



**PELASTUSOPISTO**

## BEREDSKAP I KOMMUNEN

Markku Ström

Räddningsinstitutets publikation

A-serie: Utbildningsmaterial

7/2009

ISBN 978-952-5515-79-4 (band)

ISBN 978-952-5515-80-0 (PDF)

ISSN 1795-9152

# RÄDDNINGSSINSTITUTET

Markku Ström

Beredskap i kommunen

Publikation, 69 s., 2 bilagor (4 s.)

September 2007

---

## SAMMANFATTNING

Målsättningen med publikationen är att ge grunder för det krävande arbete som förutsätts av kommunerna då de förverkligar förberedelser för beredskap i specialsituationer. Den innehåller inte någon beredskapsplan, inte den allmänna delen och inte heller ramen för sektorplaner, utan målsättningen är att utvidga begreppen som ansluter sig till beredskap samt de uppgifter som de centrala aktörerna är ansvariga för.

Ett material som styr utarbetandet av denna publikation är ”Strategin för tryggheten av samhällets vitala funktioner” (TSVF) som publicerades sist år 2006 och som ger grunden för alla beredskapsförberedelser i samhällets olika sektorer. Tidigare under Räddningsinstitutets och dess företrädares tid har många publikationer publicerats om beredskap och beredskapsplanering i kommunen och de har varit en bra grund för utarbetandet av denna publikation. Skrivaren har eftersträvat att göra denna publikation mera täckande än dess företrädare genom att speciellt betrakta hotmodeller på basis av TSVF. I publikationen söks samtidigt lösningar till hur samarbetet organiseras för ledning av befolkningsskydds-uppgifter som betonas i undantagsförhållanden.

Under de senaste åren har förändringar medförts i styrningen av beredskap, speciellt genom regionaliseringen av räddningsväsendet. Tidigare var ofta beredskapsplaneringen i kommunen räddningsmyndigheternas uppgift. I dag har planeringen och förberedelserna tydligare än tidigare förflyttats till olika sektorer, till dem som bäst känner till sina uppgifters förpliktelser, funktionsmöjligheter och deras begränsningar. Räddningsväsendet koordinerar kommunernas deltagande i befolkningsskydd med vilken avses att skydda befolkning och egendom samt räddningsverksamhet i undantagsförhållanden.

Beredskap betyder att man på förhand förbereder sig för störningssituationer som kan ha allvarliga följder för det tekniserade samhället och kommuninvånarna. I publikationen finns information om beredskap för olika olycksituationer både i normala och undantagsförhållanden och det ger grunderna för beredskapsplanering och ledning samt samverkan mellan olika myndigheter.

Nyckelord: Beredskap, störningssituationer, TSVF, beredskapsplanering, befolkningsskydd, ledning, samverkan

## FÖRORD

Materialet som använts i denna publikation baserar sig på utbildningsmaterial från Räddningsinstitutet och läroverken före den. Utbildningsmaterialet har uppdaterats under åren enligt gällande föreskrifter, instruktioner och praktik.

De föregående versionerna har följande skribenter från utbildningspersonalen varit med att utarbeta: Sauli Ojutkangas, Kyösti Tomperi, Reijo Tolppi ja Juhani Toivanen.

I denna nya version har de förändrade föreskrifterna och instruktionerna som påverkar beredskap och dess organisering tagits hänsyn till. Materialet publiceras både som tryckt version och elektrisk version och därför nämns emellanåt vissa Internet sidor som länkar till specialistorganisationers källor. Denna version är översatt av Räddningsinstitutets lärare Birgitta Ahtonen.

Jag vill tacka personalen på Räddningsinstitutet som varit med i att uppdatera denna publikation.

I Kuopio den 10 september 2007

Markku Ström

## INNEHÅLL

BEGREPP OCH DEFINITIONER	7
1 BEREDSKAP – VARDAGLIGT LIV	12
2 VAD ÄR DET SOM HOTAR OSS?	16
2.1 Individens synpunkt	16
2.2 Dagliga olyckor	17
2.3 Hot som riktar sig på samhällets vitala funktioner	17
2.4 Hotbedömning	18
3 HUR FÖRBEREDER VI OSS?	21
3.1 Mål och principer i beredskap	21
3.2 Ledningsrelationer i beredskap	24
3.2.1 Centralförvaltningen	24
3.2.2 Regionalförvaltning	25
3.3 Beredskap i kommunen	26
3.3.1 Kommunens ledning	28
3.3.2 Kriskommunikation	29
3.3.3 Social- och hälsovård	32
3.3.4 Samhällstekniska tjänster	37

3.3.5	Räddningsverksamhet i undantagsförhållanden	41
3.3.6	Att skydda befolkningen	50
3.3.7	Allmän ordning och säkerhet	51
3.3.8	Undervisningstjänster	52
3.3.9	Från välfärd till regleringsekonomi	53
3.3.10	Övriga förberedelser som är centrala för att fortsätta verksamheten	55
3.3.11	Reservering av personer, fordon och lokaler	56
4	ATT LEDA EN KOMMUN I SPECIALSITUATIONER	58
4.1	Kommunens ledningscentral och ledningsgrupp	58
4.2	Ledning i specialsituationer	59
	KÄLLOR	62
	BILDFÖRTECKNING	65
	BILAGOR	66

## BEGREPP OCH DEFINITIONER

### **Vital funktion** (TSVF 2006, bilaga 4)

En för samhällsverksamheten nödvändig funktionshelhet. Tryggandet av de vitala funktionerna bidrar till att upprätthålla den nationella suveräniteten, säkerheten i samhället och befolkningens levnadsmöjligheter.

Samhällets vitala funktioner är

- ledning av staten
- internationell verksamhet
- det militära försvaret av staten
- upprätthållandet av den inre säkerheten
- ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga
- befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga
- mental kriställighet

### **Specialsituation** (TSVF 2006, bilaga 4)

Oväntade eller plötsliga hot eller händelser under normala förhållanden, i störningssituationer eller under undantagsförhållanden, som kan äventyra säkerheten i samhället eller befolkningens levnadsmöjligheter och vars hantering eventuellt kräver en ledningsmodell och kommunikation som avviker från det normala.

## Försörjningsberedskap

Tryggande av ekonomiska funktioner samt tekniska system i anslutning till dem som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar med tanke på undantagsförhållanden och därmed jämförbara allvarliga störningar.

### **Totalförsvar** (Beredskapsordlistan, utkast 10.4.2007)

Alla de militära och civila åtgärder med vars hjälp Finlands statssuveränitet och befolkningens levnadsmöjligheter och säkerhet tryggas med hänsyn till yttre hot som orsakas av andra stater eller av annat hot.

Till samordnandet av totalförvaret hör samordnandet av den offentliga sektorns, dvs. statsrådets, de statliga myndigheternas och kommunernas, samt den privata sektorns åtgärder och medborgarnas frivilliga verksamhet i syfte att trygga samhällets livsviktiga funktioner i alla situationer.

### **Massflykt** (Beredskapsordlistan, utkast 10.4.2007)

En situation där ett stort antal människor lämnar sitt hem eller det land de varit stadigvarande bosatta utan möjlighet att tryggt återvända och förflyttar sig till ett annat land.

### **Beredskap på egen hand** (Beredskapsordlistan, utkast 10.4.2007)

I beredskap på egen hand ingår bostadsbyggnadernas, ämbetsverkens, inrättningarnas samt industri- och affärsföretagens beredskapsarrangemang.

Enligt räddningslagen (468/2003) är de som äger eller innehar en byggnad eller som utövar industri- eller affärsverksamhet samt ämbetsverk, inrättningar och andra sammanslutningar skyldiga att på ifrågavarande plats och i sin verksamhet förebygga uppkomsten av farliga situationer samt att ha beredskap att vid överhängande fara skydda människor, egendom och miljön och att vidta sådana räddningsåtgärder som de på egen hand förmår göra. Enligt räddningslagen har vissa organisationer förpliktelse att utarbeta en räddningsplan.



**Den inre säkerheten** (Beredskapsordlistan, utkast 10.4.2007)

Ett sådant samhällstillstånd där rättstatens funktionsförutsättningar har säkrats och där riskerna för skadliga händelser som riktas mot staten, dess befolkning, egendom och miljö är som minst.

**Storolycka** (Beredskapsordlistan, utkast 10.4.2007)

En olycka som måste anses vara synnerligen allvarlig på grund av antalet döda eller skadade eller omfattningen av skador på miljö eller egendom eller på grund av olyckans karaktär.

Storolyckor är till exempel stora trafik-, explosions-, gift-, gas-, och kärnkraftsolyckor. För att administrera storolyckor krävs ofta samarbete och resurser från många olika myndigheter eller andra samfund.

**Terrorism** (TSVF 2006, bilaga 4)

En gärningsman har ett terroristiskt syfte om avsikten är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, obehörigen tvinga regeringen eller någon annan myndighet i en stat eller en internationell organisation att göra, tåla eller underlåta att göra något, obehörigen upphäva eller ändra en stats konstitution eller allvarligt destabilisera en stats rättsordning eller tillfoga statsekonomi eller de grundläggande samhällsstrukturerna i en stat synnerligen stor skada, eller tillfoga en internationell organisations ekonomi eller de övriga grundläggande strukturerna i en sådan organisation synnerligen stor skada.

**Datasäkerhet** (TSVF 2006, bilaga 4)

Med datasäkerhet avses skydd och säkerställande av information, tjänster, system och datakommunikation genom administrativa, tekniska och andra åtgärder för att i alla säkerhetssituationer kontrollera de hot som riktas mot dem. Datasäkerheten omfattar också en situation där hot mot tillförlitligheten, integriteten och användbarheten i fråga om information, informationssystem och datakommunikationen inte medför betydande risker.

**Lägesbild** (TSVF 2006, bilaga 4)

Beslutsfattarnas och deras medarbetares uppfattning om händelser som inträffat, de förhållanden som påverkat händelserna, olika parter avsikter och händelsernas eventuella utvecklingsalternativ, som behövs vid beslutsfattandet i ett visst ärende eller ärendekomplex. Sammanställningen och upprätthållandet av lägesbilden främjas genom att man upprätthåller och presenterar information på ett ändamålsenligt sätt, t.ex. med bilder, texter och scheman.

**Säkerhetssituation** (TSVF 2006, bilaga 4)

Ett samhällstillstånd som beroende på hotnivån indelas i normala förhållanden, störningssituationer och undantagsförhållanden.

Normala förhållanden är ett normalt tillstånd där hot som uppstår kan förebyggas och avvärjas och återhämtningen från verkningarna av dessa kan ske med stöd av gällande bestämmelser och disponibla resurser. Arrangemangen under normala förhållanden skapar grunden för verksamheten i störningssituationer och undantagsförhållanden.

En störningssituation är en avvikande, oväntad eller plötslig förändring i säkerhetssituationen under normala förhållanden som medför ett hot mot samhällets funktioner och befolkningens säkerhet. En sådan situation kan kräva att statsledningen och myndigheterna vidtar särskilda åtgärder. En störningssituation under normala förhållanden kan också kräva att bestämmelserna ses över.

Undantagsförhållanden är enligt beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd situationer som myndigheterna inte med normala befogenheter eller resurser kan få kontroll över.

**Hotbedömning** (Beredskapsordlistan, utkast 10.4.2007)

Utifrån hotmodellen gjord bedömning i vilken man konkret behandlar källan till hotet, hotobjekten, sättet att förverkliga hotet, sannolikheten, hotets konsekvenser för utförandet av uppgifterna samt möjligheterna till motåtgärder och den tid som behövs för att förbereda åtgärderna.

Hotbedömningen möjliggör betraktandet av de åtgärder som organisationer ska vidta för att förebygga eller hindra hotet och för att klargöra dess effekter.

**Hotmodell** (TSVF 2006, bilaga 4)

En allmän beskrivning av störningar av säkerhetsmiljön som i den händelse att de förverkligas kan ha konsekvenser för den nationella suveräniteten och befolkningens levnadsmöjligheter och säkerhet. I hotmodellen anges enligt typ av hot hotets konsekvensmekanism, källa, objekt, konsekvenser för objektet och sannolikheten samt uppräknas de allvarligaste särskilda situationer som ingår i hotmodellen.

**Beredskap** (Beredskapsordlistan, utkast 10.4.2007)

De åtgärder genom vilka säkerställs att uppgifterna kan utföras med minsta möjliga störningar i alla säkerhetssituationer. Sådana åtgärder är bland annat beredskapsplanering, beredskapsförberedelser och beredskapsövningar.

**Allmän ordning och säkerhet** (Beredskapsordlistan, utkast 10.4.2007)

Polisens grunduppgift vars avsikt är att skapa och upprätthålla trygga samhällsförhållanden, motstå rättskränkningar och störningar samt utreda skedda rättskränkningar.

## 1 BEREDSKAP INGÅR I VÅRT VARDAGLIGA LIV

Att ha beredskap för både normala risker och specialsituationer angår alla sektorer i samhället. Ansvarsfördelningen är klar; den som svarar för verksamheten i normala förhållanden svarar även för dem i undantagsförhållanden. Eftersom kostnaderna fördelas brett blir inte andelarna för någondera sektorn omåttligt stor. I kommunerna förorsakas de största kostnaderna av att bygga ledningscentraler samt att investera i materiel och utrustning. Beredskapsplanering, personalens utbildning och övningar kostar inte mycket.

Det viktigaste är rätt attityd. Beredskap och beredskapsplanering ska förstås som en del av tjänsteuppgifterna, inte något extra. Verksamheten i specialsituationer ska ses som en fortsättning på normala funktioner, inte som en ny och märkvärdig sak. Vid inköp av nya apparater borde alltid övervägas hur deras funktion säkras även då när eldistributionen är osäker eller då reservdelar inte kan fås. Vid planering av ledningscentraler eller andra skyddsutrymmen borde man fundera på hur dessa kan utnyttjas i vardagliga funktioner, om de passar för mötes-, utbildnings-, eller fritidslokaler o.s.v.

Kommundirektören och de ledande sektortjänstemännen är nyckelpersoner angående beredskap. Genom att aktivt leda beredskapsplaneringen inom sitt eget ansvarsområde, att bevilja tillräckligt med resurser för det och uppmuntra personalen att söka sig till beredskapsutbildning uppvisar de ett sådant exempel som har en positiv inverkan på attityderna även hos de övriga tjänsteinnehavarna.

Kommunens förtroendevalda ska som kommuninvånarnas intressebevakare sörja för att kommunen är i stånd att säkra invånarnas säkerhet och utkomst i alla specialsituationer. Tillräckliga resurser ska beviljas för ändamålet vilket lyckas endast med förberedelser på förhand, d.v.s. beredskap.

Kvaliteten på servicen, införande av olika slags kvalitetssystem och allt resultatrikare verksamhet är nutidens utmaningar. Beredskap kan på bästa sätt vara en del av kommunens kvalitetssystem. Den garanterar en effektiv planering, ett systematiskt upprätthållande av planer, regelbunden inskolning och utbildning av personalen samt systematisk övning av verksamheten. Förstklassig beredskap är vägen till en tryggare framtid.

Hjälp- och säkerhetssystemen har dimensionerats för behoven i **normala förhållanden**. I dimensioneringen har man tagit hänsyn till historisk fakta och statistiska sannolikheter samt samhällets villighet att delta i kostnaderna som uppkommer i att upprätthålla skyddsneten. Den nuvarande nivån anses i allmänhet vara bra.

Genom att ringa numret **112** får vi polis, ambulans och brandkår till vår hjälp. Om vi inte får el eller vatten till vår lägenhet eller om det är stopp i toaletten ringer vi till den dejourerande på företaget som svarar för fastighetens underhåll. Då vi behöver läkarhjälp vänder vi oss till jourhavande hälsovårdscentral. Vid ekonomiska problem kan vi förlita oss till socialmyndigheternas hjälp. **Vår säkerhet** och **uppehälle** sörjs för varje dag.

Statsrådet fattade den 23 september 2004 ett beslut om programmet för den inre säkerheten på vars basis inrikesministeriet tillsatte en arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag för regional och lokal vidareutveckling av säkerhetsplanering och för att utarbeta en nationell modell. Arbetsgruppens resultat publicerades den 12 april 2006 i memorandumet ”Utveckling av lokal säkerhetsplanering” där den nationella modellen presenterades. Modellen täcker alla delområden som är centrala för verksällandet av programmet av den inre säkerheten. Dessa delområden är att effektivera förebyggande åtgärder, öka risken för att fasttagas, granskning av brottsklassificering, trafiksäkerhet, olyckor, gränssäkerhet, att säkra brottsoffrens tjänster och att förbättra samarbetet. I praktiken blir innehållet av säkerhetsplanerna som genomförts enligt modellen och i syfte att förbättra förebyggande av brott allt mera omfattande. (Inrikesministeriet 2006)

Ett annat dokument som stöder säkerhetsarbetet i kommunerna är av Kommunförbundets styrelse den 30 oktober 2003 godkända riktlinjer för säkerhetsarbetet i förbundet och i kommunerna. Den behandlar det delområde i säkerhetsarbetet där målet är att skydda människor och egendom.

Kommunförbundet rekommenderar att

- säkerhetsfrågor ska bli en del av normal ledning av kommunen
- kommunerna fortsätter att utarbeta och genomföra säkerhetsplaner

- säkerhetsplanerna innehåller förutom brottbekämpning även andra för kommunalt säkerhetsarbete centrala delar och planerna kan utarbetas i samarbete med grannkommunerna
- i kommunens organisation utses en person som har rapporteringsansvar till kommunens övre ledning och som svarar för koordineringen av säkerhetsfrågor samt för utvecklingen av samarbetet mellan kommunen och andra aktörer
- säkra att säkerhetsarbetet blir en naturlig del av kommunernas samarbete med samkommuner, regioner, landskap samt statens myndigheter och andra aktörer liksom invånarföreningar, näringslivet och den tredje sektorn.

(Finlands kommunförbund 2003, 3.)

Genom att följa rekommendationerna ovan byggs en grund för verksamheten under störningssituationer i specialsituationer och till och med i undantagsförhållanden och beredskap för dem.

I ett samhälle som blivit allt mera teknikdominerat, urbaniserat och som är beroende av allt mera invecklade kommunikations- och datasystem kan det redan i normala förhållanden uppstå sådana **specialsituationer** som kan påverka samhällets vitala funktioner mycket skadligt och orsaka oreda bland befolkningen. Dessa situationer klarar man i allmänhet av med normala arrangemang och befogenheter.

**Undantagsförhållanden** hotar vårt lands självständighet, dess basstrukturer i näringslivet samt medborgarnas säkerhet och utkomst på ett så allvarligt sätt att samhället måste vidta kraftiga styråtgärder som också begränsar den enskilda medborgarens verksamhet. Till detta förknippas vanligtvis även att man ger myndigheterna tilläggsbefogenheter. Arrangemangen och beredskapen i normala förhållanden skapar grunden också för verksamheten i undantagsförhållanden.

**Beredskapslagen** förpliktar myndigheterna till beredskapsplanering och med hjälp av förberedelser att sköta sina uppgifter också i undantagsförhållanden. För att förenhetliga planeringen har det i beredskapslagen samt i den regelbundet reviderade säkerhets- och

försvarspolitiska redogörelsen samt i statsrådets principbeslut, Strategin för tryggheten av samhällets vitala funktioner, beskrivits situationer för vilka man på förhand ska **ha beredskap för** och principerna för förberedelserna klarlagts. Händelserna den 11 september 2001 har medfört att åtgärderna mot internationell terrorism har blivit en permanent del av vårt lands beredskapsfrågor.

Varje förvaltningsområde från centralförvaltningen till lokalförvaltningen svarar för beredskapen inom sin sektor. Det är statsrådets uppgift att leda och koordinera de olika förvaltningsområdenas förberedelser för beredskap. På regionförvaltningsnivån hör koordineringen till länsstyrelsen.

Kommunerna ska i alla säkerhetssituationer verkställa olika förvaltningsområdets beslut och anvisningar och sörja för invånarnas välmående och utkomst samt i samarbete med övriga myndigheter sörja för säkerheten. Räddningsväsendet samordnar arrangemang angående räddningsverksamheten och befolkningsskyddet på sitt område.

I denna publikation klargörs de beredskapsåtgärder som ska utföras av de olika sektorerna i en **kommun** och av **det regionala räddningsväsendet** samt ger bakgrundsinformation om kommunernas beredskapsplanering.

## 2 VAD ÄR DET SOM HOTAR OSS?

### 2.1 Individens synvinkel

I vårt liv möter var och en av oss ständigt risker av olika grad. Då en bilist ger sig ut i trafiken tar han risken att råka ut för en olycka, då en rökare tänder en cigarett är han medveten om att han äventyrar sin hälsa o.s.v. Hur man förhåller sig till risken beror på om man tar den frivilligt eller om den förorsakas av omgivningen, hur väl man är i stånd att behärska risken och hur väl man känner till hotet eller risken i fråga.

En människa kan till och med ta en stor risk om hon själv får fatta beslutet om det. En motorcyklist fortsätter med sin hobby även om det är många gånger farligare än att åka bil. Av erfarenhet vet vi att brandkåren klarar av att släcka en eldsvåda och då verkar det inte vara ett så särskilt farligt hot. Ett känt hot står man ut med bättre än ett nytt och ett som man inte tidigare upplevt. Av detta skäl överbetonas till exempel riskerna som användningen av kärnkraft medför.

I tabell 1 jämförs risker som olika aktiviteter medför. Under det antal timmar som anges i kolumnen till höger sker en olycka som leder till döden per en miljon människor.

Tabell 1 Risker för en individ (Eränen 1991, 29.)

AKTIVITET	TID (timmar)
Vistelse i hemmet	100
Busstrafik	50
Industriarbete	25
Tågtrafik	17
Byggnadsverksamhet	11
Jord- och skogsbruk	7
Cykling	4
Gång	3
Personbiltrafik	2
Flygtrafik	1,5
Motorcykling	0,1
Bergsklättring	0,03



Förhållningen till risker är mycket individuellt. Några är beredda på att ta stora risker, andra är försiktigare till naturen. Tyvärr underskattar de som har en böjning för risktagande vanligen också behovet av försiktighetsåtgärder.

## 2.2 Vardagliga olyckor

En trafikolycka, en eldsvåda och att hamna i vattnet är de mest bekanta vardagliga riskerna. I eldsvådor har 75-100 människor omkommit årligen under de senaste åren. Motsvarande siffra i relation till invånartantalet i de Centraleuropeiska länderna är hälften mindre. De höga siffrorna i Finland beror åtminstone delvis på vårt lands nordliga läge, det stora antalet eldstäder och den långa uppvärmningsperioden. I trafikolyckor omkommer ca 400 och genom drunkning ca 200 personer årligen.

Andra vanligare risker är hantering, transport och användning av farliga ämnen, oljeprodukter och sprängämnen. Likaså har olyckor förorsakade av naturfenomen så som stormar och översvämningar orsakat besvär för myndigheterna.

För dagliga olyckor och andra säkerhetssituationer i normala förhållanden har samhället byggt upp ett säkerhetssystem. Genom att ringa nödnumret **112** får vi brandkåren, ambulans eller polis till platsen beroende på behovet av hjälp.

I kommunerna fungerar riskhanteringsgrupper vars uppgift är närmast att granska risker ur teknisk synpunkt och minska dem. Resultaten har varit bra, för under den tiden som man metodiskt arbetat med riskhantering, har kommunernas skadeförsäkringsavgifter sjunkit med mera än hälften och samtidigt har skadekostnaderna sjunkit. (Finlands kommunförbund 2003, 25.)

## 2.3 Hoten mot samhällets vitala funktioner

Förändringarna i samhällsstrukturen, den snabba tekniska utvecklingen och det ökade beroendet av el samt allt mera nätverksrelaterade ADB- och dataöverföringssystemen har gjort vår miljö allt mera utsatt för störningar. Samtidigt har vi blivit allt mera beroende av olika branschers experter. Reservsystemen, ökningen av antalet apparater och deras bättre funktionssäkerhet har dock förbättrat beredskapen.

**En hotmodell** är en beskrivning av störningar i säkerhetsmiljön som möjligen påverkar den nationella suveräniteten samt befolkningens levnadsmöjligheter och säkerhet. Man måste uppmärksamma att en del av följande beskrivningar av störningar i säkerhetsmiljön kan hända när som helst i normala förhållanden. Om styrandet av säkerhetssituationen skulle förutsätta införande av i beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd författade myndigheters befogenheter, skulle störningen orsaka **undantagsförhållande** i landet eller i delar av det.

Hotmodeller i strategin för tryggheten av samhällets vitala funktioner är

- störning av den elektroniska infrastrukturen
- allvarlig störning av befolkningens hälsa och utkomstskydd
- allvarlig störning av den ekonomiska handlingsförmågan
- storolyckor och naturkatastrofer
- miljöhot
- terrorism samt organiserad och annan allvarlig brottslighet
- hot som är förknippade med befolkningsrörelser
- politisk, ekonomisk och militär påtryckning
- användning av militära maktmedel

(Statsrådets principbeslut den 23.11.2006; Strategin för tryggheten av samhällets vitala funktioner, 10 och bilaga 1)

Beskrivningarna om påverkan av hotmodellen kan hittas i den gällande Strategin för tryggheten av samhällets vitala funktioner (<http://www.defmin.fi>).

En lista över identifierade särskilda situationer finns i denna publikation i bilaga 1.

## 2.4 Bedömning av hotmodeller

Bedömning av hot ger anledning till att fatta beslut om beredskapsnivån och dimensioneringen i kommunens olika sektorer på så sätt att för kommuninvånarna viktiga funktioner kan utföras så störningsfritt som möjligt i alla situationer. Vid värderingen av inverkan på användning av militära maktmedel bedöms först och främst skadorna för landets försvar och befolkningens utkomst, således inte ekonomiska förluster. I dessa bedömningar används vid sidan av begreppet riskanalys ofta begreppet **hotanalys**. Analysen får inte sluta med att man lokaliserar en risk och analyseringen av dess eventuella följder utan olycksförloppet i samband med storolyckor bör analyseras närmare. (Saukonoja 1999, 164) Denna analys förutsätter i praktiken bedömning av inverkan av olika störningssituationer eller undantagstillstånd orsakade hot för att producera olika slags tjänster i kommunen och att söka lösningar för att uppehålla kommuninvånarnas välbefinnande.

Vid betraktandet av hot kan som hjälp användas en scenariomodell, exempeldiagram i bilaga 2.

Olycksriskerna (specialobjekt, riskhantering) som hör till räddningsväsendets område representerar en liten del av hela kommunens risker. Riskhanteringssystemet ska täcka alla risker som hotar kommunen.

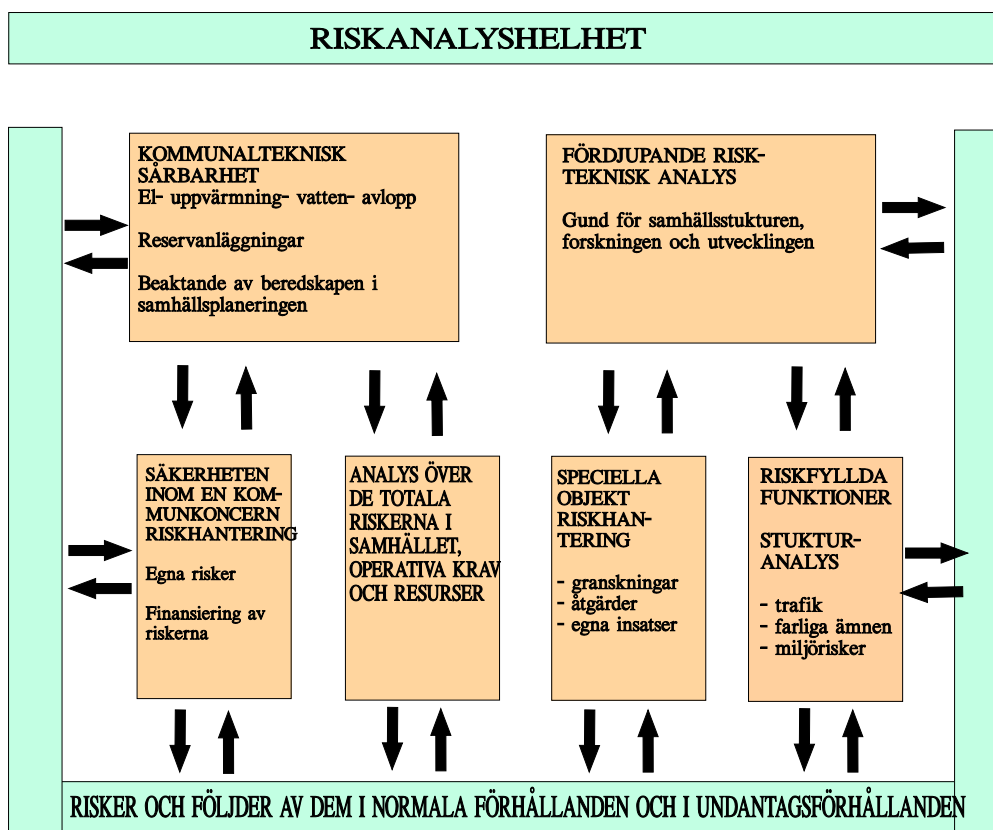


Bild 1 Riskianalyselhet (Allinniemi 1994)

Finlands kommunförbund har publicerat flera handböcker om att ordna kommuners riskhantering. De kan hittas på Internetadressen <http://www.kunnat.net>.

### 3 HUR FÖRBEREDER VI OSS?

#### 3.2 Mål och principer för beredskap

Med **beredskap** avses alla de åtgärder genom vilka säkerställs att uppgifterna kan utföras så störningsfritt som möjligt i alla säkerhetssituationer. Sådana åtgärder är bland annat beredskapsplanering, beredskapsförberedelser samt beredskapsövningar. (TSVF 2006 , 73.)

Det är statliga myndigheters, statens affärsverks och kommunernas lagstadgade skyldighet att säkerställa en störningsfri skötsel av sina uppgifter i alla förhållanden (Beredskapslagen 1080/91, 40 §). Då den enskilda medborgaren sparar och tar försäkringar inför dåliga ekonomiska tider och olyckor, bedömer samhället verkningar av risker och hot, uppgör beredskapsplaner, upprätthåller försvarsförmågan, lagrar upp kritiska råvaror, överenskommer på förhand om användning av personal, fordon, lokaler och materiel samt utbildar och tränar sin personal med tanke på specialsituationer. I **beredskapsplanerna** klagörs hur nödvändiga uppgifter sköts i specialsituationer.

Förberedelserna baserar sig på arrangemangen i **normala förhållanden**. De organisationer och myndigheter som ansvarar för uppgifterna i normala förhållanden svarar för dem också i alla säkerhetssituationer i samhället, även undantagsförhållanden. Man undviker att inrätta nya organisationer. Ett undantag utgör försörjningen av dagligvaror och några andra, närmast för reglering behövliga organisationer och organ, vilka inte är verksamma i normala förhållanden. **Beredskapen** inom olika sektorer i samhället höjs **flexibelt** och på det sätt som lägesutvecklingen förutsätter. Detta sker i första skedet i ministeriernas styrning genom förvaltningsområdenas egna, interna beslut. Då ett läge blir allvarigare och övergår till ett undantagsförhållande kan man ta i bruk de befogenheter som bestäms i beredskapslagen för att förbättra den offentliga sektorns funktionsmöjligheter. Styrningen av beredskapen på den privata sektorn och att höja beredskapen sker genom åtgärder av **Försörjningsberedskapscentralen** som lyder under Handels- och industriministeriet samt av **Försvarsekonomiska planeringskommissionen**.

Beslutsfattandet om att utöva befogenheter enligt Beredskapslagen sker i tre steg. Först fattas beslut om statsrådets rätt att genom förordning utöva de befogenheter som före-

skrivs i kapitel 4. Om saken utfärdas en förordning av republikens president. Förordningen ska ges för en viss tid, högst ett år i sänder. I en brådskande situation får förordningen utfärdas för högst tre månader.

Enligt huvudregeln har statsrådet efter förordningen som utfärdas av republikens president ännu inte rätt, innan riksdagen har behandlat saken, utöva de befogenheter som föreskrivs i förordningen. I en brådskande situation har statsrådet rätt att omedelbart genom förordning som utfärdats av republikens president vidta behövliga åtgärder. Även då ska förordningen som utfärdats av republikens president föreläggas av riksdagen. Riksdagen använder sin granskningsrätt antingen enligt beredskapslagen 3 § på förhand eller i situationer avsedda i beredskapslagen 4 § i efterhand. (Statsrådets kansli 2001, 4)

### IBRUKA TAGANDE AV BEFOGENHETER

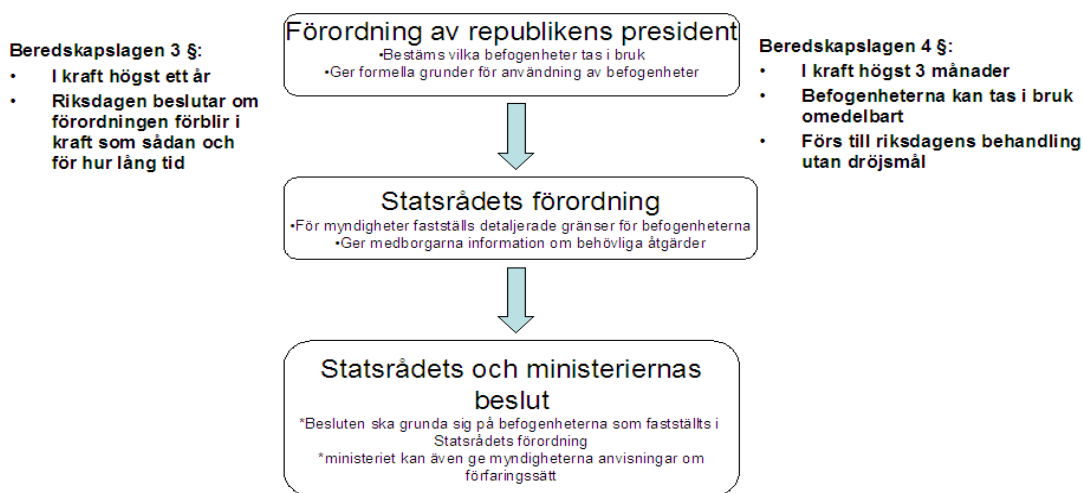


Bild 2 Utövande av befogenheter

Störningssituationer och undantagsförhållanden medför förändringar i myndigheternas uppgifter. Uppgifterna ökar för en del och minskar för andra, några uppgifter kan utebli helt. Likaså kan uppgifternas viktighetsordning ändras från det vanliga. Följande diagram beskriver sannolikheten av förekomsten av händelser som förutsätter säkerhetssituationer eller räddningsverksamhet i förhållande till tillgängliga myndighetsresurser. Myndigheternas resurser som är tillgängliga i en olycksituation har dimensionerats så att man klarar av i dagliga olyckor förutsatta räddningsåtgärder med normala myndighetsåtgärder. Då olyckans eller störningssituationens omfattning förutsätter eller då olyckan eskaleras till en storolycka effektivteras myndigheternas verksamhet enligt storolycksplaner som planerats på förhand. Om myndigheternas befogenheter inte räcker till kan befogenheterna i beredskapslagen tas i bruk.

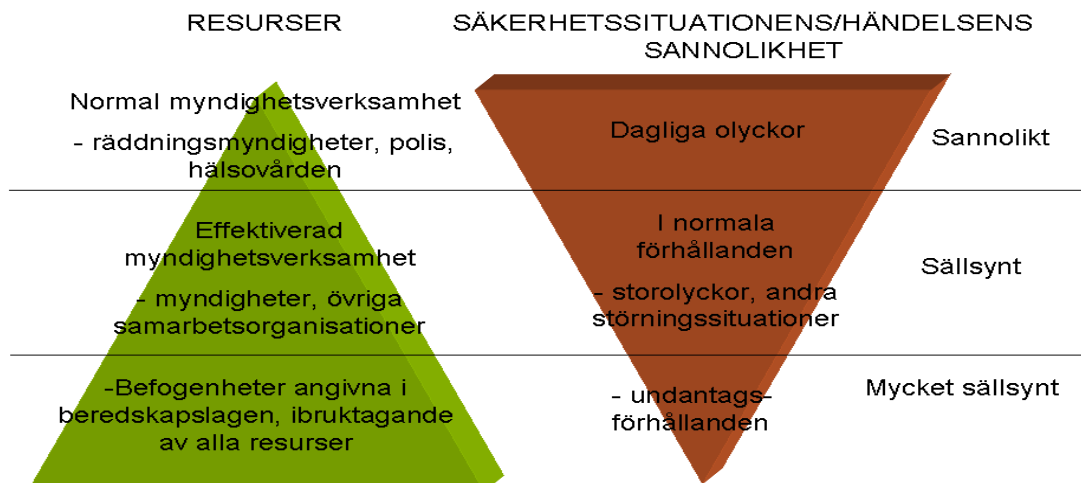


Bild 3 Räddningsverksamhetens resurser enligt en eskalerande situation

Beredskapslagen, lagen om försvarstillstånd, räddningslagen och lagen om trygghet av försörjningsberedskapen är de viktigaste författningarna som styr beredskap. Beredskapen av olika sektorer styrs noggrannare av sektorsrelaterad lagstiftning och sektorsrelaterade anvisningar.

### 3.3 Ledningsförhållanden inom beredskapen

#### 3.3.1 Centraladministrationen

Tryggandet av samhällets vitala funktioner leds, övervakas och samordnas av **statsrådet** samt behöriga **ministerium** inom sitt förvaltningsområde. **Republikens president** för sin del fattar beslut om militära kommandomål angående tryggandet av vitala funktioner. Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott ska på förberedande sätt behandla viktiga utrikes-, säkerhetspolitiska och andra ärenden som angår Finlands relationer till utländska makter samt ärenden som angår totalförsvaret.

**Statsrådets kansli** behandlar i samverkan med andra ministerier de ärenden som ansluter sig till bland annat statsrådets och ministeriernas säkerhetstjänster samt beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden. Till försvarsministeriets verksamhetsområde hör bland annat samordningen av totalförsvaret.

Kommittén för säkerhets- och försvarsärenden, som assisterar **försvarsministeriet** samt utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet, följer förändringar i säkerhets- och försvarspolitiska läget och bedömer deras inverkan på totalförsvarets arrangemang. Kommittén följer även åtgärder inom olika förvaltningsområden som ansluter sig till totalförsvaret och samordnar förberedelser av ärenden som hör till totalförsvaret.

**Ministeriernas kanslichefer** svarar för det egna förvaltningsområdets förmåga att sköta sina uppgifter så störningsfritt som möjligt.

Ministeriernas **beredskapschefsmöte** är ett permanent samarbetsorgan som behandlar beredskap med tanke på olika slags säkerhetssituationer. Beredskapschef vid ministeriet är kanslichefen eller en av kanslichefen förordnad tjänsteman. Beredskapschefens uppgift är bland annat att inom förvaltningsområdet leda och övervaka beredskapsplaneringen och förutsatta förhandsförberedelser samt utveckla och uppehålla samverkan med övriga förvaltningsområden. Vid ministerierna finns även en beredskapskommission som är sammansatt av representanter för de viktigaste verksamhetsområdena. Dess uppgift är förberedningen av verksamheten för störningstillstånd och undantagsförhållanden.



Samarbetsorganisationen för myndigheterna och näringslivet i frågor som gäller försörjningsberedskapen är **Försvarekonomiska planeringskommissionen (FEP)** med sina organ. Planeringskommissionen följer försörjningsberedskapen inom olika områden och producerar information för styrning och förslag till utvecklandet av försörjningsberedskapen tillsammans med **Försörjningsberedskapscentralen (FBC)** som verkställer förslagen och finansierar dem. (TSVF 2003, 7).

### 3.3.2 Regionalförvaltningen

I regionalförvaltningen har länsstyrelsen många olika uppgifter som gäller justitieförvaltningen, räddnings- och polisförvaltningen, undervisnings- och kulturförvaltningen samt idrotts- - och ungdomsväsendet, jord- och skogsbruksförvaltningen, trafikförvaltningen, konsument-, konkurrens- och livsmedelsförvaltningen samt social- och hälsoförvaltningen. Andra centrala regionalförvaltningsmyndigheter och samtidigt länsstyrelsers intresseorganisationer är de **regionala miljöcentralerna, TE-centralerna och vägdistrikten**. Därtill förutsätter beredskap i länet nära samarbete med åtminstone militärmyndigheter, gräns- och sjöbevakningsväsendet, FRK, Rundradion, sjukvårdsdistriktet och VR – koncernen.

Myndigheternas uppgifter inom regionalförvaltningen inom sin sektor är att styra enligt ministeriernas anvisningar utförandet av regionalförvaltningen och uppföljandet av detta. I beredskapsplaneringen inom olika förvaltningsområden har länsstyrelserna en central uppgift att samordna regionens beredskapsplaner, koordinera olika myndigheters samarbete samt skapa situationsmodeller för beredskapsåtgärder. Länsstyrelserna har en helhetsuppfattning om beredskapssituationen och utvecklingsbehovet i länet.

Regionalförvaltningsmyndigheternas uppgifter och ansvarsområden förblir i huvudsak desamma i undantagsförhållanden som i normala förhållanden. Regionalförvaltningsmyndigheterna utarbetar och uppehåller beredskapsplaner och förbereder för speciellsituationer. Om säkerhetssituationen förutsätter en omfattande samverkan mellan olika förvaltningsområden, producerar länets ledningscentral den för beslutsfattandet behövliga lägesbilden för regionalförvaltningsmyndigheterna. I länets ledningscentral insamlas en tväradministrativ, regional lägesbild som hålls a jour. På motsvarande sätt håller regionalförvaltningsmyndigheterna länets ledningscentral a jour om läget inom sitt eget

förvaltningsområde och utser en sakkunnig till länets ledningscentral eller underledningscentral. (Selvitys aluehallinnon varautumisesta; aluehallinnon varautumisen työryhmä 18.12.2003, 35.)

### 3.4 Beredskap i kommunen

Kommunstyrelsen och kommundirektören styr, leder, samordnar och övervakar beredskapen inom kommunens olika sektorer. Varje sektor svarar för beredskapsplaneringen och förhandsförberedelserna inom sitt eget område enligt lagstiftningen, anvisningarna inom det egna förvaltningsområdet och kommunstyrelsens riktlinjer. Genom **beredskapsplaneringen** söker man medel för att säkerställa kontinuiteten för kommunens olika funktioner. Förpliktelsen för beredskap och beredskapsplanering har förordnats i beredskapslagen 40§. Beredskap främjas av beaktandet av säkerhetssynpunkter redan på förhand i all planering som ansluter sig till kommunens verksamhet.

I och med regionaliseringen av räddningsväsendet hör en viktig del av beredskapen, befolkningsskyddet, till den del som gäller förberedelser för räddningsverksamhet i undantagsförhållanden, till räddningsväsendets förberedelseansvar. Kommunens olika förvaltningsområden har förpliktelse att delta i räddningsverksamheten och befolkningsskyddet. Indelningen av deltagandet och fördelningen av ansvaret bestäms i praktiken i räddningsväsendets servicenivåbeslut (Räddningslagen 13§). Servicenivåbeslutet utarbetas för varje räddningsområde av räddningsmyndigheten så att kommunerna också hörs. Räddningsverksamheten som sker i undantagsförhållanden kan anses vara räddningsväsendets andel i beredskapsplaneringen.

Kommunen svarar för sin egen beredskapsplanering. Kommunens beredskapsplan kan indelas i **den allmänna delen** och i **planerna för sektorerna**.

I den allmänna delen i kommunens beredskapsplan

- ges grunderna för beredskap och beredskapsplanering
- beskrivs inverkan av hotsituationer på kommunens funktioner och kommuninvånarnas liv

- klarläggs de centrala uppgifterna för sektorerna för att trygga kommuninvånarnas säkerhet och utkomst samt att säkra kommunens basservice under hotsituationer mot samhällets vitala funktioner (= sammanfattning av sektorernas beredskapsplaner)
- klarläggs hur kommunens förvaltning och ledning arrangeras i hotsituationer
- anges av hotsituationer förutsatta förändringarna i organisationen
- ges anvisningar om utarbetandet och upprätthållandet av beredskapsplanen
- ges anvisningar om inskolning och utbildning av personalen
- konstateras intressegruppernas centrala uppgifter och kontaktinformation.

Den allmänna delen utarbetas under **kommundirektörens** ledning. De sakkunniga inom sektorerna deltar i dess utarbetning och den godkänns vanligen i kommunfullmäktiges sammanträde med beaktande av stadgandena i offentlighetslagen.

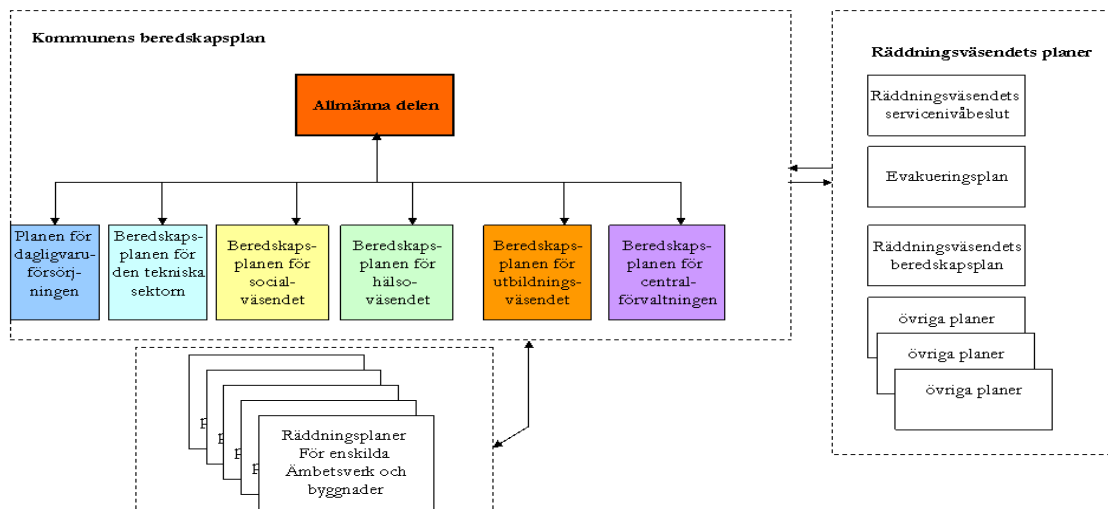


Bild 4 Strukturen av kommunens beredskapsplan

I diagrammet framställs hur kommunens beredskapsplan byggs upp på basis av bedömningen av sektorsvist definierade hotsituationer till sektorplaner. De centrala ärendena i sektorplanerna sammansätts i beredskapsplanens allmänna del som är avsedd i första hand för användning av kommunens ledning och beslutsfattare.

**I sektorernas beredskapsplaner** beskrivs detaljerat inverkan av störningssituationer och undantagsförhållanden både på sektorns egentliga uppgifter och också på uppgifter under undantagsförhållanden (bl.a. inom några sektorer beredskap för att stödja räddningsverksamheten genom befolkningsskyddsformationer grundade av sektorn) samt klarläggs hur verksamhetens kontinuitet kan tryggas. Planerna uppgörs under **sektorchefens** ledning och de centrala personerna inom sektorn deltar i arbetet. Planerna behandlas av nämnden som leder sektorn och den godkänns vanligen av kommunstyrelsen.

Olika ministeriers för det egna förvaltningsområdet upprättade anvisningar ger grunderna för kommunernas beredskapsplanering. Statsrådets principbeslut ”Strategi för tryggheten av samhällets vitala funktioner” ger grunderna för utvecklandet av beredskapen och beredskapsplaneringen i olika sektorer att motsvara rådande hot.

#### 3.4.1 Kommunens ledning

Kommunen skall sköta levnadsmöjligheterna och utkomsten av sina invånare samt den befolkning som eventuellt flyttas till kommunen även i undantagsförhållanden. Statsrådets förordningar och regionförvaltningens bestämmelser måste man klara av att sätta i kraft och att övervaka att de efterföljs. Kommunens ledning ska styra och fördela de tillgängliga resurserna enligt det rådande läget och behoven.

Förtroendepersonernas verksamhet fortsätter i alla säkerhetssituationer. Statsrådet kan med stöd av sin förordning i beredskapslagen förenkla ledningen av kommunen. Kommunfullmäktiges uppgifter kan överföras på kommunstyrelsen och kommunstyrelsens uppgifter på tjänstemannaledningen. Nämndens beslutanderätt kan i en del ärenden överföras på ordföranden eller en tjänsteinnehavare. Också förrättande av kommunalval kan framflyttas på bestämd tid eller tillsvidare. Statsrådet kan bestämma att kommun-

styrelsen ska tillsätta en beredskapskommitté till sin hjälp, vars uppgift är att samordna de kommunala och statliga myndigheternas samt näringslivets funktioner.

Kommunens ledningscentral och ledningsarrangemangen i specialsituationer behandlas i kapitel 4.

### 3.4.2 Kriskommunikation

Medborgarnas önskan och behov att få information ökar i specialsituationer. De har också rätt att få information. Information vid rätt tidpunkt med inriktning till och med på enkla problem ökar medborgarnas känsla av trygghet samt minskar den osäkerhet som förorsakas av ovetskap och rykten.

Det är myndigheternas skyldighet att förmedla information. Informationen skall vara **öppet, snabbt, effektivt, tillförlitligt och lättförståeligt**. Tyngdpunkten av informationen övergår från nyhetsbaserad information till information som styr funktionerna och räddar.

Syftet med informeringen i kommunen är

- att redan på förhand ge kommuninvånarna sådan grundinformation och anvisningar med hjälp av vilka de klarar störningar och svårigheter som hotsituationer för med sig (t.ex. rådgivning och upplysning som gäller reglering)
- att reagera snabbt och aktivt på behovet av information till medierna och andra liknande som är verksamma inom kommunens område
- att få kommuninvånare att fungera på ett förnuftigt sätt som situationen förutsätter genom att anpassa informationen till de speciella krav som läget ställer (t.ex. information om evakuerade som kommer till kommunen, anvisningar om förverkligandet av evakueringarna)
- att genom nyhetsbaserad information öka säkerhetskänslan och lugnet (t.ex. hur man har klarat av störningarna).

Nyhetsvakuum får inte uppstå i några förhållanden bland medborgarna. Informeringen ska vara initiativrikt och aktivt så länge som efterfrågan på nyheter som angår lokala förhållanden räcker till och så länge som kommuninvånarna behöver verksamhetsanvisningar och annan informationsförmedling som anknyter sig till läget. Den lokala informeringens uppgift är således att kontinuerligt följa sinnesstämningarna och hur omgivningen reagerar på informeringen och vid behov kämpa mot rykten och felaktiga uppfattningar.

Då en kris inträffar ökar behovet av information geometriskt i förhållande till krisens allvarlighet, också i den egna kommunen. Man måste uppnå medborgarnas förtroende genom snabb och aktiv informering. Felaktig information sprider sig alltid lättare än riktig.

För att man skall lyckas med informeringen förutsätts planlighet och en **klar ansvarsfördelning**. Utgångspunkten är kommunens informationsplan och -organisation för normala förhållanden som i undantagsförhållanden vanligtvis måste förstärkas.

Principen är att

- helhetsansvaret för informeringen hör till den myndighet som har ledningsansvaret
- kommunens informationschef leder planeringen av informeringen för specialsituationer i kommunen (ofta i samarbete med räddningsmyndigheten)
- informationschefens huvuduppgift är att organisera och stöda informeringen av de andra sektorernas informering på det sätt som man i kommunen har kommit överens om
- informationschefen kan också själv informera – i synnerhet då det gäller frågor han är sakkunnig i

- varje sektor informerar om sina egna åtgärder. Inom sektorn ska man på förhand entydigt komma överens om vem eller vilka som informerar om frågor som sektorn i fråga ansvarar för.

Då ledningscentralen inrättas i kommunen överförs också informeringen, som angår kommunen, dit. Informationschefen som arbetar underställd kommundirektören är alltid en medlem av ledningscentralens ledningsgrupp. Informeringen ska aktivt vara med i all beredskapsverksamhet inom kommunen och t.ex. vid utbildning och övning. Ofta är befolkningsskyddet effektivast för beskyddandet av medborgare med hjälp av information.

Kommunens informationschef är således expert på kommuninvånarnas informationsbehov inom den lokala krishanteringen. Informationschefens kärnuppgift är att föra fram och upprätthålla denna synvinkel i alla diskussioner och allt beslutsfattande i ledningscentralen (motsv.). För att lyckas med detta måste informationschefen känna till kommuninvånarnas levnadsförhållanden samt människornas rädslor och sinnestämningar, i synnerhet då en kris pågår under en längre tid.

I planen för kriskommunikation beaktas det riksomfattande och regionala informerandet, samverkan mellan lokala informatörer, behovet av lokaler och utrustning samt tillgängliga informationskanaler och -metoder. För undantagsförhållanden utarbetade planer och förberedelser kan man utnyttja även då man informerar om andra specialistsituationer.

Principerna för informering har behandlats bl.a. i promemorian som informationsarbetsgruppen för undantagsförhållanden har uppgjort (SRK 1999/4) och i anvisningarna från statsrådets kansli, Statsförvaltningens kommunikation i krissituationer och i undantagsförhållanden (SRK 2007). I Räddningsinstitutets publikation 2/2001 behandlas informering i risk- och olyckssituationer. Rundradion har anvisningar för förmedling av myndighetsinformation i radion.

### 3.4.3 Social- och hälsovård

Nästan alla specialsituationer kan väntas på ett eller annat sätt ha inverkan på social- och hälsovårdens verksamhet. En storolycka eller en epidemi ökar åtminstone tillfälligt belastningen på den lokala och regionala sjukvården. En förlängd ekonomisk regression eller depression kan leda till brist på medicin, sjukhusförnödenheter och -anordningar och reservdelar för dem. Detta skulle påverka produktionen av social- och hälsovårdens tjänster som befolkningen är i behov av. Speciellt vid krigshot och i krigstillstånd skulle behovet av dagvård för barn, barnskydd, vårdnad av invalider, hemtjänster och utkomststöd öka. Likaså skulle behovet av första hjälpen, sjukhusplatser, sjuktransporter och hälsoövervakning öka. Uppställandet av försvarets fältmedicinska trupper som sker samtidigt ökar branschens personalbehov i jämförelse med normala förhållanden.

Därtill medför befolkningens åldrande och omstruktureringen av tjänster nya utmaningar för beredskapen. Från det tidigare anstaltsdominerande systemet har man inom social- och hälsovården övergått till allt mångformigare och på olika sätt producerade öppna serviceenheter och service i hemmen, delvis som köpt service.

Sektorns administrativa planerings- och uppföljningssystem, tjänster av rekreations- och stimuleringskaraktär, undervisning, skyddsarbete, rådgivningsbyråverksamhet och missbrukarvård torde man i motsvarande grad kunna inskränka. Samtidigt kan man vara tvungen att dra in på antalet olika slags stöd och förenkla betalningssystemen. Social- och hälsovårdsministeriet har publicerat en förklarande broschyr om sektorernas beredskap i störningssituationer och undantagsförhållanden (Social- och hälsovårdsministeriets broschyrer 2006:5).

Upprättandet av den lagstadgade **räddningsplanen** för social- och hälsovårdens verksamhetsenheter har instruerats av social- och hälsovårdsministeriet (SHM handbok 2005:13). I handboken behandlas delområdena angående säkerhet bredare än avsett i räddningslagen och en säkerhetsplan upprättad enligt handboken innehåller även en räddningsplan enligt räddningslagen.



## Socialvård

**Beredskap inom socialvården** grundar sig på socialväsendets beredskapsanvisningar av social- och hälsovårdsministeriet (SHM stencilserie 1998:22).

Vid dimensionering av försörjningsåtgärder ska man ha beredskap att ordna tillfällig inkvartering, utspisning, klädsel, psykosocialt stöd och annan tillfällig försörjning i undantagsförhållanden för en befolkningensmängd som motsvarar minst fem (5) procent av kommunens invånarantal och därtill ta i beaktande på orten tillfälligt eller säsongartat vistande personantalet. Egen beredskap bedöms därtill motsvara ca fem (5) procent av befolkningsförsörjningen. Vid bedömningen av behovet av försörjningspersonal är utgångspunkten en försörjningsperson mot 50 personer vid arrangemang för utspisning, likaså vid inkvartering och arrangemang för övrig försörjning.

I beräkningsgrunderna har man tagit hänsyn till att en del av dem som är i behov av försörjning kan hjälpa till med försörjningsverksamheten. Ytterligare ska en försörjningsperson reserveras mot 50 personer i räddnings- och biståndsuppgifter i varje försörjningsverksamhet. Personalen reserveras för försörjningsuppgifter från den personal som sköter uppgifterna normalt, och kompletteras från den personal som befrias från det minskande antalet uppgifter.

För de ovan nämnda uppgifterna kan socialmyndigheten i anslutning till befolkningskyddsorganisationen inrätta särskilda **allmänna försörjnings-** och **provianteringsgrupper**. Man strävar efter att ordna verksamheterna med hjälp av verksamhetsenheter som normalt sköter om dessa, såsom skolkök, socialvården och frivilliga organisationer.

För sin del svarar socialmyndigheten för att kunskaperna om personerna som reserverats för försörjningsuppgifter hålls a jour. Att larma personalen till sina uppgifter sköts enligt ett på förhand upplagt larmarrangemang/-diagram. I diagrammet presenteras de först larmade personerna som för sin del svarar för att larma andra. De som följer med på en insats anmäler sig till ledningen för situationen, i allmänhet till räddningsmyndigheten eller polisen.

Tilläggsuppgifter som orsakas av **evakuering** bör tas hänsyn till i social- och hälsovårdens beredskapsplan. Planeringen av evakueringar koordineras av områdets räddningsväsende.

Speciellt i kommunerna nära gränserna bereder man sig på att stora människoskaror kan försöka komma in i landet i samband med en massinvandring. **Arbetskrafts- och näringscentralerna** planerar och styr detta ärende. Kommunernas försörjningsplaner liksom förstahjälpsplanerna kompletteras för att motsvara kraven också i en sådan situation.

Att dela ut mat för stora människogrupper har förverkligats genom församlingssammanslutningen på sociala grunder för arbetslösa och andra i behov av hjälp av detta slag. I bild 5 kan man dra slutsatsen att människor i behov av hjälp finns bland annat i Kuopio.

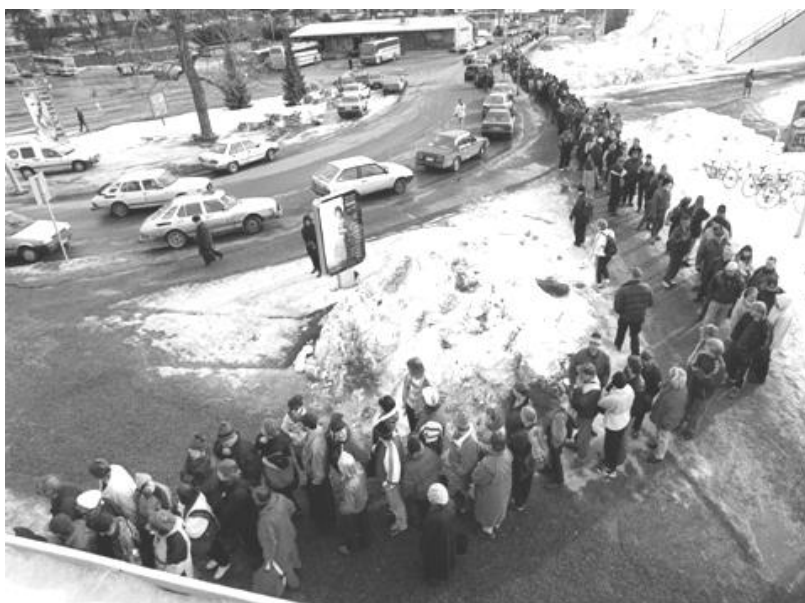


Bild5 Människor köar för mat (Savon Sanomat/ arkiv/ Olli Herranen)

## Hälsovård

Hälsovårdens **grundberedskap** innebär att planerna och förberedelserna som beredskapslagen och räddningslagen och förvaltningsområdets egna anvisningar förutsätter har gjorts och sektorn är redo att höja sin beredskap vid behov. Vid **höjd beredskap**

ökas antalet sjukhusplatser och handlingskapaciteten med 25 % inom två dygn. **Full beredskap** borde vid behov nås på 2-6 dygn och då ökar kapaciteten med ytterligare 50 % jämfört med volymen i normala förhållanden. Att nå full beredskap kräver mera lokaler och personal samt förutsätter att man tar beredskapslagren i bruk (SHM broschyrer 2006:5). Förberedelserna för att höja beredskapen förutsätter att man klarlägger de tillgängliga arbetskrafts-, lokal- och materielresurserna. Vid höjd beredskap inriktas verksamheten i första hand på skötsel av patienter som är i behov av omedelbar vård.

Sjukhusens och hälsovårdscentralernas **beredskapsplan** styr verksamheten i alla speciellsituationer.

I en sådan plan

- fastslås sjukhusets uppgifter i olika beredskapslägen
- klarläggs hot och risker som påverkar sjukhusets verksamhet
- klarläggs åtgärderna som en höjning av beredskap medför
- beskrivs åtgärderna som behövs för att säkerställa funktionsförutsättningarna och skydda verksamheten

Då man planerar tryggheten av verksamheten är personalen, energi, vatten, ADB-system, tillräcklighet av mediciner och sjukhusförnödenheter samt tillgången av deras reservdelar i central ställning.

**Hälsovårdens beredskapsplanering** grundar sig på hälsovårdens ”Handbok för beredskapsplanering” (SHM handbok 2002:5) publicerad av social- och hälsovårdsministeriet 2002.

Hälsovårdens funktionella del som fungerar utanför hälsovårdscentralerna och sjukhusen kallas för medicinsk räddningsverksamhet. Den täcker nödcentralens verksamhet i behandling av nödsamtal, förstahjälpsverksamheten, sjuktransporten samt primärvården som ges vid hälsovårdcentralernas och sjukhusens jourkliniker.

Sjukvårdsdistrikten och hälsovårdscentralerna ger tillsammans anvisningar till nödcentralerna om distriktets användningsprinciper av sjuktransport- och primärvårdsenheter. De regionala anvisningarna för larm fungerar som en grundläggande ram för funktionen av systemet (SHM broschyrer 2006:5, 30).

För bedömning av ordningsföljden av brådskande vård för den förstahjälplig, primärvård och sjuktransport som i storolyckssituationer ges utanför vårdinrättningen finns det i sjukhus, även i hälsovårdscentraler, en **medikalgrupp (beredskapsgrupp)**. Därtill bereder sig organisationen (kommunkoncernen eller kommunen själv) som svarar för kommunens hälsovård vid behov, om riskanalyserna så förutsätter, att inrätta för undantagsförhållanden **förstahjälpsgrupper** eller – **plutoner** som stöd för räddningsverksamheten. Effektiveringen av sjuktransport sker enligt sjukvårdsdistriktets anvisningar.

Hälsovårdens Handbok för beredskapsplanering förutsätter inte fastställda formationer som baserar sig på kommunens invånarantal likt tidigare anvisningar om befolkningsskyddets fastställda formationer. Vid bedömningen av resursernas tillräcklighet ska man utgå från den ovan nämnda ökningen av kapaciteten med 50 % förutsatt för full beredskap och ställa beredskapen för medikal räddningsverksamhet i relation till den. Man förbereder sig även för att ge **psykosocial** hjälp i hälsovårdscentralernas eller församlingarnas krisgrupper (SHM:s stencilserie 1998:1)

Miljö- och hälsoskydd (<http://www.stm.fi>, miljö- och hälsoskydd)

Förutom den egna arvsmassan och levnadsvanorna påverkas människans hälsa av flera yttre faktorer. Det är därför viktigt att vid sidan om behandlingen av sjukdomar och vårnandet om hälsan se till att faktorerna i livsmiljön inte orsakar men för människans hälsa. Detta skydd av individens och livsmiljöns hälsa kallas för miljö- och hälsoskydd.

Uppgifterna inom miljö- och hälsoskydd delas mellan staten och kommunerna. Det primära ansvaret för miljö- och hälsoskyddsfrågor har kommunerna som sörjer för verkställandet av lagstiftningen inom miljö- och hälsoskyddet inom sitt område. I rådgivningsfrågor och vid klagomål kontaktas kommunens miljö- och hälsoskydd.

Statsförvaltningen övervakar och samordnar miljö- och hälsoskyddet som en helhet. Den högsta ledningen och planeringen är delad mellan olika ministerier.

Frågor i anslutning till livsmiljön är delade så att social- och hälsovårdsministeriet svarar för hälsoaspekter, miljöministeriet för miljövärd, handels- och industriministeriet för marknadsövervakning och jord- och skogsbruksministeriet för animaliska livsmedel. På regional nivå styrs och övervakas miljö- och hälsoskyddet av länsstyrelserna.

Miljö- och hälsoskyddet måste på basis av 8 § i **hälsoskyddslagen** (763/94) förbereda sig inför specialsituationer i normala förhållanden. Social- och hälsovårdsministeriet har publicerat **Handbok om exceptionella situationer inom miljöhälsa** (SHM:s broschyrer 2000:4). Förberedelserna för undantagsförhållanden baserar sig på beredskapslagen. I social- och hälsovårdsministeriets **beredskapsanvisning för miljö- och hälsoskydd** 6/90/1999 som gavs 26.5.1999 åläggs kommunerna att förbereda sig för störningssituationer och undantagsförhållanden. Beredskapsplanen kan i vissa fall också vara en del av exempelvis folkhälsoarbetets beredskapsplan.

Av andra regionala planer kan nämnas miljöcentralernas planer med tanke på plötsliga miljöolyckor samt av Finlands miljöcentral publicerade anvisningar för miljöolyckor och exceptionella naturtilldragelser (SYKE stencilserie 114,1998). Annan behövlig lagstiftning är bl.a. livsmedelslagen (361/95), kemikalielagen (744/89), lagen om livsmedelshygien (1195/96) miljöskyddslagen (86/2000), strålskyddsslagen (592/91) och avfallslagen (1072/93).

Befogenheterna för undantagsförhållanden ger möjlighet att ta i bruk en speciell organisation för ett CBRN -laboratorium i tre steg. Medicinalchefen organiserar och leder denna och det är en del av hälsovårdssystemet i undantagsförhållanden.

#### 3.4.4 Samhällstekniska tjänster

Beredskap och beredskapsplanering inom kommunernas tekniska sektorer och den tekniska branschens inrättningsliknande organisationer har baserat sig på länsstyrelsernas allmänna anvisningar, därtill har Försvarekonomiska planeringskommissionen (FEP) och Finlands kommunförbund gett sina egna specialanvisningar.

Produktionen av kommunens basservice (hälsovård, socialväsendet, undervisning, handel, trafik, boende osv.) beror på hur väl de kommunaltekniska systemen fungerar. Beröendet är i allmänhet desto större ju mera stadslig en kommun är.

Inom beredskapsplaneringen för sektorn klarläggs hoten och riskerna inom de olika verksamhetsområdena, säkerställs verksamhetens kontinuitet samt resursernas omfattning som behövs för säkerställandet och anskaffning och reservering av dem. Utgångspunkten för planeringen är densamma också i de fall då inrättningarna är självständiga, eventuellt helt privata inrättningar. I detta fall ska kommunen förplikta inrättningen att upprätta en sådan här plan så att kommunen kan uppfylla sin egen beredskapsplaneringsskyldighet. Speciellt ska klarläggas och koordineras beredskapsarrangemangen och deras inverkan på produktionen av kommunens tjänster hos bolagiserade och utlagda verksamheter samt hos producenter av köpt service. Av anvisningar för beredskap för vattenförsörjning är Miljöguiden 128/2006 ”Särskilda situationer inom vattentjänster och beredskap för dem” (Jord- och skogsbruksministeriet, Försörjningsberedskapscentralen, Finlands miljöcentral 2006) användbar.

I beredskapsplanen för vattenförsörjning klarläggs

- påverkan av undantagsförhållanden på kommunens vattenbehov och avfallsvattenförsörjningen
- förhindrande av att vattenkällor förorenas
- tryggnad av vattentillgången (tillgång på ytvatten, grundvatten, grannkommunernas distributionsnät)
- tillgången av släckningsvatten
- säkerställandet av distributionssystemet (vattenreglering, möjligheter att stänga av och isolera delar av nätet, ordnandet av vattentransport)
- behovet av reservkraft och säkerställandet av tillgången

- säkerställandet av reningsverkens funktion
- lagring av kemikalier, säkerställandet av tillgången eller hur man ersätter dem
- beredskapen för att avvärja skador på avloppsnätet och avloppsöversvämningar samt behovet av tillfälliga pumpstationer.

#### I värmeförsörjningens beredskapsplan klarläggs

- behovet av värme och fjärrvärme i undantagsförhållanden
- hur man kan producera värme med reservbränslen och möjligheterna att ta i bruk reservverk
- säkerställandet av distributionsnätets funktion och möjligheterna att bygga ersätande system
- möjligheterna att beräkna standardnivån
- säkerställandet av tillgång på reservkraft.

#### I beredskapsplanen för energi- och kraftförsörjningen klarläggs

- hot och risker för produktionen som specialsituationer medför
- möjligheterna att ändra kraftverken
- säkerställandet av distributionsnätet och reservförbindelser
- reglering av konsumtionen
- användningen av reservkraftverk
- tillgången på reservkraft och hur det ordnas.

I beredskapsplanen för trafik och transporter klarläggs

- behovet av underhåll av vägar och gator och möjligheterna att sänka nivån
- säkerställandet av trafikförbindelser vid skadefall och hur de repareras
- ordnande av kollektivtrafik
- regleringen av transporter och bränslen
- möjligheterna för evakueringstransporter.

I beredskapsplanen för reparations- och underhållsverksamheten klarläggs

- ordnandet av underhålls- och reparationsverksamheten för maskiner och transportmedel
- underhålls- och reparationsverksamheten för byggnader vid skadefall
- för kommunens verksamhet viktiga bolag och sammanslutningar som levererar tjänster

I beredskapsplanen för avfallsservicen klarläggs

- säkerställandet av avfallshanteringsverkens verksamhet
- reserveringen av avfallsfordon och förare
- förändringar som sker inom avfallsservicen.

Den tekniska sektorn förbereder sig på att delta i befolkningsskyddet genom att från den egna personalen och egen materiel forma **röjnings- och rengöringsenheter**. Regionens räddningsväsende koordinerar dessa förberedelser.



I den tekniska sektorns uppgifter ingår också att svara för de skyddslokaler som kommunens organisation behöver i undantagsförhållanden samt att delta i att skydda sådana kommuninvånare som inte har skyddsutrymmen. Därtill förbereder sig den tekniska sektorn att bevaka och skydda sina egna objekt, t.ex. vattentag.

#### 3.4.5 Räddningsverksamhet i undantagsförhållanden

Från början av året 2004 har räddningsväsendet ordnats så att kommunerna tillsammans svarar för och fattar beslut om hur verksamheten organiseras på de av stadsrådet bestämda 22 regionala räddningsområdena. Reformen påverkar betydligt arrangemangen av räddningsverksamheten och befolkningsskyddet, strukturen av ledningssystemet och ansvarsfördelningen. Målet för reformen är att minska antalet olyckor och av dem orsakade skador, förbättra kvaliteten av räddningsväsendets tjänster och tillgången på dem i landets olika delar samt att utveckla ledarskapet inom räddningsväsendet.

Tidigare hade kommunerna ansvaret för förberedelser för och beredskapen av räddningsverksamheten och befolkningsskyddet. I det nya systemet har det lokala räddningsväsendet ansvaret för att ordna räddningsverksamheten och för sin del befolkningsskyddet samt att samordna arrangemangen. Enligt räddningslagen är förutom räddningsväsendet också kommunernas olika sektorer, flera statliga myndigheter och inrättningar skyldiga att delta i räddningsverksamheten och befolkningsskyddet enligt vad som bestäms om deras uppgifter i författningar om respektive sektor eller i övrig lagstiftning är stadgat. Deltagandet täcker även skyldigheten att med räddningsväsendet göra upp behövliga planer för räddningsväsendet.

**Inrikesministeriet** sköter de riksomfattande förberedelserna och ordnandet av räddningsväsendet samt samordningen av uppgifterna för räddningsverksamheten och befolkningsskyddet som hör till olika ministeriers verksamhetsområden, leder räddningsväsendet och befolkningsskyddet samt övervakar tillgången och nivån på räddningsväsendets tjänster. **Länsstyrelsen** sköter om de ovan nämnda uppgifterna inom länets område.

För att ta emot nödanmälan och alarmera har riket indelats i **15 nödcentralområden**. Nödcentralernas uppgift är att ta emot nödanmälan, anmälan som förutsätter omedelbara

polisåtgärder och andra anmälan som förutsätter omedelbara åtgärder angående tryggheten av människor, egendom och miljö samt förmedla dem vidare till de enheter som uppgiften hör till enligt gällande lagstiftning. Dessutom fungerar nödcentralen som kommunikationscenter för räddnings-, polis-, samt social- och hälsoväsendet, stöder och bistår enheter som sköter dessa myndighetsuppgifter samt sköter andra i lagen stadgade uppgifter.

**Nödcentralerna** fortsätter sin verksamhet så länge som möjligt i undantagsförhållanden. Resurserna för räddningsverksamheten bestäms i räddningsväsendets servicenivåbeslut och larmresponsen planeras i samarbete med områdets räddningsväsende, kommuner och nödcentral. Nödcentralernas uppgift i undantagsförhållanden är också att ge flyglarm på sitt område på basis av flygvapnets luftlägesbild.

Mera information om nödcentralernas uppgifter och verksamhet finns på Nödcentralverkets Internetsidor, [www.112.fi](http://www.112.fi).

De ämbetsverk och inrättningar, som svarar för **kommunens och samkommunernas** olika sektorer, i enlighet med uppgiftsområde, inbördes arbetsfördelning och den lagstiftning som gäller kommunerna är skyldiga att delta i räddningsverksamheten och befolkningsskyddet enligt följande (SR:s förordning om räddningsväsendet 787/2003, 6§, moment 16):

- svarar för den medicinska räddningsverksamheten och sjuktransporter
- deltar i planeringen av evakueringar under räddningsmyndigheternas ledning
- svarar för inkvartering, proviantering, klädsel och annan basförsörjning av olycksoffer och evakuerade, för röjnings- och rengöringsverksamhet som krävs i samband med befolkningsskyddet samt för förstahjälp och för beredning av den befolkningsskyddsorganisation som behövs för dessa uppgifter
- sköter i samarbete med övriga experter ordnandet av psykosocialt stöd och psykosociala tjänster för dem som i egenskap av offer, anhörig eller räddningspersonal har berörts av en olycka

- bistår vid behov räddningsmyndigheterna i räddningsverksamheten och befolkningsskyddet genom att ge sådan expert-, materiel- och materialhjälp samt hjälp för underhåll av räddningspersonalen som är förenlig med deras sektor.

Det lokala räddningsväsendet fattar beslut om räddningsväsendets **servicenivå** efter att ha hört kommunerna. De på området förekommande hoten och de tillgängliga resurserna ska man klargöra i beslutet och definiera servicenivån för olycksförebyggandet, räddningsverksamheten och befolkningsskyddet samt göra upp en plan för att utveckla dessa. Servicenivåbeslutet gäller under den tid som bestäms av vart och ett räddningsområde.

Angående **befolkningsskyddsarrangemangen** bör man i servicenivåbeslutet fatta beslut om:

- hur befolkningsskyddet organiseras på räddningsområdet och hur kontakten med befolkningsskyddsorganisationen som kommunerna ansvarar för sköts
- hur person-, lokal- och fordonsreserveringarna hålls a jour
- hur ofta utbildning ordnas för kommunens lednings- och specialpersonal inom befolkningsskyddet
- hur utbildning ordnas för andra som hör till befolkningsskyddsorganisationen
- hur behövlig befolkningsskyddsmateriel anskaffas
- hur människorna på räddningsområdet varnas och vid behov skyddas
- behovet av skyddsrum och deras användningsmöjligheter samt antalet allmänna skyddsrum och kommunernas planer för att bygga dem, hur skyddsrummen inspekteras
- samarbetet med andra myndigheter (hur övriga myndigheter deltar i befolkningsskyddsarbetet).

(Inrikesministeriet: Alueen pelastustoimen palvelutasoa koskevat päätökset, 2004)

Befolkningsskyddet indelas i **befolkningsskydd** som upprätthålls av räddningsområdet och kommunerna tillsammans samt i **egen beredskap** som upprätthålls av bostadshus, företag och inrättningar.

Grunden för **räddningsverksamheten i undantagsförhållanden** som det lokala räddningsväsendet och kommunerna ansvarar för och som befolkningsskyddsorganisationen förverkligar, skapas genom arrangemang och beredskap för normala förhållanden.

Då samhällets säkerhetssituation utvecklas i en allvarligare riktning, kan räddningsverksamheten förutsätta **höjning av beredskapen**. Systemet som har dimensionerats för dagliga olyckor måste utvidgas. Om säkerhetssituationen utvecklas till undantagsförhållande kan detta innebära att bl.a. befolkningsskyddets ledningsplatser, räddningsformationer samt räddningsväsendets ledningscentral grundas på basis av befogenheter stadgade i beredskapslagen.

Beredskap för undantagsförhållanden förutsätter att man formar en gemensam åsikt mellan räddningsverket och de samarbetspartner som deltar i räddningsverksamheten om frågor angående räddningsverksamhet som förutsätts i olyckssituationer. Den gemensamma åsikten formas av hotbilder, risker och beredskapen för dessa, behövliga personresurser som deltar i räddningsverksamheten och deras utbildning, ledningssystemet och stödfunktioner för ledningen, dokumentering i samband med den gemensamma beredskapen samt att ständigt öva verksamheten som koordineras av räddningsverket. Dessa frågor klarläggs i **räddningsväsendets beredskapsplan** (Inrikesministeriets publikation 26/2007).

För att leda befolkningsskyddet indelas räddningsområdena i **skyddsdistrikt, skyddsavsnitt** och vidare i **skyddsenheter**. Genom regionindelningen i befolkningsskyddet planerade befolkningsskyddets ledningsplatser är avsikten att stöda utformningen av **lägesbilden** i undantagsförhållanden, vilket är nödvändigt för att kunna organisera räddningsverksamheten effektivt. Regionindelningen ska även ge en basis för förverkligandet av **egen beredskap** bland befolkningen.

I organisationsdiagrammet nedan, som är upprättad av inrikesministeriets räddningsavdelning, beskrivs lednings- och koordineringsförhållanden i ledningen av räddningsverksamheten och befolkningsskyddet i normala och undantagsförhållanden för myndigheter som ansvarar för räddningsverksamheten.

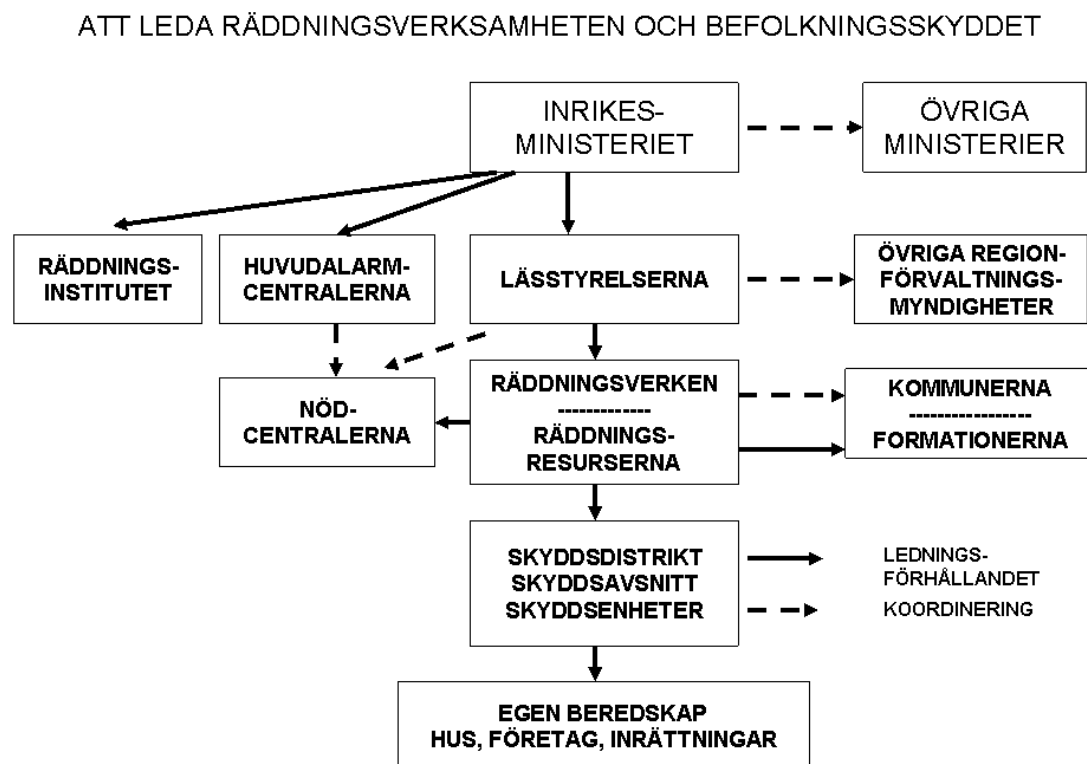


Bild6 Att leda räddningsverksamheten och befolkningsskyddet 1.1.2004

Ansaret för regionindelningen ligger på det lokala räddningsväsendet. Regionindelningen ska planeras så att uppehållandet av kontakter mellan räddningsväsendets ledningscentral och befolkningsskyddets ledningsplatser är möjligt. Förutsättningen för detta är att befolkningsskyddets regionindelningen formas på basis av existerande kommungränser, räddningsområdets regionindelning för verksamheten samt regionindelningen för jourområdet.

Antalet ledningsnivåer som ledningen av befolkningsskyddet förutsätter beror på invånarantalet och organisationsstrukturen på räddningsområdet. Vid planeringen av regionindelningen ska man ta hänsyn till de regionindelningar som redan existerar i

kommunerna, t.ex. distriktsindelningen i kommunalplaneringen och indelningen av skoldistrikt. Sammanfallande distrikt möjliggör att olika slags registeruppgifter kan användas flexibelt.

Vid planering av befolkningskyddets regionindelning bör man ta hänsyn till följande faktorer:

- förutsättningarna för lägesbild och ledning i realtid är samarbetspartnernas tillräckligt låga antal
- skyddsavsnitt/ 5000, högst 10 000 invånare
- skyddsdistrikt/10 skyddsavsnitt
- skyddsenhetsindelning i tätorter och i områden med specialobjekt
- gränserna följer kommungränserna och områdena för kommunalplanering

I kommunernas ledningscentraler deltar räddningsverkets representant som samordningsmyndighet. Han svarar också för **räddningsväsendets lägesbild** i kommunen i fråga eller inom ett område som motsvarar ett skyddsdistrikt.

Vidare indelas skyddsavsnitten i **skyddsenheter** med hänsyn till tätorternas riskobjekt. Förutom regionindelningen förverkligas de övriga åtgärderna som förbättrar beredskapen för skyddsenheternas del först då beredskapen höjs då undantagstillstånd hotar. Detta avlägsnar inte skyldigheterna som hör till egen beredskap för företag, anstalter och bostadshus.

Skyddsdistriktens och – avsnittens ledningscentraler kan utnyttjas för räddningsverksamhetens behov och dessutom i kommunens verksamhet, t.ex. som verksamhetsställe för dagligvaruförsörjningen. Om sådan verksamhet placeras i dessa underledningscentraler borde också behövliga arrangemang för kommunikationsförbindelser och lokaler beaktas vid inrättningsplaneringen av ledningsplatsen. Kommunerna svarar för planeringen och resurserna för dessa uppgifter.

Brandkåren bildar ramen för **räddningsformationer**. Vid behov stärks brandkårens organisation på basis av hotanalyser med tilläggs personer vars utbildning räddningsväsendet sköter.



Bild 7 Brandkåren i sitt arbete

Olyckorna kan i undantagsförhållanden vara mera omfattande och de inträffar troligen oftare än i normala förhållanden. Ändå släcks en eldsvåda med samma metoder i alla omständigheter och brandkåren arbetar på samma sätt för att rädda människoliv och egendom (bild 7). Räddningsformationerna bildas och larmas i undantagsförhållanden till en olyckssituation i regel på samma sätt som i normala förhållanden. Effektivt bruk av formationer förutsätter att larmresponsen granskas i samarbete med nödcentralen att motsvara riskerna i undantagsförhållanden. Om undantagsförhållandena är förknippade med en risk för luftfara bör räddningsverksamheten påbörjas först då faran gått förbi. Detta orsakar en fördröjning i påbörjandet av verksamheten men är nödvändigt för att skydda räddningsformationen. Inverkan av fördröjningen kan minskas genom att effektivisera egen beredskap och stöda sådan räddningsverksamhet som befolkningen själv utför. Eftersom det i undantagsförhållanden är troligt att flera storolyckor inträffar samtidigt borde antalet räddningsformationer och prestationsförmågan kunna svara på behovet.

I detta ingår åtminstone följande arrangemang:

- kommunikationssystemets reservsystem till vilken man övergår i felsituationer. Som en lösning övergår man till att använda befolkningsskyddets ledningssystem som baserar sig på sektorer (skyddsdistrikt och skyddsavsnitt)
- till larmresponsen tillsätts kommunernas befolkningsskyddsformationer som i undantagsförhållanden deltar i räddningsverksamheten (det tekniska väsendets och social- och hälsoväsendets formationer i kommunerna). Ett annat alternativ är att räddningsväsendets ledningscentral bereder sig att på ett med kommunerna överenskommet sätt självständigt larma de av kommunerna upprätthållna befolkningsskyddsformationer som deltar i räddningsverksamheten till olyckssituationen.
- antalet och placeringen (baserna) av räddningsformationer som räddningsväsendet har förberedningsansvar för kontrolleras att motsvara riskerna i undantagsförhållanden (kartläggning och analysering av risker i samarbete med försvarsmakten).
- kontroll av materielberedskap samt planering och förverkligande av behövliga tilläggsanskaffningar

Enligt beslut fattade av räddningsområdet organiseras formationerna i **räddningsenheter, - pluton eller – kompani**. Andra enheter inom befolkningsskyddsorganisationen som räddningsväsendet har förberedelseansvar för är **räddningshundgrupper och spaningsgrupper**. Med tanke på att leda räddningsverksamheten har man vid behov även beredskap för att bilda **ledningsorgan för räddningsformationer** som leder befolkningsskyddsformationer som deltar i räddningsverksamheten och som kommunerna har förberedelseansvar för i operativ verksamhet.

Dimensioneringen av befolkningsskyddsformationer som kommunerna eller samkommunerna har förberedelseansvar för avgörs på basis av hotanalyser så som vid dimensioneringen av räddningsformationerna. Dessa befolkningsskyddsformationer är **röjnings- och byggnadsenheter, allmänna underhålls- och provianteringsenheter, be-**



**redskaps- och förstahjälpsheter eller – plutoner, sjuktransportenheter och – plutoner samt enheter för psykosocial hjälp** (Bild 8). Planeringen av sjuktransportformationer kan förverkligas i samarbete med sjukvårdsdistriktet exempelvis så att stommen av formationerna fungerar på samma sätt som i normala förhållanden och angående eventuella förstärkningar av formationerna fattas beslut om i varje kommun för sig.

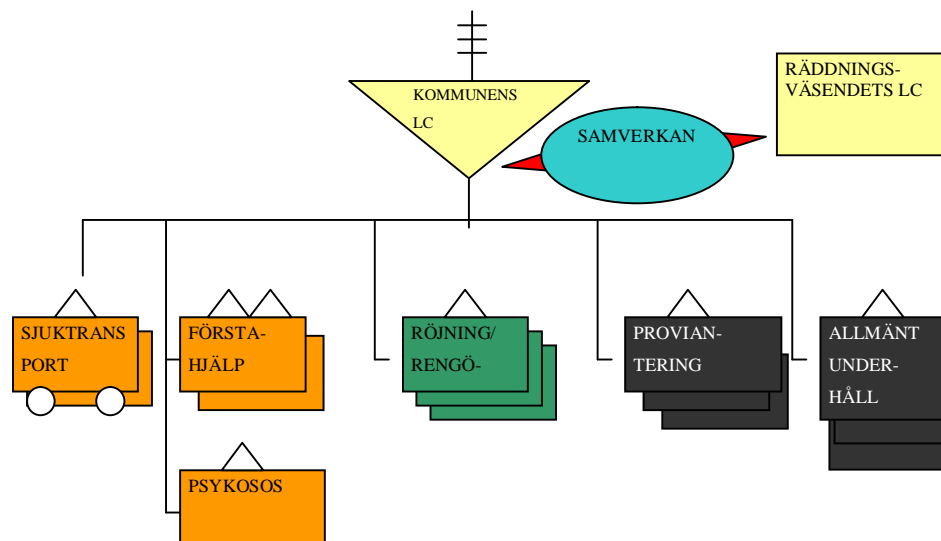


Bild 8 Ett exempel på en befolkningskyddsorganisation som kommunen har förberedelseansvar för

Kommunernas olika sektorer tillsammans sköter inrättandet av befolkningskyddsorganisationen som deltar i räddningsverksamheten. Till detta hör att utnämna, reservera och utbilda personalen, anskaffning och lagring av behövligt material samt att förbereda baser. Till förberedelserna hör att reservera lokaler som byggnads- och lokalreservationer från länsstyrelsen, att planera verksamheten i dessa lokaler samt på förhand utföra förändringsarbeten i lokalerna såsom förverkligandet av kommunikationsförbindelser.

Förberedelserna för befolkningskyddsformationer som kommunerna eller

samkommunerna har förberedelseansvar för och för att uppfylla andra till kommunerna hörande befolkningsskyddsuppgifter finns det anledning för att utse en central tjänsteinnehavare i kommunen för att tillsammans med andra sektorer svara för dessa uppgifter. Samma person kan även fungera som kontaktperson mellan kommunen och det lokala räddningsväsendet.

Syftet med **egen beredskap** är att **på förhand förebygga** olyckor och skador samt att skydda människor och egendom i farosituationer. Därtill är syftet att med räddning som sker med hjälp av invånare, arbetstagare och grannhjälp begränsa och lindra skador som orsakas av olyckor.

För ledning av lägesituationen inom uppgifterna i egen beredskap indelas **skyddsavsnitt i skyddsenheter**. De omfattar på landsbygden en by, i en stad ett kvarter eller en del av ett kvarter, ett större ämbetsverk, inrättning eller ett affärsföretag. Det lokala räddningsväsendet verkställer denna indelning och utser förutom personalen som behövs för skyddsavsnitten också skyddsledare och vice skyddsledare för skyddsenheten samt anskaffar den utrustning som man inom skyddsenheten behöver i sin verksamhet i den utsträckning som sådan inte finns i fastigheterna inom skyddsenheten i fråga. Skyddet förbereds i hus och på arbetsplatser och förverkligas vid behov enligt anvisningarna om gårdsskydd eller företags- och inrättningsskydd.

#### 3.4.6 Att skydda befolkningen

Då faran hotar skyddas kommuninvånarna, där det i ramen av tid och skyddsrum är möjligt, i egentliga **befolkningsskydd**. Vid hot av kemiska risksituationer och radioaktivt nedfall kommer även skydd **inomhus** i fråga. Räddningsmyndigheterna ger skyddsorder genom alarmanordningar utomhus och de bekräftas via olika kommunikationsmedel.

Vid behov kan man dra sig undan faran genom att **evakuera** befolkningen från ett område som hotas av fara till ett tryggare område. Planering och beredskap för evakuering grundar sig på bedömning av hot som utförs av räddningsväsendet tillsammans med kommunerna, försvarsmakten och andra myndigheter och den planeras för både normalförhållanden och undantagsförhållanden. Evakuering som

genomförs begränsat kan gälla till exempel invånarna i ett enstaka hus och då kan även polismyndigheterna ansvara för dess verkställande. Som mest omfattande kan evakueringen gälla hela befolkningen i en eller flera kommuner och den kan verkställas antingen före eller efter den händelse som orsakar evakueringen om händelsen väsentligen har försvårat levnadsmöjligheterna i området.

Evakueringen planeras med ledning av räddningsväsendet så att befolkningen i alla kommuner kan evakueras både i normala och undantagsförhållanden. Kapaciteten att ta emot evakuerade inom kommunerna i räddningsområdet ska sammanlagt motsvara **25** % av områdets invånarantal. Den evakuerade befolkningens placeringskommun bestäms skilt från fall till fall enligt de krav som situationen ställer. (Anvisningar för planering och verkställighet av evakueringar av befolkning, SM 2005.)

#### 3.4.7 Allmän ordning och säkerhet

Ansvar för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet samt förebyggande av brott och utredning ankommer på polisen. Bibehållandet av ordning och säkerhet i synnerhet i undantagsförhållanden är en grundförutsättning för samhällets och dess medlemmars funktioner.

Polisens organisation som består av ca 12 000 personer, av vilka ca 8 500 är egentliga polismän, bereder man sig på att förstärka i undantagsförhållanden med en särskild **kompletteringspolispersonal**, "polisreserv". Polisuppgifter kan också genom lag föreskrivas att utföras av försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, tullen eller någon annan myndighet.

Försvarsmaktens och polisens resurser räcker enbart till för att skydda den högsta ledningen och de objekt som är viktigast och nödvändigast för samhällets funktioner. För skyddandet av övrig egendom bär kommunerna själva och den privata sektorn det största ansvaret. För detta ändamål finns bevakningsföretag och organisationen för egen beredskap.

### 3.4.8 Utbildningstjänster

För att uppehålla utbildningsväsendet ska funktionerna av de centrala utbildningstjänsterna tryggas så störningsfritt som möjligt. Utbudet av störningsfria utbildningstjänster stärker befolkningens mentala kristålighet. Undervisningen ska ge förutsättningar att förstå och beredskap att behärska hot som förekommer i säkerhetssituationer och deras inverkan på nationell säkerhet. (Statsrådet, 2003, 36.)

Skolornas och läroverkens beredskapsplanering är en del av kommunernas beredskap. En sådan olycka eller ett sådant naturfenomen som medför att befolkning måste flyttas eller att man måste skaffa nya bostäder åt dem som flyttats, samt ett krigshot och krig påverkar också arrangemangen av undervisning. Man kan bli tvungen att överlåta skolor för annat ändamål, lärare och annan personal kan beordras till uppgifter inom försvarsmakten eller befolkningsskyddet och en del av personalen kan man bli tvungen att flytta med befolkningen som evakueras.

Det är kommunens uppgift att erbjuda utbildningstjänster också i undantagsförhållanden i den omfattning som det är möjligt och så länge som verksamheten är motiverad eller som det behöriga ministeriet bestämmer. Det centralaste målet är att upprätthålla grundskolans verksamhet. För tillfället ger inte grundskolelagen grunder för att avbryta undervisningen.

I undervisnings- och bildningsväsendets beredskapsplan klarläggs bl.a.

- användningen av skollokaler, utrustning, lärare och annan personal samt reserveringar
- möjligheterna att använda alternativa undervisningslokaler och tillfälliga lärare
- arrangemangen för elevtransporter
- hur befolkningsflyttningar påverkar utbildningssektorns arrangemang

Statsrådets principbeslut ”Strategin för tryggheten av samhällets vitala funktioner” av den 23 november 2006 ger grunder för undervisningsministeriet att utveckla förvalt-

ningsområdets beredskapsplaneringsinstruktioner. Undervisningsministeriet har utnämnt en arbetsgrupp som håller på att utarbetar förslag om föreskrifter som borde tas med i lagstiftningen inom ministeriets verksamhetsområde för att trygga livsviktiga funktioner inom sektorn.

Undervisnings- och bildningsväsendets ska på samma sätt som andra sektorer sköta om att skydda sina verksamhetsställen, sina byggnader samt sin personal och elever och säkerställa sin verksamhet i olika hotsituationer, även i undantagsförhållanden. Av detta skäl ska skolorna utarbeta sina egna räddningsplaner. Dessutom har undervisningsministeriet gett anvisningar om och förpliktar att man ska utarbeta även andra planer som anknyter sig till trygghet än läroplansgrunderna för grundutbildning.

#### 3.4.9 Från välfärd till regleringsekonomi

Med **försörjningsberedskap** avses förmågan att upprätthålla sådana samhällliga basfunktioner som i störningssituationer och undantagsförhållanden är nödvändiga för befolkningens levnadsförutsättningar, samhällets funktionsduglighet och säkerhet samt de materiella förutsättningarna för landets försvar (Försörjningsberedskapscentralen 2005). Förvaltningen och näringslivet deltar tillsammans i denna verksamhet. Försörjningsberedskapen planeras, uppehålls och utvecklas av den Försvarsekonomiska planeringskommissionen (FEP) och Försörjningsberedskapscentralen (FBC).

De centrala stadganden som angår försörjningsberedskapen är förutom beredskapslagen lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/92) och stadgan om Försörjningsberedskapscentralen (1391/92). På basis av lagen om tryggnaden av försörjningsberedskapen ska man skapa och upprätthålla i alla förhållanden en sådan beredskap att man också i en svår kris klarar av att trygga samhällets centrala funktioner åtminstone under 12 månader. Då man uppställt målen har man beaktat vårt lands nordliga läge, beroendet av utrikeshandeln, långa transportavstånd och nationalekonomins struktur samt vårt säkerhetspolitiska avgörande som baserar sig på militär alliansfrihet och en trovärdig, självständig försvarsförmåga.

Med **basförsörjning** avses tryggnad av medborgarnas levnadsmöjligheter, samhällets centrala funktioner, försvarets materiella förutsättningar och nödvändig utrikeshandel.

Vid kortvariga ekonomiska kriser då försörjningsberedskapen inte är hotad är målet att verksamheten inom det ekonomiska livet fortsätter i 4-6 månader nära nog på samma nivå som i normala förhållanden.

Vid en allvarlig ekonomisk eller militär kris kan man bli tvungen att mycket kraftigt styra produktionen, förädlingen, distributionen och förbrukningen av dagligvaror, för att samhällets resurser skall räcka så länge som möjligt och medborgarnas utkomst bli likvärdigt tryggad. Denna styrning kallas för **dagligvaruförsörjningen**.

Verkställigheten av dagligvaruförsörjningen ändrar inte nationalekonomins struktur, utan samma enheter ansvarar för primärproduktionen, förädlingen och handeln som i normala förhållanden. Man strävar efter att hålla antalet produkter som man skulle komma att reglera så litet som möjligt.

Kommunens viktigaste uppgifter inom dagligvaruförsörjningen är styrning, upplysning och rådgivning av konsumtion, övervakning av föreskrifterna för reglering och ransonering, vid behov ordnandet av köpkortsdistribution samt övervakning av produktionen och distributionen av varor som är underställda reglering.

För uppgiften inrättas i kommunen en dagligvaruförsörjningsorganisation av personer som känner till strukturerna inom näringslivet samt produktionen och handeln. Till organisationen hör ledaren för dagligvaruförsörjningen, dagligvaruförsörjningsbyrån och vid behov också en dagligvaruförsörjningsnämnd. Ofta har kommunens näringslivschef eller någon annan tjänsteinnehavare i näringsväsendet utsetts till ledare för dagligvaruförsörjningen. Organisationen för dagligvaruförsörjningen skulle vara verksam endast i undantagsförhållanden och även då när befogenheterna för reglering enligt beredskapslagen är i bruk.

I den försvarsekonomiska planeringskommissionens **primärnäringspool** finns det representanter från producentorganisationer, jordbruksförvaltningen, jordbrukshandeln, industrin som producerar produktionsinsatser för jordbruket och använder dess produkter och jordbruksforskningen. Kommunens landsbygdsmyndigheter har som uppgift att delta i styrningen av beredskapen i jordbrukets primärnäringsproduktion i kommunen.

**Regleringen av bränslen och styrningen av vägtransporter** ordnas i enlighet med häradsindelningen. För den först nämnda uppgiften svarar polisen förstärkt med personal som kan lösgöras från postens och skattemyndighetens organisationer. För den sistnämnda uppgiften inrättas regionala styrenheter av myndigheter och transportföretagens (**vägtransportpoolen**) personal. Verksamhetsområdets försörjningsberedskap samordnas av Försörjningsberedskapscentralens industri- och logistikavdelning, Den försvarsekonomiska planeringskommissionens transportlogistiksektor samt sektorns pooler (en sammanslutning av sektorns aktörer).

**Miljöministeriet** styr bostads- och bosättningsverksamheten samt utövar kontroll över byggandet och vid behov reglerar produktionen och användningen av byggnadsmaterial. I kommunen sköts dessa uppgifter normalt av byggnadsinspektören och den myndighet som svarar för bostadsväsendet.

#### 3.4.10 Övriga förberedelser som är viktiga med tanke på verksamhetens kontinuitet

Privatiseringen av kommunala tjänster och bolagiseringen av funktionerna har förändrat den traditionella verksamhetsorganisationen. Kommunen måste i tjänsteavtal som avlagts med externa tjänsteproducerare försäkra sig om att de underleverantörer, företag och samarbetsparter som behövs för upprätthållandet av basservicen sköter om sin egen beredskap och är tillgängliga också i undantagsförhållanden. Detta är skäl att ta hänsyn till redan i dokumenten angående anbudsförfarandet. Trots allt ska man i kommunen minnas att i skötseln av externa uppgifter vid oöverstigliga hinder kan tjänsterna utebli.

I samband med beredskapen för den tekniska sektorn nämnda inrättningarna är dessutom av de viktigaste

- kommunala trafikföretag och kollektivtrafik trafikanter som är verksamma på kommunens område
- företag som sköter om reparations- och serviceverksamhet i fastigheter
- företag som ansvarar för ADB-system och informationsöverföringsförbindelser

- företag som svarar för service och reparation av maskiner och anordningar

De företag som är nödvändiga för att trygga kontinuiteten för kommunens verksamhet bör uppgöra sina egna **beredskapsplaner**, reservera behövlig personal, fordon och lokaler, maskiner och anordningar som behövs inom reparations- och serviceverksamheten, samt upprätthålla tillräckliga reservdels- och tillbehörslager och på så sätt trygga möjligheterna att fortsätta sin verksamhet också i undantagsförhållanden. Om Den försvarsekonomiska planeringskommissionen inte styr beredskapen av dessa företag (poolföretag) bör kommunen stöda beredskapen av sina tjänsteproducenter genom att centraliserat försäkra användbarheten av personal och fordonsmateriel i alla säkerhetssituationer. Tillgång på kritiska reservdelar och nödvändiga förnödenheter måste säkerställas genom att man vid behov lagrar upp dessa i kommunens egna lager.

#### 3.4.11 Reservering av personal, fordon och lokaler

För att trygga sin verksamhet i situationer då man blir tvungen att höja försvarsmaktens beredskap på grund av ett militärt hot skall både myndigheterna och enskilda företag sköta om **reserveringen av personresurser och andra resurser**. Genom reserveringarna kommer man överens om användningen av personresurser, motorfordon och för verksamheten i undantagsförhållanden behövliga lokaler myndigheterna emellan. Personreserveringarna uppehålls av försvarsmakten, andra reserveringar överenskommes med länsstyrelsen.

Genom förordning har det bestämts att man tills vidare under krigstid inte inkallar i tjänst bl.a. kommundirektören eller biträdande kommundirektören, brandchefen och annan personal i huvudtjänst i brandkår, kyrkoherden, polismän och inte heller ekono- miledningen. För övriga beviljar kommandören i militärlänet i fråga befrielse från vapentjänst (VAP).

Reserveringen av läkare och annan yrkespersonal inom hälsovården sker även via försvarsmakten med hjälp av reserveringsförfarande. Den speciella arbetsplikten för yrkespersonalen inom hälsovården kan börja gälla redan vid storolyckor och det sköts av social- och hälsovårdsministeriet.



Varje sektor i kommunen svarar för att registrera behövliga personer med begränsande personuppgifter (räddningslagen 70§) för att kunna sköta sina uppgifter i undantagsförhållanden. För militärmyndigheterna uppgjorda kommunvisa framställningar angående reserveringen av personal i befolkningsskyddsorganisationer sammanställs vanligen av det lokala räddningsväsendet och de sänder framställningen till staben för militärlänet. Kommunen och militärlänet kommer sinsemellan överens om upprätthållandet av reserveringarna och om tidtabellen för deras granskning, i allmänhet granskas de med två års mellanrum.

Det lokala räddningsväsendet sköter också registreringen och reserveringen av personal för räddningsformationer och för sina egna ledningsplatser. Den reserverade personen bör informeras om den uppgift han eller hon är reserverad för.

Fordonsreservationerna görs till länsstyrelsens trafikavdelning och de behandlas i samarbete med försvarsmakten och **landtransportpoolen**. I samband med reserveringen listar och meddelar kommunen sina egna och via leasing avtal användbara fordon inom kommunens olika sektorer, gör en fordonsframställning av fordon som används av producenter av kommunens köpta tjänster samt befolkningsskyddsorganisationer och meddelar en bedömning av mängden fordon som behövs för evakueringar.

Extra lokaler som behövs i verksamheten reserveras via länsstyrelsens räddningsavdelning. För att undvika dubbelreservationer är det förnuftigt att göra alla reservationerna i samarbete mellan kommunerna och det lokala räddningsväsendet.

## 4 ATT LEDA EN KOMMUN I SPECIALSITUATIONER

### 4.2 Kommunens ledningscentral och ledningsgrupp

Enligt räddningslagen ska varje kommun ha en ledningscentral som då ett läge så kräver fungerar som ledningsorgan som är underordnad **kommundirektören** och som i specialsituationer svarar för organiseringen av tjänsterna som produceras av kommunen. Ledningscentralen består av ändamålsenliga för detta ändamål byggda skyddsutrymmen, av utbildad personal som arbetar i den sammansättning som kommunen beslutat om, samt av tillräckliga tekniska hjälpmedel som ger stöd för ledningsverksamheten.

Situationen är mest idealisk om ledningscentralen är belägen i anslutning till ämbetshuset. Ledningscentralen ska utrustas med tillräckliga och färdigt anslutna kommunikations- och datanätsförbindelser. I ledningscentralen ska det finnas sammanträdesutrymmen för ledningsgruppen samt arbetsutrymmen åtminstone för läges-, kontors-, kommunikations- och underhållspersonalen. Dessutom behövs underhålls- och inkvarteringsutrymmen för jourhavande och andra behövliga personer som ständigt är på plats. Lämplig daglig användning, till exempel som adb-utbildningsutrymme, säkrar att kommunikations- och datanätsförbindelserna fungerar hela tiden.

I och med omorganiseringen inom räddningsväsendet och preciserade hotmodeller i samhället ska man betrakta sammansättningen och uppgifterna av ledningscentralen i ett nytt ljus. Huvudansvaret för räddningsverksamheten och ledningen i samband med detta har det lokala räddningsväsendet. Så som det tidigare har konstaterats, kommunens uppgift är att på förhand planerade sätt och med på förhand av kommunens olika sektororganisationer förberedda hjälpformationer stöda det lokala räddningsväsendet i räddningsverksamheten. För ledning av specialsituationer formar de centrala sektorcheferna i kommunförvaltningen **kommunens ledningsgrupp**. Dess sammansättning beror på kommunens storlek och uppgiftsfördelningen mellan personerna. I kommunens ledningsgrupp kan förutom **kommundirektören** också kommunens tekniska sektor (även byggnadskontroll), social- och hälsoväsendet, bildningsväsendet, bostadsväsendet, dagligvaruförsörjningen, transporter samt informering vara representerade. Som regel kan den person som svarar för sektorn eller uppgiften normalt också svara för det i specialsituationer och i undantagsförhållanden. I ledningsgruppen kan man som medlemmar ta

in eller åtminstone höra också andra experter. Sådana experter kunde vara till exempel experter i miljö- och hälsoskydd samt experter från energiverket och vattenverket. Det är inte skäl att ändra de tjänstebenenämningar som används i normala förhållanden. Kommundirektören bestämmer i varje situation om ledningsgruppens omfattning. Det lokala räddningsväsendet utnämner en permanent expert som kontaktperson för ledningscentralen. Förutom små kommuner är även polisens representant en permanent expert i ledningscentralen.

Ledningscentralen tas i bruk då **beredskapen höjs**. Senast då

- kopplas alla kommunikations- och informationsöverföringsförbindelser
- placeras ADB-anordningar och motsvarande som behövs i arbetet på sina platser
- kontrolleras skyddslokalernas skick
- ordnas passerkontroll och bevakning

I detta skede inleder den behövliga personalen för ledning samt läges- och kommunikationspersonalen sitt arbete i ledningscentralen.

#### 4.3 Ledning i specialsituationer

Ledning innebär att man anskaffar behövlig information för beslutsfattandet, bedömer faktorer som påverkar läget, fattar beslut, verkställer dem och övervakar förverkligandet. Ledning i specialsituationer följer detta schema. Beslutsfattandet kan man vara tvungen att utföra i ju snabbare takt desto allvarigare läge det är fråga om. Inte ens då får man kompromissa **lagligheten**.

Det tillvanda lednings- och beslutsförfarandet följs så länge som möjligt. Man övergår till kontinuerligt arbetet i ledningscentralen först då läget förutsätter det. Sådana situationer, då ledningsverksamheten ska överföras till ledningscentralen, är de som skulle orsaka fara för ledarna och övrig personal. Situationer angående farliga ännen, användning av militär styrka eller att hota med det är sådana. Å andra sidan bestämmer bered-

skapen för ibruktagandet av ledningscentralen hur man handlar. Det är lönsamt att leda från den plats varifrån man bäst i den rådande situationen kan handla.

I ledningscentralen eller ledningslokalen samlas in information som behövs för att leda kommunen. Där utformas och upprätthålls **lägesbilden** i kommunen och där fattas de viktigaste **besluten** som gäller kommunens basservice. Beredskapen att ta emot information ska vara kontinuerlig. Med lägesbild avses för ledningsändamål en gemensam uppfattning om faktorer som påverkar beslutsfattandet (Bild 9).



Bild 9 Övning i ledningscentralen

Kommunens ledningsgrupp sammanträder **regelbundet** i ledningscentralen och alltid då läget ändras eller dess allvarlighet kräver det. Det allmänna läget presenteras för ledningsgruppen och den behandlar läget inom sektorerna. Protokoll förs över sammanträdena. Ledningsgruppen ska enbart koncentrera sig på ärenden som är väsentliga, som kräver **samverkan** av flera olika sektorer och lämna över rutinärenden till sektorcheferna. Arbetet i denna sammansättning i ledningscentralen gör det möjligt att sektorerna klarar av att reagera snabbt på händelser och hålls väl informerade om läget inom de andra sektorerna.

Kommunens ledningscentral ska klarare än tidigare rikta sin verksamhet från rollen som befolkningsskyddets ledningscentral till att säkra produktionen av bastjänsterna i kommunen. Det lokala räddningsväsendet svarar för räddningsverksamheten och samtidigt för sin del för befolkningsskyddet. Kommunen deltar med sina egna formationer att stöda arrangemangen för räddningsverksamheten. För att förverkliga samarbetet är sådana arrangemang nödvändiga som möjliggör en enhetlig lägesbild mellan det lokala räddningsväsendet och kommunerna. De alarmarrangemang som kommunerna svarar för måste lösas. I första hand handlar man så att sådana formationer som upprätthålls av kommunen och som stöder räddningsverksamheten kan anvisas för användning av det lokala räddningsväsendet efter att kommunens ledningscentral har fått begäran att fatta beslut om det. Det är ändå möjligt att man stadgar om myndigheters inbördes underordnings- och ledningsförhållanden på basis av beredskapslagen särskilt så att alla resurser som är avsedda för räddningsverksamhet direkt kan användas av räddningsväsendet. Även då behövs samarbete eftersom kommunpersonalen som har placerats i kommunens formationer kan, då larmet går, arbeta med uppgifter vars fullbordande kan vara mycket viktiga för kontinuiteten av kommunens funktioner.

Länsstyrelsen och de övriga distriktsförvaltningsmyndigheterna beordrar, fattar beslut och ger anvisningar och kommunen svarar för verkställandet av dem. De egna organisationerna, grannkommunerna och enskilda medborgare förmedlar information och observationer från kommunens område. Sådana är, till exempel, uppgifter om militära aktioner och följder av olika slags olyckor, problem med befolkningens utkomst, kommunalteknikens funktionsduglighet, hälsovården, dagligvaruförsörjningen, trafiken osv. Information kan antingen tas emot i kommunens ledningscentral eller förmedlas direkt till myndigheten i fråga. **Personen som tar emot** information måste se till att, i sådana ärenden som påverkar också uppgifterna i andra sektorer, förmedla informationen till både lägespersonalen och sektorerna i fråga.

## KÄLLOR

Eränen L. 1991: *Katastrofipsykologia*. Valtion painatuskeskus. Jyväskylä.

Beredskapslagen 1080/1991.

Förordning om Försörjningsberedskapscentralen 1391/1992.

Lagen om tryggheten av försörjningsberedskapen 1390/1992.

Allinniemi J. 1994. *Uhat ja mahdollisuudet*. Yliopistopaino. Helsinki.

Försvarsekonomiska planeringskommissionen 1996: *Kunnan kansanhuollon suunnitelu*. Planeringsanvisningar.

Social- och hälsovårdsministeriet 1998. *Psykososiaaliset tukipalvelut traumaattisen kriisin kohdanneille*. Anvisningar för nödcentraloperatörer.

Social- och hälsovårdsministeriet 1998. *Sosiaalitoimen valmiusohje*. STM:n monisteita 1998:22.

Social- och hälsovårdsministeriet 1999. *Ympäristöterveydenhuollon valmiusohje*. STM:n ohjeita 1999.

Saukonoja I.1999. *Pelastustoiminnan johtaminen kriisi- ja suuronnettomuustilanteissa*. Pelastusopiston koulutusmateriaalia 1999. Kuopio.

Social- och hälsovårdsministeriet 2000. *Handbok om exceptionella situationer inom miljöhälsan*. Handböcker 2000:4.

Statsrådets kansli 2001. Ohje valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottamiseksi tarvittavien tasavallan presidentin asetusten ja valtioneuvoston asetusten laatimisesta ja esittelemisestä. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2001/2.

Räddningsinstitutet 2001. *Tiedottaminen vaara- ja onnettomuustilanteissa*. Julkaisusarja 2/2001. Kuopio.

Social- och hälsovårdsministeriet 2002. *Handbok för beredskapsplanering inom hälso- och sjukvården*. Handböcker 2002:5.

Räddningslagen 468/2003.

Statsrådets förordning om räddningsväsendet 787/2003.

Aluehallinnon varautumisen työryhmä 2003: *Selvitys aluehallinnon varautumisesta*.

Kommunförbundet 2003. Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle. Kannotto ja perustelumuistio.

Statsrådets kansli 2003. Anvisningar om informationen vid undantagsförhållanden. Publikationsserie 10/2003.

Inrikesministeriet 2003. *Anvisning för planering och verkställighet av evakuering av befolkningen*. Inrikesministeriets räddningsavdelning, anvisningar 2003.

Inrikesministeriet 2003. *Anvisning för aktionsberedskap*. Inrikesministeriets räddningsavdelning, anvisningar 2003.

Statsrådets kansli 2003 och 2006. *Strategi för tryggheten av samhällets vitala funktioner*. Statsrådets principbeslut 2003 och 2006.

Inrikesministeriet 2004: *Alueen pelastustoimen palvelutasoa koskevat päätökset*. Inrikesministeriets beslut 2004.

Social- och hälsovårdsministeriet 2005. Handbok i säkerhetsplanering för verksamhetsenheter inom social- och hälsovården. Handböcker 2005:13.

Social- och hälsovårdsministeriet 2006. Social- och hälsovårdens förberedelser för exceptionella situationer. Broschyrer 5/2006.

Inrikesministeriet 2006: *Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen, -muistio*. Inrikesministeriets publikation 19/2006.

Jord- och skogsbruksministeriet, Försörjningsberedskapscentralen, Finlands miljöcentral 2006. *Särskilda situationer inom vattentjänster och beredskap för dem*. Miljöhandling 128/2006.

Inrikesministeriet 2007: *Valmiussuunnittelu pelastuslaitoksissa*. Inrikesministeriets publikation 26/2007.



## BILDFÖRTECKNING

Bild 1 Riskianalysmetod (Allinniemi 1994)	21
Bild 2 Utövandet av befogenheter	23
Bild 3 Resurserna i räddningsverksamheten enligt en eskaleringssituation	24
Bild 4 Strukturen av kommunens beredskapsplan	27
Bild 5 Människor köar för mathjälp (Savon Sanomat/ arkiv/ Olli Herranen)	34
Bild 6 Att leda räddningsverksamheten och befolkningskyddet 1.1.2004	45
Bild 7 Brandkåren i sitt arbete	47
Bild 8 Ett exempel på en befolkningskyddsorganisation som kommunen har förberedelsansvar för	49
Bild 9 Övning i ledningscentralen	60

## TABELLER

Tabell 1 Risker för en individ (Eränen 1991, 29.)	16
---	----

## BILAGOR

## BILAGA1

HOTMODELLER OCH SÄRSKILDA SITUATIONER SOM INGÅR I DEM	ANSVARSMINISTERIUM och stödjande ministerier
<b>Störning av den elektroniska infrastrukturen</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omfattande förstörelse eller funktionsstörning av allmänna informations- och kommunikationssystem</li> <li>- Omfattande förstörelse eller funktionsstörning av statsförvaltningens informations- och kommunikationssystem</li> <li>- Omfattande funktionsstörning av de tekniska systemen för elektronisk masskommunikation</li> <li>- Allvarlig störning i energinätet</li> </ul>	<p>KM</p> <p>FM, KM</p> <p>KM</p> <p>HIM</p>
<b>Allvarlig störning av befolkningens hälsa och utkomstskydd</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kollaps av finansieringsbasen för social trygghet</li> <li>- Allvarlig funktionsstörning av servicenätet för socialförsäkringar</li> <li>- Pandemi eller någon annan vitt utbredd smittsam sjukdom</li> <li>- Svårigheter att anskaffa läkemedel och sjukvårdsartiklar</li> <li>- Hälsorisker till följd av en allvarlig kärnolycka eller olyckor med andra farliga ämnen</li> <li>- Allvarlig störning i vattenförsörjningen</li> <li>- Otjänligt hushållsvatten på ett vidsträckt område</li> </ul>	<p>SHM, FM</p> <p>SHM</p> <p>SHM, JSM</p> <p>SHM, JSH, HIM</p> <p>SHM, IM, JSH</p> <p>JSM, SHM, MM</p> <p>SHM, JSM, MM</p>
<b>Allvarlig störning av den ekonomiska handlingsförmågan</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Störning i de internationella och nationella betalningssystemen</li> <li>- Betydande störning på finansmarknaden</li> <li>- Statens likviditetsproblem</li> <li>- Störning i utrikeshandeln</li> <li>- Störning i sjötransporterna</li> <li>- Störning i tillgången till el och importbränsle</li> <li>- Störning i tillgången till kritiska råmaterial eller produktionsfaktorer</li> <li>- Allvarlig störning i dagligvaruförsörjningen</li> <li>- Allvarlig epidemi av djur- eller växtsjukdomar eller omfattande störning i livsmedelssäkerheten</li> <li>- Sämre förutsättningar för primärproduktionen</li> </ul>	<p>FM</p> <p>FM</p> <p>FM</p> <p>UM, FM, JSM, HIM, SHM</p> <p>KM, HIM</p> <p>HIM, JSM</p> <p>HIM</p> <p>HIM, JSM, KM</p> <p>JSM, SHM</p> <p>JSM, HIM</p>
<b>Storolyckor och naturkatastrofer</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kärnolycka i Finland eller närområden</li> <li>- Allvarlig olycka med farliga ämnen</li> <li>- Stormar, översvämningar eller dammolyckor som orsakar evakueringar eller allvarlig förstörelse</li> <li>- Explosion, brand eller andra allvarliga handlingar eller olyckor</li> <li>- Allvarlig flygolycka</li> <li>- Järnvägsolycka inom passagerartrafiken eller omfattande vägtrafikolycka</li> <li>- Passagerarfartygsolycka</li> <li>- Omfattande olycka utomlands som berör finländare på området</li> </ul>	<p>IM, SHM, MM</p> <p>IM, KM, HIM, SHM, MM</p> <p>IM, JSM, KM, HIM, MM</p> <p>IM, FSM, SHM</p> <p>IM, KM</p> <p>IM, KM</p> <p>IM, KM</p> <p>UM, IM, KM, SHM</p>

<b>HOTMODELLER OCH SÄRSKILDA SITUATIONER SOM INGÅR I DEM</b>	<b>ANSVARSMINISTERIUM och stödjande ministerier</b>
<b>Miljöhot</b>	
- Ökning av halten av tungmetaller eller kemikalier över tillåtna hälsogränser på ett område	MM, JSM, SHM
- Förorening av mark- och vattenområden så att de blir otjänliga	MM, JSM, SHM
- Olje- eller kemikalietransportolycka på havs- eller insjöområde	MM, SM, MMM, LVM, STM
- Luftföroreningar med långväga spridning som förstör skog	MM, JSM
- Radioaktivt nedfall	STM, IM, JSM, KM, MM
- Massdöd av organismer	MM, JSM
<b>Terrorism samt organiserad och annan allvarlig brottslighet</b>	
- Terrorattack eller ett konkret hot om en sådan i Finland	IM, UM
- Terrorattack som har konsekvenser för Finland eller finländare eller ett konkret hot om en sådan utomlands	UM, IM
- Allvarliga brott eller hot om sådana mot statens högsta ledning och centrala institutioner eller företag	IM
- Allvarlig störning av den allmänna ordningen och säkerheten	IM
- Betydande försämring av gränssäkerheten	IM
- Kapning av ett kollektivt transportmedel	IM, KM
- Våldsamma uppgörelser mellan kriminella grupper	IM
- Våld mot myndigheter och bland annat vittnen	IM, JM
<b>Hot som är förknippade med befolkningsrörelser</b>	
- Betydande försämring av gränssäkerheten	IM
- En situation med massinvandring	IM, UM, SHM, AM
<b>Politisk, ekonomisk och militär påtryckning</b>	
- Avsiktlig skadlig påverkan på beslutsfattande, den allmänna opinionen eller försvarsviljan	SRK, UM, FSM, UVM
- Störande av land-, sjö- och lufttrafiken samt av datakommunikationen	KM, IM, FSM, HIM
- En befolkningsrörelse som avsiktligt riktas mot Finland	IM, UM, HIM
- Stödjande av organiserad brottslighet i Finland	IM
- Skadegörelse mot kärnkraftverk eller andra energikällor	IM, UM, HIM
- Avbrytande av energidistributionen	HIM, UM
- Lamslagning av den elektroniska handeln och penningrörelsen	HIM, FM
- Territoriekränkningar till lands, till sjöss och i luften	FSM, UM, IM
- Krigsövningar och hjälptrupper i närheten av gränserna	FSM, UM, IM
- Ökad militär spaning	FSM, IM
- Störande av luft- och sjötrafiken med militära medel	FSM, UM, IM, KM
- Störande av informationssystemen med militära medel	FSM, KM
- Meddelande om kapacitet att använda massförstörelsevapen	FSM, UM
- Väpnade incidenter, inklusive specialtrupperns verksamhet och sabotageverksamhet	FSM, IM
<b>Användning av militära maktmedel</b>	
- Strategiskt överfall	FSM
- Anfall i syfte att erövra områden	FSM

Källa: Strategin för tryggheten av samhällets vitala funktioner av den 23 november 2006

BILAGA 2

Problem som  
måste lösas

