

BEREDSKAPSVERKSAMHET OCH KONTINUITETSHANTERING I KOMMUNEN



I SAMARBETE

Finansministeriet

Inrikesministeriet

Försvarsministeriet

Säkerhets- och försvarskommittén

Försörjningsberedskapscentralen

Finlands kommunförbund rf

Säkerhets- och försvarskommitténs sekretariat

Södra Magasinsgatan 8

PB 31, 00131 HELSINGFORS

www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/sv

Ombrytning: Tiina Takala/försvarsministeriet

Översättning: Ursula Vuorenlinna/försvarsministeriet

Tryckning: Erweko Oy, 2012

ISBN: 978-951-25-2337-5 häft.

ISBN: 978-951-25-2338-2 pdf



Bild: Finlands kommunförbund rf

INLEDNING	3
1 GRUNDERNA	4
1.1. Om begreppen.....	4
1.2. Förändringar och utmaningar i omvärlden.....	5
1.3. Genomförandet av beredskapsverksamheten och kontinuitetshanteringen	6
1.4. Centrala anvisningar som gäller beredskapen .	7
1.5. Kommunernas beredskapsverksamhet ingår i en säkerhetsstrategi för samhället (SSS2010)	9
2 KOMMUNENS BEREDSKAPSVERKSAMHET OCH KONTINUITETSHANTERING	10
2.1. Kommunens beredskapsverksamhet som helhet	10
2.2. Organiseringen av kommunens beredskapsverksamhet	11
2.3. Kommunens lägesbildsverksamhet	13
2.4. Kommunen en central aktör i sin region.....	14
2.5. Samverkan med företag och tredje sektorn	17
2.6. Egen beredskap.....	17
BILAGA 1 BEGREPP SOM ANVÄNDS I BEREDSKAPEN	18
BILAGA 2 BEREDSKAPENS LAGSTIFTNINGSGRUND	21
BILAGA 3 BEREDSKAPSHANDBÖCKER FÖR AKTÖRERNA I KOMMUNEN	24
BILAGA 4 DE GRUNDLÄGGANDE RIKTLINJERNA I EN SÄKERHETSSTRATEGI FÖR SAMHÄLLET	25

www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/sv



INLEDNING

Statsrådet godkände i december 2010 en säkerhetsstrategi för samhället, nedan kallad SSS2010. Detta principbeslut av statsrådet utgör en gemensam grund för beredskapsverksamheten och krisledningen för alla aktörer i samhället. Varje ministerium styr och följer upp hur strategin genomförs inom dess förvaltningsområde. Strategin kompletteras av andra riktlinje- och styrdokument som de olika förvaltningsområdena upprättar.

SSS2010 betonar kommunernas, näringslivets och organisationernas betydelse vid sidan av statens myndighetsfunktioner när det gäller att trygga samhällets vitala funktioner. Det är fråga om att säkerställa funktionerna i ett nätverkande samhälle samt om att varje aktör ska skapa, upprätthålla och utveckla sin handlingskapacitet som en del av denna helhet. Kommunen har ett centralt ansvar när det gäller att sörja för befolkningens bastjänster samt för annan viktig och kritisk tjänste- och varuproduktion.

Syftet med detta dokument är att främja att de frågor som gäller beredskapen blir beaktade i ledningen av kommunen och i kontinuitetshanteringen av tjänsterna i händelse av störningar och undantagsförhållanden. Det är viktigt att beredskapsverksamheten utgör en naturlig del av den normala förvaltningen vid skötseln av de uppgifter som kommunen ansvarar för. Beredskapsverksamheten och kontinuitetshanteringen styrs av kommunledningen och baserar sig på god beredskap inom förvaltningsnämndernas verksamhet, på en lägesbild som hela tiden uppdateras och på lägesmedvetenhet som har formats utgående från den samt på ett tillräckligt täckande samarbetsnätverk som kommunen har byggt upp inom sitt område.

Syftet är att klargöra och harmonisera den helhet som utgörs av beredskapsplanering och verksamhetsledning. Här presenteras en handlingsmodell. I enlighet med den granskas det hur väl kommunens förvaltnings- och servicestrukturer, som ingår i beredskapen som helhet, fungerar i olika störningssituationer och under undantagsförhållanden samt vid behov kan utvecklas och harmoniseras. Som en följd av att samhället utvecklas betonas utöver den beredskap som gäller kommunernas interna funktioner kommunernas ömsesidiga samverkan, liksom också växelverkan mellan kommunen och näringslivet samt andra sammanslutningar inom kommunens område vid kontinuitetshanteringen.

Dokumentet koncentrerar sig på tre centrala delområden:

- 1) på att förenhetliga de grundbegrepp som används,
- 2) på att organisera kommunens beredskapsverksamhet mellan kommunledningen och dess olika förvaltningsnämnder och
- 3) på att skapa lägesmedvetenhet som grund för beslutsfattandet och utveckla samarbetsarrangemang mellan kommunen och det omgivande samhället som stöd för detta.

I lagstiftningen och i det övriga normverket ingår talrika förpliktelser för kommunerna att utarbeta olika planer. Beredskapsverksamheten och kontinuitetshanteringen, som beskrivs i detta dokument, ersätter inte som sådana någon av dessa. Beredskapsverksamheten utgörs av en helhet som består av olika funktioner, och den ger svaret på hur kommunen förbereder sig på olika störningar och undantagsförhållanden samt på hur den agerar i dem.

Innehållet i och processerna för att utarbeta kommunernas beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering varierar givetvis enligt kommunernas storlek, geografiska läge och lokala förhållanden. Varje kommun skapar en naturlig praxis för beredskapen utifrån sina egna utgångspunkter.

Detta dokument utgör en del av verkställandet av SSS2010.

1 GRUNDERNA

1.1. Om begreppen

Beredskap ingår i all verksamhet inom förvaltningsområdena. Dessutom utgör beredskap inför olika hot och störningar en naturlig del av företagsverksamheten. Också medborgarorganisationerna beaktar i sin verksamhet funktioner som ingår i beredskapen.

Inom beredskapen används många mycket olika begrepp och definitioner. Dessa grundar sig både på lagstiftningen och på varje sektors egen förvaltningskultur. Sådana är bl.a. riskanalys och riskhantering, totalförsvaret, intern säkerhet, försörjningsberedskap, kontinuitetshantering, beredskapsplanering, räddningsplanering, säkerhetsplanering, kvalitetssystem, hotmodell, hotbedömning, kris, speciellsituation, störningssituation och undantagsförhållande. Mångfalden av begrepp har skapats för att detaljer och särdrag i de olika funktionerna ska kunna definieras entydigt.

I detta dokument eftersträvas en begränsning av antalet begrepp som anknyter till beredskapen för att helheten ska bli hanterlig. Om förberedelser inför olika situationer används det allmänna begreppet **beredskap**. I vår gällande lagstiftning har statsrådet, statens förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentlighetsmyndigheter, andra statliga myndigheter och statens af-färsverk samt kommunerna, samkommunerna och övriga kommunala sammanslutningar getts skyldighet att upprätthålla beredskap för att de ska kunna fungera så väl som möjligt i alla situationer. En beredskapsskyldighet av samma slag har föreskrivits också för vissa företag som är viktiga för att samhället ska fungera.

Övergripande säkerhet och kontinuitetshantering är andra centrala begrepp som anknyter till beredskapen.

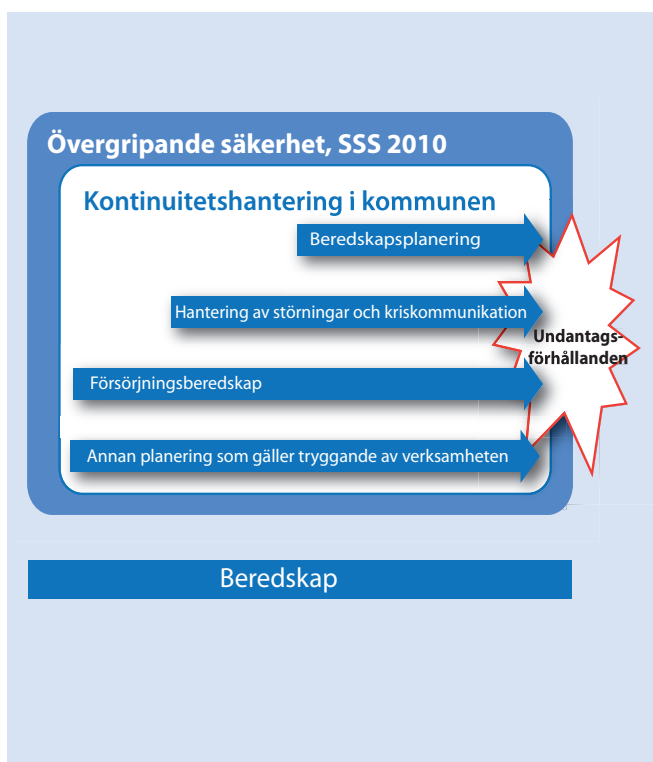
Begreppet **övergripande säkerhet** definieras i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten. Den övergripande säkerheten innebär att samhällets vitala funktioner tryggas i samverkan mellan myndigheter, näringsliv och organisationer. Begreppet övergripande säkerhet baserar sig på begreppet säkerhet i vidsträckt bemärkelse, i vilket ingår alla sådana säkerhetsfrågor som kan orsaka betydande skada eller fara för Finland och dess befolkning. Den övergripande säkerheten täcker alla åtgärder med vilka statens självständighet, befolkningens levnadsmöjligheter och säkerhet tryggas mot de hot som riktar sig mot samhällets vitala funktioner. Delområdena i den övergripande säkerheten, dvs. samhällets vitala funktioner och tryggheten av dem, definieras i SSS2010.

Kontinuitetshantering (continuity management) är en process, med vilken hot mot verksamheten och konsekvenserna av dem identifieras och en täckande handlingsmodell skapas för att handlingsförmågan ska kunna hanteras.

Med **beredskapsplanering** avses en organisations beredskap på ett sådant sätt att resursanvändningen och verksamheten planeras samt prioriteras i enlighet med de krav som en störningssituation ställer genom att också de undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen beaktas.

I detta dokument behandlas inte beredskapsplanernas innehåll. Det vore ändamålsenligt om kommunerna i större utsträckning kunde utnyttja redan utarbetade elektroniska modeller och system som är under utveckling när de utarbetar sina planer.

1.2. Förändringar och utmaningar i omvärlden



I bild 1 struktureras begreppens ömsesidiga omfattning. Beredskapen som generellt begrepp är det mest omfattande av dem alla, den övergripande säkerheten täcker alla de vitala funktioner och hot mot dem som definieras i SSS2010, kontinuitetshantering är organisationernas mest vidsträckta process för att säkerställa hanteringen av handlingsförmågan. Under kontinuitetshanteringen står ett antal olika specifika funktioner såsom riskhantering, säkerhetsplanering, beredskapsplanering, försörjningsberedskap, kriskommunikation och hantering av störningssituationer.

OBS. Bilden är principiell. Till exempel eskalerar en störningssituation inte alltid till ett undantagsförhållande och det är inte alltid frågan om ett förhållande mellan orsak och verkan.

I bilaga 1 presenteras **andra begrepp som används inom beredskapsområdet**.

I 2000-talets globala och gränsöverskridande omgivning är samhällsfunktionerna fortsättningsvis nätverkande. Basfunktionerna stöder sig på störningsfria energisystem, datakommunikationer, kommunikationsförbindelser och datasystem. Samhällets funktioner har blivit mera tekniska och komplicerade, och som en följd av detta har deras känslighet för fel och deras störningsbenägenhet samt ömsesidiga beroende ökat. De olika systemens driftssäkerhet beror allt mera på funktionell beredskap hos andra än användaren själv. Det centrala är att organisationerna kan fortgå med sin verksamhet och sköta sina uppgifter så störningsfritt som möjligt i alla situationer.

Förändringar i omgivningen påverkar i betydande grad verksamheten i hela förvaltningen och i kommunerna. Näringslivets aktörer har en allt större roll när det gäller att producera tjänster och varor till kommunen. Ändringar i kommunens organisation har betydande konsekvenser för de processer som gäller utförandet av uppgifterna. Som exempel kan det konstateras att utmanande med tanke på beredskapen är att trygga social- och hälsovårdsväsendets tjänster i en situation, där en del av funktionerna enligt avtal sköts av samkommuner eller av någon annan kommun. Olika störningar inom kommunens område sprider sig snabbt genom dagens informationsförmedling och blir nationella eller till och med internationella nyheter. För ett kraftigt nätverkande förutsätts en fast samverkan och klara behörighetsförhållanden samt en bättre avtalskultur än i dag. Som en följd av förändringar i omgivningen blir kommunerna tvungna att anpassa sig till nya arrangemang. Beredskap inför störningar skapar förutsättningar för att hantera dem. Det är främst fråga om att i kommunens normala verksamhet följa de riktlinjer för verksamheten som man gemensamt kommit överens om och tillägnat sig.

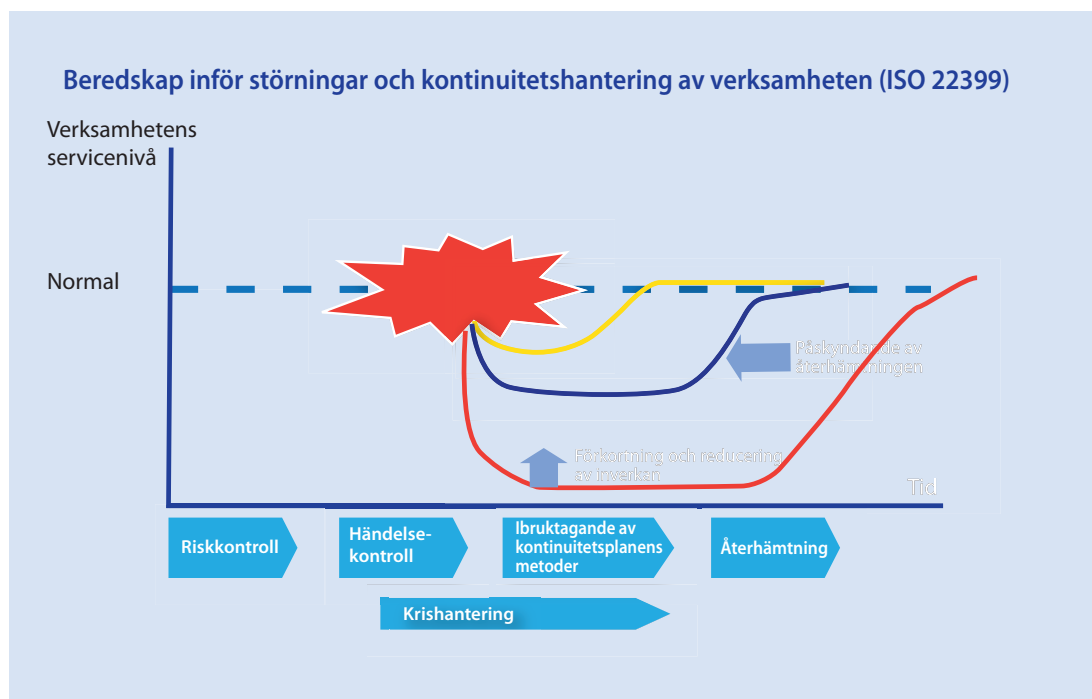
Som ett exempel på en krävande störningssituation kan nämnas de elavbrott som tung snö på träden, s.k. upplegor, orsakade vintern 2011 under den stränga kylan i södra Savolax. Störningen gällde flera kommuner. I denna situation blev man bl.a. tvungen att evakuera invånare som hörde till specialgrupper, värma upp specialgruppernas bostäder, begära handräckning av försvarsmakten bl.a. för att transportera reparationsmanskap, dela ut reservvattenbehållare till jordbrukslägenheter, sköta myndighetsinformation, utarbeta pressmeddelanden till medierna och kartlägga reservkraftskapaciteten också utanför det egna området. Under stormarna på annandag jul och den därpå följande dagen år 2011 reagerade kommunerna snabbt och på eget initiativ. I den situationen framhövdes betydelsen av ett smidigt samarbete och behovet av en tidsenlig lägesmedvetenhet.

1.3. Genomförandet av beredskapsverksamheten och kontinuitetshanteringen

I begreppet beredskap ingår enligt beredskapslagen beredskapsplanering och förberedelser, såsom upphandling inklusive beredskapslagring och annan verksamhet, utbildning och övningar, med vilka det säkerställs att uppgifterna sköts så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. Hanteringen och genomförandet av helheten ankommer alltid på varje organisations högsta ledning. Det centrala är att de förberedelser som genomförts inom organisationens olika sektorer hela tiden uppdateras och att hela organisationen känner till dem. Särskilt viktiga är de verksamhetsprinciper för ledningen och samverkan som sammanhänger med organiserandet.

I bilaga 2 presenteras vissa mera centrala författningar i vilka det föreskrivs om beredskap.

I bild 2 presenteras beredskapens betydelse när det gäller att reducera verkningarna av störningarna och påskynda återhämtningen.



Beredskapsverksamheten baserar sig alltid på strukturerna och arrangemangen under normala förhållanden. Det är fråga om befintliga resurser, skapade samarbetsnätverk samt olika handlingsmodeller. Genom att förbereda sig på olika slag av störningssituationer i normala förhållanden, skapar man beredskap att hantera också mera krävande situationer. I fråga om vissa funktioner främjar beredskapen på värsta möjliga undantagsförhållanden verksamheten också vid lindrigare kriser.

Kommunens kontinuitetshantering grundar sig på att största delen av störningarna i normala förhållanden kan åtgärdas med organisationernas normala resurser genom att ett sådant flexibelt agerande som varje enskild situation förutsätter och den inbyggda anpassningsförmågan utnyttjas. Problem i en organisation orsakar i allmänhet störningar också i andra organisationer till följd av vårt nätverkande samhälle. Utgångspunkten är att varje organisations beredskapsarrangemang har genomförts så att den som lider av problemen klarar av att anpassa sig till situationen i fråga och får kontroll över den.

En störningssituation kan emellertid vara så allvarlig att det krävs omfördelning av resurserna och att man får hjälp av andra parter för att klara sig ur situationen. Genom beredskapsplaneringen skapas också förmåga att klara sig ur de undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. Undantagsförhållanden är sådana situationer som det särskilt har föreskrivits om i beredskapslagen och i lagen om försvarstillstånd. Delar av beredskapsplaneringen som anknyter till undantagsförhållanden är i synnerhet kommunorganisationens VAP-bestämmelser och eventuella uppgifter som anknyter till verkställandet av ransonering.

1.4. Centrala anvisningar som gäller beredskapen

Myndigheterna har med stöd av lagstiftningen utfärdat ett stort antal anvisningar och föreskrifter av olika slag för kommunernas beredskapsverksamhet. Syftet med detta dokument är inte att behandla dem. Men de åtgärder för att utveckla beredskapen som presenteras i dokumentet står inte till någon del i konflikt med anvisningarna i fråga, utan stöder dem.

En central anvisning utgör *de riktlinjer som Finlands Kommunförbund dragit upp den 1 december 2010* om hur kommunens beredskap och krisledning samt räddningsväsen ska utvecklas. Riktlinjerna ställer ett måltillstånd, och för att det ska kunna nås stöder förbundet kommuner och lokala räddningsverk när det gäller att förstärka ägarstyrningen och utveckla räddningsverkens verksamhet.

I riktlinjerna konstateras bl.a. att

- Finlands Kommunförbund inleder en utredning av på vilket sätt det är nödvändigt att ändra basstrukturen för kommunernas beredskap och hurdan den verksamhetsmodell är som bör skapas för samarbetet mellan de olika aktörerna och hurdan krisledningssystem som behövs.
- Finlands Kommunförbund främjar beaktandet av störningar i kontrakten mellan kommuner och privata tjänsteproducenter samt stöder med sina egna åtgärder utvecklandet av kommunernas krisledning.
- de lokala räddningsverken utvecklar sin verksamhet så att de har kapacitet att betjäna kommuner och andra kommunala organisationer när beredskapsverksamheten och beredskapsplaneringen utvecklas.
- de lokala räddningsverken i samarbete med kommunerna utvecklar räddningsverken som stödorganisationer (staber) för kommunernas krisledning.

Finlands Kommunförbunds riktlinje för att utveckla räddningsväsendet betonar kommunernas och de lokala räddningsverkens samarbete så att

- kommunens allmänna säkerhet blir bättre och kommuninvånarnas upplevelse av säkerhet förstärks,
- nivån på kommunernas beredskap och krisledningsfärdigheter blir bättre samt
- räddningsverkens kompetens stöder kommunernas allmänna utveckling.

Utöver att räddningsverkens och kommunernas samarbete i frågor som anknyter till beredskapsverksamheten betonas i Kommunförbundets riktlinjer, bör det observeras att i de största städerna står egna resurser och egen kompetens till förfogande för uppgifter med anknytning till beredskapsverksamheten. Även om räddningsverkens stöd i dessa fall ges i mindre utsträckning än i små kommuner, är det viktigt att fundera på samarbetet inom hela räddningsområdet med tanke på att en för alla kommuner gemensam lägesbild och lägesmedvetenhet ska kunna bildas.

I dagens samhälle produceras varor och tjänster i nätverk av flera olika aktörer. I den helhet som kommunens beredskap utgör ingår också kommunernas affärsverk samt de parter som sör-

jer för privatiserade och utlokaliserade tjänster liksom också olika system med inköp av tjänster.

I samarbete mellan näringslivet och den offentliga förvaltningen inom försörjningsberedskapsorganisationen har s.k. **SOPIVA-rekommendationer** utarbetats för kontinuitetshantering av verksamheten i affärsverksamhetsnätverket (<http://www.huoltovarmuus.fi/tietoa-huoltovarmuudesta/jatkuvuudenhallinta/sopiva/>). Kommunerna uppmuntras att följa rekommendationerna i sin egen verksamhet och foga kontraktsvillkor som stämmer överens med rekommendationerna till de nya kontrakt de ingår. Verksamhetssäkerheten utvecklas så att i nya anskaffnings- eller samarbetskontrakt förutsätts att alla som hör till nätverket följer de rekommendationer som gäller kontinuitetshantering av verksamheten: både egentliga kontraktsparter och deras underleverantörsföretag och andra nätverksparter. Klausulerna i modellkontraktet gör det lättare att ta i bruk rekommendationerna i kontrakten. De rekommendationer som gäller kontinuitetshantering av verksamheten tas in som en bilaga till det egentliga kontraktet. Det är viktigt att ändringar i kontraktsvillkoren inbegrips redan i anbudsförfrågan.

Andra beredskapsböcker för kommunaktörerna presenteras i bilaga 3.





1.5. Kommunernas bered- skapsverksamhet ingår i en säkerhetsstrategi för samhället (SSS2010)

SSS2010 har utarbetats med tanke på de för samhället vitala funktionerna, vilka ska tryggas i alla situationer. Kommunens roll liksom också konsekvenserna av regionförvaltningens arrangemang har betonats mera än tidigare i strategin. Dessa synvinklar är också centrala prioriteringar för genomförandet av strategin. (bilaga 4)

Kommunerna har en central roll när samhället förbereder sig på och hanterar störningar, eftersom kommunerna till en betydande del ansvarar för ordnandet av bastjänsterna och övriga för samhället vitala funktioner. Alla störningar inträffar alltid inom någon kommuns område.

Kommunen är en knut i ett komplicerat kontraktsnät. Samhällets funktioner baserar sig på olika energi-, datateknik- och datakommunikationsarrangemang. De har blivit mera tekniska och komplicerade, och som en följd av detta har störningsbenägenheten ökat. Kommunerna är allt mera beroende av sina partners och andra tjänsteproducenters kontinuitetshantering. Man måste förstå funktionskedjan som en helhet och koncentrera sig på att säkerställa de lokala delar som är kritiska.

Verkställandet av SSS2010 förutsätter att kommundirektören och de som leder förvaltningsnämnderna bedömer vilka konsekvenser de hotmodeller som fastställs i strategin och de störningssituationer som härletts från dem har för kommunens funktioner. Kommunvis bedöms dessutom vilka särskilda lokala eller regionala hot som kan riktas mot kommunen och dess vitala funktioner. Den hotbedömning som uppkommer som resultat av detta utgör grunden för skötseln och säkerställandet av kommunens kärnuppgifter.

2 KOMMUNENS BEREDSKAPSVERKSAMHET OCH KONTINUITETSHANTERING

2.1. Kommunens beredskapsverksamhet som helhet

Kommunens uppgifter inklusive beredskapsverksamheten sköts inom kommunkoncernen, där de olika uppgifterna handhas av juridiskt självständiga aktörer. Hur omfattande koncernens och kommunens egen verksamhet är varierar från kommun till kommun och av den orsaken varierar också beredskapen mellan kommunerna. I beredskapsverksamheten bör kommunen beakta också sådana aktörer som står utanför kommunkoncernen men anknyter till kommunens verksamhet.

Beredskapsverksamheten grundar sig på de författningar som gäller kommunens uppgifter. Enligt författningarna ska uppgifterna skötas i alla förhållanden. I speciallagstiftningen har kommunerna getts skyldigheter gällande beredskapen. Enligt beredskapslagen ska kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden.

Kommunens beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering förutsätter att de planer som behövs har utarbetats för alla kommunens sektorer. Som exempel (geografiska och funktionella skillnader har blivit beaktade) kan åtminstone följande ansvarsområden räknas upp: socialväsendet, undervisningsväsendet, dagvården, hälsovården, räddningsväsendet, bespisningen, vattenförsörjningen, avfallsförsörjningen, elförsörjningen, fjärrvärmen, gatorna, hamnarna och kollektivtrafiken. Syftet med beredskapen är att säkerställa att kommunens viktiga uppgifter sköts så störningsfritt som möjligt i alla situationer. I

beredskapsplaneringen fastställs de förberedelser som kommunen behöver och beskrivs den lednings- och samarbetspraxis som hanteringen av situationen kräver i olika störningssituationer och undantagsförhållanden. Särskild uppmärksamhet måste ägnas kommunens kommunikation på så sätt att kommunen effektivt och med olika medel kan informera kommuninvånarna om situationen och ge dem nödvändiga instruktioner.

Kärnan i kommunernas beredskapsplanering utgörs av de riktlinjer som kommunens ledning har berett och om vilka beslut har fattats vid kommunens sedvanliga beslutsfattande. Genom dessa säkerställs att de funktionella basstrukturerna och handlingsmodellerna för beredskapen är så enhetliga som möjligt i all planering. Väsentligt är att man på alla nivåer dryftar kommunens handlingsmodeller enligt samma störningssituationer och undantagsförhållanden, dvs. att alla parter har samma hotbild. Sektorvisa kontinuitetsplaner, som utarbetats utgående från dessa handlingsmodeller, ger svaret på hur ärendena sköts inom vederbörande sektorer.

Flera utvecklingstrender inom kommunförvaltningen och kommuntjänsterna, bl.a. ändringar i kommun- och tjänstestrukturerna samt en ändring i kommunernas tjänsteproduktion ska beaktas som faktorer som påverkar kommunernas beredskap och deras kontinuitetshantering som helhet. Tjänster som kommunerna har organiseringsansvaret för produceras i dagens läge allt mera utanför baskommunen, såsom i samkommuner, i en annan kommun enligt en modell med en värdkommun, i bolag som ägs av kommunerna, i privatägda bolag samt av aktörer inom tredje sektorn. Denna utvecklingstrend påverkar i väsentlig grad också kommunernas beredskap och kontinuitetshantering. Överkommunala organisationers och kommunens externa tjänsteproducenters roll ska

fastslås liksom också ansvaret i frågor som anknyter till beredskapen inklusive fungerande lednings- och samverkansförfaranden. Samverkan med de regionala aktörerna ska definieras för störningssituationer och undantagsförhållanden. Efterskötseln av de senaste årens extrema väderförhållanden har visat hur viktig samverkan är.

Beredskapsverksamheten resulterar i att kommunens olika aktörer får samma förståelse för hur kommunens kärnuppgifter sköts, vilka de olika aktörernas ansvarsområden och ledningsförhållanden är, vilka åtgärder som behövs vid varje tillfälle för att hantera en situation och vilka de till buds stående resurserna är samt vilka de konkreta åtgärder är som behövs för att man ska få kontroll över en situation. I denna helhet ingår också en uppskattning av och plan för formerna av samverkan med andra kommuner samt med andra aktörer som anknyter till skötseln av kommunens uppgifter.

2.2. Organiseringen av kommunens beredskapsverksamhet

Kommundirektören leder kommunens förvaltning, ekonomiskötsel och övriga verksamhet underställd kommunstyrelsen. I egenskap av strategisk ledare svarar kommundirektören tillsammans med kommunstyrelsen också för kommunens beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering. Beredskapsverksamheten och de riktlinjer som stakats ut inom den bör utgöra en del av det sedvanliga beslutsfattandet i kommunen och även i kommunernas samarbetsorgan.

Med tanke på beredskapen är det centralt att verksamheten bedrivs så att den **direkt styrs av kommundirektören** och i fast samarbete med respektive sektorledare i kommunen. Kommunens centralförvaltning har till uppgift att definiera de allmänna riktlinjerna för kommunens beredskapsverksamhet och kontinuitetshante-

ring, fastställa de grunder som ska användas gemensamt för sektorernas egen planering samt upprätthålla beredskapshelheten i kommunen. Centralförvaltningen försäkrar sig om att den själv och ledningsgruppen är medveten om läget och har förmåga att fatta de beslut som behövs.

Sektorledningen försäkrar sig på sitt ansvarsområde om den praktiska handlingsförmågan i alla situationer.

Beredskapsverksamheten och den helhet som hanteringen av säkerheten utgör i kommunerna fastslås i reglementen och verksamhetsanvisningar samt genom planeringen av och rapporteringen om verksamheten. Eftersom de ärenden som gäller kommunens beredskap utgör en del av kommunens normala verksamhet, bör de behandlas i nödvändig omfattning i kommunens budgetar och verksamhets- och ekonomiplaner. Med tanke på samordningen av beredskapen och informationsgången vore det viktigt, att kommundirektören/kommunstyrelsen en gång per fullmäktigperiod skulle ge fullmäktige en utredning om kommunens beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering.

De krav som anknyter till kommunens beredskap, verksamhetens kvalitet och kontinuitetshanteringen gäller alla kommuner och är till sina grunder mycket likartade. Statsrådet har i SSS2010 fastställt hotmodeller som ska användas som grund för beredskapsplaneringen. I kommunens beredskapsverksamhet ska kommunvisa skillnader i hoten beaktas. Dessa kan avvika till och med mycket från kommun till kommun. Varje kommun ska följaktligen alltid bedöma beredskapen utifrån sina egna utgångspunkter.

I beredskapsverksamheten deltar alla aktörer i enlighet med sitt uppgiftsområde. Det är viktigt att i kommunens beredskapsarbete också inbegrips de organisationer i näringslivet som är av betydelse vid produktionen av tjänster och varor inom kommunens område. De regionala försvarskurserna erbjuder kommunens tjänstemän och regionens näringsliv en god grund för att utveckla samverkan. Goda

erfarenheter har erhållits i de kommuner där man utnämnt en person som är ansvarig för beredskapsverksamheten och som samordnar beredskapsplaneringen och kontinuitetshanteringen. Det är skäl att betona att endast en inövad plan är en fungerande plan.

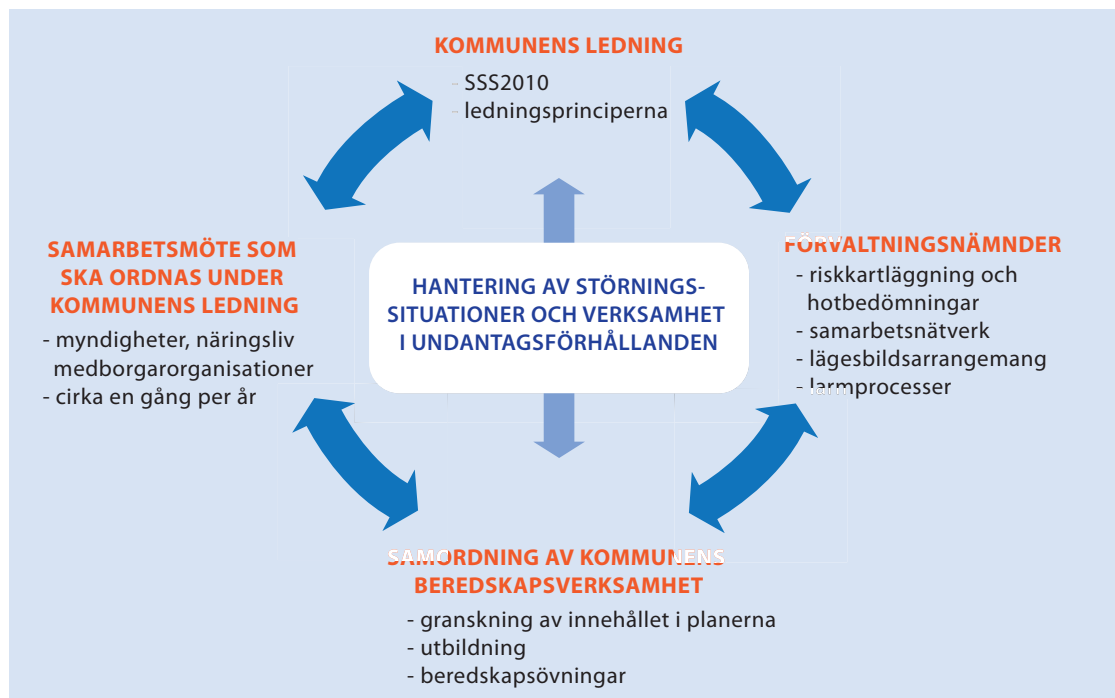
Finansministeriet svarar för utvecklandet av den lagstiftning och förvaltning som allmänt gäller kommunerna, för kommunekonomins kalkyl- och analyseringsuppgifter och för att statens och kommunernas samarbete fungerar. Regionförvaltningsverken hör till finansministeriets förvaltningsområde och ministeriet svarar för styrningen av regionförvaltningsverkens allmänna förvaltning.

Till inrikesministeriets uppgifter hör regionförvaltningens gemensamma beredskap inför undantagsförhållanden och störningar och de uppgifter inom centralförvaltningen som sammanhänger med detta. De ministerier som svarar för närings-, trafik- och miljöfunktionerna och/eller ämbetsverken i fråga styr närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) också

vid den beredskapsverksamhet som gäller deras substansärenden. SSS2010 beskriver närmare det styrningsansvar som sammanhänger med en säkerhetsstrategi för samhället.

Kommunens beredskapsverksamhet är en del av hela samhällets beredskap. Således är det särskilt viktigt att det mellan regionförvaltningens myndigheter, främst regionförvaltningsverket (RFV) och NTM-centralen, och kommunen och de räddningsverk som upprätthålls av kommunerna, finns ett fast beredskapssamarbete som även omfattar förmedling av lägesmedvetenhet och kontinuitetshantering. Enligt lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) samordnar regionförvaltningsverket regionens beredskapsverksamhet och ordnar den samverkan som hänför sig till detta. Ämbetsverket stöder kommunernas beredskapsplanering och ordnar beredskapsövningar. För att utveckla beredskapen har regionförvaltningsverken grundat regionala beredskapskommissioner.

I bild 3 presenteras processen i fråga om kommunens beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering



Med tanke på kommunens beredskap är bestämmelsen (27 § 3 mom.) i räddningslagen (379/2011) av betydelse. Enligt den stöder räddningsverket beredskapsplaneringen i en kommun som hör till räddningsområdet, om detta har överenskommit med kommunen.

I kommunernas beredskapsverksamhet bör det också uppmärksammas att man i planerna även beaktar skyddandet av handikappade och funktionshindrade personer enligt vad som förutsätts i de internationella avtal som binder Finland.

2.3. Kommunens lägesbildsverksamhet

Kommunens lägesbild och den lägesmedvetenhet som formas utgående från bilden är en central grund för beslutsfattandet. Beslutsfattarna och de personer som assisterar dem bör ha information om inträffade händelser, de förhållanden som påverkat dem, olika parter och eventuella alternativ i fråga om utveckling och styrning av händelserna. Lägesbildsarrangemangen i kommunen förutsätter utvecklande. Frågan gäller inte enbart kommunerna. Även mera vidsträckt i vårt samhälle är lägesbildsverksamheten ännu tämligen outvecklad när man beaktar de möjligheter som de tekniska systemen ger. Lägesbilden bör förmedlas åt båda hållen både mellan kommunens samtliga samarbetsparter (inklusive den del av näringslivet som är involverad i verksamheten och medborgarorganisationerna) och mellan regionförvaltningen och centralförvaltningen. De olika aktörernas rättsliga ställning (myndighet/enskild) får inte utgöra ett hinder för snabb förmedling av information med ändamålsenligt innehåll. För att få en situation under kontroll måste det gå att utnyttja alla till buds stående metoder och möjligheter.

Det är möjligt att förbättra lägesmedvetenheten med mycket enkla åtgärder. Detta innebär att man kommer överens bl.a. om vilka organisationer som hör till informationssystemets bassammansättning, vilka personer i varje organisation som är informationsförmedlare, vem informationen sänds till och vilka informationsförmedlingskanaler som används. Självfallet bestäms det utgående från varje enskild situation vilket det bästa sättet att agera på är, men samarbetsavtal som ingåtts på förhand säkerställer att informationen rör sig mellan de olika aktörerna.

I en del kommuners lägesbildsverksamhet har det skapats väl fungerande arrangemang inom samarbetet mellan räddningsverket och polisinsatstjänsten. Av de ansvariga myndigheterna får kommunen en analyserad lägesbild över de händelser som man har kommit överens om på förhand och som kommunens ledning behöver. Hur man sammanställer och förmedlar en lägesbild bör också övas tillsammans med försvarsmaktens regionala aktör.

Efter att ha fått information om läget har kommunens ledning möjlighet att bedöma vilka åtgärder man bör vidta utgående från informationen, vilka parter som ska informeras om saken och vilka gemensamma tilläggsresurser som eventuellt bör anvisas aktörerna. Ett etablerat lägesbildsförfarande stärker betydligt samarbetet mellan kommunens ledning och de olika sektorerna och en smidig och effektiv realisering av de särskilda åtgärder som eventuellt behövs i situationen.

Fungerande lägesbildsarrangemang främjar också genomförandet av kommunens kommunikation. I dagens samhälle har kommunikationen en allt större betydelse. En dåligt genomförd kommunikation kan ge kommunen trovärdighets- och offentlighetsproblem som t.o.m. kan vara mycket långvariga.

2.4. Kommunen en central aktör i sin region

I kommunens beredskapsverksamhet och kontinuitetshantering framhävs samverkan både med myndigheterna och med övriga aktörer inom kommunens område.

Myndighetssamverkan

Med **handräckning** avses bistånd som en myndighet ger en annan myndighet.

Endast en myndighet kan begära handräckning av en annan myndighet. Kommunen i sig är inte en myndighet som har rätt att begära handräckning, men inom kommunens organisation eller kommunkoncernen finns verkssamma myndigheter (bl.a. räddnings-, social- och hälsovårdsmyndigheten) som kan begära handräckning i anknytning till sitt verksamhetsområde.

Efter att ha bedömt läget och det tilläggsbehov av resurser som prestationsförmågan kräver framställer den ansvariga myndigheten, oftast räddningsverket, polisinrättningen eller social- och hälsovårdsmyndigheten, en resursbegäran hos en annan myndighet. Handräckningsupp-

dragen riktar sig huvudsakligen till räddningsmyndigheterna eller polisen. För försvarsmakten har i lag föreskrivits om en skyldighet att ge andra myndigheter handräckning och att delta i räddningsverksamhet. Enligt polislagen ska en myndighet ge polisen sådan handräckning som behövs för ett polisuppdrag och som myndigheten är behörig att ge. Beslut om att handräckning ska begäras fattas av en polisman som tillhör befälet, om inte något annat särskilt stadgas eller sakens brådskande art föranleder annat. Bestämmelser om handräckning till polisen finns i lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (781/1980). Enligt räddningslagen kan räddningsmyndigheten ge handräckning som är förenlig med dess ansvarsområde för utförandet av en uppgift som i lag föreskrivits för en statlig eller kommunal myndighet eller inrättning.

Vikten av att samhällets infrastruktur fungerar förutsätter att kommunen har goda samarbetsrelationer med de företag som är viktiga med tanke på energi- och televerksamhet och annan verksamhet samt med centrala myndigheter, såsom räddningsmyndigheten, polisen och i gränskommunerna också med gränsbevakningsmyndigheterna. De ansvariga myndigheter som har



rätt till handräckning kan framställa en begäran om handräckning till försvarsmakten. Försvarsmakten kan också bistå med arbetskraft på ett särskilt fastställt sätt.

Regionförvaltningsverket har till beredskapsuppgift att samordna beredskapen och beredskapsplaneringen mellan kommunerna och myndigheterna inom sitt verksamhetsområde. Detta förutsätter att samverkan mellan aktörerna ordnas, att kommunernas beredskap stöds, att beredskapsövningar ordnas samt att region- och lokalförvaltningens planering främjas. Räddningsväsendets och beredskapens ansvarsområde har till uppgift att samordna beredskapsverksamheten och planeringen med myndigheterna i den övriga region- och lokalförvaltningen. Beredskapsverksamheten följs upp och utvecklas genom regelbundna övningar. Räddningsinstitutet har till uppgift att ge beredskapsutbildning riktad på störningar under normala förhållanden och undantagsförhållanden. De som arbetar inom räddningsväsendet och beredskapsverksamheten är också med om att fullfölja de mål som ställts upp i programmet för den inre säkerheten.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna har bl.a. till uppgift att sköta rådgivnings-, finansierings- och utvecklingstjänster för företag, stöd i sysselsättningsfrämjande syfte och arbetskraftsutbildning, gårdsbruks- och fiskeriärenden, invandringsärenden och EU:s strukturfondsprojekt, miljövård, styrning av markanvändningen och byggandet, naturvård, uppföljning av miljöns tillstånd, nyttjande och vård av vattentillgångarna, landsväghållning, vägprojekt, trafik-tillståndsärenden, trafiksäkerhet, kollektivtrafik och skärgårdstrafik samt yrkesutbildning och uppgifter inom biblioteks-, idrotts-, undervisnings- och ungdomsväsendet. NTM-centralernas uppgifter och de resurser som reserverats eller anvisats för dem omfattar kommunnivån. Till exempel översvämningsbekämpning och arrangemang för förbindelsetrafik är konkreta former för samverkan i kontinuitetshanteringen av kommunens funktioner och i den verksamhet som överskrider kommungränserna. Kommunerna svarar för räddningsväsendet i samverkan inom räddningsområdena (det lokala räddningsväsendet). Det lokala räddningsväsendet svarar för räddningsväsendets servicenivå, organiseringen av räddningsverkets verksamhet och sotningstjänster samt andra uppgifter som föreskrivs för det i räddningslagen.



Bestämmelser om **räddningsverkets** uppgifter finns i 27 § i räddningslagen. Enligt bestämmelsen stöder räddningsverket bl.a. också beredskapsplaneringen i en kommun som hör till räddningsområdet, om detta har överenskommits med kommunen. Det rekommenderas att man i ett dokument mellan räddningsverket och kommunen kommer överens om samarbete vid beredskapsplaneringen.

Det lokala räddningsväsendet beslutar om servicenivån efter att ha hört kommunerna. I beslutet ska det redogöras för vilka faror som finns i området, bedömas vilka risker de medför, fastställas verksamhetsmål och tillgängliga resurser samt servicen och servicenivån. Servicenivåbeslutet ska också innehålla en plan för utvecklande av servicenivån. När servicenivån fastställs ska också verksamhet under undantagsförhållanden beaktas. Beslutet gäller en viss tid.

Samtidigt kan man också komma överens om den övriga organiseringen av de tjänster som kommunen behöver i anknytning till beredskapsverksamheten, såsom det i detalj har konstaterats i Kommunförbundets riktlinjer för utvecklande av räddningsväsendet från den 1 december 2010.

Räddningsväsendets riskhanteringsmetod kompletteras av kommuninvånarnas, företagens och sammanslutningarnas egen beredskapsverksamhet.

Polisen har till uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga och utreda brott och överlämna dem för åtalsprövning. För att upprätthålla säkerheten agerar polisen i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningar och invånare i området. Polisen ska också utföra andra uppgifter som särskilt har föreskrivits för den och ge var och en sådan hjälp som hör till polisens uppgiftsområde.

Det praktiska säkerhetsarbete som **polisinrättningen** utför är förebyggande verksamhet med tyngdpunkten på initialskedet. Målet är att skapa och upprätthålla handlingsfärdigheter för att kunna avvärja skador och brottslig verksamhet.

Även **församlingarna** har viktiga uppgifter med tanke på kommunens verksamhet.



2.5. Samverkan med företag och tredje sektorn

De företag och frivilliga organisationer som är verksamma på kommunens område är viktiga samarbetsparter i kommunens beredskapsverksamhet. Kommunen bör vara aktiv och ta initiativ till samarbete. Till sina tekniska lösningar grundar sig kommunens funktioner på en störningsfri tillgång på energi samt på fungerande datakommunikations- och transportarrangemang. De tjänsteproducerande el- och värmeverken, teleoperatörerna samt de företag som producerar transporttjänster är centrala samarbetskompanjoner för kommunen. Med ledningen och nyckelpersoner i dessa aktörer ska flexibla former för samverkan utformas. På detta sätt försäkras man sig om att det finns en grund för ett smidigt samarbete också vid störningar och i undantagsförhållanden.

I olika störningssituationer och framför allt i undantagsförhållanden är det i allmänhet alltid brist på nödvändiga resurser. Tredje sektorns verksamhet och till buds stående resurser är ett betydande resurstillägg. I samverkan med medborgarorganisationerna är det inte fråga om att organisationerna ska underställas myndigheterna, utan om att i beredskapsverksamheten utnyttja organisationernas starka sidor på ett sätt som lämpar sig för organisationernas verksamhet. I kommunens beredskapsverksamhet planeras eventuell användning av medborgarorganisationernas resurser. Användningen av tredje sektorns resurser kan utgöra en betydande hjälp för kommunens hantering av säkerheten och beredskapsverksamheten som en del av kontinuitetshantering av funktionerna.

Som en följd av att samhällets och samtidigt också kommunens funktioner bildar nätverk blir de olika aktörernas lägesmedvetenhet och samordningen av funktionerna mellan dem allt vikti-

gare. Utgående från sin centrala roll kunde kommunen stå värd för samverkanssammankomster för aktörerna i kommunen och t.ex. en gång per år ordna ett samarbetsmöte mellan myndigheter och viktiga företag och organisationer i beredskapsärenden. Vid mötet informerar aktörerna om de hot de upplevt, om sin verksamhet, sitt kunnande och om sina resurser generellt samt i synnerhet när det gäller att förbereda sig på störningssituationer.

2.6. Egen beredskap

Den senaste tidens naturkatastrofer har visat på vikten av att befolkningen och de olika tjänsteproducenterna även förbereder sig på egen hand. Ägaren och innehavaren av en byggnad, industri- och rörelseidkaren, ämbetsverket, inrättningen och övriga sammanslutningar är skyldiga att i objektet i fråga och i sin övriga verksamhet förebygga att farliga situationer uppkommer, förbereda sig på att skydda personer, egendom och omgivning vid risksituationer och förbereda sig på sådana räddningsinsatser som de själva klarar av. Kommunen bör beakta sådana specialgrupper som handikappade, som inte har möjlighet att förbereda sig tillräckligt på egen hand. Som exempel på utmaningar kan nämnas ordnandet av brådska socialtjänster och krisjour.

Om befolkningen har förberett sig på egen hand och har grundläggande beredskapsfärdigheter när en störningssituation eller undantagsförhållanden inträffar, minskar detta betydligt myndigheternas och övriga säkerhetsaktörers arbetsmängd. Den lokala säkerhetsplaneringen och samverkan mellan olika nätverk är viktiga metoder när det gäller att garantera säkerheten. Flera frivilligorganisationer har en viktig roll när det gäller att upprätthålla de färdigheter som behövs vid störningar och i undantagsförhållanden.

Befolkningsskydd

Med befolkningsskydd avses utförandet av de uppgifter för att hjälpa människor, vilka har definierats närmare i Genèvekonventionens I tilläggsprotokoll. Syftet med dessa är att skydda civilbefolkningen mot fientligheter och olyckor och att hjälpa befolkningen att övervinna farornas direkta följder samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad.

Cyberhot

Termen har ännu inte etablerats i nationell praxis. Begreppet kommer att definieras i en nationell cybersäkerhetsstrategi under år 2012. I detta dokument används den för att beskriva ett hot som anknyter till nätverk som är beroende av varandra och innehåller olika slag av informations- och dataöverföringsnät, internet, telefonnät, datorsystem samt processorer och kontrollanordningar som är integrerade i kritisk produktion.

Egen beredskap

Ägare och innehavare av en byggnad, industri- och rörelseidkare, ämbetsverk, inrättningar och andra sammanslutningar är skyldiga att i byggnaden i fråga och i sin övriga verksamhet förhindra att risksituationer uppkommer, bereda sig på att skydda personer, egendom och omgivning i risksituationer och förbereda sådana räddningsinsatser som de kan vidta på egen hand.

Försörjningsberedskap

Tryggandet av de ekonomiska funktioner och tekniska system som sammanhänger med dem, vilka är nödvändiga med tanke på befolkningens försörjning, landets näringsliv och försvaret för händelse av undantagsförhållanden och allvarliga störningar som är jämförbara med dem.

Hotbedömning

En bedömning som gjorts av en behörig myndighet eller av en annan aktör utifrån en hotmodell över de uppgifter och störningssituationer som denne är ansvarig för. I bedömningen behandlas på ett konkret sätt hotets källa, mål, realiseringsätt, sannolikhet, konsekvenser för skötseln av uppgifterna samt möjligheterna till motåtgärder och den tid som behövs för att förbereda dem.

Hotmodell

En beskrivning på en allmän nivå av störningar i den säkerhetspolitiska omgivningen. I hotmodellen presenteras hotets verkningsmekanism, källa, objekt och inverkan på objektet, sannolikhet samt de allvarligaste störningssituationer som ingår i hotmodellen och som identifierats.

Kritisk infrastruktur

Kritisk infrastruktur (Critical Infrastructure, CI) omfattar de konstruktioner och funktioner som är nödvändiga för att verksamheten i samhället ska kunna fortgå. I den kritiska infrastrukturen ingår såväl fysiska inrättningar och konstruktioner som elektroniska funktioner och tjänster. Tryggandet av dessa innebär att enskilda kritiska objekt kan hittas och tryggas, dock hela tiden med iakttagande av hur den totala infrastrukturen fungerar.

Lägesbild

En enligt behovet vald presentation av läget eller prestationsförmågorna, vilken har sammanställts av enskilda uppgifter och ger grunderna för lägesmedvetenheten.

Lägesmedvetenhet

Beslutsfattarnas och deras assisterande personals förståelse för inträffade händelser, för de omständigheter som påverkat dem, för olika parter mål och eventuella utvecklingsalternativ för händelserna, vilka behövs för att beslut ska kunna fattas i en viss sak eller sakhet.

Räddningsväsendet

En helhet i vilken ingår förhindrande av olyckor och räddningsverksamhet. Räddningsverksamheten består av åtgärder som ska vidtas brådskande och som genomförs när en olycka sker eller hotar för att människor, egendom och miljö ska kunna skyddas och räddas samt skador begränsas och följder lindras. Åtgärder som hör till räddningsverksamheten vidtas också i situationer som har orsakats avsiktligt och där följderna är likartade som vid rena olyckor eller när sådana hotar.

Störningssituation

Ett hot eller en händelse som äventyrar samhällets säkerhet, funktionsförmåga eller befolkningens levnadsmöjligheter och där hanteringen förutsätter en mera omfattande eller intensivare samverkan och kommunikation än vanligt mellan myndigheterna och övriga aktörer.

Säkerhet i vidsträckt bemärkelse

Säkerhet i vidsträckt bemärkelse omfattar sådana säkerhetsfrågor, som om de utvecklas kan utgöra hot och medföra en betydande risk eller olägenhet för Finland, befolkningen eller funktioner som är vitala för det finska samhället. Sådana vitt omfattande säkerhetshot är antingen aktiv verksamhet såsom t.ex. användning av militär makt, terrorism och störning av datanät eller oavsiktliga händelser såsom omfattande driftsstörningar i elnätet eller extrema naturfenomen.

Totalförsvaret och samordningen av det

Alla de militära och civila åtgärder med vilka den finska statens suveränitet samt befolkningens levnadsmöjligheter och säkerhet tryggas mot hot som kommer utifrån, hot från stater eller något annat hot.

I samordningen av totalförsvaret ingår samordningen av den offentliga sektorns, dvs. statsrådets, statens myndigheters och kommunernas, samt den privata sektorns åtgärder och medborgarnas frivilliga verksamhet för att samhällets vitala funktioner ska kunna upprätthållas i alla situationer. Begreppet totalförsvaret har slopats och ersatts med begreppet övergripande säkerhet.

Undantagsförhållanden

Undantagsförhållanden är situationer om vilka det särskilt föreskrivs i beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd. Statsrådet konstaterar i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden råder i landet. I undantagsförhållanden kan de befogenheter som det föreskrivs om i beredskapslagen tas i bruk och utövas. De ska vara nödvändiga och ha rätt proportion för att lagens syften ska uppnås. Dessa befogenheter får användas endast om situationen inte kan kontrolleras med myndigheternas vanliga befogenheter.

Vital funktion

En funktionshelhet som är nödvändig för samhällets verksamhet. Genom att trygga de vitala funktionerna upprätthåller man statens suveränitet, samhällets säkerhet samt befolkningens levnadsmöjligheter.

Övergripande säkerhet

Den övergripande säkerheten innebär att samhällets vitala funktioner tryggas i samverkan mellan myndigheter, näringsliv och organisationer.

Grund för beredskapsverksamheten och kontinuitetshanteringen är att kommunens system för beslutsfattande fungerar enligt samma principer i normala förhållanden som i störningssituationer och undantagsförhållanden. En effektiv verksamhet har en klar behörighetsfördelning och ett friktionsfritt samarbete mellan de olika aktörerna. Samma princip som grundar sig på arrangemangen i normala förhållanden gäller också organisationsstrukturerna. Nya organ för störningssituationer och undantagsförhållanden tillsätts endast i nödvändiga fall främst bara när en uppgift inte på ett ändamålsenligt sätt kan anvisas en redan existerande organisation.

Beredskapen inför olika slag av störningar i normala förhållanden grundar sig på de författningar som gäller myndigheternas uppgifter. Enligt dessa sköter en organisation sina uppgifter i alla förhållanden. Den lagstadgade skyldigheten att bereda sig också på undantagsförhållanden grundar sig på *beredskapslagen* som antogs den 9 december 2011.

Statsrådet, de statliga förvaltningsmyndigheterna, statens självständiga offentligrättsliga inrättningar, statens övriga myndigheter och de statliga affärsverken samt kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar ska genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden.

Enligt motiveringarna i beredskapslagen gäller skyldigheten till beredskapsverksamhet enligt bestämmelsen endast skötseln av den offentliga förvaltningens uppgifter. Till exempel många av de tjänster som kommunerna själva tidigare erbjöd köps numera in av andra tjänsteerbjudare. För att verksamheten ska kunna garanteras bör t.ex. i kontrakten på upphandlade tjänster inbegripas villkor om att tjänsterna ska garanteras även i störningssituationer och undantagsförhållanden.

Beredskapsskyldigheter med tanke på störningar och undantagsförhållanden har också ställts i *lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen* (1390/1992) samt i *statsrådets beslut om målen för försörjningsberedskapen* (21.8.2008). Bestämmelser om beredskap finns också bl.a. i räddningslagen, järnvägslagen (555/2006), lagen om Rederiverket (937/2003), lagen om Lotsverket (938/2003), kommunikationsmarknadslagen (393/2003), kreditinstitutslagen (121/2007), lagen om placeringsfonder (48/1999), lagen om värdeandelssystemet (826/1991), lagen om försäkringsbolag (1062/1979), lagen om försäkringsföreningar (1250/1987) och lagen om pensionsstiftelser (1774/1995).

Enligt *hälso- och sjukvårdslagen* (1326/2010) ska en samkommun för ett sjukvårdsdistrikt i samråd med kommunerna inom sitt område besluta om den regionala hälso- och sjukvårdsberedskapen för storolyckor och exceptionella situationer inom hälso- och sjukvården. Samkommunen ska dessutom i samråd med kommunerna inom sitt område utarbeta en regional beredskapsplan för hälso- och sjukvården. Staten kan medverka i upprätthållandet av den beredskap som behövs inom hälso- och sjukvården och i hanteringen av exceptionella situationer genom att finansiera sådan verksamhet som det av särskilda skäl är ändamålsenligt att finansiera med statsmedel. För verksamheten får social- och hälsovårdsministeriet utse och bemyndiga aktörer på riksnivå. Samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt ska organisera den prehospitla akutsjukvården inom sitt område. I akutvården ingår medverkan i utarbetandet av regionala beredskaps- och säkerhetsplaner för storolyckor och exceptionella situationer inom hälso- och sjukvården tillsammans med andra myndigheter och aktörer. Kommunen ska ordna koordineringen av psykosocialt stöd för individen och gemenskapen i plötsliga uppskakande situationer.

Enligt *socialvårdslagen* (710/1982) ska kommunen sörja för att socialservice anordnas för kommunens invånare och i brådskande fall ombesörja anordnandet av anstaltsvård och annan socialservice även för andra personer som vistas i kommunen än kommunens invånare.

Enligt *hälsoskyddslagen* (763/1994) har kommunen till uppgift att främja och övervaka hälsoskyddet inom sitt område så att en hälsosam livsmiljö tryggas för invånarna. Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten ska i samarbete med övriga myndigheter och inrättningar på förhand se till att den kan vidta de beredskaps- och försiktighetsåtgärder som behövs för att förebygga, klarlägga och undanröja sanitära olägenheter som uppstått i exceptionella situationer.

Enligt 2 § 2 mom. i *räddningslagen* (379/2011) sköter räddningsväsendets myndigheter inom sitt ansvarsområde de befolkningsskyddsuppgifter som anges i Genèvekonventionen (FördrS 8/1955) samt i tilläggsprotokollen till Genèvekonventionen (FördrS 82/1980). I lagen föreskrivs också om samarbete när nämnda uppgifter utförs och förbereds. Räddningsväsendets myndigheter måste förbereda sig på att sköta sin verksamhet under undantagsförhållanden med tillräckliga planer och förberedelser genom att utbilda och reservera personal och lednings- och specialpersonal inom befolkningsskyddet för uppgifter under undantagsförhållanden, genom att sörja för grundandet och upprätthållandet av lednings-, övervaknings- och alarmsystem, genom att bereda sig på evakuering samt genom att sörja också för andra åtgärder som motsvarar dessa. Varje myndighet sörjer för att den personal som behövs för befolkningsskyddsuppgifter under undantagsförhållanden reserveras och utbildas. Räddningsväsendets myndigheter sörjer för samordningen av den verksamhet och de planer för undantagsförhållanden som anknyter till räddningsverksamheten.

Enligt 27 § 3 mom. i räddningslagen stöder räddningsverket beredskapsplaneringen i en kommun som hör till räddningsområdet, om detta har överenskommits med kommunen.

Enligt *lagen om regionförvaltningsverken* (896/2009) har regionförvaltningsverket till uppgift att samordna beredskapen i regionen och ordna anknytande samverkan, samordna beredskapsplaneringen, ordna regionala försvarskurser, stödja kommunernas beredskapsplanering, ordna beredskapsövningar och främja säkerhetsplaneringen inom region- och lokalförvaltningen. För att utveckla beredskapen har regionförvaltningsverket grundat regionala beredskapskommissioner.

I fråga om flera av kommunens funktioner har allmänna anvisningar och handböcker utarbetats för beredskapsverksamheten och kontinuitetshanteringen.

Riskienhallinta ja turvallisuussuunnittelu. En handbok om riskhantering och säkerhetsplanering för ledning och säkerhetssakkunniga inom social- och hälsovården (Publikationer 2011:15)

Servicenivån för den prehospitla akutsjukvården. Anvisning för sjukvårdsdistrikten för uppgörande av beslut om servicenivån för den prehospitla akutsjukvården (Publikationer 2011:17)

Exceptionella situationer inom miljöhälsan. En handbok för arbetstagare och samarbetsparter inom miljö- och hälsoskyddet. (Publikationer 2010:3)

Psykosocialt stöd och tjänster vid traumatiska situationer. Handbok för kommuner och samkommuner. (Publikationer 2009:23)

Terveysturvallisuuden laatu- ja turvallisuuden kehittäminen. En arbetsgruppspromemoria om hur anstaltssäkerheten inom hälsovården kan utvecklas (Utredningar 2009:59)

Handbok för beredskapsplanering inom socialväsendet. (Publikationer 2008:12)

Brådskande socialtjänster. Organisering av socialjour. (SHM handböcker 2005:8)

På Försörjningsberedskapscentralens webbplats på adressen www.huoltovarmuuskeskus.fi/julkaisut finns följande handböcker:

Joukkoruokailun valmiussuunnitteluohje (2008). En anvisning om beredskapsplaneringen av bespisning

Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen (2009). En handbok om hur man ska trygga samhällets vitala funktioner vid långvariga elavbrott

Jätehuollon varautumis- ja jatkuvuussuunnitteluohje (2011). En anvisning om beredskaps- och kontinuitetsplanering av avloppsvatten

Handbok för distribution av reservvatten (2011)

”Handbok om säkerhet – skydda dig själv och andra” är en av inrikesministeriet och Räddningsbranschens centralorganisation i Finland upprätthållen nättjänst (<http://sakerhetshandbok.pelastustoimi.net/>) för alla finländare. Nättjänsten koncentrerar sig på att förebygga olyckor i det dagliga livet.

I strategin SSS2010 fastslås sju *funktioner som är vitala för samhället* och 49 *uppgifter som är strategiska för ministerierna* som förutsätts för att dessa funktioner ska kunna tryggas och kontinuiteten planeras samt *måltillstånd* för dem. Uppdelningen har etablerat sig som grund för den beredskapsplanering som statens myndigheter samt näringslivets och medborgarorganisationernas aktörer utför och den iakttas också i beredskapsutbildningen och beredskapsövningarna. Kommunernas verksamhet som en del av en samhällelig aktör som producerar tjänster och nyttigheter är det också ändamålsenligt att granska utgående från samma uppdelning. På detta sätt säkerställs att samhällets vitala funktioner kan bedömas som en helhet på så sätt att av den framgår de olika aktörerna och de processer de utför. Denna hantering av helheten möjliggör också att kommunerna som grund för sin egen beredskapsverksamhet till sitt förfogande har en klar uppfattning om beredskapen och verksamhetsarrangemangen hos övriga aktörer som anknyter till deras verksamhet.

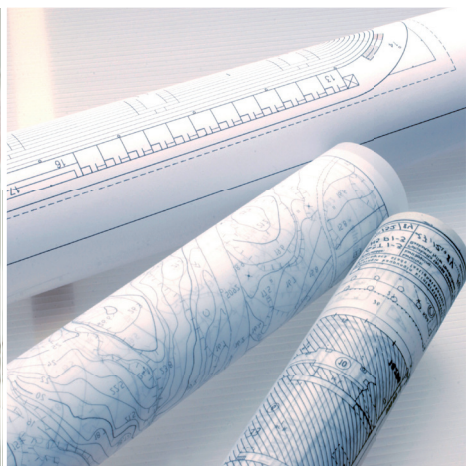
De 13 *hotmodeller* som beskrivs i SSS 2010 har utarbetats som gemensamma grunder i all beredskapsverksamhet. Hotmodellerna är allmänna och de beskriver störningar som eventuellt kan inträffa i den säkerhetspolitiska omgivningen.

För att konkretisera hotmodellerna och som stöd för analyseringen av de hot som är förknippade med de olika aktörernas egen verksamhet har i SSS2010 som exempel identifierats 37 *störningssituationer*. Med dessa avses hot eller händelser som åtminstone momentant eller regionalt äventyrar samhällets säkerhet, handlingsförmåga eller befolkningens levnadsmöjligheter. Som resultat av en bedömning av situationerna finns detaljerade och till sin användning begränsade analyser, som i beredskapen kallas hotbedömningar. För kommunerna är just denna bedömningsfas ytterst viktig, eftersom man som resultat av den får kommunens egna särdrag som kan användas som grund för beredskapsverksamheten.

I SSS2010 definieras också *grunderna för krisledning* som förutsätts för att störningssituationer och undantagsförhållanden ska kunna hanteras. Det att situationerna uppkommer plötsligt och har vidsträckt verkningar ställer ständigt ökande krav på ledningsfunktionen. Också utvecklandet av kommunens funktioner framhäver behovet att genom beredskapsverksamheten försäkra sig om att en lägesbild som anknyter till ledandet skaffas, analyseras och distribueras till dem som behöver den. Det är också viktigt att i beredskapsverksamheten granska krisledningen av samhällets vitala funktioner med de samarbetsformer som behövs inom förvaltningens olika nivåer så att ledningen kan bemöta de utmaningar som situationerna ställer.

I strategin SSS2010 finns också riktlinjer för *uppföljning och utvecklande av verkställandet* samt *principer som gäller övning* av beredskap och krisledning. Strategin betonar att de olika aktörernas samverkan inom beredskapsverksamheten bör utökas, eftersom de vitala funktionerna allt mera ses som helheter där flera olika aktörer är ömsesidigt beroende av varandra. Målet med beredskapsverksamheten och den beredskapsplanering som ingår i den är att på förhand planerade riktlinjer för verksamheten snabbt och effektivt ska kunna tillämpas i praktiken. Hur väl beredskapsplanen fungerar bör testas regelbundet genom olika övningar.

www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/sv



Säkerhets- och försvarskommitténs sekretariat

Södra Magasinsgatan 8 | PB 31, 00131 Helsingfors
Tfn 09 16001 (växel) | Fax: 09 160 88244