 12-13; Pelastusopisto 2016a, 14.)

Taulukko 2. Harjoituksiin ja koulutuksiin osallistuneet pelastusalan ammattilaiset (Kriisinhallintakeskus 2017, 13)

Koulutukset ja harjoitukset	Osallistuneet pelastusalan ammattilaiset
USAR BASIC-kurssin suorittaneet (henkilöä)	180
Kansainvälisiin harjoituksiin osallistuneet (kertaan)	221
PRE DEPLOYMENT TRAINING-kursseille osallistuneet (henkilöä vuosina 2007-2016)	1327
Kansainvälisiin koulutuksiin Kriisinhallintakeskuksen kautta osallistuneet (kertaan)	135

Pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -kehittämistyöryhmä on tehnyt kyselyn kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin, harjoituksiin ja tehtäviin osallistuneille kansainvälisen pelastustoiminnan tehostamiseksi vuonna 2016. Kyselyssä selvitettiin pelastuslaitosten henkilöstön toimintaan osallistumista haittaavia tekijöitä.

Osallistumista haittaaviksi tekijöiksi koettiin useita eri asioita. Keskeisimpiä haittaavia tekijöitä olivat palkkaustekijät, työnantajan asenne ja tietämättömyys toimintaa kohtaan sekä työaikajärjestelyt. Osa vastaajista koki, että työnantajan tai oman esimiehen negatiivinen asenne on osallistumista vastaan. Tämän vuoksi työnantaja ei usein mahdollista koulutuksiin ja harjoituksiin osallistumista työajalla. Heidän mielestään pelastuslaitokset eivät ymmärrä, mitä hyötyä kansainvälisestä pelastus-

toiminnasta on pelastuslaitokselle, ja sitä ei hyödynnetä tarpeeksi päivittäisessä toiminnassa. FRF-toiminta perustuu usein vapaaehtoisuuteen, ja siitä ei makseta palkkaa, ja usein koulutuksia ja harjoituksia varten henkilö joutuu järjestelemään työvuorojaan tai osallistumaan niihin vapaapäivinä tai lomillaan. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksi-anto, 23.1.2016.)

Kyselyn perusteella osa vastaajista kokee, että juuri toiminnanohjaukseen kansallisella tasolla kaivataan selkeyttä. Toimintamallien täytyisi olla kansallisesti yhteneväiset, jotta toimintaan voisi paremmin osallistua eri pelastuslaitoksilta. Työehtoihin tulisi sisällyttää mahdollisuus osallistua kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin ja harjoituksiin työajalla. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksi-anto, 23.1.2016.)

Suomessa on eroja pelastuslaitosten välillä asenteissa ja käytännöissä. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella työntekijä voi käyttää vuosittain 72 tuntia työaikaansa kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017.)

Toiminnan yhtenäistämiseksi mietitään ratkaisuja Kansainvälinen pelastustoiminta-kehittämistyöryhmässä. Kansainvälistä pelastustoimintaa haittaavia tekijöitä voisi työryhmän mukaan poissulkea esimerkiksi saattamalla kansainvälinen pelastustoiminta osaksi pelastustoimen lainsäädännöllisiä tehtäviä, perustamalla kansainvälistä pelastustoimintaa ohjaava koordinaatioryhmä sekä sisällyttämällä kansainvälisen pelastustoiminnan koulutukset osaksi Pelastusopiston koulutussuunnitelmaa. (Sisäministeriö 2017b.)

Kansainvälisessä pelastustoiminnassa ollaan siirtymässä kohti kansallisen edun ajattelua. Lähtökohtaisesti erityiskaluston, osaamisen ja henkilöstön tulisi olla käytävissä kotimaan uhkiin vastaamiseksi ja vasta sen jälkeen tarpeen vaatiessa ja kotimaan tilanteen salliessa resursseja voidaan tarjota myös ulkomaille. Tätä ajatusta tukee ehdotus erityiskaluston ja -varusteiden sekä muodostelmien hajauttami-

sesta eri puolille maata. Nykyisistä raskaista muodostelmista siirryttäisiin pienempiin, kevyempiin ja nopeampiin muodostelmiin. Tällaisia muodostelmia olisivat esimerkiksi kevyet LUSAR-muodostelmat (Light Urban Search And Rescue-muodostelmat), joita voisi olla useampia hajautettuna eri puolille Suomea. (Sisäministeriö 2017b.)

Suomen valtion rahoituksella hankittu erityiskalusto tulee olla kaikkien pelastuslaitosten käytettävänä. Tätä tarkoitusta varten pelastuslaitoksilta on kerätty erityiskalustolista, joka päivitetään ja jota jatkokehitetään Kansainvälinen pelastustoimintatyöryhmässä. Työryhmän mukaan on tärkeää, että Suomessa olisi kansallinen tietojärjestelmä, jossa on kirjattuna kaikkien käytettävien kalustojen, varusteiden, asiantuntijoiden ja muodostelmien sijainti, suorituskyky, aiheutuvat kustannukset sekä hälytettävyyys. Tämän rekisterin alustana voisi toimia esimerkiksi tuleva ERICA-järjestelmä. (Sisäministeriö 2017b.)

Suomen logistiset valmiudet avun lähettämiseksi ulkomaille ovat tällä hetkellä suhteellisen huonot. Monella maalla on omat kuljetuskoneet miehistön, varusteiden ja kalustojen kuljetuksiin. Suomella on Hansel-kilpailutettuja huoltolentosopimuksia kaluston kuljettamiseksi, ja prosessin mukaisesti lennot ovat kilpailutettava tehtäväkohtaisesti, mikä kuluttaa kallisarvoista aikaa. Voluntary Pool -häätäpuuvalmiudessa olevien muodostelmien toimintavalmiusaikavaatimukset ovat niin tiukat (MUSAR-muodostelmalla 32 tuntia ja HUSAR-muodostelmalla 48 tuntia tiedoksiannosta), että Suomen kilpailukyky on huonompi verrattuna maihin, joilla on paremmat logistiset valmiudet. (Kareinen 2013, 59-60.)

Maailmalla on paljon tarjontaa USAR-muodostelmista ja kilpailu tehtävien saamiseksi on kovaa. IEC-luokiteltuja raskaita tai keskiraskaista muodostelmia on noin 50 kappaletta (IEC). Viimeisimmän kerran Suomen USAR-muodostelma on ollut lähdössä tehtävälle Nepalin maanjäristysalueelle vuonna 2015, mutta lähtö peruutettiin viime hetkillä. Kansallinen tarve raskaalle tai keskiraskaalle rauniopelastusmuodostelmalle on suhteellisen vähäinen, joten on tarpeellista suunnitella kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien soveltuvuutta kotimaan tarpeisiin. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017.)

## 5.2 Kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista

Opinnäytetyössä kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista on jaettu kolmeen eri osa-alueeseen:

- 1) kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden hyödyntäminen pelastuslaitoksilla
- 2) kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien hyödyntäminen kansallisesti
- 3) Suomen valmius pyytää ja vastaanottaa kansainvälistä apua.

### 5.2.1 Kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden hyödyntäminen pelastuslaitoksilla

Pelastustoimessa, pelastustoimen strategiassa määriteltynä ajankohtaisena tahtotilana on, että kansainväliseen avunantoon varautuminen tukee myös kansallista valmiutta. Vastavuoroisesti ajateltuna kansallisen häiriötilanne- ja katastrofivalmiuden kehittäminen lisää Suomen valmiuksia kansainvälisen avunantoon. Ajatuksena on, että kansainvälisen pelastustoiminnan on tuettava kansallista valmiutta. (Sisäministeriö 2016d, 14-18.)

Pelastustoimessa kansainvälisen pelastustoiminnan osaaminen voidaan jakaa kolmeen luokkaan. Kansainvälisen pelastustoiminnan osaaminen voi olla peräisin ranniopelastusmuodostelman (USAR) koulutuksista ja harjoituksista, teknisen tuen muodostelman (TAST) koulutuksista, harjoituksista ja tehtävistä sekä Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin (UCPM) tai YK:n katastrofien arviointi- ja koordinaatiojärjestelmä UNDAC:in asiantuntijakoulutuksista, -harjoituksista tai -tehtävistä.

Operaatioista saatua osaamista ja kokemusta on eniten TAST-muodostelmaan osallistuneilla ja yksittäisillä UNDAC:in ja UCPM:n asiantuntijoilla. UNDAC- ja UCPM-asiantuntijoita Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa on

yhteensä 60 (Kriisinhallintakeskuksen raportointiassistentti Ilmari Uljas, henkilökohtainen tiedoksianto 23.3.2017). Näistä aktiivisista asiantuntijoista ja TAST-muodostelman henkilöistä merkittävä osa tulee muualta kuin pelastustoimesta, jolloin vastaavasti huomattava osa kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisesta ei ole pelastuslaitoksien päivittäisessä valmiudessa. Pelastuslaitoksilla on kuitenkin valtavasti eri alojen osaamista ja kokemusta, joten olisi tärkeää, että pelastuslaitosten henkilöstö osallistuisivat myös enenevässä määrin TAST-muodostelman toimintaan, asiantuntijakoulutuksiin ja -tehtäviin. Tällöin kansainvälisiltä tehtäviltä saatu osaaminen palautuisi paremmin pelastustoimeen. (Sisäministeriön pelastusosaston virkamies Pekka Tiainen, haastattelu 14.2.2017; Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017.)

Tällä hetkellä kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksissa, harjoituksissa tai tehtävissä erityisosaamista ja -kokemusta saaneita henkilöitä hyödynnetään eri tavoilla pelastustoimessa. Kuitenkin yleinen näkemys on, että osaamista ei hyödynnetä juuri ollenkaan tai sitä hyödynnetään satunnaisesti tai vain vähän. Pelastuslaitoksille lähetetyssä kyselyssä tiedusteltiin, hyödynnetäänkö pelastuslaitoksessa henkilöiden kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksissa hankkimaa erityisosaamista tai koulutusta. Vastaajia kysymykseen oli 49. Vastausten jakautuminen on nähtävissä taulukossa 3. Huomioitavaa on, että yli puolet vastaajista vastasi, että osaamista ei hyödynnetä pelastuslaitoksella.

Taulukko 3. Kysymys 2. Hyödynnetäänkö organisaatiossanne kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksen saaneiden ja/tai tehtäviin osallistuneiden henkilöiden osaamista tai kokemusta?

	N	Osuus
Kyllä	14	29 %
Ei	27	55 %
En osaa sanoa	8	16 %

Pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän tekemässä kyselyssä selvitettiin tekijöitä, jotka haittaavat pelastuslaitosten henkilöstön osallistumista kansainväliseen pelastustoimintaan. Kyselyyn vastasi 29 kansainvälisessä toiminnassa mukana ollutta henkilöä, joista 12 mainitsi, etteivät pelastuslaitokset hyödynnä tarpeeksi koulutuksissa ja harjoituksissa saatua osaamista. Vastauksista ilmenee, että työnantajat eivät tunnista toiminnan pelastuslaitoksille tuomaa hyötyä. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 23.1.2016.)

Tässä opinnäytetyössä pelastuslaitoksille lähetetyn kyselyn vastauksista nousee esille hyvin samanlaiset haittaavat tekijät. Ongelmana nähdään, etteivät työnantajat tunnista toimintaa hyödylliseksi, jolloin kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin osallistumista ei tueta. Kyselyn ja haastattelujen perusteella ongelmaksi nousee myös, ettei pelastuslaitoksilla aina ole tietoa, ketkä ovat osallistuneet kansainväliseen toimintaan, jolloin heidän osaamisensa hyödyntäminen pelastuslaitoksilla on vaikeaa. Henkilöstö, joka joutuu osallistumaan koulutuksiin omalla ajallaan, ei ole välttämättä ensimmäisenä mainostamassa ja jakamassa tietoa osaamisestaan (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017).

Kansainvälisen pelastustoiminnan osaamista voitaisiin hyödyntää usealla eri tavalla. Haastattelujen ja kyselyn perusteella osaamisen hyödyntämisen voisi jakaa hallinnolliseen osaamiseen ja käytännön osaamiseen. Hallinnollinen osaaminen voi olla johto- ja koordinoititehtävien hallitsemista tai esimerkiksi kansainvälisen pelastusavun isäntävaltion tuen (HNS) järjestelyjen hallitsemista. Hallinnollista osaamista mahdollisesti eniten UCPM- ja UNDAC-asiantuntijoilla, mutta muillakin asiantuntijoilla on vähintään perusteet hallinnassa. Käytännön osaamisella tarkoitetaan kansainvälisen pelastusmuodostelmien torjuntamenetelmien ja -käytänteiden hallintaa. Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstöllä lienee eniten rauniopelastuksen erityisosaamista. Rauniopelastuksen erityisosaamisen osa-alueet on esitetty luvussa 2.

Edellä kuvattua osaamista voidaan hyödyntää eri tavoilla. Asiantuntijat voivat hyödyntää hankittua osaamistaan pelastustehtävillä. Operatiivisessa toiminnassa mukana olevat henkilöt voivat käyttää oppimiaan menetelmiä ja taktiikoita niin miehistön jäsenenä kuin pelastustoiminnan johtajana. Erityisosaamista hankkineet henkilöt voivat kouluttaa hankkimaansa osaamista eteenpäin, jolloin osaaminen siirtyy laajemmin käyttöön. Kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijat tulisi ottaa huomioon pelastuslaitosten kehittämisen ja varautumistyössä. Kansainvälisen pelastustoiminnan hallinnollista osaamista voidaan soveltaa esimerkiksi kansainvälisen pelastusavun pyytämisen ja vastaanottamisen suunnitteluun sekä johto- ja tilannekeskustoiminnan kehittämiseen. Pelastuslaitokset voivat hyödyntää organisaatiossa olevaa erityisosaamista varautumisessa muodostamalla erityisvasteita tai sijoittamalla henkilöstöä osaamisensa mukaisiin tehtäviin. Esimerkiksi rauniopelastusmuodostelmaan kuuluvaa henkilöä voisi vastata pelastuslaitoksen tai yksittäisen paloaseman rauniopelastuskoulutuksista tai -kalustosta.

Joillakin pelastuslaitoksilla ja/tai pelastuslaitosten eri organisaatiotasolla tätä erityisosaamista kuitenkin hyödynnetään. Kyselyn ja haastattelujen perusteella osaamista hyödynnetään eniten laitoksen sisäisissä koulutuksissa. Kyselyn mukaan ainakin Jokilaaksojen, Keski-Uudenmaan, Etelä-Karjalan, Pohjois-Karjalan, Länsi-Uudenmaan ja Etelä-Savon pelastuslaitoksilla kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista hyödynnetään sisäisissä koulutuksissa. Erityisosaamista hankkinut henkilöstö jakaa osaamistaan eteenpäin laitoksen sisällä esimerkiksi työvuorokoulutuksissa tai toimimalla vastuukouluttajina. Esimerkiksi Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella on tuotu esille kansainvälisestä toiminnasta saatuja oppeja soveltuvin osin operatiivisen päällystön koulutuspäivillä (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017). Kyselyn vastauksista ilmenee myös, että tietoa ja osaamista jaetaan oman työvuoron ja paloaseman sisällä usein satunnaisesti esimerkiksi oman työvuoron sisällä ja käytäväkeskusteluissa. Tällä tavoin osaamista myös siirtyy eteenpäin, mutta tapa ei ole kovin systemaattinen tai tehokas.



Kansainvälisen pelastustoiminnan kautta hankittua erityisosaamista on hyödynnetty koulutusten lisäksi pelastustoiminnassa, kuten erityismenetelmien osalta köysipelastamisessa ja tuennassa. Osassa pelastuslaitoksista erityisosaamisen hyödyntäminen on järjestelmällistä. Erityisosaaminen on esimerkiksi otettu huomioon valmiussuunnittelussa Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksella, jossa poikkeusolojen organisaatioon on sijoitettu rauniopelastuskoulutuksen saaneet henkilöt omaksi erikoisjoukkueeksi.

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella on käytössä raskas pelastusjoukkuemuodostelma, joka on erikoistunut vaativiin pelastustehtäviin. Muodostelmassa on mukana paljon kansainvälisen pelastustoiminnan osaamista ja kokemusta saaneita henkilöitä, ja muodostelma kykeneekin kalustollisesti ja osaamisen puolesta esimerkiksi vaativiin rauniopelastustehtäviin. Itäisessä Suomessa (Etelä-Karjala, Kymenlaakso, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo ja Etelä-Savo) on suunniteltu, että kukin alueen pelastuslaitos tuottaisi yhden raskaan pelastusjoukkueen, josta muodostuisi Itä-Suomeen raskaspelastuskomppania, mutta toiminta on jalkautunut käytäntöön tällä hetkellä vain Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Savossa, muualla se on vielä suunnitteluasteella. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017.)

Kyselyn ja haastattelujen perusteella voidaan todeta yleisenä tahtotilana olevan erityisosaamisen tehokkaampi hyödyntäminen pelastuslaitoksilla. Eräs kyselyyn vastaaja pitää osaamisen hyödyntämistä erittäin tärkeänä työmotivaation kannalta. Iso osa vastaajista kannatti, että erityisosaamista tulisi jatkossa hyödyntää juuri sisäisissä koulutuksissa. Erityisosaamista tulisi käyttää hälytystehtävillä, jolloin hyöty siirtyisi päivittäiseen pelastustoimintaan ja valmiudet vaativien tehtävien suorittamiseen paranisivat.

Yksi merkittävä osa-alue osaamisen hyödyntämisessä on johtaminen. Etenkin Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin ja YK:n UNDAC:n asiantuntijakursseilla ja -tehtävillä saatua osaamista esikunta- ja johtokeskustoiminnasta voidaan käyttää kotimaassa esikunta- ja johtokeskustoiminnan kehittämiseen. Tällä hetkellä

esikunta- ja johtokeskusosaamista hyödynnetään vain, jos EU-pelastuspalvelume-kanismin operatiiviseen johtamiskoulutukseen (Operational Management) osallistunut henkilö toimii virkansa puolesta tehtävässä, jossa hän pystyy osaamistaan hyödyntämään. Toiminta on henkilö- ja tehtävisidonnaista, ei suunnitelmallista osaamisen hyödyntämistä. (Sisäministeriön pelastusosaston virkamies Pekka Tiainen, haastattelu 14.2.2017.)

Muutama kyselyyn vastanneista ei kuitenkaan näe tarvetta kansainvälisestä pelastustoiminnasta osaamista ja kokemusta saaneiden henkilöiden suunnitelmalliselle hyödyntämiselle. Eräs vastaaja perustelee näkemystään sillä, etteivät kansainväliset tehtävät eroa merkittävästi kotimaan tehtävistä.

#### 5.2.2 Kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien hyödyntäminen kansallisesti

Pelastustoimen tahtotilana on, että kansainväliseen pelastustoimintaan sijoitettuja resursseja voitaisiin entistä tehokkaammin hyödyntää kotimaan suuronnettomuuksissa ja häiriötilanteissa. Tämä tavoite näkyy pelastustoimen strategiassa, pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän työsuunnitelmassa sekä opinnäytetyötä varten tehtyjen haastattelujen ja kyselyn tuloksissa.

Kolme pelastuslaitosten henkilöä vastasi opinnäytetyön kyselyyn, että heidän pelastuslaitoksella on käytetty tai oltu aikeissa käyttää kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja (taulukko 4). Ylivoimaisesti suurin osa kuitenkin vastasi, ettei resursseja ole käytetty, oltu aikeissa käyttää tai vastaaja ei osaa sanoa, onko resursseja käytetty. Kansallisesti löytyy yksittäisiä tapauksia, kun erityisosaamista tai -resursseja on käytetty tai oltu aikeissa käyttää. Esimerkiksi eräs kyselyyn vastanneista kertoo, että vuonna 2009 Pirkanmaan pelastuslaitoksen rakenneasiantuntija avusti Keski-Uudenmaan pelastuslaitosta sortumavaarassa.

Taulukko 4. Kysymys 12. Onko kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja käytetty tai oltu aikeissa käyttää onnettomuuksissa?

	N	Osuus
Kyllä	3	6 %
Ei	32	70 %
En osaa sanoa	11	24 %

Kareisen opinnäytetyön (2013, 44) ja Lapin aluehallintoviraston pelastusylitarkastaja Seppo Lehdon (haastattelu 20.1.2017) mukaan Lapin pelastuslaitos on pyytänyt avukseen aiemmin Suomen resurssina ollutta kansainvälistä tulvamuodostelmaa vuosina 2005 ja 2012. Syynä avunpyyntöihin olivat Ounasjoen tulvat. Ongelmaksi koituivat vuonna 2005 suuret kustannukset, kun käytön hinnaksi olisi tullut yli 500 000 euroa, ja vuonna 2012 epäselvyydet tulvamuodostelman sijainnista ja käytettävyydestä.

Pelastustoimessa on näkemys, että ei ole erikseen kansainvälisen pelastustoimen erityisosaamista, vaan on osaamista ja kalustoa, jota tällä hetkellä vain suunnataan pelkästään ulkomaille. Tarkoituksena on, että kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstöä, osaamista ja kalustoa käytettäisiin pääsääntöisesti Suomessa ja tarvittaessa ulkomailta. Kalusto- ja välineresurssien hankinta ja koulutukset olisivat myös helpommin perusteltavissa päättäjille, kun niiden käyttö olisi tarkoitettu ja suunniteltu ensisijaisesti kotimaan tarpeeseen. (Kriisinhallintakeskuksen asiantuntija Ville-Veikko Pitkänen, haastattelu 24.2.2017.)

Pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän yhtenä tehtävänä on valmistella prosessi kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisen, henkilöstön ja kaluston hyödyntämiseksi nykyistä paremmin kansallisessa valmiudessa ja varautumisessa. Työryhmä selvittää muodostelmien ja kaluston osalta kysymyksiä liittyen olemassa olevien muodostelmien käyttämiseksi kotimaan onnettomuustilanteissa, kansallisten resurssien kehittämiseksi käytettäväksi kotimaassa

ja ulkomailla sekä uusien muodostelmien kehittämistarpeeseen (Sisäministeriö 2017a). Kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien kansalliseen käyttöön valmistavassa prosessissa esitetään listaus käyttämisen yleisistä periaatteista, käytettävissä olevista resursseista ja niiden suorituskyvystä, mahdollisista kustannuksista ja hälyttämisestä. (Sisäministeriö 2015.)

Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen on ylemmän ammatikorkeakoulun opinnäytetyössään (2013, 48-52) esittänyt toimintamallia Suomen kansainväliseen pelastustoimintaan osoitettujen resurssien käytöstä kotimaassa. Kareinen on selvittänyt tarvetta resurssien käyttöön onnettomuustilastoista sekä kyselyjen ja asiantuntijahaastattelujen avulla. Vuosina 2008-2012 tapahtui Kareisen opinnäytetyön mukaan 6 onnettomuutta, joissa kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja olisi voitu perustellusti käyttää. Näistä tehtävistä 2 oli vahingontorjunta-tehtäviä ja 4 sortumaonnettomuuksia. Lisäksi samalla aikavälillä oli yhteensä 20 onnettomuustapausta, joissa kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja olisi voitu soveltaen hyödyntää. Kareisen opinnäytetyössä on myös huomioitu onnettomuudet, jotka olisivat voineet kehittyä sellaisiksi, että resurssien käyttäminen olisi ollut perusteltua. Näitä tehtäviä oli yhteensä 6, joista 4 oli liikenneonnettomuustilanteita ja 2 räjähdysvaaroja.

Kareinen selvitti opinnäytetyössään (2013, 44-48) kyselyllä pelastuslaitosten pelastustoiminnan asiantuntijoiden näkemyksiä kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien käytettävyydestä pelastustoimialueellaan. Kyselyn vastaukset on nähtävissä kuvassa 6. Vastaajista 11 on sitä mieltä, että kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja voisi heidän alueellaan käyttää sortuma- ja luonnononnettomuuksissa. Lisäksi koetaan, että esimerkiksi vaarallisten aineiden onnettomuuksissa (8 vastaajaa) ja räjähdystilanteissa (7 vastaajaa) voisi kyseisiä resursseja käyttää.

Pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmässä on keskusteltu, mihin riskeihin Suomen kansainvälisen pelastustoimen resurssien tulisi jatkossa keskittyä, jotta ne palvelisivat mahdollisimman hyvin kansallisia tarpeita. Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän keskusteluissa on esitetty muun muassa seuraavia ajatuksia:

- 1) olemassa olevien Kriisinhallintakeskuksen hallinnoimien moduulien kehittäminen ja mahdollinen jakaminen pienempiin, kevyempiin ja nopeammin liikuteltaviin osakokonaisuuksiin
- 2) tulvien torjuntavalmiuden kehittäminen perustamalla tulvamoduuli ja hankkimalla tarvittavaa kalustoa,
- 3) CBRN-torjuntavalmiuden kehittäminen hankkimalla erityiskalustoa, muodostamalla CBRN-moduuli tai yhdistämällä CBRN-torjuntavalmius toiseen muodostelmaan
- 4) logistiikka- ja helikopterikaluston kehittäminen sekä RPAS-lennokkitoiminnan kehittäminen yhdessä muiden viranomaisten kanssa,
- 5) suurten metsäpalojen torjuntavalmiuden kehittäminen,
- 6) materiaaliapuvalmiuksien kehittäminen. Mahdolliset materiaaliapupaketit niin kansainvälisiin kuin kotimaan tilanteisiin kartoitettaisiin valmiiksi, jotta avunpyyntöihin voidaan reagoida tarvittaessa nopeasti. (Sisäministeriö 2017b.)



Kuva 6. Pelastustoiminnan asiantuntijoiden näkemys kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien käytettävyydestä (Kareinen 2013, 45).

Näkemyistä siitä, että kansainvälisiä resursseja tulisi käyttää kotimaan vaativissa onnettomuuksissa, tukevat myös Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän tekemän estekyselyn vastaukset sekä tässä opinnäytetyössä tehdyn kyselyn vastaukset. Kaikkien 29 estekyselyyn vastanneiden mielestä kansainvälisen pelastustoiminnan resurssia tulisi käyttää myös kotimaassa. Eräs estekyselyn vastauksista tiivistää hyvin ison osan vastauksista seuraavasti:

”Ehdottomasti [kansainvälistä resursseja tulisi käyttää]! Kuten jo mainitsin, varsinkin kansainvälisen pelastustoiminnan koulutus antaa hyviä eväitä esim. jonkun kohteen tiedusteluun ja tarpeiden kartoitukseen, köysitoimintaan, läpäisyyn, ensihoitoon, isojen kappaleiden siirtoon perusvälineillä, etsintään, rakenteiden tukemiseen, toimimiseen huonoissa olosuhteissa, jne. Tässä on täysin vajaakäytöllä oleva resurssi. Ei millään muulla taholla tässä maassa ole sitä tietotaitoa mitä, FinnRescuen lipun alla on. Jopa puolustusvoimien juuri kalustettava ja koulutettava RAPE (Rauniopelastus) -projekti on saanut meidän kundeilta opetusta.” (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 23.1.2016.)

Pelastuslaitoksille lähetetyn kyselyn 49 vastaajasta 43 oli sitä mieltä, että kansainvälisen pelastustoiminnan resurssia voisi käyttää myös kansallisesti (taulukko 5). Neljä henkilöä vastasi kielteisesti ja kaksi ei osannut sanoa. Voidaan siis todeta, että niin valtakunnallisesti kuin alueellisestikin koetaan, että kansainvälisen pelastustoiminnan resurssia tulisi hyödyntää nykyistä paremmin kansallisessa toiminnassa. Tahtotila tähän löytyy ministeriötasolta sekä suorittavalta portaalta eli pelastuslaitoksilta.

Taulukko 5. Kysymys 8. Koetko, että kansainvälisen pelastustoiminnan resurssia voisi käyttää myös kotimaassa, esimerkiksi rauniopelastustehtävissä?

	N	Osuus
Kyllä	43	88 %
Ei	4	8 %
En osaa sanoa	2	4 %

Kyselyyn vastanneista 7 vastasi, että heidän organisaatiossaan on suunniteltu kansainväliseen pelastustoimintaan varattujen pelastusmuodostelmien, kaluston ja koulutettujen asiantuntijoiden hyödyntämistä päivittäisissä onnettomuuksissa ja suuronnettomuustilanteissa. Kyllä-vastauksen vastanneet työskentelevät Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Länsi-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan ja Etelä-Karjalan pelastuslaitoksilla. Yhteensä kysymykseen vastasi 49 henkilöä, ja kysymyksen vastaukset on esitetty taulukossa 6. Kyselyssä kysyttiin myöntävästi vastanneilta myös, kuinka hyödyntämistä on suunniteltu heidän pelastuslaitoksellaan.

Taulukko 6. Kysymys 9. Onko organisaatiossanne suunniteltu Suomen kansainväliseen pelastustoimintaan varattujen pelastusmuodostelmien, kaluston ja koulutettujen asiantuntijoiden hyödyntämistä päivittäisissä onnettomuuksissa ja suuronnettomuustilanteissa?

	N	Osuus
Kyllä	7	14 %
Ei	31	63 %
En osaa sanoa	11	22 %

Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksilla on käytössä, jo aikaisemmin mainittu raskas pelastusjoukkue -muodostelma, joka kykenee kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen mukaisiin toimintoihin. Tämä raskas pelastusjoukkue on pääasiallisesti tarkoitettu juuri alueellisiin ja kotimaan tarpeisiin. Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksella raskas pelastusjoukkue on hälytysvasteessa, ja se on hälytetty kerran sortumavaaratilanteeseen, jossa sitä ei kuitenkaan tarvittu.

Joillakin pelastuslaitoksilla kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden hyödyntämistä on suunniteltu. Kyselyn mukaan Etelä-Karjalan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksella kansainvälisen pelastustoiminnan resurssit ja henkilöstön osaaminen tiedostetaan ja on kirjattu, jolloin heitä voi tarvittaessa käyttää erityistilanteissa. Eräs kyselyyn vastanneista kertoo, että henkilöstöä käytetään kouluttajina ja apuna uusien menetelmien ja laitteiden jalkauttamiseen, mutta toiminta ei ole kovin suunnitelmallista.

Haittaavia tekijöitä kansainvälisen resurssin käyttämiseen on tällä hetkellä useita ja ne ovat osittain samoja kuin edellä mainitut kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen hyödyntämisen esteet. Tällä hetkellä kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien käyttöön ei ole prosessia tai vakiintunutta käytäntöä, vaan se on valmisteilla. Suomen valmiudessa olevat muodostelmat eivät ole tähän mennessä olleet lähtökohtaisesti tarkoitettu kotimaan tarpeisiin tarkoitettuja. Resurssien hyödyntämistä haittaavat tällä hetkellä seuraavat asiat:

- 1) suuret kustannukset
- 2) logistiset ongelmat
- 3) suuri vasteaika
- 4) tietämättömyys resurssien olemassa olostai suorituskyvystä
- 5) valmiudessa olevien resurssien soveltumattomuus Suomen oloihin, esimerkiksi heavy/medium USAR-muodostelmat
- 6) hälytysmekanismin puuttuminen.

### 5.2.3 Valmius kansainvälisen avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen

Sen lisäksi, että Suomi on valmistautunut antamaan kansainvälistä pelastusapua apua tarvitseville, tulee Suomella olla myös valmius pyytää ja vastaanottaa apua. Ei ole poissuljettua, että Suomessa tapahtuisi laaja terroristinen teko tai ihmisen tai luonnon aiheuttama suuronnettomuus, johon vastaamiseksi eivät kansalliset voimavarat riitä. Lähin esimerkki toimintaympäristöltään Suomea vastaavasta maasta, jossa kansainvälistä pelastusapua on pyydetty, on Ruotsista. Vuonna 2014 Ruotsin Västmanlandissa roihusi laaja metsäpalo, jossa tuhoutui noin 13 800 hehtaaria met-



sää, 1 kuoli ja 1 vammautui vakavasti. Ruotsin pelastustoimi joutui pyytämään kansainvälistä pelastusapua, minkä seurauksena Italia ja Ranska lähettivät apuun lentosammutuskoneita. (Pelastustieto 2015.)

Kyky pyytää ja vastaanottaa apua on yksi pelastustoimen strategian kansallinen tavoite (Sisäministeriö 2016d, 13-14). Pelastuslain (379/2011) 38 §:n mukaan sisäministeriö voi pyytää apua Euroopan unionilta, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä.

Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston päätös pelastuspalvelumekanismista velvoittaa jäsenmaita tekemään kansallisen riskinarvion (2016). Suomen kansallinen riskinarvio on jakanut mahdolliset skenaariot kahteen eri kategoriaan: laajasti yhteiskuntaan vaikuttavat tapahtumat ja vakavat alueelliset tapahtumat. Riskinarviossa on esitetty mahdollisten skenaarioiden todennäköisyydet, seuraukset sekä niiden perusteella laskettu riskiluku. (Sisäministeriö 2016c.)

Riskinarviossa esitetyt riskit ovat tilanteita, joissa Suomi voi mahdollisesti joutua turvautumaan kansainväliseen apuun. Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareisen (haastattelu 20.2.2017) mukaan Suomella tulisi olla kansalliset toimintasuunnitelmat kansallisissa riskienarvioissa esitettyihin uhkiin varautumiseksi. Näissä kansallisissa toimintasuunnitelmissa olisi esitetty torjuntasuunnitelmat, mahdolliset kansalliset resurssit, logistiset valmiudet sekä prosessi kansainvälisen avun pyytämiseen.

Kansainvälinen apu voi tulla kyseeseen, jos maan omat voimavarat eivät riitä tilanteesta selviämiseen, kansallinen osaaminen ei ole riittävää tilanteen hoitamiseen tai ulkomailla on sellaisia voimavaroja ja osaamista, joita tarvitaan tilanteesta selviämiseen. Pelastusviranomaisen johtamissa tehtävissä avunpyyntöprosessi alkaa pelastustoiminnan johtajan aloitteesta. Pelastustoiminnan johtaja ottaa yhteyttä sisäministeriön pelastusosaston päivystäjään, joka esittelee saatavilla olevan avun. Pelastustoiminnan johtajan tehtävänä on määrittellä tarvittavan avun määrä ja laatu. Tämän jälkeen avunpyyntö lähetetään eteenpäin ja pelastusosaston päivystäjä esittelee avuntarjoukset pelastustoiminnan johtajalle. Asianmukaisen avun löydyttyä

pelastusosaston päivystäjä esittää asian pelastusosaston pelastusylijohtajalle. Pelastusylijohtaja tekee päätöksen avunpyytämisestä ja päättää, mitä väylää pitkin apua pyydetään. (Sisäministeriö 2014, 14-25.)

Euroopan parlamentin ja neuvoston tekemässä päätöksessä pelastuspalvelumekanismista säädetään isäntävaltion HNS-tuesta (Host Nation Support). Isäntävaltion tuella tarkoitetaan kaikkia niitä toimia, joilla apua vastaanottava maa tukee apua antavien tahojen toimintaa. HNS-toimenpiteitä ovat hallinnollisten ja lainsäädännöllisten esteiden poistaminen. Isäntämaan on varmistettava, että maahantulo, operatiivinen toiminta ja oleskelu maassa, kauttakulku ja maastalähtö onnistuvat mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Sisäministeriö on ohjeistanut (2015) tarvittavat kansainvälisen avun vastaanottojärjestelyt, jotta avun pyytäminen ja vastaanottaminen olisi mahdollisimman esteetöntä. Ohjeessa on listattu asiat, joista paikallisen apua pyytävän viranomaisen on huolehdittava apua vastaanotettaessa. (Sisäministeriö 2014.)

Lainsäädäntö ja valtakunnallisen tason järjestelyt mahdollistavat kansainvälisen avun pyytämisen. Lopullinen valmius kansainvälisen avunpyytämiseen riippuu lopulta alueellisten pelastusviranomaisten varautumisesta.

Sisäministeriön pelastusosaston pelastusylitarkastaja Pekka Tiaisen (haastattelu 14.2.2017) mukaan kotimaisessa pelastusalan ammatillisessa koulutuksessa on paljon puutteita liittyen kansainväliseen pelastustoimintaan. Pelastusalan koulutuksessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota kansainvälisen avun pyytämisen ja vastaanottamisen hallinnolliseen osaamiseen ja johtamiseen. Palopäällystön koulutusohjelman (insinööri, AMK) opetussisältöön kuuluu hyvin niukasti opetusta kansainvälisen pelastusavun pyytämisestä ja vastaanottojärjestelyistä.

Opinnäytetyön kyselyssä tiedusteltiin pelastuslaitosten valmiudesta pyytää ja vastaanottaa apua. Valmiutta kysyttiin avoimella kysymyksellä sekä monivalintakysymyksellä, ja vastausten jakautuminen on nähtävissä taulukossa 7. Suurin osa vastaajista vastasi, ettei heidän pelastuslaitoksellaan ole suunniteltu kansainvälisen

avun pyytämistä, tai vastaaja ei osannut vastata kysymykseen. Valmiutta avunpyytämiseen ja vastaanottamiseen pidetään yleisesti heikkona. Osa vastaajista kuitenkin vastasi, että avunantoa on suunniteltu Venäjän kanssa paikallisin sopimuksin. Kolmessa vastauksessa ilmenee, että vastaanottojärjestelyjen osaaminen rajoittuu heidän pelastuslaitoksellaan vain muutaman henkilön osaamiseen. Yleisesti vastausten perusteella voidaan todeta, että valmius on melko heikko tai ainakin huonosti kaikkien tiedossa, ja ettei pelastuslaitostasolla ole tehty yksityiskohtaisia suunnitelmia avunpyyntö- ja vastaanottamisjärjestelyistä, vaan toiminta nojautuu pelkästään sisäministeriön Kansainvälisen avun vastaanottojärjestelyt luonnon ja ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuustilanteissa Suomessa -ohjeeseen (2015).

Taulukko 7. Kysymys 17. Valitse yksi tai useampi: Organisaatiossamme kansainvälisen avun pyytämistä ja vastaanottamista on...

	N	Osuus
Ohjeistettu	10	23 %
Koulutettu	4	9 %
Harjoiteltu	4	9 %
Ei mitään näistä	34	77 %

Kyselystä ilmenee kehittämistarpeita kansainvälisen avun pyytämisen ja vastaanottamisen kehittämiseksi pelastuslaitosten näkökulmasta. Iso osa vastaajista näkee tarpeelliseksi valtakunnallisen toiminnanohjauksen ja tiedottamisen kehittämisen. Valtakunnallisella toiminnanohjauksella tarkoitetaan koulutuksia, ohjeistusta, tiedottamista ja valvontaa.

Avun pyytämisen ja vastaanottamisen järjestelyjä varten nähdään tarpeelliseksi järjestää koulutuksia pelastuslaitosten henkilöstölle. Yksi kehittämisen kohde olisi, että kansainvälisen pelastustoiminnan koulutusta saaneet henkilöt sijoitettaisiin HNS-vastuuhenkilöiksi pelastuslaitoksilla, koska heillä on hyvä osaaminen ja tietämys tarvittavista prosesseista ja toimenpiteistä.

Pelastuslaitosten edustajat näkevät myös tarpeellisina resurssilistauksen ja prosessikuvauksen, jotka sisältävät kuvauksen tarjolla olevista resursseista, resurssien keskeisistä tiedoista, kustannuksista ja hälyttämisen järjestelyistä. Vastauksissa ehdotetaan myös, että kansainvälisen pelastusavun päivystysjärjestelmä tulisi keskitää yhdelle tilannekeskukselle tai pelastuslaitokselle, jolloin voitaisiin varmistua koko kansainvälisen avun pyytämisen prosessin toimivuudesta ja avainhenkilöiden osaamisesta.

Pelastustoimen uudistushankkeen tavoitteena on Suomen katastrofi- ja suuronnettomuusvalmiuden parantaminen, ja yhtenä tähän liittyvänä toimenpiteenä on suunniteltu, että yksittäiselle pelastuslaitokselle tai pelastuslaitosryhmälle voidaan osoittaa vastuutehtäviä (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä HE 16/2017, 3 §). Kansainvälisen pelastustoiminnan hätäapuvalmiuksien kansallinen koordinointi, ylläpitäminen ja hälyttäminen voisi yksi olla tällainen vastuutehtävä.

## 6 MITTAAMISTARPEET JA MITTARIT

Tässä luvussa esitetään kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen osa-alueen mittaamistarpeet ja keskeiset mittarit. Kuvaukset mittaamistarpeista ja mittareista ovat haastattelujen, opinnäytetyön kyselyn ja keskeisen viiteaineiston perusteella luotuja. Mittarit vastaavat nykytilan ja kehityssuuntausten tarpeisiin.

Mittaamistarpeet ovat tekijöitä, joita pelastuslaitosten henkilöstö ja kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijat pitävät tärkeinä tarkasteluissaan kansainvälisen pelastustoiminnan ajantasaisen yleiskuvan muodostamiseksi. Mittaamistarpeille on luotu konkreettisia mittareita, jotka on esitetty tarkemmin liitteessä 3. Mittaamistarpeiden yhteydessä mittareihin viitataan mittareiden järjestysnumerolla, jotka on esitetty liitteessä 3.

Osaan liitteessä esitettyihin mittareihin on saatavilla lukuarvoja, jotka on esitetty, mikäli ne ovat tiedossa. Joihinkin mittareihin ei ole vielä olemassa tuotettua tietoa. Osa mittareista vaatii jatkokehitystä ja on vielä suuntaa-antavalla luonnostasolla.

Tarkoituksena on, että kyseisten mittareiden ja niiden tuottaman tiedon perusteella voidaan muodostaa Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden yleiskuvaa. Yleiskuvan tuottamiseksi voidaan valikoida mittareista tarkoituksenmukaisimmat asetetun tarkastelutavoitteen mukaisesti

### 6.1 Kansainvälisen pelastustoiminnan mittaamistarpeet ja mittarit

Pelastustoimen kansallisena tavoitteena on, että Suomella on hyvä valmius antaa kansainvälistä pelastusapua (Sisäministeriö 2016d, 13). Suomi on ollut ja tavoite on pysyä jatkossakin aktiivisena toimijana kansainvälisen pelastusavunantajana. Tätä tavoitetta vastaavana keskeisenä mittaamistarpeena nousi haastatteluissa esille kilpailukyky.

Kilpailukyvyllä tarkoitetaan Suomen asemaa verrattuna muihin maihin. Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät ovat hyvin kilpailtuja, ja avuntarjojia tulee

useimmiten monista eri maista. Kilpailukyky kertoo, kuinka hyvin Suomen kansainvälinen pelastustoiminta pärjää nykyisillä valmiuksillaan kansainvälisen pelastustoimen tehtäväkentässä. Kilpailukyvyn mittaaminen tuottaa tietoa, ovatko nykyiset valmiudet riittävällä tasolla ja ovatko resurssit suunnattu oikein.

Asiantuntijahaastatteluissa esille nousi kilpailukykyyn linkitettäviä osa-alueita, jotka indikoivat kilpailukykyä. Näitä osa-alueita ovat tehtäville pääseminen, nopeus, vaikuttavuus operaatiolle ja valmius antaa apua. Nämä osa-alueet muodostavat kilpailukyvyn indikaattorit eli tekijät, jotka kuvaavat kilpailukyvyn toteutumista. Näille indikaattoreille on muodostettu tietoa tuottavia mittareita.

Kansainvälisen pelastustoiminnan operaatioihin pääseminen riippuu usein monista tekijöistä, joita ovat esimerkiksi nopeus, poliittiset suhteet sekä avunpyynnön ja tarjonnan vastaavuus. Tehtäville pääsemisen tarkastelu tuottaa tietoa kummastakin eli Suomen kilpailukyvystä ja valmiudesta.

On tärkeää mitata, löytyykö Suomelta tarjota asiantuntijoita erilaisiin tehtäviin, joihin pyyntö kanavoituu eri väylien kautta. Esimerkkinä tämän osa-alueen arviointitarpeesta on, kuinka monta avunpyynnön ehdot täyttävää asiantuntijaa on Suomesta tarjottusuhteessa hakijamäärään tai montako asiantuntijaa tarjottu operaation ja kuinka monta on hyväksytty. (Kriisinhallintakeskuksen valmiussuunnittelija Jukka Räsänen, haastattelu 21.11.2016.)

Tehtäville pääsemistä voidaan mitata seuraavassa ketjussa, joka tuottaa tietoa Suomen kilpailukyvystä ja valmiudesta. Ketjussa on mittari (mittari 1), joka kuvaa tehtävien osuutta kaikista tehtävistä, joihin Suomi on pystynyt tarjoamaan apua. Kriisinhallintakeskuksen tavoitteena on, että jokaiseen kansainvälisen pelastustoiminnan operaatioon tarjotaan apua, mikäli tarvittavaa resurssia on kansallisesti olemassa (Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijat Esa Ahlberg ja Ville-Veikko Pitkänen, haastattelu 9.12.2016). Tämän jälkeen mitataan (mittari 2) niiden avunpyyntöjen lukumäärää ja suhdetta väyläkohtaisesti, joihin Suomi on hyväksytty. Avunantotavalla ei tässä tarkastelussa ole merkitystä, eli avunantotapa voi olla yksittäinen asiantuntija, muodostelma tai materiaaliapua.

Asiantuntijatasolla mitataan (mittari 3) tehtäville valittujen henkilöiden lukumäärää suhteessa Suomen ehdolle asettamien henkilöiden lukumäärään, jolloin saadaan tietoa, onko Suomella kilpailukykyisiä asiantuntijoita tehtäviin tarjoamiseksi. Valittujen henkilöiden lisäksi voidaan mitata myös Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden aktiivisuutta ja riittävyttä. Tässä mittarissa (mittari 4) seurataan tehtäville hakeneiden henkilöiden lukumäärää suhteessa Kriisinhallintakeskuksen ehdolle asettamiin henkilöihin. Kriisinhallintakeskus tekee valinnan, keitä se tarjoaa avunpyyntöihin.

Tehtäville pääsemistä on syytä tarkastella väylä- tai avunantotapakohtaisesti. Väylällä tarkoitetaan kansainvälisen pelastustoiminnan yhteistyökanavaa, jonka kautta apua annetaan. Tämän opinnäytetyön mittareissa väylät on jaettu neljään luokkaan UCPM, YK, IHP ja muut. Avunantotavat taas on jaettu luokkiin USAR, TAST, asiantuntijat ja materiaaliapu. USAR- ja TAST-luokilla tarkoitetaan kyseisiä muodostelmia eli kaluston ja henkilöstön muodostamaa kokonaisuutta, kun taas asiantuntijoilla tarkoitetaan esimerkiksi johto- ja koordinoititehtäviin osallistuneita yksittäisiä UCPM- tai UNDAC-asiantuntijoita.

Nopeuden mittaaminen on tärkeää, koska avunpyytäjää pyrkii usein nopeaan avunsaantiin. Nopeutta voidaan mitata esimerkiksi Voluntary Pool -häätäpuvalmiuksien tavoitteiden täyttymisenä eli sillä, saavutetaanko muodostelmalle asetettu aikavaatimus, jossa muodostelman on oltava kohteessa (mittari 6). Toinen mahdollisuus on tarkastella toimintavalmiusajan tavoin aikaviivettä tehtävän hyväksymisestä ensitoimenpiteiden aloittamiseen kohteessa (mittari 5). Yksittäisten asiantuntijoiden osalta voidaan myös tarkastella kuluvaa aikaa avuntarjouksen hyväksymisestä kohteeseen saapumiseen. Avunannon nopeutta voidaan tarkastella avunantoväyläkohtaisesti (Kriisinhallintakeskuksen valmiussuunnittelija Jukka Räsänen, haastattelu 21.11.2016).

Suomen tämänhetkinen kyky antaa kansainvälistä pelastusapua lyhyellä aikavälillä ei välttämättä ole paras mahdollinen omien logististen valmiuksien puuttumisen vuoksi. Suomella ei ole käytössä omaa lentokuljetuskalustoa pelastustoimen

kansainvälisiin tehtäviin, jolloin tilanteet, joissa lentokuljetuskalustoa joudutaan kilpailuttamaan, vievät paljon aikaa. Aikaviiveen mittaamisessa täytyy muistaa, että nopeus ei kuitenkaan aina johda operaatiolle hyväksymiseen, vaan monesti esimerkiksi maiden poliittiset suhteet voivat vaikuttaa hyväksymisprosessiin. Apua pyytävä maa voi hyväksyä avuntarjouksen läheiseltä kumppanimaalta, vaikkei apu olisikaan parasta mahdollista. Maa, joka pyytää kansainvälistä pelastustoimen apua tilanteessa, joka on syntynyt luonnonkatastrofin, ihmisen aiheuttaman onnettomuuden tai terrorismin aiheuttaman tuhon seurauksena, tekee päätöksen siitä, keneltä ottaa avun vastaan. Taustalla voi olla myös maiden kahden- tai monenvälisiä sopimuksia, jotka ohjaavat avuntarjouksia. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017.)

Kansainvälisen pelastustoiminnan vaikuttavuus operaatioille on yksi keskeinen mittaamistarve (Kriisinhallintakeskuksen valmiussuunnittelija Jukka Räsänen, 21.11.2016). Operaation vaikuttavuudella tarkoitetaan esimerkiksi välittömiä ja epäsuoria vaikutuksia kohteen turvallisuudelle, taloudelle ja elinoloille. Vaikuttavuuden arvioiminen on hyvin vaikeaa, koska avunantotapoja ja niiden vaikutuksia on hyvin erilaisia. Esimerkiksi teknisen tuen henkilöstön vaikuttavuus operaatiolle on hyvin erilainen kuin aktiivisia pelastustoimenpiteitä suorittavien rauniopelastusmuodostelmien vaikuttavuus. Toiminnan vaikutukset kohdemaahan voivat näkyä vasta vuosien päästä, ja niiden arvioiminen on hyvin haasteellista.

Yksi mahdollisuus vaikuttavuuden arviointiin on operaatioihin osallistuneiden henkilöiden itsearviointi oman toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Tämä itsearviointi on mahdollista toteuttaa kahdesti vuodessa Kriisinhallintakeskuksen järjestämän palautekeskustelun yhteydessä. Itsearvioinnin lisäksi palautetta yksittäisten asiantuntijoiden, ryhmien tai muodostelmien vaikuttavuudesta voidaan pyytää operaatiosta vastanneelta yhteistyökanavalta.

Operaation vaikuttavuuden mittaaminen on todella tärkeää, ja sitä tuleekin kehittää jatkossa. Vaikuttavuuden arviointi operaatiolle on iso osa-alue, mistä syystä se rajataan opinnäytetyön ulkopuolelle ja sitä esitetään jatkokehitystyön aiheeksi, esimerkiksi opinnäytetyön aiheeksi. Kansainvälisen pelastustoiminnan operaatioiden



vaikuttavuutta yksittäiseen henkilöön ja Suomen kansalliseen pelastustoimeen tulee myös pohtia.

Kansainvälisen pelastustoiminnan valmius muodostuu tarjolla olevista resursseista. Tarjolla olevia resursseja voidaan mitata asiantuntijoiden lukumääränä ja muodostelmiin kuuluvien henkilöiden lukumääränä. Arvioinnissa voidaan tarkastella miesten ja naisten osuutta sekä henkilöstön alueellista jakautumista. Suomen ylläpitämät muodostelmat ovat pitkäaikaisia poliittisia päätöksiä, muodostelmien lukumäärissä ja laadussa ei tapahdu juuri muutoksia, jolloin vastaavasti riittää aktiivisten henkilöiden lukumäärän tarkastelu edellä mainitun avunantotapaluokittelun mukaisesti. Henkilöstöresursseja kuvaavat mittarit (mittarit 14-17) tuottavat tietoa, mitä osaamista Suomen kansallisella pelastustoimella on käytettävissä. Henkilöstöresurssimittarit on esitetty tarkemmin luvussa 6.2.

Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijoiden Esa Ahlbergin ja Ville-Veikko Pitkäsen (haastattelu 9.12.2016) mukaan kansallisesti tulisi olla myös mittareita, jotka kuvaavat, kohdennetaanko resursseja oikein. Esimerkiksi Suomessa ylläpidetään ja koulutetaan henkilöstöä raskaaseen rauniopelastusmuodostelmaan, jolle tehtäviä on melko vähän ja muodostelman kansallinen käytettävyysskin on heikkoa ja tarve vähäinen. Muodostelmakohtaisesti voidaan tarkastella vuosittain tulevat avunpyynnöt, joissa kyseisiä muodostelmia pyydetään, ja vertailla niitä rekisteröityjen muodostelmien kokonaismäärään (mittari 7). Näin saadaan selville, onko tarkasteltavasta muodostelmatyypistä ylitarjontaa maailmalla tai liian vähän.

Kysyntää voidaan selvittää tarkastelemalla avunpyyntöväyläkohtaisesti avunpyyntöjen sisältöä (mittari 8). Avunpyynnöissä esiintyvien vaatimusten (terms of reference) toistuvuutta voidaan taulukoida ja seurata. Esimerkiksi jos tietty kieli- tai osaamisvaatimus toistuu usein, voidaan se ottaa paremmin huomioon asiantuntija-rekrytointeja tehdessä.

Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyvyn seurantaan varten tarvitaan myös seurantamittari (mittari 9), joka tuottaa tietoa, kuinka aktiivinen toimija

Suomi on ollut. Tämä seurantamittari kuvaa vuosittain tehtäville osallistuneiden henkilöiden lukumäärää sekä materiaaliavun rahallista arvoa.

## 6.2 Kansainvälisen pelastustoiminnan kansallisen hyödyntämisen mittaamistarpeet ja mittarit

Opinnäytetyössä kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista on jaettu kolmeen eri osa-alueeseen:

- 1) kansainvälisen pelastustoiminnan ammattilaisten hyödyntäminen pelastuslaitoksilla
- 2) kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien hyödyntäminen kansallisesti
- 3) Suomen valmius pyytää ja vastaanottaa kansainvälistä apua.

Keskeinen kaikkia osa-alueita yhdistävä mitattava tekijä on tarpeen mittaaminen. Tarvetta mittaamalla saadaan viitteitä, tarvitaanko kansainvälisen pelastustoiminnan osaamista, resurssia tai valmiutta pyytää ja vastaanottaa apua Suomessa. Kyseisen mittarin tuottamaa tietoa voidaan käyttää päätöksenteon perusteluna huomioida kansainvälisen pelastustoiminta osana kansallista varautumista aikaisempaa enemmän.

Tarpeen mittaamisen mallina voidaan käyttää Jani Kareisen opinnäytetyön (2013, 48-50) mukaista luokittelua onnettomuuksista, joissa ulkopuolista erityisresurssia voitaisiin käyttää (mittari 10). Resurssi- ja toimenpidetilasto PRONTOsta voidaan Kareisen hakukriteerien avulla poimia vuosittaiset onnettomuudet, joissa resurssien käyttö olisi ollut perusteltua, resurssien käytöstä olisi ollut lisäarvoa tehtävässä tai kyseiset tehtävät olisivat voineet kehittyä tehtäviksi, joissa resurssista olisi ollut hyötyä. Ongelmana on, että tarvetta täytyy arvioida ja tulkita onnettomuustilannekohtaisesti, sillä tällä hetkellä PRONTO:n onnettomuus- ja tehtäväselosteisiin ei ole kohtaa, johon voidaan suoraan arvioida kansainvälisen resurssin käytettävyyttä ky-

seisessä tehtävässä. Onnettomuustilannekohtaisessa arvioinnissa tulee melko paljon arvioinnin tekijän omaa tulkintaa, johon vaikuttaa omakohtaiset näkemykset ja se, kuinka tarkasti seloste on laadittu.

Kareisen mallin mukainen luokittelu ja hakukriteerit ovat lähinnä isoja onnettomuustilanteita, joissa kansainvälisen pelastustoiminnan muodostelmien käyttö olisi perusteltua. Yksittäisiä asiantuntijoita tai kalustoresurssia voidaan käyttää pienemmissäkin onnettomuustilanteissa, jolloin onnettomuuksien kirjo kasvaa huomattavasti sekä tarpeen ja käytettävyyden arvioiminen vaikeutuu lisää. Tarpeellista olisi saada PRONTO:n onnettomuusselosteisiin mahdollisuus arvioida resurssien käytettävyyttä sekä kehittää tiedonkeruuta niin, että PRONTO:n avulla pystytään arvioimaan tarvetta.

Kansainvälisen pelastustoiminnan pelastustoimeen tuottama hyöty on yksi keskeisimmistä mittaamistarpeista, joka linkittyy sekä Suomen valmiuteen pyytää ja vastaanottaa kansainvälistä apua että kansainvälisen pelastustoiminnan ammattilaisten toimialan sisäiseen hyödynnettävyyteen. On tarpeen selvittää, mitä hyötyä pelastustoimelle kansainvälisellä pelastustoiminnalla on, miten paljon osaamista on ja miten se on jakaantunut sekä minkälaisuista osaaminen on ja miten se on jakautunut.

Pelastustoimelle tuotettua hyötyä voidaan mitata esimerkiksi kyselyllä (mittari 11), jolla selvitetään hyödyntämisen tasoa pelastuslaitoksilla. Hyödyntämisen tasoa voivat kuvata esimerkiksi seuraavat kysymykset:

- 1) Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista käytetty pelastustehtävillä?
- 2) Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista koulutettu eteenpäin organisaatiossa?
- 3) Onko organisaatiossa kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaaminen huomioitu sovelletusti esimerkiksi erityistilanteiden valmiuden suunnittelussa?

- 4) Onko HNS-isäntävaltion tuesta vastaavaksi henkilöksi nimetty kansainvälisen pelastusosaamisen asiantuntija?
- 5) Onko henkilöstön tehtäväkuvassa otettu huomioon mahdollinen kansainvälisen pelastustoiminnan osaaminen ja kokemus?

Kysymykset ovat pääpiirteisesti muotoiltuja ja niitä voidaan tarkentaa tarvittaessa. Kysely voi olla suunnattu pelastuslaitoskohtaisesti, jolloin saadaan yksi vastaus jokaiselta pelastuslaitokselta, tai vaihtoehtoisesti kaikille pelastuslaitoksilla työskenteleville kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa oleville henkilöille. Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa oleville henkilöille lähetetyllä kyselyllä voidaan saada laajempi näkemys yksittäiseltä pelastuslaitokselta, mutta vastaavasti on mahdollisuus vastausten ristiriitaisuuteen. Kysymysten perusteella voidaan muodostaa kansainvälisen erityisosaamisen hyödyntämisen indeksiluku pelastuslaitoksittain sekä valtakunnallinen keskiarvo.

Pelastuslaitoksille tai kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa oleville henkilöille suunnatulla kyselyllä voidaan tuottaa tietoa sisäisen hyödyntämisen tasosta laajemminkin. Kysymällä suoraan toiminnassa mukana olevilta henkilöiltä voidaan saada luotettavaa tietoa, kuinka suuri osuus vastanneista on voinut hyödyntää erityisosaamistaan työssään (mittari 12). Pelastustoimen sisäisen hyödyntämisen tason selvittämisen kannalta tärkeintä on osoittaa kysely henkilöille, joiden taustatyönantajana on pelastuslaitos, mutta kysely voidaan toteuttaa myös muillekin toiminnassa mukana oleville henkilöille.

Tavoitteena on, että erityisosaamista hankkinut henkilö jakaisi kouluttamalla osaamistaan pelastuslaitoksilla, jolloin vastaavasti olisi mielekästä seurata sisäistä koulutusta saaneiden lukumäärää ja suhteellista osuutta pelastuslaitoksilla (mittari 13). Koulutettujen lukumäärää ja osuutta voidaan seurata koulutussisällöittäin. Koulutussisällöt voidaan jakaa luontevasti Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuksien mukaisesti rauniopelastuksen sisältöön, teknisen tuen sisältöön, asiantuntijatasen osaamisen sisältöön sekä muuhun osaamiseen. Sisäisen koulutuksen seuraamista varten pelastuslaitoksilla tulee tilastoida koulutuksien lukumääriä, ai-

heisältöjä sekä osallistujien lukumääriä. Koulutuksien seurannan ja tilastoinnin tulee olla yhdenmukaista koko Suomessa ja kansainvälisen pelastustoiminnan koulutussisältöjen määriteltyjä, jotta tuotettu tieto olisi yhdenmukaista ja vertailukelpoista. Toimialan yhteisesti tulisi määritellä, mitä tarkoitetaan milläkin koulutus-sällöllä, jotta koulutusten tilastointi olisi luotettavaa.

Hyödyntämisen tason lisäksi ja tueksi tulee seurata, mitä osaamista ja resursseja pelastustoimeen on tuotettu ja on käytettävissä. Kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstön osalta voitaisiin seurata esimerkiksi

- 1) lukumäärää
- 2) alueellista jakautumista
- 3) jakautumista eri henkilöstöryhmiin pelastuslaitoksilla
- 4) sukupuolijakaumaa ,

Henkilöstöresurssin asiantuntijuusluokittelussa käytetään edellä mainittua USAR-, TAST- ja asiantuntija-jakoa. Henkilöstöresursseja mittaavia mittareita ovat liitteessä 3 esitetyt mittarit numeroilla 14-17.

Kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstöä on eniten Helsingin, Länsi-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen pelastuslaitoksilta ja pelastustoimialueilta (mittarit 15-16). Nämä viisi pelastuslaitosta ovatkin alkuperäisen FRF-pelastuskomennuskunnan (Finnrescueforce) perustajia. Kuitenkin kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstöä on nykyään aikaisempaa tasaisemmin lähes jokaiselta pelastustoimialueelta. Alueellisen jakautumisen mittari tuottaa tietoa, kuinka paljon osaamista eri puolilla Suomea on.

Sijoittuminen kertoo omalta osaltaan, kuinka hyvin henkilöstö on käytettävissä kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin. Reaalikäytettävyys yksittäiseltä pelastuslaitokselta kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävälle on todellisuudessa huomionpäättävämpi kuin valmiudessa olevien lukumäärät antavat olettaa, sillä samalta pelastuslaitokselta ei usein pystytä irrottamaan useaa henkilöä samanaikaisesti tehtäville sijaisjärjestelyjen vuoksi. Toivottavaa onkin, että henkilöstö jakaantuisi tasaisem-

min eri puolille Suomea, jolloin kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäville valittaessa henkilöstöä ja virkavapaista aiheutuvaa kuormitusta voidaan jakaa tasaisemmin.

Alueellinen sijoittuminen indikoi myös, millä alueilla osaamista on käytettävissä ja kuinka paljon. Kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstöstä iso osa, noin 100 henkilöä, työskentelee muualla kuin pelastuslaitoksilla, jolloin tarkoituksenmukaista on seurata myös niiden henkilöiden osuutta, joiden taustatyönantaja ei ole pelastuslaitos. Näiden henkilöiden osaaminen ei ole käytettävissä päivittäisessä, sisäisessä toiminnassa, eikä heidän osaamisensa päädy siten suoraan pelastustoimen käytettäväksi. Tulevaisuudessa on kuitenkin tavoitteena, että kaikki kansainvälisen pelastustoiminnan resurssit olisivat käytettävissä kansallisesti, joten tämä kohdejoukko on tarpeen pitää mukana tarkastelussa.

Pelastustoimeen tuotetaan osaamista Kriisinhallintakeskuksen harjoituksilla ja koulutuksilla. Pelastuslaitoksille koulutuksilla tuotettua osaamista voidaan tarkastella yksityiskohtaisesti erikoistumisalueittain (mittari 18). Erikoistumisalueella tarkoitetaan eri kansainvälisen pelastustoiminnan kursseja ja koulutuksia. Arvioinnissa voidaan esimerkiksi taulukoida, kuinka moni henkilö pelastuslaitokselta on käynyt rauniopelastusmuodostelman teknisen etsinnän PDT-koulutuksen. Taulukoinnilla voidaan seurata, mitä kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista pelastuslaitoksella on, kuinka paljon osaajia on ja onko jotain osaamista vähemmän kuin jotain muuta. Mittari toimii siis eräänlaisena osaamisenkartoituksen työkaluna. Erikoistumisalueiden kehitys indikoi hyödyntämisen tason potentiaalin kasvua, kun pelastuslaitoksilla on enemmän erityisosaavaa henkilöstöä.

Pelastusopisto ja Kriisinhallintakeskus ylläpitävät tietoa koulutettujen lukumääristä ja koulutettavapäivistä. Näitä tietoja seurataan jo nyt vuosittain Pelastusopiston tilinpäätöksissä ja toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Koulutettujen lukumäärät ja koulutettavapäivät muodostava selkeän, yksinkertaisen ja tarkoituksenmukaisen mittarin, joka kuvaa vuosittain kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuteen koulutettujen henkilöiden lukumäärän lisäksi myös kansalliseen käyttöön soveltuvan

osaamisen määrää (mittari 19). Koulutettujen lukumäärää voidaan mitata myös tarkemmin, kun tarkastelu toteutetaan koulutuksittain (Kriisinhallintakeskuksen koulutustarjonta) tai asiantuntijuuksittain (USAR, TAST, asiantuntija) luokiteltuna, jolloin saadaan tarkempaa tietoa tuotetun osaamisen tyypistä ja laadusta.

Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevien resurssien hyödyntäminen kotimaassa on tällä hetkellä hyvin vähäistä tai olematonta, ja resurssien hyödyntämistä kuvaavia mittareita ei ole kehitetty. Tulevaisuudessa käyttöä arvioivat mittarit voivat olla tarpeen, mikäli kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien käyttö kansallisesti vakiintuu. Päivittäisessä pelastustoiminnassa käytettäviä mittareita voidaan soveltaa myös kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien mittaamiseen. Tällaisia mittareita ovat esimerkiksi käyttöaste, vasteaika ja vahvuudet (mittarit 20-22).

Käyttöön liittyviä mittareita varten tulee kehittää raportointi- ja tilastointikäytännöt, joilla kyseisiä tietoja voidaan seurata. Raportointitapana voi olla erityisapua käyttäneen pelastuslaitoksen kirjaamat tiedot PRONTO:n onnettomuus- tai tehtäväselosteelle. Tätä varten selosteissa tulee olla kansainvälisen pelastustoiminnan yksilöintikohdat, joihin voidaan kirjata esimerkiksi saadut resurssit ja aikaviive hälytyksestä. Toinen mahdollisuus on, että resurssia ylläpitävä ja hälyttävä toimija kirjaa ja tilastoi näitä asioita.

Kansainvälisen pelastusavun antamisen lisäksi hyödyllistä on mitata avun pyytämisen ja vastaanottamisen valmiutta. Ulkomaisen pelastusavun ja Suomen kansallisten resurssien pyytämisen ja vastaanottamisen valmiutta voidaan mitata samassa mittarissa. Valmiuden arviointi voidaan tehdä esimerkiksi pelastuslaitoksille suunnatulla kyselyllä. Kyselyn avulla selvitetään valmiuden taso pelastuslaitoksittain. Kyselystä voidaan muodostaa pelastuslaitoksille indeksiluku, joka kuvaa avun pyytämisen ja vastaanottamisen valmiutta (mittari 23).

Monet tässä luvussa esitetyistä mittareista on toteutettavissa pelastuslaitoksille tai kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoille suunnatulla kyselyllä. Jotta mitaaminen ja tiedon kerääminen ei olisi liian vaikeaa tai työlästä tiedon kerääjälle tai

vastaajalle, voidaan kyselymittareita yhdistää yhdeksi kyselyksi. Yhtenä kyselynä toteutetun mittarin tulokset voidaan jakaa eri osa-alueisiin kuten valmiuteen ja hyödyntämiseen. Kullekin osa-alueelle voidaan laskea esimerkiksi indeksiluku 0-100 ja niiden keskiarvona luku, joka kuvaa kansainvälisen pelastustoiminnan varautumisen ajantasaista nykytilaa. Liitteen mittari 24 on esimerkki tällaisesta yhdistetystä mittarista, joka tuottaa tietoa pelastuslaitosten varautumisen nykytilasta. Tämä mittari on tarvittaessa helposti muunneltavissa ja kysymykset päivitettävissä tarveharkinnan mukaan.



## 7 POHDINTA

Valitsin kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvän aiheen opinnäytetyökseni, sillä aihe on mielestäni mielenkiintoinen ja ajankohtainen ja halusin tutustua aiheeseen lisää. Pelastusalan palopäällystön koulutusohjelmassa kansainvälistä pelastustoimintaa ei juuri käsitellä, joten opinnäytetyössä pääsin tutustumaan aiheeseen tarkemmin. Opinnäytetyön toinen teema liittyy pelastustoimen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointiin. Minua kiinnostaa ymmärtää pelastustoimen asemaa isossa, yhteiskunnallisessa kuvassa, joten valitsemani aihe tukee tarkoitusta hyvin.

Opinnäytetyöni aiheena oli alun perin Suomen pelastustoimen kansainvälisen ulottuvuuden mittaamistarpeiden selvittäminen ja arviointityökalujen kehittäminen, mutta pelastustoimen kansainvälinen ulottuvuus on valtavan laaja kokonaisuus, minkä vuoksi aihe rajattiin koskemaan kansainvälistä pelastustoimintaa ja sen kansallista hyödynnettävyyttä. Aiheen rajauksessa kehittämistyön ulkopuolelle jätettiin esimerkiksi kansainvälisen toimintaympäristön tapahtumista Suomen sisäisen turvallisuuden toimintaympäristöön aiheutuvien vaikutuksien mittaamistarpeet, kansainvälinen strateginen yhteistyö sekä kansainvälinen pelastustoimen kehittämis- ja tutkimusyhteistyö.

Kehittämistutkimus linkittyi kahteen meneillään olevaan hankkeeseen. Kehittämistutkimus on osa Pelastustoimen indikaattorit -hanketta, jossa luodaan pelastustoimen kansalliset, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kuvaavat yhteismitalliset indikaattorit. Kehittämistutkimukseni lopputuloksena esitin haastatteluiden, kyselyiden ja muun viiteaineiston perusteella muodostetun käsityksen kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden mittaamistarpeista ja mittareista. Kehittämistutkimuksen lopputuloksia voidaan käyttää osana Pelastustoimen indikaattorit -hanketta.

Kansainvälinen pelastustoiminta on voimakkaasti kehittyvä osa-alue pelastustoitossa. Toinen hanke, johon kehittämistutkimus linkittyi, oli pelastustoimen uudis-

tamishanke. Uudistamishankkeeseen kuuluu Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmä, jonka tavoitteena on edistää kansainvälisen pelastustoiminnan järjestelmän kehittämistä. Tein opinnäytetyötäni tiiviissä yhteistyössä kehittämistyöryhmän kanssa ja sain siltä paljon apua nykytila- ja kehityssuuntauskäsityksen muodostamiseksi.

### 7.1 Keskeiset tulokset ja kehittämistutkimuksen tavoitteiden saavuttaminen

Kehittämistutkimuksen yhtenä tavoitteena oli muodostaa kokonaiskäsitys kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen nykytilasta ja kehityssuuntauksista. Mielestäni onnistuin muodostamaan laajan kuvauksen tämän hetkestä toiminnan tasosta ja keskeisistä kehittyvistä osa-alueista. Kokonaiskäsitteen muodostamiseksi keräsin aineistoa eri kirjallisista lähteistä, kyselyistä pelastuslaitoksille, Kansainvälinen pelastustoiminta -kehittämistyöryhmän kokouksesta sekä alan asiantuntijoiden haastatteluista ja tapaamisista.

Suomi on aktiivinen toimija kansainvälisessä pelastustoiminnassa, mistä kertoo Suomen aktiivinen osallistuminen operaatioihin. Suomi on kokoonsa suhteutettuna yksi Euroopan aktiivisimmista toimijoista, ja Suomella on hyvä maine. Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa on noin 230 henkilöä, joista keskimäärin 130 työskentelee pelastuslaitoksilla. Tällä hetkellä Suomen pelastustoimiylläpitää kahta Voluntary Pool -häätäpuvalmiuksiin rekisteröityä muodostelmaa: rauniopelastusmuodostelmaa ja teknisen tuen asiantuntijaryhmää. Lisäksi Suomen valmiudessa on Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismiin ja YK:n UNDAC -katastrofien arviointi- ja koordinoitijärjestelmän asiantuntijoita.

Kansainvälisen pelastustoiminnan yhteistyöväylyistä tärkeimpiä ovat Euroopan unionin pelastuspalvelumekanismi ja YK:n humanitaaristen asioiden koordinoitijatoimisto OCHA. Lisäksi Suomella on useita valtiosopimukseen perustuvia sopimuksia, jotka mahdollistavat pelastusyhteistyön valtioiden välillä. Nämä valtiosopimukset mahdollistavat myös paikallisviranomaisten paikallisen sopimisen lähialueyhteistyöstä.

Suomi on lähettänyt vuosittain kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin ja humanitaarisen avun tukitehtäviin noin 20 henkilöä. Kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöt osallistuvat tehtäviin useiden eri väylien kautta. Yhteensä 94 henkilöä on osallistunut kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäville viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Kansainvälinen pelastustoiminta on suhteellisen uutta ja vakiintumatonta toimintaa Suomen pelastustoimialalla, vaikka asian parissa on toimittu 1980-luvun loppupuoliskolta saakka. Toiminnan vakiintumattomuutta selittänee osin se, että kansainvälinen pelastustoiminta oli pitkään, vuoteen 2009 saakka, pääsääntöisesti vain viiden perustajapelastuslaitoksen toimintaa. Vuonna 2009 toiminnan vastuu siirrettiin Kriisinhallintakeskukselle tavoitteena toiminnan kehittäminen ja laajentaminen koko maahan. Tämän jälkeen kehitys on ollut nopeaa ja lähes jokaiselle pelastustoimialueelle levinnyttä. Vain Keski-Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan pelastustoimialueella ei ole kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstöä.

Tällä hetkellä kansainvälinen pelastustoiminta on kehittämisen ja tarkastelun alla valtakunnallisesti, kun sen tulevaisuutta pohditaan pelastustoimen uudistushankkeessa. Kansainvälisen pelastustoiminnan mahdollisia kehityssuuntauksia haastattelujen ja kehittämistyöryhmältä saadun aineiston perusteella ovat seuraavat:

- 1) Kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin, harjoituksiin ja tehtäville osallistumista haittaavia tekijöitä pyritään poistamaan saattamalla kansainvälinen pelastustoiminta osaksi pelastustoimen lainsäädännöllisiä tehtäviä, perustamalla kansainvälistä pelastustoimintaa ohjaava koordinaatioryhmä ja sisällyttämällä kansainvälisen pelastustoiminnan koulutukset osaksi Pelastusopiston koulutussuunnitelmaa.
- 2) Kansainvälisessä pelastustoiminnassa ollaan siirtymässä kohti kansallisen edun ajattelua. Lähtökohtaisesti erityiskaluston, osaamisen ja henkilöstön tulisi olla käytettävissä kotimaan uhkiin vastaamiseksi ja tarpeen vaatiessa niitä voidaan tarjota myös ulkomaille.

- 3) Suomen ylläpitämien valmiuksien kehittäminen vastaamaan paremmin kotimaan tarpeita. Suomen valtion rahoituksella hankittu erityiskalusto ja koulutettu henkilöstö tulee olla myös kansallisesti käytettävänä.
- 4) Ylläpidettävien ja hätäapuvalmiuksiin tarjottavia resursseja tarkastellaan uudestaan. Tällä hetkellä rauniopelastusmuodostelmasta on ylitarjontaa maailmalla ja tehtäviä on melko vähän, ja raskas tai keskiraskas rauniopelastusmuodostelma ei sovellu kotimaan tarpeisiin kovinkaan hyvin.

Kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista on vielä melko kehitymättömällä tasolla. Yksittäiset pelastusalan ammattilaiset pitävät tärkeänä, että kansainvälisen pelastustoiminnan resurssit olisivat käytettävissä kotimaassa ja, että kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden osaamista hyödynnettäisiin pelastustoimen päivittäisessä toiminnassa.

Kansainvälisen pelastustoiminnan osaamista hyödynnetään pelastustoimessa esimerkiksi pelastustehtävillä, sisäisissä koulutuksissa, valmiussuunnittelussa sekä erityisvasteiden muodostamisessa, mutta pääsääntöisesti osaamisen hyödyntäminen koetaan riittämättömäksi.

Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevien muodostelmien, kaluston ja resurssien käyttäminen kotimaan haastaviin onnettomuus- ja häiriötilanteissa koetaan myös tärkeäksi. Tällä hetkellä hyödyntämistä hankaloittaa hälyttämisprosessin ja käytänteiden puutteellisuus, jota pyritään kehittämään pelastustoimen uudistushankkeessa. Edellä mainittu Suomen valmiuksien soveltumattomuus on yksi tekijä, joka on osittain esteenä kansalliselle hyödyntämiselle. Suunnitelmissa onkin raskaan rauniopelastusmuodostelman jakaminen entistä pienempiin ja käytännöllisempiin osiin, jotka voidaan sijoittaa eri puolille Suomea. Lisäksi suunnitellaan pnostamista muodostelmiin ja kalustoon, jotka vastaisivat paremmin Suomen riskeihin. Tällaisia ovat esimerkiksi tulva-, maastopalo- ja CBRN- muodostelmat.

Opinnäytetyön kyselyyn vastanneista henkilöistä noin kolme neljästä vastasi, ettei heidän pelastuslaitoksellaan ole suunniteltu, koulutettu tai harjoiteltu kansainvälisen avun pyytämistä tai vastaanottamista. Valmius pyytää ja vastaanottaa apua ei

välttämättä ole korkealla tasolla, ja asia koetaan melko etäiseksi. Suomen toimintaympäristö on samankaltainen kuin Ruotsin. Ruotsin Västmanlandissa oli vuonna 2014 suuri metsäpalo, jolloin Ruotsin viranomaiset joutuivat pyytämään kansainvälistä pelastusapua. Todellisuudessa myös Suomi voi joutua tilanteeseen, jossa kottimaan resurssit tai osaaminen eivät riitä tilanteen hoitamiseksi.

Voidaankin todeta, että kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista on heikosti hyödynnetty ja vajaakäytöllä oleva voimavara. Kansallisena tahotilana kuitenkin on toiminnan kehittäminen, ja tämän osalta mennään koko ajan eteenpäin.

Kehittämistutkimuksen päätavoitteena oli luoda esitys kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen keskeisistä mittaamistarpeista ja arviointityökaluista eli indikaattoreita. Aineiston keräämisen kautta muodostetun materiaalin perusteella onnistuin luomaan kuvauksen pelastustoimen näkökulmasta keskeisistä tekijöistä, jotka selittävät kansainvälisen pelastustoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Mittaamistarpeiden perusteella muodostin mittariluonnoksia, joilla voidaan tuottaa numeerista tietoa kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden tasosta. Jokaisen mittariluonnoksen on liityttävä johonkin pelastustoimen strategian kansalliseen tavoitteeseen, mikä onnistuikin hyvin, koska pelastustoimen strategia tunnistaa kansainvälisen toiminnan tärkeäksi osaksi pelastustoimea.

Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan aseman ja roolin osalta on tarpeellista tarkastella kilpailukykyä. Kansallisena tavoitteena on, että Suomella on hyvä kyky antaa kansainvälistä pelastusapua. Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät ovat hyvin kilpailtuja, minkä vuoksi kilpailukyky korostuu. Kilpailukyky muodostuu osa-alueista, joita ovat hyväksyminen tehtäviin, valmius, nopeus ja operaation vaikuttavuus. Päätöksentekoa varten on mielekästä seurata myös kysynnän ja tarjonnan vastaavuutta, mikä tuottaa tietoa, kohdennetaanko resursseja oikein. Näille osa-alueille muodostettiin arviointityökaluja yhteensä 10 kappaletta.

Kansallisen hyödynnettävyyden mittaamistarpeita tuli esille runsaammin kuin kansainvälisen pelastustoiminnan mittaamistarpeita. Se kertonee siitä, että kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien entistä laajempi kansallinen käyttö koetaan tärkeäksi. Mittaamistarpeiden perusteella muodostettiin yhteensä 14 mittariluonnosta. Keskeisimpiä mittaamistarpeita kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle hyödynnettävyydelle ovat seuraavat:

- 1) tarve ja valmius erityisresurssien käyttöön ja kansainvälisen avunpyytämiseen kansallisesti
- 2) pelastustoimeen tuotettu osaaminen
- 3) kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle pelastustoimelle tuottama hyöty
- 4) kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevien resurssien kansallinen käyttö.

## 7.2 Opinnäytetyön tulosten sovellettavuus

Opinnäytetyössä hahmotettuja mittaamistarpeita ja niiden mukaan muodostettuja mittareita voidaan käyttää kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden tarkasteluun. Muodostetut mittarit tuottavat tietoa päätöksenteon tueksi ja toiminnan seurantaan. Osa mittareista on taaksepäin suuntautuvia seurantamittareita, joilla tuotetaan tietoa siitä, mitä toimintaan panostetuilla resursseilla on saatu aikaiseksi. Osa mittareista taas tuottaa laadullista tietoa toiminnan tasosta. Tällaisia ovat esimerkiksi kansallisen hyödynnettävyyden mittari, joka toteutetaan kyselyllä pelastuslaitoksille.

Luodut mittarit ovat luonnoksenkaltaisia ehdotuksia, joita voidaan tarvittaessa helposti muokata tarvetta vastaavaksi. Mittarit on muodostettu aineiston ja nykytilan tarpeiden perusteella ja niihin on pyydetty lausuntoja Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijoilta Esa Ahlbergilta, Ville-Veikko Pitkäseltä ja Jukka Räsäseltä, pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -kehittämistyöryhmältä sekä sisäministeriön pelastusosaston kansainvälisten asioiden yksikön virkamiehiltä. Mittarit ovat viimeistely saatuja lausuntojen perusteella.

Kansallisen sovellettavuuden osalta voidaan valikoida parhaiten soveltuvat ja ajan-kohtaisimmat mittarit, joiden perusteella pystytään muodostamaan ajantasainen yleiskuva kansainvälisestä pelastustoiminnasta ja sen kansallisesta hyödyntämisestä. Esitettyihin mittaamistarpeisiin voidaan kehittää myös uusia mittareita. Opinnäytetyöni tavoitteena on siis muodostaa eräänlainen mittaripankki, josta soveltuvia mittareita voidaan jatkokehittää ja ottaa käyttöön.

Opinnäytetyöni mittareita voidaan esittää Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen loppuraportissa pelastustoimen kansainvälisen ulottuvuuden mittareiksi. Pelastustoimen strategian tavoitteiden täyttymisen vuosittaiseen tarkasteluun kansainvälisen ulottuvuuden osalta voidaan soveltaa näitä mittareita. Sisäministeriön pelastusosasto päättää, mitä Pelastustoimen indikaattorit -hankkeessa esitetyistä mittareista lopulta päätyy kansallisen tason mittareiksi ja kuka vuosittaista mittaamista toteuttaa. Opinnäytetyöni tuloksia voi käyttää myös kansainvälisestä pelastustoiminnasta vastaava Kriisinhallintakeskus kansainvälisen pelastustoiminnan arvioimiseen ja seuraamiseen.

Opinnäytetyöni kannalta olisi ollut mielekästä testata mittareita, jolloin niitä olisi vielä voinut tarvittaessa muokata edelleen. Tähän ei kuitenkaan ollut aikaa opinnäytetyöprosessin aikana. Osaan mittareista on olemassa niiden muodostamiseksi tarvittavaa tietoa, jota opinnäytetyössäni keräsin asiantuntijaverkoston ja toteutetun kyselyn kautta. Osa tiedoista en saanut haltuuni.

### 7.3 Kansainvälisen pelastustoiminnan haasteet ja jatkokehittämiskohteet

Kansainvälinen pelastustoiminta ja sen kansallinen hyödyntäminen on mielestäni melko epäjärjestelmällistä. Yhtenä syynä tähän on kansainvälisen pelastustoiminnan strategian puuttuminen. Kansalliset tavoitteet ja visio toiminnalle puuttuvat. Esimerkiksi siviilikriisinhallinnalle on laadittu strategia, mutta kansainväliselle pelastustoiminnalle ei. Mielestäni on ongelma, ettei ole olemassa aukikirjoitettua koko toimialan yhteistä tahtotilaa, vaan kaikilla toimijoilla on omat, mahdollisesti

toisistaan eroavat näkemyksensä siitä, mihin suuntaan toimintaa tulisi kehittää. Esimerkiksi pelastuslaitosten, sisäministeriön ja Pelastusopiston näkemykset voivat vaihdella.

Kansainvälisen pelastustoiminnan käsite eroaa kansainvälisesti käytetystä *civil protection* -käsitteestä. Kansainvälisellä pelastustoiminnalla kuitenkin viitataan *civil protection* -käsitteeseen, jolloin tarkoitetaan lähinnä aktiivista pelastustoimintaa, kun *civil protection* -termi käsittää laajemman tehtäväkentän kuin aktiiviset torjuntatoimet. Mielestäni Suomesta löytyisi valtavasti osaamista, jota voitaisiin sisällyttää laajemmin *civil protectionin* -tehtäväkenttään liittyviin tehtäviin. Kansainvälistä pelastustoimintaa tulisikin laajentaa koskemaan laajemmin eri toimialoja.

Suomessa voisi olla kansainvälisen pelastustoiminnan koordinoinnista vastuussa oleva toimija, esimerkiksi Kriisinhallintakeskus tai erityinen virasto tai yksikkö, joka vastaisi poikkihallinnollisesta kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudesta. Tähän valmiuteen rekrytoitaisiin henkilöstöä laajasti eri ministeriöiden toimialoilta, jolloin Suomi olisi entistä kilpailukykyisemmässä roolissa kansainvälisesti sekä kansainvälisten tehtävien ja koulutusten kautta saatua osaamista ja kokemusta siirtyisi laajemmin eri toimialoille.

Kansainvälisen pelastustoiminnan kansallinen hyödyntäminen koetaan tärkeäksi, ja mielestäni tällä hetkellä edetään oikeaan suuntaan. Ylläpidettävien valmiuksien on vastattava kotimaan riskeihin. Tarjottavien resurssien suunnittelussa tulisi mennä kotimaan tarve edellä, ja vasta tämän tarvetarkastelun jälkeen tulisi miettiä, mitä tarpeita ulkomailla on. Näkemykseni mukaan on erittäin hyvä ja perusteltua, että pelastustoimen uudistushankkeessa pohditaan kehitettävien muodostelmien laatua, tyyppiä ja sijaintia kotimaan tarpeiden näkökulmasta.

Jo valmiudessa olevat resurssit on saatava kotimaan käyttöön, ja tätä varten tarvitaan toimiva järjestelmä ja prosessi, jolla paikallinen pelastusviranomaisen voi tarvittaessa hälyttää paikalle erityisosaamista ja -resursseja. Toiminnan organisointia varten tarvitaan tietojärjestelmä, johon tallennetaan tietoa esimerkiksi resursseista,



sijainnista, suorituskyvystä, logistisista järjestelyistä, mahdollisista kustannuksista ja hälyttämisestä.

Opinnäytetyötä valmistellessani huomasin, että pelastustoimessa ei välttämättä tiedetä tarpeeksi tai ei ymmärretä, mitä kansainvälinen pelastustoiminta on ja mitä hyötyä siitä voisi olla pelastustoimelle. Tämä voi heijastua negatiivisina asenteina toimintaa kohtaan. Esimerkiksi osa opinnäytetyön kyselyyn vastanneista ei pitänyt kansainvälistä pelastustoimintaa hyödyllisenä tai tärkeänä toimintana eikä kokenut, että toiminnasta olisi hyötyä pelastuslaitosten toimintaan.

Mielestäni kansainvälistä pelastustoimintaa tulisi esitellä ja markkinoida pelastuslaitoksille entistä kattavammin ja perustella, mitä lisäarvoa toiminta tuottaa kansalliselle pelastustoimelle. Markkinoinnilla kansallisen hyödyntämisen taso voisi kehittyä sekä kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin ja harjoituksiin osallistumista haittaavien tekijöiden painoarvo vähentyä. Markkinointi voitaisiin toteuttaa esimerkiksi toimintaa esittelevinä julkaisuina, videoina ja sosiaalisen median viestintänä tai osallistamalla pelastuslaitoksia kansainvälisen pelastustoiminnan harjoituksiin.

Aiheen laajuuden vuoksi jouduin rajaamaan tarkastelun ulkopuolelle tiettyjä pelastustoimen kansainväliseen ulottuvuuteen liittyviä osa-alueita. Tarkastelun ulkopuolelle jätettiin esimerkiksi kansainvälisen toimintaympäristön tapahtumista Suomen sisäisen turvallisuuden toimintaympäristöön muodostuvien vaikutusten mittaamistarpeet, kansainvälinen strateginen yhteistyö sekä kansainvälisen pelastustoimen kehittämis- ja tutkimusyhteistyö. Kyseisten osa-alueiden nykytilan ja kehityssuuntausten sekä mittaamistarpeiden ja mittareiden selvittäminen olisi mielestäni tärkeä jatkotutkimusaihe.

Opinnäytetyössäni luoduista mittariluonnoksista osa vaatii kehittämistä ja testaamista ennen kuin niitä voidaan ottaa käyttöön. Aiheen laajuuden vuoksi kehittäminen ja testaaminen jätettiin tämän opinnäytetyön ulkopuolelle. Esimerkiksi kansainvälisen pelastustoiminnan vaikuttavuus tehtävään tai kohdemaahan on mielen-

kiintoinen ja haastava kehittämistyön aihe. Myös kyselyihin perustuvat mittarit tulisi mielestäni testata ja viimeistellä saadun palautteen perusteella. Pelastustoimen kansainvälisen ulottuvuuden mittaamistarpeiden laajempi selvittäminen ja siihen perustuva mittareiden muodostaminen sekä tässä opinnäytetyössä esitettyjen mittareiden jatkokehittäminen ja testaaminen soveltuisivat mielestäni hyvin opinnäytetyön aiheiksi.

#### 7.4 Opinnäytetyöprosessi

Opinnäytetyön tekeminen on ollut valtavan opettavainen ja mielenkiintoinen prosessi. Aihe valikoitui opinnäytetyökseksi syyskuussa 2016, kun opiskelijasähköpostiin ilmoitettiin pelastustoimen kansainväliseen ulottuvuuteen liittyvästä opinnäytetyöstä, joka olisi osa Pelastusopiston johtamaa Pelastustoimen indikaattorit -kehittämishanketta. Aihe kuulosti kiinnostavalta, ja otin yhteyttä hankkeen projekti-päällikkö Heidi Tiimoseen.

Asetin alustavaksi aikatauluksi, että opinnäytetyö olisi valmis kevätlukukauden 2017 loppuun mennessä. Välillä aikataulu tarkentui, ja tavoitteena oli jopa saada opinnäytetyöprosessi valmiiksi lukuvuoden viimeiseen opinnäytetyöseminaariin huhtikuussa 2017, johon en kuitenkaan lopulta ehtinyt työtäni saattaa valmiiksi. Kuitenkin opinnäytetyöni sisältö valmistui huhtikuun loppuun mennessä. Vuoden 2016 lopun ja vuoden 2017 tammikuun käytin aiheeseen perehtyen, ja tässä vaiheessa aihe tarkentuikin koskemaan kansainvälistä pelastustoimintaa ja sen kansallista hyödynnettävyyttä. Helmi- ja maaliskuun käytin aineiston keräämiseen. Itse kirjoitustyö kulki koko prosessin lomassa, mutta painottui maaliskuu- ja huhtikuulle. Mielestäni pysyin hyvin syksyllä 2016 tekemässäni alustavassa aikataulusuunnitelmassani.

Opinnäytetyöni painottui opiskelujen monimuotovaiheeseen, jolloin lähiopetusta ei ollut paljoa ja pystyin melko katkeamattomasti valmistelemaan opinnäytetyötä useita viikkoja kerralla. Valmistelin opinnäytetyöni Pelastusopiston tutkimusapulaisena reilun neljän kuukauden virkasuhteessa. Palkka sekä matka-, puhelin- ja

muut mahdolliset kulut oli sisällytetty Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen hankebudjettiin. Voin suositella opinnäytetyön valmistamisen ajoittamista monimuotovaiheeseen sekä valitsemaan toteutuksena Pelastusopiston Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopalvelut- yksikön hankkeisiin liitetyn opinnäytetyön. Hankkeisiin liitetyt opinnäytetyöt ovat ajankohtaisia ja pelastustoimen kehittämisen osalta tarpeelliseksi koettuja.

Opin opinnäytetyön aikana ajankäytönhallinnan lisäksi paljon myös tutkimuksen tekemisestä ja projektien läpiviemisestä. Projektien osalta pääsin seuraamaan läheltä Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen etenemistä, sillä opinnäytetyöni toteutettiin tiiviissä yhteistyössä hankkeen kanssa ja tutkimusapulaisena avustin myös muussa hankevalmistelussa.

Suurin kehittämiskohde ja lopulta se osa-alue, jossa kehityin eniten, on tiedonhankinta. Tietoa löytyi kirjallisena melko sirpaleisesti ja vähän, joten tiedonhankinnan menetelmiksi valikoituivat haastattelut, tapaamiset ja kyselyt. Jälkikäteen arviotuna kehittämistä löytyy tiedonhankinnan osalta erityisesti haastattelujen sekä kyselyn suunnittelusta ja toteuttamisesta.

Kyselytutkimuksen osalta olisin voinut valmistaa tarkemmat kuvaukset kysymyksistä ja mahdollisesti kohdentaa kyselyn koskemaan henkilöstöä, jolla on aiheeseen liittyen kokemusta ja osaamista. Kyselyn olisi voinut esimerkiksi kohdentaa juuri kansainvälisessä pelastustoiminnassa mukana olleille henkilöille, kun nyt kohdennin kyselyn pelastuslaitosten operatiiviselle päällystölle ja varautumisen parissa työskentelevälle päällystölle.

Kyselyyn tuli myös paljon tyhjiä vastauksia sekä vastauksia, joiden perusteella kysymyksiä tai aihetta ei oltu täysin ymmärretty. Kyseisistä vastauksista ei ollut johtopäätelmien tekemisessä apua. Kysymyksiä oli myös määrällisesti paljon, ja osa kysymyksistä oli muotoilultaan pitkiä. Jatkossa kysymysten määrään, aseteluun ja selventämiseen tulee kiinnittää enemmän huomiota.

Ennakoasenneoituminen aiheeseen tai jopa opinnäytetyökyselyihin itseensä oli josakin kyselyn vastauksissa huomattavissa. Osa vastaajista koki, ettei kansainvälinen pelastustoiminta ole tärkeää, eikä sen kehittäminen kuulu pelastuslaitoksille, vaan kyse on sisäministeriön tai Kriisinhallintakeskuksen vastuulla olevasta toiminnasta.

Joiltakin pelastuslaitoksilta kyselyyn vastasi useita henkilöitä, ja jotkin vastauksista olivat vastaavasti ristiriitaisia. Ristiriitaiset vastaukset kertovat osaltaan toiminnan vakiintumattomuudesta, satunnaisuudesta ja toimintaan liittyvästä tietämättömyydestä. Jälkeenpäin tarkasteltuna kyselyn olisi voinut rajata vain yhdelle henkilölle kultakin pelastuslaitokselta. Kaiken kaikkiaan kysely tuotti erittäin hyvää tietoa kansainvälisen pelastustoiminnan kansallisen hyödynnettävyyden nykytasosta, kehittämistarpeista sekä mittaamistarpeista, vaikkei kaikkia avoimien kysymysten vastauksia voinutkaan käyttää.

Kehittämiskohteita ja kehittymistä löytyy myös teemahaastattelujen toteuttamisesta. Haastattelemisen varmuus ja teemojen käsittelyn syvyys kehittyi opinnäytetyöprosessin edetessä, minkä vuoksi viimeisimmät haastattelut olivatkin paremmin toteutettuja kuin ensimmäiset. Syynä lienee haastattelutaitojen paraneminen, mutta ennen kaikkea myös oman substanssiosaamisen kehittyminen. Ensimmäiset haastattelut toteutettiin opinnäytetyön alkuvaiheessa loppuvuodesta 2016, jolloin en ollut vielä perehtynyt syvällisesti aiheeseen ja haastatteluiden hyödynnettävyys oli vähäisempää myöhemmin prosessin aikana toteutuneisiin haastatteluihin verrattuna.

Oman substanssiosaamisen kehittyminen heijastuu mielestäni suoraan ajatusten selkiytymiseen. Kun sain opinnäytetyöaiheen, oli minun vaikea kuvata ulkopuolisille oman opinnäytetyöni sisältöä. Nyt aiheen hahmottaminen on selkiytynyt huomattavasti, ja koen tarvittaessa pystyväni luennoimaan opinnäytetyön aiheesta.

## LÄHTEET

Borg, P. ja Joutsenvirta, M. 2015. *Maapallo ja me – Luonnonvarat ja kasvunrajat*. Bookwell Oy. Porvoo.

Eskola, J. ja Vastamäki, J. 2001. Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, J. Valli, R. (toim.); *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I*. Chydenius-Instituutin julkaisuja. PS-kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Elomaa, T. ja Halonen, A. 2007. EUROBALTIC Survey: Civil Protection Research in the Baltic Sea Region. University of Helsinki. Helsinki.

Euroopan komissio 2016. Vuosikertomus humanitaarista apua ja pelastuspalvelua koskevista Euroopan unionin politiikoista ja niiden täytäntöönpanosta vuonna 2015. Vuosikertomus. COM(2016) 751.

Euroopan komissio 2017. Kansanterveys ja terveysindikaattorit. www-sivut. [https://ec.europa.eu/health/indicators/policy\\_fi](https://ec.europa.eu/health/indicators/policy_fi).

European Commission 2015. *Emergency Response Coordination Centre*. www-sivut. [http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc\\_en](http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en). 4.1.2017.

European Commission 2016a. *EU Civil Protection Mechanism*. www-sivut. [http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism\\_en](http://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en). 13.3.2017.

European Commission 2016b. *Humanitarian Aid and Civil Protection*. ECHO Fact-sheet. pdf-dokumentti. [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil\\_protection\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_en.pdf). 4.1.2017.

European Commission 2016c. *The Union Civil Protection Mechanism Training Programme*. pdf-dokumentti. [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/civil/prote/pdfdocs/Training%20brochure.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/Training%20brochure.pdf). 7.3.2017.

European Commission 2016d. *Union Civil Protection Mechanism Evolution*. powerpoint- dokumentti. 9.4.2017.

Euroopan parlamentti 2014 *Lissabonin sopimus*. www-sivut. <http://europarlamentti.info/fi/Euroopan-unioni/Perussopimus/Lissabonin-sopimus/>. 7.3.2017.

Euroopan Parlamentti 2016. *Keskinäinen avunannon lauseke: Mitä se tarkoittaa käytännössä?*. www-sivut. <http://www.europarl.europa.eu/news/fi/news-room/20160119STO10518/keskin%C3%A4isen-avunannon-lauseke-mit%C3%A4-se-tarcoittaa-k%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6ss%C3%A4>. 7.3.2017.

Euroopan unioni 2001. Euroopan unionin neuvoston päätös 2001/792/EY, Euroatom.

Euroopan unioni 2012. Sopimus *Europaan unionin toiminnasta*.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastustoimen järjestämisestä HE 16/2017.

Hallituksen esitys eduskunnalle sisäministeriön hallinnonalan kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevan lainsäädännön muuttamiseksi HE 107/2016.

IHP. *Background and aim*. www-dokumentti. <http://www.ihp.nu/about/background>. 12.1.2017.

Ilmatieteenlaitos. *Ilmastomuutos*. www-dokumentti. <http://ilmatieteenlaitos.fi/ilmastomuutoskysymyksiä> 30.1.2017.

INSARAG. 2016. *IEC*. www-sivut. <http://www.insarag.org/iec>. 8.3.2017.

Jylhä, K. Ruosteenoja, K. Räisänen, J. Venäläinen, A. Tuomenvirta, H. Ruokolainen, L. Seppo, S. ja Seitola, T. 2009. *Arvioita Suomen muuttuvasta ilmastosta sopeutumistutkimuksia varten - ACCLIM-hankeen raportti 2009*. Ilmatieteenlaitoksen raportti 2009/4.

Kananen, J. 2012. *Kehittämistutkimus opinnäytetyönä*. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.

Kareinen, J. 2013. *Suomen kansainvälisen pelastustoimen resurssien käytettävyys pelastuslaitosten tukena*. Opinnäytetyö. Ylempi ammattikorkeakoulututkinto. Kareliala ammattikorkeakoulu.

Kriisinhallintakeskus 2017. *Kriisihallintakeskus CMC Finland 10 vuotta*. pdf-dokumentti. [http://www.cmcf Finland.fi/download/72006\\_CMC\\_10\\_vuotta.pdf?c48eb329555ad488](http://www.cmcf Finland.fi/download/72006_CMC_10_vuotta.pdf?c48eb329555ad488). 8.3.2017.

Laki Pelastusopistosta 607/2006.

Lapin pelastuslaitos. *Kansainvälinen toiminta*. www-dokumentti. <http://www.lapinpelastuslaitos.fi/pelastustoiminta/pelastustoiminta/kansainvalinen-toiminta>. 25.1.2017.

Maahanmuuttovirasto 2017. *Tilastot*. www-sivut. <http://tilastot.migri.fi/#applications?start=540>. 30.1.2017.

Nato 2016. *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*. www-sivut. [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_52057.htm?](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52057.htm?). 5.1.2017.

Nordred 2017. *Kontaktgrupp*. www-sivut. <http://www.nordred.org/sv/kontaktgrupp/>. 12.1.2017.

OCHA 2014. *United Nations Disaster and Coordination Assessment Team*. Informative Note. pdf-dokumentti. [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN-DAC%20Concept%20Paper\\_LAST%20VERSION\\_Oct2014.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/UN-DAC%20Concept%20Paper_LAST%20VERSION_Oct2014.pdf). 5.1.2017.

Pelastuslaki 379/2011.

Pelastusopisto 2016a. Pelastusopiston toiminta- ja taloussuunnitelma 2018- 2021. Pelastusopisto. Kuopio.

Pelastusopisto 2016b. *Pelastustoimen indikaattorit -tutkimussuunnitelma*. Tutkimussuunnitelma. PSR.

Pelastusopisto 2016c. Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen väliraportti. Väliraportti. PSR.

Pelastustieto 2015. *Myös Suomessa voisi levitä massiivinen metsäpalo*. www-sivut. <http://pelastustieto.fi/pelastustoiminta/operatiivinen-toiminta/myos-suomessa-voisi-levita-massiivinen-metsapalo/>. 17.5.2017.

PRONTO 2017. Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto. <https://pronto-net.fi/>. 12.1.2017.

Rosenström, U. & Palosaari, M. (toim). 2000. Kestävyyden mitta. *Suomen kestävän kehityksen indikaattorit 2000*. Ympäristöministeriö. Helsinki.

Puolustusministeriö 2010. *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.12.2010.

Sanastokeskus TSK 2009. *Varautumisen ja väestönsuojelun sanasto*. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry. Savion Kirjapaino Oy. Kerava.

Sanastokeskus TSK 2014. *Kokonaisturvallisuuden sanasto*. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry. Savion Kirjapaino Oy. Kerava.



Sisäministeriö 2009. *Suomen kansainvälisen pelastuskomennuskunnan Finnrescuen toiminta laajenee*. www-dokumentti. <http://archive.is/k4mRl> . 3.1.2017.

Sisäministeriö 2010. *Sisäisen turvallisuuden toimintaympäristö murroksessa*. Sisäministeriön julkaisu 27/2010.

Sisäministeriö 2012. *Sisäisen turvallisuuden ohjelma*. Sisäministeriön julkaisu 26/2012.

Sisäministeriö 2014. *Kansainvälisen avun vastaanottojärjestelyt luonnon ja ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuustilanteissa Suomessa*. Sisäministeriön julkaisu 18/2015.

Sisäministeriö 2015. *Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän työsuunnitelma*. Pelastustoimen uudistushanke.

Sisäministeriö 2016a. *Pelastustoimen strategia korostaa kriisinkestävyyttä ja yhteisiä palveluita*. Sisäministeriön tiedote.

Sisäministeriö 2016b. *Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2017-2020 sekä tulossuunnitelma 2016*. Sisäministeriön julkaisu 1/2016.

Sisäministeriö 2016c. *Suomen kansallinen riskiarvio 2015*. Sisäministeriön julkaisu 3/2016.

Sisäministeriö 2016d. *Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi – pelastustoimen strategia vuoteen 2025*. Sisäministeriön julkaisu 18/2016.

Sisäministeriö 2016e. *Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta*. Sisäministeriön julkaisu 8/2016.

Sisäministeriö 2017a. Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän 3. kokouksen muistio. Pelastustoimen uudistushanke.

Sisäministeriö 2017b. Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän 4. kokouksen muistio. Pelastustoimen uudistushanke.

Sopimus Barentsin euroarktisen alueen hallitusten välillä yhteistyöstä onnettomuuksien ehkäisemisen, niihin varautumisen ja pelastustoiminnan alalla SopS 23/2012.

Sopimus Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin välillä valtakunnanrajojen yli ulottuvasta yhteistyöstä onnettomuustapauksissa ihmisiin, omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvien vahinkojen estämiseksi tai rajoittamiseksi SopS 21/1992.

Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä yhteistyöstä onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja niiden seurausten torjumiseksi SopS 52/1996.

Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välillä merellä ja ilmassa tapahtuvasta yhteistyöstä etsintä- ja pelastus-palvelussa SopS 53/1999.

Sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välillä yhteistyöstä onnettomuuksien ehkäisemisen, niihin varautumisen ja pelastustoiminnan alalla SopS 34/2015

Valli, R. 2001. Kyselylomatu tutkimus. Teoksessa Aaltola, J. Valli, R. (toim.); *Ikkunoita tutkimusmetodeihin I*. Chydenius-Instituutin julkaisuja. PS-kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Valmiuslaki 1552/2011.

Valtioneuvosto 2015. *Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma* 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 407/2011.

Valtiovarainministeriö 2012. Tuloksellisuusajattelu ja tuloksellisuuden arviointi vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelmassa. Valtiovarainministeriön ohje 2012. Ohjeen liite 2.

Yhdistyneet kansakunnat 2016. *YK humanitaarisena toimijana*. www-dokumentti. <http://yk.fi/node/261>. 4.1.2017.

YLE 2015. *Raja ylittyi: Suomeen tullut nyt yli 30 000 turvapaikanhakijaa* 2015. www-dokumentti. <http://yle.fi/uutiset/3-8482760>. 8.5.2017.

YLE 2017. Suomi vastaa ranskalaisten terroristi-iskun jälkeen esittämään avunpyyntöön: 160 sotilasta lähtee Libanoniin huhtikuussa 2017. www-dokumentti. <http://yle.fi/uutiset/3-9486843>. 7.3.2017.

LIITTEET

Liite 1, Asiantuntijatapaamiset ja -haastattelut

Liite 2, Kyselylomake

Liite 3, Mittarit

## Liite 1, Asiantuntijatapaamiset ja –haastattelut

TAPAAMINEN	AIKA JA PAIKKA
- Valmiussuunnittelija Jukka Räsänen, Kriisinhallintakeskus	21.11.2016, Pelastusopisto, Kuopio
- Koulutuspäällikkö Esa Ahlberg, Kriisinhallintakeskus - Koulutussuunnittelija Ville-Veikko Pitkänen, Kriisinhallintakeskus	9.12.2016, Pelastusopisto, Kuopio
- Neuvotteleva virkamies Veera Parko, Sisäministeriön pelastusosasto	20.1.2017, Pelastusopisto, Kuopio
- Pelastusylitarkastaja Seppo Lehto, Lapin aluehallintovirasto	20.1.2017, Pelastusopisto, Kuopio
- Tilannekuvakoordinaattori Arto Tissari, CMC	24.1.2017, Pelastusopisto, Kuopio
- Neuvotteleva virkamies Veera Parko, Sisäministeriön pelastusosasto	7.2.2017, puhelinhaastattelu
- Ylitarkastaja Pekka Tiainen, Sisäministeriön pelastusosasto	14.2.2017, puhelinhaastattelu
- Palomestari Jani Kareinen, Pohjois-Karjalan pelastuslaitos	20.2.2017, videohaastattelu
- Kansainvälinen pelastustoiminta -kehittämistyöryhmä	27.2.2017, sisäministeriö, Helsinki
- Raportointiassistentti Ilmari Uljas, Kriisinhallintakeskus	17.3.2017, Pelastusopisto, Kuopio
- Koulutuspäällikkö Esa Ahlberg, Kriisinhallintakeskus - Koulutussuunnittelija Ville-Veikko Pitkänen, Kriisinhallintakeskus - Valmiussuunnittelija Jukka Räsänen, Kriisinhallintakeskus	20.3.2017, Pelastusopisto, Kuopio
- Ylitarkastaja Pekka Tiainen, Sisäministeriön pelastusosasto	21.3.2017, puhelinhaastattelu
- Ylitarkastaja Pekka Tiainen, Sisäministeriön pelastusosasto	31.3.2017, puhelinhaastattelu

## Liite 2, Kyselylomake



## PELASTUSTOIMEN KANSAINVÄLISET INDIKAATTORIT - KYSELY

Pelastustoimen kansainvälisen indikaattorit- opinnäytetyön kyselylomake pelastuslaitoksille.

## 1. Taustatiedot \*

Pelastuslaitos

Tehtävänimike

**Kv-koulutuksen saaneiden henkilöiden erityisosaamisen hyödyntäminen pelastuslaitoksilla**

2. Hyödynnetäänkö organisaatiossanne kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksen saaneiden ja/tai osallistuneiden henkilöiden osaamista tai kokemusta?

- Kyllä  
 Ei  
 En osaa sanoa

3. VASTAA JOS vastasi edelliseen kysymykseen KYLLÄ. Millä tavoin tätä osaamista ja kokemusta hyödynnetään organisaatiossanne?

4. Miten tätä osaamista ja kokemusta tulisi tulevaisuudessa hyödyntää organisaatiossanne?

5. Miten osaamisen ja kokemuksen hyödyntämistä arvioidaan/mitataan organisaatiossanne?

6. Miten arviointia/mittaamista tulisi kehittää?

7. Mitkä olisivat konkreettisia mittareita osaamisen ja kokemuksen hyödyntämisen arvioimiseen?

Seuraava -->



PELASTUSTOIMEN KANSAINVÄLISET INDIKAATTORIT - KYSELY

**Kv- pelastustoiminnan resurssien hyödyntäminen Suomen pelastustoiminnassa**

8. Koetko, että kv- pelastustoiminnan resursseja voisi käyttää myös kotimaassa, esimerkiksi rauniopelastustehtävissä?

- Kyllä  
 Ei  
 En osaa sanoa

9. Onko organisaatiossanne suunniteltu Suomen kansainväliseen pelastustoimintaan varattujen pelastusmuodostelmien, kaluston ja koulutettujen asiantuntijoiden hyödyntämistä päivittäisissä onnettomuuksissa ja suuronnettomuustilanteissa?

- Kyllä  
 Ei  
 En osaa sanoa

10. VASTAA JOS vastasit edelliseen kysymykseen KYLLÄ. Miten on suunniteltu?

11. Valitse yksi tai useampi: Organisaatiossamme kv-pelastustoiminnan resurssien hyödyntämistä pelastustoiminnassa on...

- Suunniteltu (suunnitelma laadittu)  
 Ohjeistettu  
 Koulutettu  
 Harjoiteltu  
 Ei mitään näistä

12. Onko kv-pelastustoiminnan resursseja käytetty tai oltu oikeissa käyttäjä onnettomuuksissa?

- Kyllä  
 Ei  
 En osaa sanoa

13. VASTAA JOS vastasit edelliseen kysymykseen KYLLÄ. Kuvaile tilanteita, joissa kv-pelastustoiminnan resursseja on käytetty tai suunniteltu käytettäväksi?

14. Kuinka mielestäsi olisi tarpeen mitata/arvioida (mittaamistarpeet) Suomen kansainväliseen pelastustoimintaan varattujen pelastusmuodostelmien, kaluston ja koulutettujen asiantuntijoiden hyödyntämistä pelastuslaitoksilla pelastustoiminnan apuna?

15. Mitkä olisivat konkreettisia mittareita?



## PELASTUSTOIMEN KANSAINVÄLISET INDIKAATTORIT - KYSELY

**Pelastuslaitosten valmius kansainvälisen avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen**

16. Millainen on organisaationne valmius pyytää kansainvälistä apua suuronnettomuksissa? Onko suunnitelma laadittu? Onko prosesseista sovittu?

17. Valitse yksi tai useampi: Organisaatiossamme kansainvälisen avun pyytämistä ja vastaanottamista on...

- Ohjeistettu  
 Koulutettu  
 Harjoiteltu  
 Ei mitään näistä

18. Miten valmiutta kansainvälisen avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen tulisi kehittää pelastustoimessa?

19. Kuinka mielestäsi olisi tarpeen mitata/arvioida (mittaamistarpeet) pelastustoimen valmiutta pyytää ja vastaanottaa kansainvälistä apua?

20. Mitkä voisivat olla konkreettiset mittarit kansainvälisen avun pyytämisen ja vastaanottamisen valmiuden mittaamiseen?

**Vapaa sana aiheesta**

21. Vapaa sana aiheeseen liittyen

[<-- Edellinen](#) [Lähetä](#)



## Liite 3, Mittarit

## MITTARIT 1-4

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyky

<b>KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN TEHTÄVILLE PÄÄSEMINEN</b>	
<b>TARKOITUS</b>	Tarkoituksena mitata Suomen kilpailukykyä ja valmiutta kansainvälisen pelastusavun antamiseen ja onko Suomella tarjota oikeanlaista osaamista tehtäviin.
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus ja katastrofitilanteissa.
<b>INDIKAATTORI</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tehtävät, joihin Suomi on pystynyt tarjoamaan apua suhteessa kaikkiin tehtäviin</li> <li>2. Tehtävät, joihin Suomi on päässyt suhteessa kaikkiin tehtäviin, joihin on tarjottu apua</li> <li>3. Tehtäviin valitut henkilöt suhteessa ehdolle asetettujen henkilöiden lukumäärään</li> <li>4. Tehtäviä hakeneet henkilöt suhteessa ehdolle asetettujen henkilöiden lukumäärään</li> </ol>
<b>MITTARI</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tehtävien lukumäärä, joihin tarjottu apua (lkm) / Kaikki kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät (lkm) = 0.0-1,0</li> <li>2. Tehtävien lukumäärä, joihin Suomi valittu avun antajaksi (lkm) / Tehtävien lukumäärä, joihin tarjottu apua (lkm) = 0.0-1,0</li> <li>3. Tehtäville valittujen henkilöiden lukumäärä (lkm) / Ehdolle asetettujen henkilöiden lukumäärä (lkm) =0,0-1,0</li> </ol>

	4. Tehtäviä hakeneiden henkilöiden lukumäärä (lkm) / Ehdolle asetettujen henkilöiden lukumäärä (lkm) > 0
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Vuosittain
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Kriisinhallintakeskus
<b>KOMMENTIT</b>	Mittareita 1-4 voidaan tarkastella avunantotapa- tai avunantoväyläkohtaisesti. Avunantoväyliä ovat yhteistyökanavat (UCPM, YK, IHP ja Muu). Avunantotavat ovat jaettu luokkiin USAR, TAST, ASIANTUNTIJAT ja MATERIAALIAPU.

Esimerkki:

<b>MITTARIT 1-4</b>			
<b>VÄYLÄ</b>	2015	2016	<b>YHTEENSÄ</b>
<b>UCPM</b>			
<b>YK</b>			
<b>IHP</b>			
<b>Muu</b>			
<b>YHTEENSÄ</b>			

MITTARIT 5-6

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyky

<b>AIKAVIIVE</b>	
<b>TARCOITUS</b>	Vasteajan mittaaminen ja toimintavalmiusaika-vaatimusten täyttymisen tarkastelu

<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
<b>INDIKAATTORI</b>	<p>5. Vasteaikojen mediaani avunantotavoittain (aika tehtävälle hyväksymisestä ensitoimenpiteiden aloittamiseen kohteessa)</p> <p>6. Suhteellinen osuus tehtävistä, joissa toimintavalmiusaikavaatimus täyttyy</p>
<b>MITTARI</b>	<p>5. Vasteajan mediaani, avunantotavoittain ryhmiteltynä (hh:mm)</p> <p>6. Tehtävät, joissa toimintavalmiusaikavaatimukset täyttyvät (lkm) / Tehtävien kokonaismäärä, joihin osallistuttu (lkm) =0,0-1,0</p>
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Vuosittain
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Kriisinhallintakeskus
<b>KOMMENTIT</b>	Toimintavalmiusaikavaatimukset ovat määriteltä lähinnä hätäapuvalmiuksissa oleville muodostelmille. Mikäli avunpyynnöissä on aikavaatimuksia, voidaan tarkastella niiden täyttymistä. Vasteaikojen toteutusta voidaan tarkastella avunantotavoittain, vaikkei aikavaatimuksia olisikaan.

Esimerkki:

<b>MITTARI 5</b>		
<b>VÄYLÄ</b>	2015	2016
<b>USAR</b>	hh:mm	
<b>TAST</b>		

<b>ASiantuntijat</b>		
<b>Materiaaliapu</b>		

<b>MITTARI 6</b>		
<b>Väylä</b>	2015	2016
<b>USAR</b>	0,0-1,0	
<b>TAST</b>		
<b>ASiantuntijat</b>		
<b>Materiaaliapu</b>		

## MITTARI 7

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyky

<b>AVUNPYYNTÖJEN KOHDENTUMINEN</b>	
<b>TARKOITUS</b>	Tarkoitus tarkastella Suomen hätäapuvalmiuksien muodostelmatyyppien vuosittaisten tehtävien lukumäärää maailmalla suhteessa olemassa oleviin muodostelmiin
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
<b>INDIKAATTORI</b>	7. Suomen muodostelmien kysyntä suhteessa kilpailuun

<b>MITTARI</b>	7. Muodostelmatyypin tehtävien lukumäärä vuosittain (lkm) / Rekisteröityjen muodostelmien lukumäärä (lkm)
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Vuosittain
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Kriisinhallintakeskus
<b>KOMMENTIT</b>	Tarkastelu TAST- ja USAR- muodostelmittain.

Esimerkki:

Mittari 7		
VÄYLÄ	2015	2016
<b>USAR</b>	Tehtävien lukumäärä / Muodostelmien lukumäärä	
<b>TAST</b>		

## MITTARI 8

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyky

ASiantuntijoilta vaadittava osaaminen	
<b>TARKOITUS</b>	Asiantuntijoilta avunpyynnöissä vaadittujen osaamisalueiden selvittäminen osaamisen kohdentamisen ja rekrytointien tueksi.
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.

<b>INDIKAATTORI</b>	8. Avunpyynnöissä asiantuntijoilta vaadittu eritelty osaaminen. Osaamisvaatimuksen suhteellinen esiintyvyys avunpyyntöväylittäin.
<b>MITTARI</b>	8. Tehtävät, joihin pääsemiseksi vaadittu eriteltyä osaamista (lkm) / Kaikkien kyseisen avunpyyntöväylien tehtävät (lkm) =0,0-1,0
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Esimerkiksi 5 vuoden välein
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Kriisinhallintakeskus
<b>KOMMENTIT</b>	Tarkastelussa mielekästä ottaa huomioon useammin kuin kerran vuodessa toistuvat osaamisvaatimukset. Osaamisvaatimuksia voidaan tarkastella avunantoväylittäin (UCPM, YK, IHP, Muu).

Esimerkki:

<b>MITTARI 8</b>			
<b>VÄYLÄ</b>	Eritelty osaamisvaatimus 1	Eritelty osaamisvaatimus 2	<b>YHTEENSÄ</b>
<b>UCPM</b>	Eriteltyä osaamista vaaditut tehtävät (lkm) / Kaikki tehtävät (lkm)		
<b>YK</b>			
<b>IHP</b>			
<b>Muu</b>			
<b>YHTEENSÄ</b>			

MITTARI 9

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyky

<b>KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN TEHTÄVÄT</b>	
<b>TARKOITUS</b>	Tehtävien lukumäärän seuraaminen
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus ja katastrofitilanteissa.
<b>INDIKAATTORI</b>	9. Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät
<b>MITTARI</b>	9. Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät (lkm) vuosittain ja avunantotapakohtaisesti luokiteltuna. Materiaaliapu määriteltynä euroina.
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Vuosittain
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Kriisinhallintakeskus
<b>KOMMENTIT</b>	

Esimerkki:

<b>MITTARI 9</b>					
<b>AVUNAN-TOTAPA</b>	2012	2013	2014	2015	2016
<b>USAR</b>	0	0	0	1	0
<b>ASIAANTUNTIJAT (sis. TAST)</b>	-	16	15	15	7

<b>MATERIAA-LIAPU (euroa)</b>	-	10000	1000550	302279	722331
-------------------------------	---	-------	---------	--------	--------

(lähde: CMC Finland, Sisäministeriö)

## MITTARI 10

Mittaamistarve: Kansallinen tarve erityisresurssien käyttämiseen ja kansainväliseen avunpyytämiseen kansallisesti

<b>TARVE</b>	
<b>TARKOITUS</b>	Seurata kansallista tarvetta erityisresurssien käyttämiseen ja kansainväliseen avunpyytämiseen kansallisesti
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
<b>INDIKAATTORI</b>	10. Onnettomuudet, joissa kansainvälisen resurssin käyttäminen on perusteltua
<b>MITTARI</b>	10. Viiden vuoden aikana tapahtuneet onnettomuudet, joissa kansainvälisen pelastusavun pyytäminen tai Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien käyttäminen olisi perusteltua.
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAJUUS</b>	Vuosittain
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	PRONTO.



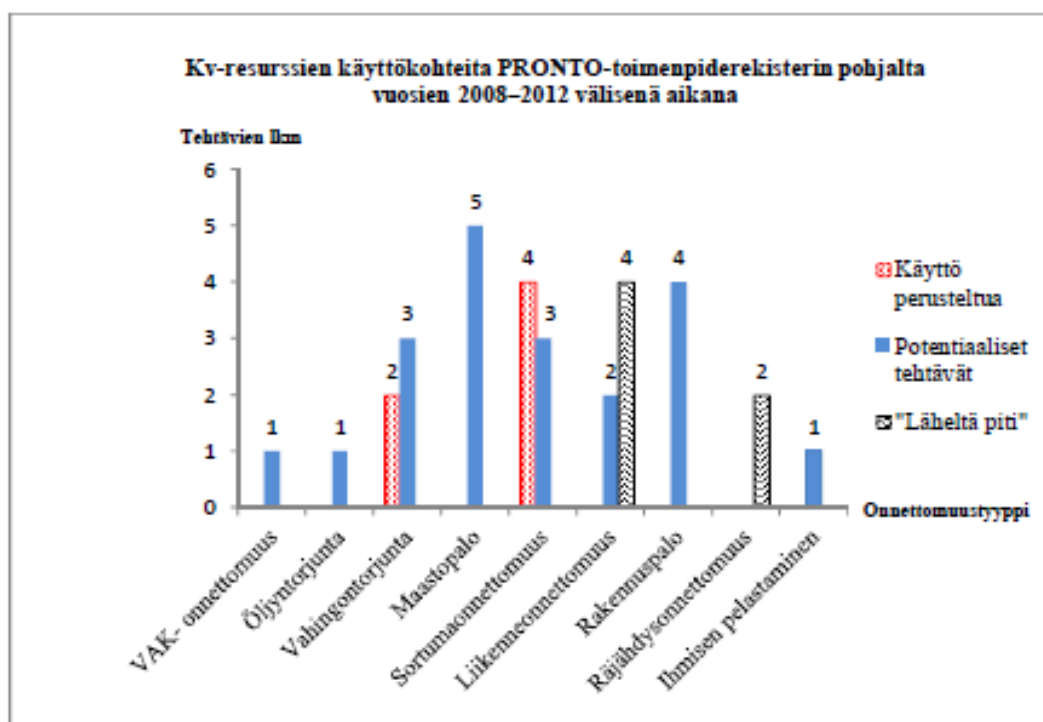
<b>KOMMENTIT</b>	<p>Mallina tarvemittarille käytetään Jani Kareisen opin- näytetyön mallia (2013, 48-50). Mallissa arvioitsija joutuu tulkitsemaan onnettomuusselosteita, sillä tällä hetkellä PRONTOssa ei ole mahdollisuutta tilastoida selosteelle tietoa tarpeesta. Onnettomuudet voidaan luokitella kolmeen eri luokkaan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tehtävät, joissa käyttö olisi perusteltua</li> <li>2. Tehtävät, joissa käyttö tuo lisäarvoa</li> <li>3. Tehtävät, jotka olisivat voineet kehittyä niin, että käyttö olisi ollut perusteltua</li> </ol>
------------------	--

Esimerkki:

<b>Ensisijainen onnettomuustyyppi</b>	<b>Hakukriteerit</b>
<b>VAK-onnettomuus</b>	kesto > 12h, henkilöstö- ja/tai kalusto- pula tilanteen alussa
<b>Sortuma/sortumavaara</b>	Henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa
<b>Räjähdyks/räjähdyksvaara</b>	Henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa
<b>Maastopalo</b>	Kesto > 12h ja palanut pinta-ala > 50 Ha
<b>Öljyvahinko</b>	Kesto > 12h, henkilöstö- ja/tai kalus- topula tilanteen alussa
<b>Rakennuspalo</b>	Kesto > 12h, rakennusvahingot > 1 milj. euroa
<b>Vahingontorjuntatehtävä</b>	Kesto > 12h, henkilöstö- ja/tai kalus- topula tilanteen alussa
<b>Liikenneonnettomuus (sisältää ilma- , raide- ja tieliikenneonnettomuu- det)</b>	Raideliikenne: Henkilöstö- ja/tai ka- lustopula tilanteen alussa Ilmaliikenne: Kaikkien tehtävien läpi- käynti

	Tieliikenne: Osallisena joko kuorma-auto ja/tai linja-auto, henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa.
<b>Ihmisen pelastaminen</b>	Henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa

Lähde: Kareinen 2013, 48-50



Lähde: Kareinen 2013, 48-50

#### MITTARI 11

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle pelastustoimelle tuottama hyöty

### KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN ERITYISOAAMISEN HYÖDYNTÄMINEN PELASTUSLAITOKSILLA

#### TARKOITUS

Mittarilla selvitetään kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen hyödyntämisen tasoa pelastuslaitoksilla.

<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistamalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
<b>INDIKAATTORI</b>	11. Kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen hyödyntämisen taso.
<b>MITTARI</b>	11. Pelastuslaitoksille osoitetun kyselyn perusteella muodostettu hyödyntämisen tason indeksiluku 0-100.
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Kahden vuoden välein
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Pelastuslaitoksille osoitettu kysely.
<b>KOMMENTIT</b>	Kysely voidaan toteuttaa olla olemassa olevien kyselyiden erityisenä osa-alueena. Kysymykset ovat pelkistettyjä kyllä/ei- kysymyksiä. Kyllä-vastaukset on pisteytetty. Kyllä-vastaus on 20 pisteen arvoinen ja Ei-vastauksesta ei tule yhtään pistettä. Laskemalla yhteen vastausten pisteet muodostetaan hyödyntämisen tason indeksiluku 0-100. Indeksiluku voidaan laskea pelastuslaitoskohtaisesti tai keskiarvona kaikille laitoksille yhteisesti..

Esimerkki:

<b>INDEKSI- LUKU</b>	<b>KYSYMYS</b>	<b>YKSITTÄINEN PELASTUS- LAITOS</b>	<b>KAIKKI 2015</b>	<b>KAIKKI 2016</b>
<b>20</b>	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista käytetty pelastustehtävillä?	Kyllä= 20 / Ei=0	Kyllä-vastaneiden osuus X 20= 0-20	

<b>20</b>	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista koulutettu sisäisesti?			
<b>20</b>	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaaminen huomioitu sovelletusti esimerkiksi erityistilanteiden valmiuden suunnittelussa?			
<b>20</b>	Onko HNS- isäntävaltion tuesta vastaavaksi henkilöksi nimetty kansainvälisen pelastusosaamisen asiantuntija?			
<b>20</b>	Onko henkilöstön tehtäväkuvissa otettu huomioon mahdollinen kansainvälisen pelastustoiminnan osaaminen ja kokemus?			
<b>100</b>	<b>HYÖDYNTÄMISEN TASON INDEKSILUKU</b>	<b>0-100</b>	<b>0-100</b>	<b>0-100</b>

## MITTARI 12

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle pelastustoimelle tuottama hyöty

<b>KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN ERITYISOSAAMISEN SISÄINEN HYÖDYNTÄMINEN PELASTUSLAITOKSILLA</b>	
<b>TARKOITUS</b>	Mittarilla selvitetään kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen hyödyntämisen tasoa pelastuslaitoksilla.
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
<b>INDIKAATTORI</b>	12. Kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen hyödyntämisen taso.
<b>MITTARI</b>	12. Kysely kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa oleville henkilöille, joiden taustatyönantaja on pelastuslaitos. Osaamistaan hyödyntäneiden henkilöiden osuus kaikista vastanneista.
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Kahden vuoden välein
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Kysely kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevalle henkilöstölle, jonka taustatyönantaja on pelastuslaitos.
<b>KOMMENTIT</b>	Kysely voidaan toteuttaa olemassa olevien kyselyiden erityisenä osa-alueena. Kysymykset ovat pelkistettyjä

	kyllä/ei- kysymyksiä. Kyselyssä selvitetään, onko vastaaja hyödyntänyt kansainvälisen pelastustoiminnan osaamistaan pelastustehtävillä, koulutuksissa tai muussa ammatillisessa toiminnassa edellisen vuoden aikana.
--	--

Esimerkki:

<b>Mittari 12</b>		
<b>KYSYMYS</b>	Kyllä-vastanneiden lukumäärä / Vastanneiden kokonaislukumäärä	Kyllä-vastanneiden %-osuus
<b>Oletko kouluttanut kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista sisältäviä aiheita viimeisen vuoden aikana organisaatiossasi?</b>		
<b>Oletko hyödyntänyt kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamistasi pelastustehtävillä viimeisen vuoden aikana organisaatiossasi?</b>		
<b>Oletko hyödyntänyt kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamistasi muussa ammatillisessa toiminnassa viimeisen vuoden aikana organisaatiossasi?</b>		

### MITTARI 13

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle pelastustoimelle tuottama hyöty

<b>KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN ERITYISOAAMISEN SISÄINEN HYÖDYNTÄMINEN PELASTUSLAITOKSILLA</b>	
<b>TARKOITUS</b>	Mittarilla arvioidaan kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen aiheisältöihin perustuvan kouluttamisen tasoa pelastustoimessa. Mittari tuottaa tietoa, onko kansallisesti tuotettua osaamista koulutettu eteenpäin, jolloin osaaminen siirtyy laajemmin pelastustoimeen.
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
<b>INDIKAATTORI</b>	13. Kansainvälisen pelastustoimen erityisosaamisen sisäiset koulutukset pelastuslaitoksilla
<b>MITTARI</b>	13. Kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen aiheisältöjen koulutusta saaneiden lukumäärä (lkm) ja suhteellinen osuus (%) koko henkilöstöstä.
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Vuosittain
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Vaatii pelastuslaitosten koulutusten ja harjoitusten järjestelmällistä raportointia ja seuranta. Tietoa kerätään pelastuslaitoksittain.
<b>KOMMENTIT</b>	Koulutuksia voidaan seurata koulutussisällöittäin: rautiopelastus, tekninen tuki ja asiantuntijatason osaaminen asiantuntemuksen mukaan eriteltynä. Vaatii kansallista määrittelyä kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamiselle ja koulutussisällöille. Määrittelyjen

	lisäksi mittaria varten tarvitaan yhtenäinen toimintatapa pelastuslaitosten koulutusten ja harjoitusten tilastointiin ja raportointiin.
--	---

Esimerkki:

MITTARI 13		
<b>Koulutussisältö</b>	Osallistuneiden lukumäärä (lkm) / Osallistuneiden osuus koko henkilöstöstä	Kyllä-vastanneiden %-osuus
<b>Rauniopelastuksen koulutussisältö</b>	lkm	%
<b>Teknisen tuen sisältö</b>		
<b>Asiantuntijatason osaaminen (EU- ja YK-asiantuntijat)</b>		
<b>Yhteensä</b>		

MITTARIT 14-17

Mittaamistarve: Pelastustoimeen tuotettu osaaminen

KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN AMMATILAISET SUOMESSA	
<b>TARKOITUS</b>	Mittareilla arvioidaan, mitä osaamista Suomeen on tuotettu kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksilla. Tarkasteltavia asioita ovat ammattilaisten lukumäärät henkilöstöryhmittäin, valtakunnallinen jakautuminen, taustatyönantaja sekä miesten ja naisten osuudet.
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen



	avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
<b>INDIKAATTORI</b>	<p>14. Kansainvälisen pelastustoiminnan ammattilaiset</p> <p>15. Ammattilaisten eriteltyt lukumäärät ja jakautuminen pelastustoimialueittain</p> <p>16. Pelastuslaitoksilla työskentelevien ammattilaisten jakautuminen pelastuslaitoksittain ja henkilöstöryhmittäin</p> <p>17. Miesten ja naisten osuudet</p>
<b>MITTARI</b>	<p>14. Ammattilaisten lukumäärät (lkm) asiantuntijuusluokittain ja taustatyönantajan mukaan (A). Lisäksi ammattilaisten kokonaislukumäärä (B).</p> <p>15. Ammattilaisten eriteltyt lukumäärät (lkm) pelastustoimialueittain ja asiantuntijuusluokittain (A). Lisäksi ammattilaisten kokonaislukumäärä pelastustoimialueittain (B).</p> <p>16. Pelastuslaitoksilla työskentelevien ammattilaisten lukumäärät (lkm) pelastustoimialueittain ja asiantuntijuusluokittain (A). Lisäksi ammattilaisten kokonaislukumäärä (lkm) pelastuslaitoksittain ja henkilöstöryhmittäin (B).</p> <p>17. Miesten ja naisten lukumäärät (lkm)</p>
<b>NYKYARVO</b>	Vuoden 2016 tiedot
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Vuosittain
<b>MITTAAMISTASO</b>	Henkilöstö
<b>DATAN KERÄYS</b>	Tiedot Kriisinhallintakeskuksen Primus- asiantuntijarekisteristä

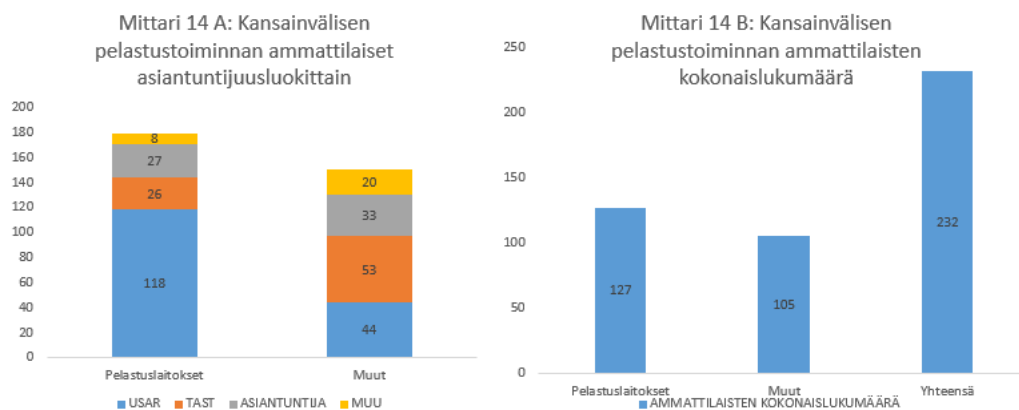
**KOMMENTIT**

Mittareissa 14-16 ammattilaiset on jaettu asiantuntijusluokkiin (USAR, TAST ja asiantuntija). Kansainvälisen pelastustoiminnan ammattilaisten kokonaislukumäärä on pienempi kuin asiantuntijusluokkien summa, koska yksittäinen asiantuntija voi kuulua useampaan asiantuntijusluokkaan, joten kokonaislukumäärää tarkastellaan erikseen.

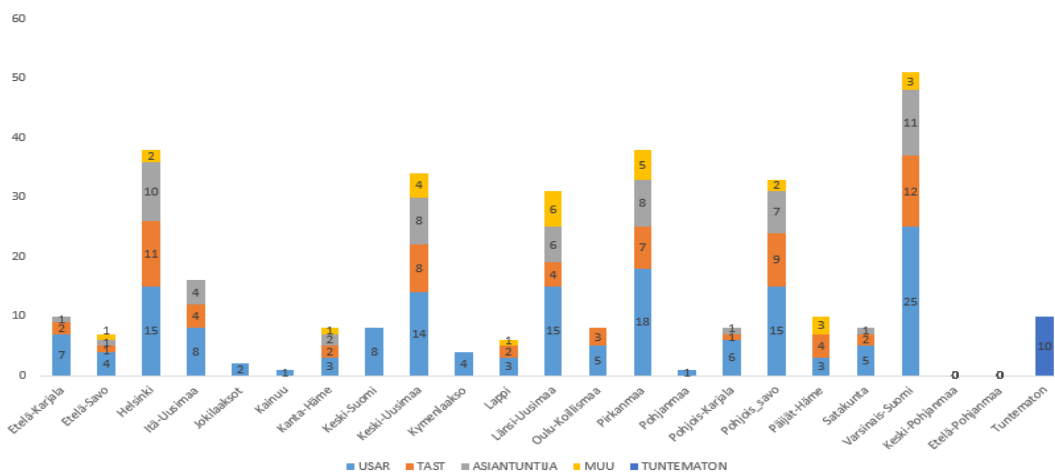
Mittarissa 15 ammattilaiset on sijoitettu pelastustoimi-alueelle kotipostinumeron perusteella, kun mittarissa 16 on käytetty tietoa nykyisestä työntajasta. Yksittäinen ammattilainen saattaa olla laskettu mittarissa 15 eri alueelle kuin mittarissa 16.

Mittarin 16 henkilöstöryhmittäisessä luokittelussa käytetään jakoa: miehistö, alipäällystö ja päällystö.

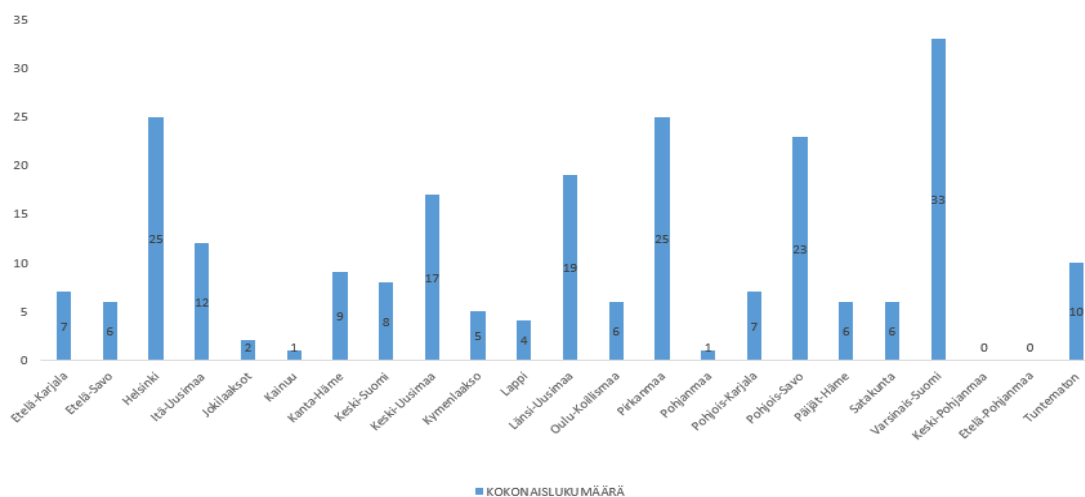
Esimerkki:



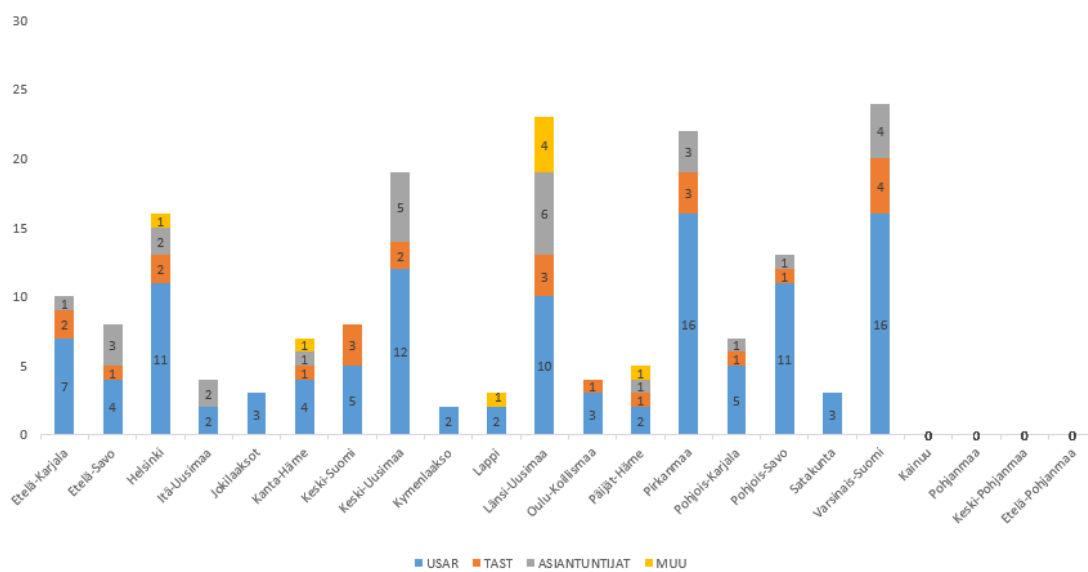
Mittari 15 A: Kansainvälisen pelastustoiminnan ammattilaiset asiantuntijuusluokittain ja pelastustoimialueittain



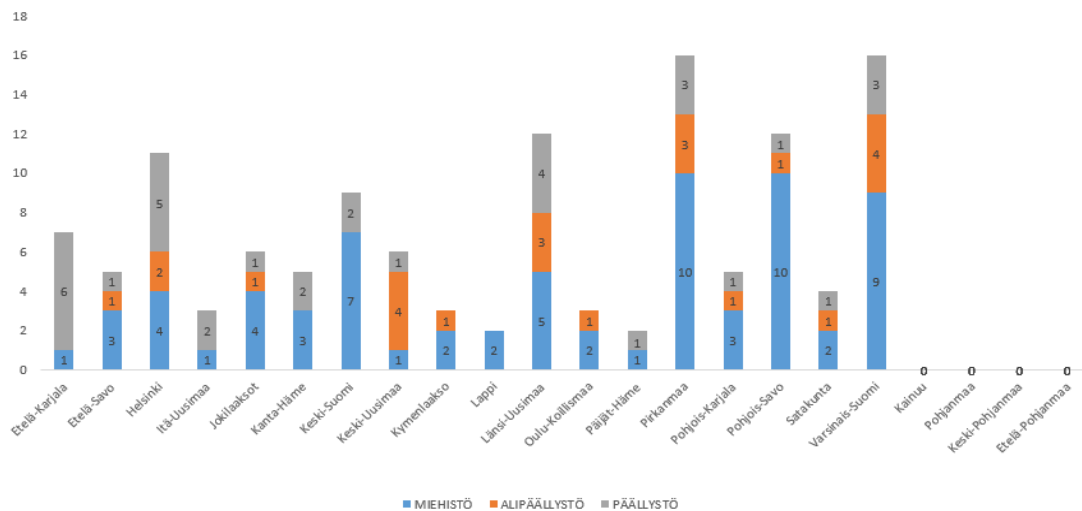
Mittari 15 B: Kansainvälisen pelastustoimen ammattilaisten kokonaislukumäärä pelastustoimialueittain



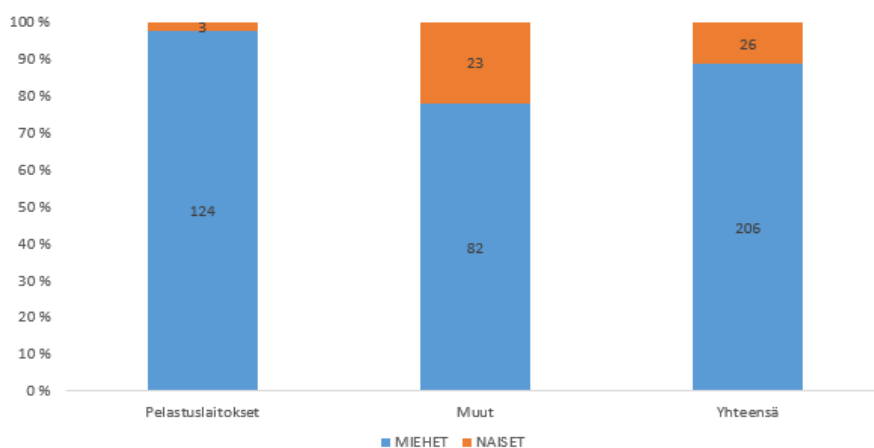
Mittari 16 A: Pelastuslaitoksilla työskentelevien henkilöiden lukumäärät asiantuntijuusluokittain ja pelastuslaitoksittain



Mittari 16 B: Pelastuslaitoksilla työskentelevien ammattilaisten kokonaislukumäärä pelastuslaitoksittain ja henkilöstöryhmittäin



Mittari 17: Miesten ja naisten osuudet



## MITTARI 18

Mittaamistarve: Pelastustoimeen tuotettu osaaminen

PELASTUSLAITOKSILLA OLEVA ERITYISOOSAAMINEN	
<b>TARKOITUS</b>	Selvittää, mitä osaamista pelastuslaitoksille on tuotettu.
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen

	avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
<b>INDIKAATTORI</b>	18. Pelastuslaitoksille tuotettu osaaminen erikoistumisalueittain
<b>MITTARI</b>	18. Koulutuksen käyneiden henkilöiden lukumäärä erikoistumisalueittain pelastuslaitoksilla
<b>NYKYARVO</b>	Vuoden 2016 tiedot
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	kolmen vuoden välein
<b>MITTAAMISTASO</b>	Henkilöstö
<b>DATAN KERÄYS</b>	Tiedot Kriisinhallintakeskuksen Primus- asiantuntijarekisteristä
<b>KOMMENTIT</b>	<p>Erikoistumisalueella tarkoitetaan eri kansainvälisen pelastustoiminnan kursseja ja koulutuksia. Luokitteluna voidaan käyttää Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijarekisterin luokittelua.</p> <p>Kansainvälisen pelastustoiminnan ammattilaisten kokonaislukumäärä on pienempi kuin erikoistumisalueiden summa, koska yksittäisellä asiantuntijalla voi olla useita erikoistumisalueita.</p>

Esimerkki:

MITTARI 18	Etelä-Karjala	Etelä-Savo	Helsinki	Itä-Uusimaa	Jokilaakso	Kanta-Häme	Keski-Suomi	Keski-Uusimaa	Kymenlaakso	Lappi	Länsi-Uusimaa	Oulu-Koillismaa	Päijät-Häme	Pirkanmaa	Pohjois-Karjala	Pohjois-Savo	Satakunta	Varsinais-Suomi	Yhteensä pelastuslaitokset	
LEIRI	1	1	1	1	1	1	3			1	4	1	1	6		3			5	30
LAPAISET	2		3	1		3	2	4			1		1	6	2	2			5	32
OSTAMINEN JA SIIRTÄMINEN	1	1	2	1	1	2	1	3			4	1	1	6	3	2	1		4	34
USAR JOUKKUEEN JOHTO	1		3				2	2			2			4					2	16
TEKNINEN ETSINTÄ	3	1	2	1	1		1	2	1		2	2	1	5	3	1	1		5	32
TUENTA	2	1	1	1		3	2	3				1		5	2	2			2	25
KÖYSI PELASTAMINEN	3	1	4	1	1	1	1	2	1	1			1	4			2	1	2	26
USAR MUODOSTELMAN JOHTAMINEN			3			1	2	6			2	1		1	1				4	21
PELASTUSKOIRA	1											1		1						3
LÄÄKINNÄLLINEN TUKE								1	1	1	3			5		4			2	17
ISÄNTÄMAAN TUKE (HNS)			1	2		1		2			3				1				2	12
CBRN	1	3	2			2		1			2			1					1	13
RAKENTEELLINEN ASIAINTUNTEMUS			1																	1
ICT					1	1	1						1			1	1			6
LOGISTIIKKA			1				1				2			1						5
ARVIOINTIASIAINTUNTIJA	1		1								1	1							1	5
TAST MUODOSTELMAN JOHTO			1				1	1			2					1			1	7

## MITTARI 19

Mittaamistarve: Pelastustoimeen tuotettu osaaminen

KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN KOULUTUKSET	
<b>TARKOITUS</b>	Vuosittain kansainvälisen pelastustoiminnan koulutusjärjestelmällä tuotetun osaamisen arviointi.
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan. // Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitalenteissa.
<b>INDIKAATTORI</b>	19. Kriisinhallintakeskuksen kouluttamat henkilöt
<b>MITTARI</b>	19. Koulutettujen lukumäärä (lkm) ja koulutettavapäivien lukumäärä (lkm) vuosittain
<b>NYKYARVO</b>	Vuoden 2016 tiedot

<b>MITTAUSTAA- JUUS</b>	Vuosittain
<b>MITTAAMISTASO</b>	Henkilöstö
<b>DATAN KERÄYS</b>	Kriisinhallintakeskus, Pelastusopiston tilinpäätös
<b>KOMMENTIT</b>	<p>Koulutettujen ja koulutettavapäivien lukumääriä voidaan tarkastella koulutus- ja asiantuntijuuskohtaisesti (USAR, TAST, Asiantuntija) luokiteltuna (Mittari 19 A) tai Kriisinhallintakeskuksen koulutustarjonnan mukaisesti luokiteltuna (Mittari 19 B).</p> <p>Koulutettujen ja koulutettavapäivien lukumäärät saadaan laskemalla kaikkien vuoden aikana toteutettujen koulutusten osallistujat ja koulutuspäivät yhteen. Koulutettujen ja koulutettavapäivien lukumäärät voivat sisältää samoja henkilöitä, sillä yksittäiset henkilöt ovat voineet osallistua useisiin harjoituksiin.</p> <p>Esimerkissä ei ole kaikkia tietoja Kriisinhallintakeskuksen järjestämistä kursseista tai osallistujamääristä. Koulutuslistaa on täydennettävä yhdessä Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijoiden kanssa.</p>

Esimerkki:

<b>MITTARI 19 A</b>		
	2014	2015
<b>Koulutettavapäivät yhteensä</b>	1338	4975
<b>-USAR</b>	-	-
<b>-TAST</b>	-	-
<b>-Asiantuntijat</b>	-	-
<b>-Muut</b>	-	-
<b>Koulutettujen määrä yhteensä</b>	379	1061
<b>-USAR</b>	-	-

-TAST	-	-
-Asiantuntijat	-	-
- Muut	-	-

<b>MITTARI 19 B</b>	
<b>Koulutus</b>	<b>2015 (henkilöä)</b>
- USAR BASIC	120
- PDT, USAR, Tuenta (Shoring)	11
- PDT, USAR, Köysipelastus (Rope Rescue)	8
- PDT, USAR, Nostaminen ja siirtäminen (Lifting and moving)	11
- PDT, USAR, Lämpäisy (Breaking and breaching)	12
- PDT, USAR, Läpäisy (Breaking and breaching)	11
- PDT, USAR, Tekninen etsintä (Technical search)	18
- PDT, USAR, Lääkinnällinen tuki (Medical personnel)	14
- PDT, USAR, Pelastuskoirat (Rescue Dogs)	14
- PDT, USAR, Leiritoiminta (Camp)	6
-PDT, USAR, Johtaminen (Management)	10
-PDT, ICT tuki (ICT Support)	-
-	-
-	-
-	-

## MITTARIT 20-22

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevien resurssien kansallinen käyttö

<b>KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN RESURSSIEN KANSALLINEN KÄYTTÖ</b>	
<b>TARCOITUS</b>	Mitata kansainvälisen resurssin käyttöastetta kotimaan katastrofi- ja häiriötilanteiden apuna.



<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
<b>INDIKAATTORI</b>	20. Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuden resurssien käyttöaste kotimaan tehtävissä 21. Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuden resurssien aikaviive hälytyksestä 22. Hälytetyt vahvuudet
<b>MITTARI</b>	20. Tehtävien lukumäärät (lkm), joissa käytetty kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja 21. Vasteaikojen keskiarvo avunantotavoittain ryhmiteltyinä (hh:mm) 22. Keskimääräiset henkilöstövahvuudet (henkilöä) muodostelma- ja asiantuntijatehtävissä
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Vuosittain
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Vaatii tilastointikäytänteiden määrittelyn.
<b>KOMMENTIT</b>	Mittarit ovat ajankohtaisia, kun resurssien kansallinen käytettävyys helpottuu ja tulee mahdolliseksi. Mittaaminen on tarpeellista, mikäli resurssien käyttöaste kasvaa, eli mittarit 20-22 voidaan ottaa käyttöön tarvittaessa tulevaisuudessa.  20. Tehtävien lukumäärää tarkastellaan eri avunantotavoittain (muodostelmat, asiantuntijat, kalusto)

	<p>21. Vasteajan määrittelyä voidaan käyttää aikaa, joka kuluu hälyttämisestä avun saapumiseen onnettomuuspaikalle tai hälyttämisestä ensitoimenpiteiden aloittamiseen kohteessa. Vasteaika voidaan seurata eri avunantotavoittain (muodostelmat, asiantuntijat, kalusto)</p> <p>22. Hälytetyn resurssin henkilöstövahvuuksia tarkastellaan muodostelma- ja asiantuntijatehtäväkohtaisesti.</p>
--	---

Esimerkki:

<b>MITTARI 20</b>			
<b>Avuantotapa</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Yhteensä</b>
<b>Muodostelmatehtävät yhteensä</b>	lkm		
- <b>USAR</b>		-	
- <b>TAST</b>			
<b>Asiantuntijatehtävät</b>			
<b>Kalustotehtävät</b>			
<b>Yhteensä</b>			

<b>MITTARI 21</b>		
<b>Avuantotapa</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Muodostelmatehtävät</b>	hh:mm	
- <b>USAR</b>		
- <b>TAST</b>		
<b>Asiantuntijatehtävät</b>		
<b>Kalustotehtävät</b>		
<b>Kaikkien tehtävien vasteaika</b>		

MITTARI 22		
	2014	2015
<b>Muodostelmatehtävät</b>	henkilöä	
- USAR		
- TAST		
<b>Asiantuntijatehtävät</b>		
<b>Kaikkien tehtävien keskimääräinen vahvuus</b>		

## MITTARI 23

Mittaamistarve: Ulkomaisen pelastusavun ja Suomen kansallisten resurssien pyytämisen ja vastaanottamisen valmius

ULKOMAISEN PELASTUSAVUN JA SUOMEN KANSALLISTEN RESURSSIEN PYYTÄMISEN JA VASTAANOTTAMISEN VALMIUS	
<b>TARKOITUS</b>	Mittarilla arvioidaan pelastuslaitosten kykyä pyytää ja vastaanottaa ulkomaista apua sekä käyttää Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiutta.
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
<b>INDIKAATTORI</b>	23. Pelastuslaitosten valmius pyytää ja vastaanottaa kansainvälisen pelastustoiminnan apua
<b>MITTARI</b>	23. Pelastuslaitoksille osoitetun kyselyn perusteella muodostettu valmiuden tason indeksiluku 0-100.
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa

<b>MITTAUSTAA- JUUS</b>	Kahden vuoden välein
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Pelastuslaitoksille osoitettu kysely
<b>KOMMENTIT</b>	<p>Kyselyssä selvitetään pelastuslaitosten harjoittelun, koulutusten, suunnittelun ja muiden avun pyytämisen ja vastaanottamisen valmiuteen tähtäävien toimenpiteiden tasoa.</p> <p>Kysely voidaan toteuttaa olemassa olevien kyselyiden erityisenä osa-alueena. Kysymykset ovat pelkistettyjä kyllä/ei- kysymyksiä. Kyllä-vastaukset on pisteytetty. Kyllä-vastaus on 20 pisteen arvoinen ja Ei-vastauksesta ei muodostu pisteitä. Laskemalla vastausten pisteet yhteen muodostuu hyödyntämisen tason indeksiluku 0-100. Indeksiluku voidaan laskea pelastuslaitoskohtaisesti tai keskiarvona kaikille laitoksille yhteisesti.</p>

Esimerkki:

<b>INDEKSI- LUKU</b>	<b>KYSYMYS</b>	<b>YKSITTÄINEN PELASTUS- LAITOS</b>	<b>KAIKKI 2015</b>	<b>KAIKKI 2016</b>
<b>20</b>	Onko avun pyytämisen ja vastaanottamisen prosessit kirjattu pelastuslai-	Kyllä= 20 / Ei=0	Kyllä- vastan- neiden osuus X 20= 0-20	

	toksen suunnitelmiin (johtamisohje)?			
20	Onko kansainvälisen avun pyytämisen ja tarvittavien HNS- toimenpiteiden huolehtimiseen liittyvät asiat koulutettu operatiiviselle päällystölle viimeisen viiden vuoden aikana sisällä?			
20	Onko kansainvälisen avun pyytämistä ja vastaanottamista tai kotimaan kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien pyytämistä harjoiteltu suuronnettomuusharjoituksissa viimeisen viiden vuoden aikana sisällä?			
20	Onko HNS- isäntävaltion tuesta vastaava henkilö nimetty?			
20	Onko pelastuslaitoksella tiedossa ja			

	kirjallisesti kuvattuina saatavilla olevat resurssit, niiden ominaisuudet sekä hälytysprosessit?			
<b>100</b>	<b>AVUN PYYTÄMISEN JA VASTAANOTTAMISEN TASON INDEKSILUKU</b>	<b>0-100</b>	<b>0-100</b>	<b>0-100</b>

## MITTARI 24

Mittaamistarve: Valmius erityisresurssien käyttöön ja kansainvälisen avunpyytämiseen kansallisesti ja kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle pelastustoitteille tuottama hyöty

<b>PELASTUSLAITOSTEN KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN KOKONAISTASO</b>	
<b>TARKOITUS</b>	Mittarilla selvitetään, millä tasolla pelastuslaitokset ovat valmistautuneet pyytämään ja vastaanottamaan apua sekä hyödyntävät kansainvälisen pelastustoiminnan osaamista ja kokemusta omaavaa henkilöstöä. Näistä kolmesta osa-alueesta muodostuu kokonaiskäsitys toiminnan tasosta.
<b>TAVOITE</b>	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.

<b>INDIKAATTORI</b>	24. Pelastuslaitosten kansainvälisen pelastustoiminnan kokonaistaso
<b>MITTARI</b>	24. Pelastuslaitoksille osoitetun kyselyn perusteella muodostettu kokonaistason indeksiluku 0-100.
<b>NYKYARVO</b>	Nykyarvo ei tiedossa
<b>MITTAUSTAAJUUS</b>	Kahden vuoden välein
<b>MITTAAMISTASO</b>	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
<b>DATAN KERÄYS</b>	Pelastuslaitoksille osoitettu kysely.
<b>KOMMENTIT</b>	<p>Kokonaistason mittari saadaan yhdistämällä mittarien 12 ja 24 mukaiset kyselyt, jotka kuvaavat seuraavia kahta osa-aluetta:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hyödyntämisen taso</li> <li>2. Avun pyytämisen ja vastaanottamisen taso</li> </ol> <p>Kyselyn kysymykset ovat pelkistettyjä kyllä/ei- kysymyksiä. Kyllä-vastaukset on pisteytetty. Kyllä-vastaus on määrätyn arvoinen ja Ei-vastauksesta ei muodostu pistettä. Vastausten pisteet yhteen laskemalla saadaan kyseisen osa-alueen tason indeksiluku.</p> <p>Kummallekin osa-alueelle voidaan muodostaa oma indeksilukunsa 0-50, ja osa-alueiden indeksilukujen summana saadaan kokonaistason indeksiluku 0-100.</p> <p>Indeksiluku voidaan laskea pelastuslaitoskohtaisesti ja/tai keskiarvona kaikille laitoksille yhteisesti.</p>

Esimerkki:

INDEKSI- LUKU	KYSYMYKSET	YKSITTÄI- NEN PE- LASTUS- LAITOS	KAIKKI 2015	KAIKK I 2016
10	Onko avun pyytämisen ja vastaanottamisen prosessit kirjattu pelastuslaitoksen suunnitelmiin (johtamisohje)?	Kyllä= 10 / Ei=0	Kyllä vastanneiden osuus * 10= 0-10	
10	Onko kansainvälisen avun pyytäminen ja tarvittavien HNS- toimenpiteiden huolehtimiseen liittyvät asiat koulutettu operatiiviselle päällystölle viimeisen viiden vuoden aikana?			
10	Onko kansainvälisen avun pyytämistä ja vastaanottamista tai kotimaan kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien pyytämistä harjoiteltu suuronnettomuusharjoituksissa viimeisen viiden vuoden aikana?			
10	Onko HNS- isäntävaltion tuesta vastaava henkilö nimetty?			
10	Onko pelastuslaitoksella tiedossa ja kirjallisesti kuvattuna saatavilla olevat resurssit, niiden ominaisuudet sekä hälytysprosessit?			



<b>5x10=50</b>	AVUN PYYTÄMISEN JA VASTAANOTTAMISEN VALMIUDEN INDEKSISULUKU			
<b>10</b>	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista käytetty pelastustehävissä?	Kyllä= 10 / Ei=0	Kyllä vastanneiden osuus * 10= 10	
<b>10</b>	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista koulutettu sisäisesti?			
<b>10</b>	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaaminen huomioitu sovelletusti esimerkiksi erityistilanteiden valmiuden suunnittelussa?			
<b>10</b>	Onko HNS- isäntävaltion tuesta vastaavaksi henkilöksi nimetty kansainvälisen pelastusosaamisen asiantuntija?			
<b>10</b>	Onko henkilöstön tehtävänkuvissa otettu huomioon mahdollinen kansainvälisen pelastustoiminnan osaaminen ja kokemus?			
<b>5x10=50</b>	HYÖDYNTÄMISEN TASON INDEKSILUKU	0-100	0-100	0-100
<b>10x10=100</b>	KOKONAISTASON INDEKSILUKU	0-100	0-100	<b>0-100</b>