



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2019:10

Ehdotus kansainvälisen pelastustoiminnan kehittämiseksi

Sisäministeriön julkaisuja 2019:10

Ehdotus kansainvälisen pelastustoiminnan kehittämiseksi

Esa Ahlberg, Peter Johansson, Anna Kaikkonen, Selina Kangas, Jani Kareinen,
Esko Kautto, Seppo Lehto, Torbjörn Lindström, Harri Paldanius, Veera Parko,
Rami Ruuska, Jukka Räsänen, Pekka Tiainen ja Ulf Westersträhle

Sisäministeriö

ISBN: 978-952-324-250-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto / Erja Kankala

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Sisäministeriö	tammikuu 2019	
Tekijät	Esa Ahlberg, Peter Johansson, Anna Kaikkonen, Selina Kangas, Jani Kareinen, Esko Kautto, Seppo Lehto, Torbjörn Lindström, Harri Paldanius, Veera Parko, Rami Ruuska, Jukka Räsänen, Pekka Tiainen ja Ulf Westersträhle		
Julkaisun nimi	Ehdotus kansainvälisen pelastustoiminnan kehittämiseksi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sisäministeriön julkaisuja 2019:10		
Diaari/hankenumero	SM061:00/2015	Teema	Sisäinen turvallisuus
ISBN PDF	978-952-324-250-0	ISSN PDF	2490-077X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-250-0		
Sivumäärä	43	Kieli	suomi
Asiasanat	Kansainvälinen pelastustoiminta, pelastustoimen kehittäminen, sisäinen turvallisuus, kansallinen valmius		
Tiivistelmä	<p>Sisäministeriö asetti pelastuslaitosten kumppanuusverkoston kanssa yhteisen pelastustoimen uudistushankkeen 15.12.2015. Hankkeen tavoitteena oli kehittää hallitusohjelman mukaisesti pelastustoimen järjestelmää ja helpottaa pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymistä kunnilta maakunnille sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä. 1.7.2016 sisäministeriö asetti uudistukselle 14 työryhmää, joista yksi oli kansainvälisen pelastustoiminta -työryhmä. Työryhmässä olivat edustettuina sisäministeriön pelastusosasto, Pelastusopisto, aluehallintovirasto ja pelastuslaitokset.</p> <p>Työryhmän ehdotusten keskeisenä tavoitteena on parantaa Suomen varautumista pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Lisäksi tavoitteena on integroida pelastustoimen kansainvälinen toiminta osaksi päivittäistä toimintaa kaikilla tasoilla sekä hyödyntää erityisesti kansainvälisiin tehtäviin koulutettua pelastustoimen henkilöstöä nykyistä paremmin kotimaan valmiudessa. Nykyisessä turvallisuusympäristössä on entistä tärkeämpää varautua käyttämään pelastustoimen erityisresursseja tehokkaasti kansainvälisen avunannon lisäksi myös kotimaan onnettomuustilanteissa. Samoja resursseja voidaan hyödyntää myös tilanteessa, jossa jouduttaisiin pyytämään kansainvälistä apua Suomeen (isäntävaltion tukitoimet, Host Nation Support).</p> <p>Työryhmä ehdottaa, että pelastustoimen erityisresursseja, mukaan lukien henkilöstön osaaminen, kehitetään ensisijaisesti kotimaan tarpeita varten. Samalla tiettyjä valmiuksia kehitetään kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin tarjottaviksi (vrt. Ruotsin metsäpalot 2018).</p> <p>Työryhmä ehdottaa lisäksi, että kansainvälisen pelastustoiminnan koordinaatiotoiminto perustetaan pelastustoimen 24/7 valtakunnallisen tilannekeskuksen yhteyteen. Hälytysjärjestelyt, logistiset järjestelyt ja varastointi suunnitellaan uudelta pohjalta vuodesta 2020–2021 alkaen. Kansainvälisen pelastustoiminnan koulutukset ja harjoitukset integroidaan osaksi Pelastusopiston normaalia täydennyskoulutusohjelmaa ja pelastuslaitosten henkilöstö osallistuu toimintaan samoin perustein kuin muuhunkin täydennyskoulutukseen.</p>		
Kustantaja	Sisäministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Inrikesministeriet	januari.2019	
Författare	Esa Ahlberg, Peter Johansson, Anna Kaikkonen, Selina Kangas, Jani Kareinen, Esko Kautto, Seppo Lehto, Torbjörn Lindström, Harri Paldanius, Veera Parko, Rami Ruuska, Jukka Räsänen, Pekka Tiainen ja Ulf Westersträhle		
Publikationens titel	Förslag till utveckling av den internationella räddningsverksamheten		
Publikationsseriens namn och nummer	Inrikesministeriets publikationer 2019:10		
Diarie-/ projektnummer	SM061:00/2015	Tema	Inre säkerhet
ISBN PDF	978-952-324-250-0	ISSN PDF	2490-077X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-250-0		
Sidantal	43	Språk	finska
Nyckelord	internationell räddningsverksamhet, utveckling av räddningsväsendet, inre säkerhet, nationell beredskap		
Referat	<p>Inrikesministeriet tillsatte den 15 december 2015 tillsammans med räddningsverkens partnerskapsnätverk ett gemensamt reformprojekt för räddningsväsendet. Projektet hade som mål att i enlighet med regeringsprogrammet utveckla räddningsväsendets system och underlätta överföringen av ansvaret för organisering av räddningsväsendet från kommunerna till landskapen i samband med vård- och landskapsreformen. Den 1 juli 2016 tillsatte inrikesministeriet fjorton arbetsgrupper för reformen. En av arbetsgrupperna hette Internationell räddningsverksamhet. Företrädna i arbetsgruppen var inrikesministeriets räddningsavdelning, Räddningsinstitutet, regionförvaltningsverket och räddningsverken.</p> <p>Ett viktigt syfte med arbetsgruppens förslag är att förbättra Finlands beredskap att vid räddningsinsatser lämna eller ta emot internationellt bistånd. Målet är dessutom att göra räddningsväsendets internationella verksamhet till en integrerad del av den dagliga verksamheten på alla nivåer och att inom den nationella beredskapen bättre än för närvarande utnyttja i synnerhet den personal inom räddningsväsendet som utbildats för internationella uppdrag. I den befintliga säkerhetspolitiska miljön är det allt viktigare att bereda sig på att använda räddningsväsendets specialresurser på ett effektivt sätt förutom vid internationellt bistånd också vid olyckor i Finland. Samma resurser kan utnyttjas även i situationer där Finland måste begära internationellt bistånd (värdlandsstöd, Host Nation Support).</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att räddningsväsendets specialresurser, inbegripet personalens kompetens, utvecklas i första hand för behovet inom landet. Samtidigt utvecklas vissa färdigheter som vi kan dela med oss av i anslutning till internationella räddningsinsatser (jfr skogsbränderna i Sverige 2018).</p> <p>Arbetsgruppen föreslår dessutom att det ska inrättas en samordningsfunktion för internationell räddningsverksamhet i anslutning till räddningsverkets riksomfattande lägescentral, som fungerar 24/7. Planeringen av larmarrangemangen, de logistiska arrangemangen och lagringen sker på nya grunder från och med 2020–2021. Utbildningarna och övningarna inom internationell räddningsverksamhet görs till en integrerad del av Räddningsinstitutets normala program för kompletterande utbildning, och räddningsverkens personal deltar i verksamheten enligt samma grunder som i övrig kompletterande utbildning.</p>		
Förläggare	Inrikesministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Interior		January 2019
Authors	Esa Ahlberg, Peter Johansson, Anna Kaikkonen, Selina Kangas, Jani Kareinen, Esko Kautto, Seppo Lehto, Torbjörn Lindström, Harri Paldanius, Veera Parko, Rami Ruuska, Jukka Räsänen, Pekka Tiainen ja Ulf Westersträhle		
Title of publication	Proposal for the development of international rescue operations		
Series and publication number	Publications of the Ministry of the Interior 2019:10		
Register number	SM061:00/2015	Subject	Internal security
ISBN PDF	978-952-324-250-0	ISSN (PDF)	2490-077X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-250-0		
Pages	43	Language	Finnish
Keywords	International rescue operations, development of rescue services, internal security, national preparedness		
<p>Abstract</p> <p>On 15 December 2015, the Ministry of the Interior launched a rescue services reform project together with the rescue services partnership network. The aim of the project was to develop the rescue services system in accordance with the Government Programme and facilitate the transfer of the responsibility for organising services from municipalities to counties in connection with the health, social services and regional government reform. On 1 July 2016, the Ministry of the Interior formed 14 reform working groups, one of which dealt with international rescue operations. Representatives of the Ministry of the Interior's Department for Rescue Services, the Emergency Services College, Regional State Administrative Agencies and rescue departments served in the working group.</p> <p>The main goal of the working group's proposals is to improve Finland's preparedness to provide and receive international assistance in the field of rescue services. In addition, the aim is to integrate international activities into everyday operations at all levels and to make better use, in national preparedness, of the rescue service employees trained for international missions in particular. In the current security environment, it is more important than ever to be prepared to make efficient use of special resources not only in providing international assistance but also in dealing with accidents and incidents in Finland. The same resources could also be used in a situation where Finland would need to request international assistance (Host Nation Support). The working group proposes that the rescue services' special resources, including staff skills, should be developed primarily for domestic needs. At the same time, certain skills would be developed for international rescue operations (cf. forest fires in Sweden in 2018).</p> <p>The working group also proposes that a function for coordinating international rescue operations should be established in the rescue services' national situation centre operating 24/7. Alerting and logistic arrangements and storage would be planned on a new basis as of 2020–2021. International rescue operations training and exercises would be integrated into the Emergency Services College's normal further training programme and rescue department employees would take part in the training on the same grounds as in other further training.</p>			
Publisher	Ministry of the Interior		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	11
2	Työryhmän keskeisimmät ehdotukset	13
3	Kansainvälisen pelastustoiminnan nykytila ja valmius.....	15
4	Kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisen, henkilöstön ja kaluston hyödyntäminen kansallisessa valmiudessa ja varautumisessa	17
5	Isäntävaltion tukitoimet (Host Nation Support, HNS).....	21
6	Henkilöstön osaamisen hyödyntäminen ja kansainväliseen toimintaan osallistumisen edistäminen	22
7	Rahoitus ja korvaukset	25
8	Ehdotus tulevaisuudessa kehitettävistä valmiuksista.....	27
9	Sisäministeriön, Pelastusopiston ja pelastuslaitosten vastuut.....	30
10	Suomen ja Venäjän raja-alueyhteistyötä koskevat ehdotukset	32
11	Jatkotoimenpiteet ja kehitysehdotukset	34
	LIITE 1: Kansainvälisen pelastustoimen ulkomaisen tehtävän hälytysprosessi.....	36
	LIITE 2: Kansainvälisten avunpyyntöjen hälytysprosessi - elinkaarimalli	37
	LIITE 3: Kansainvälisen pelastustoiminnan koulutus	38
	LIITE 4: Ohje kansainvälisten resurssien kansallisesta käytöstä	41
	LIITE 5: Palkin tukeminen: esimerkki kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisen käytöstä kansallisesti.....	44

1 Johdanto

Kansainvälisen pelastustoiminnan osaaminen on Suomessa korkealla tasolla. Suomi on jo pitkään ollut arvostettu ja aktiivinen kansainvälisen pelastustoiminnan toimija. Kansainvälinen pelastustoiminta on kuitenkin eriytynyt kotimaan toiminnasta ja pelastuslaitosten arjesta. Henkilöstön osaamista ja kokemusta kansainvälisestä pelastustoiminnasta ei ole pystytty hyödyntämään pelastustoimessa kotimaan valmiuden tukena.

Nykyisessä turvallisuusympäristössä on entistä tärkeämpää varautua kansainvälisen avunannan lisäksi käyttämään pelastustoimen erityisresursseja tehokkaasti kotimaan onnettomuustilanteissa. Samoja resursseja voidaan hyödyntää myös tilanteessa, jossa jouduttaisiin pyytämään kansainvälistä apua Suomeen (isäntävaltion tukitoimet, Host Nation Support).

Pelastustoimen uudistushankkeen kansainvälinen pelastustoiminta -työryhmän tehtävänä oli

- valmistella prosessi kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisen, henkilöstön ja kalustohyödyntämiseksi nykyistä paremmin kansallisessa valmiudessa ja varautumisessa, ml. isäntävaltion tukitoimiin (HNS) liittyvät seikat;
- valmistella ehdotus pelastuslaitosten henkilöstön kansainväliseen toimintaan osallistumisen esteiden poistamiseksi;
- tuottaa kansainvälisen pelastustoiminnan kokonaisuuteen liittyviä syötteitä pelastuslain uudistamiseen sekä pelastustoimen järjestämislain nojalla annettaviin asetuksiin sekä
- valmistella ehdotus kansainvälisen pelastustoiminnan kehittämiseksi vuodesta 2020 (2021) alkaen, ml. organisatoriset järjestelyt.

Työryhmän ehdotusten tavoitteena on parantaa Suomen varautumista pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen. Lisäksi tavoitteena on integroida pelastustoimen kansainvälinen toiminta osaksi päivittäistä toimintaa kaikilla tasoilla sekä hyödyntää erityisesti kansainvälisiin tehtäviin koulutettua pelastustoimen henkilöstöä nykyistä paremmin kotimaan valmiudessa. Tavoitteena on myös kehittää

kansainvälisen osaamisen integroimista pelastustoimen koulutusjärjestelmään sekä määrittää suuntaviivat kansainvälisen pelastustoiminnan toimintojen järjestämiseksi vuodesta 2020/2021 lähtien.

Loppuraporttiin on koottu kaikki työryhmän tehtäviin liittyvät ehdotukset. Työryhmän tuottamat syötteet pelastuslain uudistukseen sisältyvät hallituksen esitykseen pelastuslain muuttamiseksi (HE 138/2018 vp). Lakiehdotuksessa osallistuminen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuden ylläpitoon lisättäisiin pelastuslaitosten tehtäviin, mutta rajattaisiin pelastuslaitoksen kotimaan tehtäväkenttään (27 §).

2 Työryhmän keskeisimmät ehdotukset

Resurssien hyödyntäminen kansallisessa valmiudessa

- Pelastustoimen erityisresursseja, ml. henkilöstön osaaminen, kehitetään ensisijaisesti kotimaan tarpeita varten, mutta samalla tiettyjä valmiuksia kehitetään kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin tarjottaviksi (vrt. Ruotsin metsäpaloit 2018). Hyödynnetään erityisesti EU-rahoitusta (unionin pelastuspalvelumeکانismi).
- Erityisresurssit/suorituskyvyt suunnitellaan sisäministeriön, Pelastusopiston ja pelastuslaitosten yhteistyönä siten, että toimintasuunnitelma on valmiina 2019 mennessä.
- Nykyiset kansainvälisen pelastustoiminnan muodostelmat (USAR ja TAST) uudistetaan suorituskykyajattelun pohjalta kevyemmiksi valmiuksiksi siten että niitä voidaan käyttää tehokkaammin sekä kotimaassa että kansainvälisessä avunannossa.

Organisatoriset järjestelyt

- Valmistellaan kansainvälisen pelastustoiminnan koordinaatiotoiminnon perustaminen pelastustoimen valtakunnallisen 24/7 tilannekeskuksen yhteyteen (2021-).
- Hälytysjärjestelyt, logistiset järjestelyt ja varastointi suunnitellaan uudelta pohjalta viimeistään 2020/21 alkaen. Myös kansainvälisiin tehtäviin hälyttäminen ja logistiikka voisivat mahdollisesti olla ko. tilannekeskuksen vastuulla.
- Koordinaatiotoiminto vastaisi myös kansainvälisen avun vastaanottamiseen (HNS) liittyvistä tukitoiminnoista.
- Avunannon hälytysprosessi sekä kotimaan että ulkomaan tilanteita varten (ml. henkilöstörekisteri) sekä logistiikan ja varastoinnin suunnittelu ja sijoitus vaatii lisävalmistelua. Samassa yhteydessä tarkastellaan mahdollisuudet logistiikan ja varastoinnin järjestämiseen (esim. yhteistyö SPR:n Tampereella sijaitsevan

Kalkun logistiikkakeskuksen kanssa) sekä kaluston ja materiaalin sijoittamiseen tarkoituksenmukaisiin pelastuslaitoksiin.

Henkilöstön osallistumisen edistäminen

- Pelastusopisto vastaa vuodesta 2019 lähtien kansainvälisen pelastustoiminnan valtakunnallisista täydennyskoulutuksista. Pelastuslaitosten henkilöstö hakeutuu näihin koulutuksiin ensisijaisesti pelastuslaitosten kautta. Pelastuslaitokset nimeävät henkilöstöstään koulutettavat täydennyskoulutuksiin. Kansainväliseen avunantoon liittyvät valtakunnalliset koulutukset sisällytetään jatkossa Pelastusopiston normaaliin täydennyskoulutusohjelmaan yhtenä urapolkuvaihtoehtona.
- Ulkomaille annettavan avun antamiseen tarvittavat muodostelmat koottaisiin nykyiseen tapaan kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstörekisteristä (rosteri) tai Ruotsin avunannon tapaan pelastuslaitosten kotimaan valmiuden pohjalta. Kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin osallistuessaan pelastuslaitosten henkilöstö on tehtävän ajan palkattomalla virkavapaalla omasta virastaan maakunnassa (laki siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan, 1359/2018). Virkavapaan myöntämiskäytännöistä sovitaan yhteisesti niiden pelastuslaitosten kesken, joiden henkilöstöä osallistuu kansainväliseen toimintaan.
- Pelastuslaitoksilla työnantajana on tieto kansainväliseen toimintaan osallistuvasta henkilöstöstä sekä Pelastusopiston järjestämistä valtakunnallisista koulutuksista (SM:n päätös kv. toimintaan osallistumisen edellyttämistä koulutuksista). Sisäministeriö selvittää mahdollisuutta korvata pelastuslaitoksille erityisen poikkeuksellisessa tilanteessa aiheutuvia ylimääräisiä kohtuuttomia henkilöstökuluja.

3 Kansainvälisen pelastustoiminnan nykytila ja valmius

Sisäministeriö voi Euroopan unionin, toisen valtion tai kansainvälisen järjestön esittämän pyynnön perusteella päättää pelastustoimeen kuuluvan avun antamisesta ulkomaille. Apuun voi sisältyä asiantuntija-, muodostelma- tai materiaaliapua. Sisäministeriö voi myös pyytää tarvittaessa pelastustoimeen kuuluvaa kansainvälistä apua Euroopan unionilta, toiselta valtiolta tai kansainväliseltä järjestöltä.

Suomen pelastustoimi tekee aktiivista alueellista yhteistyötä. Suomi on mukana muun muassa Barentsin euroarktisen alueen maiden ja pohjoismaiden yhteistoiminnassa valtiosopimusten kautta. Alueellisten pelastuslaitosten tasolla tehdään aktiivista yhteistyötä Ruotsin ja Norjan kanssa sekä raja-alueyhteistyötä Venäjän pelastusviranomaisten kanssa valtiosopimuksen pohjalta.

Valtion varoilla on hankittu pelastustoimen kansainvälistä toimintaa varten erikoiskalustoa, koulutettu henkilöstöä ja kehitetty pelastusmuodostelmia mm. EU-rahoituksella. Kyse on valmiuksista, joita voitaisiin kansallisesti hyödyntää esimerkiksi vaativissa, harvinaisissa onnettomuus- ja kriisitilanteissa (esim. pitkäkestoiset tulvat, sortumatilanteet).

Kansainvälisen pelastustoiminnan kalusto ja varusteet on sijoitettu Kuopioon Pelastuspiston varastolle. Muuhun kuin kansainväliseen pelastustoimintaan tarkoitettu pelastuslaitosten oma erikoiskalusto on sijoitettuna eri puolille maata eri pelastuslaitoksiin (vrt. Kumppanuusverkosto 2013, päivitetty erikoiskalustolistaus).

Suomella on tällä hetkellä kaksi unionin pelastuspalvelumekanismiin rekisteröityä muodostelmaa eli moduulia, teknisen avun tukiryhmä (TAST) sekä YK:n INSARAG -luokittelun läpäissyt rauniopelastusmuodostelma (MUSAR). Tällä hetkellä Kriisinhallintakeskus kokoaa hälytyksen sattuessa muodostelmien tai muun asiantuntijahenkilöstön valmiuden henkilöstöpoolista (n. 200 henkilöä). Noin kaksi kolmasosaa ko. poolin henkilöistä työskentelee pelastuslaitoksissa.

Muodostelmien lisäksi Suomi voi lähettää ulkomaille asiantuntija-apua. Avun antamiseen osallistuvaan henkilöstöön sovelletaan lakia siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan (1359/2018). Kriisinhallintaan ulkomailla osallistuva henkilö on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa valtioon, jota työnantajana edustaa Pelastusopisto. Laissa säädetään henkilöstön tehtävän aikaisesta palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista seuraavasti:

Valtion, kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevalle on myönnettävä palkatonta virkavapautta tai vapautusta työstä seuraavan toiminnan ajaksi:

1. tässä laissa tarkoitettu palvelussuhde;
2. Kriisinhallintakeskuksen järjestämä siviilikriisinhallinnan peruskoulutus tai Pelastusopiston järjestämä kansainvälisen pelastustoiminnan peruskoulutus;
3. palvelussuhdetta edeltävä perehdytyskoulutus; ja
4. sellainen kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvä koulutus tai harjoitus, joka on sisäministeriön päätöksellä katsottu välttämättömäksi Suomen kansainvälisten sitoumusten edellyttämän valmiuden saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi.

4 Kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisen, henkilöstön ja kaluston hyödyntäminen kansallisessa valmiudessa ja varautumisessa

Sisäministeriön lähtökohtana on ollut, että kansainvälisiä tehtäviä varten kehitetyt erityisresurssit, ml. koulutettu henkilöstö, kalusto ja varusteet olisivat käytettävissä myös kotimaan tarpeisiin.

Asiasta on olemassa ohjeistus (Kansainväliseen toimintaan hankitun erikoiskaluston ja resurssien käyttö kotimaassa, SM:n tiedote, 24.2.2010). Ohjeistuksen mukaan erikoiskalusto käsittää muun muassa välineistöä etsintään (kuuntelulaitteet, katselulaitteet, koirakot), korkeanpaikan pelastukseen (köysipelastus), betonin läpi tunkeutumiseen (sahat ja leikkurit) ja tukemiseen (sortumien tukeminen, työturvallisuus).

Ohjeistus on vanhentunut, koska kansainvälisen toiminnan erikoiskaluston varasto on siirretty Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen tiloista Helsinki-Vantaalta Pelastusopiston tiloihin vuonna 2013.

Työryhmä katsoo, että kansainvälisen pelastustoiminnan kehittämisen suurin este on kansainvälisen pelastustoiminnan eriytyminen kotimaan toiminnasta. Kriisinhallintakeskukselle keskitetyn kansainvälisen pelastustoiminnan operatiivisen toiminnan yhteydet pelastuslaitoksiin ovat vähäiset. Kansainvälisiä tehtäviä varten kehitettyjä valmiuksia, etenkin koulutetun henkilöstön osaamista, ei ole kyetty hyödyntämään pelastuslaitoksissa kotimaan valmiuden tukena. Henkilöstö on osallistunut kansainväliseen pelastustoimintaan pääsääntöisesti vapaa-ajallaan eikä yhtenäistä käytäntöä mm. virkavapauksien myöntämiseen ole olemassa.

Kotimaan valmius kansainvälisen pelastustoiminnan lähtökohtana

Eduskunnalle joulukuussa 2018 annetun hallituksen esityksen (138/2018 vp) mukaan varautuminen kansainvälisen avun antamiseen ja vastaanottamiseen sisällytetään pelastuslaitosten kotimaiseen tehtäväkenttään. Hallituksen esityksessä esitetään, että osallistuminen pelastustoimeen kuuluvan ulkomaille annettavan avun ja pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun vastaanottamisen edellyttämän valmiuden ylläpitoon sisällytetään maakunnan pelastuslaitosten tehtäviin (pelastuslain 27§).

Valmius ulkomaille annettavaan apuun perustuisi maakuntien tehtäväalaan kuuluvan pelastustoimen kotimaisten riskien pohjalta suunniteltuihin osaamiseen, valmiuteen ja palvelutasoon. Näitä kansallisia resursseja voitaisiin tarvittaessa tarjota myös kansainvälisiin tehtäviin. Pelastustoimen kansainvälinen avunanto voisi tulevaisuudessa käsittää esimerkiksi tulvantorjunta- tai CBRN -valmiuksia, joita voidaan EU -rahoituksella mukauttaa kansainväliseen avunantoon soveltuvaksi. Myös uusia, innovatiivisia valmiuksia voidaan luoda EU -rahoituksen tuella.

Hallituksen esityksen mukaan maakunnat vastaisivat niiden hallussa olevien valtion hankkimien varusteiden ja kaluston varastoinnista ja ylläpidosta siten, että tietyt erityisresurssit ovat tarvittaessa käytettävissä kotimaisten tehtävien lisäksi kansainvälisiin tehtäviin Suomea sitovien kansainvälisten sitoumusten edellyttämällä tavalla.

Ulkomaille annettavaa apua varten valtion toimesta ja kustannuksella luodut ja hankitut erityisvalmiudet eli kalusto ja varusteet ja kansainvälisiin tehtäviin koulutetun henkilöstön osaaminen olisivat maakuntien käytettävissä onnettomuustilanteiden vaatimassa pelastustoiminnassa myös kotimaassa samoin perustein kuin maakuntien pelastuslaitosten omat resurssit.¹ Työryhmä katsoo, että toimintamalli on otettava käyttöön mahdollisimman pian, jo ennen mahdollisia lainsäädäntöuudistuksia.

Henkilöstön kansainvälisen pelastustoiminnan edellyttämän erityiskoulutuksen käyttäminen kotimaan toiminnassa edellyttää pelastuslaitosten sitoutumista ja suunnittelua osana päivittäistä toimintaa sekä kansainvälisen osaamisen ylläpitoa ja koulutusta. Valtion vastuulla oleva kansainvälisen pelastustoiminnan erityisvalmius, mukaan lukien henkilöstön osaaminen, täydentäisi ja tukisi näin maakuntien pelastustoimen kotimaan valmiuksia.

¹ Muodostelmien ja erityisvalmiuksien hälyttäminen kotimaisiin tehtäviin perustuu pelastuslain 33 §:ssä tarkoitettuun hälytysohjeeseen, 46 ja 47 §:ssä tarkoitettuihin yhteistyösuunnitelmiin sekä maakuntalain 51 §:ssä tarkoitettuihin sopimuksiin.

Kansainvälisen pelastustoiminnan operatiivisen valmiuden järjestäminen

Työryhmä esittää, että maakunnat ottaisivat hoitaakseen tiettyjen erityisresurssien ylläpidon ja kehittämisen alueellisten riskiprofiiliensa mukaan. Lähtökohta olisi alueellinen yhteistoiminta pelastuslaitosten kesken. Esimerkiksi metsäpalo- tai tulvavalmiudet tietyllä alueella, CBRN -valmiudet toisella. Valmiuksia kehitettäisiin ensisijaisesti kotimaan tarpeita varten, mutta samalla tiettyjä valmiuksia voitaisiin kehittää kansainvälisen pelastustoiminnan tehtäviin tarjottaviksi. Kehittämisessä tulisi hyödyntää täysimääräisesti EU -rahoitusta, erityisesti pelastuspalvelumekanismirahoitusta.

Maakunnille kuuluvia valmiuden ylläpitoon liittyviä tehtäviä voitaisiin pelastustoimen järjestämisestä annetun lain 3 §:n nojalla koota yhdelle tai useammalle maakunnalle. Työryhmä esittää, että kansainvälisen pelastustoiminnan resurssien valmiuden ylläpitoon liittyvä koordinaatiotoiminto (logistiikkajärjestelyt, erityisvalmiuksien luettelo) koottaisiin pelastustoimen uudistuksen yhteydessä pelastustoimen valtakunnallisen 24/7 tilannekeskuksen (Uusimaa) yhteyteen.

Maakunnan osallistuminen kansainvälisen pelastustoiminnan valmiuden ylläpitoon tarkoittaisi käytännössä sitä, että maakunta vastaa siitä, että sen hallussa olevat valtion omistamat välineet ja varusteet pidetään jatkuvasti kansainvälisen toiminnan edellyttämässä kunnossa ja että ne sijoitetaan ja varastoidaan tavalla, joka mahdollistaa niiden kuljetuksen onnettomuuspaikalle kansainvälisen toiminnan edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi osa nykyisen rauniopelastusmuodostelman erikoiskalustosta voisi olla sijoitettuna jollekin pelastuslaitokselle, joka vastaisi kaluston ylläpidosta ja varastoinnista siten, että kalusto olisi irrotettavissa nopealla valmiusajalla sekä kansainvälisiin että tarvittaessa kotimaisiin tehtäviin.

Kansainvälisissä tehtävissä käytettävät pelastuslaitoksen/pelastuslaitoksien hallussa olevat valtion omistamat varusteet on syytä varastoida jatkossakin logistisesti tarkoituksenmukaiseen varastoon/varastoihin. Muun kuin pelastustoimintaan tarkoitettun kaluston osalta (esimerkiksi teltat, generaattorit) varastointivaihtoehtoja ja ulkoistusmahdollisuuksia tulisi harkita. Näiden varusteiden varastointi voitaisiin keskittää toimijalle, joka vastaisi myös ko. varusteiden huollosta.

Logistiset valmiudet on suunniteltava huolellisesti sekä kotimaan onnettomuustilanteita että kansainvälisiä tehtäviä varten. Tampere-Pirkkalan lentokentän läheisyys sekä Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta ko. kentällä puoltaisivat Suomen Punaisen Ristin kanssa tehtävää yhteistyötä logistiikkatoiminnoissa SPR:n Kalkun logistiikkakeskuksen kanssa.

Hälyttämisen tulisi olla yhden toimijan (24/7) vastuulla. Työryhmä esittää, että ko. erityisvalmiuksien hälyttäminen hoidettaisiin saman tahon toimesta sekä kansallisissa onnettomuustilanteissa että kansainvälisen pelastustoiminnan tehtävissä.

Ehdotuksessa pelastustoiminnan johtamisen suunnitteluperusteiden kehittämiseksi (Sisäinen turvallisuus, Sisäministeriön julkaisu 21/2018) todetaan, että pelastustoimen 24/7 tilannekeskukset perustetaan pelastustoimen järjestämislain 3 §:n pohjalta annettavalla asetuksella. Valtakunnallisena tilannekeskuksena toimisi Uudenmaan maakunnan perustama tilannekeskus. Perustettavalle pelastustoimen 24/7 tilannekeskukselle koottaisiin valtakunnallisia tehtäviä. Tällaisia tehtäviä voisivat olla esimerkiksi yhteydenpito ja tiedon välittäminen muiden viranomaisten ja tahojen valtakunnallisiin tilannekeskuksiin sekä pelastustoimen erityisresurssien (asiantuntijat, muodostelmat, kapasiteetit jne.) koordinoiminen.

Sisäministeriö tekee päätöksen kansallisten erityisresurssien lähettämisestä kansainväliseen toimintaan. Pelastustoimen valtakunnallinen 24/7 tilannekeskus voisi toimia sisäministeriön tukena kansallisten erityisresurssien hälyttämisessä. Lisäksi tilannekeskus voisi avustaa sisäministeriötä toimimalla kotimaan yhteyspisteenä kansainvälisissä tehtävissä toimiville kansallisille pelastustoimen resursseille (asiantuntijat, muodostelmat jne.). Jatkovalmistelussa on suunniteltava tarkempi tehtäväjako.

5 Isäntävaltion tukitoimet (Host Nation Support, HNS)

Pelastuslaitosten varautuminen kansainvälisen avun vastaanottamiseen sisältyy isäntävaltion tukitoimia (HNS) koskevaan ohjeistukseen (Kansainvälisen avun vastaanottojärjestelyt luonnon ja ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuustilanteissa Suomessa, SM:n julkaisu 18/2015).

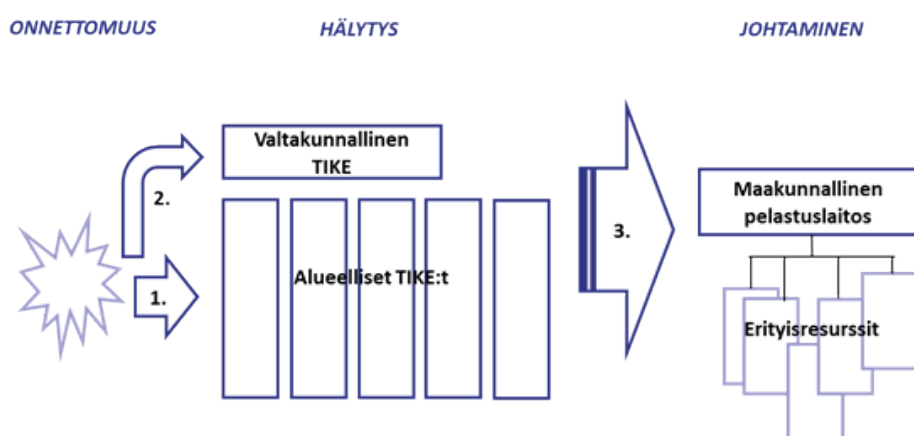
Ohjeistuksen mukaan pelastuslaitosten tulee varautua yhteistyössä alueen kuntien ja alueella toimivien järjestöjen kanssa pitkäkestoisiin onnettomuustilanteisiin, joissa pelastuslaitosten omien voimavarojen tueksi saapuu pelastustoimen erityisresursseja niin kotimaasta kuin ulkomailtakin. Tarvittavat suunnitelmat voivat sisältyä pelastustoimialueiden suuronnettomuus-, yhteistoiminta- ja valmiussuunnitelmiin.

Aluehallintovirastojen raportissa pelastuslaitosten suuronnettomuusvalmiudesta (2016) todetaan seuraavaa: "Pelastuslaitosten suuronnettomuusvalmiutta käsittelevissä suunnitelmissa ei ole huomioitu riittävän laajasti koko yhteiskunnan käytössä olevien resurssien saatavuutta, eikä näiden tehokasta käyttöä ole suunniteltu riittävällä tavalla etukäteen. Pelastuslaitosten suuronnettomuusvalmiuksia käsittelevissä suunnitelmissa ei ole huomioitu riittävällä tavalla kansallisten resurssien lisäksi ulkomailta saatavaa apua, rajapintoja EU:n pelastuspalvelumekanismiin eikä Host Nation Support (HNS) -toimintojen järjestämistä Suomessa." Myös maakuntavalmistelun JTS-simuloinnin yhteydessä huomattiin, että pelastuslaitosten varautuminen kansainvälisen avun vastaanottamisen tilanteissa on hyvin kirjavaa.

Erityisresursseja ja kansainväliseen pelastustoimintaan koulutetun henkilöstön osaamista voidaan hyödyntää myös kansainvälisen avun vastaanottamistilanteissa HNS -ohjeistuksen mukaisesti. Kansainvälisen avun vastaanottamistilanteessa HNS -tukitoiminto koottaisiin kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstörosterista. Pelastusopiston toteuttamaa HNS -pilottikoulutusta tulee kehittää ja käyttää valtakunnallisen suunnittelun pohjana. HNS -toiminnan tukeminen olisi järkevää koota pelastustoimen valtakunnalliseen 24/7 tilannekeskukseen.

6 Henkilöstön osaamisen hyödyntäminen ja kansainväliseen toimintaan osallistumisen edistäminen

Vir kavapaajärjestelyt ja hakeutuminen toimintaan



Ulkomaille annettavan avun antamiseen koottavat muodostelmat koostuvat pääsääntöisesti pelastuslaitosten henkilöstöstä. Avun antamiseen osallistuvaan henkilöstöön, ml. pelastuslaitoksen palveluksessa olevaan henkilöstöön sovelletaan lakia siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan (1359/2018). Lain mukaan kriisinhallintaan ulkomailta osallistuva henkilö on määräaikaisessa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa

valtioon, jota työnantajana edustaa Pelastusopisto. Laissa säädetään henkilöstön tehtävän aikaisesta palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista.

Kansainvälisen toiminnan eriytyminen pelastuslaitosten kotimaan toiminnasta on johtanut siihen, että henkilöstö on osallistunut kansainvälisiin koulutuksiin ja harjoituksiin usein vapaa-ajallaan ja lomillaan, eikä työnantajalla ole ollut tietoa kansainväliseen toimintaan osallistuvista henkilöistä. Työryhmä esittää, että osallistumisesta ja virkavapaan myöntämiskäytännöistä sovittaisiin yhteisesti niiden maakuntien kesken, joiden henkilöstöä osallistuu kansainväliseen toimintaan. Pelastuslaitosten henkilöstö hakeutuisi kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin ja harjoituksiin ensisijaisesti pelastuslaitosten kautta.

Pelastuslaitoksilla työnantajana olisi selkeä käsitys kansainväliseen toimintaan osallistuvasta henkilöstöstä sekä Pelastusopiston järjestämistä valtakunnallisista koulutuksista (SM:n päätös kv. toimintaan osallistumisen edellyttämistä koulutuksista,). Näin toimintaa voitaisiin suunnitella pitkäjänteisesti yhteistyössä sisäministeriön, Pelastusopiston, pelastuslaitosten sekä osallistuvan henkilöstön kanssa.

Työryhmä ehdottaa, että sisäministeriö edistää rahoitusmuutosta, joka mahdollistaisi erityisen poikkeuksellisissa tilanteissa tiettyjen korvausten maksamisen toimintaan osallistuville pelastuslaitoksille. Tällaisia tilanteita olisivat kansainvälisiin tehtäviin irrotetun henkilöstön korvaamisesta aiheutuneet merkittävät lisäkulut (suhteellisuusharkinta, edellytetään tapauskohtaista selvitystä määrästä, kestosta ja valmiudesta), ks. kohta ”talous ja korvaukset”.

Koulutus

Työryhmä esittää, että kansainvälisen pelastustoiminnan koulutustoiminta järjestettäisiin jatkossa kahdella tasolla.

1. Pelastusopisto olisi vastuussa kansainvälisen pelastustoiminnan valtakunnallisista koulutuksista ja harjoituksista (esim. asiantuntijoiden ja muodostelmien koulutukset ja harjoitukset). Kansainvälisen pelastustoiminnan koulutukset sisällytettäisiin osaksi Pelastusopiston normaalia täydennyskoulutusohjelmaa sekä jatkossa kaikille tutkintokoulutuksen tasoille.
2. Alueelliset koulutusvastuut/päivittäiskoulutus: jos valmiuksien osalta päädyttäisiin edellä kuvattuun ”hajautettuun malliin”, em. kansainvälisen pelastustoiminnan koordinaatioryhmässä sovittaisiin kunkin valmiuden osalta alueelliset koulutusvastuut. Esim. rauniopelastusryhmä alueellisella koulutusvastuulla. Tällainen malli tukisi parhaiten alueellista valmiutta ja koulutustoiminta

saataisiin integroitua paremmin laitosten päivittäiseen toimintaan. Koordinaatioryhmässä määriteltäisiin kullekin vastuumaakunnalle ko. koulutuksen yhteyshenkilöt, jotka olisivat vastuussa koulutuksen toteuttamisesta omassa organisaatiossaan.

Koulutettavan henkilöstön tulisi tulla mahdollisimman laajalta alueelta. Kotimaisen valmiuden tueksi voitaisiin käyttää kansainvälisiin tehtäviin koulutettua henkilöstöä em. vastuumaakunnista, ml. kansainvälisen avun vastaanottojärjestelyt (HNS). Asiantuntijat tukisivat alueensa osaamista jakamalla tietoa esimerkiksi koulutustilaisuuksissa. Kansainvälisiin koulutuksiin ja harjoituksiin osallistumisen pitäisi olla osa normaalia koulutusta ja pelastuslaitosten tulisi käyttää suunnitelmallisuutta työvuorolistoja laadittaessa. Yhteys kansainvälisen toiminnan ja pelastuslaitosten kotimaisen tehtäväalueen välillä säilyisi näin luontevana.

Työryhmä esittää, että pelastusalan osaamisen varmistamiseksi lainsäädäntöön esitettäisiin jatkossa täydennyskoulutusvelvoitetta. Lisä- ja täydennyskoulutus voitaisiin uudessa koulutusjärjestelmässä tuottaa kustannustehokkaasti ja joustavasti perusopetuksen moduulien ja osaamiskokonaisuuksien avulla. Työelämässä jo olevat ammattilaiset voisivat valita omaa osaamistaan täydentävät moduulit ja osaamiskokonaisuudet ja suorittaa niitä joustavasti työn ohessa. Riittävä määrä suoritettuja moduuleja mahdollistaisi myös hyväksi lukemisen kautta siirtymisen suorittamaan ylempää tutkintoa. Urapolkuja voitaisiin tukea eri tavoin. Myös kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisen kehittäminen ja sen hyödyntäminen kotimaan valmiuden tukena otetaan huomioon järjestelmän tulevaisuuden kehittämisessä. Kansainvälisen pelastustoiminnan osaaminen tulisi integroida täydennyskoulutuksen lisäksi myös osaksi peruskoulutusta.

7 Rahoitus ja korvaukset

Rahoitus

Sisäministeriö osoittaa vuosittain pelastustoimen toimintamenoista (26.30.01) Pelastusopistolle määrärahan (450 000 eur/v, 5 henkilötyövuotta) kansainvälisen pelastustoiminnan toimintojen järjestämiseksi. Lisäksi valtion talousarviossa on osoitettu sisäministeriön pääluokkaan pelastustoimen erityismenoihin (momentti 26.30.20, arviomääräraha) 2,406 milj. euroa, josta arvioidaan käytettävän vuosittain kansainvälisen hätäavun antamiseen ja vastaanottamiseen sekä siihen varautumiseen aiheutuviin kustannuksiin 1,1 milj. euroa.²

Valtion varoilla on hankittu pelastustoimen kansainvälistä toimintaa varten erikoiskalustoa, koulutettu henkilöstöä ja kehitetty pelastusmuodostelmia mm. EU-rahoituksella. Kyse on valtakunnallisista erityisresursseista, joita voidaan tarvita myös kansallisesti vaativissa, harvinaisissa onnettomuus- ja kriisitilanteissa (esim. pitkäkestoiset tulvat, sortumatilanteet). Ko. kansainväliseen toimintaan tarkoitettu kalusto on sijoitettu Kuopioon Pelastusopiston varastolle. Muu erikoiskalusto on sijoitettuna eri puolille maata eri pelastuslaitoksiin.

Korvaukset

Kansainvälisen pelastustoiminnan koulutus on suomalaisille asiantuntijoille maksutonta. Koulutukseen sisältyvät ohjelman mukaisesti majoitus ja ruokailut.

² Määrärahaa saa käyttää pelastustoimintaan kuuluvissa tehtävissä avustamiseen sekä asiantuntija-, muodostelma- ja materiaaliavun antamisesta, vastaanottamisesta sekä siihen varautumisesta aiheutuviin kustannuksiin ihmisen tai luonnon aiheuttamissa katastrofitilanteissa, unionin pelastuspalvelumekanismissa (1313/2013/EU) tarkoitetuissa toimissa, Euroopan unionin ja kansainvälisten järjestöjen yhteistyössä sekä Suomen kahden- ja monenvälisten pelastuspalvelun yhteistoimintasopimusten perusteella, mihin luetaan myös Suomen osallistuminen Euroopan unionin, YK:n sekä NATO:n euroatlantisen kumppanuusneuvoston pelastuspalvelun asiantuntijatehtäviin niistä aiheutuviin palkkaus- ja toimintakustannuksiin. Määrärahaa saa käyttää enintään 10 henkilötyövuotta vastaavan henkilöstömäärän palkkauksiin

Perehdytyskoulutusten ja palautetilaisuuksien osalta korvataan lisäksi matkakulut ja maksetaan päivärahaa koulutuksen tai tilaisuuden ajalta. Matkat koulutuspaikalle järjestetään tarvittaessa nopeinta mahdollista julkista liikennevälinettä käyttäen. Pelastusopisto/Kriisinhallintakeskus voi myös kutsua asiantuntijoita kurssilaisiksi, jos osallistuminen tuo lisäarvoa koko kurssin oppimistavoitteiden saavuttamiselle. Tällöin maksetaan osallistuminen sekä tarvittaessa matkat.

Ulkomailla järjestettävän koulutuksen osalta Kriisinhallintakeskus maksaa osallistujan kurssimaksun ja järjestää osallistujalle matkat Suomesta lähimmältä lentokentältä kohdemaahan. Osallistuja korvaa itse muut mahdollisesti aiheutuvat matkakulut Suomessa.

Kansainvälisen pelastustoiminnan harjoituksiin osallistuville asiantuntijoille maksetaan päivärahaa harjoituksen vaatimalta ajalta.

Kansainvälisen pelastustoiminnan toteutus ja toimeenpano vaatii erityspanostuksia toimintaan osallistuvilta pelastuslaitoksilta. Tästä syystä tarvitaan selkeät rahoitusta koskevat ohjeet, joissa kuvataan valtion ja pelastuslaitosten vastuut. Mistä kuluista pelastuslaitos vastaa omasta talousarviokehyksestään ja mistä kuluista vastaa valtio.

Työryhmä ehdottaa, että vuoden 2020 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä arviomäärärahamomentin (26.30.20) perusteluihin tehdään muutos, joka mahdollistaisi erityisen poikkeuksellisissa tilanteissa tiettyjen korvausten maksamisen toimintaan osallistuville pelastuslaitoksille. Tällaisia tilanteita olisivat kansainvälisiin tehtäviin irrotetun henkilöstön korvaamisesta aiheutuneet merkittävät lisäkulut (suhteellisuusharkinta, edellytetään tapauskohtaista selvitystä määrästä, kestosta ja valmiudesta).

8 Ehdotus tulevaisuudessa kehitettävistä valmiuksista

Jotta kansainvälisessä toiminnassa hyödynnettävät erityisresurssit saadaan tehokkaasti käyttöön kotimaan tilanteissa, on kartoitettava, mihin ko. erityisresursseja tarvitaan

- a) kotimaassa (mihin varaudutaan, mitä erityisresursseja tarvitaan riskeihin vastaamiseksi)
- b) kansainvälisesti (millaisessa avustustoiminnassa Suomi haluaa olla mukana, minkä tyyppisiä pyyntöjä voi tulla, millaisten erityisresursien kehittämiseen on saatavilla EU-rahoitusta).

Työryhmä on kartoittanut mahdollisia tulevaisuudessa kehitettäviä valmiuksia.

Luettelo

Työryhmä esittää, että erityisresursseista tulisi koostaa päivittyvä luettelo, jossa olisivat mukana sekä kotimaan valmiuteen että kansainvälisiin tehtäviin käytettävissä olevat erityisresurssit. Luettelon laatimisessa tulisi hyödyntää olemassa olevia listauksia, erityisesti vuonna 2013 pelastuslaitosten kumppanuusverkostolle valmisteltua raporttia ja päivitettyä erikoiskalustolistausta. Myös muiden viranomaisten hallussa olevat valmiudet ja yhteistyömahdollisuudet tulisi tunnistaa. Erityisesti STM:n hallinnonalan kanssa yhteistyömahdollisuudet ovat ilmeiset.

Työryhmä esittää, että luettelossa

Erityisresurssit ja valmiudet olisi valmiiksi ryhmitelty, ml. kaluston mukana tuleva ko. osaamista omaava henkilöstö (esim. rauniopelastusvälineistö + henkilöstöä). Tämä tukee myös isäntävaltion tukitoimiin (HNS) liittyvää suunnittelua.

- Ryhmittelyssä hyödynnettäisiin onnettomuustyyppiajattelua (vrt. Jani Kareisen opinnäytetyö 2013) ja elinkaariajattelua.
- Listausta voitaisiin täydentää myös muiden viranomaisten hallinnoimilla erityisresursseilla.
- Luettelon tekninen toteuttamisalusta voisi aikanaan olla ERICA, mutta lyhyellä aikavälillä on tärkeintä, että päivitetty luettelo on 24/7 TIKE:n ja kaikkien pelastuslaitosten käytössä.

Materiaaliapuvalmiuksien ylläpitoon tarvittavat palvelut voitaisiin hankkia ulkopuoliselta toimijalta (esim. SPR).

Erityisresurssit

Sisäministeriön pelastusosasto huolehtii poikkihallinnollisen kansallisen riskiarvioinnin toteutumisesta ja päivittämisestä joka kolmas vuosi unionin pelastuspalvelumekanismipäätöksen veloitteiden mukaisesti. Kansallisen riskiarvioinnin pohjalta sisäministeriö voisi jatkossa valmistella suunnitelman siitä, mitä valtakunnallisia erityisresursseja pelastustöissä kehitetään riskeihin vastaamiseksi.

Tämä arvio voisi sisältyä valtioneuvostotason linjauksiin, jotka tehdään joka neljäs vuosi. Erityisresurssit voisivat tulla käytettäväksi kansallisesti ja soveltuvin osin myös kansainvälisessä avunannossa.

Työryhmä on tunnistanut seuraavia erityisresursseja, joita voitaisiin jatkossa kehittää sekä kansallisesti että kansainvälisesti hyödynnettäväksi:

1. Olemassa olevien Pelastusopiston hallinnoimien resurssien kehittäminen ja jakaminen pienempiin, joustavampiin, kevyempiin ja nopeammin liikuteltaviin osakokonaisuuksiin:

- USAR (Urban Search and Rescue) rauniopelastusmuodostelma: raskas pelastaminen, kuuntelu, etsintä, tuenta, läpäisy, nostot, siirrot, majoitus-/johtamisen tukikapasiteetti (RDC/OSOCC).
- Teknisen avun ryhmä TAST → ICT, tiedonhallinta (information management), asiantuntijoiden ja välineistön käyttäminen muiden valmiuksien tukena, esim. RDC/OSOCC HNS -tilanteissa tai esimerkiksi muiden viranomaisten tukena (konsulikomennuskunta "Joint Response Team". Ruotsi (MSB) käytti TAST -tukea kesän 2018 metsäpalosammustehtävien yhteydessä (HNS -tuki kansainvälisille avustajajoukoille).

2. **Tulvakalusto** (tulvamoduulit, suurtehopumput). Työryhmä pitää tulvakaluston kehittämistä erittäin tärkeänä kansallisen valmiuden kannalta.
3. **CBRN -torjuntakalusto** (kemikaalionnettomuudet/kontit, CBRN -moduulina tai yhdistettynä toiseen moduuliin). CBRN -erityisresurssien kehittämisessä otettava huomioon kansallinen CBRN -strategia.
4. **Logistiikka- ja helikopterikalusto sekä lennokit (RPAS)**. RPAS -resursseja tulisi kehittää siten, että niitä voidaan hyödyntää muiden moduulien tukena (esim. USAR, CBRN). Viranomaisyhteistyö. Rajan ja Puolustusvoimien kuljetuskaluston hyödyntäminen. RPAS -resurssien kehittämisessä tulisi ottaa huomioon poliistoimessa meneillään oleva projekti ja kansallisen RPAS -työryhmän työ.
5. **Suuret metsäpalot ja niiden johtaminen**, tukitoimintojen tuottaminen kansainvälisiin tehtäviin koulutettujen asiantuntijoiden poolista. Esimerkiksi Pohjois-Suomessa kehitettävä arktinen pelastusjoukkue. Lentosammutustoiminta metsäpalojen sammutuksessa. Metsien riskiluokituksen valtakunnallinen kartoitus.
6. **Arviointivalmiudet** (arviointiin erikoistuneet asiantuntijat), mm. erityisresurssit kriittisen infrastruktuurin suojeluun.
7. **HNS (Host Nation Support) -resurssit**. Koostuvat koulutetusta henkilöstöstä kaikissa laitoksissa. HNS-tuki pelastustoiminnan johtajalle. Voidaan käyttää myös kotimaan tilanteissa.
8. **Materiaaliapuvalmiudet**. Mahdolliset materiaaliapupaketit (pääsääntöisesti kansainvälisiin tilanteisiin mutta myös kotimaan tilanteisiin) kartoitettaisiin sopimukset valmiiksi, jotta avunpyyntöihin voidaan reagoida tarvittaessa nopeasti. Synergioiden löytäminen viranomaisyhteistyön kautta ja muiden toimijoiden (esim. HVK/SPR) kanssa osaksi kansainvälisen pelastustoiminnan keinovalikoimaa.
9. Pelastustoiminta **terrori-iskutilanteissa**.
10. **MIRG -toiminta ja öljyntorjunta**. Viranomaisyhteistyötä, sillä asiat toisen viranomaisen johtovastuulla.

Jos maakunnat itse kehittävät omia toiminnallisia kokonaisuuksiaan erikoistilanteita varten, voidaan niitä hyödyntää kuten edellä mainittuja erityisresursseja myös koko Suomen alueella ja kansainvälisesti esimerkkinä Pohjois-Karjalan raskapelastusjoukkueen toimintamalli.

9 Sisäministeriön, Pelastusopiston ja pelastuslaitosten vastuut

Seuraava vastuunjako sisältyy eduskunnalle joulukuussa annettuun lakiehdotukseen pelastuslain muuttamisesta.

Ulkomaille annettavan avun ja kansainvälisen avun vastaanottamisen edellyttämän valmiuden ylläpito toteutetaan sisäministeriön johdolla.

Sisäministeriö

- päättää avun antamisesta ulkomaille ja kansainvälisen avun pyytämisestä Suomeen ja näiden kustannuksista
- päättää ja vastaa ulkomaille annettavan avun edellyttämistä erityisvalmiuksista, niiden kustannuksista ja kehittämisestä
- vastaa avun lähettämisestä päättämisen edellyttämästä varallaloosta ja sen kustannuksista
- vastaa Suomen kansainvälisten sitoumusten mukaisen suorituskyvyn edellyttämän erityiskaluston ja -varusteiden hankinnasta (kustannukset)
- vastaa resurssien hälyttämisestä ja logistiikasta kansainvälisiin tehtäviin.

Pelastusopisto

- vastaa kansainvälisen avun antamiseen kehitettyjen erityisresurssien valtakunnallisesta koulutuksesta ja harjoittelusta
- osallistuu erityisresurssien kehittämiseen
- vastaa kansainvälisiin tehtäviin koulutetun henkilöstörekisterin ylläpitämisestä ja valtiotyönantajana toimimisesta

Maakunnat

- vastaavat riskien mukaisesta palvelutasosta ja sen toteuttamisen aiheuttamista kustannuksista
- vastaavat niiden hallussa olevien valtion varusteiden ja kaluston varastoinnista ja ylläpidosta siten, että tietyt erityisresurssit ovat tarvittaessa käytettävissä kotimaisten tehtävien lisäksi kansainvälisiin tehtäviin Suomea sitovien kansainvälisten sitoumusten edellyttämällä tavalla
- osallistuvat olemassa olevien ja uusien erityisresurssien kehittämiseen
- päättävät maakuntien hallussa olevien kansainväliseen pelastustoimintaan hankittujen erityisresurssien, ml. henkilöstö, pyytämisestä
- vastaavat avun edellyttämistä kustannuksista samoin perustein kuin muustakin maakuntien yhteistoiminnan aiheuttamista kustannuksista
- vastaavat päivittäiseen toimintaan liittyvästä koulutuksesta, ml. ylläpitokoulutus, ja erityisvalmiuksista, joita ei ole tarkoitettu kansainväliseen avunantoon
- vastaavat omalla tehtävälallaan suunnittelusta, koulutuksesta ja muusta sellaisesta varautumisesta, jolla valmistaudutaan vastaanotamaan maahan saapunutta pelastustoimeen kuuluvaa kansainvälistä apua (HNS)
- suunnittelevat koulutuksiin ja harjoituksiin osallistumisen oman laitoksensa henkilöstön osalta
- lähettävät henkilöstöä kansainväliseen toimintaan yhteisesti sovitujen menettelyjen, ml. virkavapausmenettelyt, mukaisesti

10 Suomen ja Venäjän raja-alueyhteistyötä koskevat ehdotukset

Suomen ja Venäjän yhteistä rajaa on n. 1340 km. Raja-alueella toimii kuusi pelastuslaitosta, joilla on yhteistoimintaa Venäjän federaation pelastusviranomaisten kanssa. Virallisia rajanylityspaikkoja on kahdeksan. Etelä-Karjalan pelastuslaitos hoitaa Saimaan kanavan vuokra-alueen pelastustoiminnan kanavalla kaikilta osin. Sopimus kanava-alueen pelastustoiminnasta on tehty Liikenneviraston kanssa. Muutoin toimitaan sen mukaan, mitä valtioiden välisessä sopimuksessa on sovittu.

Harjoitukset

Harjoituksia on syytä toteuttaa määräväliajoin. Harjoitusten tavoitteena tulee olla rajanylitysmuodollisuuksien toteutuminen, johtamistoiminta sekä tehtävän hoitaminen yhteistyössä (kommunikointi, tulkkien käyttö). On tarpeen suunnitella itärajan pelastuslaitosten yhteinen tavoitteellinen harjoitussuunnitelma, joka päivitetään vuosittain ja ulottuu muutamana vuoden päähän.

Aiheita esimerkiksi

- liikenneonnettomuus
- metsäpalot
- onnettomuudet kanavalla
- öljyntorjunta
- vaarallisten aineiden onnettomuus

Harjoituksia on tarpeen toteuttaa vuorokerron Suomen ja Venäjän puolella. Itärajan pelastuslaitokset sopivat keskenään toteutuksesta ja harjoitusaiheista.

Suomen raja-alueen pelastuslaitosten olisi hyvä järjestää vuosittain yhteinen kokous yhteisten tavoitteiden määrittämiseksi sekä menneiden tapahtumien kokemusten analysointi.

Informaation jakaminen yhteistyöstä, avun antamisesta tai vastaanottamisesta tulisi olla osa myös ministeriöiden välistä yhteistoimintaa, ml. säännönmukaiset vuosittaiset kokoukset.

Ministeriöiden välisissä kokouksissa esille tulleet tavoitteet huomioidaan alueellisessa toiminnassa.

Koulutukset

Parin vuoden välein voitaisiin järjestää rajaseudun pelastuslaitosten, Suomen sisäministeriön ja Venäjän federaation hätätilaministeriön yhteinen seminaariluonteinen tapahtuma, jossa käydään lävitse toteutuneet harjoitukset, yhteistoiminnassa hoidetut pelastustehtävät sekä yhteistoimintaa edistävät hankkeet.

11 Jatkotoimenpiteet ja kehitysehdotukset

Työryhmä onnistui hyvin määriteltyjen tavoitteiden saavuttamisessa ja työn aikana syntyi selvä kuva haasteista ja ratkaisumalleista. Avunannon käytännön hälytysprosessi sekä kotimaan että ulkomaan tilanteita varten sekä logistiikan ja varastoinnin suunnittelu ja sijoitus vaatii kuitenkin lisävalmistelua. Ko. kysymysten jatkovalmistelu toteutetaan vuoden 2019 aikana sisäministeriön johdolla.

Jatkovalmistelua seurataan säännöllisesti työryhmän ehdotuksen pohjalta

perustetussa kansainvälisen pelastustoiminnan koordinaatioryhmässä. Työryhmän ehdotuksen pohjalta on marraskuussa perustettu myös pelastuslaitosten kansainvälisen toiminnan yhteyshenkilöiden verkosto.

1. Kotimaan valmiuden pohjalta kehitettävät erityisresurssit (suorituskyvyt/kyvykkyydet) suunnitellaan sisäministeriön, Pelastusopiston ja pelastuslaitosten yhteistyönä siten, että toimintasuunnitelma on valmiina 2019 mennessä. Lähtökohtana on pelastuslaitosten yhteistoimintana toteutettava kotimaan valmius, jota voidaan hyödyntää kansainvälisessä avunannossa (vrt. Ruotsin metsäpalot 2018).
2. Nykyiset kansainvälisen pelastustoiminnan muodostelmat (USAR ja TAST) uudistetaan suorituskykyajattelun pohjalta kevyemmiksi valmiuksiksi siten että niitä voidaan käyttää tehokkaammin sekä kotimaassa että kansainvälisessä avunannossa.
3. Valmistellaan kansainvälisen pelastustoiminnan koordinaatiotoiminnon perustaminen pelastustoimen valtakunnallisen 24/7 tilannekeskuksen yhteyteen (2021-).
4. Hälytysjärjestelyt, logistiset järjestelyt ja varastointi suunnitellaan uudelta pohjalta viimeistään 2020/21 alkaen. Ennen uuden mallin käyttöönottoa Pelastusopiston hallinnassa olevat kansainvälisen pelastustoiminnan resurssit hälytetään kansainvälisen pelastustoiminnan rosterin kautta nykyiseen tapaan yhteistyössä pelastuslaitosten kanssa. Varmistetaan, että pelastuslaitoksissa

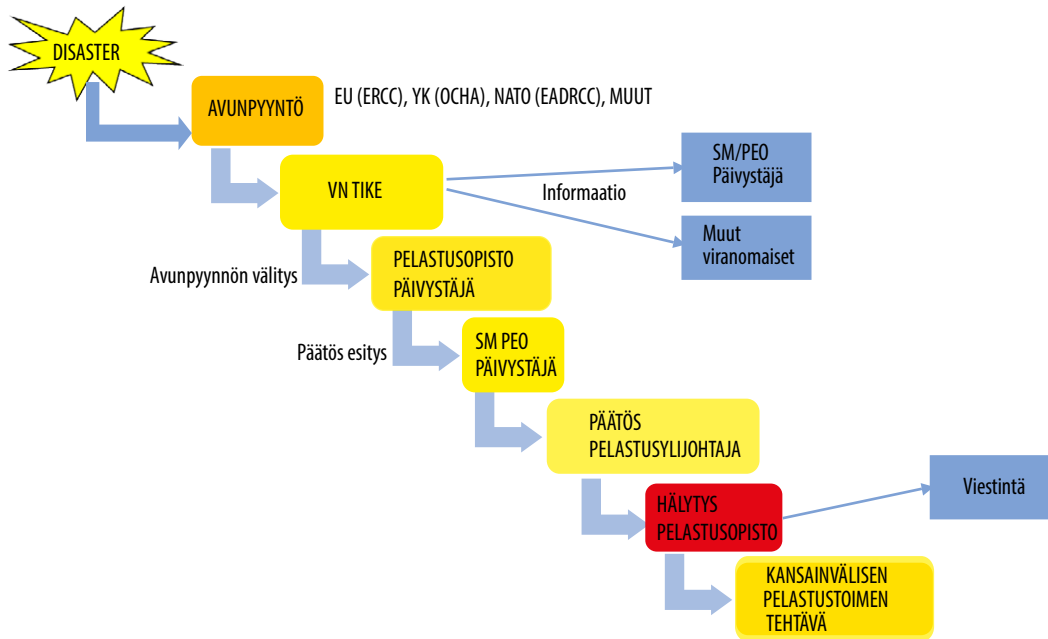
on ajantasainen tieto toimintaan osallistuvasta henkilöstöstä ja käytettävissä olevista resursseista.

5. Perustetaan kansainvälisen toiminnan yhteistyöverkosto.

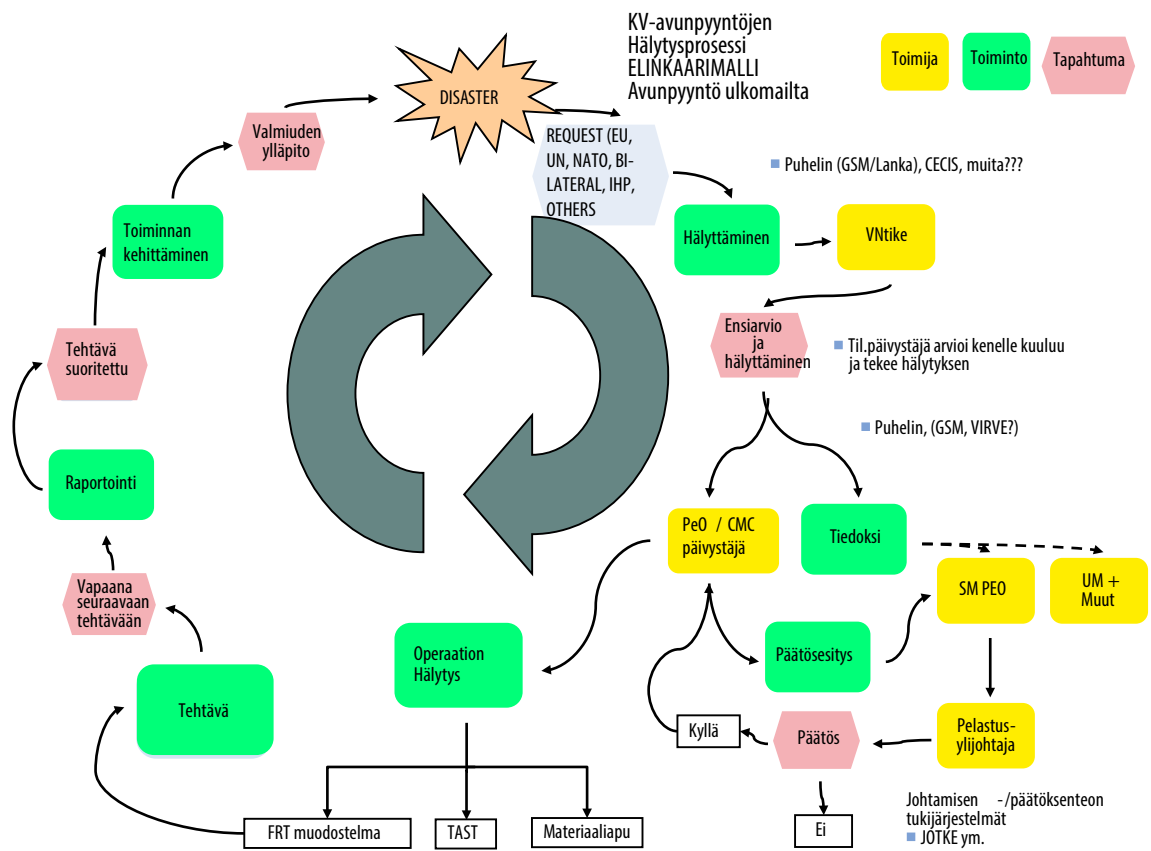
Työryhmätyöskentelyssä on kuultu seuraavia tahoja:

Huoltovarmuuskeskus
Kriisinhallintakeskus CMC
Puolustusvoimat
Sosiaali- ja terveysministeriö
Suomen Punainen Risti
Ulkoministeriö

LIITE 1: Kansainvälisen pelastustoimen ulkomaisen tehtävän hälytysprosessi

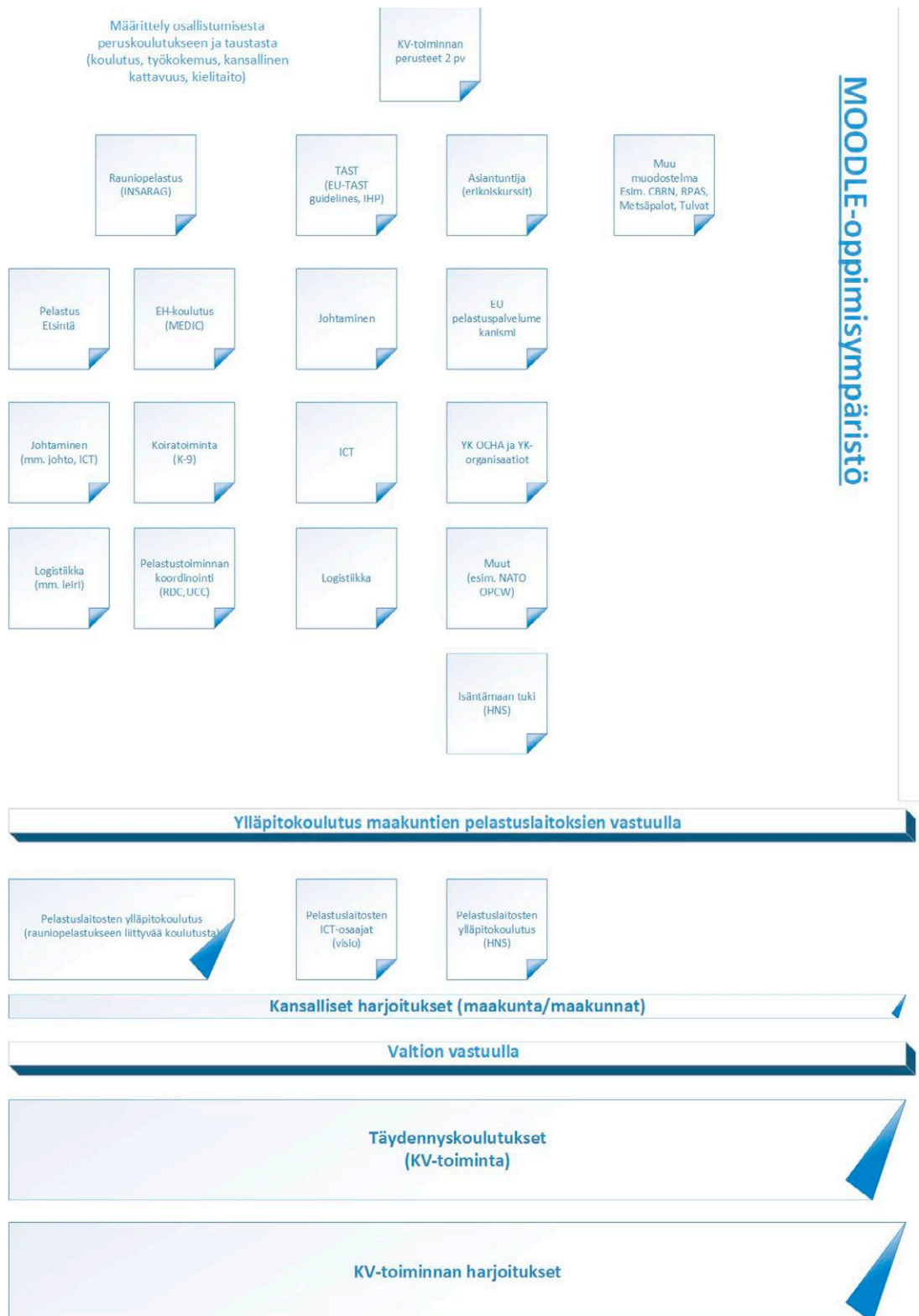


LIITE 2: Kansainvälisten avunpyyntöjen hälytysprosessi - elinkaarimalli



LIITE 3: Kansainvälisen pelastustoiminnan koulutus

3.1 Kaavio kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksesta



3.2 Yleiskuvaus hakeutumisesta kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuspolulle

Lähtökohtana kansainväliselle pelastustoiminnalle on kansallinen valmius ja tulevaisuuden kansainväliset tarpeet. Valtakunnallisesti laaditun riskinarvion pohjautuen kukin maakunta tekee alu-eilleen riskiarvion. Tästä muodostuu pohja alueille laadittaville palvelutasopäätöksille, joiden perusteella maakunnat varautuvat tarvittavin toimenpitein. Maakuntien tulee huomioida myös toiminnassaan pelastustoimen isäntämaan tukitoimet mahdolliselle kansainväliselle avulle. Tavoitteena on, että kansainvälinen pelastustoiminnan koulutus olisi osa Pelastusopiston tutkintoon johtavia koulutuksia.

Henkilöstön profiili tulevaisuudessa

Kansainvälisen pelastustoiminnan henkilöstö koostuu pääsääntöisesti maakuntien pelastuslaitosten nimistä henkilöistä. Tämä tarkoittaa, että kaikki maakunnat lähettävät henkilöstöä kansainvälisiin pelastustoiminnan koulutuksiin ja harjoituksiin. On kuitenkin todettava, että on tehtäviä joihin pelastustoimella ei ole siihen vaadittavaa osaamista ja silloin koulutukseen rekrytoidaan osaamista pelastustoimen ulkopuolelta.

Kansainvälisen pelastustoiminnan muodostelmatehtäviin on yleisinä vaatimuksina pelastusalan ammatillinen koulutus ja vähintään viiden vuoden kokemus vakinaisen pelastuslaitoksen operatiivisista tehtävistä. On kuitenkin tärkeää tunnistaa, että kansainvälinen pelastustoiminta on toimintaa, johon kansallinen pelastusalan koulutus ei anna riittävää osaamista. Tästä syystä on tärkeää, että pelastuslaitokset lähettävät henkilöstöään kansainvälisen pelastustoiminnan koulutuksiin.

Tulevaisuuden kansainvälisen pelastustoimen koulutusjärjestelmä

Suomen kansainvälinen pelastustoiminta jakautuu tällä hetkellä kahteen osaan, muodostelmat ja asiantuntijat. Muodostelmia ovat rauniopelastus- ja TAST. Kansallisten riskien pohjalta, voi tulevaisuudessa olla toiminnassa mukana muitakin muodostelmia.

Kansainvälinen pelastustoiminta on suunniteltua toimintaa kansallisten ja kansainvälisten tarpeiden pohjalta joihin myös koulutustarpeen suunnittelu perustuu. Kaikki toimintaan osallistuvat käyvät ensin läpi yhteisen peruskoulutuksen. Tämä on ehto toimintaan mukaan tulemiselle. Tämän jälkeen henkilö osallistuu jatko- ja erikoiskoulutuksiin. Käytyään läpi valitun koulutuksen, henkilö on valmis kansainvälisiin tehtäviin. Jotkut jatko- ja erikoiskoulutuksista voidaan järjestää myös yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa (esim. HEAT, First Aid jne.).

Maakuntien pelastuslaitosten vastuulla on palvelutasopäätösten mukaisten valmiuksien edellyttämä säännöllinen ylläpitokoulutus sisältäen harjoitukset. Valtio vastaa kansainvälisen pelastustoiminnan täydennyskoulutuksesta ja harjoituksista.

LIITE 4: Ohje kansainvälisten resurssien kansallisesta käytöstä

Pelastustoiminnan erityisresurssien hyödyntäminen kotimaan onnettomuustilanteissa

Pelastustoiminnan johtajan ohje pelastustoiminnan erityisresurssien hyödyntämisestä kotimaan onnettomuustilanteissa

Ulkomailla annettavaa apua varten valtion toimesta ja kustannuksella luodut ja hankitut erityisvalmiudet, kalusto ja varusteet sekä henkilöstön osaaminen ovat maakuntien käytettävissä myös kotimaisissa onnettomuustilanteiden vaatimassa pelastustoiminnassa samoin perustein kuin maakuntien omat resurssit (Pelastuslaki 45 §). Lisäksi maakunnalle voidaan koota muita kansallisia erityisresursseja, joita voidaan käyttää koko maassa.

Pelastuslaitosten henkilöstöä on koulutettu erikoiskaluston käyttöön ja näiden avulla tapahtuvaan operatiiviseen toimintaan sekä johtamistoiminnan tukemiseen. Osalla koulutetuista on kokemusta kansainvälisistä tehtävistä. Osa henkilöstöstä on myös koulutettu kansainvälisen avun vastaanottotilanteisiin (Host Nation Support) ja heitä voidaan hyödyntää mahdollisessa kansainvälisen avun pyytämisen tilanteessa. Pelastusopisto ylläpitää rekisteriä kansainväliseen pelastustoimintaan koulutetuista henkilöistä. Pelastuslaitoksissa tulee olla tieto oman laitoksensa kv. koulutetusta/toiminnassa mukana olevasta henkilöstöstä.

Pelastustoiminnan erityisresurssien hälyttämisestä kotimaan tehtäviin vastaa xx tilannekeskus 24/7.

Viranomainen/toimija	Vastuut/rooli
Apua pyytävän maakunnan pelastustoiminnan johtaja	Vastaa tilanteen johtamisesta Tekee arvion tarvittavista erityisresursseista (kalusto, varusteet, muodostelmat, asiantuntijahenkilöstö) Tekee päätöksen resurssien pyytämisestä
Resursseja koordinoiva maakunta (xx strateginen tike 24/7)	Avun pyytäjä ottaa yhteyttä erityisresurssien koordinoijaan (xx tike 24/7, yhteystiedot). Resurssien koordinoija informoi pelastustoiminnan johtajaa saatavilla olevista pelastustoiminnan erityisvalmiuksista (kalusto ja henkilöstö). Vastaa pelastustoiminnan erityisresurssien hälyttämisestä.
Maakunta/maakunnat, joiden hallussa ko. resurssit ovat	Vastaavat resurssien ylläpidosta siten että ne ovat käytettävissä kotimaan tehtävien lisäksi kv. pelastustoiminnan tehtäviin (varastointi, logististen järjestelyjen suunnittelu, harjoitukset, ylläpitokulutukset)

Toimivaltainen viranomainen

Pelastustoiminnan erityisresurssien pyytämisestä **päättää** pelastustoiminnan johtaja.

Ilmoitukset, hälytykset

Pelastustoimen erityisresurssien hälyttämisessä noudatetaan pelastuslaitoksen suuronnettomuussuunnitelmaan kirjattuja hälytysohjeita (pelastustoiminnan ja varautumisen johtamisen mukainen suunnitelma-arkkitehtuuri). Suuronnettomuussuunnitelmassa on oltava selkeästi esillä kansalliset erityisresurssit sekä niiden hälyttämisohje. Lisäksi kunkin erityisresurssin kapasiteetti, toimintamalli sekä johtosuhte on oltava kirjattuna suuronnettomuussuunnitelmaan. Vastaavassa strategisessa Tike:ssä on erityisresurssien hälyttämiseen tarvittavat hälytystiedot, ohjeet ja järjestelmät.

Viestintä ja tiedottaminen

Pelastustoiminnan erityisresurssien käyttämisestä tiedottaminen on pelastustoiminnan johtajan vastuulla. Pelastustoiminnan johtajan tulee tiedottaa SM/PEO päivystäjää kun ko. resursseja hälytetään. Erityisresurssien käytöstä on myös viestitettävä medialle yhteistyössä SM/PEO päivystäjän kanssa.

Erityisresurssit

Lista pelastustoimintaa varten kehitetyistä erityisvalmiuksista on kaikkien maakuntien käytössä. 24/7 Tike hallinnoi resursseja ja niiden hälyttämistä. Erityisresurssit on sijoitettu xxx maakuntaan/maakuntiin.

Erityiskalusto käsittää:

- erityiskalustoa raunioetsintään (kuuntelu- ja katselulaitteet, koira-kot),
- korkean paikan pelastamiseen (köysipelastus)
- betonin läpäisyyn ja tukemiseen (murtautuminen, sortumien tukeminen, työturvallisuus)
- sortuneiden rakenteiden arviointiin
- johtamisen tukemiseen (viestivälineet, esim. pitkittynyt sähkökatko, johtokeskusviestiliikenne jne.)
- erityiskalustoa CBRN -tehtäviin (CBRN -kontit)
- erityiskalustoa mm. tulvien torjuntaan

Lisäksi saatavilla on pelastuslaitosten hankkimaa erityiskalustoa mm. tulvien torjuntaan ja CBRN -tehtäviin (CBRN -kontit). Myös muita erityisvalmiuksia voidaan koota yhdelle taikka useammalle pelastuslaitokselle.

Kuljetusjärjestelyt

Maakunta, jonka hallussa erityisresurssit ovat, vastaa kaluston ja varusteiden pakkaamisesta siten että se on valmiina välittömästi kuljetettavaksi onnettomuuspaikalle. Lisäksi lähetettävän maakunnan, erityisresurssien niin vaatiessa, on lähetettävä koulutettu henkilöstö kaluston mukana (esim. USAR -ryhmä).

Apua pyytävä maakunta vastaa kuljetusjärjestelyistä, kuljetuksen kustannuksista ja muusta logistiikasta (majoitukset, muonitukset jne.), jos ei toisin sovita.

Kustannukset

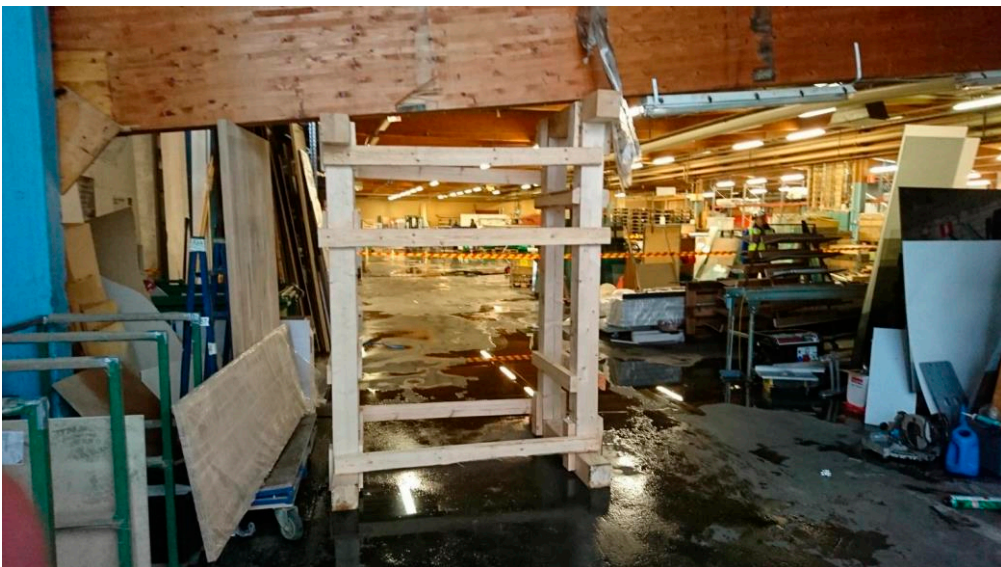
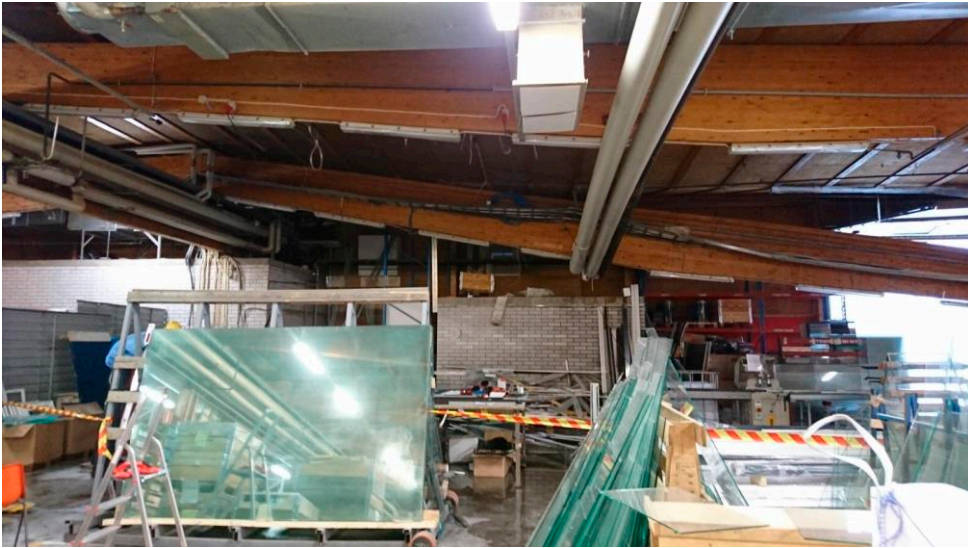
Sisäministeriön hankkimat kansainvälisen pelastustoiminnan erityisvalmiudet ovat maakuntien käytössä ilman kustannuksia. Erikoiskaluston käyttökustannuksista vastaa lähtökohtaisesti avun tilaaja. Kalustosta ei peritä korvausta/vuokraa. Maakunnat vastaavat avun edellyttämistä kustannuksista, ml. henkilöstö, samoin perustein kuin muustakin maakuntien yhteistoiminnan aiheuttamista kustannuksista.

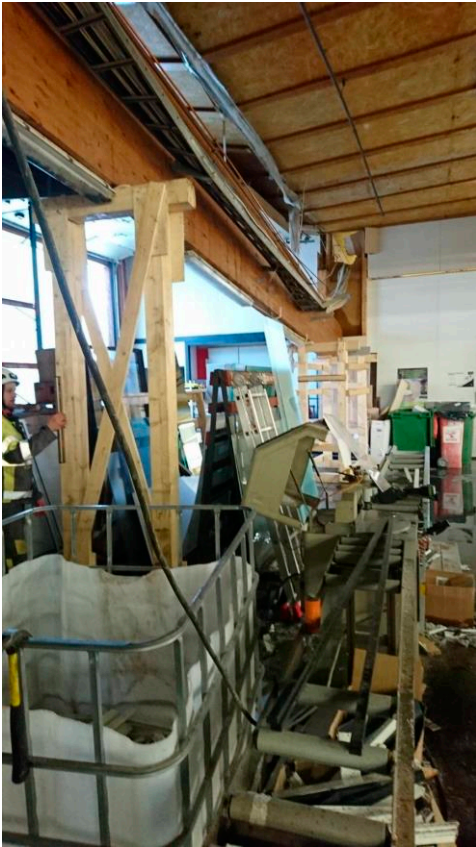
Tausta-aineisto

Pelastuslaitosten varautuminen kansainvälisen avun vastaanottamiseen sisältyy isäntävaltion tukitoimia (HNS) koskevaan ohjeistukseen (Kansainvälisen avun vastaanottojärjestelyt luonnon ja ihmisen aiheuttamissa suuronnettomuustilanteissa Suomessa, SM:n julkaisu 18/2015).

Ohjeistuksen mukaan pelastuslaitosten tulee varautua yhteistyössä alueen kuntien ja alueella toimivien järjestöjen kanssa pitkäkestoisii onnettomuustilanteisiin, joissa pelastuslaitosten omien voimavarojen tueksi saapuu pelastustoimen erityisresursseja apua. Tarvittavat suunnitelmat voivat sisältyä pelastustoimialueiden suuronnettomuus-, yhteistoiminta- ja valmiussuunnitelmiin.

LIITE 5: Palkin tukeminen: esimerkki kansainvälisen pelastustoiminnan osaamisen käytöstä kansallisesti







Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi