



PELASTUSOPISTO

B-sarja:

Tutkimusraportit

[7/2017]

Mittaristo Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen arviointiin

Janne Vehviläinen

Heidi Huuskonen

Esa Kokki



Pelastusopisto
PL 1122
70821 Kuopio

www.pelastusopisto.fi

Pelastusopiston julkaisu
B-sarja: Tutkimusraportit

ISBN: 978-952-7217-04-7
ISSN: 2342-9313 (verkkojulkaisu)

Janne Vehviläinen

Heidi Huuskonen

Esa Kokki

Pelastusopisto

Mittaristo Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen arviointiin

Tutkimusraportti, 72 s., 3 liitettä (28 s.)

Joulukuu 2017

Tiivistelmä

Kansainvälinen pelastustoiminta on keskeinen ja toimintaympäristökehityksen myötä laajentuva osa Suomen pelastustoimea. Kansainvälisen pelastustoiminnan viitekehityksessä Suomi valmistautuu antamaan ja tarpeen vaatiessa vastaanottamaan kansainvälistä apua. Kansainväliseen pelastustoimintaan valmistautuminen ja osallistuminen tukevat Suomen omaa katastrofi- ja suuronnettomuusvalmiutta.

Tässä työssä on tuotettu esitys pelastustoimen kansallisista vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointityökaluista. Työ oli osa Pelastusopiston Pelastustoimen indikaattorit -tutkimushanketta, jossa kehitettiin esitys pelastustoimen kansalliseksi arviointimittaristoksi. Tässä julkaisussa tuotetaan kokonaiskäsitys Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen nykytilasta sekä ajankohtaisista kehityssuuntauksista. Julkaisussa kuvataan kansainvälisen pelastustoiminnan keskeiset mittaamistarpeet ja esitetään rakenne arviointityökaluista, joilla kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen tasoa voidaan mitata ja kehittymistä seurata.

Tulokset osoittavat, että kansainvälinen pelastustoiminta ja etenkin sen osuus osana Suomen kansallista valmiutta on kehittyvä osa-alue. Kansainvälisen pelastustoiminnan tuottamaa osaamista ja resurssia hyödynnetään Suomessa toistaiseksi suhteellisen vähän, 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.

Janne Vehviläinen

Heidi Huuskonen

Esa Kokki

Pelastusopisto

Assessment tools for Finnish international fire and rescue services and their national utilisation

Research Report, 72 p., 3 Annex (28 p.)

December 2017

Abstract

Civil protection is due to the increasing internationalization an essential and a fast developing part of Finnish rescue services. In the framework of civil protection Finland is prepared to both provide and receive international rescue aid when necessary. Preparation and participation in international rescue cooperation supports Finland's own preparedness to respond to disasters.

Developing the assessment tools for civil protection of Finland and for the national utilization of expertise and resources of civil protection –project is a part of the Indicators of Finland's Rescue Services –research project. The aim of the research project was to create a proposal of the assessment tools that measure the effectivity and the productivity of rescue services of Finland. This project focuses on Finland's international rescue cooperation and its national utilization.

The current publication forms an overall view of the current state and future trends of Finnish international rescue cooperation and its national utilization. The publication identifies the indispensable needs of assessment and the assessment tools that are needed to evaluate the effectivity and productivity of the field of Finnish civil protection.

According to the results, 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 among the national preparedness, but there is a strong will and future trend towards wider national use. The results indicate that the indispensable needs of assessment are related to the competitiveness of Finnish civil protection. From the viewpoint of national preparedness necessity, readiness to ask and receive rescue aid benefit for national rescue services and level of use. In total 24 proposals for assessment tools were created.

Sisällys

1	Johdanto.....	6
2	Lyhenteet ja käsitteet	7
2.1	Lyhenteet	7
2.2	Käsitteet.....	8
2.3	Pelastustoimen ydinprosessit	9
2.4	Kansainvälinen pelastustoiminta.....	10
3	Kehittämistutkimus.....	14
3.1	Pelastustoimen indikaattorit -hanke	14
3.2	Tutkimusongelma ja aiheenrajaus.....	17
3.3	Kehittämistutkimus	17
3.4	Teoreettinen viitekehys	20
3.5	Indikaattoreiden muodostamisen prosessi.....	22
4	Pelastustoimen kansainvälisen toiminnan perusteet	25
4.1	Toimintaympäristön muutos.....	25
4.2	Pelastustoimen strategia	28
4.3	Kansallinen tahtotila kansainvälisen avun antamiseen ja pyytämiseen.....	29
4.4	Kansallisen varautumisen tahtotila	31
4.5	Sitoumukset	32
5	Suomen kansainvälinen pelastustoiminta.....	38
5.1	Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan nykytila ja tulevaisuuden näkymät	38
5.2	Kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista	44
6	Mittaamistarpeet ja mittarit.....	56
6.1	Kansainvälisen pelastustoiminnan mittaamistarpeet ja mittarit	56
6.2	Kansainvälisen pelastustoiminnan kansallisen hyödyntämisen mittaamistarpeet ja mittarit	59
7	Pohdinta	64
	Lähdeluettelo.....	69
	Liitteet	73

1 Johdanto

Kansainvälinen ulottuvuus on keskeinen ja kehittyvä osa Suomen pelastustoimea. Suomi ja sen kansalliset toimijat kuten pelastustoimi ovat erottamaton osa kansainvälistä yhteisöä ja vastavuoroisesti kansainvälisen toimintaympäristön tapahtumat vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti Suomen toimintaympäristöön ja toimijoihin. Globalisaation myötä Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön on aikaisempaa tärkeämpää. Kansainvälisen yhteistyön taustalla on inhimillinen hädässä olevien auttamisen halu. Välittämisen vastapainona voidaan tarvittaessa saa-da apua toisilta mailta. Kansainvälisen pelastusavun antamisella vaikutetaan positiivisesti Suomen poliittisiin suhteisiin ja maineeseen.

Aktiivisella toiminnalla osana kansainvälistä yhteisöä on runsaasti epäsuoria vaikutuksia Suomen sisäisen turvallisuuden toimintaympäristöön. Toimimalla tiiviisti kansainvälisen yhteisön osana kriisin kohteena olevissa maissa voidaan vähentää kriisin vaikutusten leviämistä ja vaikuttaa siten ennaltaehkäisevästi pakolaisten määrään sekä kriisien kauaskantoisiin globaaleihin vaikutuksiin taloudessa ja muilla yhteiskunnan vakauteen keskeisesti vaikuttavilla osa-alueilla. Kansallisesti tarkasteltuna kansainväliseen pelastustoimintaan osallistuminen ja siihen valmistautuminen kehittää Suomen valmiuksia vastata kansallisiin suuronnettomuus- ja häiriötilanteisiin. Toimintaan valmistautuminen lisää vastaavan osaamisen ja resurssien määrää Suomessa, joita voidaan hyödyntää päivittäisistä onnettomuuksista aina poikkeusolojen häiriötilanteisiin. Julkaisussa luodaan edellä kuvattua sisältöä vastaavasti kokonaiskäsitys kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden nykytilasta ja kehityssuuntauksista.

Tarkastelun toinen tulokulma liittyy pelastustoimen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arviointiin kansallisella tasolla. Pelastusopiston hallinnoimassa Pelastustoimen indikaattorit - tutkimushankkeessa kehitettiin pelastustoimen kansallinen vaikuttavuuden arviointimittaristoa. Pelastustoimella, kuten muillakin julkisen sektorin toimijoilla, on tulos- ja perusteluvelvollisuus. Pelastustoimen on kaikessa toiminnassaan kyettävä perustelemaan yhteiskunnallisesti, miksi se on olemassa ja kuinka laadukasta, kustannustehokasta ja tuottavaa sen toiminta on. Julkaisussa kuvataan mittaamistarpeet ja esitetään mittarit, joilla voidaan arvioida kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta.

Julkaisun luvussa 2 avataan työssä käytettyjä lyhenteitä ja käsitteitä. Luvussa 3 on esitetty kehittämistutkimuksen tutkimuskysymykset ja -ongelmat, tutkimuksen tavoitteet, tutkimuksen toteutustapa sekä tutkimuksen viitekehys. Luvussa 4 tarkastellaan yksityiskohtaisemmin Suomen pelastustoimen kansainväli-sen toiminnan viitekehystä, joka ohjaa Suomea kohti kansainvälistä yhteistyötä.

Luvussa 5 muodostetaan kokonaiskuva kansainvälisestä pelastustoiminnasta ja sen kansallisesta hyödyntämisestä ja luvussa 6 esitetään päätavoitteen mukaiset mittaamistarpeet ja mittarit. Mittaamistarpeiden mukaiset mittarit esimerkkeineen on kuvattu liitteessä 3. Luvussa 7 pohditaan tuloksia ja niiden sovellettavuutta osana kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen arvioimiskokonaisuutta.

Tämä julkaisu perustuu Pelastusopiston AMKN15-kurssin opiskelijan Janne Vehviläisen Savonia-ammattikorkeakoulun palopäälystön koulutusohjelman opinnäytetyöhön.

2 Lyhenteet ja käsitteet

Kansainvälisen pelastustoiminnan ja varautumisen viitekehys sisältää lukuisia erilaisia lyhenteitä ja käsitteitä. Tässä luvussa esitellään keskeiset lyhenteet sekä määritellään, mitä julkaisussa tarkoitetaan eri pelastustoimen, mittaamisen, varautumisen ja kansainvälisen pelastustoiminnan käsitteillä. Kansainvälinen pelastustoiminta on lisäksi käsitteenä monitulkintainen, joten tämän käsitteen määrittelyyn paneudutaan 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 koordinoititöimisto (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 – EU:n pelastuspalvelumekanismi (Union Civil Protection Mechanism)

UCPT – EU:n 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

Julkaisussa käytetään lukuisia toimialan yhteisesti määrittelemiä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden käsitteitä, joita on käsitelty tässä kappaleessa. Mittaamisen termistön osalta käytetään pääosin 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 ihmishenkiä, 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 tieto-määriä 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, palvelu-kyky, 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 muodostettiin pelastustoimen ydinprosessien arviointitarpeita vastaavasti. Hankkeessa käytetyt ydinprosessikäsitteet ovat pelastustoimen uudistushankkeen Pelastuslaitoksen prosessit -kehittämistyöryhmän määrittelemiä. Koska työryhmän toimikausi on 1.7.2016 - 31.12.2018, julkaisussa käytetään työryhmältä tiedoksiantona saatua vallitsevaa määritelmää (Luonnos 1.5, 20.3.2017) ydinprosesseista. Huomioitavaa on, että lopulliset määritelmät voivat päivittyä ja siten poiketa tässä käytetyistä luonnosvaiheen määritelmistä.

Onnettomuuksien ehkäisy -ydinprosessilla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla vähennetään onnettomuuden todennäköisyyttä ja ennalta varautumiseen perustuen onnettomuudesta

aiheutuvia vahinkoja. Onnettomuuksien ehkäisyn 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 prosessit -kehittämistyöryhmä, henkilökohtainen tiedoksianto Pelastustoimen indikaattorit -hankkeelle 20.3.2017.)

Pelastustoiminta-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 puolustustilalain (1083/1991) tarkoittamissa poikkeusoloissa sekä edellä mainittuihin tehtäviin varautumista (Pelastuslaitoksen prosessit -kehittämistyöryhmä, henkilökohtainen tiedoksianto Pelastustoimen indikaattorit -hankkeelle 20.3.2017).

Pelastuslaitos ensihoidon palvelujentoteuttajana -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 prosessit -kehittämistyöryhmä, henkilökohtainen tiedoksianto Pelastustoimen indikaattorit -hankkeelle 20.3.2017.)

Varautumisen tukeminen -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 prosessit -kehittämistyöryhmä, henkilökohtainen tiedoksianto Pelastustoimen indikaattorit -hankkeelle 20.3.2017.)

2.4 Kansainvälinen pelastustoiminta

Kansainvälisen pelastustoiminnan käsitettä ei ole määritelty tarkasti Suomessa. Kansainväliseen pelastustoimintaan viitataan usein monella eri termillä ja sillä voidaan tarkoittaa monia eri toimintoja. Monitulkintaisuuden takia tässä luvussa määritellään, mitä kansainvälisellä pelastustoiminnalla tarkoitetaan tämän julkaisun yhteydessä.

Sanastokeskuksen 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 väestön suojelemista koskevia toimintoja. 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, terrori-iskuissa ja pandemioissa. *Civil protection* -käsitteellä tarkoitetaan aktiivisen pelastustoiminnan lisäksi muita väestön kriisitilanteessa auttamiseen liittyviä tehtäviä, kuten pakolaisasioita, humanitaarista apua, logistiikka- ja varusteapua sekä 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. Sanastokeskuksen 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) lääkitähuolto, mukaan lukien ensiapu ja hengellinen huolto,
- 7) sammutustoiminta,

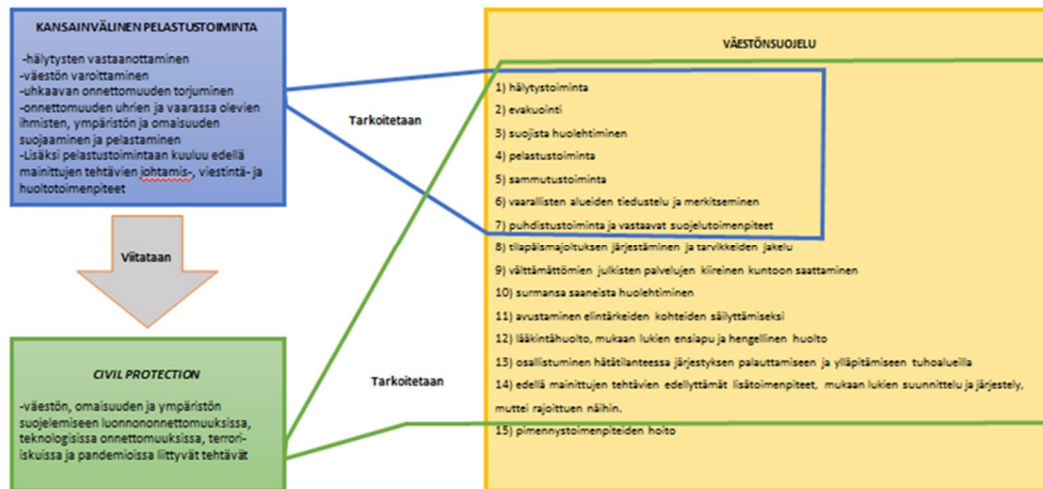
- 8) vaarallisten alueiden tiedustelu ja merkitseminen,
- 9) puhdistustoiminta ja vastaavat suojelutoimenpiteet,
- 10) tilapäismajoituksen järjestäminen ja tarvikkeiden jakelu,
- 11) osallistuminen hätätilanteessa järjestyksen palauttamiseen ja ylläpitämiseen tuhoalueilla,
- 12) välttämättömien julkisten palvelujen kiireinen kuntoon saattaminen,
- 13) surmansa saaneista huolehtiminen,
- 14) avustaminen elintärkeiden kohteiden säilyttämiseksi ja
- 15) edellä mainittujen tehtävien edellyttämät lisätoimenpiteet, mukaan lukien suunnittelu ja järjestely, mutta ei pelkästään rajoittuen näihin.

Kokonaisturvallisuuden sanaston (Sanastokeskus TSK 2014) määritelmässä väestönsuojelulla tarkoitetaan pelkästään 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 on tarkoituksenmukaisempaa käyttää vanhempaa, varautumisen ja väestönsuojelun sanaston (Sanastokeskus TSK 2009) mukaista määritelmää. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (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 hyväksytyn käännöksen ja määritelmän puuttumisen vuoksi.

Kansainvälisellä pelastustoiminnalla tarkoitetaan tässä työssä civil protection -termin tehtäväkenttään kuuluvia aktiivisia pelastus- ja torjuntatoimia, joita käytetään kansainvälisissä tehtävissä onnettomuuksien seurausten rajoittamiseksi. Kuvassa 1 on esitetty civil protection -, väestönsuojelu- ja kansainvälinen pelastustoiminta -käsitteiden välinen suhde.

Termien suhde



Kuva 1. Kansainvälisen pelastustoiminnan, väestösuojelun ja civil protection -käsitteiden välinen suhde.

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

Kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisella tarkoitetaan tässä yhteydessä aiheisältöjä, jotka kuuluvat rauniopelastuksen, teknisen tuen ja kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijatehtävien substanssiosaamiseen. Substanssiosaamiseen sisältyvät kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksissa, harjoituksissa ja tehtävillä tarvittavat tiedot, taidot ja menetelmät.

3 Kehittämistutkimus

Julkaisu perustuu kehittämistutkimuksena toteutettuun Janne Vehviläisen Savonia-ammattikorkeakoulun palopäälystön koulutusohjelman opinnäytetyöhön. Tässä luvussa käsitellään kehittämistutkimusta yleisellä tasolla, opinnäytetyön linkittymistä Pelastustoimen indikaattorit -hankkeeseen, tutkimusongelmia ja -kysymyksiä sekä kuvataan aiheen rajaus. Lisäksi esitetään opinnäytetyön keskeinen teoreettinen viitekehys, tutkimusmenetelmät sekä mittarinmuodostusprosessi.

3.1 Pelastustoimen indikaattorit -hanke

Opinnäytetyö oli osa Pelastustoimen indikaattorit -kehittämishanketta, joka oli toteutukseltaan 1.4.2016 - 30.9.2017 ajoittunut Pelastusopiston johtama yhteistyöhanke. Hankkeessa luotiin esitys pelastustoimeen indeksoiduista mittareista ja indikaattoreista, joilla voidaan arvioida Suomen pelastustoimen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta.

Opinnäytetyön tarkoituksena oli muodostaa käsitys kansainvälisen pelastustoiminnan ja kansainvälisen pelastustoiminnan resursseista ja osaamisen kansallisen hyödyntämisen mittaamistarpeista sekä luoda 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 yhteiskunnallisesti, miksi se on olemassa ja onko sen toiminta laadukasta, kustannustehokasta ja tuottavaa. Pelastustoimen strategiassa esitetyt kansalliset tavoitteet ja niiden toteutumisen arviointia varten on tarpeen luoda toimialan yhteismitalliset kansalliset mittarit.

Tällä hetkellä pelastustoimessa on vähän valtakunnallisia mittareita, jotka ovat tuottamansa tiedon luonteen osalta pääosin taaksepäin suuntautuvia, tapahtuneen toiminnan määrälliseen arviointiin soveltuvia mittareita. Mittarit 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 on kuvattu sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa. Nykyisissä mittareissa ei ole tulevaisuuden arviointiin suuntautuvia mittareita eivätkä mittarit ota huomioon toimintaympäristön dynaamisia muutoksia, jolloin niiden käytettävyys toimintaa ennakoivassa päätöksenteossa ei ole paras mahdollinen.

Lisäksi sisäministeriön toimialoille on tarve luoda keskenään vertailukelpoisia arviointityökaluja. 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, jotka olivat 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.

Pelastustoimen strategiassa määritellään pelastustoimen kansalliset tavoitteet. Yhtenä strategian tavoitteena on yhtenäistää toimialan toimintatapoja ja palveluita (Sisäministeriö 2016a). Tämä tavoite näkyi Pelastustoimen indikaattorit -hankkeessa. Pelastustoimen kehittämiseksi on lisääntyvä tarve 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 mittaamistasojen välistä suhdetta kehittämistä ohjaavan strategisen tiedon tuottamiseksi ilmennetään kuvassa 2.



Kuva 1. Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen mittarikartta (Pelastusopisto 2016b).

Lähtökohdat pelastustoimen toiminnalle kokonaisuutena asettavat lainsäädäntö, asiakkaiden tarpeet ja palvelutasopäätökset, joissa määritellään paikalliset palvelutasot. Pelastustoimen ydinprosessit vastaavat pelastustoimen uudistushankkeen prosessit -työryhmän määrittelyä. (Pelastusopisto 2016b, 10–11.) Ydinprosessit ovat:

- a) Onnettomuuksien ehkäisy,
- b) Pelastustoiminta,
- c) Pelastuslaitos ensihoidon palveluntoteuttajana ja
- d) Varautumisen tukeminen.

Onnettomuuksien ehkäisy -ydinprosessi jaetaan kolmeen alakategoriaan, joita ovat valvonta, turvallisuusviestintä ja asiantuntijapalvelut. Pelastustoiminnan ydinprosessi sisältää pelastustoiminnan lisäksi pelastustoimen oman varautumisen väestönsuojelutehtäviin. Varautumisen ja häiriötilanteiden hallinnan tuki-ydinprosessilla tarkoitetaan pelastustoimen yhteiskunnan varautumisen koordinoitua ja tukemista. (Pelastusopisto 2016b, 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 täyttyessä (Sisäministeriö 2016d, 8). Pelastustoimen yhteiskunnallista vaikuttavuutta voidaan arvioida tarkastelemalla tuloksellisuutta pitkällä, toimintakulttuurin kehittämisen tarkasteluun ulottuvalla aikavälillä. (Pelastusopisto 2016b, 12.)

Mittareita muodostettiin ydinprosessikohtaisesti edellä esitellyille mittaamistasoille. Tuottavuustasolla tarkastellaan palvelutarjontaa ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta, mitä pelastustoimeen sijoitetulla resursseilla on saatu tuotettua. Tuottavuustason mittarit ovat panos-tuotos -mittareita, jossa panoksella tarkoitetaan tuotannontekijää, kuten esimerkiksi henkilöstöresurssia. Taloudellisuustason mittareilla mitataan, kuinka taloudellisesti palvelut toteutetaan. Taloudellisuusmittarit mittaavat myös panoksen ja tuotoksen suhdetta, mutta panoksella tarkoitetaan taloudellista resurssia. (Pelastusopisto 2016b, 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 asiakastytyytyväisyyden ja laadun osa-alueet. Henkilöstötaso sisältää pelastustoimen henkilöstön pätevyys-, työhyvinvointi- ja työturvallisuustarkastelutasot. Henkilöstötason mittareilla arvioidaan kokonaisuutena pelastustoimen kyvykkyyttä pelastusalan asiantuntemuksen ja osaamisen tuottajana. (Pelastusopisto 2016b, 12.)

Pelastustoimen indikaattorit -hanke oli koko pelastustoimen toimialan kattava tutkimushanke, joka toteutettiin tiiviissä yhteistyössä pelastustoimen keskeisten toimijoiden kesken. Mittareiden laadintaan osallistui henkilöstöä sisäministeriön pelastusosastosta, aluehallintovirastoista, pelastuslaitoksista, Kuntaliitosta, keskeisistä toimialan järjestöistä sekä Pelastusopistosta. Hankkeessa sovellettiin paljon erilaisia aineiston keruumenetelmiä, kuten asiantuntijahaastatteluja, työpajoja, valmiin aineiston keräämistä pohjatiedoksi sekä benchmarking-vierailua Virossa. Hankkeessa tuotettu indikaattoriesityksen sisältävä loppuraportti valmistui hankkeen päättyessä syyskuussa vuonna 2017.

3.2 Tutkimusongelma ja aiheenrajaus

Julkaisun perustana olevassa opinnäytetyössä luotiin kokonaiskäsitys kansainvälisestä pelastustoiminnasta ja sen linkittymisestä kansalliseen varautumiseen. Kansainvälinen pelastustoiminta ja sen kansallinen hyödynnettävyys ovat sisällön 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.

Opinnäytetyössä muodostettiin käsitys kansainvälisen pelastustoiminnan ja kansallisen pelastustoiminnan resurssien ja osaamisen hyödyntämisen nykytasosta ja kehityssuuntauksista Suomessa sekä selvitettiin näitä vastaavat mittaamistarpeet ja luotiin konkreettinen mittaristo kyseisten aihealueiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamiseksi. Tutkimustavoitteiden pohjalta etsittiin vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) *Millainen on kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen nykytila ja kehityssuunnaukset Suomessa?*

Kysymysten pohjalta muodostettiin kokonaiskäsitys kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen nykytilasta ja kehityssuuntauksista. Kansallinen hyödyntäminen sisältää kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden erityisosaamisen hyödyntämisen päivittäisessä toiminnassa, kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevien resurssien hyödyntämisen kotimaan onnettomuus- ja häiriötilanteissa sekä Suomen valmiuden pyytää ja vastaanottaa kansainvälistä apua.

- 2) *Mitkä ovat kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen keskeiset mittaamistarpeet ja indikaattorit?*

Opinnäytetyössä selvitettiin painopisteteemojen oleellimmat mittaamistarpeet ja luotiin mittaristo ja indikaattorit vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden arvioimiseen.

Opinnäytetyön painopisteteemat sovittiin Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen projektipäällikkö, tutkija Heidi Huuskosen ja Pelastusopiston tutkimusjohtaja Esa Kokin kanssa.

3.3 Kehittämistutkimus

Julkaisun perusteena oleva opinnäytetyö oli 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 luoda jotakin uutta, aiempaa parempaa, kuten uusi tuote, prosessi, palvelu tai toimintatapa. Tässä tarkastelussa kehittämisen tuotoksena olivat kansainvälisen pelastustoiminnan ja kansallisen varautumisen indikaattorit. (Kananen 2012, 42–44.)

Kehittämistutkimus sisältää useita eri kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia tutkimusmenetelmiä, ja tutkimusotetta kutsutaankin termillä 'mixed methodology'. Opinnäytetyössä sovellettiin lopputuotoksen eli mittareiden luomiseksi asiantuntijahaastatteluja, kyselyä ja viiteaineistoa. Kysely ja haastattelut sisältävät kvalitatiivisen lähestymistavan etenkin nykytilan selvittämiseen. (Kananen 2012, 19–20.)

Kanasen (2012, 52) mukaan kehittämistutkimuksen vaiheita ovat:

- 1) Nykytilan kartoitus,
- 2) Ongelmatilanteen analyysi ja siihen vaikuttavat tekijät,
- 3) Parannusehdotus,
- 4) Kokeilu,
- 5) Arviointi ja
- 6) Seuranta.

Nykytilasta muodostettiin käsitys haastatteleamalla asiantuntijoita, lähettämällä kysely pelastuslaitoksille sekä tarkastelemalla sidosryhmiltä saatuja asiakirjoja. Nykytilan kartoittamiseen tähtäävien haastattelujen ja kyselyn perusteella muodostui käsitys mittaamistarpeista, joilla opinnäytetyön tutkimusongelmiin saatiin vastauksia. Parannusehdotuksen sijasta esitettiin ratkaisuehdotus eli kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen tuloksellisuuden arvioinnin mittaamistarpeet sekä siihen soveltuvia mittareita. Muodostuneet mittarit integroitiin Pelastustoimen indikaattorit -hankkeessa muodostuneeseen kansalliseen arviointirakenteeseen. Mittareiden arviointia ja seurantaa ei opinnäytetyössä ehditty toteuttaa ja se on mahdollista toteuttaa myöhemmässä vaiheessa.

Aineiston kokoamisessa nykytilaa, kehityssuuntauksia ja käsityksiä mittaamistarpeista ja mittareista selvitettiin asiantuntijahaastatteluilla, kyselyllä pelastuslaitoksille sekä sidosryhmiltä kerätyillä aineistoilla. Keskeisten asiantuntijoiden kanssa käytiin aktiivisesti keskustelua rakentuvan näkemyksen syventämiseksi. Syvällisemmän substanssiosaamisen luomiseksi ja kokonaiskäsityksen rakentumiseksi osallistuttiin lisäksi Pelastustoimen indikaattorit -hankkeen työpajoihin.

Sisäministeriö asetti 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. Työ toteutettiin tiiviissä yhteistyössä työryhmän asiantuntijaverkoston kanssa ja työryhmältä saatua aineistoa sovellettiin etenkin nykytilan ja kehityssuuntausten kokonaiskäsityksen luomiseksi (käsitelty luvussa 5).

Haastattelutavaksi valittiin teemahaastattelu. Teemahaastattelu on luonteeltaan keskustelunomainen, jossa tutkijan aloitteesta ja tutkijan johdolla keskustellaan aiheena olevasta asiasta. Tavoitteena on muodostaa vastauksia 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 määrätty. Etuna teemahaastattelussa verrattuna esimerkiksi strukturoituun haastatteluun on se, että kysymysten muoto ja järjestys eivät ole ennalta päätettyjä. Teemahaastattelussa voidaan vapaasti vaihdella järjestystä ja teemojen läpikäymisen laajuutta asiantuntijoiden osaamisalueiden sekä keskustelun edetessä havaittavien tarpeiden mukaan. (Eskola ym. 2001, 24-27.)

Teemakohtaisesti 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

Haastatellut henkilöt olivat varautumisen tai kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoita. Keskeisiä haastateltavia olivat Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijat, sisäministeriön pelastusosaston kansainvälisten asioiden yksikön virkamiehet sekä pelastuslaitosten asiantuntijat. Haastattelut toteutettiin joko videoneuvotteluina tai henkilökohtaiseen tapaamiseen perustuen. Lista haastatteluista ja tapaamisista on esitetty liitteessä 1.

Haastattelujen lisäksi nähtiin tärkeäksi selvittää myös laajemmalla otannalla pelastuslaitosten henkilöstön näkemyksiä teemojen nykytilasta, kehitystarpeista, mittaamistarpeista ja mittareista. Tätä varten kohdennettiin kysely pelastuslaitosten operatiivisen toiminnan ja varautumisen parissa työskenteleville päällystöviranhaltijoille. Kysely-lomakkeella saatu aineisto tuki ja täydensi asiantuntijahaastatteluilla saatua aineistoa.

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 ja
- 3) Pelastuslaitosten valmius kansainvälisen avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen.

Jokaisen teeman kohdalla tiedusteltiin vastaajan mielipiteitä pelastuslaitoksen nykytilasta ja mittaamistarpeista sekä ehdotuksia konkreettisiksi mittareiksi. Suomen asema kansainvälisen pelastusavun antajana ja siihen liittyvät mittarit rajattiin kyselyn ulkopuolelle, koska kyseiset osa-alueet eivät sisälly alueellisten pelastuslaitosten lakisääteisiin tehtäviin.

Kysely toteutettiin Webropol-kyselyalustalla. Pelastuslaitoksille lähetettiin sähköpostilla saatekirje ja linkki Webropol-kyselyyn. Kyselyssä oli taustakysymysten lisäksi varsinaisia

kysymyksiä yhteensä 19 kappaletta sekä mahdollisuus vapaamuotoiseen kommentointiin. Kyselylomake on esitetty liitteessä 2.

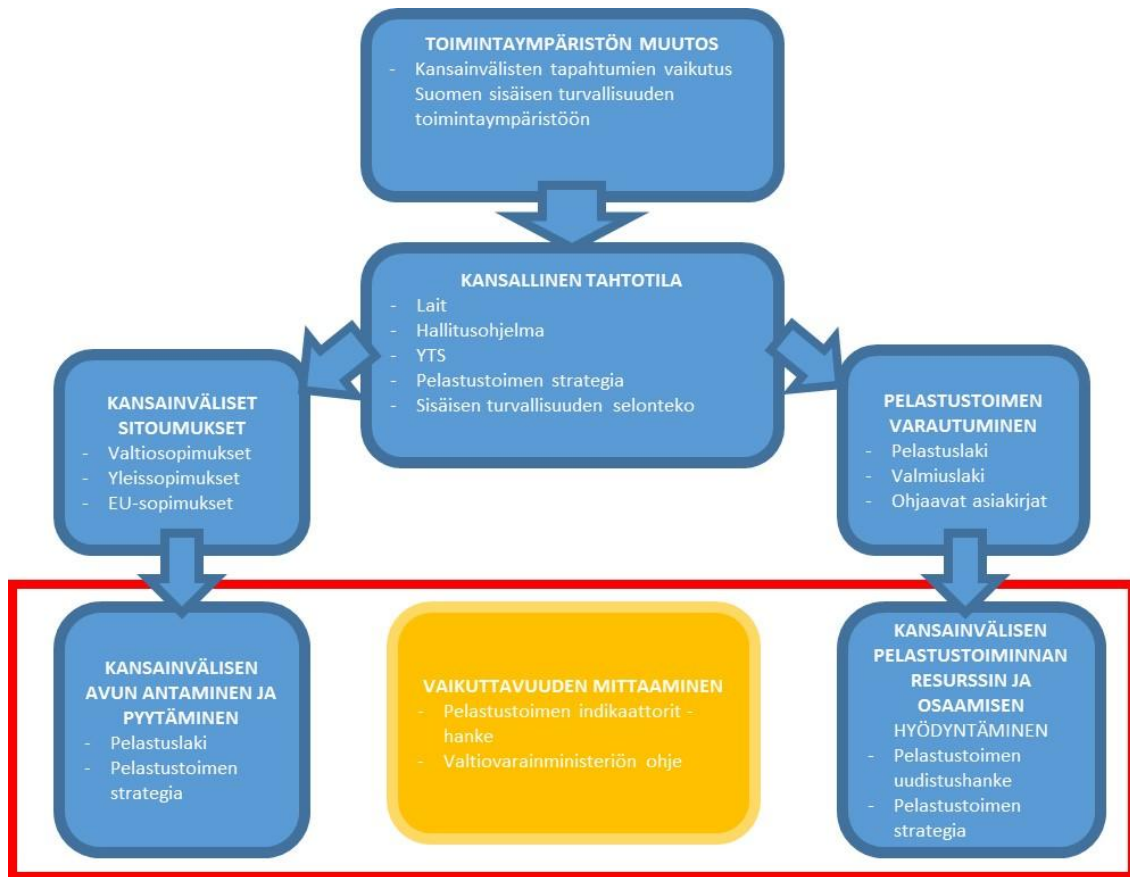
Verkostomaisessa työskentelyssä saatiin itse kerätyn aineiston lisäksi paljon muuta viitemateriaalia, jota on mahdollista hyödyntää kokonaiskäsityksen muodostamisessa. Tällaista materiaalia oli esimerkiksi pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmältä saatu aineisto. Mikäli aineistoa ei ole julkaistu, viitataan aineistoon henkilökohtaisena tiedoksiäntona.

Edellä esitettyjen tiedonhankintamenetelmien keinoin saatu aineisto käsiteltiin sisältöanalyysimenetelmällä. Sisältöanalyysissä kerätty aineisto teemoiteltiin ja luokiteltiin sopiviin luokkiin, jolloin aineistosta voidaan tehdä perusteltuja tulkintoja. Opinnäytetyön analysoitavan aineiston muodostivat haastattelut, kysely, sähköpostiviestit, henkilökohtaiset tiedoksiannot ja muu aineisto, kuten pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän kautta saatu kirjallinen aineisto.

Aineisto koottiin 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 pelastustoimessa pidetään tärkeinä.

3.4 Teoreettinen viitekehys

Tarkastelun teoreettinen viitekehys muodostui 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 2. Kehittämistutkimuksen tarkastelun teoreettinen viitekehys.

Suomen kansallinen tahtotila ohjaa yhteiskunnallisen edun ja kehittämisen kontekstissa toteutettavia toimintoja. Pelastustoimen kansallinen tahtotila on, että Suomi on turvallinen ja kriisinkestävä maa (Sisäministeriö 2016d). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi Suomen on varauduttava mahdollisimman hyvin riskeihin. Varautumisen osalta toimintaa ohjaavat esimerkiksi pelastuslaki ja eri strategiat. Osana kansallista varautumista on keskeisenä päämääränä kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien ja osaamisen tehokas ja kansallista tahtotilaa edistävä hyödyntäminen.

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

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

3.5 Indikaattoreiden muodostamisen prosessi

Mittareiden muodostamisen keskeisen lähtökohta oli tavoiteasettelu. Mittareiden muodostuksessa oli olennaista määrittää, minkä tavoitteen täyttymistä halutaan arvioida. (Valtiovarainministeriö 2012, 5.) Pelastustoimen näkökulmasta tavoitteet ja tahtotila kansallisella tasolla oli asetettu pelastustoimen strategiassa. Muodostettavien indikaattoreiden ja mittareiden oli strategiassa ilmennettyä kansallisen kehittämisen tahtotilaa vastaavasti linkittyttävä 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 indikaattoreista muodostuvan kokonaisuuden kattavuus suhteessa asetetun tavoitteen saavuttamisen arvioimiseen. (Valtiovarainministeriö 2012, 5.) Kehittämistutkimuksessa indikaattoreiden määrää keskeisempi tavoite oli niiden vastaavuus asetetun tavoitteen saavuttamisen arvioimiseen ja muodostuvan arviointikokonaisuuden laatu.

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 tavoitearvoja ei ole määritetty, sillä on tarkoituksenmukaisempaa, että mittarin käyttöönotettava taho määrittelee tavoiteltavat arvot. Kehittämistutkimuksessa esitettiin tämänhetkiset arvot mittareille, mikäli tieto tavoitearvojen määrittämiseen on ollut saatavissa.

Muodostettujen mittareiden rakenne on esitetty kuvan 4 mukaisesti. Arviointivälineitä muodostettaessa on tärkeää kuvata tiedon keräämisen menetelmät ja se, kuinka tietoa tuotetaan. Kehittämistutkimuksessa ehdotettiin tiedonhankintatapaa, mutta ei otettu kantaa toteuttajaan. Jokaisen mittarin osalta avattiin tarkemmin myös sen käyttötarkoitus. Kommentit-osioon kerättiin huomioita mittarin käytettävyydestä esimerkiksi tulevaisuuden kehittämistarpeita huomioiden.

OTSIKKO	
TARKOITUS	Mitä tarkoitusta vasten mittari on asetettu?
TAVOITE	Minkä tavoitteen toteutumista mittarilla arvioidaan ja mikä on arvioimisen suhde pelastustoimen strategian kansallisiin tavoitteisiin?
INDIKAATTORI	Kuvaus tekijästä/tekijöistä, jotka selittävät tavoitetta ja siihen pääsemistä.
MITTARI	Numeerista/seurattavaa tietoa indikaattorista tuottava arviointiväline
TAVOITEARVO	Tavoitearvo
MITTAUSTAAJUUS (Ehdotus)	Ehdotus mittaustajuuksi
MITTAAMISTASO	Mitä vaikuttavuuden tasoa kyseinen indikaattori kuvaa?
DATAN KERÄYS	Mistä ja miten data saadaan?
KOMMENTIT	Kommentit mittarin käytettävyydestä

Kuva 3. Mittareiden esitystaulukon rakenne.

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

Aineiston hankinnalla muodostettiin käsitys painopisteteemojen nykytilasta, kehityssuuntauksista sekä mittaamistarpeista. Kattavan nykytila-, kehityssuuntaus- ja mittaamistarvekäsityksen pohjalta muodostettiin mittarimuodostusperiaatteita noudattaen pelastustoimen kansallisten tavoitteiden täyttymistä arvioivat arviointivälineluonnokset. Mittareiden muodostusprosessia on havainnollistettu kuvassa 5. Arviointivälineluonnoksia kommentoivat asiantuntijatahoina Kriisinhallintakeskus ja pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -kehittämisyöryhmä. Arviointiväline-esitykset viimeisteltiin arvioimalla niistä muodostunutta kokonaisuutta suhteessa Pelastustoimen indikaattorit -hankkeessa rakentuvaan pelastustoimen kansalliseen arviointijärjestelmään.



Kuva 4. Arviointivälineen muodostusprosessi.

4 Pelastustoimen kansainvälisen toiminnan perusteet

Suomen pelastustoimen kehitystä ohjaa toimintaympäristön muutos niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Toimintaympäristön kehittyminen määrittää toiminnalle ja sen kehittämiseksi asetettavia tarpeita ja vaikuttaa sitä kautta laajemmin kansalliseen tahtotilaan. Kansallinen tahtotila siitä, mihin tarpeisiin on tarve vastata, heijastuu lakeihin, asetuksiin, strategiaan päätöksiin ja ohjeisiin ja sitä kautta pelastustoimen tehtäväkenttään. Tässä luvussa käsitellään kansainvälisen toimintaympäristön vaikutusta kotimaan toimintaympäristöön sekä keskeisiä ohjaavia säädöksiä, päätöksiä, strategioita ja sopimuksia, joilla Suomi vastaa ja vaikuttaa toimintaympäristön tarpeisiin.

4.1 Toimintaympäristön muutos

Kansainväliset tapahtumat vaikuttavat Suomen toimintaympäristöön joko suorasti tai epäsuorasti ja usein monimutkaisten ja -tasoisten tapahtumaketjujen kautta. Turvallisuusympäristöön vaikuttavien ilmiöiden lisääntyvän keskinäisriippuvuuden takia on tärkeää, että Suomi seuraa ja ennakoii kansainvälisessä toimintakentässä tapahtuvia muutoksia sekä kehityssuuntauksia ja varautuu ja vaikuttaa osaltaan niihin.

Yksi luonteenomaisimmista globaalia toimintaympäristöä haastavista ilmiöistä on kiihtyvä väestönkasvu. 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, ja runsaasti 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 voimistaneet merkittävästi turvapaikanhakijoiden määriä Euroopassa. 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 nykymuotoisen pakolaiskriisin taustatekijöitä. Terrorismi ja väkivaltaiset ääriliikkeet vaikuttavat laajasti kaikkialla maailmassa ja johtavat epävarmuuteen ja toimeentulon puutteeseen, joka ajaa suuria ihmisjoukkoja liikkeelle. (Sisäministeriö 2016e, 11.)

Globaaliin turvallisuuskehitykseen 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 hakeneista henkilöistä suurin osa on Venäjän (15,1 %) ja Kiinan kansalaisia (7,9 %). Samalla aikavälillä Suomessa käsiteltiin 20 331 ulkomaalaisen henkilön kansalaishakemusta, joista 16 331 tapauksessa henkilölle myönnettiin kansalaisuus. Hakemukseensa päätöksen saaneista henkilöistä 30,6 prosenttia oli Venäjän kansalaisia, 24,8 prosenttia Somalian kansalaisia, 15,2 prosenttia Irakin kansalaisia ja 7,4 prosenttia Afganistanista. (Maahanmuuttovirasto 2017.) Kehityksen seurauksena Suomessa asuu tulevaisuudessa 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 onnistuneesti 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 sellaisenaan 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 prosenttia 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 ovat joissakin tapauksissa aiheuttaneet selkkauksia. Mahdollista on myös, 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 turvallisuuteen kohdistuvaksi riskiksi terroristisen teon tai terrorismin. Terrorismin organisoitumisen taso voi vaihdella yhdestä radikalisoituneesta henkilöstä pienryhmään tai jopa laajaan terroristiverkostoon. 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 kansallisessa riskinarviossa on kuvattu skenaario säteilylähteen räjäyttämisestä 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 kuvatus 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.) Turussa 20.8.2017 tapahtuneita marokkolaismiehen puukotuksia tutkitaan ensimmäisenä Suomessa tapahtuneena terroristisessa mielessä tehtynä tekojen sarjana.

Laiton maahanmuutto, siinä missä laillinenkin maahanmuutto, on muokkaamassa Suomen toimintaympäristöä kansainvälisempään suuntaan. Maahanmuuttajat luovat turvallisuusviranomaisille uuden, merkittävän kohderyhmän, joka täytyy ottaa huomioon pelastustoimen palvelujen suunnittelussa ja resurssien kohdentamisessa. Tämän uuden kohderyhmän huomioiminen vaatii pelastusviranomaisilta uudenlaista fokusointia asioita tarkasteltaessa. Ulkomaalaistaustaisten turvallisuuskulttuuri ja turvallisuuskokemukset poikkeavat usein merkittävästi suomalaisesta. Pakolaistaustaiset voivat esimerkiksi suhtautua viranomaisiin ennakkoluuloisesti ja pelokkaasti aikaisempien huonojen kokemusten vuoksi.

Ennusteet ilmastonmuutoksen vaikutuksista Suomeen vaihtelevat. Vaikutukset voivat Suomessa jäädä verrattain pieniksi (Borg 2015, 147–174.), mutta todennäköistä kuitenkin on, että Suomen ilmasto- ja sääolosuhteet muuttuvat aiempaa epävakampaan ja vaihtelevampaan suuntaan. Sademäärät lisääntyvät ympäri vuoden ja kesälläkin yli 10 prosenttia. Etenkin talvisateet ja rankkasateet lisääntyvät huomattavasti. Erityisesti maan pohjois- ja eteläosissa sademäärien ja lämpötilan kasvu on arvioitu olevan suurempaa kuin muualla Suomessa. On myös arvioitu, että kesäisin pitkien poutajaksojen määrä kasvaa sen lisäksi, että rankkasateita on enemmän. Kehityskulun seurauksena on mahdollista, että Suomessa 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. 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 2017.)

Ilmastonmuutos luo uudenlaisia uhkakuvia pelastustoimen kannalta niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Aikaisempaa useammin esiintyvät myrskyt, rankkasateet ja helleaallot ja näiden lisääntyvä vaikutus yhteiskunnan pelastustarpeisiin luovat uudenlaisen tilanteen toimintaympäristössä, johon pelastustoimen tulee pystyä vastaamaan kansallisesti. Kansainvälisesti on odotettavissa laajojen onnettomuuksien, luonnonkatastrofien ja niiden aiheuttamien humanitaaristen kriisien lisääntymistä eri puolilla maailmaa, jolloin myös kansainvälisen pelastuspalvelun tarve lisääntyy ja monipuolistuu.

4.2 Pelastustoimen strategia

Sisäministeriö julkaisi 31.5.2016 pelastustoimen strategian, Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi. Uusi strategia sisältää pelastustoimen vision vuoteen 2025 asti. Pelastustoimen strategian lähtökohdat perustuvat hallitusohjelmaan ja sisäisen turvallisuuden selontekoon. Pelastustoimen strategia sisältää pelastustoimen vision, mission ja tavoitteet, ja se on keskeisin pelastustoimen toimintaa ja kehittämistä ohjaava asiakirja.

Hallitusohjelman linjausten mukaisesti pelastustoiminnan ja varautumisen valtakunnallista johtamista, suunnittelua, ohjausta, valvontaa ja koordinoitua vahvistetaan ja parannetaan valtion pelastusviranomaisen toimesta. 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.)

Hallitusohjelman mukaisena sisäisen turvallisuuden visiona on, että Suomi on maailman turvallisimma maa asua, yrittää ja tehdä töitä. Pelastustoimen kansallisena visiona vuoteen 2025 on turvallinen ja kriisinkestävä Suomi, joka on sisällöllisesti linjassa sisäisen turvallisuuden vision kanssa. (Sisäministeriö 2016d, 8.)

Pelastustoimen vision toteutumista tavoitteleva toiminta-ajatus on parantaa turvallisuutta kaikissa oloissa, myös poikkeusoloissa. Turvallinen ja kriisinkestävä Suomi toteutuu vähentämällä onnettomuuksia, vastaamalla pelastustoiminnasta, osallistumalla siviilivalmiuden ylläpitoon ja kehittämiseen, rajoittamalla onnettomuuksien seurauksia kaikissa oloissa ja hyödyntämällä pelastustoimen valmiutta nykyistä laajemmin yhteiskunnassa sekä tuottamalla terveydenhuollon kanssa sovittuja 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 seitsemän kansallista tavoitetta, jotka kokonaisuutena ilmentävät vision toteuttamista (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, 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 EU:n pelastuspalvelumekanismi 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 mahdollisuuteen 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 määrätyistä 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 turvallisuuden 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 näkökulman. Näin pelastustoimen strategia asettaa myös vaatimuksia ja tavoitteita pelastustoimen kansainväliselle toiminnalle. Tavoitteeseen pelastustoimen valmiudesta vastata riskeihin omalla toimialallaan liittyä 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 kansainväliseen pelastustoimintaan osana kansallista varautumista.

Pelastuslain 28 §:n mukaan pelastustoimen palvelutason tulee vastata paikallisia tarpeita ja onnettomuusuhkia. Pelastustoimen on suunniteltava ja toteutettava sille säädetyt tehtävät siten, että ne voidaan hoitaa mahdollisimman tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja viivytyksettä. Pelastustoimen alueiden 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 etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä tehtäviensä mahdollisimman hyvään hoitamiseen myös poikkeusoloissa. Tämä velvoittaa pelastustoimea varautumaan myös poikkeusolojen mukaisiin riskeihin. 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. (Valmiuslaki 1552/2011, 3-12 §.)

Lait säätävät siis pelastustoimen velvollisuudesta hoitaa tehtäväänsä 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 kasvavan mielenkiinnon kohteena. Pelastustoimessa koetaan, että kyseisiä resursseja voitaisiin hyödyntää entistä tehokkaammin kansallisista tarvelähtökohdista katsottuna. Pelastustoimen uudistushankkeessa on asetettu kansainvälisen pelastustoiminnan kehittämistyöryhmä, jonka tehtävänä on pohtia kansainvälisten resurssien kansallista hyödyntämistä ja esittää kehitysehdotuksia, kuinka kansallinen näkökulma tulee nykyistä paremmin huomioiduksi. (Sisäministeriö 2015.)

4.5 Sitoumukset

Pelastustoimen strategia määrittelee tärkeimmiksi yhteistyökanaviksi EU:n pelastuspalvelumekanismin, 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. EU:n pelastuspalvelumekanismi on perustettu kyseisen artiklan pohjalta. (Euroopan unioni 2012, artikla 196.)

EU:n pelastuspalvelumekanismi on yksi merkittävimmistä kansainvälisen pelastustoiminnan yhteistyöväylistä. Väylällä tarkoitetaan kansainvälisen pelastustoiminnan yhteistyökanavaa, jonka kautta apua ohjataan. EU:n pelastuspalvelumekanismi (EU Civil Protection Mechanism)

perustettiin vuonna 2001. EU:n 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 avustuspäätöksiä, osaamista, avustusrhymiä 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 voimistuneessa 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. Hätäapuvalmiuteen hyväksyttävien resurssien täytyy täyttää erityiset pelastuspalvelumekanismiin 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 hätäapuvalmiuteen olisi rekisteröity 41 yksikköä. (Euroopan komissio 2016, 17.)

Pelastuspalvelumekanismia koordinoi hätäavun koordinoitakeskus (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 koordinoitintoimisto OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), joka on perustettu vuonna 1991. (Yhdistyneet kansakunnat 2016.)

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

OCHA:lla on käytössään eri työkaluja, joiden toimintaan integroituu myös suomalaista pelastusosaamista. OCHA:n keskeisimpiä 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 tiedoksianto 16.12.2016; OCHA 2014.)

Pohjois-Atlantin liitto (NATO)

Pohjois-Atlantin liitolla (Nato) on yhdessä rauhankumppanuusmaiden kanssa käytössään euroatlanttinen pelastuspalvelun koordinoitikeskus EADRCC (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre). Koordinoitikeskukseen kuuluu kaikki Naton 28 jäsenmaata ja 22 liittolaismaata, Suomi mukaan lukien. Koordinoitikeskus toimii jatkuvassa valmiudessa tehtävänänsä koordinoida avunantopyyntöjä ja -tarjouksia. EADRCC toimii hyvin samankaltaisesti YK:n OCHA:n kanssa, ja osapuolet tekevätkin tiivistä yhteistyötä. Suomella on neljä Naton pelastustoimen asiantuntijaa, mutta Suomi ei ole osallistunut viime aikoina kansainväliseen pelastustoimintaan Naton kautta (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 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 veloituksetta. NORDRED-sopimuksen kautta alueellinen pelastusviranomaisella 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 aluehallintovirastot. Sopimuksen maat harjoittelevat yhteistoimintaa suuronnettomuusharjoituksissa ja järjestävät koulutuksia. Tavoitteena on kyky nopean ja tehokkaan pelastusavun antamiseen tarvittaessa. Sopimuksen mukaan maa, jossa on tapahtunut onnettomuus, voi pyytää apua yhdeltä tai useammalta osapuolelta, jolloin toisten sopimusosapuolten tulee tarjota apua, jonka ne arvioivat mahdolliseksi. Myös Barentsin sopimuksen mukaisessa pelastustoiminnassa onnettomuusmaan pelastusviranomaisella 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 humanitäärinen kumppanuustoiminta (IHP)

Kansainvälinen humanitäärinen kumppanuusverkosto (IHP, International Humanitarian Partnership) perustettiin vuonna 1995. Verkoston tarkoituksena on antaa monikansallista yhteistyötukea etenkin YK:n, mutta myös EU:n ja muiden toimijoiden humanitääriseen toimintaan. IHP osallistuu humanitäärisiin tehtäviin antamalla operatiivista, teknistä ja rahoituksellista apua ja sen 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 pelastusviranomaisien 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 vastaanottava osapuoli vastaa avunannosta aiheutuneista kustannuksista. Kahdenvälinen valtiosopimus mahdollistaa myös muun yhteistyön. Tällaista yhteistyötä on muun muassa tutkimus- ja kehittämishankkeiden tulosten jakaminen sekä yhteiset koulu-tukset, 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 pe-

lastustoimintaan 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 Suomen kansainvälinen pelastustoiminta

Tässä luvussa muodostetaan kokonaiskäsitystä Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan nykytilasta ja kehityssuuntauksista sekä kansainvälisestä pelastustoiminnasta osana kansallista varautumista. Nykytilan ja kehityssuuntausten kartoittaminen on keskeistä mittaamistarpeiden sekä niitä vastaavien arviointimenettelyjen kehittämisen kannalta.

Kokonaiskäsityksen muodostamiseksi on käytetty viiteaineistoa, joka on muodostunut pelastuslaitoksille suunnatusta kyselystä, asiantuntijahaastatteluista ja – kokouksista sekä pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän aineistosta.

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 (23 henkilöä) oli tehtävänimikkeeltään palomestareita. Asiantuntijatapaamisia ja -haastatteluita toteutettiin yhteensä 13 kappaletta, jotka on kuvattu liitteessä 2 toteutusajankohtineen.

5.1 Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan nykytila ja tulevaisuuden näkymät

Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäväkenttä on laajentunut aikaisemmasta. Vuosituhannen vaihteeseen asti 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 entistä pitkäkestoisempia ja monimuotoisempia. Selkeä rajanveto humanitaaristen avustustehtävien ja kansainvälisen pelastustoiminnan välille on vaikeaa. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016.)

Ennen vuotta 2009 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 Finnrescuen johtoryhmä päättivät siirtää kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuden ylläpitovastuun ja operatiivisen vastuun Pelastusopiston alaisuudessa toimivalle Kriisinhallintakeskukselle. Tämänhetkisten suunnitelmien mukaan kansainvälisen pelastustoiminnan järjestämisvastuu on siirtymässä lähitulevaisuudessa Pelastusopiston Koulutus- ja opiskelijapalveluiden alaisuuteen (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 toteuttaa pelastusosaston päätökset kouluttamalla ja palkkaamalla tarvittavaa henkilöstöä sekä materiaalihankinnoilla ja ylläpitämällä valmiutta. Pelastusopisto on lain (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, joka on suuruudeltaan 450 000 euroa ja henkilöstöresursseina 5 henkilötyövuotta. Kehysmäärärahan osoittaa sisäministeriön pelastusosasto. Kehysmäärärahan 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 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:n työnantajana on 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 pelastuspalvelumekanismiin Voluntary Pool -hätäapuvalmiuksiin rekisteröityä muodostelmaa, rauniopelastamismuodostelmaa (USAR) ja teknisen avun tukimuodostelmaa (TAST). Suomen raskas rauniopelastamismuodostelma (Heavy USAR) on läpäissyt YK:n kansainvälisen pelastus- ja etsintäneuvoston (INSARAG) IEC-luokittelun kylmiin olosuhteisiin. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016.)

Kriisinhallintakeskus kouluttaa henkilöstöä EU:n pelastuspalvelumekanismiin hätäapuvalmiuksiin 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 tarjottavana riittävästi asiantuntijaosaamista. Nykyinen USAR-koulutusjärjestelmä sisältää viisipäiväisen USAR BASIC -peruskurssin, jossa annetaan tarvittavat perustiedot ja -taidot. Peruskurssille haetaan avoimen haun perusteella. 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 sekä 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 vuonna 2012. Luokittelu on voimassa 5 vuotta, minkä jälkeen on suoritettava IER-luokitteluharjoitus. Suomen USAR-muodostelman IER-luokitteluharjoitus järjestetään vuosina 2017-2018. (Kriisinhallintakeskuksen koulutuspäällikkö Esa Ahlberg, henkilökohtainen tiedoksianto 20.3.2017; INSARAG 2016.)

Teknisen avun muodostelma TAST arvioidaan EU:n pelastuspalvelumekanismin vaatimusten mukaisesti myös vuonna 2017, ja se on ollut pelastuspalvelumekanismin eurooppalaisessa hätäapuvalmiudessa (Voluntary Pool) vuoden 2017 alusta lähtien. Voluntary Pool -hätäapuvalmiudessa TAST-muodostelma toimii lisäksi osana Euroopan lääkinällisiä joukkoja (European Medical Corps). Teknistä tukea tarjotaan pelastuspalvelumekanismin lisäksi YK:n humanitaarisen avun ja kansainvälisen humanitaarisen kumppanuusverkoston IHP:n operaatioihin. (Kriisinhallintakeskuksen koulutuspäällikkö Esa Ahlberg, henkilökohtainen tiedoksianto 20.3.2017.)

Kansainvälisen pelastustoiminnan operaatiot ovat usein lyhytaikaisia keston vaihdellessa muutamasta päivästä pariin viikkoon. Tehtävät edellyttävät nopeaa, 10-24 tunnin lähtövalmiutta. Suomi osallistuu kansainvälisiin pelastustehtäviin yleisimmin EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta. Operaatiot kohdistuvat siten entistä useammin pelastuspalvelumekanismin ulkopuolisiin maihin. YK:n avustusoperaatiot tukeutuvat aiempaa enemmän EU:n pelastuspalvelumekanismin apuun humanitaaristen kriisien avustusoperaatioiden tukitehtävissä. Esimerkiksi Suomi on osallistunut muun muassa Ebola-kriisin ja pakolaiskriisin tukitoimintoihin asiantuntija- sekä materiaaliavun kautta. (European Commission 2016d; Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 16.12.2016.)

EU:n pelastuspalvelumekanismin avunpyyntöjä tulee vuosittain yhteensä noin 20–30 kappaletta. Avunpyyntöjen lisäksi ERCC tarkkailee omatoimisesti vuosittain noin 2-17 katastrofia ja suuronnettomuustapausta. 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 pelastuspalvelumekanismin jäsenmailta ja 18

ulkopuolisilta mailta. Pelastuspalvelumekanismin kautta osallistuttiin 18 tehtävään yhteensä 86 kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijan voimin. Yleisimmät onnettomuudet ja katastrofit, joihin mekanismi eri menettelyillä (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 (2007–2017) aikana (taulukko 1). Vuonna 2014 21 kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijaa ja vuonna 2015 44 asiantuntijaa osallistui tehtäviin, kun Kriisinhallintakeskuksen 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	Lähetettyjen henkilöiden määrä
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 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. (Kriisihallintakeskus 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	180 henkilöä
Kansainvälisiin harjoituksiin osallistuneet	221 kertaa
PRE DEPLOYMENT TRAINING -kursseille vuosina 2007-2016 osallistuneet	1327 henkilöä
Kansainvälisiin koulutuksiin Kriisinhallintakeskuksen kautta osallistuneet	135 kertaa

Pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -kehittämistyöryhmä toteutti vuonna 2016 kyselyn kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin, harjoituksiin ja tehtäviin osallistuneille tavoitteena selvittää pelastuslaitosten henkilöstön toimintaan osallistumista haittaavia tekijöitä. Keskeisimpiä haittaavia tekijöitä olivat palkkaus, työantajan asenne ja tietämättömyys toimintaa kohtaan sekä työaikajärjestelyt. Osa vastaajista koki, että työnantajan tai oman esimiehen asenne osallistumiseen oli negatiivinen, ja osallistuminen koulutuksiin ja harjoituksiin työajalla ei vastaavasti ollut mahdollista. Vastaajien mielestä pelastuslaitokset eivät ymmärrä riittävästi kansainvälisestä pelastustoiminnasta koituvaa hyötyä, ja kansainvälisen pelastustoiminnan koulutusta ja kokemusta ei vastaavasti hyödynnetä tarpeeksi organisaation päivittäisessä toiminnassa. Pelastuslaitosten henkilöstöä osallistava Finn Rescue (FRF) -toiminta perustuu usein palkattomaan vapaaehtoisuuteen, ja koulutuksia ja harjoituksia varten henkilö joutuu järjestelemään työvuorojaan tai osallistumaan niihin vapaapäivinä tai lomillaan. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto, 23.1.2016.)

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 tiedoksianto, 23.1.2016.) Nykyiset käytännöt eri pelastuslaitoksissa ovat vaihtelevia, ja esimerkiksi Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen käytäntö mahdollistaa työntekijän käyttävän vuosittain 72 tuntia työaikaa kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017.)

Toiminnan yhtenäistämiseksi kehitetään ratkaisuja Pelastustoimen uudistus – hankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -kehittämistyöryhmässä. Kehittämistoimenpiteitä voivat työryhmän mukaan olla esimerkiksi kansainvälisen pelastustoiminnan saattaminen osaksi pelastustoimen lainsäädännöllisiä tehtäviä, kansainvälistä pelastustoimintaa ohjaavan koordinaatioryhmän perustaminen sekä kansainvälisen pelastustoiminnan koulutusten sisällyttäminen osaksi Pelastusopiston koulutussuunnitelmaa. (Sisäministeriö 2017b.)

Kansainvälisessä pelastustoiminnassa ollaan siirtymässä painotetummin kohti kansallisen edun ajattelua. Lähtökohtaisesti erityiskaluston, osaamisen ja henkilöstön tulisi olla käytettävissä kotimaan uhkien vastaamiseksi. Tarpeen vaatiessa ja kotimaan tilanteen salliessa resursseja voidaan tarjota myös ulkomaille. Tätä ajatusta tukee ehdotus erityiskaluston ja -varusteiden sekä muodostelmien hajauttamisesta eri puolille maata. Nykyisistä raskaista muodostelmista siirryttäisiin pienempiin, kevyempiin ja nopeampiin muodostelmiin. Tällaisia muodostelmia olisivat esimerkiksi kevyet LUSAR-muodostelmat (Light USAR -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 listaus erityiskalustosta, joka päivitetään ja muokataan kansallisen varautumisen tarpeita vastaavasti Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmässä. Työryhmän mukaan on tärkeää, että Suomessa olisi kansallinen tietojärjestelmä, jossa on kirjattuna kaikkien käytettävien kalustojen, varusteiden, asiantuntijoiden ja muodostelmien sijainti, suorituskyky, aiheutuvat kustannukset sekä hälytettävyyks. 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 on kilpailutettava tehtäväkohtaisesti, mikä vie aikaa. Voluntary Pool -häätäpuvalmiudessa olevien muodostelmien toimintavalmiusaikavaatimukset ovat niin tiukat (Medium USAR-muodostelmalla 32 tuntia ja Heavy USAR-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 kansallinen kilpailu tehtävien saamiseksi on kovaa. IEC-luokiteltuja raskaita tai keskiraskaista muodostelmia on noin 50 kappaletta. Viimeisimmän kerran Suomen USAR-muodostelma on ollut lähdössä tehtävälle Nepalín maanjäristysalueelle vuonna 2015, mutta lähtö peruutettiin viime hetkillä. Kansallinen tarve raskaalle tai keskiraskaalle rauniopelastusmuodostelmalle on suhteellisen vähäinen, joten on perusteltua suunnitella kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien soveltuvuutta kotimaan tarpeisiin. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017.)

5.2 Kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista

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

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

Kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden hyödyntäminen pelastuslaitoksilla

Pelastustoimen strategiassa määriteltynä pelastustoimen 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 rauniopelastusmuodostelman koulutuksista ja harjoituksista, teknisen tuen muodostelman koulutuksista, harjoituksista ja tehtävistä sekä EU:n pelastuspalvelumekanismin tai YK:n katastrofien arviointi- ja koordinaatiojärjestelmän asiantuntijakoulutuksista, -harjoituksista tai -tehtävistä.

Operaatioista muodostunutta osaamista ja kokemusta on eniten TAST-muodostelmaan osallistuneilla ja yksittäisillä UNDAC:in ja UCPM:n asiantuntijoilla. Yhteensä 60 henkilöä on UNDAC- ja UCPM-asiantuntijoina Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa (Kriisinhallintakeskuksen raportointiasistentti 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 laaja-alaisesti eri alojen osaamista ja kokemusta, joka muodostaa hyvän perustan osaamisen kehittämiseksi TAST-muodostelman toimintaan, asiantuntijakoulutuksiin ja – tehtäviin osallistumisen kautta. Henkilöstön koulutuksen sekä kansainvälisiin tehtäviin osallistumisen kautta muodostunut kokemus palautuu vastaavasti tehokkaammin pelastustoimen kehittämisen tueksi. (Sisäministeriön pelastusosaston ylitarkastaja 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 vaihtelevasti pelastustoimessa. Tämän työn pelastuslaitoksille osoitetussa kyselyssä tiedusteltiin,

hyödynnetäänkö pelastuslaitoksessa henkilöiden kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksissa hankkimaa erityisosaamista tai koulutusta. Suurin osa vastaajista koki, ettei osaamista hyödynnetä nykyisten käytäntöjen mukaisesti (taulukko 3).

Taulukko 3. Vastaukset kysymykseen: Hyödynnetäänkö organisaatiossanne kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksen saaneiden ja/tai tehtäviin osallistuneiden henkilöiden osaamista tai kokemusta?

Vastaus	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 ilmaisi, etteivät pelastuslaitokset hyödynnä tarpeeksi koulutuksissa ja harjoituksissa saatua osaamista. Vastauksista ilmenee, etteivät työnantajat tunnista riittävästi toiminnan pelastuslaitoksille tuomaa hyötyä. (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 23.1.2016.)

Tässä työssä pelastuslaitoksille lähetetty kysely tukee edeltäviä johtopäätelmiä. Kyselyn perusteella koetaan ongelmalliseksi, etteivät työnantajat tunnista toimintaa hyödylliseksi, jolloin kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin osallistumista ei tueta. Kyselyn ja haastattelujen perusteella ongelmallisuutta lisää, ettei pelastuslaitoksilla aina ole ajantasaista tietoa, ketkä henkilöstöstä ovat osallistuneet kansainväliseen toimintaan, jolloin heidän osaamisensa hyödyntäminen pelastuslaitoksilla on haasteellista. Henkilöstö, joka osallistuu koulutuksiin omalla ajallaan, ei välttämättä tuo esiin ja jaa tietoa hankitusta osaamisestaan (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017).

Kansainvälisen pelastustoiminnan osaamista on mahdollista hyödyntää pelastustoimessa usealla eri tavalla. Haastattelujen ja kyselyn perusteella osaamisen hyödyntämisen voi jakaa hallinnolliseen ja käytännön osaamiseen. Hallinnollinen osaaminen voi olla johto- ja koordinoitavien hallitsemista tai esimerkiksi kansainvälisen pelastusavun isäntävaltion tuen (HNS) järjestelyjen hallitsemista. Laaja-alaisin hallinnollinen osaaminen on UCPM- ja UNDAC-asiantuntijoilla, mutta myös muut asiantuntijat hallitsevat vähintään perusteet sen osalta. Käytännön osaamisella tarkoitetaan kansainvälisen pelastusmuodostelmien torjuntamenetelmien ja -käytänteiden hallintaa. Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstöllä on todennäköisesti kattavin rauniopelastuksen erityisosaaminen.

Edellä kuvattua osaamista voidaan hyödyntää pelastustoimessa eri tavoilla. Asiantuntijat voivat hyödyntää hankittua osaamista pelastustehtävillä. Operatiivisessa toiminnassa mukana olevat

henkilöt voivat käyttää oppimiaan menetelmiä ja taktiikoita niin miehistön jäsenenä kuin pelastustoiminnan johtajana. Erityisosaamista hankkineet henkilöt voivat kouluttaa osaamistaan eteenpäin, jolloin varmistetaan sen siirtyminen laajemmin pelastustoimen osaamispotentiaaliksi.

Kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijat tulisi ottaa edellä esitetyn perusteella paremmin huomioon pelastuslaitosten kehittämis- ja varautumistyössä. Kansainvälisen pelastustoiminnan hallinnollista osaamista voidaan soveltaa esimerkiksi kansainvälisen pelastusavun pyytämisen ja vastaanottamisen suunnitteluun sekä johto- ja tilannekeskustoiminnan kehittämiseen. Pelastuslaitokset voivat hyödyntää organisaatioissaan olevaa erityisosaamista varautumisessa muodostamalla erityisvasteita tai sijoittamalla henkilöstöä osaamista parhaiten vastaaviin tehtäviin. Esimerkiksi rauniopelastusmuodostelmaan kuuluvaa henkilöä voi vastata pelastuslaitoksen tai yksittäisen paloaseman rauniopelastuskoulutuksista tai -kalustosta.

Joillakin pelastuslaitoksilla ja/tai pelastuslaitosten eri organisaatiotasolla henkilöstön erityisosaamista hyödynnetään jo varsin kattavasti organisaation sisäisissä koulutuksissa. Kyselyn mukaan ainakin Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Jokilaaksojen, Keski-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan ja Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksilla kansainvälisen pelastustoiminnan 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 useita kansainvälisen pelastustoiminnan osalta koulutettua ja kokenutta henkilöä. Muodostelma kykenee kalustollisesti ja osaamisen puolesta esimerkiksi vaativiin rauniopelastustehtäviin.

Itäisessä Suomessa (Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Kymenlaakso, Pohjois-Karjala ja Pohjois-Savo) on suunniteltu, että kukin alueen pelastuslaitos tuottaisi yhden raskaan pelastusjoukkueen, josta muodostuisi Itä-Suomeen raskaspelastuskomppania. Raportinkirjoitushetkellä toiminta on toteutunut käytännössä Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Savossa, muualla se oli vielä suunnitteluasteella. (Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen, haastattelu 20.2.2017.)

Kyselyn ja haastattelujen perusteella voidaan todeta yleisenä kansallisena tahtotilana olevan tulevaisuudessa erityisosaamisen tehokkaampi hyödyntäminen pelastuslaitoksilla. Merkittävä osa vastaajista kannatti erityisosaamisen nykyistä vahvempaa hyödyntämistä organisaatioiden sisäisissä koulutuksissa. Erityisosaamista tulisi hyödyntää nykyistä suunnitelmallisemmin myös hälytystehtävillä, jolloin hyöty siirtyisi päivittäiseen pelastustoimintaan ja valmiudet vaativien tehtävien toteuttamiseksi paranisivat. Osaamisen kattavampi hyödyntäminen vaikuttaa suotuisasti myös työmotivaatioon.

Johtaminen on yksi merkittävä osaamisen hyödyntämisen osa-alueista. Etenkin EU:n pelastuspalvelumekanismin ja YK:n UNDAC:n asiantuntijakursseilla ja -tehtävillä saatua osaamista esikunta- ja johtokeskustoiminnasta voidaan hyödyntää kotimaassa esikunta- ja johtokeskustoiminnan kehittämiseen. Tällä hetkellä esikunta- ja johtokeskusosaamista hyödynnetään vain, jos EU:n pelastuspalvelumekanismin operatiiviseen johtamiskoulutukseen (Operational Management) osallistunut henkilö toimii virkansa puolesta tehtävässä, jossa hän pystyy osaamistaan hyödyntämään. Toiminta on henkilö- ja tehtäväsidonnaista, ei suunnitelmallista osaamisen hyödyntämistä. (Sisäministeriön pelastusosaston ylitarkastaja Pekka Tiainen, haastattelu 14.2.2017.)

Muutama kyselyyn vastanneista ei kuitenkaan näe tarvetta kansainväliseen pelastustoimintaan koulutettujen ja kokemusta saaneiden pelastustoimen henkilöiden osaamisen suunnitelmalliselle hyödyntämiselle. Eräs vastaaja perustelee näkemystään sillä, etteivät kansainväliset tehtävät eroa merkittävästi kotimaan tehtävistä.

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 tässä työssä tehtyjen haastattelujen ja kyselyn tuloksissa.

Selkeä enemmistö, 70 prosenttia, kyselyyn vastanneista koki, ettei vastaajan pelastuslaitoksella ole käytetty tai oltu aikeissa käyttää kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja (taulukko 4). Muutaman yksittäisen vastaajan pelastuslaitoksella oli käytetty tai oltu aikeissa käyttää kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja (taulukko 4). Kyselyn mukaan esimerkiksi vuonna 2009 Pirkanmaan pelastuslaitoksen rakenneasiantuntija avusti Keski-Uudenmaan pelastuslaitosta sortumavaarassa.

Taulukko 4. Vastaukset kysymykseen: Onko kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja käytetty tai oltu aikeissa käyttää onnettomuuksissa?

Vastaus	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 vallitsevan yleisen näkemyksen mukaan ei ole olemassa erikseen kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista, vaan on osaamista ja kalustoa, jota tällä hetkellä vain suunnataan pelkästään ulkomaille. Tulevaisuudessa tavoitteena on hyödyntää kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstöä, osaamista ja kalustoa pääsääntöisesti Suomessa ja tarvittaessa ulkomilla. Kalusto- ja välineresurssien hankinta ja koulutukset ovat myös helpommin perusteltavissa päättäjille, kun niiden käyttö on tarkoitettu ja suunniteltu ensisijaisesti kotimaan tarpeeseen. (Kriisinhallintakeskuksen asiantuntija Ville-Veikko Pitkänen, haastattelu 24.2.2017.)

Pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän tehtäviin kuuluu valmistella prosessi kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisen, henkilöstön ja kaluston hyödyntämiseksi nykyistä paremmin kansallisessa valmiudessa ja varautumisessa. Työryhmä selvittää muodostelmien ja kaluston osalta kehittämistarpeita muodostelmien käytettävyydestä kotimaan onnettomuustilanteissa ja uusien muodostelmien osalta sekä yleisemmällä tasolla kansallisten resurssien käytettävyyteen liittyviä kehittämistarpeita kotimaassa ja ulkomilla (Sisäministeriö 2017a). Kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien kansalliseen käyttöön valmisteltavassa prosessissa esitetään kuvaus käyttämisen yleisistä periaatteista, käytettävissä olevista resursseista ja niiden suorituskyvystä sekä mahdollisista kustannuksista ja hälyttämisestä. (Sisäministeriö 2015.)

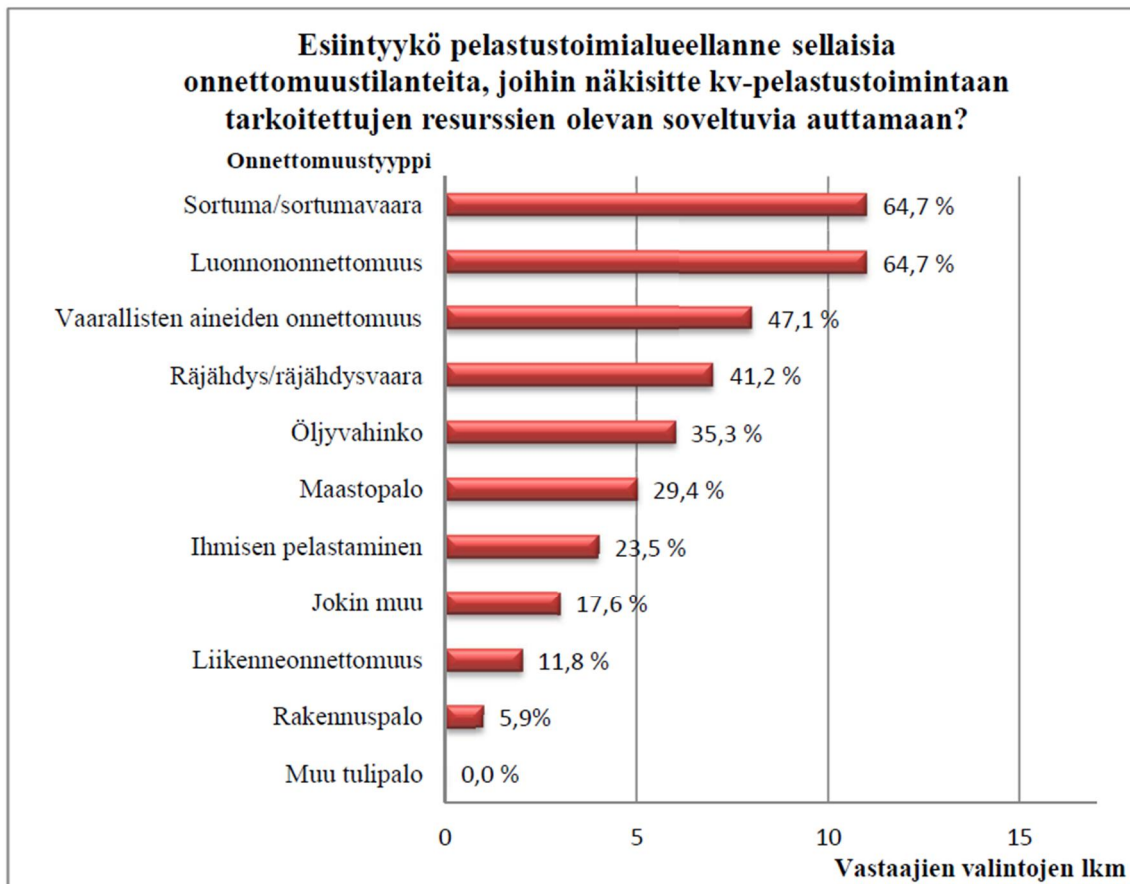
Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksen palomestari Jani Kareinen on esittänyt opinnäytetyössään toimintamallia Suomen kansainväliseen pelastustoimintaan osoitettujen resurssien käytöstä kotimaassa (Kareinen 2013, 48-52). Vuosina 2008-2012 tapahtui kuusi onnettomuutta, joissa kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja olisi voitu perustellusti käyttää. Näistä tehtävistä neljä oli sortumaonnettomuuksia ja kaksi vahingontorjuntatehtäviä. 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 kuusi, joista neljä oli liikenneonnettomuustilanteita ja kaksi räjähdysvaaroja.

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

Pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmässä on arvioitu riskejä, joihin Suomen kansainvälisen pelastustoimen resurssien tulisi jatkossa keskittyä, jotta resurssit palvelisivat mahdollisimman hyvin kansallisia tarpeita. Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän arvioinnissa on käsitelty alustavasti seuraavia asiakokonaisuuksia:

- 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 miehittämättömien ilmailun (RPAS) -toiminnan kehittäminen yhdessä muiden viranomaisten kanssa,
- 5) Suurten metsäpalojen torjuntavalmiuden kehittäminen ja
- 6) Materiaaliapuvalmiuksien kehittäminen. Mahdolliset materiaaliapupaketit niin kansainvälisiin kuin kotimaan tilanteisiin kartoitettaisiin valmiiksi, jotta avunpyyntöihin voidaan reagoida tarvittaessa nopeasti. (Sisäministeriö 2017b.)



Kuva 5. Pelastustoiminnan asiantuntijoiden näkemys kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien käytettävyydestä (Kareinen 2013, 45).

Näkemyksiä siitä, että kansainvälisiä resursseja tulisi hyödyntää kotimaan vaativissa onnettomuuksissa, tukevat myös Kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän toteuttaman kyselyn vastaukset sekä tämän tutkimuksen kyselyn vastaukset. Kaikkien 29 työryhmän kyselyyn vastanneen mielestä kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja tulisi käyttää myös kotimaassa. Seuraavan vastaajan mielipiteet tiivistävät merkittävän osan vastausten keskeisestä sisällöstä (Sisäministeriön pelastusosaston neuvotteleva virkamies Veera Parko, henkilökohtainen tiedoksianto 23.1.2016.):

"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."

Tämän tutkimuksen kyselyn 49 vastaajasta 43 oli sitä mieltä, että kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja 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 resursseja tulisi hyödyntää nykyistä paremmin kansallisessa toiminnassa. Tahtotila tähän löytyy ministeriötasolta sekä suorittavalta portaalta eli pelastuslaitoksilta.

Taulukko 5. Vastaukset kysymykseen: Koetko, että kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja voisi käyttää myös kotimaassa, esimerkiksi rauniopelastustehtävissä?

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

Kyselyyn vastanneista seitsemän henkilön organisaatiossa on suunniteltu kansainväliseen pelastustoimintaan varattujen pelastusmuodostelmien, kaluston ja koulutettujen asiantuntijoiden hyödyntämistä päivittäisissä onnettomuuksissa ja suuronnettomuustilanteissa. Kysymykseen myönteisesti vastanneet työskentelevät Etelä-Karjalan, Etelä-Savon, Keski-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan ja Pohjois-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. Vastaukset kysymykseen: Onko organisaatiossanne suunniteltu Suomen kansainväliseen pelastustoimintaan varattujen pelastusmuodostelmien, kaluston ja koulutettujen asiantuntijoiden hyödyntämistä päivittäisissä onnettomuuksissa ja suuronnettomuustilanteissa?

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

Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan pelastuslaitoksilla on käytössä 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.

Osassa pelastuslaitoksia kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden hyödyntämistä on suunniteltu. Etelä-Karjalan ja Länsi-Uudenmaan pelastuslaitoksilla kansainvälisen pelastustoiminnan resurssit ja henkilöstön osaaminen tiedostetaan ja kirjataan, jotta osaamista voi tarvittaessa hyödyntää erityistilanteissa. Eräs kyselyyn vastanneista kertoo, että henkilöstöä käytetään kouluttajina ja apuna uusien menetelmien ja laitteiden jalkauttamiseen, mutta toiminta ei ole toistaiseksi 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 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 ja
- 6) Hälytysmekanismin puuttuminen.

Valmius kansainvälisen avun pyytämiseen ja vastaanottamiseen

Sen lisäksi, että Suomi on valmistautunut antamaan kansainvälistä pelastusapua sitä 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. Ruotsi on hyvä esimerkki toimintaympäristöltään Suomea vastaavasta maasta, jossa kansainvälistä pelastusapua on pyydetty. Vuonna 2014 Ruotsin Västmanlandissa roihusi laaja metsäpalo, jossa tuhoutui noin 13 800 hehtaaria metsää, yksi henkilö kuoli ja yksi 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 eli laajasti yhteiskuntaan vaikuttaviin tapahtumiin ja vakaviin alueellisiin tapahtumiin. 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 kansallisessa riskinarvioinnissa 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 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. 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 olisivat mahdollisimman esteettömiä. 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 alueellisten pelastusviranomaisten varautumisesta.

Sisäministeriön pelastusosaston ylitarkastaja 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.

Tämän työn kyselyssä tiedusteltiin pelastuslaitosten valmiudesta pyytää ja vastaanottaa apua. Valmiutta kartoitettiin avoimella kysymyksellä sekä monivalintakysymyksellä, ja vastausten jakautuminen on esitetty taulukossa 7. Suurin osa vastaajista ilmaisi, ettei vastaajan pelastuslaitoksella 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 vastaajan pelastuslaitoksella muutaman henkilön osaamiseen. Yleisesti vastausten perusteella voidaan todeta, että valmius on melko heikko tai ainakin huonosti 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. Vastaukset kysymykseen: Valitse yksi tai useampi: Organisaatiossamme kansainvälisen avun pyytämistä ja vastaanottamista on...

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

Vastauksista ilmenee kehittämistarpeita kansainvälisen avun pyytämisen ja vastaanottamisen kehittämiseksi pelastuslaitosten näkökulmasta. Merkittävä osa vastaajista näkee tarpeelliseksi valtakunnallisen toiminnanohjauksen ja tiedottamisen kehittämisen. Valtakunnallisella toiminnanohjauksella tarkoitetaan koulutusta, 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 keskittää 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 olla yksi tarkoitettuista vastuutehtävistä.

6 Mittaamistarpeet ja mittarit

Tässä luvussa kuvataan kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen osa-alueen mittaamistarpeet ja esitykset mittareiksi. Kuvaukset mittaamistarpeista ja keskeisistä mittareista ovat haastattelujen, 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 järjestysnumeroinnilla, joka on esitetty liitteessä 3.

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

Tarkoituksena on, että kyseisten mittareiden ja niiden tuottaman tiedon perusteella voidaan kokonaisuutena muodostaa yleiskuvaa Suomen kansainvälisestä pelastustoiminnasta ja sen kansallisesta hyödynnettävyydestä. 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 olla edelleenkin aktiivinen toimija kansainvälisen pelastusavunantajana. Tätä tavoitetta vastaavana keskeisenä mittaamistarpeena nousi haastatteluissa esiin kilpailukyky.

Kilpailukyvyllä tarkoitetaan Suomen asemaa verrattuna muiden valtioiden kyvykkyyteen tuottaa kansainvälisen pelastustoiminnan osaamista. Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät ovat hyvin kilpailtuja, ja avuntarjouksia 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 kansainvälisiin pelastustehtäviin pääseminen, nopeus, toiminnan 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. Kansainvälisiin pelastustehtäviin pääsemisen tarkastelu tuottaa tietoa laaja-alaisesti sekä Suomen kilpailukyvyistä ja valmiudesta.

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

Kansainvälisiin pelastustehtäviin pääsemistä voidaan mitata seuraavassa ketjussa, joka tuottaa tietoa Suomen kilpailukyvyistä 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 materiaaliapu.

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 työn 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 kuluva 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 aikaviiveellä ei välttämättä ole paras mahdollinen omien logististen valmiuksien puutteellisuuksien vuoksi. Suomella ei ole käytössä omaa lentokuljetuskalustoa pelastustoimen kansainvälisiin tehtäviin, jolloin tilanteet, joissa lentokuljetuskalustoa joudutaan kilpailuttamaan, vievät lähtökohtaisesti paljon aikaa. Aikaviiveen mittaamisessa täytyy muistaa, että nopeus toimia ei automaattisesti johda operaatiotoimintaan 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 operaatioihin on yksi keskeinen mittaamistarve (Kriisinhallintakeskuksen valmiussuunnittelija Jukka Räsänen, 21.11.2016). Operaation vaikuttavuudella tarkoitetaan esimerkiksi välittömiä ja epäsuoria vaikutuksia kohteen turvallisuuteen, talouteen ja elinoloihin. Vaikuttavuuden arvioiminen on haasteellista avunantotapojen ja niiden vaikutusten erilaisuuden vuoksi. Esimerkiksi teknisen tuen henkilöstön vaikuttavuus operaatioihin on hyvin erilainen kuin aktiivisia pelastustoimenpiteitä suorittavien rauniopelastusmuodostelmien vaikuttavuus. Toiminnan vaikutukset kohdemaassa voivat myös näkyä vasta vuosien viiveellä, jolloin 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.

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

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 tarkoitettuja tehtäviä on suhteellisesti vähän ja muodostelman kansallinen käytettävyyksikin 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 globaalisti yli- vai alitarjontaa.

Kysyntää voidaan arvioida 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 asiantuntijarekrytointeja tehdessä.

Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyvyyn seurantaan varten tarvitaan myös seurantamittari (mittari 9), joka tuottaa tietoa, kuinka aktiivinen toimija Suomi on ollut. Tämä seurantamittari kuvaa vuosittain tehtäviin osallistuneiden henkilöiden lukumäärää sekä materiaaliavun rahallista arvoa.

6.2 Kansainvälisen pelastustoiminnan kansallisen hyödyntämisen mittaamistarpeet ja mittarit

Tässä työssä kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista on jaettu kolmeen osa-alueeseen:

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

Keskeinen, kaikkia osa-alueita yhdistävä tekijä on tarve ja sen mittaaminen. Tarvetta arvioimalla saadaan viitteitä, tarvitaanko kansainvälisen pelastustoiminnan osaamista, resurssia tai valmiutta pyytää ja vastaanottaa apua Suomessa. Kyseisen mittarin tuottamaa tietoa voidaan käyttää päätöksenteon perusteluna huomioitaessa entistä vahvemmin kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista.

Tarpeen mittaamisen mallina voidaan käyttää Jani Kareisen opinnäytetyön (2013, 48–50) mukaista luokittelua onnettomuuksista, joissa ulkopuolista erityisresurssia voitaisiin käyttää (mittari 10). Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustilasto 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 PRONTOn onnettomuus- ja tehtäväselosteisiin ei sisälly kohtaa, jossa voidaan suoraan arvioida kansainvälisen resurssin käytettävyyttä kyseisessä tehtävässä. Onnettomuustilannekohtaiseen arvioimiseen sisältyy suhteellisen paljon arvioinnin tekijän omaa tulkintaa, johon vaikuttavat arvioijan 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 ja tätä vastaavasti tarpeen ja käytettävyyden arvioiminen muuttuu entistä haasteellisemmaksi. Esitetyn mukaisesti olisi tarpeellista voida arvioida PRONTOn onnettomuusselosteissa resurssien käytettävyyttä sekä kehittää tiedonkeruuta niin, että PRONTOn avulla pystytään arvioimaan tarvetta.

Kansainvälisen pelastustoiminnan tuottama hyöty pelastustoimeen 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 kansainvälinen pelastustoiminta tuottaa pelastustoimelle, miten paljon ja minkä laatuista osaamista on ja miten osaaminen on jakaantunut kansallisella tasolla.

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 pelastustehtävissä?
- 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. Kysymysten perusteella voidaan muodostaa kansainvälisen erityisosaamisen hyödyntämisen indeksiluku pelastuslaitoksittain sekä valtakunnallinen keskiarvo.

Pelastuslaitoksille tai kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa oleville henkilöille suunnatulla kyselyllä voidaan tuottaa laajemmin tietoa osaamisen sisäisen hyödyntämisen vallitsevasta tasosta. Kysymällä toiminnassa mukana olevilta henkilöiltä voidaan muodostaa tietoa, kuinka suuri osuus vastanneista on voinut hyödyntää erityisosaamistaan työssään (mittari 12). Pelastustoimen sisäisen hyödyntämisen tason selvittämisen kannalta keskeistä on

osoittaa kysely henkilöille, joiden taustatyönantaja 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 tarkemmin 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 pelastuslaitosten tulee tilastoida koulutusten lukumääriä, aiheisisältöjä sekä osallistujien lukumääriä. Koulutusten seurannan ja tilastoinnin tulee olla yhdenmukaista koko Suomessa ja kansainvälisen pelastustoiminnan koulutussisältöjen määriteltäviä, jotta tuotettu tieto olisi yhdenmukaista ja vertailukelpoista. Toimialan tulee yhteisesti määritellä koulutusten sisältökuvaukset, jotta koulutusten tilastointi on luotettavaa.

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

- 1) Lukumäärää,
- 2) Alueellista jakautumista,
- 3) Jakautumista eri henkilöstöryhmiin pelastuslaitoksilla ja
- 4) Sukupuolijakaamaa.

Henkilöstöresurssin asiantuntijuusluokittelussa käytetään edellä mainittua USAR-, TAST- ja asiantuntija-jakoa. Henkilöstöresursseja arvioivia 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 pelastustoimen alueilta (mittarit 15–16). Nämä viisi pelastuslaitosta ovatkin alkuperäisen Finnrescue-pelastuskomennuskunnan perustajia. Nykyisin kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstöä on aikaisempaa tasaisemmin lähes jokaiselta pelastustoimen alueelta. Alueellisen jakautumisen mittari tuottaa tietoa, kuinka paljon osaamista on eri puolilla Suomea.

Sijoittuminen kertoo omalta osaltaan, kuinka hyvin henkilöstö on käytettävissä kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin. Reaalikäytettävyys yksittäiseltä pelastuslaitokselta kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävään on todellisuudessa huonompi kuin valmiudessa olevien lukumäärät antavat olettaa, sillä samalta pelastuslaitokselta ei usein pystytä irrottamaan useaa henkilöä samanaikaisesti tehtäviin sijaisjärjestelyjen vuoksi. Toivottavaa onkin, että henkilöstö jakaantuisi vielä nykyistä tasaisemmin eri puolille Suomea, jolloin on mahdollista jakaa tasaisemmin kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin valitun henkilöstön ja virkavapaiden aiheuttamaa kuormitusta.

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 työnantaja ei ole pelastuslaitos. Näiden henkilöiden osaaminen ei ole käytettävissä päivittäisessä, sisäisessä toiminnassa, eikä heidän osaamisensa päädy siten suoraan pelastustoimessa sovellettavaksi. Tulevaisuudessa on kuitenkin tavoitteena, että kaikki kansainvälisen pelastustoiminnan resurssit olisivat kansallisesti käytettävissä, 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 suhteellisesti vähemmän kuin jotain muuta. Mittari toimii siis eräänlaisena osaamisenkartoituksen työkaluna. Erikoistumisalueiden kehitys indikoi hyödyntämisen tason potentiaalin kasvua, kun pelastuslaitoksilla on suhteellisesti enemmän erityisosaavaa henkilöstöä.

Kriisinhallintakeskus ylläpitää tietoa koulutettujen lukumääristä ja koulutettavapäivistä. Näitä tietoja seurataan jo nyt vuosittain Pelastusopiston tilinpäätöksissä ja toiminta- ja taloussuunnitelmissa. Koulutettujen lukumäärät ja koulutettavapäivät muodostavat 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 vakiintuu kansallisesti. 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 tilastointikäytänteet, joilla tarvittavia tietoja voidaan tallentaa ja seurata. Raportointitapana voi olla erityisapua käyttäneen pelastuslaitoksen kirjaamat tiedot PRONTOn 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 tarvittavia tietoja.

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

Monet tässä luvussa esitetyistä mittareista ovat toteutettavissa pelastuslaitoksille tai kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoille suunnatulla kyselyllä. Jotta mittaaminen ja tiedon kerääminen eivät muodostuisi toteutukseltaan liian raskaaksi tiedon kerääjälle tai vastaajalle, voidaan kyselymittareita yhdistää yhdeksi kyselyksi. Kysely ja sen tulokset voidaan jakaa tarkemmin 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

Suomi on kokoonsa suhteutettuna yksi kansainvälisen pelastustoiminnan aktiivisimmista toimijoista Euroopassa. Suomella on toimijana hyvä maine. Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa on noin 230 henkilöä, joista noin 130 työskentelee pelastuslaitoksilla. Kehittämistutkimuksen päätavoitteena oli luoda esitys kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödyntämisen keskeisistä mittaamistarpeista ja arviointityökaluista eli indikaattoreista. Aineiston analysoinnin perusteella luotiin kuvaus pelastustoimen näkökulmasta keskeisistä tekijöistä, jotka selittävät kansainvälisen pelastustoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Mittaamistarpeiden perusteella muodostettiin mittariluonnoksia, joilla voidaan tuottaa numeerista tietoa kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden tasosta. Jokainen mittariluonnos linkitettiin tarkoitusta vastaavaan pelastustoimen strategian kansalliseen tavoitteeseen, millä ilmenettiin arviointijärjestelmän kehittämisen kiinteää yhteyttä pelastustoimen strategiassa esitettyihin painotuksiin.

Kehittämistutkimuksen kysymyksenasettelu liittyi Pelastustoimen indikaattorit -hankkeeseen, jossa luotiin esitys koko pelastustoimen yhteisestä arviointijärjestelmästä tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arvioimiseksi. Kehittämistutkimuksen lopputuloksena esitettiin viiteaineiston analyysien perusteella muodostettu käsitys kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen kansallisen hyödynnettävyyden mittaamistarpeista ja mittareista. Työn lopputuloksia sisällytettiin osaksi Pelastustoimen indikaattorit –hankkeessa tuotettua arviointirakennetta. Kehittämistutkimus linkittyi myös pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta –työryhmän työhön, jonka tavoitteena on edistää kansainvälisen pelastustoiminnan järjestelmän kehittämistä. Työryhmän kautta saatiin kattavasti asiantuntemusta ja näkemystä ajantasaisen nykytila- ja kehityssuuntauskäsityksen muodostamiseksi.

Suomen kannalta keskeisimpiä kansainvälisen pelastustoiminnan yhteistyöväyliä ovat EU:n pelastuspalvelumekanismi ja YK:n humanitaaristen asioiden koordinoitumisto OCHA. Lisäksi Suomella on useita valtiosopimuksiin perustuvia sopimuksia, jotka mahdollistavat pelastusyhteistyön valtioiden välillä. Nämä valtiosopimukset mahdollistavat myös paikallisviranomaisten paikallisen sopimisen lähialueyhteistyöstä. Kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöt osallistuvat tehtäviin useiden eri väylien kautta. Suomi on lähettänyt vuosittain kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin ja humanitaarisen avun tukitehtäviin noin 20 henkilöä. Yhteensä 94 henkilöä on osallistunut kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tällä hetkellä Suomen pelastustoimi ylläpitää kahta Voluntary Pool -häätäpuvalmiuksiin rekisteröityä muodostelmaa: rauniopelastusmuodostelmaa ja teknisen tuen asiantuntijaryhmää. Lisäksi Suomen valmiudessa on EU:n pelastuspalvelumekanismiin ja YK:n UNDAC -katastrofien arviointi- ja koordinoitumistoiminnan asiantuntijoita.

Kansainvälinen pelastustoiminta on suhteellisen uutta ja vakiintumatonta toimintaa Suomessa, vaikka pelastustoimessa on toimittu asian parissa 1980-luvun loppupuoliskolta saakka. Toiminnan vakiintumattomuutta selittää osin se, että kansainvälinen pelastustoiminta oli pitkään, vuoteen 2009 saakka, pääsääntöisesti vain viiden pelastuslaitoksen toimintaa. Vuonna

2009 toiminnan vastuu siirrettiin Kriisinhallintakeskukselle tavoitteena toiminnan kehittäminen ja laajentaminen. Tämän jälkeen kehitys on ollut nopeaa ja lähes koko maahan.

Tällä hetkellä kansainvälinen pelastustoiminta on kehittämisen ja arvioimisen kohteena valtakunnallisesti, kun sen tulevaisuutta pohditaan pelastustoimen uudistushankkeessa. Kansainvälisen pelastustoiminnan mahdollisia kehityssuuntauksia ovat seuraavat:

- 1) Kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin, harjoituksiin ja tehtäviin 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 ylläpitämiä valmiuksia kehitetään suhteessa kansallisiin tarpeisiin.
- 4) Ylläpidettäviä ja hätäapuvalmiuksiin tarjottavia resursseja tarkastellaan ja suhteutetaan tarveperusteisesti. Tällä hetkellä rauniopelastusmuodostelmasta on ylitarjontaa maailmalla. Muodostelmalle soveltuvia tehtäviä on melko vähän. Toisaalta raskas tai keskiraskas rauniopelastusmuodostelma ei sovellu kovinkaan hyvin kotimaan tarpeisiin.

Kansainvälinen pelastustoiminta osana kansallista varautumista on vielä melko kehittymättömällä tasolla. Kansainvälisen pelastustoiminnan osaamista hyödynnetään pelastustoimessa esimerkiksi pelastustehtävissä, sisäisissä koulutuksissa, valmiussuunnittelussa sekä erityisvasteiden muodostamisessa, mutta pääsääntöisesti osaamisen hyödyntäminen koetaan nykytasoisena riittämättömäksi. Yksittäiset pelastusalan asiantuntijat pitävät tärkeänä, että kansainvälisen pelastustoiminnan resurssit olisivat käytettävissä kotimaassa ja, että kansainvälisen pelastustoiminnan asiantuntijoiden osaamista hyödynnettäisiin kattavasti pelastustoimen päivittäisessä toiminnassa.

Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevien muodostelmien, kaluston ja resurssien käytettävyys kotimaan haastavissa 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 osatekijä, joka on esteenä kansalliselle hyödyntämiselle. Suunnitelmissa onkin raskaan rauniopelastusmuodostelman jakaminen entistä pienempiin ja käytännöllisempiin osiin, jotka voidaan sijoittaa eri puolille Suomea. Lisäksi suunnitellaan panostamista muodostelmiin ja kalustoon, jotka vastaavat paremmin Suomen riskiolosuhteita. Tällaisia ovat esimerkiksi tulva-, maastopalo- ja CBRN-muodostelmat.

Kyselyyn vastanneista noin kolme neljästä kertoi, ettei heidän pelastuslaitoksellaan ole suunniteltu, koulutettu tai harjoiteltu kansainvälisen avun pyytämistä tai vastaanottamista. Valmius pyytää ja vastaanottaa apua ei välttämättä ole korkealla tasolla, ja asian tarpeellisuus koetaan melko etäiseksi. Suomen toimintaympäristö on hyvin samankaltainen kuin Ruotsissa, jossa Västmanlandissa viranomaiset joutuivat vuonna 2014 suuren metsäpalon takia pyytämään kansainvälistä pelastusapua. Todellisuudessa myös Suomi voi joutua tulevaisuudessa vastaavaan tilanteeseen, jossa kotimaan resurssit tai osaaminen eivät riitä tilanteen hoitamiseksi.

Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan aseman, roolin ja näiden kehittämisen osalta on tarpeellista tarkastella kilpailukykyä. Kansallisena tavoitteena on, että Suomella on hyvä kyky antaa kansainvälistä pelastusapua. Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät ovat hyvin kilpailtuja, minkä vuoksi kilpailukykyisyys korostuu toimintaa kehitettäessä. 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 kehittämistyössä yhteensä kymmenen arviointityökalua.

Kansallisen hyödynnettävyyden mittaamistarpeita nousi kehittämistutkimuksessa runsaammin esiin verrattuna kansainvälisen pelastustoiminnan mittaamistarpeisiin. Tämän perusteella kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien entistä laajempi kansallinen käyttö koetaan tärkeäksi. Esitettyjen mittaamistarpeiden perusteella muodostettiin yhteensä 14 mittariluonnosta. Keskeisimpiä mittaamistarpeita kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle hyödynnettävyydelle ovat:

- 1) Kansallinen tarve ja valmius erityisresurssien käyttöön,
- 2) Kansallinen tarve kansainvälisen avun pyytämiseen,
- 3) Kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle pelastustoimelle tuottama hyöty ja osaaminen,
- 4) Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevien resurssien kansallinen käyttö.

Tässä työssä ilmenneitä 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 arvioimiseen ja kehittämiseen. 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 ja sitä kautta kehittämisen tarpeista. Jälkimmäiseen lukeutuu esimerkiksi kansallisen hyödynnettävyyden mittari, joka toteutetaan kyselyllä pelastuslaitoksille.

Luodut mittarit ovat luonnoksenkaltaisia esityksiä, joita voidaan tarvittaessa muokata tarvetta paremmin vastaavaksi. Mittariluonnoksiin pyydettiin kommentteja Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijoilta, pelastustoimen uudistushankkeen Kansainvälinen pelastustoiminta -kehittämistyöryhmältä sekä sisäministeriön pelastusosaston kansainvälisten asioiden yksikön virkamiehiltä. Mittariesitykset viimeisteltiin saatujen kommenttien perusteella.

Kansallisen sovellettavuuden osalta voidaan valikoida parhaiten soveltuvat ja ajankohtaisimmat mittarit, joiden perusteella pystytään muodostamaan ajantasainen yleiskuva kansainvälisestä pelastustoiminnasta ja sen kansallisesta hyödyntämisestä. Esitettyihin mittaamistarpeisiin voidaan tarvittaessa kehittää ja integroida uusia mittareita. Esitetty arviointirakenne on näin luonteeltaan dynaaminen ja heijastaa sekä pyrkii vastaamaan nopeasti muuttuvan toimintaympäristön luomiin arviointitarpeisiin ja -muotoihin.

Tässä työssä esitettyjä mittareita integroitiin osaksi Pelastustoimen indikaattorit -hankkeessa tuotettua pelastustoimen yhteistä arviointimekanismia. Esitetyt mittarit soveltuvat myös sisäministeriön harkinnan perusteella pelastustoimen strategian tavoitteiden täyttymisen vuosittaiseen tarkasteluun kansainvälisen ulottuvuuden osalta. Mittareita voi soveltaa myös kansainvälisestä pelastustoiminnasta vastaavan Kriisinhallintakeskuksen kansainvälisen pelastustoiminnan arvioimiseen ja seuraamiseen.

Kansainvälinen pelastustoiminta ja sen kansallinen hyödyntäminen on melko epäjärjestelmällistä. Tämä on osittain seurausta kansainvälisen pelastustoiminnan strategian puuttumisesta, jolloin kansallisesti yhtenäiset tavoitteet ja visio toiminnalle puuttuvat. Strategian puuttuessa eri toimijoilla on omat, mahdollisesti toisistaan eroavat näkemyksensä siitä, mitkä ovat toimintaa määrittävät keskeiset tavoitteet ja painotukset sekä mihin suuntaan toimintaa tulisi kehittää.

Kansainvälisen pelastustoiminnan haasteena on sen käsitteen eroavuus kansainvälisesti käytetystä civil protection -käsitteestä. Kun kansainvälisellä pelastustoiminnalla viitataan civil protection -käsitteeseen, tarkoitetaan lähinnä aktiivista pelastustoimintaa. Civil protection -termi käsittää itsessään kuitenkin laajemman tehtäväkentän kuin aktiiviset torjuntatoimet. Suhteutettuna Suomen kansalliseen kykyyn toimia laaja-alaisesti kansallisen pelastustoiminnan eri tehtäväalueilla olisi perusteltua laajentaa myös kansainvälisen pelastustoiminnan käsite koskemaan kattavammin siihen sisältyviä eri toimintoja ja näiden toteuttajia.

Toiminnan organisoinnin ja yhteensovittamisen kannalta olisi parasta, kun Suomessa olisi kansainvälisen pelastustoiminnan koordinoinnista vastuussa oleva taho, joka vastaisi poikkihallinnollisesta kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudesta. Valmiuteen rekrytoitaisiin henkilöstöä eri ministeriöiden toimialoilta, jolloin Suomi olisi entistä kilpailukykyisemmässä roolissa kansainvälisesti. Samalla kansainvälisten tehtävien ja koulutusten kautta saatua osaamista ja kokemusta siirtyisi laajemmin eri toimialoille.

Kansainvälisen pelastustoiminnan kansallinen hyödyntäminen koetaan tärkeäksi, ja sen kehittämisen osalta ollaan etenemässä oikeaan suuntaan. Ylläpidettävien valmiuksien olisi kuitenkin vastattava kotimaan riskeihin. Tarjottavien resurssien suunnittelussa tulisi edetä painotetummin kotimaan tarve edellä, ja vasta tämän tarvetarkastelun jälkeen tulisi arvioida, mitä tarpeita ulkomailla on ja kuinka niihin vastataan tarkoituksenmukaisesti. On siis tärkeää ja perusteltua, että pelastustoimen uudistushankkeessa pohditaan kehitettävien muodostelmien laatua, tyyppiä ja sijaintia kotimaan tarpeiden näkökulmasta.

Valmiudessa olevat resurssit olisi oltava saatavissa tehokkaasti kotimaan käyttöön. Tätä varten tarvitaan toimiva järjestelmä ja prosessi, jolla paikallinen pelastusviranomainen voi tarvittaessa hälyttää paikalle käytettävissä olevaa erityisosaamista ja -resursseja. Käytännössä tarvittaisiin

tietojärjestelmä, johon tallennetaan toiminnan organisoinnin kannalta kaikki oleellinen tieto esimerkiksi resursseista, sijainnista, suorituskyvystä, logistisista järjestelyistä, mahdollisista kustannuksista ja hälyttämisestä.

Kyselyn perusteella pelastustoimessa ei välttämättä tiedetä tarpeeksi tai ei ymmärretä kokonaisvaltaisesti, mitä kansainvälinen pelastustoiminta on ja mitä hyötyä siitä muodostuu pelastustoimelle. Kansainvälistä pelastustoimintaa tulisi esitellä ja markkinoida pelastuslaitoksille entistä kattavammin. 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.

Kehittämishankkeen aikana havaittiin jatkokehittämisen ja tutkimuksen aiheita. Esimerkiksi kansainvälisen toimintaympäristön muutosten vaikutukset Suomen sisäisen turvallisuuden toimintaympäristöön voisi olla yksi jatkokehittämisen aihe. Kansainvälisen pelastustoiminnan operaatioiden vaikuttavuuden mittaaminen on iso ja merkittävä osa-alue, jota tulisi kehittää jatkossa. Lisäksi ainakin kansainvälisen pelastustoiminnan operaatioiden vaikuttavuutta Suomen kansalliseen pelastustoimeen ja henkilötasolla tulisi tutkia syvällisemmin tulevaisuudessa.

Lähdeluettelo

Borg, P. ja Joutsenvirta, M. 2015. *Maapallo ja me – Luonnonvarat ja kasvunraajat*. 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. 2017. Kansanterveys ja terveysindikaattorit. [www-sivut. https://ec.europa.eu/health/indicators/policy_fi](http://ec.europa.eu/health/indicators/policy_fi).

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

European Comission. 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 Comission. 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 Comission. 2016b. *Humanitarian Aid and Civil Protection*. ECHO Factsheet. pdf-dokumentti. http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_en.pdf. 4.1.2017.

European Comission. 2016c. *The Union Civil Protection Mechanism Training Programme*. pdf-dokumentti. http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/Training%20brochure.pdf. 7.3.2017.

European Comission. 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/](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-tarkoittaa-k%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6ss%C3%A4](http://www.europarl.europa.eu/news/fi/news-room/20160119STO10518/keskin%C3%A4isen-avunannon-lauseke-mit%C3%A4-se-tarkoittaa-k%C3%A4yt%C3%A4nn%C3%B6ss%C3%A4). 7.3.2017.

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

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/ilmastonmuutoskysymyksiä> 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. Karelia ammattikorkeakoulu.

Kriisinhallintakeskus. 2017. *Kriisinhallintakeskus CMC Finland 10 vuotta*. pdf-dokumentti.
http://www.cmcfinland.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?. 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/UNDAC%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 -hankkeen väliraportti. Väliraportti Palosuojelurahastolle.

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://prontonet.fi/>. 12.1.2017.

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

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

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/k4mRI> . 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 yhtenäisiä palveluita. Sisäministeriön tiedote.

Sisäministeriö. 2016b. Sisäministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2017-2020 sekä tuloussuunnitelma 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.

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

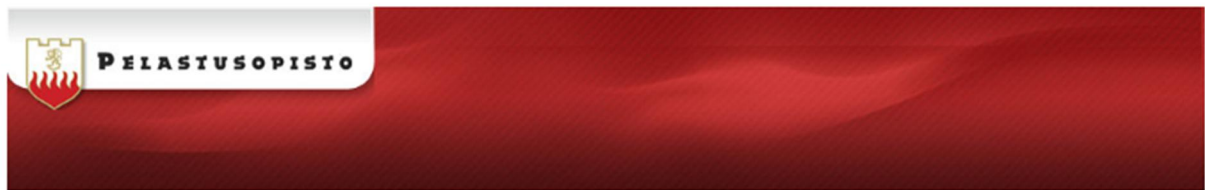
Liite 2. Kyselylomake

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 vastasit 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
☐ Harjoitettu
☐ Ei mitään näistä

12. Onko kv-pelastustoiminnan resursseja käytetty tai oltu aikeissa käyttää onnettomuuksissa?

- ☐ Kyllä
☐ Ei
☐ En osaa sanoa

13. VASTAA JOS vastasit edelliseen kysymykseen KYLLÄ. Kuvaille 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 suuronnettomuuksissa? 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

KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN TEHTÄVIIN PÄÄSEMINEN	
TARKOITUS	Tarkoituksena mitata Suomen kilpailukykyä ja valmiutta kansainvälisen pelastusavun antamiseen ja onko Suomella tarjota oikeanlaista osaamista tehtäviin.
TAVOITE	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
INDIKAATTORI	1. Tehtävät, joihin Suomi on pystynyt tarjoamaan apua suhteessa kaikkiin tehtäviin 2. Tehtävät, joihin Suomi on päässyt suhteessa kaikkiin tehtäviin, joihin on tarjottu apua 3. Tehtäviin valitut henkilöt suhteessa ehdolle asetettujen henkilöiden lukumäärään 4. Tehtäviä hakeneet henkilöt suhteessa ehdolle asetettujen henkilöiden lukumäärään
MITTARI	1. Tehtävien lukumäärä, joihin tarjottu apua (lkm) / kaikki kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävät (lkm) = 0,0-1,0 2. Tehtävien lukumäärä, joihin Suomi valittu avun antajaksi (lkm) / tehtävien lukumäärä, joihin tarjottu apua (lkm) = 0,0-1,0 3. Tehtäville valittujen henkilöiden lukumäärä (lkm) / ehdolle asetettujen henkilöiden lukumäärä (lkm) = 0,0-1,0 4. Tehtäviä hakeneiden henkilöiden lukumäärä (lkm) / ehdolle asetettujen henkilöiden lukumäärä (lkm) > 0
NYKYARVO	Nykyarvo ei tiedossa
MITTAUSTAAJUUS	Vuosittain
MITTAAMISTASO	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
DATAN KERÄYS	Kriisinhallintakeskus
KOMMENTIT	Mittareita 1-4 voidaan tarkastella avunantotapa- tai avunantoväyläkohtaisesti. Avunantoväyliä ovat yhteistyökanavat (UCPM, YK, IHP ja Muu). Avunantotavat on jaettu luokkiin USAR, TAST, ASIAANTUNTIJAT ja MATERIAALIAPU.

Esimerkki:

MITTARIT 1-4			
VÄYLÄ	2015	2016	YHTEENSÄ
UCPM			
YK			
IHP			
Muu			
YHTEENSÄ			

MITTARIT 5-6

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyky

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

Esimerkki:

MITTARI 5		
VÄYLÄ	2015	2016
USAR	hh:mm	
TAST		
ASiantuntijat		
Materiaaliapu		

MITTARI 6		
VÄYLÄ	2015	2016
USAR	0,0-1,0	
TAST		
ASiantuntijat		
Materiaaliapu		

MITTARI 7

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyky

AVUNPYYNTÖJEN KOHDENTUMINEN	
TARKOITUS	Tarkoitus tarkastella Suomen hätäapuvalmiuksien muodostelmatyyppien vuosittaisten tehtävien lukumäärää maailmalla suhteessa olemassa oleviin muodostelmiin
TAVOITE	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
INDIKAATTORI	7. Suomen muodostelmien kysyntä suhteessa tarjontaan
MITTARI	7. Muodostelmatyyppien tehtävien lukumäärä vuosittain (lkm) / rekisteröityjen muodostelmien lukumäärä (lkm)
NYKYARVO	Nykyarvo ei tiedossa
MITTAUSTAAJUUS	Vuosittain
MITTAAMISTASO	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
DATAN KERÄYS	Kriisinhallintakeskus
KOMMENTIT	Tarkastelu TAST- ja USAR-muodostelmittain.

Esimerkki:

Mittari 7		
VÄYLÄ	2015	2016
USAR	Tehtävien lukumäärä / muodostelmien lukumäärä	
TAST		

MITTARI 8

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyky

ASiantuntijoilta vaadittava osaaminen	
TARKOITUS	Asiantuntijoilta avunpyynnöissä vaadittujen osaamisalueiden arvioiminen osaamisen kohdentamisen ja rekrytointien tueksi.
TAVOITE	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
INDIKAATTORI	8. Avunpyynnöissä asiantuntijoilta vaadittu eritelty osaaminen. Osaamisvaatimuksen suhteellinen esiintyvyys avunpyyntöväylittäin.
MITTARI	8. Tehtävät, joihin pääsemiseksi vaadittu eriteltyä osaamista (lkm) / kaikkien kyseisen avunpyyntöväylien tehtävät (lkm) =0,0-1,0
NYKYARVO	Nykyarvo ei tiedossa
MITTAUSTAAJUUS	Esimerkiksi 5 vuoden välein
MITTAAMISTASO	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
DATAN KERÄYS	Kriisinhallintakeskus
KOMMENTIT	Tarkastelussa mielekästä ottaa huomioon useammin kuin kerran vuodessa toistuvat osaamisvaatimukset. Osaamisvaatimuksia voidaan tarkastella avunantoväylittäin (UCPM, YK, IHP, Muu).

Esimerkki:

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

MITTARI 9

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kilpailukyky

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

Esimerkki:

MITTARI 9					
AVUNANTOTAPA	2012	2013	2014	2015	2016
USAR	0	0	0	1	0
ASiantuntijat (sis. TAST)	-	16	15	15	7
Materiaaliapu (euroa)	-	10000	1000550	302279	722331

(lähde: CMC Finland, Sisäministeriö)

MITTARI 10

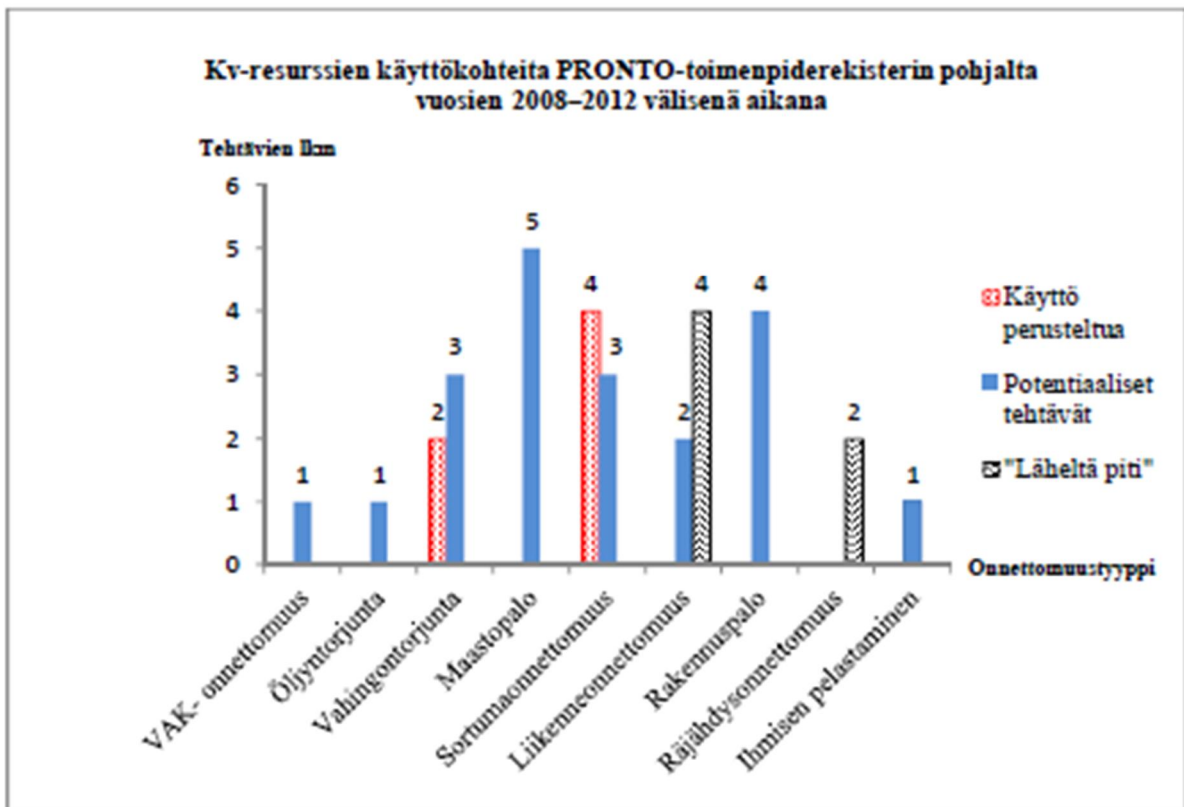
Mittaamistarve: Kansallinen tarve erityisresurssien käyttämiseen ja kansainväliseen avunpyytämiseen

TARVE	
TARKOITUS	Arvioida kansallista tarvetta erityisresurssien käyttämiseen ja kansainväliseen avunpyytämiseen
TAVOITE	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
INDIKAATTORI	10. Onnettomuudet, joissa kansainvälisen resurssin käyttäminen on perusteltua
MITTARI	10. Viiden vuoden aikana tapahtuneet onnettomuudet, joissa kansainvälisen pelastusavun pyytäminen tai Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien käyttäminen olisi perusteltua.
NYKYARVO	Nykyarvo ei tiedossa
MITTAUSTAAJUUS	Vuosittain
MITTAAMISTASO	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
DATAN KERÄYS	PRONTO.
KOMMENTIT	Mallina tarvemittarille käytetään Jani Kareisen opinnäytetyön 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: 1. Tehtävät, joissa käyttö olisi perusteltua 2. Tehtävät, joissa käyttö tuo lisäarvoa 3. Tehtävät, jotka olisivat voineet kehittyä niin, että käyttö olisi ollut perusteltua

Esimerkki:

Ensisijainen onnettomuustyyppi	Hakukriteerit
VAK-onnettomuus	kesto > 12h, henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa
Sortuma/sortumavaara	Henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa
Räjähdyks/räjähdyksvaara	Henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa
Maastopalo	Kesto > 12h ja palanut pinta-ala > 50 Ha
Öljyvahinko	Kesto > 12h, henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa
Rakennuspalo	Kesto > 12h, rakennusvahingot > 1 milj. euroa
Vahingontorjuntatehtävä	Kesto > 12h, henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa
Liikenneonnettomuus (sisältää ilma-, raide- ja tieliikenneonnettomuudet)	Raideliikenne: Henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa Ilmaliikenne: Kaikkien tehtävien arvioiminen Tieliikenne: Osallisena joko kuorma-auto ja/tai linja-auto, henkilöstö- ja/tai kalustopula tilanteen alussa.
Ihmisen pelastaminen	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 ERITYISOSAAMISEN HYÖDYNTÄMINEN PELASTUSLAITOKSILLA	
TARKOITUS	Mittarilla arvioidaan kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen hyödyntämisen tasoa pelastuslaitoksilla.
TAVOITE	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
INDIKAATTORI	11. Kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen hyödyntämisen taso.
MITTARI	11. Pelastuslaitoksille osoitetun kyselyn perusteella muodostettu hyödyntämisen tason indeksiluku 0-100.
NYKYARVO	Nykyarvo ei tiedossa
MITTAUSTAAJUUS	Kahden vuoden välein
MITTAAMISTASO	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
DATAN KERÄYS	Pelastuslaitoksille osoitettu kysely
KOMMENTIT	Kysely voidaan toteuttaa olemassa olevien kyselyiden erityisenä osana 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:

INDEKSILUKU	KYSYMYS	YKSITTÄINEN PELASTUSLAITOS	KAIKKI 2015	KAIKKI 2016
20	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista käytetty pelastustehtävissä?	Kyllä= 20 / Ei=0	Kyllä-vastanneiden osuus X 20= 0-20	
20	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista koulutettu sisäisesti?			
20	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaaminen huomioitu sovelletusti esimerkiksi erityistilanteiden valmiuden suunnittelussa?			
20	Onko HNS-isäntävaltion tuesta vastaavaksi henkilöksi nimetty kansainvälisen pelastusosaamisen asiantuntija?			
20	Onko henkilöstön tehtäväkuivissa otettu huomioon mahdollinen kansainvälisen pelastustoiminnan osaaminen ja kokemus?			
100	HYÖDYNTÄMISEN TASON INDEKSILUKU	0-100	0-100	0-100

MITTARI 12

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle pelastustoimelle tuottama hyöty

KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN ERITYISOAAMISEN SISÄINEN HYÖDYNTÄMINEN PELASTUSLAITOKSILLA	
TARKOITUS	Mittarilla arvioidaan kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen hyödyntämisen tasoa pelastuslaitoksilla.
TAVOITE	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
INDIKAATTORI	12. Kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamisen hyödyntämisen taso.
MITTARI	12. Kysely kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa oleville henkilöille, joiden taustatyönantaja on pelastuslaitos. Osaamistaan hyödyntäneiden henkilöiden osuus kaikista vastanneista.
NYKYARVO	Nykyarvo ei tiedossa
MITTAUSTAAJUUS	Kahden vuoden välein
MITTAAMISTASO	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
DATAN KERÄYS	Kysely kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevalle henkilöstölle, jonka taustatyönantaja on pelastuslaitos.
KOMMENTIT	Kysely voidaan toteuttaa olemassa olevien kyselyiden erityisenä osa-alueena. Kysymykset ovat pelkistettyjä kyllä/ei -kysymyksiä. Kyselyssä selvitetään, onko vastaaja hyödyntänyt kansainvälisen pelastustoiminnan osaamistaan pelastustehtävissä, koulutuksissa tai muussa ammatillisessa toiminnassa edellisen vuoden aikana.

Esimerkki:

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

MITTARI 13

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan kansalliselle pelastustoimelle tuottama hyöty

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

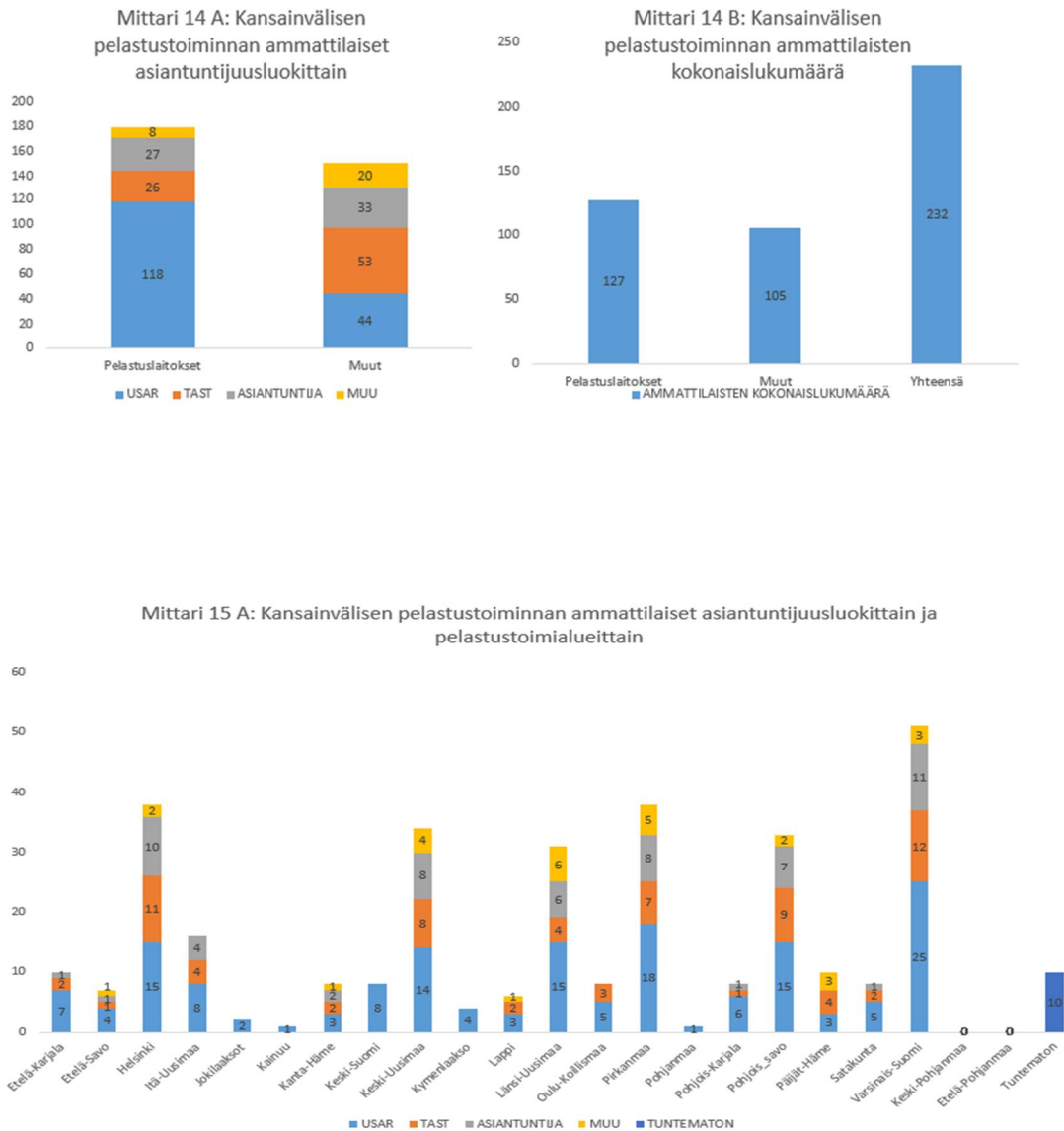
MITTARI 13		
Koulutussisältö	Osallistuneiden lukumäärä / Osallistuneiden osuus koko henkilöstöstä	Kyllä-vastanneiden osuus
Rauniopelastuksen koulutussisältö	lkm	%
Teknisen tuen sisältö		
Asiantuntijatasen osaaminen (EU- ja YK-asiantuntijat)		
Yhteensä		

MITTARIT 14-17

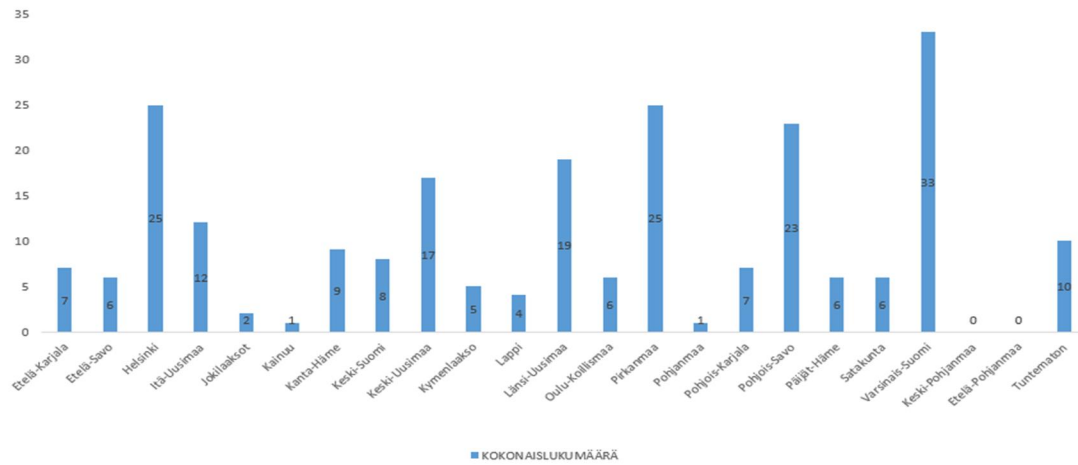
Mittaamistarve: Pelastustoimeen tuotettu osaaminen

KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN AMMATILAISET SUOMESSA	
TARKOITUS	Mittareilla arvioidaan, mitä osaamista Suomeen on tuotettu kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksilla. Tarkasteltavia asioita ovat ammattilaisten lukumäärät henkilöstöryhmittäin, valtakunnallinen jakautuminen, taustatyönantaja sekä miesten ja naisten osuudet.
TAVOITE	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
INDIKAATTORI	14. Kansainvälisen pelastustoiminnan ammattilaiset 15. Ammattilaisten eriteltyt lukumäärät ja jakautuminen pelastustoimen alueittain 16. Pelastuslaitoksilla työskentelevien ammattilaisten jakautuminen pelastuslaitoksittain ja henkilöstöryhmittäin 17. Miesten ja naisten osuudet
MITTARI	14. Ammattilaisten lukumäärät (lkm) asiantuntijuusluokittain ja taustatyönantajan mukaan(A). Lisäksi ammattilaisten kokonaislukumäärä (B). 15. Ammattilaisten eriteltyt lukumäärät (lkm) pelastustoimen alueittain ja asiantuntijuusluokittain (A). Lisäksi ammattilaisten kokonaislukumäärä pelastustoimen alueittain (B). 16. Pelastuslaitoksilla työskentelevien ammattilaisten lukumäärät (lkm) pelastustoimen alueittain ja asiantuntijuusluokittain (A). Lisäksi ammattilaisten kokonaislukumäärä (lkm) pelastuslaitoksittain ja henkilöstöryhmittäin (B). 17. Miesten ja naisten lukumäärät (lkm)
NYKYARVO	Vuoden 2016 tiedot
MITTAUSTAAJUUS	Vuosittain
MITTAAMISTASO	Henkilöstö
DATAN KERÄYS	Tiedot Kriisinhallintakeskuksen Primus-asiantuntijarekisteristä
KOMMENTIT	Mittareissa 14-16 ammattilaiset on jaettu asiantuntijuusluokkiin (USAR, TAST ja asiantuntija). Kansainvälisen pelastustoiminnan ammattilaisten kokonaislukumäärä on pienempi kuin asiantuntijuusluokkien summa, koska yksittäinen asiantuntija voi kuulua useampaan asiantuntijuusluokkaan, joten kokonaislukumäärää tarkastellaan erikseen. Mittarissa 15 ammattilaiset on sijoitettu pelastustoimen alueelle kotipostinumeron perusteella, kun mittarissa 16 on käytetty tietoa nykyisestä työnantajasta. Yksittäinen ammattilainen saattaa olla laskettuna mittarissa 15 eri alueelle kuin mittarissa 16. Mittarin 16 henkilöstöryhmittäisessä luokittelussa käytetään jakoa: miehistö, alipäällystö ja päällystö.

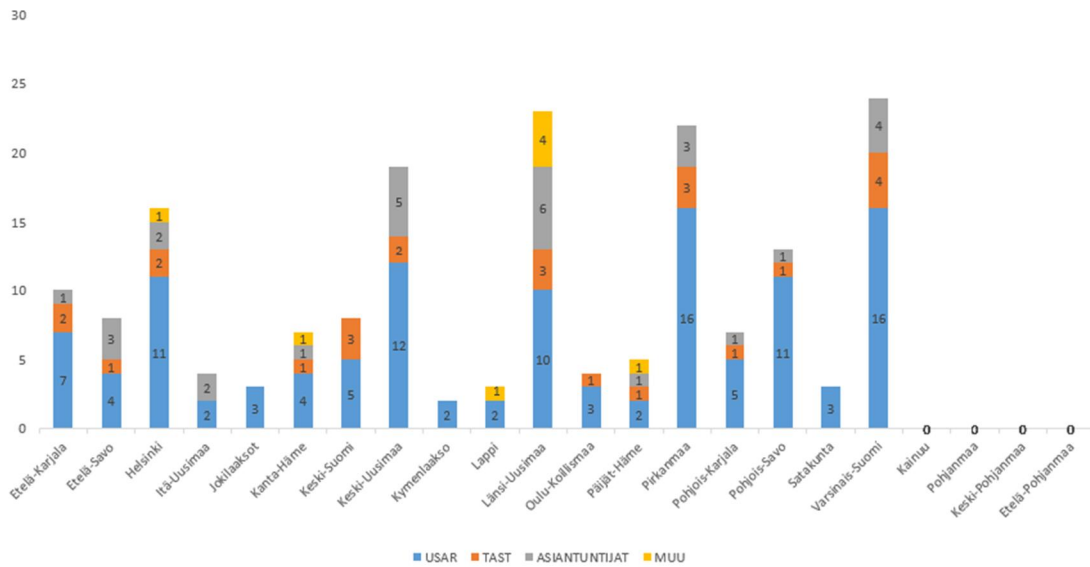
Esimerkki:



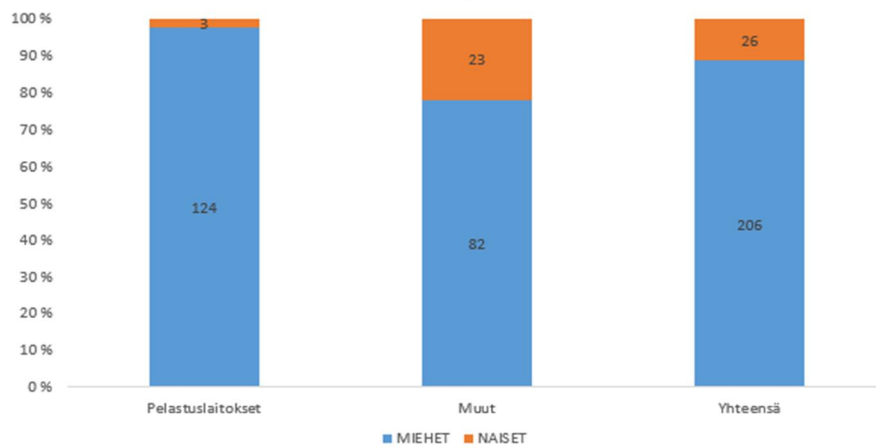
Mittari 15 B: Kansainvälisen pelastustoimen ammattilaisten kokonaislukumäärä pelastustoimialueittain



Mittari 16 A: Pelastuslaitoksilla työskentelevien henkilöiden lukumäärät asiantuntijuusluokittain ja pelastuslaitoksittain



Mittari 17: Miesten ja naisten osuudet



MITTARI 18

Mittaamistarve: Pelastustoimeen tuotettu osaaminen

PELASTUSLAITOKSILLA OLEVA ERITYISOSAAMINEN	
TARKOITUS	Selvittää, mitä osaamista pelastuslaitoksille on tuotettu.
TAVOITE	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
INDIKAATTORI	18. Pelastuslaitoksille tuotettu osaaminen erikoistumisalueittain
MITTARI	18. Koulutettujen henkilöiden lukumäärä erikoistumisalueittain pelastuslaitoksilla
NYKYARVO	Vuoden 2016 tiedot
MITTAUSTAAJUUS	Kolmen vuoden välein
MITTAAMISTASO	Henkilöstö
DATAN KERÄYS	Tiedot Kriisinhallintakeskuksen Primus-asiantuntijarekisteristä
KOMMENTIT	Erikoistumisalueella tarkoitetaan eri kansainvälisen pelastustoiminnan kurssija ja koulutuksia. Luokitteluna voidaan käyttää Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijarekisterin luokittelua. Kansainvälisen pelastustoiminnan ammattilaisten kokonaislukumäärä on pienempi kuin erikoistumisalueiden summa, koska yksittäisellä asiantuntijalla voi olla useita erikoistumisalueita.

Esimerkki:

MITTARI 18	Etelä-Karjala	Etelä-Savo	Helsinki	Uusimaa	Jokilaakso	Kanta-Häme	Keski-Suomi	Keski-Uusimaa	Kymenlaakso	Lappi	Länsi-Uusimaa	Oulu-Koivunmaa	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
LAPÄISY	2		3	1		3	2	4			1		1	6	2	2		5	32
UOSTAMINEN JA SIIRTAMINEN	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
LAÄKINNALLINEN TUKI								1	1	1	3			5		4		2	17
ISÄNTÄMAAN TUKI (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
ARVIOINTIASIAINTUNTUA	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	
TARKOITUS	Kansainvälisen pelastustoiminnan koulutusjärjestelmällä tuotetun osaamisen vuosittainen arviointi.
TAVOITE	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 katastrofitilanteissa.
INDIKAATTORI	19. Kriisinhallintakeskuksen kouluttamat henkilöt
MITTARI	19. Koulutettujen lukumäärä (lkm) ja koulutettavapäivien lukumäärä (lkm) vuosittain
NYKYARVO	Vuoden 2016 tiedot
MITTAUSTAAJUUS	Vuosittain
MITTAAMISTASO	Henkilöstö
DATAN KERÄYS	Kriisinhallintakeskus, Pelastusopiston tilinpäätös
KOMMENTIT	Koulutettujen ja koulutettavapäivien lukumääriä voidaan tarkastella koulutus- ja asiantuntijuuskohtaisesti (USAR, TAST, Asiantuntija) luokiteltuna (Mittari 19 A) tai Kriisinhallintakeskuksen koulutustarjonnan mukaisesti luokiteltuna (Mittari 19 B). 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. Esimerkissä ei ole kaikkia tietoja Kriisinhallintakeskuksen järjestämistä kurseista tai osallistujamääristä. Koulutuslistaa on täydennettävä yhdessä Kriisinhallintakeskuksen asiantuntijoiden kanssa.

Esimerkki:

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

MITTARI 19 B

Koulutus	2015 (henkilöä)
- 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, Läpäisy (Breaking and breaching)	12
- PDT, USAR, Tekninen etsintä (Technical search)	11
- PDT, USAR, Lääkinnällinen tuki (Medical personnel)	18
- PDT, USAR, Pelastuskoirat (Rescue Dogs)	14
- PDT, USAR, Leiritoiminta (Camp)	14
-PDT, USAR, Johtaminen (Management)	6
-PDT, ICT tuki (ICT Support)	10
-	-
-	-
-	-

MITTARIT 20-22

Mittaamistarve: Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiudessa olevien resurssien kansallinen käyttö

KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN RESURSSIEN KANSALLINEN KÄYTTÖ	
TARKOITUS	Arvioida kansainvälisen resurssin käyttöastetta kotimaan katastrofi- ja häiriötilanteiden apuna.
TAVOITE	Pelastustoimi kehittää aktiivisesti toimintatapojaan. Pelastustoimea kehitetään kansainvälisten verkostojen avulla ja osallistumalla kansainväliseen pelastustoimintaan.
INDIKAATTORI	20. Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuden resurssien käyttöaste kotimaan tehtävissä 21. Kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuden resurssien aikaviive hälytyksestä 22. Hälytetyt vahvuudet
MITTARI	20. Tehtävien lukumäärät (lkm), joissa käytetty kansainvälisen pelastustoiminnan resursseja 21. Vasteaikojen keskiarvo avunantotavoittain ryhmiteltynä (hh:mm) 22. Keskimääräiset henkilöstövahvuudet (henkilöä) muodostelma- ja asiantuntijatehtävissä
NYKYARVO	Nykyarvo ei tiedossa
MITTAUSTAAJUUS	Vuosittain
MITTAAMISTASO	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
DATAN KERÄYS	Vaatii tilastointikäytänteiden määrittelyn.
KOMMENTIT	Mittarit ovat ajankohtaisia, kun resurssien kansallinen käytettävyyys 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) 21. Vasteajan määrittelyä voidaan käyttää aikaa, joka kuluu hälyttämisestä avun saapumiseen onnettomuuspaikalle tai hälyttämisestä ensitoimenpiteiden aloittamiseen kohteessa. Vasteaikaa voidaan seurata eri avunantotavoittain (muodostelmat, asiantuntijat, kalusto). 22. Hälytetyn resurssin henkilöstövahvuuksia tarkastellaan muodostelma- ja asiantuntijatehtäväkohtaisesti.

Esimerkki:

MITTARI 20			
Avunantotapa	2014	2015	Yhteensä
Muodostelmatehtävät yhteensä	lkm		
- USAR		-	
- TAST			
Asiantuntijatehtävät			
Kalustotehtävät			
Yhteensä			

MITTARI 21		
Avunantotapa	2014	2015
Muodostelmatehtävät	hh:mm	
- USAR		
- TAST		
Asiantuntijatehtävät		
Kalustotehtävät		
Kaikkien tehtävien vasteaika		

MITTARI 22		
	2014	2015
Muodostelmatehtävät	henkilöä	
- USAR		
- TAST		
Asiantuntijatehtävät		
Kaikkien tehtävien keskimääräinen vahvuus		

MITTARI 23

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

ULKOMAISEN PELASTUSAVUN JA SUOMEN KANSALLISTEN RESURSSIEN PYYTÄMISEN JA VASTAANOTTAMISEN VALMIUS	
TARKOITUS	Mittarilla arvioidaan pelastuslaitosten kykyä pyytää ja vastaanottaa ulkomaista apua sekä käyttää Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiutta.
TAVOITE	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
INDIKAATTORI	23. Pelastuslaitosten valmius pyytää ja vastaanottaa kansainvälisen pelastustoiminnan apua
MITTARI	23. Pelastuslaitoksille osoitetun kyselyn perusteella muodostettu valmiuden tason indeksiluku 0-100.
NYKYARVO	Nykyarvo ei tiedossa
MITTAUSTAAJUUS	Kahden vuoden välein
MITTAAMISTASO	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
DATAN KERÄYS	Pelastuslaitoksille osoitettu kysely
KOMMENTIT	Kyselyssä selvitetään pelastuslaitosten harjoittelun, koulutusten, suunnittelun ja muiden avun pyytämisen ja vastaanottamisen valmiuteen tähtäävien toimenpiteiden tasoa. 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.

Esimerkki:

INDEKSILUKU	KYSYMYS	YKSITTÄINEN PELASTUSLAITOS	KAIKKI 2015	KAIKKI 2016
20	Onko avun pyytämisen ja vastaanottamisen prosessit kirjattu pelastuslaitoksen suunnitelmiin (johtamisohje)?	Kyllä= 20 / Ei=0	Kyllä-vastanneiden osuus X 20= 0-20	
20	Onko kansainvälisen avun pyytäminen ja tarvittavien HNS-toimenpiteiden huolehtimiseen liittyvät asiat koulutettu operatiiviselle päällystölle viimeisen viiden vuoden aikana?			
20	Onko kansainvälisen avun pyytämistä ja vastaanottamista tai kotimaan kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien pyytämistä harjoiteltu suuronnettomuusharjoituksissa viimeisen viiden vuoden aikana?			
20	Onko HNS-isäntävaltion tuesta vastaava henkilö nimetty?			
20	Onko pelastuslaitoksella tiedossa ja kirjallisesti kuvattuna saatavilla olevat resurssit, niiden ominaisuudet sekä hälytysprosessit?			
100	AVUN PYYTÄMISEN JA VASTAANOTTAMISEN TASON INDEKSILUKU	0-100	0-100	0-100

MITTARI 24

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

PELASTUSLAITOSTEN KANSAINVÄLISEN PELASTUSTOIMINNAN KOKONAISTASO	
TARKOITUS	Mittarilla arvioidaan, 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.
TAVOITE	Pelastustoimella on valmius vastata riskeihin omalla toimialallaan. Pelastustoimella on kyky antaa ja vastaanottaa kansainvälistä apua luonnon tai ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuus- ja katastrofitilanteissa.
INDIKAATTORI	24. Pelastuslaitosten kansainvälisen pelastustoiminnan kokonaistaso
MITTARI	24. Pelastuslaitoksille osoitetun kyselyn perusteella muodostettu kokonaistason indeksiluku 0-100.
NYKYARVO	Nykyarvo ei tiedossa
MITTAUSTAAJUUS	Kahden vuoden välein
MITTAAMISTASO	Palvelukyky ja aikaansaannoskyky
DATAN KERÄYS	Pelastuslaitoksille osoitettu kysely
KOMMENTIT	Kokonaistason mittari saadaan yhdistämällä mittarien 12 ja 24 mukaiset kyselyt, jotka kuvaavat seuraavia kahta osa-aluetta: 1. Hyödyntämisen taso 2. Avun pyytämisen ja vastaanottamisen taso 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. Kummallekin osa-alueelle voidaan muodostaa oma indeksilukunsa 0-50, ja osa-alueiden indeksilukujen summana saadaan kokonaistason indeksiluku 0-100. Indeksiluku voidaan laskea pelastuslaitoskohtaisesti ja/tai keskiarvona kaikille laitoksille yhteisesti.

Esimerkki:

INDEKSILUKU	KYSYMYS	YKSITTÄIN PELASTUSL AITOS	KAIKKI 2015	KAIKKI 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?			
5x10=50	AVUN PYYTÄMISEN JA VASTAANOTTAMISEN VALMIUDEN INDEKSISULUKU			
10	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista käytetty pelastustehtävissä?	Kyllä= 10 / Ei=0	Kyllä vastanneiden osuus * 10= 10	
10	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaamista koulutettu sisäisesti?			
10	Onko kansainvälisen pelastustoiminnan erityisosaaminen huomioitu sovelletusti esimerkiksi erityistilanteiden valmiuden suunnittelussa?			
10	Onko HNS-isäntävaltion tuesta vastaavaksi henkilöksi nimetty kansainvälisen pelastusosaamisen asiantuntija?			
10	Onko henkilöstön tehtäväkuvissa otettu huomioon mahdollinen kansainvälisen pelastustoiminnan osaaminen ja kokemus?			
5x10=50	HYÖDYNTÄMISEN TASON INDEKSILUKU	0-100	0-100	0-100
10x10=100	KOKONAISTASON INDEKSILUKU	0-100	0-100	0-100