STATSRÅDETS KANSLI

Beredskap och övergripande säkerhet

Kommittébetänkande

Statsrådets kanslis publikationsserie | 17/2011

Beredskap och övergripande säkerhet

Kommittébetänkande

Statsrådets kanslis publikationsserie | 17/2011

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI	PRESENTATIONSBLAD 2.11.2011

Typ av publikation Publikation	**Uppdragsgivare** Statsrådets kansli

Publikationens namn
Beredskap och totalsäkerhet. Kommittébetänkande

Referat

Kommittén har haft i uppdrag att göra en övergripande utredning av samhällets beredskap. I den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från 2009 förutsätts att den nuvarande modellen för totalförsvaret, strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner, programmet för den inre säkerheten samt dessas innehåll, arrangemang, ledningsförhållanden, ansvar och verkställande ska utvärderas.

De finska beredskapsarrangemangen kräver inga stora reformer. När omvärlden och hotbilderna förändras är utgångspunkten ett vidsträckt säkerhetstänkande, totalsäkerhet och utnyttjande av hela samhällets resurser. I beredskapen måste man beakta näringslivets starkare roll och betydelsen av medborgarorganisationerna. Likaså behövs en utökad samverkan när reformeringen av statens regionförvaltning och på kommunnivå fortgår.

Kommitténs mål är att avlägsna överlappande funktioner och förbättra samarbetet. Bevarandet av normala befogenhetsförhållanden inom beredskapen och hanteringen av störningssituationer ökar förtroendet. Kommittén uppmärksammar utvecklandet av lägesbildsverksamheten samt möjligheterna att få korrekt och omedelbar information som betjänar beredskapen.

Kommittén betonar demokratins principer och anser att förfarandet med redogörelser är ett centralt instrument för utstakande av riktlinjerna för den finska säkerhets- och försvarspolitiken. För utarbetandet av redogörelserna är det nödvändigt att ställa en klar målinriktad tidtabell. Redogörelsen kan vid behov kompletteras med en redogörelse som beroende på läget kan vara snävare eller mera omfattande. Totalsäkerheten förutsätter också granskning av nya typers säkerhetsfrågor.

Kommittén föreslår att statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts verksamhetsbetingelser förstärks, och uppmärksammar betydelsen av gemensamma möten mellan detta ministerutskott och republikens president, vilka har blivit regelbunden praxis. Också inrikesministern bör utnämnas till medlem i ministerutskottet. Kommittén föreslår vidare att på åtgärd av ministerutskottet ska det kunna ordnas öppna seminarier som behandlar totalsäkerheten.

Säkerhets- och försvarskommittén bör ändra namn till säkerhetskommittén och kommittén bör få bredare bas. För beredningen av ärenden utvecklas säkerhetssekretariatets ställning i samband med säkerhetskommittén. Det finns inget behov att grunda ett separat säkerhetsråd.

Samverkan mellan myndigheterna, näringslivet, medborgarorganisationerna och enskilda medborgare i enlighet med kommitténs förslag stärker solidariteten.

Nyckelord
beredskap, totalsäkerhet, utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet, säkerhetskommittén, säkerhetssekretariatet

Seriens namn och nummer Statrådets kanslis publikationsserie 17/2011	**Språk** Sv	**Sidantal** 96
ISBN (tryck)	**ISBN (PDF)** 978-952-5896-76-3	**ISSN** 1799-7828
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi	**Distribution och försäljning**	
Layout Statsrådets kansli, Anja Järvinen	**Sekretessgrad** Offentlig	**Tryckort**

INNEHÅLL

Till statsrådet 7

SAMMANDRAG 9

AVDELNING I: DET FINLÄNDSKA SAMHÄLLETS STARKA SIDOR OCH BEREDSKAP 11

1 Inledning 11

2 Kommitténs uppgift och arbete 14

3 Utnyttjande av hela samhällets resurser vid beredskapen 18

AVDELNING II: UTREDNING AV SAMHÄLLETS BEREDSKAP 21

1 Bakgrund och principer 21
- 1.1 Utvecklingsfaser inom beredskapen 21
- 1.2 Säkerhet i vid bemärkelse som utgångspunkt 25
- 1.3 Verksamhetsmodellen för totalförsvaret 29

2 Den politiska styrningen av beredskapen 31
- 2.1 Förfarandet med redogörelser 31
- 2.2 Strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner 34
- 2.3 Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen 38
- 2.4 Programmet för den inre säkerheten 39

3 Lagstiftning om beredskap 41

4 Beredskapsarrangemang 44
- 4.1 De högsta statsorganens beslutsfattande och samarbete 44
- 4.2 Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet 47
- 4.3 EU-ministerutskottet 48
- 4.4 Centralförvaltningens beredskap 49
- 4.5 Beredskap på regionnivå 51
- 4.6 Beredskap på kommunnivå 55
- 4.7 Lägesbild 58
- 4.8 Kommunikation 60
- 4.9 Försörjningsberedskap 62
- 4.10 Mental kristålighet 66

5 Beredskapens internationella dimension 68
- 5.1 Europeiska unionen 68
- 5.2 De nordiska länderna 72
- 5.3 Nato 73

AVDELNING III: KOMMITTÉNS VIKTIGASTE STÄLLNINGSTAGANDEN OCH FÖRSLAG 75

1 Stärkande av den föregripande beredskapen 75
1.1 Utvecklande av samarbetet utgående från övergripande säkerhet 75
1.2 Tydliga behörighetsförhållanden 76
1.3 Informationstillgång och lägesbilder 77

2 De högsta lednings- och ansvarsförhållandena i samband med beredskapen 80
2.1 Utvecklande av förfarandet med redogörelser 80
2.2 Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott 82
2.3 Stärkande av statsministerns samordningsuppgift 83

3 Utvecklande av beredskapens förvaltningsstruktur 84
3.1 Säkerhets- och försvarskommittén blir en säkerhetskommitté med bredare bas 84
3.2 Kanslichefsmötet kan koncentrera sig på samarbetsförhållandena inom förvaltningen 85
3.3 Beredskapschefsmötet och beredskapssekreterarmötet bör utvecklas 86
3.4 Hur säkerhetssekretariatet bildas 86
3.6 Region- och kommunnivå 87
3.7 Medborgarnas beredskap blir bättre 88

4 Utvecklande av styrningen av beredskapen inom flera förvaltningsområden 89
4.1 Säkerhetsstrategin för samhället 89
4.2 Programmet för den inre säkerheten 90

Material om beredskap 91

Förkortningar 92

TILL STATSRÅDET

Statsrådet tillsatte den 17 december 2009 en kommitté för att göra en övergripande utredning av samhällets beredskap. Enligt den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009 skulle man genom en utredning bedöma den nuvarande modellen för totalförsvaret, strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner och programmet för den inre säkerheten samt innehållet, arrangemangen, ledningsförhållandena, ansvaret och genomförandet i anslutning till dem. Kommittén skulle slutföra sitt arbete före den 31 december 2010.

Till ordförande för kommittén kallades högsta förvaltningsdomstolens president Pekka Hallberg och till medlemmar understatssekreterare Heikki Aaltonen, kanslichef Tiina Astola, direktör Anne Brunila, generalsekreterare Aapo Cederberg, TkD och PD Tarja Cronberg, programchef Martina Harms-Aalto, styrelseordförande Antti Herlin, generaldirektör Jaana Husu-Kallio, minister Lauri Ihalainen, kanslichef Päivi Kairamo-Hella, amiral Juhani Kaskeala, generaldirektör Lea Kauppi, riksdagens förste vice talman Seppo Kääriäinen, generaldirektör Erkki Liikanen, stadsfullmäktigeledamot Outi Ojala, statssekreterare Antti Pelttari, generaldirektör Pekka Puska, bergsråd Jaakko Rauramo, överdirektör Rauno Saari, överdirektör Anneli Taina och statssekreterare Pertti Torstila.

Till sekreterare utsågs statsrådets säkerhetsdirektör Timo Härkönen, överste Kim Jäämeri och beredskapskoordinator Olli Lampinen. För att bistå sekretariatet kallades dessutom sakkunnig Leena Huovinen och jourhavande vid lägescentralen Lauri Holmström.

Kommittén arbetade under namnet Hallbergs kommitté, sammanträdde 19 gånger och ordnade flera informations- och diskussionsmöten. I samband med att kommittén klarlade det nuvarande beredskapssystemet konstaterade den att systemet inte behöver genomgå några stora förändringar. I enlighet med uppdraget för kommittén innehåller betänkandet en utredning av samhällets beredskap och förslag till åtgärder som ansetts behövliga för att det nuvarande systemet ska kunna fungera bättre.

Efter slutfört arbete överlämnar kommittén högaktningsfullt sitt enhälliga betänkande till statsrådet.

Helsingfors den 22 december 2010

Pekka Hallberg

Heikki Aaltonen

Anne Brunila

Tarja Cronberg

Antti Herlin

Lauri Ihalainen

Juhani Kaskeala

Seppo Kääriäinen

Outi Ojala

Pekka Puska

Rauno Saari

Pertti Torstila

Tiina Astola

Aapo Cederberg

Martina Harms-Aalto

Jaana Husu-Kallio

Päivi Kairamo-Hella

Lea Kauppi

Erkki Liikanen

Antti Pelttari

Jaakko Rauramo

Anneli Taina

Timo Härkönen

Kim Jäämeri

Olli Lampinen

Lauri Holmström

Leena Huovinen

SAMMANDRAG

De finska beredskapsarrangemangen fungerar och kräver inga större reformer. Kommittén föreslår utvecklingsåtgärder där målet är att avlägsna överlappande funktioner och skapa förutsättningar för bättre samarbete.

När omvärlden och hotbilderna förändras framhävs behovet att granska säkerheten i vidsträckt bemärkelse. Den yttre och den inre säkerheten kopplas allt tätare samman. Kommittén utgår från ett så vidsträckt säkerhetstänkande som möjligt, en övergripande säkerhet (totalsäkerhet).

Den ökande sårbarheten i det finska samhället gör det allt viktigare att det civila samhället och näringslivet satsar på beredskap och säkerhetssamarbete. En väsentlig utgångspunkt är att hela samhällets resurser bör kunna utnyttjas, från ledningen av staten ner till lokalnivå. Användningen av resurserna måste planeras och beredas som en helhet. En intensiv samverkan mellan myndigheter, näringsliv, frivilligorganisationer och enskilda medborgare ger resultat och stärker solidariteten.

Kommittén anser att näringslivets starkare roll och betydelsen av de många frivilligorganisationerna måste beaktas bättre i beredskapen. Kommittén rekommenderar en så öppen säkerhetsdebatt som möjligt, något som ökar det allmänna förtroendet. Kommittén föreslår att den samverkan som behövs för beredskapen ska utökas när reformerna av statens regionförvaltning och på kommunnivå fortsätter.

Kommittén betonar att de normala behörighetsförhållandena bör bevaras vid beredskapen och hanteringen av störningssituationer. Kommittén anser som sitt ställningstagande att grundlagen ger statsministern befogenhet att vid en eventuell behörighetstvist mellan ministerierna föra frågan till statsrådets allmänna sammanträde för att avgöras där. Kommittén uppmärksammar utvecklandet av lägesbildsverksamheten samt den högsta statsledningens möjligheter att med tanke på beredskapen få korrekt och omedelbar information av de högsta tjänstemännen.

Kommittén anser att förfarandet med redogörelser är ett centralt instrument för utstakande av riktlinjerna för Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Kommittén föreslår att det ska anges en tydlig, målinriktad tidsplan för utarbetandet av redogörelser som gäller den övergripande säkerheten och att den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen vid behov ska kunna kompletteras med en ny redogörelse som beroende på läget kan vara snävare eller

mera omfattande. Ett vidsträckt säkerhetstänkande förutsätter att innehållet i redogörelserna utsträcks till att gälla granskning också av nya typer av säkerhetsfrågor.

Kommittén anser att statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts verksamhetsbetingelser i fråga om beredskapen bör förstärkas. Kommittén uppmärksammar betydelsen av gemensamma möten mellan ministerutskottet och republikens president, vilka har blivit regelbunden praxis. Kommittén föreslår att reglementet för statsrådet ska ändras så att också inrikesministern kan vara medlem i ministerutskottet. Kommittén föreslår också att det på ministerutskottets initiativ ska kunna ordnas öppna seminarier som behandlar den övergripande säkerheten.

Kommittén föreslår att säkerhets- och försvarskommitténs namn ändras till säkerhetskommittén och att den förstärks så att den får en bredare bas än för närvarande genom att till medlemmar i kommittén utöver nuvarande medlemmar också utnämns representanter för näringslivet och centrala frivilligorganisationer samt polisöverdirektören och räddningsöverdirektören. Kommittén föreslår att ministerutskottets beredningsmaterial i tillämpliga delar ska sammanställas också i säkerhetskommittén. Vidare föreslår kommittén att beredningen av säkerhetsärenden utvecklas genom att säkerhetssekretariatets ställning och verksamhetsbetingelser i anslutning till säkerhetskommittén stärks. Kommittén ser inget behov att inrätta ett separat säkerhetsråd.

AVDELNING I: DET FINLÄNDSKA SAMHÄLLETS STARKA SIDOR OCH BEREDSKAP

1 Inledning

Enligt grundlagen tillkommer statsmakten folket, som företräds av riksdagen. Finlands konstitution ska trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. Till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Omfattande frivillig- och talkoverksamhet, en stark lokal självstyrelse, ett demokratiskt system för deltagande samt nätverksbygge såväl inom den närmaste kretsen som i fråga om större helheter, hör till de starka sidorna i det finländska samhället, både vad gäller det allmänna men också på individnivå.

I grundlagen befästs det civila samhället och möjligheterna att bygga upp förtroende i samhället, vilket är en viktig grund också för beredskapen inför oförutsedda situationer. I vår grundlag befästs likaså rättsstatsprincipen, enligt vilken all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Förtroende för efterlevnaden av lagar och för myndigheternas verksamhet har därför blivit inrotat i det finländska samhället.

Här finns även en stark grund för beredskapsförberedelserna, som i Finland traditionellt har varit ett myndighetsinitierat samarbete baserat på verksamhetsmodellen för totalförsvaret. Beredskapsförberedelserna upplevs i Finland på bred front som en viktig verksamhet som det finns fog för. Som ett uttryck för detta kan nämnas myndigheternas beredskapsplanering, näringslivets frivilliga engagemang för försörjningsberedskapen och frivilligorganisationernas aktiva medverkan i krishanteringen i samhället.

Det allmännas, näringslivets och hela samhällets strukturer påverkas dock av förändringarna i omvärlden. Förändringarna i Finlands omvärld på både nationell och internationell nivå har framhävt behovet att granska samhällets beredskap på ett övergripande sätt. Utgångspunkten för arbetet inom den kommitté som tillsattes för granskningen har varit att klarlägga hur det finländska samhället kan förbereda sig, bevara sin handlingsförmåga och konkurrenskraft och trygga människornas möjligheter att klara sig under alla förhållanden.

Den ekonomiska integrationen och i synnerhet den fortskridande globaliseringen öppnar nya möjligheter men för också med sig många risker och hotbilder som är svåra att förutse. Nätverksbygget i samhället och det växande beroendet av tekniska system, i synnerhet datateknik, hör till de viktigaste förändringstrenderna. Befolkningens stigande medelålder å ena sidan och internationaliseringen och in- och utvandringen å andra sidan har för sin del påverkat åldersstrukturen. Även dessa omständigheter bör beaktas som faktorer som påverkar vårt lands konkurrenskraft och försörjningskvoternas utveckling.

De ständiga ändringarna av lagstiftningen och förvaltningen, i synnerhet reformerna av statens regionförvaltning och av kommunstrukturen, har också bidragit till behovet av att granska beredskapen. Det är ytterst viktigt att man också när omvärlden förändras säkerställer att hela samhället är med om att bygga upp beredskap och förutseende övergripande säkerhet. Uppfattningen att övergripande säkerhet är en stöttepelare för den finländska konkurrenskraften och välfärden står fortfarande som grund för samarbetet mellan olika aktörer, det allmänna, näringslivet och frivilligorganisationerna. Det handlar således inte bara om samarbete mellan olika förvaltningsområden, utan om nätverk i hela samhället och kontinuitet för den finländska beredskapsmodellen, vilket bör tryggas också mitt i förändringarna.

De finländska beredskapsarrangemangen är välfungerande också i en internationell jämförelse, och därför behövs det inte några stora reformer av de nuvarande arrangemangen. Samarbetsförhållandena mellan olika aktörer måste dock ständigt utvecklas och strukturen och organisationen för beredskapen strömlinjeformas. Samtidigt gäller det att komma ifrån den snäva granskningen av förvaltningsområdena ur ett revirperspektiv.

I Världsekonomiforumet WEF:s (World Economic Forum) jämförelser har Finland de senaste åren placerat sig på sjätte plats när det gäller den totala konkurrenskraften och ofta på första plats när det gäller institutionernas funktion. Det visar att det finns förtroende för att systemen fungerar och därmed också goda förutsättningar för att sörja för utvecklingen av beredskapen.

Enligt en utvärdering av den offentliga förvaltningen i Finland som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) gjort och som publicerades 2010 kommer Finlands ekonomiska framgång och konkurrenskraft i framtiden att vara beroende av landets förmåga att förbinda sig vid och finna samlade administrativa lösningar som svar på utmaningarna. För detta krävs det förmåga att åstadkomma och uttala en gemensam uppfattning om utmaningarna och de lösningar som står till buds i hela samhället. Enligt utvärderingen bör staten dessutom ha partnerskapsrelationer till medborgarna, näringslivet, frivilligorganisationerna och andra intressentgrupper för att man ska kunna nå målen för den samlade förvaltningen när man svarar på nationella och globala utmaningar.

En av de viktigaste utmaningarna för förvaltningen är därför att finna nya handlingssätt på det horisontella planet mellan olika förvaltningsnivåer och nya handlingssätt för samarbetet med intressentgrupperna. Det är viktigt att lyfta fram medborgarnas delaktighet när avsikten är att förvaltningen, medborgarna och näringslivet ska komma varandra närmare.

Inom beredskapen bör man således särskilt se till att den offentliga förvaltningen bistås när den riktar sig till näringslivet och frivilligorganisationerna, och vice versa. Under kommittéarbetet har det kommit fram hur viktigt det är att tydligare än förut fästa avseende vid medborgarnas rätt att få information, frivilligorganisationernas verksamhet och medverkan och, när omvärlden förändras, näringslivets växande andel i den allmänna välfärden och i vårt lands möjligheter att klara sig. Samtidigt är det viktigt att bevara grunden för vårt demokratiska system och den representativa demokratin, dvs. fungerande samarbetsförhållanden mellan de statliga organen.

Granskningen av försörjningsberedskapsfrågor har stärkt uppfattningen att man successivt har övergått från säkerhetsupplagring till betoning av vikten av att säkerställa infrastrukturen och samtidigt trygga det ekonomiska livets kontinuitet. Aktörer inom näringslivet har redan övertagit ansvaret för en del av myndigheternas tidigare uppgifter och håller på att överta ansvaret för en del av uppgifterna. Också dessa gemensamma intressen påverkar utvecklingen av beredskapsstrukturerna.

Kommittén har i sitt utredningsarbete betonat en verksamhetsmässig och samhällelig infallsvinkel som motvikt till det förvaltningscentrerade tänkandet. Det är meningen att tyngdpunkten också inom beredskapen på ett föregripande sätt ska förskjutas till aktiv verksamhet, till identifiering av hotbilder och stör-

ningssituationer i ett så tidigt skede som möjligt och till snabb förmedling av lägesbilder. Genom att utveckla informationsförmedlingen kan man ta upp frågor som gäller övergripande säkerhet och beredskap så att de blir intressanta även samhälleligt sett och också på detta sätt höja samhällets förmåga att klara av kriser.

Kommittébetänkandet är indelat i tre avdelningar. I den första avdelningen granskas det finländska samhällets starka sidor och beredskap. En väsentlig utgångspunkt är att hela samhällets resurser bör kunna utnyttjas vid beredskapen. Beredskapen är således en angelägenhet för hela samhället, från statsledningen ner till lokalnivå. I den första avdelningen granskas dessutom behovet av att utreda beredskapen, tillsättandet av kommittén och utgångspunkterna för fullgörandet av uppdraget. Den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009 och behandlingen av den i riksdagen utgör viktigt stoff. I den andra avdelningen redogörs för det nuvarande beredskapssystemet, verksamhetsmodellen för totalförsvaret, behoven av att utveckla beredskapsarrangemangen och beredskapens internationella dimension. I den tredje avdelningen presenteras kommitténs viktigaste förslag och målen med dem.

2 Kommitténs uppgift och arbete

Statsrådet tillsatte den 17 december 2009 en kommitté för att göra en övergripande utredning av samhällets beredskap. I promemorian om tillsättandet av kommittén konstaterades att förändringarna i omvärlden, utvecklingen av förvaltningen och eventuella ändringar i lagstiftningen kräver att en övergripande utredning om samhällets beredskap görs under denna regeringsperiod. I promemorian hänvisades till den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen från 2009, enligt vilken man i utredningen ska bedöma den nuvarande verksamhetsmodellen för totalförsvaret, strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner (TSVF-strategin) och programmet för den inre säkerheten samt innehållet, arrangemangen, ledningsförhållandena, ansvaret och genomförandet i anslutning till dem. I detta sammanhang ska det enligt redogörelsen övervägas om det bör inrättas ett nationellt säkerhetsråd. Uppdraget hade således preciserats i redogörelsen och vid behandlingen av den i riksdagen, vilket skulle beaktas under utredningsarbetet.

Kommittén skulle bedöma det nuvarande systemets funktion, eventuella överlappande funktioner, brister i ansvarsförhållandena och öppna frågor när omvärlden förändras. En kartläggning av det nuvarande systemet hade stor betydelse som utgångspunkt. Kommitténs arbete gick ut på att utgåen-

de från ett brett säkerhetsbegrepp utreda möjligheterna till bättre samordning än tidigare och tydliga ansvarsförhållanden samt beredskapens funktion. Beredskapsstrukturerna behöver inte genomgå några grundläggande förändringar.

Kommittén beaktade också beredningen av andra temarelaterade reformer, såsom utredningarna av kommittén för en översyn av grundlagen, arbetsgruppen för främjande av säkerhetssamarbete mellan näringslivet och den offentliga sektorn och värnpliktsarbetsgruppen.

Kommittén arbetade under namnet Hallbergs kommitté. Utgående från en bred säkerhetsuppfattning utgick kommittén från att det är viktigt att engagera hela samhället för att utveckla beredskapen. Det civila samhällets åsikter bör få en mera framträdande plats och enskilda medborgare bör ha tillräckliga kunskaper om personlig beredskap. Kommittén ville därför använda så tydliga och lättförståeliga begrepp som möjligt i sitt arbete. Vars och ens insats är viktig för vårt lands säkerhet.

Kommittén granskade under arbetets gång strukturerna för och styrningen av beredskapen. Den fäste uppmärksamhet också vid de högsta statsorganens samarbete samt utvecklingen av ansvarsförhållandena inom förvaltningen och utvecklingen av organisationerna. I fråga om styrningen av beredskapen utredde kommittén förfarandet med redogörelser, överlappningarna mellan beredskapsdokumenten och dokumenthierarkin. I enlighet med uppdraget utvärderade kommittén också verksamhetsmodellen för totalförsvaret. Granskningen gällde då särskilt försörjningsberedskapsfrågor, näringslivets och det civila samhällets delaktighet i beredskapsförberedelserna och ytterligare utveckling av samarbetsförhållandena inom förvaltningen.

Beredskapsskyldigheten och dess grunder har angetts också i beredskapslagstiftningen. Enligt 40 § i beredskapslagen (1080/1991) ska statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statliga affärsverk och övriga statsmyndigheter samt kommunerna genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt också vid undantagsförhållanden.

Med tanke på tryggandet av samhällets vitala funktioner bör hänsyn emellertid tas till såväl beredskap och krisledning som återhämtning efter kriser. Som exempel på beredskapsåtgärder kan nämnas beredskapsplanering med tillhörande förberedelser, såsom utbildning och beredskapsövningar. Beredskapsåtgärderna är inriktade på att föregripa och hantera störningssituationer och undantags-

förhållanden och på eftervården av dem. Beredskapsförberedelserna är alltid ett led i organisationernas normala verksamhet. Man ska då iaktta gällande lagstiftning, och de planerade åtgärderna ska basera sig på åtgärder som regleras i lagstiftningen.

I enlighet med vad som anförts ovan har kommitténs uppgift preciserats i 2009 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse och i handlingarna i anslutning till behandlingen av den i riksdagen. I det följande hänvisas till vissa delar till dessa dokument. I inledningen till redogörelsen konstateras till en början att redogörelsen skapar en grund för statsrådets redogörelser, strategier och program som gäller säkerheten och internationella relationer. Hit hör enligt redogörelsen bl.a. TSVF-strategin och programmet för den inre säkerheten.

Utrikesutskottet konstaterade bl.a. följande i sitt betänkande UtUB 5/2009 rd:

”… utskottet påpekar att en del av de dokument för vilka redogörelsen ska utgöra en grund har färdigställts innan redogörelsen låg klar (bl.a. Programmet för den inre säkerheten). Utrikesutskottet anser det därför viktigt att bedöma hur redogörelsen och regeringens övriga redogörelser, strategier och program för säkerhet och internationella relationer förhåller sig till varandra när förfarandet med säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser utvecklas. Ett problem med redogörelserna har varit att den detaljerade beskrivningen av säkerheten i omvärlden har lyfts fram för starkt och att strukturen är osystematisk. Redogörelsen har varje gång utarbetats av olika grupper och ledningsansvaret har växlat mellan utrikesministeriet, försvarsministeriet och statsrådets kansli. Utskottet efterlyser ett klarläggande framför allt om redogörelsens styrande effekt för strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner och programmet för den inre säkerheten. Utrikesutskottets ståndpunkt är att det behövs en tydligare och mer komprimerad tidsplan för de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna och behandlingen av dem i riksdagen.”

”Utrikesutskottet kräver att en logisk rekommendation om den strategiska hierarkin för den övergripande säkerheten i samhället och en bedömning av hur det säkerhets- och försvarspolitiska redogörelseförfarandet kan utvecklas tas in i redogörelsen. Riksdagen förutsätter att redogörelsen ska läggas upp som en övergripande säkerhetsstrategi som på ett balanserat sätt styr utvecklingen av alla förvaltningsområden med anknytning till säkerhet.”

Försvarsutskottet konstaterade följande i sitt utlåtande FsUU 4/2009 rd:

”För att försvarsmaktens verksamhet ska kunna utvecklas på ett planmässigt sätt krävs det långsiktiga prioriteringar också i framtiden. Försvarsutskottet ser detta som en central aspekt att beakta när man överväger om det är meningsfullt att fortsätta med redogörelserna. Men processen behöver absolut utvecklas. Ett tidsspann på fyra år för uppföljning av säkerhetsomvärlden betyder att processen är alldeles för långsam och osmidig. Utan att föregripa utredningens slutresultat vill utskottet framhålla att den nuvarande samordningsmekanismen fungerar bra. Finland är ett litet land med begränsade resurser. De viktigaste aktörerna inom olika förvaltningsområden är redan nu företrädda i flera överlappande organisationer och i stället för att inrätta helt nya organisationer är det primärt läge att se hur de nuvarande modellerna kan vidareutvecklas. I det fortsatta arbetet bör det också avgöras om termen totalförsvar behöver ändras för att bättre beskriva vad det innehållsmässigt är fråga om.”

Förvaltningsutskottet konstaterade bl.a. följande i sitt utlåtande FvUU 6/2009 rd:

”… att utskottet förutsätter att temat inre säkerhet i fortsättningen tematiskt jämställs med utrikes- och säkerhetspolitiken i redogörelsen och att utskottet förutsätter att den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen i framtiden delas upp på olika teman och att den inre säkerheten är ett av dessa teman.”

Kommittén sammanträdde 19 gånger. Under arbetets gång hörde kommittén i enlighet med sitt uppdrag sakkunniga på den övergripande beredskap i samhället som utredningen gäller. Kommitténs sekretariat hörde beredskapscheferna vid ministerierna.

Kommittén hörde följande personer, som här nämns i den ordning de hördes:

- statssekreterare Risto Volanen, statsrådets kansli
- statssekreterare Pertti Torstila, utrikesministeriet
- inrikesminister Anne Holmlund
- kanslichef Kari Rimpi, försvarsministeriet
- försvarsmaktens kommendör Ari Puheloinen
- kanslichef Päivi Kairamo-Hella, republikens presidents kansli
- bergsrådet Jaakko Rauramo, Försörjningsberedskapsrådet
- politices doktor Kari Jalas
- verkställande direktör Ilkka Kananen, Försörjningsberedskapscentralen
- understatssekreterare Jaakko Laajava, utrikesministeriet
- överdirektör Anneli Taina, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- överdirektör Rauno Saari, Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland
- beredskapsdirektör Tapio Tossavainen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland

- utvecklingschef Markku Haiko, Finlands Kommunförbund
- biskop Eero Huovinen
- stiftssekreterare Kirsti Poutiainen
- ansvarig chefredaktör Mikael Pentikäinen, Helsingin Sanomat
- verkställande direktör Lauri Kivinen, Rundradion
- överdirektör Håkan Mattlin, undervisnings- och kulturministeriet
- statssekreterare Mika Rossi, statsrådets kansli
- polisöverdirektör Mikko Paatero, Polisstyrelsen
- brigadgeneral Mikko Kirjavainen, staben för gränsbevakningsväsendet
- generallöjtnant Arto Räty, huvudstaben
- flottiljamiral Kari Takanen, huvudstaben
- överste Sakari Wallinmaa, huvudstaben
- överstelöjtnant Pasi Välimäki, huvudstaben
- avdelningschef Teemu Tanner, utrikesministeriet

Kommittén träffade republikens president Tarja Halonen den 27 juli 2010. Republikens president granskade då ingående de frågor som kommittén behandlat och framförde synpunkter på de principiella riktlinjerna för kommitténs arbete. Ordföranden för kommittén hörde statsministrarna Mari Kiviniemi och Matti Vanhanen samt försvarsminister Jyri Häkämies och gav kommittén en redogörelse för dessa möten.

3 Utnyttjande av hela samhällets resurser vid beredskapen

Kommittén utgår från ett så brett säkerhetstänkande som möjligt, en övergripande säkerhet. Vidsträckta säkerhetshot är av sådant slag att det för beredskapen inför och bemötandet av dem krävs ett starkt internationellt och nationellt samarbete och på förhand överenskomna samarbetsarrangemang. I Finland har beredskapsförberedelserna traditionellt varit myndighetsinitierade och baserat sig på gott samarbete.

Det är viktigt med samarbete mellan förvaltningsområdena, eftersom de olika områdena inom förvaltningen vanligen förfogar över en enda samling resurser vilka utnyttjas enligt behoven i alla tänkbara säkerhetssituationer. Användningen och ibruktagandet av resurserna måste därför planeras och förberedas som en helhet. Principen om god förvaltning har bidragit till att bygga upp ett förtroende för den finska rättsstaten. Beredskapen har ett långt tidsspann och därför spelar tjänstemannakåren en betydande roll när det gäller att garantera kontinuiteten i beredskapen.

De nya hoten i kombination med det finländska samhällets tilltagande sårbarhet har inneburit att det har blivit allt viktigare att det civila samhället och näringslivet satsar på beredskap och säkerhetssamarbete. De växande förväntningarna på kostnadseffektivitet omformar ständigt strukturerna och handlingsmodellerna inom förvaltningen och näringslivet. Den teknisk-ekonomiska utvecklingen har lett till att beroendeförhållandena mellan produktionen, servicen och samhället som helhet har ökat. Samtidigt har strävan att koncentrera sig på funktioner som anknyter till kärnkompetensen lett till att man lägger ut och köper tjänster utanför den egna organisationen i allt högre grad. Till följd av denna utveckling får företagen inom näringslivet en allt större betydelse när det gäller att trygga samhällets vitala funktioner.

De situationer som äventyrar samhällets vitala funktioner har ofta vidsträckta konsekvenser och för förebyggande, hantering och eftervård av dem krävs det insatser av myndigheter inom olika förvaltningsområden och av professionella inom den privata sektorn samt av frivilliga. Under normala tider och vid allvarliga störningssituationer under normala tider har företagen hand om och kontrollerar en betydande del av samhällets resurser. På den moderna globala marknaden är företagens produktionskedjor emellertid spridda till olika länder och kontinenter beroende på var de behövliga funktionerna kan produceras förmånligast och var marknaden finns. Till följd av denna omstrukturering av näringslivet har statens direkta styrmöjligheter minskat betydligt, och det är sannolikt att utvecklingen kommer att fortsätta i samma riktning.

I vårt samhälle har organisationerna en viktig betydelse när det gäller att skapa och utveckla social gemenskap, medborgarfostran och individernas möjligheter att påverka. Inom frivilligorganisationernas verksamhet har man fäst särskild uppmärksamhet vid organisationernas allmännyttiga karaktär och deras direkta och indirekta samhälleliga positiva effekter. Frivilligorganisationerna gör det möjligt att komplettera myndigheternas verksamhet på ett ändamålsenligt sätt, och samtidigt får myndigheterna möjlighet att rikta mera resurser till områden som av en eller annan anledning inte lämpar sig som föremål för frivilligverksamhet. Verksamheten aktiverar till frivilligarbete, som ofta är altruistiskt.

Frivilligorganisationerna bidrar till att öka samhällets materiella, mentala och sociala kapital, stärker den offentliga verksamheten och fullgör också skyldigheter som angetts för den offentliga verksamheten. Frivilligorganisationerna är viktiga när det gäller att bygga upp mental kristålighet och upprätthålla den. Eftersom frivilligorganisationerna är oavhängiga är smidighet och snabbhet ett utmärkande drag för dem. De är ofta de första att hjälpa i krissituationer. Organisationerna och deras internationella organisationer, såsom

internationella Röda Korset, har internationella system för beredskap och beredskapsförberedelser, vilka kan användas också i finländska förhållanden. Frivilligorganisationerna skapar dessutom stabilitet, inger en känsla av trygghet och väcker förtroende på det lokala planet eftersom de är kända, präglas av social gemenskap och har individen i blickfånget. Frivilligorganisationerna sammanställer också information och förmedlar information mellan medborgarna och myndigheterna.

AVDELNING II: UTREDNING AV SAMHÄLLETS BEREDSKAP

1 Bakgrund och principer

1.1 Utvecklingsfaser inom beredskapen

Statsförvaltningens beredskap i dess nuvarande form kan anses ha fått sin början på våren 1977 då försvarsrådet i sin promemoria utstakade en ny definition av undantagsförhållanden. Vid sidan om militära kriser (krig) lyftes då även ekonomiska kriser och storolyckor fram som föremål för beredskapsåtgärder och som ”undantagsförhållanden”. Före det hade i första hand försvarsmakten och försvarets specialorgan (planeringskommissioner) haft hand om samhällets beredskap för krig. Den normala förvaltningen hade inte systematiskt tagit del i planeringen eller förberedelserna. Vid de viktigaste centrala ämbetsverken fanns det militärbyråer och förbindelseofficerare som verkade under försvarsmaktens ledning. Försvarsekonomiska planeringskommissionen (FEP) hade inrättats 1955 för arrangerandet av det ekonomiska försvaret under krig. Som modell användes ekonomiska försvarsrådet, som hade varit verksamt 1929–1936.

År 1975 inrättades Planeringskommissionen för försvarsinformation (PFI) som en permanent parlamentarisk kommitté. Den föregicks av Planeringskommissionen för psykologiskt försvar (PPF), som var verksam 1964–1975. PFI:s verksamhet baserar sig på en förordning som utfärdades 1975 (1073/1975). Kommissionen har till uppgift att planera försvarsinformationen under normala förhållanden och för undantagsförhållanden samt att följa med utvecklingen av finländarnas förhållningssätt till frågor som har ett nära samband med försvaret. Förordningen om planeringskommissionen för försvarets information ändras som bäst och avsikten är att den nya förordningen ska utfärdas före riksdagsvalet våren 2011.

Avsikten var att man under krig skulle ersätta de normala administrativa arrangemangen och organisationerna med ett särskilt system av rikschefer/riksorganisationer. Först godkändes en plan för en riksomfattande organisation av transportchefer 1959. Den 23 februari 1973 fastställde slutligen Försvarsrådet ett arrangemang som hade beretts av FEP och enligt vilket Finland under krigstid skulle uppdelas på 13 centralt ledda riksorganisationer (föreskrift om en arbetsfördelning i en ransoneringshushållning). Den juridiska grunden för arrangemanget ifrågasattes redan året därpå, och i november 1974 tillsatte han-

dels- och industriministeriet, som hade lett FEP:s verksamhet, en arbetsgrupp för att granska om systemet var ändamålsenligt.

Arbetsgruppen framförde i sitt betänkande den 17 oktober 1975 att behoven och kraven under exceptionella förhållanden borde beaktas redan i samband med arrangemangen för normala förhållanden. Försvarsrådet fastställde dessa principer i sin promemoria den 2 november 1982, där också beredskapssamarbetet mellan försvarsmakten och den övriga förvaltningen definierades. Arbetsgruppen föreslog också att det skulle förordnas särskilda beredskapschefer vid ministerierna som ledare för försvarsförberedelserna inom respektive ministeriums förvaltningsområde. Besluten om beredskapscheferna fattades redan i augusti 1978, då försvarsrådet fattade beslut om förordnande av beredskapschefer vid ministerierna och vissa centrala ämbetsverk för att leda beredskapsverksamheten inom sina förvaltningsområden. Förordnandet fastställdes genom statsministerns brev till ministerierna den 29 december 1978, och beredskapscheferna inledde sin verksamhet vid ingången av 1979. Till beredskapschefer förordnades i huvudsak kanslicheferna vid ministerierna, och kanslichefen vid statsrådets kansli utsågs till ordförande för gruppen.

Ministeriernas första beredskapschefsövning ordnades under ledning av försvarsrådets sekretariat 1981. De tjänstemän som i praktiken hade ansvarat för övningsförberedelserna vid ministerierna inordnades i ett system med beredskapssekreterare med uppgift att bistå beredskapscheferna. Det nämnda systemet med särskilda rikschefer avvecklades successivt på 1980-talet. Beredskapssystemet under ledning av försvarsrådet och dess sekretariat fungerade mycket bra och före utgången av 1990-talet kunde det konstateras att den nationella beredskapen hade nått en högklassig nivå också i en internationell jämförelse.

I februari 1992 upphävde försvarsrådet sina tidigare anvisningar (1977, 1982) och upptog i beredskapen störningssituationer och kriser under normala förhållanden jämsides med undantagsförhållanden. Detta gav beredskapen en ny dimension och överförde slutgiltigt administreringen av den samhälleliga beredskapen till det normala ansvaret för verksamheten och den normala behörigheten. Ett tillägg om beredskapschefernas verksamhet fogades till reglementet för statsrådet den 28 november 1994. De tidigare anvisningarna och promemoriorna moderniserades genom försvarsrådets promemoria ”Beredskap inför samhälleliga störningar och undantagsförhållande, 1999”.

I september 1999 tillsatte statsrådets kansli en arbetsgrupp för försvarsrådet med uppgift att utreda behovet att utveckla lagstiftningen om försvarsrådets ställning och uppgifter. När Finlands grundlag (731/1999) trädde i kraft drogs försvarsrådet in vid ingången av mars 2000. Dess uppgifter delades mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott (finsk förkortning UTVA) och försvarsministeriet. Samtidigt utökades ministerutskottets uppgifter med uppgiften att behandla viktiga frågor som rör totalförsvaret. Utskottet behandlar också frågor som gäller samordning av ärenden inom området för utskottets uppgifter. Detta ministerutskott som behandlar ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och Finlands övriga relationer till främmande

makter kan samlas till gemensamma möten med republikens president. De gemensamma mötena har blivit regelbunden praxis.

I anslutning till försvarsministeriet inrättades säkerhets- och försvarskommittén (finsk förkortning TPAK) för att bereda och samordna totalförsvaret. Kommittén ska bl.a. ge akt på förändringar i Finlands säkerhets- och försvarspolitiska ställning och bedöma hur förändringarna påverkar arrangemangen inom totalförsvaret, ge akt på de olika förvaltningsområdenas verksamhet för att upprätthålla och utveckla arrangemangen inom totalförsvaret, samt samordna de olika förvaltningsområdenas beredning av ärenden som hör till totalförsvaret. Kommittén kan ge utlåtanden och ta initiativ i ärenden som gäller totalförsvaret samt i frågor som gäller samordningen av dessa ärenden.

Säkerhets- och försvarskommittén bistår försvarsministeriet och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet i ärenden som gäller totalförsvaret. Kommittén har ett sekretariat vid försvarsministeriet. Vid samordningen av beredningen av ärenden bistås sekretariatet av ett beredskapssekreterarforum som består av beredskapssekreterarna vid ministerierna och vid vissa centrala ämbetsverk. Samordningen av totalförsvaret hör till försvarsministeriets ansvarsområde. Det hör till utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets uppgifter att bära det högsta politiska styrningsansvaret för uppföljningen och utvecklingen av totalförsvaret och för samordningen av dessa ärenden.

I enlighet med det breda säkerhetsbegreppet och definitionen av totalförsvaret ingår alla ministeriers kanslichefer och kanslichefen vid presidentens kansli i säkerhets- och försvarskommittén. Genom arrangemanget har säkerhets- och försvarskommittén fått bättre förutsättningar att styra utvecklingen och uppföljningen av TSVF-strategin. Kanslichefen ska leda och övervaka ministeriets verksamhet och ansvara för beredningen av förvaltningsområdets mål och uppföljningen av hur målen nåtts samt sörja för beredskapen och säkerheten inom förvaltningsområdet. Beredskapscheferna och beredskapssekreterarna samt ministeriernas beredskapskommissioner bistår kanslicheferna med det praktiska genomförandet av de beredskaps- och säkerhetsrelaterade uppgifterna.

Enligt 2007 års reviderade stadga för ministeriernas beredskapschefsmöte är syftet med beredskapschefsmötets verksamhet att det ska vara ett permanent samarbetsorgan mellan ministerierna och samordna ministeriernas beredskapsarrangemang och i enlighet med statens krisledningsmodell vid behov stödja de behöriga myndigheterna, ministerierna och statsrådet. Genom den reviderade stadgan överfördes ordförandeskapet vid beredskapschefsmötet från statsministerns statssekreterare till statsrådets säkerhetsdirektör.

Samtidigt reviderade vissa ministerier sina arrangemang med beredskapschefer. Beredskapschefernas och beredskapssekreterarnas ställning, befogenheter och roll varierar vid ministerierna. I TSVF-strategin 2006 angavs en krisledningsmodell enligt vilken beredskapschefsmötena antingen kan hållas regelbundet eller i enlighet med statens krisledningsmodell.

Beredningen av och beredskapen för befolkningsskydd samt befogenheterna under undantagsförhållanden baserade sig tidigare på en särskild lag om befolkningsskydd. Verksamheten med befolkningsskydd anses ha inletts 1927 genom att Suomen Kaasupuolustusyhdistys (Finlands Gasförsvarsförening) bildades. Den första lagen om befolkningsskydd är från 1939 (374/1939). Enligt den var syftet med befolkningsskyddet att skydda befolkningen och egendom mot förödelse till följd av krig och andra därmed jämförbara förhållanden samt att begränsa och mildra verkningarna av sådan verksamhet. Utifrån befolkningsskyddskommitténs förslag ändrades 1958 års lag om befolkningsskydd 1990, då skyddsrum började inrättas i hela landet.

I dagens läge är räddningslagen den lag som ligger till grund för befolkningsskyddet. Räddningsväsendet, till vilket även befolkningsskyddet hör, förändrades betydligt när räddningslagen trädde i kraft vid ingången av 2004. Systemet för räddningsväsendet med kommunerna som huvudmän ändrades då från service i enskilda kommuners regi till ett regionalt system där landet är indelat i 22 områden. Staten och de regionala räddningsverken delar på ansvaret för skötseln av olika uppgifter inom räddningsväsendet. I räddningslagen anges också de befolkningsskyddsuppgifter som räddningsväsendet ansvarar för. Det föreskrivs dessutom särskilda befolkningsskyddsuppgifter för kommunerna samt för andra myndigheter och aktörer. Kompetens och materiell beredskap för att skydda befolkningen behövs också vid storolyckor och andra allvarliga störningssituationer under normala förhållanden. En proposition med förslag till en ny räddningslag (RP 257/2010 rd) har överlämnats till riksdagen. I propositionen ingår förslag till revidering av bestämmelserna om befolkningsskyddet.

Försörjningsberedskapssystemet skapades för att upprätthålla och utveckla samarbetet mellan myndigheterna och näringslivet, men också som ett planeringsorgan för det ekonomiska försvaret. Verksamheten kan anses ha inletts när försvarsekonomiska planeringskommissionen inrättades den 23 december 1955. Under årtiondenas gång har försörjningsberedskapen utvecklats från att ta fasta på beredskap inför militära kriser till att trygga företagens kontinuitet och skydda den kritiska infrastrukturen, vilket också har fått en stark internationell dimension. Myndigheterna deltar i planeringen av försörjnings-

beredskapen som ett led i sina lagstadgade beredskapsskyldigheter och för att upprätthålla kontakterna med företagen inom sitt verksamhetsområde.

Näringslivet har inte någon allmän lagstadgad skyldighet att delta i planeringen av försörjningsberedskapen, utan detta sker på basis av frivillighet. Affärsverksamhetens grunder, avtal med kunderna och riskhantering i anslutning till dem har stått som utgångspunkt för företagens beredskapsförberedelser.

År 2008 reviderades målen och organisationen för försörjningsberedskapen. Försvarsekonomiska planeringskommissionen drogs in och ersattes med Försörjningsberedskapsrådet. Det administrativa styrningsansvaret för försörjningsberedskapen hör till arbets- och näringsministeriets uppgifter. Försörjningsberedskapssystemet utgör en del av totalförsvaret, vilket framgår bl.a. av att ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga utgör en av de sju vitala funktionerna i strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner.

1.2 Säkerhet i vid bemärkelse som utgångspunkt

Det finns mycket olika slags hot mot säkerheten i samhället, både militära hot och andra typer av hot. Dessa säkerhetshot anknyter till varandra, är svåra att förutse och uppstår med kort varsel. När omvärlden och hotbilderna förändras har det uppkommit ett behov att granska säkerheten i så vid bemärkelse som möjligt.

Det breda säkerhetsbegreppet innefattar sådana säkerhetsfrågor som kan utvecklas till hot och medföra betydande fara eller skada för Finland, dess befolkning eller det finländska samhällets vitala funktioner. De omfattande säkerhetshoten beror på mänskliga aktiviteter (t.ex. användning av militära maktmedel, terrorism och störningar av datanät), på oavsiktliga händelser (t.ex. omfattande funktionsstörningar i elnätet samt olika slags biohot, såsom smittsamma sjukdomar) eller på extrema naturfenomen. Modeller över de hot som anses äventyra samhällets vitala funktioner har gjorts upp utifrån det breda säkerhetsbegreppet, och de hotmodeller som beskrivs utgör grunden för beredskapsplaneringen.

Flera av hoten mot kuststaterna kring Östersjön gäller den övergripande säkerheten, såsom storolyckor och miljöhot som är förknippade med sjötransporter och kärnsäkerhet. Även internationell organiserad brottslighet, narkotikahandel, människohandel och smittsamma sjukdomar kräver beredskap i Finland.

I dessa fall blir det förvaltningsövergripande myndighetssamarbetet på det nationella och internationella planet allt viktigare.

Sjösäkerhet

Den kraftigt växande fartygstrafiken på Östersjön belastar den marina ekologin och ökar risken för allvarliga kemikalie- och oljeolyckor i synnerhet i Finska viken. Samordning av myndigheternas operativa verksamhet, gemensamma och på förhand överenskomna verksamhetsprinciper och åtgärder för att skydda det marina området spelar en allt viktigare roll inom myndigheternas samarbete på det nationella och det internationella planet i synnerhet när det gäller Östersjöområdet.

Den integrerade havspolitiken för Europeiska unionen utvecklas för att skapa bättre samfungerande mekanismer för kontroll och informationsutbyte genom att de kontroll- och spårningsmekanismer som för närvarande används för att upprätthålla sjösäkerheten, skydda den marina miljön, övervaka fiskeriet och bevaka de yttre gränserna samt används inom annan brottsbekämpning sammanförs. Inom ramen för EU:s strategi för Östersjöregionen beaktas särdragen i Östersjöområdet när havspolitiken verkställs, inbegripet insatserna för att engagera Ryssland i samarbetet.

Det är meningen att den integrerade bevakningen av havsområdet och miljön för informationsutbyte ska stödja rationella beslut genom att ge en lägesmedvetenhet om sådan verksamhet på havet som påverkar sjösäkerheten och säkerhetsåtgärderna, gränskontrollen, den marina miljön, fiskerikontrollen, handeln och EU:s ekonomiska intressen samt den allmänna brottsbekämpningen och försvaret. Inom projektet MARSUNO tar man enligt de nämnda principerna fram en gemensam plattform för informationsutbyte inom Östersjöområdet. Nästan alla finländska marina myndigheter med anknytning till de nämnda åtgärderna deltar i projektet.

Foto: Jarmo Saarinen, Västra Finlands sjöbevakningssektion

Askmolnet

Den isländska vulkanen Eyjafjallajökull hade ett utbrott som började den 20 mars 2010. Den 14 april blev utbrottet kraftigt askbildande, och på grund av rådande vindförhållanden spreds askan till det europeiska luftrummet. Av flygsäkerhetsskäl beslöt man stänga luftrummen över Nord- och Centraleuropa. Den 15–19 april stod flygtrafiken i Nord- och Centraleuropa stilla på grund av askmolnet. Luftrummet över Finland stängdes den 15 april och öppnades partiellt den 19 april. De flesta länderna i Europa öppnade sitt luftrum den 21 april. Det isländska vulkanutbrottet handlade om en störningssituation där det var svårt att fastställa det övergripande nationella ledningsansvaret.

Alla ministerier analyserade läget utifrån sitt eget förvaltningsområde och fullgjorde sina uppgifter enligt den föreskrivna indelningen i ansvarsområden. Trafiksäkerhetsverket (Trafi) var den behöriga myndigheten i fråga om flygtrafiken. Dessutom deltog Finavia i den operativa verksamheten. Meteorologiska institutet gav myndigheterna kontinuerlig lägesinformation om askmolnets rörelser.

Foto: MSNBC

Genom samverkan måste man på många olika sätt förbereda sig inför nya slags säkerhetsrisker som är mångformigare än tidigare. I Finlands säkerhets- och försvarspolitiska handlingslinje beaktas förändringarna i den globala omgivningen i enlighet med det breda säkerhetsbegreppet. Globaliseringen förutsätter en målinriktad, konsekvent och föregripande verksamhet samt förmåga att reagera snabbt på förändringarna i omvärlden.

A(H1N1)-viruset

År 2009 spreds en pandemi som orsakades av viruset A(H1N1) och som WHO (World Health Organization, Världshälsoorganisationen) meddelade hade upphört i augusti 2010. Influensan ("svininfluensan") började spridas i Finland under senare hälften av 2009, och fram till februari 2010 hade ca 50 personer i Finland avlidit på grund av viruset. Antalet smittade beräknades uppgå till 100 000. Statsrådets lägescentral noterade nyheten om spridningen av viruset i Mexiko den 24 april 2009 och kort efter det kontaktade Finlands ambassad i Mexiko lägescentralen direkt och rapporterade om läget från ort och ställe. Statsrådets lägescentral informerade social- och hälsovårdsministeriet, som vidtog egna åtgärder. Bland annat tillsattes en pandemisamordningsgrupp vid ministeriet med uppgift att samordna verksamheten tillsammans med beredskapscheferna vid gemensam överläggning för förvaltningen. Även de övriga ministerierna handlade i enlighet med sina pandemiplaner.

I dagens läge knyts den yttre och den inre säkerheten allt närmare varandra. Det öppna samarbetet och partnerskapen mellan statliga aktörer och frivilligorganisationer, företag och andra icke-statliga aktörer accentueras ytterligare. Myndigheterna, näringslivet och frivilligorganisationerna planerar tillsammans sin verksamhet för hantering av olika kriser. På så sätt är alla aktörers resurser snabbt tillgängliga i säkerhetssituationer. Statsrådet ansvarar dock för att verksamhetsmodellen fungerar i alla situationer. Finlands syn på säkerhet i vid bemärkelse har konkretiserats i hotmodellerna och verksamhetsprinciperna enligt TSVF-strategin 2003 och 2006 och Säkerhetsstrategin för samhället 2010.

Genom nationell och internationell samverkan säkerställs kompatibilitet, kostnadseffektiv utveckling och hantering av kunnandet. Ett omfattande samarbete stöder internationaliseringen av finländskt kunnande och know-how. Genom nationellt nätverksbygge utvecklas i synnerhet kunnandet samt en hållbar och övergripande infrastruktur. Nätverksbygget ökar samhällets kristålighet och försörjningsberedskap. En intensiv samverkan mellan myndigheterna, näringslivet, frivilligorganisationerna och enskilda medborgare stärker dessutom försvarsviljan och solidariteten.

Enligt kommittén är det inte ändamålsenligt att på ett noggrant avgränsat sätt definiera säkerhet i vid bemärkelse. Begreppet har definierats på ett tillräckligt heltäckande sätt i Säkerhetsstrategin för samhället 2010. En exakt och fullständig definition av begreppet strider dessutom mot dess vidsträckta karaktär. Det sker naturliga förändringar inom de hotmodeller som definierats på förhand, vilket leder till att det också uppträder nya hotsituationer. Även om kommittén i sitt arbete i enlighet med det breda säkerhetsbegreppet har beaktat olika slags säkerhetssituationer och hot mot säkerheten har den dock med

tanke på sitt arbete ansett det vara viktigt att koncentrera sig på allvarligare säkerhetsfrågor och stärkandet av den samhälleliga beredskapen.

1.3 Verksamhetsmodellen för totalförsvaret

Verksamhetsmodellen för totalförsvaret är ett resultat av utvecklingsarbete under flera decennier och en viktig del av den nationella säkerheten i Finland. Totalförsvaret grundar sig på samverkan och en övergripande granskning av säkerheten, vilket alltid förutsätter samordning och att yrkeskunskapen inom olika förvaltningsområden fås med. Samordning behövs bl.a. för uppföljning av förändringarna i den säkerhetspolitiska omgivningen och analyser av konsekvenserna av förändringarna, uppbyggande och upprätthållande av resurser, beredskapsrelaterade förberedelser och övningar och för sådan användning av resurser som behövs vid hanteringen av krissituationer. Enligt arbetsfördelningen mellan ministerierna hör samordningen av totalförsvaret till försvarsministeriets ansvarsområde.

Enligt 16 § i reglementet för statsrådet (262/2003) hör samordningen av totalförsvaret till försvarsministeriets ansvarsområde. Enligt motiveringspromemorian till reglementet omfattar totalförsvaret

”… alla de militära och civila åtgärder genom vilka Finlands nationella suveränitet samt befolkningens levnadsmöjligheter och säkerhet tryggas mot yttre hot, hot som förorsakas av andra stater eller andra hot.”

Det konstateras att i samordningen av totalförsvaret ingår

”… samordning av den offentliga sektorns, dvs. statsrådets, de statliga myndigheternas och kommunernas, samt den privata sektorns åtgärder och medborgarnas frivilliga verksamhet för upprätthållande av samhällets vitala funktioner i alla situationer.”

Arbetet för att ta fram verksamhetsmodellen för totalförsvaret inleddes i försvarsrådet 1958 och ledde småningom fram till att totalförsvaret fick sitt nuvarande begreppsinnehåll. Försvarsrådet hade också annars en viktig roll i beredningen och planeringen av totalförsvaret och lagstiftningen om det.

I enlighet med modellen för totalförsvaret ska myndigheterna, näringslivet och frivilligorganisationerna tillsammans bereda sig på alla situationer utgående från en gemensam verksamhetsidé. Försvarsrådet bidrog också till att främja kunnandet hos dem som ansvarade för totalförsvaret och försökte säkerställa ett effektivare samarbete mellan de ansvariga aktörerna genom att meddela en rekommendation om anordnande av riksomfattande och regionala

försvarskurser. Dessutom styrde försvarsrådet utvecklingen av försörjningsberedskapen och försvarsinformationen som en del av verksamhetsmodellen för totalförsvaret.

Förutom försvarsrådet deltog även parlamentariska försvarskommittéer i arbetet för att utveckla totalförsvaret. De lyfte fram det starka sambandet mellan totalförsvaret och utrikespolitiken, utvidgade och preciserade innehållet i begreppet totalförsvar och stärkte totalförsvarets ställning som den verksamhetsidé som styr beredskapen. Den andra parlamentariska försvarskommittén föreslog att totalförsvaret borde kunna kompletteras och revideras, om den säkerhetspolitiska omgivningen så kräver.

Ansvarsområdena inom totalförsvaret har angetts i lagar och förordningar. Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet behandlar förberedelsevis viktiga ärenden som gäller totalförsvaret och samordningen av det. Varje ministerium och de förvaltningsområden som leds av dem har inom sitt verksamhetsområde uppgifter som ingår i totalförsvaret.

Totalförsvarets utveckling har påverkat lagstiftningen och tillämpningen av den och på så vis skapat förutsättningar för att den nationella suveräniteten, medborgarnas levnadsmöjligheter och säkerheten ska vara tryggade trots varierande och vidsträckta säkerhetshot. Principen om att genom lagstiftning garantera myndigheterna befogenheter att sköta sina uppgifter både under normala förhållanden och under undantagsförhållanden har också varit i linje med totalförsvaret. TSVF-strategierna och den nya Säkerhetsstrategin för samhället utgår från detta och ligger till grund när totalförsvaret verkställs i praktiken och beredskapen utvecklas för hela samhällets vidkommande.

Totalförsvaret har blivit ett slags nätverk för de ansvariga aktörerna. Inom nätverket ansvarar aktörerna för beredskapsplanerna för sitt ansvarsområde såsom angetts i lagstiftningen. Totalförsvaret kan således beskrivas som ett arrangemang för att samordna dessa åtgärder. Totalförsvaret styr emellertid också förberedelserna genom de mål och principer som angetts för det, såsom demokrati, kostnadseffektivitet och laglighet. Verksamhetsmodellen för totalförsvaret har gett en ändamålsenlig och förnybar grund för den nationella säkerheten. Man har kunnat konstatera att en övergripande behandling av säkerheten lämpar sig bra för hantering av vidsträckta säkerhetshot.

Försvarsrådet följde och styrde verkställigheten och utvecklingen av totalförsvaret på ett övergripande sätt. Här ingick då beredning av redogörelser, försvarsundervisning, försörjningsberedskap och förvaltningsområdenas beredskap. När försvarsrådet drogs in delades uppgifterna mellan utrikes- och sä-

kerhetspolitiska ministerutskottet och försvarsministeriet. Ärenden som gäller totalförsvaret, såsom statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse till riksdagen 2001, statsrådets principbeslut om tryggande av samhällets vitala funktioner 2003, 2006 och 2010 har behandlats i utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och beretts av säkerhets- och försvarskommittén. Även om det är fråga om statsrådets redogörelse är det skäl att notera att också republikens president har medverkat i redogörelseprocessen. Då man fortsätter att utveckla den övergripande säkerheten bör man således säkerställa sådana arrangemang som gör det möjligt att på ett övergripande sätt behandla säkerhetsärenden på högsta politiska nivå och på olika förvaltningsnivåer.

2 Den politiska styrningen av beredskapen

2.1 Förfarandet med redogörelser

På 1970-talet och i början av 1980-talet fanns det parlamentariska försvarskommittéer för att stärka säkerhets- och försvarspolitikens parlamentariska dimension. Huvudsyftet var att engagera de politiska aktörerna för att utveckla försvarsmakten, inte minst den materiella kapaciteten. Efter en tredje omgång kommittéarbete (1980–1981) ansågs processen vara för tungrodd. Den parlamentariska försvarspolitiska kommittén (1986) och den försvarspolitiska delegationen (1990) som kom efter den valde lättare arbetsmetoder. Slutet på det kalla kriget och Finlands medlemskap i EU förändrade den säkerhetspolitiska debatten i Finland.

I mitten av 1990-talet gick utvecklingen mot ett förfarande med säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser. Den första redogörelsen från statsrådet gavs 1995, och den tog enbart upp säkerhetspolitiken. Den innehöll inga särskilda försvarspolitiska prioriteringar. Säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser av modernt snitt har lämnats 1997, 2001, 2004 och 2009. Redogörelseförfarandet har blivit det viktigaste verktyget för att bestämma Finlands säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringar.

Enligt 44 § i grundlagen kan statsrådet ge riksdagen meddelanden eller redogörelser i frågor som gäller rikets styrelse eller internationella förhållanden. Till skillnad från det som gäller för behandlingen av ett meddelande kan vid behandlingen av en redogörelse inte fattas beslut om förtroende för statsrådet eller en medlem av statsrådet.

I enlighet med 23 § i riksdagens arbetsordning föredras statsrådets meddelanden och redogörelser för riksdagen och bordläggs till ett annat plenum där de tas upp till behandling utom dagordningen. Redogörelsen remitteras till ett utskott för beredning. När utskottet har behandlat redogörelsen ska det i sitt betänkande lägga fram ett förslag till uttalande med anledning av redogörelsen. Riksdagen beslutar om innehållet i uttalandet.

Utöver den parlamentariska behandlingen och godkännandet har riksdagen fått större möjligheter att delta genom att det har tillsatts en säkerhetspolitisk uppföljningsgrupp bestående av riksdagsledamöter från olika partier (även oppositionen). Från om med redogörelsen 2004 har uppföljningsgruppen också medverkat i processen för utarbetandet av redogörelserna. Vid behandlingen av redogörelsen 2009 konstaterade riksdagens utskott bl.a. följande:

Utrikesutskottets betänkande UtUB 5/2009 rd:

”Redogörelserna bör lägga större vikt vid regeringens säkerhets- och försvarspolitiska mål och åtgärder för att nå målen. Utrikesutskottet efterlyser ett klarläggande framför allt om redogörelsens styrande effekt för strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner och programmet för den inre säkerheten.”

Dessutom yttrade utrikesutskottet bl.a. följande:

”En betydande förändring i de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsernas innehåll som småningom vuxit sig allt starkare är att analysen numera bottnar i det breda säkerhetsbegreppet. I och med det breda säkerhetsbegreppet har redogörelsernas styrande effekt gjort sig gällande också inom utrikesministeriets och inrikesministeriets förvaltningsområden. Det breda säkerhetsbegreppet och de nya hotbegreppen har dock inte definierats tydligt, vilket strider mot deras politiskt starka och användbara natur. Beskrivningen av säkerheten i omvärlden och de prioriteringar som kan härledas ur den är i detta nu inte balanserad i den nuvarande redogörelsen, inte minst när det gäller så kallade nya hot.”

Förvaltningsutskottets utlåtande FvUU 6/2009 rd:

”Utvecklingsinsatserna för den inre säkerheten har en sekundär betydelse och kommer i skymundan i redogörelsen. Det kan hänga samman med traditionen, där det breda säkerhetsbegreppet emellertid är ett relativt nytt inslag. Ett annat problem är att det inte ingår några handlings- och genomförandeplaner för åtgärder inom ramen för den inre säkerheten. Förvaltningsutskottet förutsätter att temat inre säkerhet i fortsättningen tematiskt jämställs med utrikes- och säkerhetspolitiken i redogörelsen. Det förutsätter dessutom att den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen i framtiden delas upp på olika teman och att den inre säkerheten är ett av dessa teman.”

Försvarsutskottets utlåtande FsUU 4/2009 rd:

”… benämningen uppföljningsgrupp är missvisande, för i gruppens arbete accentueras en parallell, rentav föregripande funktion i relation till det egentliga redogörelseförfarandet. Den gör sina egna bedömningar av Finlands säkerhetsomvärld och dess rekommendationer förväntas inverka på innehållet i statsrådets redogörelse. Från uppföljningsgruppen har det i offentligheten läckt ut förhandsställningstaganden om sådant som skulle tas upp först när redogörelsen föredras. Problemet kan alltså vara eventuella avvikelser i synen eller betoningarna mellan uppföljningsgruppens rapport och redogörelsen.”

Redogörelsen börjar med en analys av den internationella omvärlden, följd av en bedömning av konsekvenserna för Finland. Därefter följer redogörelsens säkerhets- och försvarspolitiska prioriteringar. I sista kapitlet omsätts prioriteringarna i praktiken för att utveckla Finlands säkerhet. Redogörelsen kommer med en mycket bred beskrivning av säkerhetsfrågorna ur flera förvaltningsområdens synvinkel, men det är bara på försvarsmakten som det ställs kapacitetskrav.

Redogörelsens dualistiska karaktär har i riksdagen genererat olika åsikter om vilket utskott som ska komma med ett betänkande om den. Utrikesutskottet lämnade ett betänkande om redogörelserna 1995, 1997 och 2009 medan försvarsutskottet beslöts vara det utskott som skulle lämna ett betänkande om redogörelserna 2001 och 2004.

Statsrådets utstakningar av utvecklingen i Finlands säkerhetsomvärld vart fjärde år utgör ett långt tidsspann som betyder att processen är alldeles för långsam och osmidig. Under en fyraårsperiod kan det ske sådana oförutsedda förändringar (t.ex. terrorattackerna den 11 september 2001 och den internationella ekonomiska krisen) som gör redogörelsen mindre aktuell och bedömningarna i den mindre exakta.

Redogörelserna har alltid utarbetats av olika grupper och ledningsansvaret har växlat mellan utrikesministeriet, försvarsministeriet och statsrådets kansli. Även republikens president har medverkat i redogörelseprocessen i väsentlig grad. Säkerhets- och försvarskommittén samordnade beredningen av redogörelsen 2001. Det tillsattes beredningsarbetsgrupper för utarbetandet av redogörelserna 2004 och 2009. Olika beredningsgrupper har fört in sitt specifika förvaltningsområdes syn i beredningsprocessen och då har det varit svårt att undvika upprepningar och överlappningar. För att en smidigare och mer samordnad beredning av redogörelserna ska kunna tryggas behövs det en beredning på bredare basis över ministeriernas ansvarsområden.

Utrikesutskottet konstaterade följande om redogörelseförfarandet i sitt betänkande UtUB 5/2009 rd:

”… det behövs en tydligare och mer komprimerad tidsplan för de säkerhets- och försvarspolitiska redogörelserna och behandlingen av dem i riksdagen. Redogörelsen bör överlämnas till riksdagen vid en sådan tidpunkt att behandlingen kan slutföras senast under valperiodens andra riksmöte. Ett mer komprimerat förfarande skulle garantera en bättre styrande effekt. Redogörelsen i dess nuvarande form har en alldeles för tung struktur och har svällt ut till en helhet som är för massiv för information till medborgarna. Utrikesutskottet ser det som en strukturell brist i den senaste redogörelsen (2009) att Finlands säkerhets- och försvarspolitiska strategi inte har presenteras på ett logiskt och klart sätt. Riksdagen förutsätter att redogörelsen ska läggas upp som en övergripande säkerhetsstrategi som på ett balanserat sätt styr utvecklingen av alla förvaltningsområden med anknytning till säkerhet, också resurserna.”

2.2 Strategin för tryggande av samhällets vitala funktioner

De viktigaste uppgifterna inom Finlands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik är att trygga landets självständighet, territoriella integritet och grundläggande värderingar, främja befolkningens säkerhet och välfärd och upprätthålla ett fungerande samhälle. TSVF-strategin är statsrådets principbeslut som ger grunder för att trygga möjligheterna att nå dessa mål. Också på det internationella planet är strategin ett unikt instrument för att behandla och styra beredskapen på ett övergripande sätt. Flera länder har visat sitt intresse för det finländska konceptet och håller på att utveckla sina egna säkerhetsstrategier i samma riktning.

TSVF-strategin utgör statsrådets styrdokument till ministerierna. Strategin konkretiserar för sin del den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen och kompletterar andra styrdokument av statsrådet som behandlar olika delområden av säkerheten. Strategin ger alla aktörer i samhället en gemensam grund

för beredskap och krisledning. I statsrådets principbeslut om samhällets vitala funktioner från 2003 och 2006 definierades de vitala funktionerna och de olika förvaltningsområdenas ansvar för att trygga dem.

Den helhetsbetonande och tväradministrativa aspekten framhävs också i det reviderade principbeslutet 2010, som under säkerhets- och försvarskommitténs samordning har uppdaterats så att det motsvarar den utveckling i vår säkerhetspolitiska omgivning som bedöms ske under de närmaste åren. För uppdateringsarbetet tillsattes en tväradministrativ grupp skribenter, vilket säkerställde att de olika förvaltningsområdenas och andra aktörers synpunkter beaktades. I det reviderade principbeslutet 2010 har särskild uppmärksamhet ägnats den internationella dimensionen samt näringslivets och frivilligorganisationernas roll som beredskapsaktörer i samhället. Även kommunernas roll och regionförvaltningsreformens konsekvenser för beredskapen har fått en starkare framtoning än tidigare. Avsikten är att den omarbetade strategin ska godkännas av statsrådet i december 2010 och benämnas Säkerhetsstrategi för samhället.

Säkerhetsstrategin är statsrådets riktlinje för ministerierna om skötseln av beredskapsärendena inom förvaltningsområdena, om sådant som är speciellt viktigt att trygga med tanke på samhället och om målen och de strategiska uppgifterna för beredskapen inom förvaltningsområdena och måluppfyllelsen. Ministerierna ska inom sina ansvarsområden se till att ärendena sköts genom lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder så att regeringens vilja enligt principbeslutet följs.

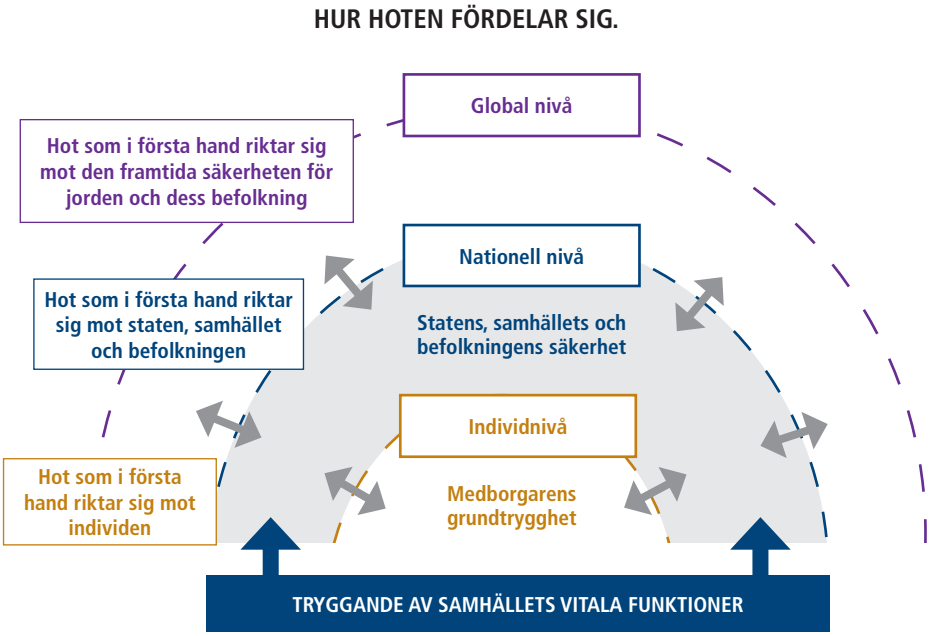
Säkerhetsstrategin har gjorts upp utgående från perspektivet att samhällets vitala funktioner ska tryggas i alla situationer. Samhällets vitala funktioner är tvärsektoriella funktionshelheter som är nödvändiga för samhället och som alltid måste vara tryggade. I säkerhetsstrategin beskrivs funktionerna och anges målbilderna för dem. Finlands vitala funktioner är enligt Säkerhetsstrategin för samhället 2010

- ledning av staten
- internationell verksamhet
- Finlands försvarsförmåga
- den inre säkerheten
- ekonomins och infrastrukturens funktionsförmåga
- befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga
- mental kristålighet.

I säkerhetsstrategin beskrivs också hotmodeller som äventyrar de vitala funktionerna och deras kontinuitet. I strategin 2010 har antalet hotmodeller ökat från 9 till 13. I hotmodellerna har man försökt beakta samhällets sårbarhet bättre än tidigare, och avsikten är att hotmodellerna ska vara till större nytta för riskanalyserna både inom förvaltningen och i näringslivet. Hotmodellerna är följande:

- allvarliga störningar i kraftförsörjningen
- allvarliga störningar i datatrafiken och informationssystemen (cyberhot)
- allvarliga störningar i transportlogistiken
- allvarliga störningar i samhällstekniken
- allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen
- allvarliga störningar i finans- och betalsystemet
- störning i tillgången på finansiering för den offentliga ekonomin
- allvarliga störningar i befolkningens hälsa och välfärd
- storolyckor, extrema naturfenomen och miljöhot
- terrorism och annan brottslighet som äventyrar samhällsordningen
- allvarliga störningar i gränssäkerheten
- politisk, ekonomisk och militär påtryckning
- användning av militära maktmedel.

Av hotmodellerna framgår att statssäkerheten är utsatt för många slags hot, som också inrymmer andra än militära dimensioner. Den centrala målsättningen för staten bör vara att den har förmåga att i tillräckligt god tid möta händelser som påverkar säkerheten och eventuella förebud om händelserna. Tryggandet av de vitala funktionerna baserar sig på ett långsiktigt och tillräckligt utvecklande av kapaciteterna, rättidigt och flexibelt ibruktagande av dem samt på förmågan att utnyttja de kapaciteter som redan tagits i bruk.



Figur: Försvarsministeriet

För en konkretisering av hotmodellerna och som stöd för den fortsatta analysen av de hot som sammanhänger med de olika aktörernas egen verksamhet har i strategin identifierats störningssituationer, med vilka avses ett hot eller en händelse som åtminstone momentant eller regionalt begränsat äventyrar samhällets säkerhet, handlingsförmåga eller befolkningens levnadsmöjligheter. Störningssituationer kan förekomma både under normala förhållanden och under undantagsförhållanden.

De störningssituationer som förekommer under normala förhållanden hanteras med myndigheternas vanliga befogenheter och resurser. De system och beredskapsåtgärder som byggs upp under normala förhållanden skapar en grund för verksamheten under undantagsförhållanden. På motsvarande sätt kan de arrangemang som skapats för undantagsförhållanden utnyttjas vid hanteringen av störningssituationer under normala förhållanden. Under undantagsförhållanden kan hanteringen av situationen kräva tilläggsbefogenheter eller tilläggsresurser. Hanteringen av dessa situationer förutsätter vanligtvis bredare eller intensivare samarbete och kommunikation än normalt mellan myndigheter och andra aktörer. Samma störningssituation kan sammanhänga med flera olika hotmodeller, beroende på granskningsperspektiv, hotets källa eller dess

följdverkningar. För var och en av dessa har det angetts vilket ministerium som har det primära beredskapsansvaret.

Genom säkerhetsstrategin förenhetligas och samordnas beredskapen inom olika förvaltningsområden. Målet med strategin är att undvika att överlappande resurser utvecklas och samtidigt förhindra en situation där en prestationsförmåga som behövs vid tryggandet av de vitala funktionerna inte utvecklas. Med hjälp av strategin informeras dessutom befolkningen om de åtgärder som under statsrådets ledning vidtas för att stärka samhällets och befolkningens säkerhet. Genom strategin får även internationella samarbetspartner information om grunderna för tänkandet och politiken i fråga om det finländska samhällets säkerhet.

För den gemensamma uppföljningen av säkerhetsstrategin svarar säkerhets- och försvarskommittén i samverkan med ministeriernas beredskapschefsmöte. Genom uppföljningen produceras information för statsledningen om huruvida resurserna har satts in korrekt för att trygga samhällets vitala funktioner och kontinuiteten i samhällsverksamheten. Uppföljningen möjliggör dessutom uppdatering av strategin och samordning av de utvecklingsåtgärder som gäller totalförsvaret. Statsrådet beslutar om uppdatering av strategin.

Genom säkerhetsstrategin har man bl.a. lyckats förenhetliga ministeriernas beredskap och ge både företagen och kommunerna verktyg för riskhantering och hantering av kontinuiteten. Säkerhetsstrategin används också i många kommuner som stöd vid planeringen av beredskapen och flera företag använder hotmodellerna i strategin som underlag för sina riskanalyser och sin planering av kontinuiteten. Av frivilligorganisationerna utnyttjar t.ex. Finlands Röda Kors och Försvarsutbildning rf strategin när de planerar och genomför sin verksamhet. Det centrala studieinnehållet i försvarskurserna baserar sig på säkerhetsstrategin och totalförsvarsprincipen.

2.3 Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen

I Finland har tryggandet av försörjningsberedskapen organiserats som ett heltäckande samarbetsnätverk bestående av det ekonomiska livets olika sektorer, de olika förvaltningsområdena och branschorganisationerna. Partnerskapet mellan den offentliga och den privata sektorn har en lång tradition i Finland, och en stor del av beredskapen sköts genom samarbete mellan den offentliga förvaltningen och näringslivet på basis av frivilliga avtal.

Alltsedan 1980-talet har regeringen med jämna intervaller uppställt allmänna utvecklingsmål för försörjningsberedskapen. Statsrådets senaste beslut om målen med försörjningsberedskapen utfärdades 2008. Enligt beslutet är det allmänna målet en försörjningsberedskap som baserar sig på den internationella marknaden. Genom beredskapsåtgärder tryggas den infrastruktur som är nödvändig för ett fungerande samhälle och den kritiska produktionens kontinuitet i alla situationer.

I beslutet anses det allvarligaste hotet mot försörjningsberedskapen vara en krissituation där förmågan att producera kritiska varor och tjänster eller skaffa dem från utlandet tillfälligt har försvårats. Andra centrala hot som äventyrar samhällets ekonomiska funktionsförmåga är störningar i de elektroniska data- och kommunikationssystemen, avbrott i energitillförseln, allvarliga störningar i befolkningens hälsa och funktionsförmåga samt natur- och miljökatastrofer. Försörjningsberedskapens nivå dimensioneras så att befolkningens levnadsmöjligheter och funktionsförmåga samt ett fungerande samhälle kan upprätthållas vid allvarliga störningssituationer under normala förhållanden och under undantagsförhållanden inklusive försvarstillstånd.

Beslutet om målen med försörjningsberedskapen anger insatsområdena för utvecklingen inom den närmaste framtiden. De är uppdelade på tryggande av kritisk infrastruktur (energinät, data- och kommunikationssystem, transportlogistik, system inom finansbranschen, vattenförsörjning och andra kommunaltekniska system, byggande och underhåll av infrastruktur) och tryggande av kritisk produktion (livsmedelsförsörjning, energiförsörjning, hälso- och sjukvård, produktion som stöder försvaret, exportindustri). Det har uppställts specificerade branschvisa mål för båda grupperna.

2.4 Programmet för den inre säkerheten

Med den inre säkerheten avses ett sådant tillstånd i samhället där alla åtnjuter de fri- och rättigheter som rättssystemet garanterar dem och en samhällstrygghet fri från rädsla eller otrygghet som orsakas av brottslighet, störningar, olyckor och fenomen eller förändringar i det finländska samhället eller den globaliserade omvärlden. I den inre säkerheten ingår också beredskap för storolyckor och störningar under normala förhållanden.

Programmet för den inre säkerheten är ett principbeslut från statsrådet med de viktigaste sektorsövergripande målen och insatserna för att förbättra den inre säkerheten. Statsrådet har fattat beslut om programmet åren 2004 och

2008. Det senare programmets syfte är att Finland ska vara Europas säkraste land år 2015. I programmet behandlas följande teman:

- bättre säkerhet i hemmet, på fritiden och i trafiken
- bättre säkerhet för invandrare och etniska minoriteter
- mindre våld
- ökad konkurrenskraft genom förbättrad säkerhet i företagsverksamheten
- hur storolyckor och miljöförstöring ska förebyggas
- gränssäkerhet
- bekämpning av illegal inresa och tullsäkerhet
- åtgärder för att hindra handel med människor och därmed jämförlig brottslighet
- åtgärder för att bekämpa organiserad brottslighet
- åtgärder för att bekämpa databrottslighet och risker med Internet
- åtgärder för att bekämpa terror, förebygga olaglig verksamhet bland extremiströrelser och motverka våldsam radikalisering.

Programmet har beretts och genomförs i ett brett upplagt samarbete mellan myndigheter på centralnivå, regional nivå och lokal nivå, olika organisationer och näringslivet. Genomförandet av programmet styrs av den ministergrupp för den inre säkerheten som bedömer utvecklingen av den inre säkerheten i ett bredare perspektiv. Styrgruppen för programmet för den inre säkerheten bistår ministergruppen vid styrningen av genomförandet av programmet.

Programmet för den inre säkerheten genomförs i samarbete mellan myndigheterna, organisationerna och näringslivet. Myndigheterna ska försäkra sig om att målen i programmet nås och genomföra insatserna som ett led i planeringen och resultatstyrningen av sin verksamhet och sin ekonomi. Programmet har befäst samarbetet mellan olika aktörer och gett upphov till en samarbetsstruktur som gör det möjligt att bereda och genomföra ärenden över gränserna för olika förvaltningsområden och sektorer. Genomförandet och resultaten av programmet för den inre säkerheten följs regelbundet, och genomförandet av de åtgärder som fastställts i programmet har nästan över hela linjen framskridit så som bestämts i programmet.

3 Lagstiftning om beredskap

Bestämmelserna om beredskap indelas i reglering som gäller normala förhållanden och reglering som gäller undantagsförhållanden. Myndigheternas skyldighet att förbereda sig för undantagsförhållanden baserar sig på 40 § i beredskapslagen (1080/1991). Enligt paragrafen ska statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statliga affärsverk och övriga statliga myndigheter samt kommunerna genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt också vid undantagsförhållanden. Förberedelserna för undantagsförhållanden leds, övervakas och koordineras av statsrådet samt av ministerierna inom sitt förvaltningsområde.

Syftet med beredskapslagen är att under undantagsförhållanden trygga befolkningens utkomst och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet. Undantagsförhållanden enligt beredskapslagen är

- mot Finland riktat väpnat angrepp och krig samt efterkrigstillstånd
- allvarlig kränkning av Finlands territoriella integritet samt krigshot mot landet
- krig eller krigshot mellan främmande stater och en sådan allvarlig internationell spänning som innebär krigshot och som förutsätter åtgärder som är nödvändiga för höjande av Finlands försvarsberedskap
- någon annan därmed jämförbar särskild händelse som har inträffat utanför Finland, om den kan vålla allvarlig fara för de grunder för den nationella existensen och välfärden som avses i 1 § 1 mom.
- sådant allvarligt hot mot befolkningens utkomst eller mot grunderna för landets näringsliv som beror på försvårad eller förhindrad import av nödvändiga bränslen och annan energi samt råvaror och andra varor eller på någon annan till sina verkningar därmed jämförbar plötslig störning i det internationella handelsutbytet
- en storolycka.

Det är dock fråga om undantagsförhållanden bara när myndigheterna inte med normala befogenheter kan få kontroll över situationen.

Regeringens proposition med förslag till en ny beredskapslag (RP 3/2008 rd) har behandlats i riksdagen och det har beslutats att lagförslagen lämnas vilande till efter följande riksdagsval. I propositionen föreslås att det stiftas en ny beredskapslag genom vilken den gällande lagen med samma rubrik upp-

hävs. Syftet med reformen är att beredskapslagen ändras så att den uppfyller grundlagens krav. Dessutom ska bestämmelserna om myndigheternas befogenheter i undantagsförhållanden göras mera tidsenliga. Beslutsförfarandet i fråga om ibruktagandet av de befogenheter som föreskrivs i beredskapslagen har i den nya lagen ändrats så att ibruktagandet av befogenheterna föreskrivs genom förordning av statsrådet i stället för genom förordning av republikens president. Innan en sådan ibruktagningsförordning kan utfärdas ska statsrådet i samverkan med republikens president ha konstaterat att undantagsförhållanden råder i landet. Riksdagen ska i sista hand besluta om ibruktagningsförordningens giltighet och giltighetstid.

Det föreslås bara smärre ändringar av beredskapslagens bestämmelser om förberedelser. I 12 § föreslås en bestämmelse om skyldighet att vidta förberedelser som i sak motsvarar 40 § 1 mom. i gällande beredskapslag. Enligt den föreslagna 13 §, som gäller ledning, övervakning och samordning av förberedelser, ska förberedelserna ledas och övervakas av statsrådet samt av varje ministerium inom sitt ansvarsområde. Varje ministerium ska samordna förberedelserna inom sitt eget ansvarsområde. I den nya beredskapslagen föreslås inte några bestämmelser om samordning av förberedelserna i statsrådet, utan det hänvisas bara till annan lagstiftning, såsom 10 § 3 mom. i reglementet för statsrådet (kanslichefsmötet och beredskapschefsmötet) och 16 § 3 mom. i reglementet (samordningen av totalförsvaret).

Enligt 23 § i grundlagen är det möjligt att genom lag införa sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder undantagsförhållanden som hotar nationen och som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp. De tillfälliga undantagen enligt bemyndigandet i paragrafen ska vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande om grundlagsreformen 2000 konstaterat att stiftandet av sådana nya, rent nationella lagar som tydligt innebär undantag från grundlagen bör undvikas och att undantagslagsförfarandet ska tillgripas endast i ytterst exceptionella fall och av tvingande skäl.

För tryggande av självständigheten och upprätthållande av rättsordningen kan rikets försvar effektiviseras och dess säkerhet stärkas genom att försvarstillstånd införs genom förordning som utfärdas av republikens president och genom riksdagens samtycke (lagen om försvarstillstånd, 1083/1991). En förordning om införande av försvarstillstånd som utfärdas av republikens president ges för viss tid, högst tre månader. I tillämpningsförordningen ska nämnas de bestämmelser som blir tillämpliga och, om de inte blir tillämpliga inom hela

landet, deras regionala tillämpningsområde. Tillämpningsförordningen ska genast föreläggas riksdagen. Förordningen ska upphävas, om riksdagen så beslutar. Om tillämpningsförordningen inte har förelagts riksdagen inom en vecka efter att den har getts, förfaller den.

Vid försvarstillstånd gäller förutom beredskapslagen också lagen om försvarstillstånd. Vid försvarstillstånd tillämpas beredskapslagen endast till den del det inte i lagen om försvarstillstånd föreskrivs något annat med tanke på krig. Lagen om försvarstillstånd är en undantagslag vid kriser och reglerar myndigheternas utövande av befogenheter under krig som riktar sig mot Finland samt under sådana med krig jämställbara interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statsskicket.

I räddningslagen (468/2003) finns bestämmelser om de viktigaste planerings- och övriga beredskapsskyldigheter i fråga om befolkningsskyddet. I 50 § föreskrivs om befolkningsskyddsberedskap. I befolkningsskyddsförberedelserna under normala förhållanden ska ingå att göra upp planer och ge utbildning för undantagsförhållanden, bygga skyddskonstruktioner, upprätthålla lednings-, bevaknings- och larmsystem samt dataförbindelser och att skapa beredskap för evakuering, räddningsverksamhet, första hjälpen, försörjning av befolkningen samt röjning och rengöring. I beredskapslagen föreskrivs om särskilda befogenheter för räddningsväsendet under undantagsförhållanden. En regeringsproposition med förslag till en ny räddningslag har överlämnats till riksdagen den 19 november 2010 (RP 257/2010 rd).

Syftet med lagen om tryggande av försörjningsberedskapen (1390/1992) är att med tanke på undantagsförhållanden och allvarliga störningar som kan jämföras med undantagsförhållanden trygga de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar. Statsrådet har genom sitt beslut (539/2008) uppställt allmänna mål för försörjningsberedskapen där beredskapsnivån anges med hänsyn till minimibehoven för befolkningen, det nödvändiga näringslivet och försvaret.

Under undantagsförhållanden kan det bli nödvändigt att tillgripa exceptionella åtgärder om vilka det föreskrivs i lagen om försvarstillstånd och i beredskapslagen. I enlighet med lagarna kan det under undantagsförhållanden bli nödvändigt att tillgripa exempelvis reglering av export och import, styrning av produktion som är nödvändig för rikets försvar, övervakning och reglering av transporter och trafik, föreläggande av tillfällig arbetsskyldighet och förflyttning av befolkning från områden som är utsatta för anfall eller annan mot-

svarande verksamhet som gör det nödvändigt att skyndsamt vidta särskilda militära försvarsåtgärder.

4 Beredskapsarrangemang

4.1 De högsta statsorganens beslutsfattande och samarbete

Enligt grundlagen tillkommer statsmakten folket, som företräds av riksdagen. Den lagstiftande makten utövas av riksdagen, som också fattar beslut om statsfinanserna. Regeringsmakten utövas av republikens president samt statsrådet, vars medlemmar ska ha riksdagens förtroende. Den dömande makten utövas av oberoende domstolar. Parlamentarismen och fördelningen av statliga uppgifter skapar en konstitutionell grund också för beredskapsarrangemangen.

Riksdagen övervakar regeringens åtgärder och politik på olika sätt. Som exempel på verktyg för den parlamentariska kontrollen kan nämnas interpellationer, skriftliga riksdagsspörsmål, muntliga frågestunder, aktuella debatter, redogörelser och meddelanden samt upplysningar från statsministern. Ministrarna har rätt att närvara i plenum och hålla anföranden där.

Enligt grundlagen fattar republikens president sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Om presidenten inte avgör saken i enlighet med statsrådets förslag, återgår ärendet till statsrådet för beredning. Statsrådet verkställer presidentens beslut. Republikens president beviljar på begäran statsrådet eller någon minister avsked. Presidenten kan också bevilja en minister avsked på initiativ av statsministern. Presidenten ska även utan begäran bevilja statsrådet eller en minister avsked, om statsrådet eller ministern inte längre har riksdagens förtroende.

När republikens president har förhinder sköts presidentens uppgifter av statsministern eller, om också statsministern har förhinder, av den minister som är statsministerns ställföreträdare. Om krig och fred beslutar presidenten med riksdagens samtycke. Vid behov utfärdar presidenten en förordning om att befogenheterna enligt beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd ska tas i bruk. Förordningen bereds av och föredras för presidenten från det ministerium vars förvaltningsområde omfattar uppgifter för vilka det visar sig vara mest nödvändigt att befogenheterna tas i bruk.

Republikens president är överbefälhavare för Finlands försvarsmakt (GL 128 §). Presidenten beslutar i militära kommandomål och i militära utnämningsärenden på det sätt som bestäms genom lag (GL 58 §). Republikens president

ska avgöra militära kommandomål som avses i 31 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten på föredragning av försvarsministern och övriga militära kommandomål på föredragning av kommendören för försvarsmakten. Presidenten kan på eget initiativ eller på förslag av försvarsministern överföra ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten i statsrådet. Då beslutar presidenten om saken på föredragning av försvarsministern utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande. När ett militärt kommandomål föredras för presidenten i statsrådet har kommendören för försvarsmakten rätt att närvara och uttala sin uppfattning om saken. I militära kommandomål inom gränsbevakningsväsendet fattar republikens president beslut på föredragning av inrikesministern med stöd av lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning.

Den 10 maj 2010 tillsatte försvarsministeriet en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till ny reglering av beslutsförfarandet som gäller militära kommandomål. Ändringarna ska göras i lagen om försvarsmakten. Arbetsgruppen ska utarbeta sitt förslag i form av proposition med förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten och lämna sitt betänkande senast den 31 mars 2011.

Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. I enlighet med 2 mom. svarar statsrådet för den nationella beredningen av beslut som fattas i EU och beslutar om åtgärder som hänför sig till dem. Ledningen av utrikespolitiken kräver en nära samverkan mellan presidenten och statsrådet. Även riksdagen deltar i den nationella beredningen av beslut som fattas i EU, och då har i första hand stora utskottet och utrikesutskottet en framträdande roll (GL 93 § 2 mom. samt 96 och 97 §).

Det krav på samverkan som föreskrivs i fråga om behörighetsförhållandena gällande internationella frågor förutsätter att presidenten och statsrådet på lämpligt sätt och vid rätt tidpunkt informerar varandra om frågor av betydelse för utrikespolitiken. När Finland formulerar sin ståndpunkt till viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska unionsfrågor bör statsrådet handla i nära samråd med republikens president för att garantera att vi har en samordnad och konsekvent utrikespolitik. Enligt grundlagsutskottet (GrUU 36/2006 rd) är de gemensamma mötena mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president ett lämpligt och adekvat forum för detta ändamål. De praktiska formerna för samverkan varierar beroende på hur långt beredningen av ärendet har framskridit och hur viktigt det är. När det gäller vittgående frågor behövs det diskussioner mellan presidenten och hela statsrådet. I de fall där det måste fattas snabba beslut kan det emellertid räcka att presidenten

håller kontakt med statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott eller med en enskild minister, framför allt då statsministern, utrikesministern eller den minister som svarar för beredningen av frågan.

Statsrådet har allmänna befogenheter i regerings- och förvaltningsärenden (GL 65 §). Enligt parlamentarismens princip ska statsrådet åtnjuta riksdagens förtroende. Statsrådet medverkar till presidentens beslutsfattande och lägger fram förslag till avgörande. De ärenden som hör till statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller (GL 67 §). Till statsrådet hör statsministern och ett behövligt antal andra ministrar. Ministrarna svarar inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder. Varje minister som i statsrådet har deltagit i behandlingen av ett ärende svarar för beslutet, om han eller hon inte har anmält avvikande mening till protokollet.

Statsrådets allmänna sammanträde kan också sammankallas vilken dag som helst under året och vilken tid som helst på dygnet, om det behövs. Statsrådets medlemmar svarar för sin del för att de övriga statsorganen, riksdagen och republikens president, är tillräckligt informerade om behandlingen av och innehållet i frågor som omfattas av deras behörighet. Samordnade tidsplaner för beredning av beslut och för beslutsfattande är stommen för samarbetet mellan statsorganen. I exceptionella fall modifieras kalendern samtidigt som det säkerställs att alla ansvariga har faktiska möjligheter att sätta sig in i det som beslutet gäller.

Statsministern leder statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas (GL 66 §). Varje ministerium svarar inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Ministerierna har en minister som chef. Skyldigheten att se till att förvaltningen fungerar täcker även ministeriernas styrning och övervakning av den underlydande förvaltningen. På detta sätt utsträcks det för ministerieförvaltning typiska parlamentariska ansvaret också till förvaltningen på lägre nivåer.

Det har blivit praxis i statsrådet att säkerställa att alla medlemmar av statsrådet i alla situationer har samma reviderade information som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på behörigt sätt och bära sitt ministeransvar. Regeringen har också andra samarbetsformer för utbyte av information, såsom regeringens överläggningar, aftonskola och ministerutskott. Vår nuvarande statsminister har liksom som sin företrädare, ordförandena för regeringspartierna, den s.k. kvartetten, som stöd vid beslutsfattandet.

I statsrådet finns enligt 23 § i lagen om statsrådet ministerutskott för beredning av utrikes- och säkerhetspolitiken, ärenden som gäller Europeiska unionen, finansiella ärenden och finanspolitiken. Ledamöterna i dessa ministerutskott ska vara medlemmar av statsrådet. Närmare bestämmelser om utskottens uppgifter och sammansättning utfärdas genom förordning av statsrådet. Varje ministerutskott har i enlighet med sin roll också en egen uppgift i störningssituationer. När det gäller den övergripande säkerheten kan inte rollen för något av ministerutskotten eller någon av regeringens överläggningar uteslutas ur styrningen av beredningen av ett ärende.

Statsministern är ordförande vid regeringens överläggningar och vid regeringens aftonskola. Dessa sammankallas också av statsministern. Statsministerns politiska specialmedarbetare är sekreterare. Statsministern är ordförande för vart och ett av ministerutskotten. Ministerutskotten har sekretariat som arbetar under ledning av ordföranden. I praktiken styrs varje sekretariat också av de för ansvarsområdena ansvariga ministerierna. Sekretariaten, som följer hur de ärenden som bereds framskrider och ger akt på aktuella frågor, spelar en viktig roll när det gäller att sammankalla ministerutskotten. Sekretariaten lägger fram förslag om behovet att sammanträda. Ministerutskotten har fasta mötestider i statsrådets veckokalender.

De gemensamma möten mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott som hålls enligt 24 § i lagen om statsrådet har i praktiken blivit viktiga för den förberedande behandlingen av utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden.

4.2 Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet

Uppgifterna för statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott anges i 25 § i reglementet för statsrådet (262/2003). Enligt paragrafen ska utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet förberedelsevis behandla viktiga ärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitiken och viktiga ärenden av annat slag vilka gäller Finlands relationer till främmande makter, viktiga ärenden gällande den inre säkerheten i anslutning därtill samt viktiga ärenden som gäller totalförsvaret. Utskottet behandlar också frågor som gäller samordning av angelägenheter inom området för utskottets uppgifter.

Statsministern är ordförande för utskottet. Övriga ledamöter är utrikesministern, en av statsrådet förordnad minister som förordnats att behandla ärenden som hör till utrikesministeriets ansvarsområde, försvarsministern och högst fyra andra ministrar som statsrådet förordnar. Inrikesministern deltar i behand-

lingen av ärenden i utskottet när frågor som har samband med ministerns ansvarsområde behandlas. Också någon annan minister kan delta i behandlingen av ett ärende, om det har samband med frågor som hör till ministerns ansvarsområde.

De gemensamma mötena mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott har blivit regelbunden praxis. När republikens president deltar i mötena är han eller hon ordförande. Utskottets sekretariat sköts av utrikeministeriet. I utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträden deltar också statsrådets kommunikationsdirektör, som informerar om beslut i enlighet med statsministerns anvisningar.

Ministerutskottet sammanträder en till två gånger i månaden, vanligtvis på fredagar efter EU-ministerutskottets sammanträde och presidentföredragningen. Mötesdagordningen eller tidsplanerna är vanligen inte fastslagna långt på förhand, eftersom ärendena på dagordningen grundar sig på aktuella utrikes- och säkerhetspolitiska teman. Utrikesministeriet ansvarar för beredningen av utrikes- och säkerhetspolitiska beslut. Utrikesministeriets roll är central som utskottets sekretariat och vid beredningen av föredragningslistan. Underlag för behandlingen vid utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträden är de promemorior som utarbetats av de berörda ministerierna. Ministerutskottet har också ordnat seminarier i anslutning till beredningen av olika sakkomplex.

4.3 EU-ministerutskottet

Uppgifterna för statsrådets EU-ministerutskott anges i 26 § i reglementet för statsrådet (262/2003). Statsministern är ordförande för utskottet. Ledamöter är utrikesministern, justitieministern, utrikeshandelsministern, näringsministern, finansministern och jord- och skogsbruksministern samt tre andra ministrar av vilka två förordnas av statsrådet och den tredje är den minister till vars ansvarsområde det ärende som behandlas hör. Vid behov kan statsrådet förordna ytterligare en minister till ledamot i utskottet. Även alla andra ministrar som så önskar får delta i behandlingen av ett ärende i utskottet.

Ärenden föredras för ministerutskottet av den minister till vars ansvarsområde ärendet hör. EU-ministerutskottet behandlar förberedelsevis ärenden som kommer att avgöras i Europeiska unionen och som statsministern eller den minister till vars ansvarsområde ärendet hör tar upp till behandling i utskottet eller som det annars anses befogat att behandla i utskottet.

Statsrådets EU-sekretariat sköter de sekreterartjänster som utskottet behöver. Vid sammanträdena förs protokoll, som omedelbart är offentliga till den del som gäller ärenden som inte går vidare till behandling i statsrådet och som inte är sekretessbelagda. I EU-ministerutskottets sammanträden deltar även kommunikationschefen vid statsrådets kommunikationsenhet. Kommunikationschefen svarar för informationen enligt statsministerns anvisningar.

Förutom utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och EU-ministerutskottet finns det två andra lagstadgade ministerutskott vid statsrådet, nämligen finansutskottet och finanspolitiska ministerutskottet. Finansutskottet har till uppgift att utöva finanstillsyn på förhand. I utskottet behandlas förberedelsevis sådana ärenden som är av stor ekonomisk betydelse eller som annars fordrar utlåtande av finansutskottet. Finanspolitiska ministerutskottet behandlar ärenden som gäller den samhällsekonomiska utvecklingen och den allmänna finanspolitiken, huvudriktlinjerna för den offentliga ekonomins utveckling och andra finanspolitiska åtgärder i den omfattning som statsministern bestämmer.

4.4 Centralförvaltningens beredskap

Förberedelser för störningssituationer och undantagsförhållanden har en lång tradition i Finland. Genom samarbete mellan myndigheterna och företagen har man under flera årtionden åstadkommit beredskapssystem och handlingsberedskap som också internationellt sett är mångsidiga och fungerar bra. Under de senaste årtiondena har det dock skett betydande förändringar i omvärldens strukturer och systemen i vårt samhälle. Den offentliga förvaltningen har kringskurits och många av de uppgifter som tidigare sköttes inom den offentliga förvaltningen har överförts på företag och på affärsverk som fungerar enligt företagsekonomiska principer. Dessutom blir alla samhällsfunktioner alltmer beroende av fungerande energisystem samt datakommunikation och informationssystem. Bland annat förändringar av detta slag medför nya utmaningar för samhällets beredskap.

Den internationella omvärlden har förändrats fortlöpande. Finland har fått en starkare internationell ställning och bildat nätverk med andra stater, vilket har ökat våra beredskapsmöjligheter. Nya verksamhetsformer har vunnit terräng inom beredskapen. Näringslivets internationalisering har emellertid också inneburit att självförsörjningen inom vissa delområden har försämrats då flera funktioner och materialupplag som varit viktiga för försörjningsberedskapen har flyttats utanför landets gränser.

Beredskapsarrangemangen för undantagsförhållanden genomförs i så hög grad som möjligt utgående från funktionerna och behörighetsförhållandena under normala förhållanden. Så som redan konstaterats i kapitel 3 gäller enligt beredskapslagen att förberedelserna för undantagsförhållanden leds, övervakas och samordnas av statsrådet samt av ministerierna inom sitt förvaltningsområde. Vid ministerierna svarar kanslichefen för beredskapen inom förvaltningsområdet. Ministeriets beredskapschef bistår kanslichefen. Inom den övriga centralförvaltningen bär generaldirektören, överdirektören eller någon annan motsvarande chef det primära ansvaret för att ämbetsverket eller inrättningen fungerar.

För samordning av ministeriernas förberedelser för undantagsförhållanden finns beredskapschefsmötet, som sammanträder regelbundet och består av de tjänstemän som förordnats till beredskapschefer vid ministerierna. Statsrådets säkerhetsdirektör från statsrådets kansli är ordförande för beredskapschefsmötet. Vid sammanträden som rör statens krisledning förs ordet av beredskapschefen vid det ministerium som i huvudsak ansvarar för ärenden som gäller hantering av situationen (behörigt ministerium).

Stommen i beredskapschefsmötets sekretariat utgörs förutom av säkerhets- och försvarskommitténs sekretariat också av företrädare för statsrådets kansli, inrikesministeriet och utrikesministeriet, vilka deltar vid sidan av sin tjänst. Sekretariatets breda sammansättning omfattar förutom dessa också varje ministeriums beredskapssekreterare, som deltar vid sidan av sin tjänst. De tjänstemän från olika ministerier som ingår i sekretariatet fungerar som sakkunniga inom sitt förvaltningsområde och som kontaktpersoner i fråga om de ärenden som behandlas vid beredskapschefsmötena.

Beredskapschefsmötets samverkan med säkerhets- och försvarskommittén bl.a. när det gäller uppföljning av Säkerhetsstrategin för samhället, beredskapsförberedelser och planering av övningar baserar sig för närvarande på att säkerhets- och försvarskommitténs sekretariat också bildar stommen för beredskapschefsmötets sekretariat. Ordförande för beredskapschefsmötet har föredragit de ärenden som behandlats vid beredskapschefsmötet för kanslichefsmötet men inte för säkerhets- och försvarskommittén. Förfarandet har följt säkerhets- och försvarskommitténs mötespraxis, eftersom dess medlemmar är föredragande vid dess sammanträden. De anlitar då naturligtvis sådana sakkunniga som de behöver för behandlingen av ärendena.

För hanteringen av hot krävs det handlingssätt som alla aktörer som är delaktiga i beredskapen och hanteringen av störningssituationer känner till och har övat in. Statens krisledningsmodell beskrevs första gången i TSVF-strategin

2006. I samband med Säkerhetsstrategi för samhället 2010 har man diskuterat möjligheterna att utveckla krisledningen och analyserat erfarenheterna av verksamheten och övningarna. Riksomfattande organisationer som prioriterar beredskap bör engageras allt starkare i planeringen av den nationella beredskapen och i övningarna.

I fortsättningen är lägesbildsverksamheten ett viktigt utvecklingsobjekt. Statsledningen behöver snabbt få del av lägesuppgifterna. Det gäller också att förbättra förmågan att stödja myndigheterna genom lägesbildsverksamhet på olika förvaltningsnivåer. Samtidigt måste det skapas förutsättningar för att stödja organisationerna och näringslivet. Situationerna leds med framförhållning och tillräckliga resurser tas genast i bruk. På statsrådsnivå leder det berörda ministeriet verksamheten och vid behov samarbetet med andra ministerier. Den behöriga myndigheten leder den operativa verksamheten. Tvärsektoriella samarbetsorgan stöder den ansvariga myndigheten.

4.5 Beredskap på regionnivå

Regionförvaltningen har reviderats upprepade gånger under de senaste årtiondena, vilket har försvårat samarbetet mellan olika aktörer och också möjligheterna att utveckla beredskapen. I och med den regionförvaltningsreform som trädde i kraft 2010 inrättades regionförvaltningsverk (RFV) samt närings-, trafik- och miljöcentraler (NTM), vilka har en viktig roll vid beredskapen inom regionförvaltningen. Det finns sex regionförvaltningsverk på fastlandet, och de har hand om de tillstånds- tillsyns- och rättsskyddsuppgifter som tidigare hörde till länsstyrelsernas, de regionala miljöcentralernas och arbetarskyddsdistriktens uppgifter. En del av servicen överfördes på NTM-centralerna, som alltså inrättades samtidigt.

Regionförvaltningsverken främjar de grundläggande fri- och rättigheterna och rättsskyddet, tillgången till basservice, miljöskyddet, ett hållbart utnyttjande av miljön, den inre säkerheten samt en sund och trygg levnads- och arbetsmiljö i regionerna. Regionförvaltningsverken ska samordna beredskapen i regionen och ordna anknytande samverkan, samordna beredskapsplaneringen, ordna regionala försvarskurser, stödja kommunernas beredskapsplanering, ordna beredskapsövningar och främja säkerhetsplaneringen inom region- och lokalförvaltningen. Styrningen av regionförvaltningens olika verksamhetsområden hör till de behöriga ministeriernas uppgifter.

Regionförvaltningsverk

Huvudsakliga verksamhetsställen och verksamhetsställen

Regionförvaltningsverken

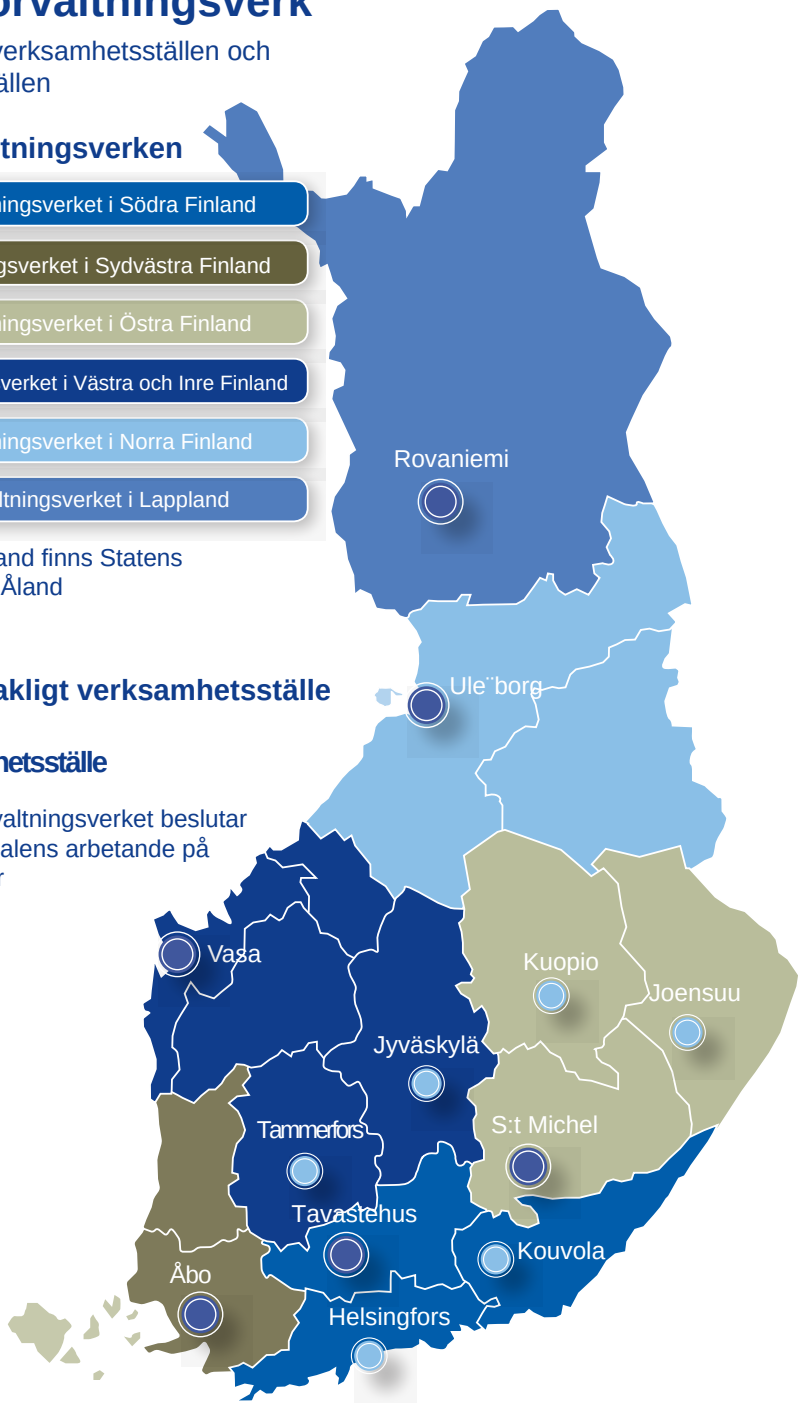
- Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland
- Regionförvaltningsverket i Östra Finland
- Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- Regionförvaltningsverket i Norra Finland
- Regionförvaltningsverket i Lappland

I landskapet Åland finns Statens ämbetsverk på Åland

Huvudsakligt verksamhetsställe

Verksamhetsställe

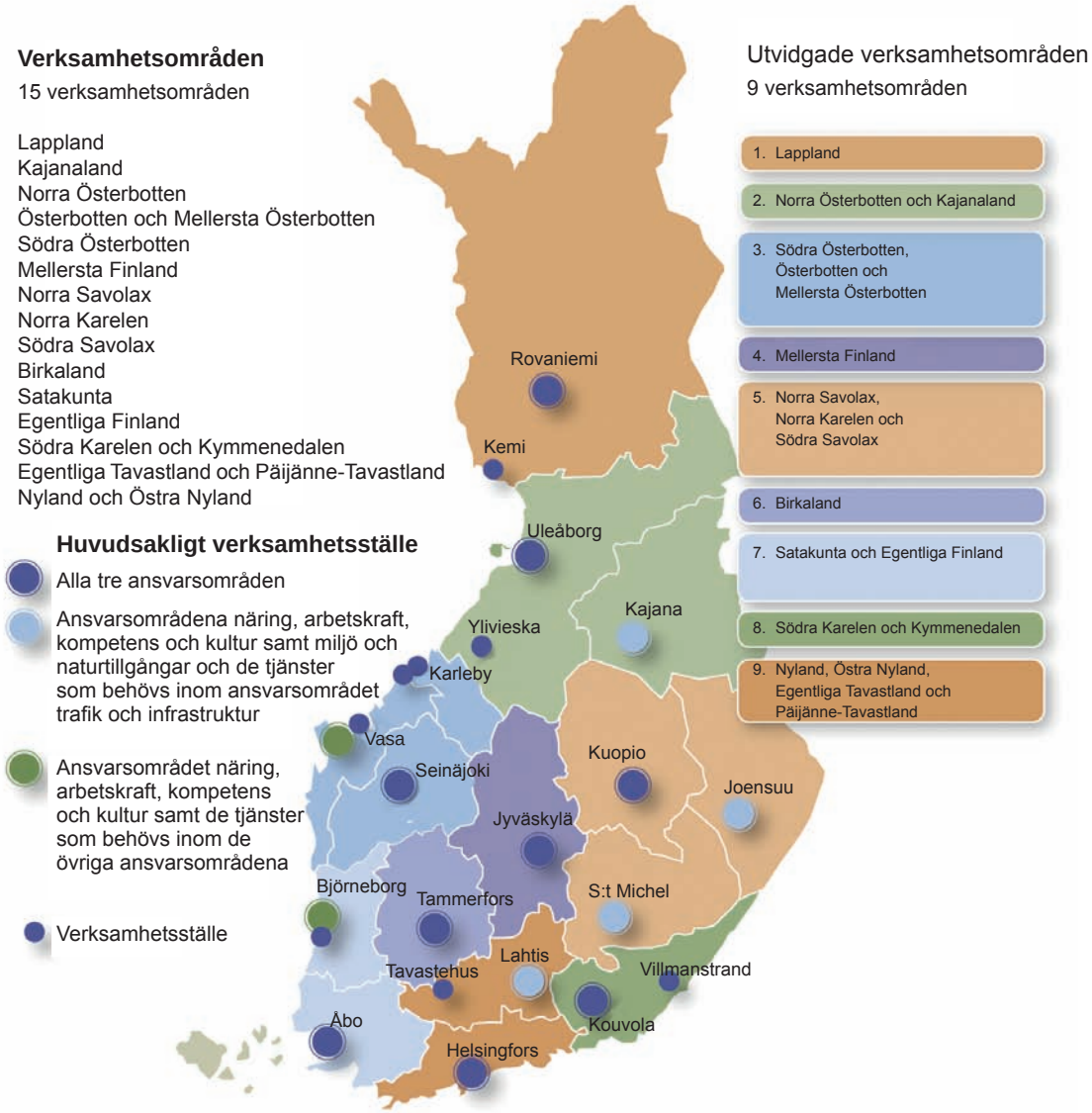
Regionförvaltningsverket beslutar om personalens arbetande på andra orter



Figur: Finansministeriet

Närings-, trafik- och miljöcentraler

Huvudsakliga verksamhetsställen och verksamhetsställen



Figur: ELVI, NTM-centralernas information

Regionförvaltningsverken ger kommunerna inom sitt område experthjälp i frågor som gäller kommunens beredskap och kommunens beredskapsplanering. Dessutom stöder regionförvaltningsverken de behöriga myndigheterna och samordnar vid behov verksamheten mellan dem när en myndighet leder situationer med anknytning till säkerheten i regionen. För att främja den regionala beredskapen har det dessutom tillsatts regionala beredskapskommissioner som lyder under överdirektören för regionförvaltningsverket. De centrala aktörerna inom regionen och regionförvaltningen är representerade på bred front i beredskapskommissionerna. Aktörerna är bl.a. kommunerna, polis- och räddningsväsendet, gränsbevakningsväsendet, försvarsmakten, sjukvårdsdistrikten, nödcentralerna och olika organisationer, såsom Finlands Röda Kors (FRK).

Regionförvaltningsreformens konsekvenser för Finlands Röda Kors beredskapsverksamhet

Organisationens möjligheter att samarbeta med regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna håller än så länge på att ta form. Det är önskvärt att övergångsperioden för regionförvaltningsreformen kan avklaras snabbt och att god praxis fortsätter så snart som möjligt.

Röda Korset har fortsatt med det samarbete i beredskapskommissioner och beredskapsarbetsgrupper som inleddes under länens tid. Beredskapskommissionerna ger organisationerna goda möjligheter att utbyta information om beredskapsförberedelserna med olika aktörer. Myndigheternas genuina intresse för arbetsgruppssamarbetet med Röda Korset ses som någonting väldigt positivt. Förhoppningsvis kan samarbetet stärkas trots omstruktureringarna.

I samarbetet mellan organisationerna och myndigheterna accentueras planering på landskapsnivå vid beredskaps- och säkerhetsplanering. I dagens läge följer Röda Korsets distriktsgränser andra kommungränser än t.ex. landskapsgränserna. När de viktigaste myndigheterna inom beredskapsverksamheten, t.ex. polisen och räddningsmyndigheterna, överförs till landskapen blir följden att distriktens verksamhetsområden inte främjar effektivt samarbete mellan myndigheterna vid planeringsarbetet.

Det är bra om de frivilliga aktörernas insatser för att stödja myndigheterna kan få officiell status genom skriftliga avtal i framtiden så att t.ex. personaländringar inte kan äventyra de frivilligas ställning inom beredskapsverksamheten.

Under normala förhållanden samordnar beredskapskommissionerna den regionala beredskapsplaneringen mellan olika myndigheter. Samordningen av beredskapen ska basera sig på regionala riskanalyser och hotbedömningar om olyckor. I störningssituationer och undantagsförhållanden kan beredskapskommissionerna sammankallas för att behandla möjligheterna att åtgärda krisen eller störningssituationen. Regionförvaltningsmyndigheterna har dock inte någon roll i själv krisledningen, bortsett från den nämnda samordningsuppgiften och vissa uppgifter som ansvarsområdena har på grundval av speciallagstift-

ning. Regionförvaltningsverken förmedlar information till stöd för operativa, politiska och administrativa beslut som fattas av kommunerna inom regionförvaltningsverkets område, av regionförvaltningen, av ministeriernas övriga centralförvaltning och av de behöriga myndigheterna.

Det finns 15 NTM-centraler som sköter uppgifter som arbets- och näringscentralerna, de regionala miljöcentralerna, vägdistrikten, länsstyrelsernas trafikavdelningar och bildningsavdelningar samt Sjöfartsverket hade hand om tidigare. NTM-centralerna svarar inom sina områden för sina substansministeriers verkställighets- och utvecklingsuppgifter med anknytning till miljö och naturresurser, trafik och infrastruktur, näringar (inklusive jordbruk), användning av arbetskraft, invandring, utbildning och kultur samt för den beredskap och krisledning som sammanhänger med dessa. Centralens direktör bistås av en person som samordnar beredskapsplaneringen (beredskapssekreterare). Centralernas gemensamma beredskapschef finns vid Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland. I egenskap av sakkunnig står beredskapschefen till tjänst för de övriga centralerna och sörjer för att centralernas beredskapsåtgärder sköts effektivt och enligt normerna.

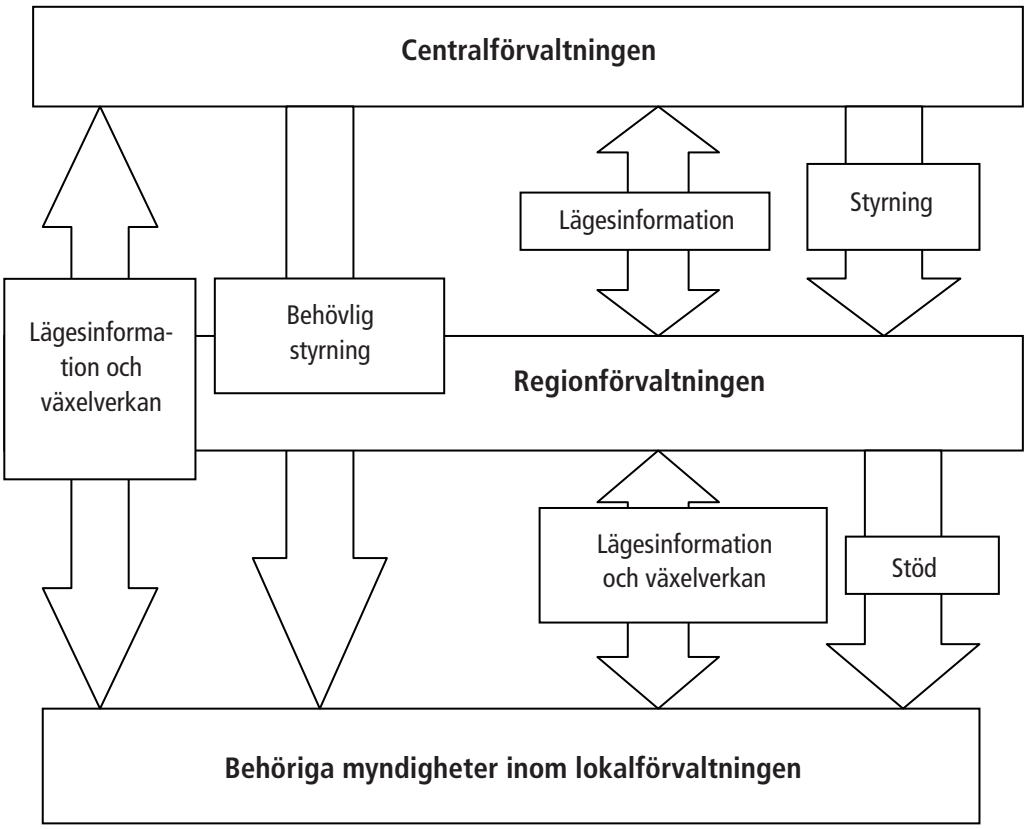
4.6 Beredskap på kommunnivå

Enligt grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Vid ingången av 2010 fanns det 342 kommuner i Finland; 326 på fastlandet och 16 på Åland. Kommunerna ordnar basservice för medborgarna. De viktigaste formerna av basservice omfattar social- och hälsovård, undervisnings- och bildningsväsende samt miljöskydd och teknisk infrastruktur. Inom lokalförvaltningen har kommunerna en viktig roll vid samhällets beredskap och hantering av störningssituationer, eftersom de också under normala förhållanden ansvarar för en betydande del av basservicen och ordnandet av övriga för samhället vitala funktioner.

Enligt beredskapslagen ska kommunerna genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt också vid undantagsförhållanden. Utgångspunkten är att beredskapsförberedelserna är ett led i den normala verksamheten och att ansvaret för dem liksom för hanteringen av störningssituationer bärs av de aktörer som också annars är skyldiga att sköta kommunens förpliktelser och verksamhet och säkerställa kontinuiteten i verksamheten. I beredskapslagen finns även bestämmelser enligt vilka det genom förordning av statsrådet under undantagsförhållanden får utfärdas bestämmelser om undantag från vissa skyldigheter som anges i

kommunallagen, t.ex. att kommunalval ska uppskjutas eller att kommunfullmäktiges beslutanderätt ska överföras på kommunstyrelsen.

EXEMPEL PÅ FÖRHÅLLANDENA MELLAN CENTRAL-, REGION- OCH LOKALFÖRVALTNINGEN NÄR DET GÄLLER INFORMATION OCH STYRNING I SÄKERHETSSITUATIONER

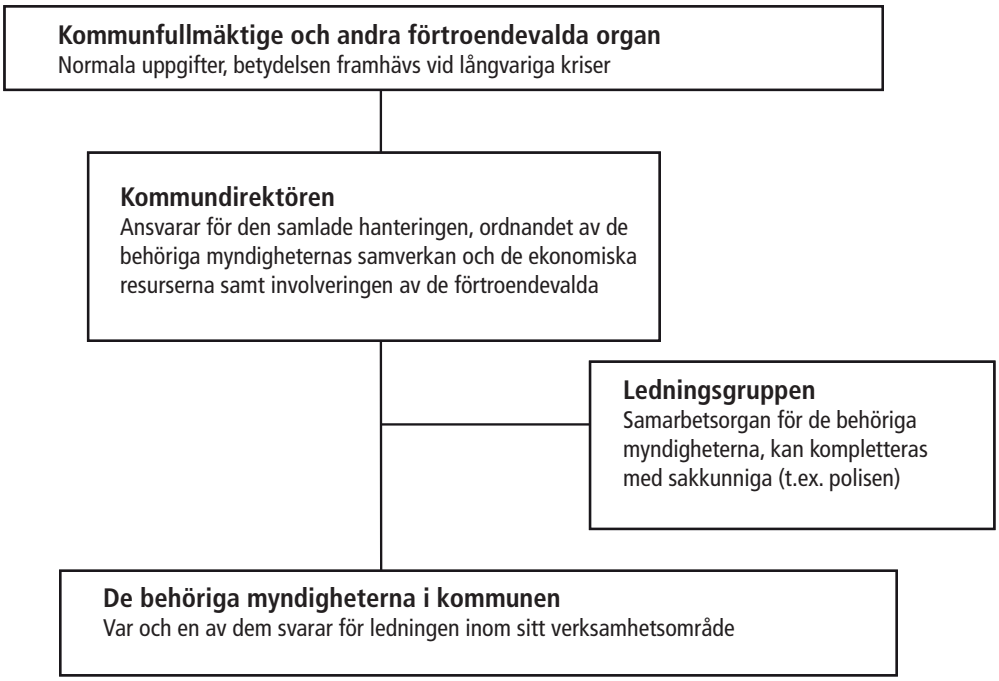


Figur: Finlands Kommunförbund

Nivån på kommunernas beredskap varierar i hög grad. En del kommuner har tidsenliga och välgjorda beredskapsplaner. Kommundirektören leder kommunens beredskap tillsammans med kommunstyrelsen på det sätt som föreskrivs i lag. I störningssituationer ansvarar kommundirektören för att den behöriga myndigheten får den samverkan den behöver som stöd och att helheten är under kontroll och att de ekonomiska resurserna säkerställs inom kommunen. De ledande kommunala tjänsteinnehavarnas samverkan har vanligen ordnats i form av en ledningsgrupp, som också bildar kärnan i den grund-

läggande organisationen för beredskap och hantering av störningssituationer. Ledningsgruppen är inte ett organ som avses i kommunallagen, men den ska samordna beredningen och verkställigheten av ärenden. I störningssituationer stöder ledningsgruppen de behöriga myndigheternas verksamhet med de resurser som kommunen förfogar över.

KOMMUNERNAS KRISLEDNINGSORGANISATION



Figur: Finlands Kommunförbund

Räddningsverken är kommunala säkerhetsorganisationer. Systemet för räddningsväsendet med kommunerna som huvudmän ändrades 2004 när den nuvarande räddningslagen trädde i kraft. Man övergick då från service i enskilda kommuners regi till ett regionalt system där landet är indelat i 22 områden. Förutom räddningsmyndigheterna är också social- och hälsovårdsmyndigheterna och miljöhälsovårdsmyndigheterna viktiga behöriga kommunala myndigheter i olika störningssituationer.

Många nya utvecklingstrender inom kommunförvaltningen och kommuntjänsterna, bl.a. ändringar i kommun- och tjänstestrukturerna samt förändringen inom kommunernas tjänsteproduktion, måste beaktas som faktorer som påverkar kommunernas beredskap och i vidare bemärkelse deras samlade han-

tering av säkerheten. Kommunerna blir större och antalet kommuner minskar. Till följd av projektet för en kommun- och servicestrukturreform (Paras) kommer kommunernas servicestruktur att förändras och kommer enskilda kommuners serviceuppgifter att börja skötas gemensamt av kommunerna eller organiseras i form av bolag eller kan de eventuellt helt och hållet överföras till privata verksamhetsutövare. Följden blir att den serviceproduktion som en enskild kommun har direkt beslutanderätt om minskar och en enskild kommuns direkta möjligheter att hantera störningssituationer och förberedelserna för dem försämras när varje tjänsteproducent svarar för sin egen beredskap.

Kommunerna sörjer för sin del även för medborgarnas allmänna säkerhet. Säkerheten i kommunen består av flera delfaktorer och kan betraktas ur en mängd infallsvinklar. Vid sidan om insatserna för kommunernas beredskapsplaner och fortsatt verksamhet utan störningar är målet att levnadsförhållandena ska vara sådana att kommuninvånarna kan känna sig trygga. Också de samarbetsnätverk på lokalnivå som förutom kommunala aktörer också består av statens lokala myndigheter, församlingar, läroanstalter samt företrädare för näringslivet och organisationer som deltar i serviceproduktionen inom lokalförvaltningen har en egen roll när det gäller att bygga upp säkerhet och hantera störningssituationer.

4.7 Lägesbild

En tillförlitlig lägesbild, dvs. den ansvariga myndighetens uppfattning om det inträffade och de faktorer som påverkat det och en bedömning av utvecklingsalternativen, är en nödvändig förutsättning för hantering av situationen och för beslutsfattande. Den behöriga myndigheten har operativt ansvar för hanteringen av situationen, och informationen måste i ett tillräckligt tidigt skede förmedlas även till statsledningen. I ett globaliserat samhälle som består av nätverk är det viktigt att få information om omgivningen, händelserna i den och deras konsekvenser för den egna verksamheten. Beslutsfattare på alla nivåer måste ha en analyserad, konsoliderad och ändamålsenlig lägesmedvetenhet, en lägesbild, eftersom de förväntas komma med snabba ställningstagande och ta politiskt ansvar.

Lägesbilden är en av de viktigaste beslutsgrunderna på alla nivåer inom ledningen. Med tanke på eventuella internationella åtgärder med större räckvidd och med tanke på skötseln av statsledningens allmänna utrikes- och säkerhetspolitiska uppgifter måste den operativa myndigheten snabbt ge statsledningen tillräcklig information om situationen och om de åtgärder som vidtagits. Det att statsledningen får lägesinformation innebär inte att den samtidigt ska

ingripa i den operativa verksamheten, men den kan ha t.ex. sådan information om utrikes- och säkerhetspolitiken som den operativa ledningen inte förfogar över. Det är således viktigt att information förmedlas också från statsledningen till myndigheterna.

Säkerhetsstrategi för samhället 2010

Betydelsen av en ändamålsenlig och snabb lägesmedvetenhet, som baserar sig på korrekta uppgifter och bedömningar, framhävs i störningssituationer då man snabbt måste fatta beslut som kan ha rentav mycket vittomfattande verkningar.

Enligt Säkerhetsstrategin för samhället är det statsrådets kanslis strategiska uppgift att upprätthålla statsrådets lägesbild. I enlighet med uppgiften sammanställs en förutseende lägesbild i realtid på statsrådsnivå som stöd för statsrådets beslutsfattande och kommunikation samt för att öka lägesmedvetenheten om de frågor som sammanhänger med statens och samhällets säkerhet. Statsrådets kansli sammanför uppgifterna från olika förvaltningsområden och lämnar utgående från dem en rapport till statsledningen. Förfarandet har inte undanröjt de berörda ministeriernas och ministrarnas ansvar att informera den högsta statsledningen direkt om frågor som hör till deras ansvarsområde.

Lägesbildsverksamheten på statsrådsnivå inleddes i och med det principbeslut om tryggande av samhällets livsviktiga funktioner som statsrådet fattade 2003. I början av 2005 började den första lägesbildskoordinatorn organisera rätten att få information från olika ministerier och myndigheter samt samordna samarbetet med olika ministerier, i huvudsak utrikesministeriet, inrikesministeriet och försvarsministeriet, för att sammanställa översikter om teman som är viktiga för det finländska samhällets och statens säkerhet. Varje månad sammanställs det en temarapport om aktuella säkerhetsärenden på basis av olika säkerhetsmyndigheters uppgifter och bedömningar. Temarapporten är en samlad helhet som också innehåller viktiga slutsatser. Rapporterna har i första hand tillhandahållits statsministern, republikens president, ledamöterna i utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och inrikesministern.

Statsrådets lägescentral (finsk förkortning VNTIKE) inrättades i september 2007. Lägescentralen verkar dygnet runt och tillgodoser statsledningens och myndigheternas fortlöpande rätt att få information. I dagens läge sysselsätter den åtta jourhavande. Statsrådets lägescentral svarar också för att regeringen, kanslicheferna och beredskapscheferna larmas och kallas till sessioner, möten och överläggningar som på grund av störningssituationer eller kriser måste

hållas vid exceptionella tider. Lägescentralen betjänar också medlemmarna i statsrådet i anslutning till personskyddet.

Till lägescentralen har under de två senaste åren koncentrerats internationella kontaktenhetsfunktioner som baserar sig på internationella fördrag som är förpliktande för Finland (EU, FN, NATO) och på Europeiska rådets avtalsbaserade beslut enligt vilka Finland ska ha en larm- och jourenhet som uppfyller internationella krav och från vilken man kan inleda de åtgärder som behövs för att ge och ta emot hjälp. Lägescentralen är för närvarande Finlands nationella kontaktenhet för utbyte av information om EU:s krissamordningsarrangemang och räddningstjänst och om vissa av NATO:s och FN:s larmarrangemang. Med inrikesförvaltningen har det redan fattats beslut om att larm- och jourfunktionerna inom civil krishantering i Finland ska överföras till statsrådets lägescentral. Överföringen kommer att slutföras under 2011.

Statsledningens centraliserade rätt att få information och lägesbildsverksamheten har utvecklats under de senaste åren. Ministerierna och myndigheterna har haft behov av att effektivisera möjligheterna att sammanställa och distribuera lägesbilden inom sitt förvaltningsområde och ansvarsområde, vilket kan ha lett till att man vid de olika lägescentralerna för närvarande utför arbete som åtminstone till en del är överlappande. Varje ministerium utvecklar lägesbildsverksamheten med utgångspunkt i ledningen av sitt förvaltningsområde, med hänsyn till behoven av en gemensam lägesbild för statsrådet. Helheten hanteras därför inte på ett ändamålsenligt sätt.

Temarapporteringen till statsledningen med betoning på framförhållning har kritiserats bl.a. för att den inte innehåller tillräckligt motiverade slutsatser eller bedömningar av konsekvenserna för Finlands säkerhet. Rapporterna sammanställs utifrån det material som förvaltningsområdena tillhandahållit för temarapporteringen. Uppgifterna i materialet är ofta desamma som ministeriet eller ämbetsverket redan har lämnat i sina rapporter inom sin organisation och till sina intressentgrupper. En del av mottagarna känner därför redan till de centrala uppgifterna i rapporten, och i det fallet har temarapporteringen inte tillräckligt mervärde för dem. Innehållet i, valet av teman för och samordningen av de förutseende rapporterna måste utvecklas ytterligare.

4.8 Kommunikation

För att myndigheterna ska kunna sköta kommunikationen krävs det planering av egna arrangemang, reservering och utbildning av personal samt samarbetsarrangemang. Beredskapsplanerna måste innehålla en kommunikationsplan

för olika sektorer i händelse av störningssituationer och undantagsförhållanden. I planen anges bl.a. myndigheternas kommunikationsansvar, extraordinära kommunikationskanaler och metoder samt kontakterna till massmedier och andra centrala intressentgrupper.

Mediebranschen och informationsförmedlingen är inne i en brytningstid till följd av ny teknik och ett globalt Internet. Samtidigt som Internet har gjort medierna globala har det också blivit lättare att sprida desinformation. Informationssamhället erbjuder medborgarna många möjligheter att påverka i krissituationer, men möjligheten att snabbt och lätt sprida information medför också risker eftersom felaktig eller skadlig information kan spridas t.ex. via sociala medier. För att korrekt information ska förmedlas är det därför viktigt för såväl myndigheterna som företagen och sammanslutningarna att de officiella informationskanalerna befästs och stöds.

I synnerhet i början av krissituationer är det ytterst viktigt att nyheterna är tillförlitliga. Radio, tv (även text-tv) och nätet har den viktigaste rollen när den första informationen ska ges. När krisen framskrider blir bredden i informationen viktigare, eftersom information kan fås från olika källor. Det är viktigt att känna till medborgarnas rutiner när de använder medierna. Upplevelsen av hur pass viktiga de elektroniska nyhetskällorna är varierar beroende på tidpunkt eller dag, eftersom sändningarna har planerats för att passa in i vardagsrutinerna. Internet och mobila förbindelser är smidigare än dessa om man ser till tiden och platsen, men när det gäller användningen av Internet och mobila förbindelser förekommer det fortfarande mest skillnader mellan befolkningsgrupperna. Man strävar dock hela tiden efter att minska på skillnaderna. När kriserna drar ut på tiden blir kontinuerlig informationsförmedling viktigare.

Rundradion är enligt lag skyldig att förmedla myndighetsmeddelanden som anges närmare genom förordning och ha beredskap för att sköta televisions- och radioverksamheten under undantagsförhållanden. En utövare av programverksamhet enligt lagen om televisions- och radioverksamhet (744/1998) är skyldig att sända myndigheternas meddelanden som snabbt måste nå hela befolkningen eller invånarna inom ett visst område. Sådana meddelanden ska utan dröjsmål i oförändrad form publiceras i vederbörande nätpublikation eller program.

En utövare av televisions- eller radioverksamhet ska genom beredskapsplanering och förberedelser för undantagsförhållanden sörja för att verksamheten fortgår så störningsfritt som möjligt även under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen (1080/1991) samt vid störningar under normala förhållanden. En utövare av televisions- eller radioverksamhet är också skyldig

att utan ersättning förmedla meddelanden från myndigheter till allmänheten, om det är nödvändigt för att rädda människoliv eller egendom eller trygga verksamheten i samhället. Närmare bestämmelser får utfärdas genom förordning av statsrådet. Bestämmelserna kan gälla sådant utövande av televisions- eller radioverksamhet som är nödvändigt för att rädda människoliv eller säkerställa ledandet av eller säkerheten i samhället eller näringslivets funktionsförmåga.

Det går inte att på ett heltäckande sätt nå alla befolkningsgrupper med hjälp av radio eller tv, och därför behövs det också andra elektroniska medier för kriskommunikationen. Exempelvis larm på natten är ett särskilt problem som medierna inte kan lösa. Däremot kan de olika medierna tillsammans effektivt förmedla den första informationen heltäckande. Det är emellertid svårt att nå och förmedla information till den allt större befolkningsgruppen med utländsk bakgrund.

Det finns redan flera olika medier för kriskommunikation. Exempelvis en för alla öppen medborgarportal för kriskommunikation håller på att bli verklighet. När det gäller naturkatastrofer försöker man inom projektet LUOVA ta fram metoder för att analysera katastrofuppgifter och förmedla information mobilt. Resultaten av projektet kommer sannolikt att innebära bl.a. bättre möjligheter att informera nattetid. Utöver dessa ger den informella informationen medborgarna emellan t.ex. via sociala medier nya möjligheter att förmedla uppgifter och erfarenheter också via andra än de traditionella mediernas tjänster. I arbetslivet kan arbetarskyddsorganisationen stödja möjligheten att få information på arbetsplatserna.

För den säkerhetspolitiska debatten och beredningen av handlingar som styr beredskapen behövs det ett öppnare förfarande än för närvarande. Kommittén föreslår längre fram i avsnitt 2.2 att det på utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets initiativ ska ordnas seminarieliknande evenemang på bred basis som tar fasta på säkerhetspolitiska teman och har beretts på förhand. Sådana diskussioner kan öppna upp säkerhetspolitiken så att den blir en gemensam, mer lättfattlig angelägenhet för människorna.

4.9 Försörjningsberedskap

Med försörjningsberedskap avses förmåga att upprätthålla sådana grundläggande ekonomiska funktioner i samhället som är nödvändiga för att befolkningens levnadsmöjligheter, samhällets funktionsduglighet och säkerhet samt de materiella förutsättningarna för försvaret ska kunna tryggas vid allvarliga störningar och under undantagsförhållanden. I Finland innefattar begreppet

försörjningsberedskap till väsentlig del även funktionssäkerheten hos samhällets kritiska system. Finlands geopolitiska ställning, klimatförhållandena, de långa avstånden och den glesa bebyggelsen medför olika utmaningar för vår försörjningsberedskap. Försörjningsberedskapsverksamheten i Finland är också rätt så välutvecklad jämfört med de övriga EU-länderna.

Vårt land har en välutvecklad samhällsekonomi som utgör grunden för vår försörjningsberedskap. Om ekonomin är i balans och konkurrenskraftig, har försörjningsberedskapen en stark grund. Med tanke på samhällets helhetsintresse är försörjningsberedskapen som bäst när de ekonomisk- och näringspolitiska åtgärderna stöder möjligheterna att trygga befolkningens utkomst, samhällets funktionsduglighet och försvarets grundläggande behov. Samhället utvecklas på ett övergripande och balanserat sätt så att de ekonomiska, sociala och miljömässiga åtgärderna samtidigt bidrar till att förbättra störningståligheten och försörjningsberedskapen.

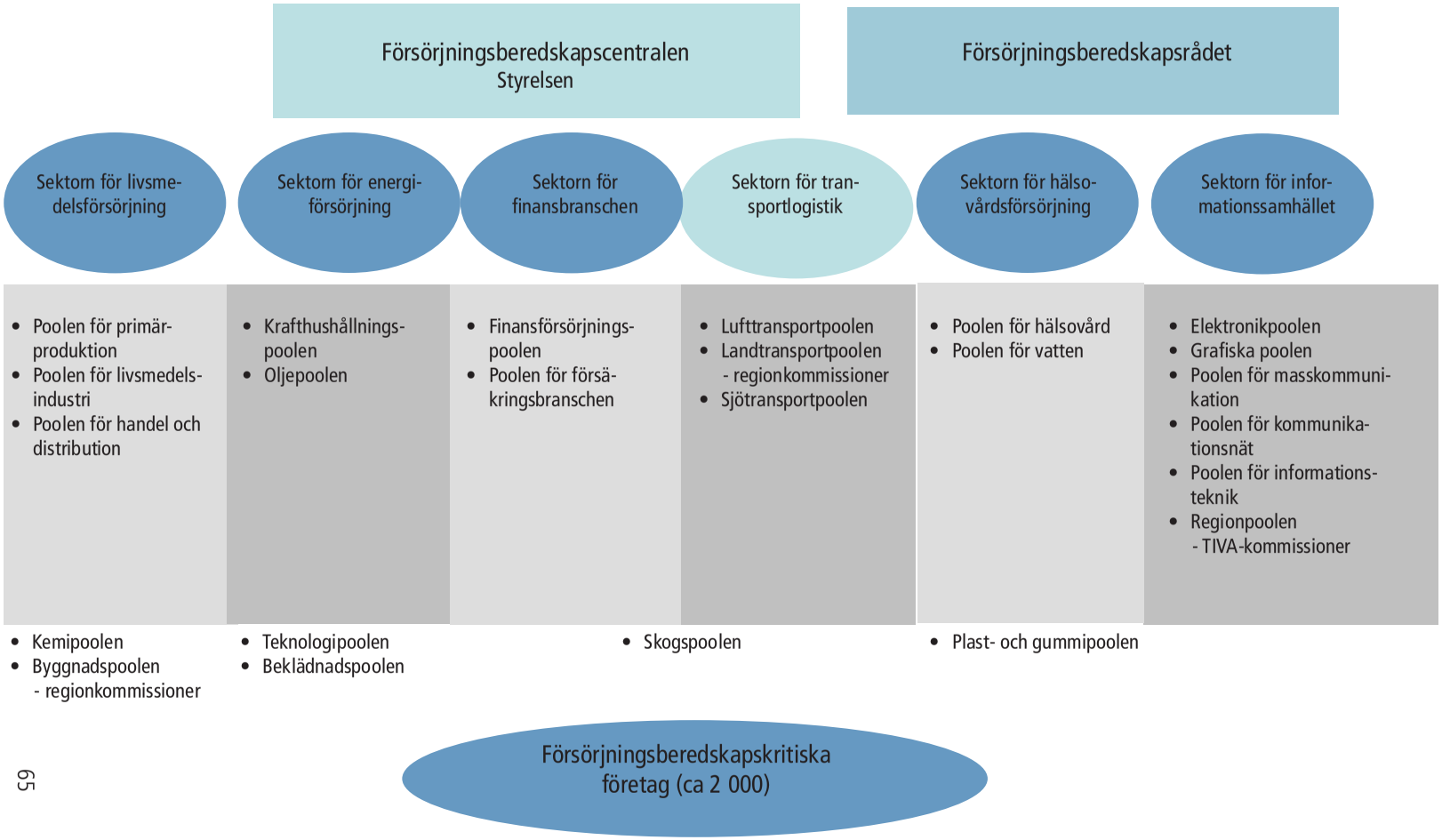
Utvecklandet av försörjningsberedskapen och samordningen av beredskapsförberedelserna i anslutning till den hör till arbets- och näringsministeriets uppgifter. Varje ministerium ska dock utveckla försörjningsberedskapen inom sitt ansvarsområde. För det centraliserade utvecklandet och upprätthållandet av försörjningsberedskapen finns Försörjningsberedskapscentralen som lyder under arbets- och näringsministeriet. Försörjningsberedskapscentralen inledde sin verksamhet 1993. I anslutning till centralen finns Försörjningsberedskapsrådet och som permanenta samarbetsorgan sektorer och pooler som allmänt taget ska styra, samordna och följa beredskapsförberedelserna inom sitt försörjningsberedskapsområde. Försörjningsberedskapsrådet har till uppgift att för sin del upprätthålla och utveckla kontakterna med de viktigaste samarbetsparterna, följa försörjningsberedskapens tillstånd och utveckling samt lägga fram åtgärdsförslag. Försörjningsberedskapscentralens och Försörjningsberedskapsrådets verksamhet finansieras med medel ur försörjningsberedskapsfonden som står utanför statsbudgeten och till vilken som inkomst bokförs den försörjningsberedskapsavgift som tas ut för energinyttigheter.

De olika sektorernas beroende av tekniska system har blivit en allt viktigare faktor inom arrangemangen för försörjningsberedskap. Likaså får den internationella marknaden och nätverksbygget allt större betydelse för den nationella försörjningsberedskapen. Marknadsmekanismen räcker dock inte till för att trygga försörjningsberedskapen inom alla sektor, och därför behövs det specialåtgärder. Inom vissa sektorer som är livsviktiga för att samhället ska fungera behövs det lagstiftning där företagen åläggs att sörja för att kontinuiteten i den egna verksamheten säkras. Man strävar efter att garantera att företag som producerar tjänster för förvaltningen, säkerhetsmyndigheterna och varan-

dra och som är viktiga under undantagsförhållanden har förutsättningar för sin verksamhet i alla säkerhetssituationer. Överförings- och distributionsnäten för energi, de elektroniska informations- och kommunikationssystemen, de transportlogistiska systemen samt vatten- och livsmedelsförsörjningen är centrala produktionsfaktorer som måste säkras. Med tanke på hälsan är Finlands Röda Kors Blodtjänst en viktig del av den finländska krisberedskapen.

De allvarligaste kriserna måste man alltjämt förbereda sig för med nationella åtgärder. Inom försörjningsberedskapen har man kunnat skönja en betoning på stärkande och säkerställande av basinfrastrukturen i stället för på säkerhetsupplagring. Orsaken till detta är att till följd av privatiseringen har näringslivet fått överta ansvaret för en stor del av myndigheternas uppgifter. I Finland ökar företagens ägarandel i den kritiska infrastrukturen fortlöpande och är redan ca 70–80 procent. För att öka möjligheterna till nationell styrning måste samarbetet med näringslivet (public-private partnership) kontinuerligt vidareutvecklas trots att partnerskapet mellan den offentliga och den privata sektorn redan har en lång tradition i Finland.

NÄRINGSLIVETS MEDVERKAN I FÖRSÖRJNINGSBEREDSKAPSARBETET



Figur: Försörjningsberedskapscentralen

4.10 Mental kristålighet

Den mentala kriståligheten upprätthålls genom att skydda social enhetlighet, kommunikation, undervisning, kulturell identitet och kulturegendom, genom andlig verksamhet, försvarsvilja och frivilligverksamhet som stärker kriståligheten och genom solidaritet. Den mentala kriståligheten yppar sig som en vilja att verka för bevarandet av den nationella suveräniteten och befolkningens levnadsmöjligheter och säkerhet i alla säkerhetssituationer. Den mentala kriståligheten börjar byggas upp redan när en människa föds. Fostran i hemmet, skolväsendet och bl.a. beväringstjänsten har en viktig roll i skapandet av kriståligheten. Samhällets förmåga att klara kriser har sin grund i balanserade och kriståliga individer.

Ökningen av nya medier och den minskade användningen av traditionella informations- och nyhetskanaler har inneburit nya utmaningar när det gäller att upprätthålla och öka den samhälleliga gemenskapen och den mentala kriståligheten. I synnerhet i krissituationer tvingas man balansera mellan korrekt och tillförlitlig information å ena sidan och snabb informationsförmedling å andra sidan. I en värld av nätverk kan var och en förmedla information via sociala medier. I dag har ingen längre nyhetshegemoni.

Utslagnings- och differentieringsutvecklingen och den växande individualismen banar väg för ett alltmer mosaikliknande samhälle, vilket samtidigt äventyrar sammanhållningen. Det i sin tur försämrar samhällets förtroendekapital. Ju ensammare människorna blir, desto sämre blir deras kristålighet.

Stärkandet av förtroendekapitalet är ett viktigt medel för att bygga upp människornas förmåga att uthärda och klara av det psykiska tryck som säkerhetssituationerna medför. Man talar ofta om socialt kapital vars kärna uttryckligen utgörs av ett ömsesidigt förtroende. Det innebär att människorna litar på varandra, också på främlingar. Förtroende för andra människor ökar känslan av trygghet.

Förtroende sammanhänger således med vår grundtrygghet. Man kan anta att man genom att stärka det sociala kapitalet och den sociala verksamheten kan främja medborgarnas känsla av trygghet. De funktioner i samhället som bidrar till att främja frivilligverksamhet i allmänhet och medborgaraktivitet i anknytning till beredskapsförberedelser i synnerhet är därför betydelsefulla för förmågan att klara kriser. Det är också viktigt att trygga kontinuiteten eftersom upplevelsen av att någonting fortsätter inger en känsla av trygghet. Kontinuitet i beredskapen baserar sig på tydliga behörighetsförhållanden, handlingsmodeller som har övats in och tillit till att gemensamma principer följs.

Med socialt kapital avses ofta även sociala nätverk, samverkan, gemensamt utnyttjande av resurserna och samordning av funktionerna. Begreppet används ofta för att förklara samhällenas, sammanslutningarnas och individernas framgång och välfärd. Det har ansetts att det sociala kapitalet bl.a. underlättar det sociala umgänget och förbättrar informationsgången. På så sätt effektiviserar det hela samhällets funktionsduglighet, demokratin, ekonomin och förvaltningen. Det sociala kapitalet kan således ses som en av nationens framgångsfaktorer och uttryckas som ”gemenskapens sätt att handla”.

Korruptionens art och omfattning är ett sätt att mäta samhällets sociala kapital. I de nordiska länderna förekommer korruption bara i ringa omfattning, vilket vittnar om t.ex. att man kan lita på normala marknadsmekanismer och marknadssätt inom den ekonomiska verksamheten. Skyddsnäten i välfärdssamhället har också lyckats skapa ett allmänt förtroende för ekonomin, vilket bidrar till ökad risktagningsförmåga, flexibilitet och innovativitet samtidigt som den ekonomiska dynamiken vidmakthålls och landets konkurrenskraft därigenom höjs. Det är viktigt för det finländska samhällets kohesion och för det sociala kapitalet att skillnaderna i välfärd inte blir alltför stora. Det innebär bl.a. att man måste motarbeta utslagning och fattigdom och allmänt taget främja en hållbar social utveckling.

De nordiska länderna har av tradition också varit länder där medborgarna har deltagit aktivt och där förtroendet för medmänniskorna har varit klart mera utbrett än på annat håll. På så sätt har de lyckats upprätthålla ett allmänt förtroende i samhället. Man har emellertid kunnat konstatera att medborgaraktiviteten, deltagandet och samarbetet håller på att minska, vilket minskar samhällets sociala kapital liksom också förutsättningarna för gemensamma beredskapsarrangemang. Färsk forskning visar dock att en ny våg av frivillighet håller på att födas, med solidaritet och hjälpberedskap som stark värdegrund. Krissituationer kan väcka en dold sammanhållning och gemenskap hos befolkningen, vilket kan komma till uttryck t.ex. som en osedvanlig känsla av samhörighet, såsom en vilja att rent praktiskt hjälpa främmande människor. På så sätt kan också en dold sammanhållning stödja befolkningens mentala kristålighet. Det är emellertid viktigt att så många som möjligt har grundläggande färdigheter att hjälpa, t.ex. fått utbildning i första hjälpen, eftersom sådant kunnande ökar beredskapen att möta oväntade situationer och också handla också i sådana situationer.

Det finländska samhällets starka sidor och förvaltningens särdrag bildar den grund som beredskapen bygger på. I enlighet med verksamhetsmodellen för totalförsvaret är tröskeln i Finland låg för samarbete mellan aktörer inom olika sektorer och finns det en lång tradition av nära samarbete mellan den offent-

liga och den privata sektorn inom t.ex. områdena för försvar, försörjningsberedskap och krishantering.

5 Beredskapens internationella dimension

5.1 Europeiska unionen

Medlemskapet i Europeiska unionen är en viktig del av Finlands säkerhetspolitik. I en genomföranderapport om EU:s säkerhetsstrategi, som utarbetats 2008, har nya utmaningar, bl.a. datanäts- och energisäkerheten, uppmärksamhet på ett nytt sätt. EU har antagit ett direktiv om skydd av kritisk infrastruktur (2008/114/EG), vars syfte är att trygga de infrastrukturer som betjänar två eller flera medlemsländer i unionen. Målet med direktivet är dessutom att komma överens om förfaringssätten för att identifiera och namnge vitala infrastrukturer.

Inom EU bereds som bäst ett skyddsprogram för Europas vitala funktioner för att förhindra och minimera de olägenheter som följer av störningar i funktionerna eller av att funktionerna inte fungerar. Finland kommer aktivt att medverka till att genomföra programmet, eftersom det står i Finlands intresse att säkerheten inom EU stärks.

Solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget från 2009 (FördrS 66 och 67/2009):

> Unionen och dess medlemsstater ska handla i en anda av solidaritet, om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller.

Begäran om bistånd görs av den drabbade medlemsstatens politiska organ. När det gäller ömsesidigt bistånd mellan medlemsländerna har tillämpningen av solidaritetsklausulen karaktär av gränsöverskridande handräckning som olika myndigheter i medlemsstaterna ger på den begärande statens önskan. Det är i huvudsak fråga om civila åtgärder, såsom polis- och räddningssamarbete, vilka kan stödjas genom att soldater eller försvarsmateriel ställs till förfogande för biståndsuppdrag som en form handräckning. Beroende på situationen kan också andra än aktörer inom inrikesministeriets ansvarsområde delta i verksamheten med civila åtgärder.

Man har ansett att lagstiftningsgrunden i sin nuvarande form lämpar sig för genomförandet av solidaritetsklausulen vad gäller civila åtgärder. När bistånd ges kan man använda sig av de talrika mekanismer som redan finns och som baserar sig på medlemsstaternas bilaterala eller multilaterala avtalsenliga samarbetsstrukturer och på de samordningsmekanismer som skapats inom EU. Dessa mekanismer möjliggör en effektiv och smidig användning av de resurser som medlemsstaterna redan förfogar över i situationer där solidaritetsklausulen ska tillämpas.

Förutsättningarna för att verkställa solidaritetsklausulen har kartlagts inom centralförvaltningen. Man har också bedömt att försvarsmakten har god beredskap att stödja andra myndigheter vid emottagandet av utländskt bistånd och vid insatserna för att stödja andra länder, i synnerhet i Finlands närområden. Likaså har man bedömt att arrangemangen för ledningsförhållandena och ansvarsfrågorna, bl.a. när det gäller skadeståndsansvar, bör utredas omsorgsfullt som ett led i beredskapsförberedelserna. Finlands lagstiftning möjliggör att bistånd ges när det handlar om civila åtgärder, men för att tvångsmedel eventuellt ska kunna användas när solidaritetsklausulen tillämpas måste bestämmelserna ändras såväl i fråga om polis- och gränsbevakningsmyndigheterna som försvarsmakten.

Enligt 12 § i lagen om försvarsmakten gäller för närvarande att beslut om bistånd till en annan stat fattas av försvarsministeriet på begäran av ett behörigt ministerium efter det att försvarsministeriet har hört utrikesministeriet. Om det är fråga om ett vittsyftande och principiellt viktigt projekt eller om ärendets betydelse av någon annan anledning kräver det, fattas beslutet om försvarsmaktens deltagande av statsrådets allmänna sammanträde. Beslutet fattas av republikens president, om lämnandet av bistånd är betydelsefullt i utrikespolitiskt hänseende. Försvarsmakten kan delta i lämnandet av bistånd med utrustning, materiel eller sakkunnigtjänster. Maktmedel får inte användas när bistånd lämnas.

I statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse 2009 konstateras att Finland agerar i enlighet med solidaritetsklausulen och skapar behövlig beredskap att ge och ta emot bistånd.

Utrikesutskottet konstaterar följande i sitt betänkande UtUB 2/2006 rd:

"Unionen bör inte ställa några artificiella restriktioner eller kriterier för tillämpning av solidaritetsklausulen, utan situationen bör bedömas från fall till fall. Trots att klausulen bör genomföras i första hand i samråd mellan räddningsmyndigheterna och polisen ser utskottet helst att alla medlemsstater ställer fram sina resurser, också de militära, för genomförande av klausulen. Enligt utskottet skulle en kris- och katastrofordning vara lämplig för att genomföra solidaritetsklausulen. Utskottet framhåller att överlappande strukturer inte bör upprättas."

Bestämmelser för hur solidaritetsklausulen ska genomföras ska anges i ett beslut som antas av rådet på gemensamt förslag av kommissionens och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (artikel 222.3 i EUF-fördraget).

Också med den skyldighet till ömsesidigt bistånd som ingår i Lissabonfördraget eftersträvar man att stärka medlemsländernas ömsesidiga solidaritet samt att få dem att engagera sig i utvecklandet av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik.

Biståndsskyldigheten enligt Lissabonfördraget (2009):

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga.

Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

Klausulens innehåll och förhållande till lagstiftningen i Finland beskrivs i detalj i propositionen med förslag om godkännande av Lissabonfördraget (RP 23/2008 rd, s. 106, 107, 115, 116, 161 och 162). I propositionen konstateras bl.a. att ur Finlands synvinkel har unionens biståndsskyldighet en stark politisk och principiell betydelse och att den understryker ytterligare EU:s centrala roll i Finlands säkerhetspolitik.

Ur Finlands synvinkel är den ömsesidiga biståndsskyldigheten en skyldighet som direkt binder medlemsstaterna. Det krävs inget beslut på unionsnivå för att skyldigheten ska tas i bruk. Skyldigheten medför inte behörighet för unionen. Varje medlemsstat fattar ett eget beslut om att ge bistånd och om for-

merna för det. Inom EU har man inte börjat diskutera hur biståndsskyldigheten kommer att verkställas. Också för de övriga medlemsländerna gäller att man knappast alls har diskuterat biståndsklausulens betydelse. En omständighet som för sin del inverkar på saken är att det också i Lissabonfördraget konstateras att alla unionsländer som hör till Nato (21 unionsländer) genomför det kollektiva försvaret inom ramen för Nato. Unionen har inte någon gemensam försvarsplanering eller gemensamma försvarsstrukturer.

Uppnåendet av nationell beredskap vid genomförandet av skyldigheten är varje medlemsstats eget ansvar. I Finlands lagstiftning ska genomförandet av EU:s biståndsskyldighet jämställas med annat kollektivt försvar utifrån artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Ett undantag utgörs av de situationer där biståndsskyldigheten ska tillämpas i någon annan än de angreppsinsatser som avses i artikel 51 eller om Finland beslutar delta i genomförandet av biståndsskyldigheten genom att erbjuda annat än militärt bistånd.

Arrangemang för EU-samordning vid katastrofer och kriser (Crisis Coordination Arrangements, CCA) har planerats för situationer där en kris är så vittomfattande eller av så stor politisk betydelse att det för skötseln av den krävs att EU:s åtgärder samordnas. CCA-arrangemangen säkerställer en gemensam lägesbild för EU och fastställer hur EU-institutionerna och medlemsländerna samverkar i en situation där två eller flera medlemsländer utsätts för verkan av en olycks- eller nödsituation (inbegripet terrorism). Aktiveringen inleds av EU:s ordförandeland efter att det först har förhandlat om saken med den medlemsstat eller de medlemsstater som utsatts för krisen. Lägescentralen EU SITCEN vid Europeiska utrikestjänsten är en viktig institution för CCA-arrangemangen. I dessa situationer sker utbytet av information med och mellan medlemsstaterna via CCA:s webbsidor som SITCEN ansvarar för och som kan aktiveras redan i början av en kris trots att CCA-systemet ännu inte har satts i gång.

Det finns larmsystem inom EU:s olika ansvarsområden, t.ex. ett system för livsmedelssäkerheten, Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF), och ett system för hot mot hälsan, Rapid Alert System for Biological and Chemical Agent Attacks (RAS-BICHAT).

Dessutom har EU:s civilskydd larmsystemet Common Emergency Communication and Information System (CECIS), som är ett system vid kommissionens övervaknings- och informationscentrum Monitoring and Information Centre (MIC). Via CECIS begärs stöd och bistånd av bl.a. medlemsländerna i anslutning till civilskyddets uppgifter. Kommissionen har också tagit fram ett allmänt snabbt larmsystem, ARGUS, som är avsett för liknande situationer som de som beskri-

vits i samband med CCA-arrangemangen. I fråga om larmsystemet håller man på att utforma ett samarbete mellan kommissionen och EU SITCEN.

I anslutning till EU:s program för skydd av kritisk infrastruktur håller man på att utveckla ett för ändamålet avsett nätverk för varningar om hot mot kritisk infrastruktur, Critical Infrastructure Warning and Information Network (CIWIN). Statsrådets lägescentral är Finlands nationella kontaktenhet för CCA-arrangemangen, CECIS-systemet och CIWIN-nätverket.

EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik samlas två gånger i veckan och kan vid behov sammankallas även med kort varsel. Inom EU förs en generell förteckning, Watch List, över de länder som har en (säkerhets)utveckling som det gäller att följa med noggrannare.

5.2 De nordiska länderna

Det formaliserade samarbetet mellan de nordiska länderna är en av de äldsta och mest omfattande regionala samarbetsformerna i världen. Det politiska samarbetet bygger på gemensamma värderingar och en vilja att uppnå resultat som bidrar till en dynamisk utveckling och ökar Nordens kompetens och konkurrenskraft. Det nordiska samarbetet regleras av en mängd avtal inom olika sektorer. Helsingforsöverenskommelsen (FördrS 28/1962) är ett av de viktigaste avtal som reglerar verksamhetsformen och organisationen för samarbetet. Överenskommelsen undertecknades i mars 1962 och har kompletterats flera gånger efter det. Överenskommelsen är ett samarbetsavtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige som syftar till att främja ett nära samarbete mellan de nordiska länderna, en enhetlig reglering inom så många sektorer som möjligt och en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan länderna.

Flera ministerier och även andra aktörer inom beredskapen samarbetar med de övriga nordiska länderna i ärenden som anknyter till beredskapen. Mellan länderna har man kommit överens om arrangemang som gäller bl.a. läkemedelssektorn och säkerställande av elöverföringsnätet och om samarbete för bekämpning av havsförorening från olja och andra skadliga ämnen. De ansvariga ministrarna för samhällsskydd och krisberedskap från de nordiska länderna undertecknade Hagadeklarationen och kom med en gemensam resolution i Stockholm i april 2009. Utökat beredskapssamarbete är ett exempel på ett förnyat intresse för samnordiska lösningar.

Samarbetet omfattar

- räddningstjänst med utgångspunkt i det existerande Nordred-samarbetet

- utbildning och gemensamma övningar, med möjlighet till internationella övningar
- beredskap för kemiska, biologiska, radiologiska och kärnkraftsolyckor
- kriskommunikation, med särskild fokus på förmedling av information till medborgarna i de nordiska länderna
- anlitande av frivilliga i syfte att utbyta erfarenheter och utöka beredskap
- forskning och utveckling med fokus på att finna ytterligare samarbetsparter.

Det nordiska samarbetet inom försvarssektorn har fördjupats betydligt under de senaste åren. De nordiska länderna har beslutat utveckla och omorganisera samarbetet genom att de tidigare separata samarbetsarrangemangen har inlemmats i en enda struktur (Nordic Defence Cooperation, NORDEFCO). Beslut om omorganiseringarna fattades i slutet av 2009 när Finland var ordförande för det nordiska samarbetet inom försvarssektorn. Samarbetet omfattar försvarspolitik, operationer och utveckling av kapaciteterna. Det militära samarbetet utvecklas inom följande samarbetsområden: strategisk utveckling, kapaciteter, personal och utbildning, övningar och operationer. Arbetet för att genomföra de nya strukturerna och samarbetsformerna pågår som bäst. Tidsspannet för intensivare samarbete är långt, men det har redan gjorts många små, konkreta framsteg.

5.3 Nato

Enligt det strategiska konceptet för Nato omfattar alliansens primära uppgifter gemensamt försvar, krishantering och förstärkning av den internationella säkerheten. Nato har allt tydligare blivit en övergripande säkerhetspolitisk multilateral organisation som bedriver krishantering. Samtidigt har dess medlems- och partnerskapsarrangemang breddats till ett nätverk som täcker mer än 60 länder. Nato har en upprätthållande och främjande effekt på säkerheten och stabiliteten. Samtidigt som Natos krishanteringsuppgifter har framhävts har det kollektiva försvaret förblivit organisationens kärnuppgift. För de ökande krishanteringsuppgifterna behöver Nato utöver medlemsländernas resurser också resurser från de nuvarande partnerskapsländerna, Finland medräknat, och från övriga eventuella samarbetsländer. Krishanteringsoperationerna i Afghanistan och Kosovo är Natos största operationer just nu.

Natos civila beredskapsplanering (Civil Emergency Planning, CEP) ska stödja alliansens operationer enligt artikel 5, krishanteringsoperationer, medlemsländernas nationella myndigheter i samband med kriser och katastrofer och samarbeta med partnerna. Den civila beredskapen hör till staternas nationella

befogenheter. Via Natos civila beredskapsplanering stöder man den nationella planeringen och försöker säkerställa att länderna nationellt sett har tillräckliga förutsättningar och tillräcklig beredskap för att skydda sina medborgare (t.ex. i händelse av attacker med kemiska eller biologiska vapen). Syftet med Natos civila funktioner är framför allt att stödja alliansens kärnfunktioner, dvs. den militära dimensionen. Vidsträckta hot påverkar betydelsen av den civila beredskapsplaneringen i enlighet med det nya strategiska konceptet för Nato.

Av tradition har samarbetet kring den civila beredskapsplaneringen varit mycket öppet för partnerskapsländerna. Finland har deltagit aktivt i samarbetet på flera sektorer. Genom samarbetet får Finland information om de andra ländernas praxis och en möjlighet att bilda nätverk internationellt. Samtidigt tas Finlands interna kompetens i beredskapsplanering upp för att den ska kunna utnyttjas i Nato- och partnerskapsländerna. Deltagandet i samarbetet stöder utvecklandet av den nationella beredskapen.

Nato har en egen räddningstjänst för krissituationer (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC). När kriser eller katastrofer inträffar kan medlems- och partnerskapsländerna begära detaljerat bistånd via EADRCC eller Nordatlantiska rådet (North Atlantic Council, NAC), men medlemsländernas behov prioriteras. Även Finland deltar i EADRCC:s multinationella övningar i beslutsfattande och fältövningar. Nato har inte något centraliserat försörjningsberedskapssystem eller gemensamma försörjningsberedskapslager.

AVDELNING III: KOMMITTÉNS VIKTIGASTE STÄLLNINGSTAGANDEN OCH FÖRSLAG

1 Stärkande av den föregripande beredskapen

1.1 Utvecklande av samarbetet utgående från övergripande säkerhet

I förklaringsdelen till betänkandet har det redan beskrivits hur förändringarna i omvärlden påverkar det allmännas, näringslivets och hela samhällets strukturer. Detta förutsätter att också beredskapen granskas utgående från ett brett säkerhetsbegrepp. Om man går in för att tala om övergripande säkerhet i vidare bemärkelse i stället för om modellen för totalförsvaret, får man ett modernt och begripligare angreppssätt för att beskriva förberedelserna för olika hot och störningar.

Därför använder kommittén benämningarna övergripande säkerhet, säkerhetskommittén och säkerhetssekretariatet i sina förslag. Den nuvarande modellen för totalförsvaret, vilken kommittén i enlighet med sitt uppdrag skulle bedöma, är trots allt fortfarande gångbar som verksamhetsmodell. Modellen innebär att den offentliga och den privata sektorn samt det civila samhället deltar och att deras funktioner i anslutning till beredskapen samordnas för att samhällets vitala funktioner ska kunna upprätthållas i alla situationer. Som verksamhetssätt är totalförsvaret framstegsvänligt också internationellt sett. Verksamhetsmodellen för totalförsvaret används för att ange bl.a. uppgifterna för statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott liksom arbetsfördelningen mellan ministerierna. När kommittén använder termen övergripande säkerhet föreslår den inte några ändringar i grunderna för dessa beredskapsarrangemang och inte heller i den samordning av totalförsvaret som för närvarande hör till försvarsministeriets uppgifter.

När omvärlden förändras måste det nuvarande systemet effektiviseras och måste man förbereda sig på nya typer av störningssituationer som är svåra att förutse. Det handlar om att utveckla hela samhällets kristålighet. Samhället förfogar bara över en enda uppsättning gemensamma resurser. Beroende på hur allvarliga kriserna är kan den effektivaste tänkbara användningen av resurserna beskrivas med uttrycket ”steglös reglering”.

Enligt kommittén finns det inte några stora brister i det nuvarande beredskapssystemet. Utvecklingsåtgärderna handlar därför närmast om att undanröja

överlappningar i fråga om myndighetsfunktionerna och skapa förutsättningar för ett bättre samarbete. Kommittén har avgränsat sina förslag till sådana ändringar av det nuvarande systemet som medlemmarna gemensamt konstaterat vara behövliga.

Kommittén anser för det första att det myndighetscentrerade tänkandet måste luckras upp och att näringslivets ökade roll och de många frivilligorganisationernas betydelse måste beaktas bättre. Många åtgärder som anknyter till beredskapen, i synnerhet upprätthållandet av försörjningsberedskapen och verksamhetsmöjligheterna i ekonomiska störningssituationer, har i praktiken överförts på olika företag, som blir allt internationellare. För mental kristålighet och hantering av frågorna i samhället krävs det i sin tur att medborgarperspektivet och frivilligverksamheten betonas.

När beredskapen utvecklas och de nuvarande strukturerna strömlinjeformas gäller det därför att eftersträva ”en finländsk modell för övergripande säkerhet och beredskap”. Det behövs en så öppen säkerhetsdebatt som möjligt, vilket ökar det allmänna förtroendet. Inom de organ som sörjer för beredskapen gäller det att utöka den offentliga förvaltningens växelverkan med den privata sektorn, näringslivet och frivilligorganisationerna. Dessa utstakningar av kommittén har redan återspeglats i uppdateringen av TSVF-strategin, där namnet på strategin enligt det nya principbeslutet har ändrats till Säkerhetsstrategi för samhället.

1.2 Tydliga behörighetsförhållanden

I samband med beredskap och när åtgärder vidtas är det viktigt att följa principer som är allmänt accepterade i samhället. Hit hör grunderna för demokrati och rättstaten, delat samhälleligt ansvar och bevarande av etablerade behörighetsförhållanden också i exceptionella situationer, kostnadseffektivitet, samordning av åtgärderna och uppfyllande av internationella förpliktelser.

Det är viktigt att ärendena sköts utgående från normala befogenheter, vilket ökar förtroendet för utövandet av offentlig makt. Krisledning grundar sig på tillämpning av gällande lagstiftning. Varje myndighet sköter sin uppgift. Den behöriga myndigheten ansvarar således för den operativa ledningen och begär handräckning vid behov. Vid strukturreformerna inom förvaltningen har man inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid vikten av tydliga behörighetsförhållanden. I kommitténs utredningar har i synnerhet reformerna av statens regionförvaltning och på kommunnivå uppmärksammats. Kommittén föreslår att den

samverkan och samordning som behövs för beredskapen ska utökas när man fortsätter med reformerna.

En av kommitténs grundläggande riktlinjer är att det inte är befogat att utforma bestämmelser om särskilda förfaranden eller ledningssystem för störningssituationer. Om det föreskrivs särskilt om ett stort antal hot- och störningssituationer av olika allvarlighetsgrad, måste det samtidigt utfärdas bestämmelser om förfaranden och ledningssystem. Sådana bestämmelser skulle närmast medföra tolkningsproblem och fördunkla de vanliga ansvarsförhållandena och beredskapsförberedelserna. Lagstiftning gällande sådana mellanperioder kan försvåra samverkan mellan förvaltningsområdena.

I enlighet med denna grundläggande riktlinje bärs ansvaret för beredskapen av det förvaltningsområde till vars ansvarsområde ärendet företrädesvis hör. Om det är oklart t.ex. till vilket ministeriums förvaltningsområde ärendet hör, betonar kommittén längre fram i avsnitt 2.3 statsministerns ställning och samordningsansvar.

Med tanke på undantagsförhållanden finns beredskapslagstiftning. Den nuvarande beredskapslagen kommer att upphävas och bestämmelserna om myndigheternas befogenheter under undantagsförhållanden kommer att moderniseras genom den nya beredskapslag (RP 3/2008 rd, RSv 71/2010 rd) som i riksdagen godkänts att vila över följande riksdagsval. Under de förutsättningar som anges i 23 § i grundlagen kan dessutom under undantagsförhållanden genom lag införas nödvändiga, tillfälliga undantag från de grundläggande frioch rättigheterna. I en proposition (RP 60/2010 rd) som överlämnades till riksdagen på våren 2010 föreslås att 23 § i grundlagen ska ändras. I grundlagen finns inte några andra bestämmelser om undantag som kan göras under undantagsförhållanden.

Både enligt den nuvarande beredskapslagen och enligt den föreslagna nya beredskapslagen får de särskilda befogenheterna tillämpas endast om situationen inte kan fås under kontroll med normala befogenheter. Med utgångspunkt också i detta betonar kommittén vikten av att i så hög grad som möjligt vidmakthålla de normala behörighetsförhållandena.

1.3 Informationstillgång och lägesbilder

Tillgång till korrekt information och en tillförlitlig lägesbild skapar förutsättningar för kontroll över situationen och för beslutsfattande. Trots att den behöriga myndigheten har operativt ansvar i den aktuella situationen, måste stats-

ledningen också i ett tillräckligt tidigt skede få den information som behövs för att situationen ska kunna hanteras som en helhet. Kraven på snabb informationsförmedling har blivit allt större. De sociala medierna, nätförbindelserna och diskussionsforumen ställer likaså ytterligare krav på snabb informationsförmedling och samtidigt krav på tillgång till korrekt och tillförlitlig information.

I verksamheten ingår också att ge översikter över teman som är viktiga för samhällets och statens säkerhet. Eftersom lägesbilder skapas även vid många andra myndigheter och inom regionförvaltningen har kommittén noterat att det finns behov att effektivisera lägesbildsverksamheten.

Enligt kommittén är det viktigt att arbetet med lägesbilder, analyser och rapporter som gäller säkerhetshot mot samhället och samhällets beredskap effektiviseras med särskild fokus på att samordna informationen. Hantering av störningssituationer och ledningsarrangemang under undantagsförhållanden bildar en helhet med tanke på samhällets krisberedskap. Lägesbildsverksamheten och hur den har ordnats på olika förvaltningsnivåer hör nära samman med krisberedskapen. Det primära målet bör vara ett kostnadseffektivt krisledningssystem för samhället som på ett naturligt sätt passar in i den normala verksamheten och stöds av lägesbildsverksamheten.

Det är ändamålsenligt och ekonomiskt att lägesbildsverksamheten och förmedlingen av information i anslutning till den byggs upp utgående från de organisationer och existerande lägescentraler där detta arbete redan utförs som tjänsteuppdrag och där behövlig kunskap finns. Även utrikes-, inrikes- och försvarsförvaltningens sakkunskap och behov bör anslutas till den fortsatta tekniska utvecklingen av arrangemangen för statsrådets lägesbild och lägesmedvetenhet. På så sätt kan man bättre möta utmaningarna under eventuella undantagsförhållanden och säkra samverkan mellan förvaltningsområdena. De tekniska system som utvecklas kommer att göra det möjligt att distribuera lägesbildsinformationen till olika förvaltningsnivåer och andra aktörer, även näringslivet och olika organisationer.

Man har upplevt att beredskapstjänstgöring som beaktar statsministerns och statsrådets behov och verksamhet med larmenheter behövs med tanke på statsrådet och republikens president. Verksamheten med analyser och rapporter om aktuella säkerhetsrelaterade händelser till statsrådsmedlemmarna bör vidareutvecklas. För att det ska gå att få en helhetsbild av säkerhetssituationerna måste informationen från de viktigaste källorna sammanföras. Verksamheten bör omfatta slutledningar och bedömningar om konsekvenserna för Finlands säkerhet vilka gjorts på basis av helhetsbilden.

Kommittén anser att eventuella överlappningar inom lägesbildsverksamheten bör utredas och till behövliga delar undanröjas med hänsyn till att samhällets resurser bör användas så rationellt och ändamålsenligt som möjligt. De som deltar i lägesbildsverksamheten har redan inlett samarbete för att utbyta information och utveckla de tekniska systemen, och samarbetet bör utvecklas ytterligare. På så sätt kan man dels förhindra att överlappande arrangemang byggs upp i fortsättningen, dels utnyttja de resurser som står till buds.

När eventuella nya lägesbildsarrangemang som rör statsledningen görs bör det vara ett centralt mål att man ska kunna förse statsledningen med tillräckligt samordnade lägesuppgifter i tillräcklig omfattning.

Lägesbildsverksamheten betjänar beslutsfattande i samband med normal operativ verksamhet och krisledning och fokuserar på nuläget. Prognostisering för en längre tidsperiod för statsledningen måste utvecklas bl.a. genom utökning av lägesbildsverksamhetens samarbete med statsrådets prognostiseringsnätverk som gör sina bedömningar för mer än tio år framåt. I detta sammanhang bör även utveckling av den s.k. horizon scanning-verksamheten beaktas.

Enligt kommittén bör den säkerhetskommitté som presenteras längre fram i betänkandet få i uppdrag att dryfta hur hanteringen av och krisledningen i krissituationer och den lägesbildsverksamhet som hör nära samman med dem ska kunna ordnas på ett ändamålsenligt sätt.

De statliga regionförvaltningsverken ska samordna den regionala beredskapen och ordna samverkan i anslutning till den. Finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriet och försvarsministeriet ska solidariskt utreda vad regionförvaltningsverkens samordningsansvar innebär beträffande behovet att upprätthålla en regional lägesbild. Även här bör resurserna, kostnadsansvaret och de övriga myndigheter i regionen som upprätthåller en regionbild beaktas.

Kommittén har också fäst uppmärksamhet vid den högsta statsledningens möjligheter att av de högsta tjänstemännen inom säkerhetsområdet få korrekt och omedelbar information som främjar den övergripande säkerheten. Kommittén ser det som ändamålsenlig praxis att man på initiativ av den högsta statsledningen, republikens president och statsministern kan ordna möten där den högsta ledningen för den s.k. hårda säkerheten, t.ex. kommendören för försvarsmakten, chefen för gränsbevakningsväsendet, polisöverdirektören, chefen för skyddspolisen, försvarsmaktens underrättelsechef och räddningsöverdirektören, deltar och kan förmedla sina åsikter om lägesbilden och beredskapen. En sådan verksamhet främjar informationsförmedlingen och

samarbetsrelationerna och kan förbättra beredskapen för och verksamhetsbetingelserna vid allvarliga kriser. Det är inte fråga om ett nytt organ.

2 De högsta lednings- och ansvarsförhållandena i samband med beredskapen

2.1 Utvecklande av förfarandet med redogörelser

Enligt 44 § i grundlagen kan statsrådet ge riksdagen redogörelser i frågor som gäller rikets styrelse eller internationella förhållanden. Vid behandlingen av en redogörelse kan beslut inte fattas om förtroende för statsrådet eller en medlem av statsrådet. En redogörelse fyller således statsrådets behov att i riksdagen för diskussion ta upp en fråga som är av stor betydelse för rikets förvaltning eller internationella relationer utan att frågan om förtroendet för statsrådet aktualiseras i sammanhanget (RP 1/1998 rd, s. 96, se även GrUU 37/2006 rd).

Inom den offentliga ekonomin innebär statsrådets redogörelser till riksdagen en exceptionellt långsiktig strävan efter balans mellan resurser och utveckling av funktionerna. På så sätt kan man spara resurser och lösgöra säkerhets- och försvarspolitiken från dagspolitiken. Statsrådet har gett sammanlagt fem redogörelser (1995, 1997, 2001, 2004 och 2009) och de har öppnat en infallsvinkel som sträcker sig över regeringsperioderna.

Kommittén skulle enligt sitt uppdrag beakta de ställningstaganden som anförts i den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen 2009 och i handlingarna från behandlingen av den i riksdagen. Utgående från dokumenten har kommittén konstaterat att det råder olika uppfattningar om hur redogörelsen fungerar som styrdokument. Riksdagens utrikesutskott förespråkade ett brett säkerhetsbegrepp och ansåg samtidigt att redogörelsens styrande effekt är diffus eller generell i fråga om nya hot och indirekta hot. Försvarsutskottet konstaterade att beredskap enligt det breda säkerhetsbegreppet är ett problem med tanke på utvecklingen av försvarsmakten. Förvaltningsutskottet ansåg att temat inre säkerhet tematiskt bör jämställas med utrikes- och säkerhetspolitiken och att det bör ges synpunkter på civil krishantering.

I riksdagen har åsikterna också gått isär när det gäller vilket utskott som i respektive fall ska lämna ett betänkande om redogörelsen. Utrikesutskottet lämnade ett betänkande om redogörelserna 1995, 1997 och 2009, och försvarsutskottet om redogörelserna 2001 och 2004. Från och med redogörelsen 2004 har en säkerhetspolitisk uppföljningsgrupp bestående av riksdagsledamöter från olika partier medverkat i processen för utarbetandet av redogörelserna.

Eftersom riksdagen, i enlighet med sin arbetsordning, på förslag av talmanskonferensen beslutar till vilket utskott ärendet i respektive fall ska remitteras och vilka utskott som ska lämna sitt utlåtande om ärendet, kan kommittén inte ta ställning till denna del av förfarandet. Enligt kommittén är förfarandet med redogörelser över lag ett användbart och viktigt instrument när det gäller att dra upp riktlinjerna för den finländska säkerhets- och försvarspolitiken. Redogörelseförfarandet stärker det demokratiska systemet där det högsta statsorganet, riksdagen, beslutar om de grundläggande riktlinjerna för Finlands säkerhets- och försvarspolitik.

Redogörelsernas betydelse som styrdokument beror av innehållet i respektive redogörelse. Kommitténs grundläggande utstakning om tillägnandet av ett brett säkerhetstänkande och om beredskap även för nya typer av och oförutsedda hot- och störningssituationer innebär att innehållet i redogörelserna måste utvidgas till att omfatta granskning av nya typer av säkerhetsfrågor. Redogörelserna kan då bättre än för närvarande tillhandahålla av riksdagen stödda utgångspunkter för andra styrdokument, i första hand för sammanställning av Säkerhetsstrategin för samhället och programmet för den inre säkerheten, och på så sätt skapa större klarhet även i hierarkin för styrmedlen under dessa. När redogörelserna utvidgas måste också beredningssättet utvecklas.

Det nuvarande förfarandet med säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser vart fjärde år är ett alltför osmidigt system om man ser till förändringarna i omvärlden och förekomsten av oförutsedda hotbilder. Kommittén föreslår därför att redogörelseförfarandet bör utvecklas genom att det för varje redogörelse anges en tidsplan för utarbetandet av redogörelsen. Tidsplanen bör vara tydligare än för närvarande och målinriktad. Kommittén föreslår likaså att redogörelseförfarandet luckras upp så att en redogörelse vid behov kan kompletteras med en ny redogörelse som beroende på situationen är snävare eller mera omfattande.

På grundval av betänkandet av utskottet i fråga beslutar riksdagen också om det utlåtande som ska ges med anledning av en sådan kompletterande redogörelse. Beroende på innehållet i och omfattningen av redogörelsen kan förfarandet vara snabbare än för närvarande. I övrigt kvarstår den tidigare redogörelsen och utgör tillsammans med de kompletterande redogörelserna, på samma sätt som för närvarande, den grundläggande säkerhets- och försvarspolitiska riktlinjen.

Dessutom kan statsministern eller en minister som statsministern utser ge riksdagen sådana upplysningar i aktuella frågor som avses i 45 § 2 mom. i grundlagen. En sådan upplysning ges utom dagordningen vid en tidpunkt som

avtalas med talmannen (24 § i riksdagens arbetsordning). Eftersom riksdagen inte fattar beslut med anledning av upplysningen lämpar förfarandet sig närmast i brådskande fall.

2.2 Republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott

I 67 § i grundlagen sägs att i statsrådet kan finnas ministerutskott för beredning av ärendena. Ministerutskotten har haft en viktig betydelse i konstitutionell praxis (GrUB 1/1997 rd), i synnerhet vid beredskapsförberedelser och samordning av funktionerna. Kommittén föreslår inte några ändringar av bestämmelserna om ministerutskotten i grundlagen eller i lagen om statsrådet och därmed inte heller några ändringar i de inbördes behörighetsförhållandena mellan statsledningen, republikens president och statsrådet.

Kommittén har tidigare i detta betänkande betonat i synnerhet utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets ställning bland statsrådets ministerutskott. Utskottets uppgifter anges i 25 § 3 mom. i reglementet för statsrådet. Enligt kommittén måste verksamhetsbetingelserna för detta ministerutskott som behandlar utrikes- och säkerhetspolitiska frågor stärkas vid beredskapen. Med hänsyn till det breda säkerhetsbegreppet och förekomsten av störningssituationer i den inre säkerheten föreslår kommittén att 25 § i reglementet för statsrådet ändras så att även inrikesministern kan vara ledamot i utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet. För närvarande deltar inrikesministern i behandlingen av ärenden i utskottet bara när frågor som har samband med ministerns ansvarsområde behandlas.

Med tanke på samordningen av de högsta ansvarsförhållandena inom beredskapen bör avseende dessutom fästas vid betydelsen av de gemensamma mötena mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president. Möjligheten att ordna gemensamma möten, som har blivit regelbunden praxis, anges i 24 § i lagen om statsrådet.

Det har inte heller tidigare ansetts att förfarandena vid de gemensamma mötena mellan republikens president och ministerutskottet behöver regleras i detalj. Det gemensamma mötet kan sammankallas antingen av statsministern eller av presidenten (RP 270/2002 rd). Det har ansetts vara viktigt att presidenten kan ta initiativ till att sammankalla ett gemensamt möte (UtUU 5/2010 rd). Med hänvisning till grundlagsutskottets ståndpunkt (GrUB 13/2002 rd) konstaterar kommittén i detta sammanhang att utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet är ett viktigt organ med tanke på samverkan mellan repu-

blikens president och statsrådet enligt 93 § i grundlagen. När en proposition med förslag till lag om ändring av grundlagen (RP 60/2010 rd) behandlades i riksdagen konstaterades likaså att det gemensamma mötet mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president är det centrala forumet för samarbete som gäller utrikespolitiken (UtUU 5/2010 rd).

Kommittén har också fäst uppmärksamhet vid att det under mötena mellan presidenten och ministerutskottet inte har funnits några praktiska förutsättningar för att i vidare bemärkelse koncentrera sig på utrikes- och säkerhetspolitiska frågor vid sidan av andra brådskande ärenden. Beredningen av ärendena har koncentrerats till utrikesministeriet, vilket alltjämt kan anses vara motiverat. Kommittén föreslår emellertid att beredningen av ärendena bör stödjas så att beredningsmaterialet för mera omfattande teman sammanställs även i den säkerhetskommitté som presenteras längre fram.

Med betoning på betydelsen av samhällsdebatten och allmän rätt att få information föreslår kommittén att det på initiativ av utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet ska börja ordnas öppna seminarier som strukturerats utifrån olika teman. Initiativet till seminarierna bör kunna komma även från ett gemensamt möte mellan republikens president och ministerutskottet. Till seminarierna kan inbjudas förutom företrädare för regeringspartierna också företrädare för oppositionen, näringslivet och frivilligorganisationerna samt forskare inom olika områden. Verksamhetsformen, där beredningsansvaret i praktiken koncentreras till säkerhetskommittén, främjar möjligheterna att tillägna sig ett säkerhetstänkande som är bredare än för närvarande och tillhandahåller material för planering av beredskapen och upprättande av behövliga styrdokument. Liknande seminarieverksamhet bör ordnas också på regional nivå, på initiativ av statens regionförvaltningsmyndigheter.

2.3 Stärkande av statsministerns samordningsuppgift

I enlighet med 66 § i grundlagen leder statsministern statsrådets verksamhet och ser till att beredningen och behandlingen av de ärenden som hör till statsrådet samordnas. Denna bestämmelse som tagits in i grundlagen och som är avsedd att utgöra en grund för att utveckla statsministerns ställning beskriver utvecklingen under den senaste tiden (RP 1/1998 rd).

Kommittén har lyft fram grundlagsutskottets målsättning att utveckla bestämmelserna på lägre nivå så att statsministern får bestämma när en behörighetstvist mellan ministerierna eller ett ärende som på något annat sätt gäller statsrådets arbete ska föredras vid det allmänna sammanträdet och vilken

minister som då ska föredra det (GrUB 10/1998 rd). Statsministerns ställning har också konsoliderats i den riktningen i lagen om statsrådet (GrUB 13/2002/ RP 270/2002 rd).

Enligt 10 § i lagen om statsrådet ska statsrådet på framställning av statsministern avgöra meningsskiljaktigheter om vilket ministerium som ska behandla ett visst ärende. Enligt 14 § i den lagen kan ärenden som ankommer på ett ministerium i enskilda fall överföras till allmänt sammanträde, om de anses vara så vittsyftande eller principiellt viktiga att de ska avgöras vid allmänt sammanträde. Beslutet om överföring fattas vid allmänt sammanträde på framställning av statsministern eller ministern i fråga. I 22 § finns dessutom bestämmelser om statsministerns uppgifter i anslutning till arrangemangen kring statsrådets allmänna sammanträde.

I avsnitt 1.3 i det föregående har kommittén betonat vikten av att undvika att stifta speciallagar för olika störningssituationer. I detta sammanhang vill kommittén också i övrigt betona statsministerns befogenheter som framgår av 66 § i grundlagen och av lagen om statsrådet.

3 Utvecklande av beredskapens förvaltningsstruktur

3.1 Säkerhets- och försvarskommittén blir en säkerhetskommitté med bredare bas

Säkerhets- och försvarskommittén har funnits vid försvarsministeriet sedan 2000 och har haft till uppgift att bl.a. samordna de olika förvaltningsområdenas beredning av ärenden som hör till totalförsvaret. Kommittén har ett sekretariat vid försvarsministeriet.

Säkerhets- och försvarskommitténs nuvarande sammansättning har utgjorts av kanslichefen vid republikens presidents kansli, kanslicheferna vid samtliga ministerier, chefen för statsrådets EU-sekretariat, chefen för huvudstaben, försvarsmaktens operationschef, chefen för gränsbevakningsväsendet och ordföranden för Försörjningsberedskapsrådet. Trots att säkerhets- och försvarskommittén ända från början har utvecklat sin verksamhet i riktning mot ett säkerhetsorgan med allt bredare bas räcker inte dess sammansättning och verksamhetssätt till för att möta de krav på revidering av beredskapens förvaltningsstrukturer som följer av det breda säkerhetsbegreppet samt näringslivets och frivilligorganisationernas allt större betydelse.

Säkerhets- och försvarskommittén bör stärkas genom en bredare bas än för närvarande och namnet bör ändras till säkerhetskommittén. Eftersom det är fråga om ett organ av permanent karaktär kan även andra organisatoriska lösningar än kommittéformen övervägas. Kommittéformen är emellertid etablerad och det att kommittén finns i anslutning till försvarsministeriet har visat sig vara en välfungerande lösning. Det behövs alltså inte några ändringsförslag till denna del. Kommittén ser inget behov att inrätta ett separat säkerhetsråd.

För att säkerhetskommittén ska få en bredare sammansättning föreslås att den förutom av de nuvarande medlemmarna ska bestå av åtminstone två företrädare för närings- och företagslivet och två företrädare för de viktigaste frivilligorganisationerna. Likaså bör polisöverdirektören och räddningsöverdirektören vara medlemmar. Om kommittén får en bredare sammansättning kommer samarbetet mellan den offentliga och den privata sektorn samt frågor som gäller den övergripande säkerheten att få en tydligare framtoning på kommitténs verksamhetsfält. Frågan om kommitténs sammansättning och ordförande samt medlemmarnas mandattid liksom de utvidgade uppgifterna måste avgöras när den gällande statsrådets förordning om kommittén revideras.

3.2 Kanslichefsmötet kan koncentrera sig på samarbetsförhållandena inom förvaltningen

Till följd av säkerhetskommitténs uppgifter och sammansättning kommer kanslichefsmötet i egenskap av permanent samarbetsorgan vid statsrådet att på ett allt naturligare sätt kunna koncentrera sig på samarbetet mellan ministerierna och samordningen av olika förvaltningsområdens funktioner. När säkerhetskommittén har sammankallats för att samordna ärenden kan kanslichefen för republikens presidents kansli också kallas att delta i dess arbete.

Det föreslås likaså att kanslichefsmötet ska hålla kontakt med säkerhetskommittén. Kanslicheferna kommer att vara medlemmar i säkerhetskommittén, och därför finns det naturliga möjligheter för kontakterna. När behandlingen av material för beredskapen och beredningen av utrikes- och säkerhetspolitiska frågor koncentreras till säkerhetskommittén kommer de nuvarande överlappande funktionerna att försvinna och kommer kanslichefsmötet att kunna koncentrera sig på sina uppgifter som ett permanent samarbetsorgan vid statsrådet.

3.3 Beredskapschefsmötet och beredskapssekreterarmötet bör utvecklas

Kommittén anser att utbytet av information och samverkan mellan kanslichefen, beredskapschefen och beredskapssekreteraren vid varje ministerium bör förbättras. Även de som ansvarar för beredskapen bör i högre grad samarbeta med de tjänstemän som ansvarar för ministeriets substansärenden, lagstiftning och kommunikation. Ministeriets beredskapskommission har en viktig roll i dessa ärenden. Dess verksamhet bör vara regelbunden och planenlig vid varje ministerium.

Ministeriernas beredskapschefsmöte är för sin del ett viktigt samarbetsorgan som stöder ministeriernas verksamhet när det gäller säkerhetsärenden. Beredskapschefsmötet stöds av ministeriernas beredskapssekreterarmöte, som också bereder de ärenden som beredskapschefsmötet ska behandla. Verksamheten bör samordnas av ordföranden för beredskapschefsmötet och ordföranden för beredskapssekreterarmötet.

När det gäller beredskapen bör beredskapschefsmötet ha nära samverkan med säkerhetskommittén. Ordföranden för beredskapschefsmötet kallas vid behov som sakkunnig till säkerhetskommitténs möten.

För hanteringen och krisledningen gäller i de flesta störningssituationer att det räcker med att ministeriernas verksamhet stöds av beredskapschefsmötet. Samarbete på kanslichefsnivå behövs vid mera omfattande störningssituationer och kriser, i synnerhet sådana som kräver mycket resurser. När beredskapschefsmötet är samarbetsorgan vid krisledningen är det viktigt att ordföranden för beredskapschefsmötet har nära samverkan med ordföranden för säkerhetskommittén och med säkerhetssekretariatet.

3.4 Hur säkerhetssekretariatet bildas

Kommittén föreslår att beredningen av säkerhetsärenden utvecklas genom att säkerhetssekretariatets ställning och verksamhetsbetingelser stärks i anslutning till säkerhetskommittén. Detta kan genomföras genom att de strukturer som redan finns förenas. Ett sådant beredningsorgan över förvaltningsgränserna kan bildas på nuvarande grund och bestå av säkerhets- och försvarskommitténs sekretariat samt sakkunniga i säkerhetsfrågor från statsrådets kansli, utrikesministeriet, inrikesministeriet och övriga ministerier.

Sekretariatets sammansättning och arbetssätt kan utvecklas utgående från praktiska behov. Sekretariatet ska på ett mångsidigt sätt stödja beredskapen inom olika sektorer i samhället. Säkerhetssekretariatet finns i anslutning till

säkerhetskommittén. Tjänstemannarättsligt sett arbetar medlemmarna i säkerhetssekretariatet som tjänstemän vid ministeriet i fråga. Bestämmelserna om utnämnande av medlemmarna i sekretariatet och dess generalsekreterare bör tas in i förordningen om säkerhetskommittén.

3.6 Region- och kommunnivå

Kommunen ska svara för beredskapen och den uppgiftshelhet som den de facto kan påverka. I dagens läge har en del av kommunerna bristfälliga beredskapsplaner. Därför bör samarbetet mellan bl.a. kommunerna, regionförvaltningsverken och räddningsverken främjas. Vidare bör beredskapen på region- och kommunnivå utvecklas så att varje räddningsverk och varje annan överkommunal organisation har sin egen roll. Inom den kommunala serviceproduktionen finns det också privata serviceproducenter som är verksamma på avtalsbasis.

För att stöd ska kunna förmedlas i störningssituationer behövs det gemensamma förfaranden för hur begäran om stöd förmedlas till kommunerna och regionförvaltningen. Samma krav på enhetliga förfaranden gäller begäran om handräckning och förmedling av handräckning till kommunerna. Med tanke på kommunernas verksamhet är det en klar och tydlig lösning att en enda myndighet samordnar alla begäranden om stöd som regionförvaltningen riktar till kommunerna. Det stöd från regionförvaltningen som kommunerna behöver inom sitt område kan i sin tur begäras direkt av regionförvaltningsmyndigheten i fråga, och den samordnande regionförvaltningsmyndigheten bör informeras om saken.

För att främja den regionala beredskapen har det dessutom tillsatts regionala beredskapskommissioner som leds av överdirektören för regionförvaltningsverket. De centrala aktörerna inom regionförvaltningen är representerade i beredskapskommissionerna.

Det måste säkerställas att informations- och kommunikationsförbindelserna mellan region- och lokalförvaltningen fungerar i störningssituationer och undantagsförhållanden. För eventuella störningar i mobiltelefonnätet och i andra elektroniska kommunikationssystem måste varje kommun ha beredskap att omedelbart ta i bruk myndighetsradionätet VIRVE.

Förfarandena för att upprätthålla lägesmedvetenheten bör utvecklas i samråd med regionförvaltningsmyndigheterna. Den gemensamma lägesbild som sammanställts på statsrådsnivå måste i störningssituationer smidigt kunna

distribueras till kommunerna, och på motsvarande sätt måste kommunernas lägesbild på ort och ställe snabbt kunna förmedlas för gemensamt bruk. När beredskapen på region- och kommunnivå utvecklas måste man dessutom se till att medborgarna har möjligheter att identifiera sin plats på regional eller lokal nivå samt att frivilligorganisationerna deltar i beredskapsförberedelserna och utvecklandet av en gemensam lägesmedvetenhet. Statens central- och regionalförvaltnings praxis för förmedling av information bör utvecklas så att systemet stöder lägesmedvetenheten även i kommunerna och i de företag som är viktiga för samhällets vitala funktioner. Utbyte och utnyttjande av lägesuppgifter mellan systemen bör säkerställas på ett ändamålsenligt sätt i samband med beredskapen. Lägesbildsarrangemanget skapas i samarbete mellan behöriga ministerier, berörda myndigheter, kommunsektorn och företag.

3.7 Medborgarnas beredskap blir bättre

Eftersom det är ytterst viktigt att samhällets resurser utnyttjas vid beredskapen och hanteringen av störningssituationer bör särskild uppmärksamhet fästas vid vikten av nära samverkan mellan myndigheterna, näringslivet, frivilligorganisationerna och medborgarna. På så sätt kan solidariteten stärkas, vilket bidrar till att främja frivilligverksamhet och medborgaraktiviteten i samband med beredskapsförberedelserna. Kommittén har fäst uppmärksamhet vid organisationernas betydelse som en del av den övergripande säkerheten på alla förvaltningsnivåer, t.ex. när säkerhetskommitténs sammansättning kompletteras.

I störningssituationer kan också medborgarna bli tvungna att handla på eget initiativ utan hjälp av myndigheterna. När det gäller krisberedskapen är medborgarnas kunskaper och färdigheter och förmåga att agera i krissituationer därför viktiga ur både individens och samhällets synvinkel. Organisationerna har en central betydelse vid förvärvandet av dessa praktiska färdigheter. Flera organisationer (t.ex. Finlands Röda Kors, Försvarsutbildning rf, Räddningsbranschens centralorganisation i Finland SPEK ry och Kvinnornas Beredskapsförbund rf) ger sådan säkerhetsutbildning. Enligt kommittén är det viktigt att man värnar om organisationernas verksamhetsmöjligheter och tryggar kvaliteten och kvantiteten i fråga om den säkerhetsutbildning som ges till medborgarna.

Erfarenheterna av t.ex. vattenkrisen i Nokia och den epidemi som A(H1N1)-viruset orsakade visar att krisinformationen till medborgarna bör förbättras. Från både individens och samhällets ståndpunkt har kommunikationen en central ställning vid hanteringen av störningssituationer. Myndigheterna måste i alla situationer fortlöpande kunna förmedla tillförlitlig information i rätt tid. Det

här är viktigt för bibehållandet av medborgarnas förtroende och för undvikande av spridning av inofficiell, eventuellt vilseledande information. När det gäller kommunikationen måste samarbetet mellan myndigheterna och organisationerna vidareutvecklas. Man bör granska i synnerhet möjligheterna att utnyttja organisationernas resurser och sakkunskap i utdragna störningssituationer där det finns ett ökat behov att informera medborgarna.

De företag och sammanslutningar som är viktiga med tanke på den övergripande säkerheten borde bättre än tidigare engageras i beredskapsförberedelserna. Kommittén lyfter fram Kommunförbundets ställning och betydelse som ett samarbetsorgan för kommunerna. Likaså har kommittén i det föregående konstaterat att i arbetslivet, i synnerhet på större arbetsplatser, kan arbetarskyddsorganen främja beredskapen och möjligheterna att få korrekt information.

4 Utvecklande av styrningen av beredskapen inom flera förvaltningsområden

4.1 Säkerhetsstrategin för samhället

Statsrådet har utfärdat principbeslut om en strategi för tryggande av samhällets vitala funktioner 2003, 2006 och 2010. I enlighet med statsrådets säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse har strategin uppdaterats under samordning av säkerhets- och försvarskommittén. De viktigaste ändringarna har varit att hotmodellerna har ändrats så att de svarar mot den säkerhetspolitiska omgivningen som ständigt förändras, att näringslivets och frivilligorganisationernas ökade roll har beaktats vid tryggandet av funktionerna och att ministeriernas strategiska uppgifter har setts över. I strategin behandlas den internationella dimensionen på ett integrerat sätt inom varje centralt delområde i strategin, inte bara som en separat funktion. Dessutom har strategin fått ett nytt namn vid uppdateringen 2010: Säkerhetsstrategi för samhället. Det beskriver bättre innehållet i strategin och är begripligare för medborgarna och de internationella samarbetspartnerna.

Kommittén anser att statsrådets principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället kompletterar riktlinjerna enligt statsrådets redogörelser och ger ministerierna enhetliga grunder för beredskapen. Det handlar om styrning av den övergripande säkerheten i samhället. Kommittén föreslår att säkerhetskommittén även i fortsättningen ska ha hand om strategiarbetet. På så sätt kan det säkerställas att strategin har samordnats med statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen och med programmet för den inre säkerheten.

Kommittén understryker att för den praktiska tillämpningen av strategiarbetet krävs det att varje ministerium ger anvisningar om strategin inom sitt förvaltningsområde.

4.2 Programmet för den inre säkerheten

Programmet för den inre säkerheten är ett principbeslut från statsrådet där de viktigaste målen och insatserna för att förbättra den inre säkerheten fastställs. Ett sådant principbeslut har utfärdats två gånger. Enligt kommittén är det viktigt att de centrala målen och åtgärderna för den inre säkerheten även i fortsättningen utstakas på statsrådsnivå och att man i riktlinjerna beaktar Europeiska unionens strategi för den inre säkerheten och övriga EU-åtgärder.

Kommittén föreslår också att programmet för den inre säkerheten och strategin inte medvetet ska utvidgas till ett samhällspolitiskt dokument, även om funktionerna inom flera förvaltningsområden även har en dimension som hänför sig till den inre säkerheten. Det också viktigt att riktlinjerna för den inre säkerheten baserar sig på vidsträckta säkerhetsredogörelser och har samordnats med Säkerhetsstrategin för samhället och andra relevanta styrdokument.

Material om beredskap

Arbetsgruppen för främjande av säkerhetssamarbetet mellan näringslivet och den offentliga sektorn: Huoltovarmuudesta yhteiskunnan kokonaisturvallisuuteen (Från försörjningsberedskap till ett samhälle med övergripande säkerhet), 2010.

Försvarsministeriet: Pitkä sähkökatko ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen (Långa strömavbrott och tryggande av samhällets vitala funktioner). Painoyhtymä Oy, Borgå 2008.

Kommittén för en översyn av grundlagen: Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö (Betänkande av kommittén för en översyn av grundlagen). Justitieministeriet, Betänkanden och utlåtanden 9/2010.

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, KOM(2010) 673

EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa.

OECD Public Governance Review – Finland 2010.

Parmes, Rauli (red.): Varautumisen käsikirja (Beredskapshandbok). Tietosanoma Oy, Helsingfors 2007.

Riipinen, Pekka: Kokonaismaanpuolustuksen käsitteen kehityskaari osana Suomen kansallista turvallisuutta (Hur begreppet totalförsvar har utvecklats som en del av Finlands nationella säkerhet). Försvarsministeriet, Kirjapaino Keili 2008.

Statsrådets principbeslut 8.5.2008: Program för den inre säkerheten, Ett säkert liv för alla. Inrikesministeriet.

Statsrådets principbeslut 23.11.2006: Strategi för tryggande av samhällets vitala funktioner. Kirjapaino Keili Oy.

Statsrådets principbeslut: Säkerhetsstrategi för samhället 2010.

Statsrådets redogörelse: Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2009. Yliopistopaino, Helsingfors.

Tervasmäki, Vilho: Puolustusneuvosto vuosina 1958–1983 (Försvarsrådet 1958–1983). Gummerus, Jyväskylä 1983.

Värnpliktsarbetsgruppens slutrapport: Suomalainen asevelvollisuus (Den finländska värnplikten). Försvarsministeriet, 2010.

Yhdessä ja erikseen – Maailma ja Suomi 2010-luvulla (Tillsammans och enskilt – Världen och Finland på 2010-talet). Statsrådets kanslis publikationsserie 33/2009.

Förkortningar

ARGUS	EU:s allmänna snabba larmsystem
CCA	Crisis Coordination Arrangements Arrangemang för EU-samordning vid katastrofer och kriser
CECIS	Common Emergency Communication and Information System
CEP	Civil Emergency Planning Civil beredskapsplanering
CIWIN	Critical Infrastructure Warning and Information Network
EADRCC	Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre Samordningscentret vid Euroatlantiska räddningstjänsten
EU SITCEN	Europeiska unionens lägescentral
FEP	Försvarsekonomiska planeringskommissionen
MIC	Monitoring and Information Centre
NAC	North Atlantic Council Nordatlantiska rådet
NORDEFCO	Nordic Defence Cooperation
NTM	Närings-, trafik- och miljöcentral
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PFI	Planeringskommissionen för försvarsinformation
PPF	Planeringskommissionen för psykologiskt försvar
RAS-BICHAT	Rapid Alert System for Biological and Chemical Agent Attacks
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RFV	Regionförvaltningsverk
TPAK	Säkerhets- och försvarskommittén
Trafi	Trafiksäkerhetsverket
TSVF	Strategi för tryggande av samhällets vitala funktioner
UTVA	Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet
VIRVE	Myndighetsradionätet
VNTIKE	Statsrådets lägescentral
WEF	World Economic Forum Världsekonomiforum

STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANSGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 09 16001, 09 57811
fax 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-5896-76-3
ISSN 1799-7828