



Aluehallintovirasto

LSS19 – regional beredskapsövning

Planer för
befolkningskyddet

Juha Kankaanpää
Tarja Wiikinkoski



Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

Ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen

LSS19 – regional beredskapsövning: Planer för befolkningsskyddet

23.8.2022

Juha Kankaanpää

Tarja Wiikinkoski

Regionförvaltningsverkets publikationer 137/2022

ISSN 2343-3132 (webbpublikation)

ISBN 978-952-5935-54-7

Tryckort

2022

PRESENTATIONSBLAD

Regionförvaltningsverkens publikationer 137/2022

Författare		Utgivningsdatum 23.8.2022	
Överinspektör, Juha Kankaanpää, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland		Uppdragsgivare Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland	
Direktör, Tarja Wiikinkoski, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland		Datum då organet tillsattes -	
Publikationsnamn LSS19 – regional beredskapsövning: Planer för befolkningsskyddet			
Sammanfattning Den regionala beredskapsövningen LSS19, som ordnats som stöd för utarbetandet och uppdateringen av befolkningsskyddsplanerna, ordnades för att uppdatera befolkningsskyddstemat. "Befolkningsskydd hör inte till det förgångna" var ett av beredskapsövningens huvudbudskap. De övergripande säkerhetsfaktorerna, beredskapskommitténs medlemmar och senare kommuner och frivilliga aktörer som deltagit i beredskapsövningen inom området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland ansåg att befolkningsskyddstemat var värt att lära sig och ett viktigt ämne. Ärendet gällde skyldigheten att ordna befolkningsskydd och varje myndighets ansvar att se till att den personal som behövs för befolkningsskyddsuppgifterna reserveras och utbildas.Totalt 119 organisationerna deltog i beredskapsövningen. Dessutom hade organisationerna som deltog i övningen bjudit in sina intressentgrupper på det sätt som befolkningskyddsplaneringen förutsätter. Denna publikation är en övningsrapport och dess resultat grundar sig på uppgifter som samlats in och observationer som gjorts under beredskapsövningen. Publikationen är avsedd för att göra det lättare att sätta sig in i befolkningskyddsfrågor, lyfta fram oklarheter i befolkningsskyddet som stöd för eventuell lagstiftning eller anvisningar och erbjuda utvecklingsförslag som grund för gemensam vidareutveckling. Beredskapsövningen ordnades under en tid då man planerade att bilda en landskapsförvaltning, vilket skulle ha inneburit stora förändringar i regionförvaltningen. Av denna anledning ordnades beredskapsövningen med samma innehåll och samtidigt för alla kommuner och andra aktörer i landskapen inom regionförvaltningsverkets verksamhetsområde. Detta förutsatte gemensam vilja och engagemang i hela planeringsorganisationen för beredskapsövningen och deltagarna i övningen. Regionförvaltningsverket, beredskapsövningens ledningsgrupp, planeringsgrupp och underarbetsgrupper tog tag i det utmanande ämnet, producerade ett betydande informationspaket om befolkningsskydd och styrde beredskapsövningen med flera aktörer såsom befolkningsskyddstemat förutsätter. Det finns lagstiftning om befolkningsskyddet i räddnings- och beredskapslagen, och dessutom styrs den av internationella avtal (Genèvekonventionen). Eftersom befolkningsskyddsärendet är reglerat, kunde man i beredskapsövningen gå till väga genom att dela in det i fem delområden, med vars hjälp man kunde behandla det på ett mer konkret sätt än om man endast skulle ha behandlat befolkningsskyddstemat som en stor helhet. Ändå försätter det att befolkningsskyddet definieras via uppgifter och inte aktörer organisationer och sakkunniga inför en svår uppgift som kräver omfattande samarbete med kritiska aktörer, såväl förvaltningen och näringslivet som frivilliga aktörer. Befolkningsskyddet är en av de saker under en väpnad konflikt eller krigstid som berör varje medborgare.			
Ämnesord befolkningsskydd, regional beredskapsövning, samarbete, beredskap, kommuner			
ISSN (tryckt) -	ISBN (tryckt) -	ISSN (webbpublikation) 2343-3132	ISBN (webbpublikation) 978-952-5935-54-7
Sidantal 44	Språk Svenska		Pris -
Utgivare Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland		Tryckeri -	

KUVAILEHTI

Aluehallintovirastojen julkaisuja 137/2022

Tekijät		Julkaisuaika 23.8.2022	
Ylitarkastaja, Juha Kankaanpää, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		Toimeksiantaja(t) Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto	
Johtaja, Tarja Wiikinkoski, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		Toimielimen asettamispäivä -	
Julkaisun nimi LSS19 – alueellinen valmiusharjoitus: Väestönsuojelun suunnitelmat			
Tiivistelmä Väestönsuojelusuunnitelmien laadinnan ja päivittämisen tueksi pidetty LSS19 – alueellinen valmiusharjoitus järjestettiin väestönsuojelu-teeman tuomiseksi nykypäivään. ”Väestönsuojelu ei ole mennyttä maailmaa” oli yksi valmiusharjoituksen pääviesteistä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueen kokonaisturvallisuustoimijat, valmiustoimikunnan jäsenet ja sittemmin valmiusharjoitukseen osallistuneet kunnat ja vapaaehtoistoimijat pitivät väestönsuojelu-teemaa oppimisen arvoisena ja tärkeänä aiheena. Väestönsuojeluvelvoite ja kunkin viranomaisen vastuu on huolehtia väestönsuojelutehtäviin tarvitsemansa henkilöstön varaimisesta ja kouluttamisesta. Valmiusharjoitukseen osallistui kaikkiaan 119 organisaatiota. Lisäksi harjoittelivat organisaatiot olivat kutsuneet sidosryhmiään mukaan väestönsuojelusuunnittelun edellyttämällä tavalla. Tämä julkaisu on harjoitusraportti ja sen tuotos perustuu valmiusharjoituksessa kerättyihin tietoihin ja tehtyihin havaintoihin. Julkaisu on tarkoitettu helpottamaan väestönsuojeluasiaan perehtymistä, tuomaan esille väestönsuojelussa havittuja epäselvyyksiä mahdollisen lainsäädännön tai ohjeistuksen avuksi ja tarjoamaan kehitysehdotuksia yhteisen jatkokehittämisen pohjaksi. Valmiusharjoitus järjestettiin aikana, jolloin suunniteltiin maakuntahallinnon perustamista, mikä olisi toteutessaan tarkoittanut valtion aluehallintoon suuria muutoksia. Tästä syystä valmiusharjoitus järjestettiin samansisältöisenä ja yhtäaikaista kaikkien aluehallintoviraston toimialueen maakuntien kunnille ja muille toimijoille. Tämä edellytti yhteistä tahtoa ja sitoutumista koko valmiusharjoituksen suunnitteluorganisaatiolta ja valmiusharjoitukseen osallistujilta. Aluehallintovirasto, valmiusharjoituksen ohjausryhmä, suunnitteluryhmä ja alatyöryhmät kävivät vaatimaan aiheeseen käsiksi, tuottivat merkittävän tietopaketin väestönsuojelusta ja ohjasivat valmiusharjoitusta monitoimijaisesti kuten väestönsuojeluteemaan kuuluukin. Väestönsuojelusta on olemassa lainsäädäntöä pelastuslaissa ja valmiuslaissa, lisäksi sitä ohjaa kansainväliset sopimukset (Geneven sopimus). Koska väestönsuojeluasia on säädelty, pystyttiin sitä lähestymään valmiusharjoituksessa jakamalla se perustellusti viiteen osakokonaisuuteen, joiden avulla sitä pystyttiin käsittelemään konkreettisemmin kuin että olisi käsitelty vain väestönsuojelu-teemaa yhtenä isona kokonaisuutena. Kuitenkin se, että väestönsuojelu määritellään tehtävien eikä tekijöiden kautta, asettaa organisaatiot ja asiantuntijat vaativan tehtävän eteen, joka edellyttää laajaa yhteistoimintaa kriittisten toimijoiden, niin hallinnon kuin elinkeinoelämän ja vapaaehtoistoimijoidenkin kanssa. Väestönsuojelu on yksi niistä aseellisen konfliktin tai sodan aikaisista asioista, joka koskettaa jokaista kansalaista.			
Asiasanat väestönsuojelu, alueellinen valmiusharjoitus, yhteistoiminta, valmius, kunnat			
ISSN (painettu) -	ISBN (painettu) -	ISSN (verkkojulkaisu) 2343-3132	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-5935-54-7
Kokonaissivumäärä 47		Kieli Ruotsi	Hinta -
Julkaisija Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		Paino -	

Innehållsförteckning

1	Inledning	6
2	Bakgrunden till LSS19-beredskapsövningen	7
2.1	Befolkningsskydd som tema	8
2.2	LSS19-beredskapsövningens mål och genomförande	9
2.3	Centrala händelser i planeringen och genomförandet av LSS19-beredskapsövningen	9
3	Genomförandet av LSS19-beredskapsövningen	11
3.1	Planeringsorganisation för LSS19-beredskapsövningen	11
3.2	Ledningsgruppen	12
3.3	Planeringsgruppen	12
3.4	Planeringsgruppens underarbetsgrupper	13
3.5	Planeringsprocessens gång	14
3.6	Förhandsuppgifter och videoinspelningar	15
3.7	Kommunikation inom LSS19-beredskapsövningen	18
3.8	Omständigheter som beaktats i LSS19-beredskapsövningens säkerhetsplanering	21
4	Beredskapsövningsdagar och responstillfälle	23
4.1	Egentliga övningsdagar	23
4.2	Separata övningar eller utredningar	24
4.3	Responstillfälle för LSS19-beredskapsövningen	25
5	Observationer från LSS19-beredskapsövningen	26
5.1	Allmänt	26
5.2	Övningsuppgift	27
5.2.1	Kommunernas TOP 3-svar	27
5.2.2	Observationer av personalen vid läroanstalter inom räddningsbranschen	28
5.3	Ytterligare observationer	29
5.4	Funktionen av LSS19-beredskapsövningens genomförande	32
5.5	Uppnående av beredskapsövningens mål	33
6	Utvecklingsobjekt	35
6.1	Att beakta nationellt	35
6.2	Att beakta i organisationernas egen beredskapsplanering	37
6.3	Att beakta i samarbetet kring beredskapsplaneringen	38
7	Avslutningsvis	39
8	Arrangemang i anslutning till befolkningsskyddet har diskuterats aktivt efter 2019	41

1 Inledning

Regionala beredskapsövningar har ordnats av länsstyrelserna och regionförvaltningsverken i över fyrtio år. Målgruppen har vanligtvis varit kommuner som på olika sätt ansvarar för organiserad verksamhet (samarbetsområden, affärsverk o.d.), producenter av infrastruktur och tjänster som är kritiska för kommunerna, aktörer inom den tredje sektorn och näringslivet. I denna beredskapsövning gavs handledning och det förutsattes att kommunerna själva identifierar sin kärnverksamhet och de relaterade kritiska serviceproducenterna och inkluderar dem i övningen.

Aktualisering och/eller uppdatering av befolkningsskyddsplanerna valdes som tema, eftersom befolkningsskyddet ansågs vara ett viktigt ämne och övnings- eller utbildningsverksamhet i anslutning till det inte hade ordnats under regionförvaltningsverkets tid. Temat var särskilt aktuellt på grund av att de befolkningsskyddsplaner som avses i 65 § i räddningslagen (räddningslag 379/2011) skulle göras upp i samarbete under ledning av räddningsverken under 2019. LSS19-beredskapsövningen stödde för sin del uppfyllandet av den skyldigheten. Dessutom hade personalen inom ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen själv identifierat att befolkningsärendet var svårtolkat och de många oklarheterna i anslutning till det. Personalen hade också själv gjort observationer om tidigare beredskapsövningar och konstaterat att ämnet var viktigt och värt att utreda.

I planerings- och inbjudningsskedet för beredskapsövningens början 2018–2019 förväntades ett beslut om den planerade reformen av social- och hälsovården och landskapen. Reformen skulle bland annat ha lett till att ordnandet och genomförandet av regionala beredskapsövningar skulle ha övergått från regionförvaltningsverken till någon annan aktör. Man strävade efter att beakta detta också genom att samtidigt kalla in en så omfattande grupp aktörer och deltagare till övningen som möjligt. Ovanstående reform genomfördes inte, men man beslutade att fortsätta planera beredskapsövningen enligt den ursprungliga planen och genomföra den med samma innehåll och samtidigt i alla fem landskap i verksamhetsområdet.

I de omfattande diskussionerna i början av planeringen av beredskapsövningen observerades många åsikter och uppfattningar om befolkningsskyddet. Diskussionerna om befolkningsskyddet underlättades inte av oklarheten av begreppet befolkningsskydd, den mångsidiga nationella historien av befolkningsskyddet, de föråldrade definitionerna i av befolkningsskydd Genèvekonventionen och det oklara uttrycket ansvariga aktörer i den nationella lagstiftningen. Alla dessa saker försvårade konkretiseringen och struktureringen av ärendet till en helhet som man på något sätt kan tillägna sig. Dessa saker inspirerade till slut de sakkunniga att ta itu med ämnet, för nog måste man kunna få ett grepp om detta mycket viktiga ärende och en preliminär gemensam förståelse för det.

2 Bakgrunden till LSS19-beredskapsövningen

En av de lagstadgade uppgifterna av regionförvaltningsverket för att främja beredskapen är att ordna regionala beredskapsövningar i verksamhetsområdet (Lagen om regionförvaltningsverken 896/2009, 4 §). Med beredskapsövning avses enligt ordlistan för övergripande säkerhet en övning, där beredskapsplanerna och organisationernas verksamhet testas i eventuella störningssituationer och undantagsförhållanden (TSK 50, 2017). Beredskapsövningar är en del av utvecklingen av samhällets beredskap och med hjälp av dem testas och utvecklas samhällets beredskap att klara av störningssituationer och undantagsförhållanden. Regionförvaltningsverkens beredskapsplaner betjänar alltid ett stort geografiskt område som vanligtvis är ett eller flera landskap. Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland (nedan RFVVIF) har före LSS19-beredskapsövningen ordnat beredskapsövningar turvisa år i Birkaland, Mellersta Finland och landskapen i Österbotten (Österbotten, Mellersta Österbotten och Södra Österbotten). År 2019 ordnades den regionala beredskapsövningen för första gången samtidigt i alla fem landskap i verksamhetsområdet. På grund av att övningens tema var så aktuellt ansågs det viktigt att rikta utbildningen och övningen till alla aktörer i området och därför genomfördes övningen som en skrivbordsövning. Skrivbordsövningen kunde genomföras på ett stort område med en mycket liten grupp anordnare med stöd av räddningsverkets och andra lokala aktörers sakkunskap och arbetsinsats. Regionförvaltningsverket ansåg det viktigt att skapa en stabil planeringsgrund för befolkningsskyddstemat med beaktande av eventuella praktiska övningar under de kommande åren.

I denna rapport används det kortare begreppet beredskapsövning om de regionala beredskapsövningarna som ordnas av regionförvaltningsverket.

Till beredskapsövningen kallades centrala aktörer som tar del i och är skyldiga att planera och förbereda befolkningsskyddet. Huvudtyngdpunkten låg särskilt på att stöda kommunerna och räddningsväsendet i planeringen av befolkningsskyddet och beredskapen. Representanter för tredje sektorn, den kritiska infrastrukturen, kommunernas serviceproducenter och näringslivet kallades inte till övningen av regionförvaltningsverket. Detta på grund av att ett av de centrala målen med beredskapsövningen var att deltagarna själva utreder och beaktar eventuella intressentgrupper med tanke på befolkningsskyddet, partner samt betydande aktörer i anslutning till försörjningsberedskapen och engagerar dem i den gemensamma planeringen med kommunen.

Alla organisationer som kallas till övningen har inte befolkningsskyddsuppgifter som direkt fastställs i lagen, men kopplingen till dem uppstår både genom organisationerna uppgifter under normala förhållanden och till exempel genom handräckning. Befolkningsskyddet är en gemensam sak och alla borde vara medvetna om temat och de skyldigheter det medför. Bestämmelser om befolkningsskydd finns i räddningslagen och beredskapslagen (1552/2011). Enligt den övergripande säkerhetsordlistan avses med befolkningsskydd verksamhet till följd av ett väpnat angrepp, vars syfte är att skydda civilbefolkningen mot farorna med angreppet och hjälpa civilbefolkningen att klara av de direkta verkningarna av

angreppet samt skapa nödvändiga förutsättningar för överlevnad (Terminological-centralen 2017).

Beredningen av övningen började redan i oktober 2018, men den egentliga planeringen började i januari 2019 och i slutet av februari skickades en inbjudan till de instanser som utsetts till deltagare. I samband med inbjudan ombads organisationerna att utse kontaktpersoner, via vilka regionförvaltningsverket höll kontakt i fråga om övningen och ge information om övningens förlopp. De kontaktpersoner som organisationerna utsett hade till uppgift att ge information om övningen och dess förlopp i sina egna organisationer.

Till beredskapsövningen LSS19 kallades sammanlagt 119 organisationer. Av dessa var 86 kommuner i verksamhetsområdet och dessutom deltog områdets alla räddningsverk, närings-, trafik- och miljöcentraler (nedan NTM-centralen), sjukvårdsdistrikten (nedan SVD), polisinrättningarna, nödcentralen, landskapsförbunden, gränsbevakningsväsendet (GBV) och stiftet i övningen. I inbjudan till övningen betonades att det för att uppnå målen är fundamentalt viktigt att organisationerna som deltar i beredskapsövningen identifierar kritiska funktioner och eventuella långa samarbets- och servicekedjor som påverkar genomförandet av befolkningsskyddet. Regionförvaltningsverket betonade att den bästa kännedomen om verksamhetsmiljön finns nära aktören, i kommunen, hos myndigheterna och aktörerna inom den kritiska infrastrukturen.

2.1 Befolkningsskydd som tema

Med befolkningsskydd avses enligt 3 § 1 punkten i beredskapslagen nödvändiga humanitära uppgifter under undantagsförhållanden, såsom ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet. Syftet med befolkningsskydd är fullgörande av humanitära uppgifter under undantagsförhållanden i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer och hjälpa civilbefolkningen att övervinna de direkta verkningarna av dessa samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för civilbefolkningens överlevnad (räddningslagen 2 a §).

Befolkningsskyddet har inte varit ett eget tema under de regionala beredskapsövningarna på flera år. Befolkningsskyddets nuläge, vilka skyldigheter olika aktörer har och hur samarbetet ska organiseras verkade behöva skärpas. Befolkningsskyddstemat valdes ut som en del av flera regionförvaltningsverks beredskapsövningar 2019–2020, vilket ger ärendet en riksomfattande täckning.

Befolkningsskyddet är en gemensam sak. En högklassig befolkningsskyddsberedskap kräver omfattande koordinering och samordning. De myndigheter, inrättningar och affärsverk skyldiga att under räddningsverkets ledning och i samverkan göra upp behövliga planer för skötseln av sina uppgifter inom befolkningsskyddet (räddningslagen 65 §). Som en del av befolkningsskyddsberedskapen betraktas också den självständiga beredskap som privata aktörer och personer utför som en mycket viktig del av helheten. Befolkningsskyddet stöds också av räddningsplaner för vissa fastigheter (räddningslagen 15 §) och

skyddsrum (räddningslag, 11 kap.). I en befolkningsskyddssituation förenas myndigheternas och privatpersonernas resurser för att förverkliga befolkningskyddet.

2.2 LSS19-beredskapsövningens mål och genomförande

Målet med LSS19-beredskapsövningen var att genom att göra sig förtrogen med befolkningsskyddet som helhet, olika aktörers roller och ansvar och nödvändiga samarbetsarrangemang förbättra befolkningsskyddets beredskap och modernisera befolkningsskyddet. Syftet med övningen var att identifiera utvecklingsobjekt i anslutning till befolkningsskyddsberedskapen samt att skapa och testa befolkningsskyddsarrangemang. Övningen var till sin karaktär en s.k. skrivbordsövning och det konkreta med övningen var att uppdatera och utarbeta planerna och beredskapen inom befolkningsskyddet.

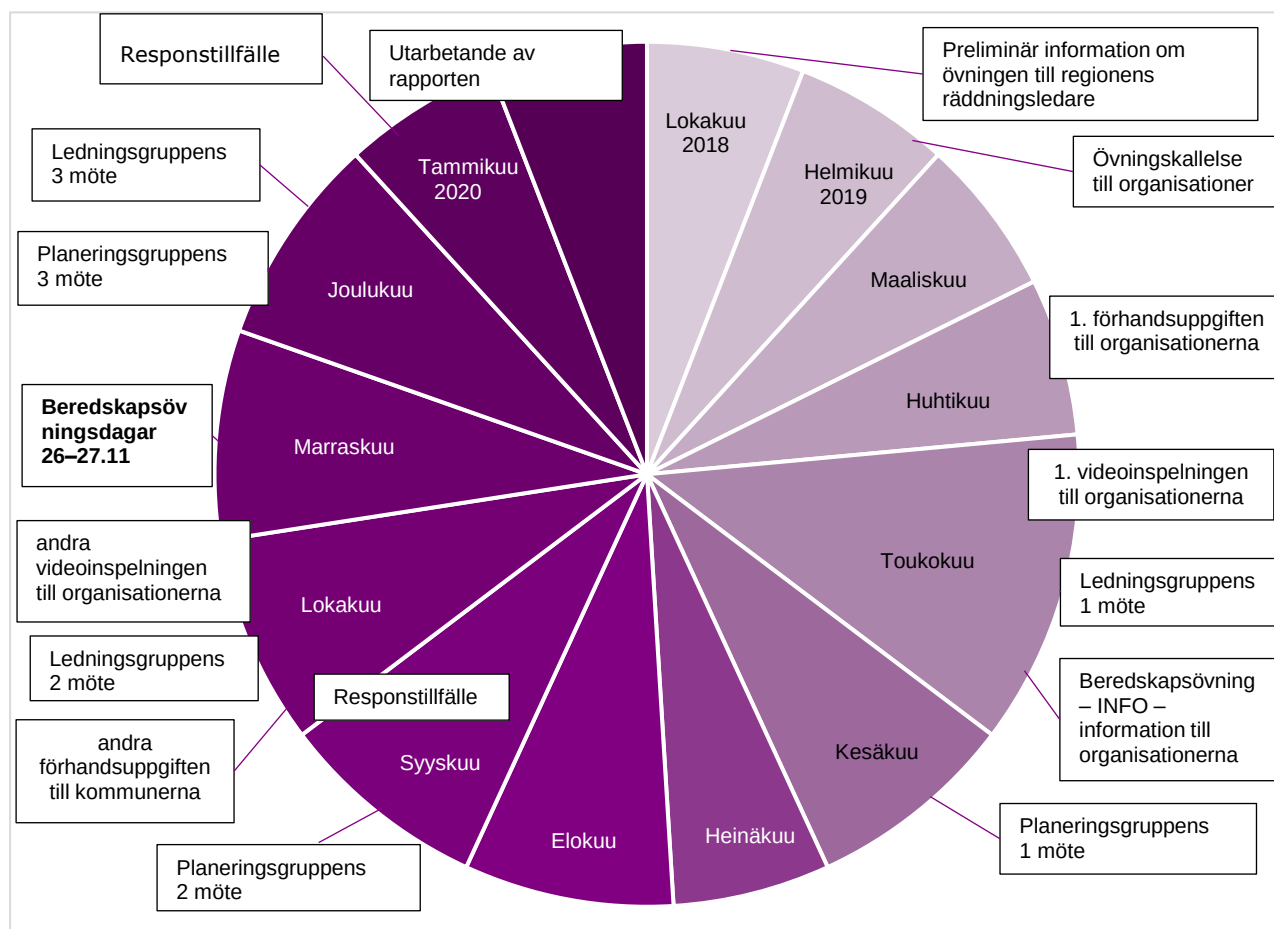
Beredskapsövningen framskred stegvis under 2019 med hjälp av förhandsuppgifter och videoinspelningar som delats ut till deltagarna. Målet med förhandsuppgifterna var att för sin del öppna befolkningsskyddstemat, kartlägga nuläget i planeringen av befolkningsskyddet och identifiera utvecklingsobjekt. Syftet med videoinspelningarna var att grundligare orientera deltagarna i befolkningsskyddstemat, befolkningsskyddets historia i Finland, centrala aktörer samt fördjupa de delområden som ska beaktas i planeringen av befolkningsskyddet. Allt material skickades på både finska och svenska.

De egentliga övningsdagarna (26 –27.11.2019) bestod av seminariedagar (26.11) som ordnades i landskapens fem centralstäder samt en uppgiftsdag (27.11), då varje organisation arbetade på sitt eget verksamhetsställe. Uppgiftsdagens övningsuppgift behandlade en omfattande regional förflyttning av befolkningen under undantagsförhållanden. Uppgiften var både att förbereda sig på att ta emot befolkning och att flytta befolkningen från det egna området.

2.3 Centrala händelser i planeringen och genomförandet av LSS19-beredskapsövningen

Den första informationen som skickades till intressentgrupperna om beredskapsövningens tema och tidpunkt skickades till de lokala räddningsverken i oktober 2018, då övningens tema och övningssätt preliminärt hade planerats. I beredskapsövningens årsklocka beskrivs de viktigaste händelserna som samtidigt är en del av övningsdeltagarnas interna kommunikation (bild 1). Inbjudan till övningen skickades till deltagarna i februari. I den ombads kommunerna att förbereda sig för en övning med befolkningsskyddstema, utse en kontaktperson för kontakten och reservera tid för två övningsdagar i november.

Bild 1 Beredskapsövningens årsklocka



De organisationer som deltog i övningen fick två förhandsuppgifter under året med syftet att orientera aktörer och inleda befolkningsskyddsplaneringen samt det samarbete som den förutsätter i organisationerna. Förhandsuppgifterna delades ut i april och oktober. I dem begärdes svar på situationen beträffande befolkningsskyddsberedskapen för att befolkningsskyddsarbetet skulle effektiviseras under beredskapsövningen och för att befolkningsskyddsberedskapen skulle kunna testas under de egentliga övningsdagarna i november. För första gången i samband med beredskapsövningen producerades också två olika videospelningar om befolkningsskyddet för deltagarna. Syftet med dessa var att motivera deltagarna och med hjälp av dem ge möjlighet att engagera hela den övande organisationen i befolkningsskyddstemat. Videospelningarna delades ut till deltagarna så att de stödde utförandet av förhandsuppgifterna. Ledningsgruppen och planeringsgruppen sammanträdde tre gånger under övningsåret.

3 Genomförandet av LSS19-beredskapsövningen

När man övervägde hur beredskapsövningen i anslutning till uppgörandet eller uppdateringen av planerna för befolkningsskyddet skulle ordnas bedömdes lämpligheten av flera olika sätt att ordna övningen med tanke på uppnåendet av målet. Den operativa övningen kändes inte lämplig för detta ändamål, där det viktigaste var att ge deltagarna en grundlig uppfattning om befolkningsskyddet och de planer och det samarbete som behövdes för att ordna det. I en operativ övning uppnår man genom att öva på en välbekant sak i bästa fall erfarenhet av praktiska frågor, samarbete, resursfördelning och erhåller information om hur beredskapsarrangemangen fungerar i en verklig situation. I fråga om befolkningsskyddet var det inte möjligt att i praktiken öva på saker som man visste att var halvfärdiga eller åtminstone inte samordnade. En beredskapsövning som genomförs som en ledningsövning (skrivbordsövning) och som utvecklar befolkningsskyddet skulle enligt planerna inte heller ha tjänat uppnåendet av målen, eftersom man redan på förhand visste att befolkningsskydd inte är tillräckligt bekant för kommunerna eller myndigheterna. Till slut kom man på basis av diskussioner med erfarna anordnare av beredskapsövningar och intressentgrupper fram till en slags kombinationslösning, där deltagarna motiverades till befolkningsskyddstemat och aktiverades till att göra upp eller uppdatera befolkningsskyddsplaner.

Dessutom beslöt man att pröva ett nytt sätt att nå målgrupperna i fem landskap med samma ärende och samtidigt. Deltagarna i övningen fick förhandsinformation med hjälp av två videoinspelningar och erbjöds motiverande och steg för steg mer krävande förhandsuppgifter under övningsåret. I den första videoinspelningen presenterades beredskapsövningens mål och gavs en omfattande beskrivning av befolkningsskyddets historia och nutid. I den andra videoinspelningen presenterades Finlands krislagstiftning grundligt och i de arbetsgrupper som leddes av räddningsverket presenterades den praktiska förståelsen för befolkningsskyddets olika delområden.

3.1 Planeringsorganisation för LSS19-beredskapsövningen

Som en del av planeringen och genomförandet av beredskapsövningen grundades en planeringsorganisation som bestod av en ledningsgrupp, en planeringsgrupp och planeringsgruppens underarbetsgrupper. Ledningsgruppens uppgift var att under övningsåret rikta övningens mål så att de så bra som möjligt tjänar de regionala aktörernas ansvar vid planeringen av befolkningsskyddets behov. Ledningsgruppens uppgift var också att utse medlemmarna i planeringsgruppen från sina egna organisationer.

Planeringsgruppens uppgift var att under övningsåret omsätta ledningsgruppens mål i praktiska åtgärder. Av planeringsgruppen bildades ytterligare underarbetsgrupper, vars uppgift var att på uppdrag av ledningsgruppen sammanställa delområden inom planeringen av befolkningsskyddet. Planeringsgruppens ledare valdes från de lokala räddningsverken.

Personalen vid ansvarsområdet för räddningsväsendet och beredskapen stödde huvudplaneraren av övningen och höll regelbundna möten om befolkningsskyddsärendet. Ansvarsområdets personal hade en gemensam förståelse om befolkningsskyddet och beredskapsövningen som gjorde det möjligt att genomföra de egentliga övningsdagarna samtidigt i fem landskap. Eftersom befolkningsskyddsärendet berör alla i Finland, inkluderades också regionförvaltningsverkets hela personal i befolkningsskyddstemat och erbjöds utbildning.

3.2 Ledningsgruppen

Till ledningsgruppen kallades representanter från organisationer som deltar i övningen, inrikesministeriets räddningsavdelning, Räddningsinstitutet och de olika ansvarsområdena inom RFVVIF med myndighetsfokus. Sammanlagt 41 personer anmälde sig som medlemmar i ledningsgruppen. Ledningsgruppen sammanträdde som planerat tre gånger under övningsåret. De två första mötena hölls före de egentliga övningsdagarna och det sista sammanfattande mötet efter övningsdagarna och analysen av responsen före övningens responsdag. Mötena genomfördes som videokonferenser. Deltagarna samlades på verksamhetsställen för RFVVIF i Vasa, Tammerfors och Jyväskylä.

På ledningsgruppens första möte presenterades beredskapsövningens tema och centrala frågor i anslutning till övningen. Målet med mötet var att planera och dra upp riktlinjer för beredskapsövningens regionala behov samt utse representanter för planeringsgruppen.

Under det andra mötet presenterades situationen för planeringen av beredskapsövningen och planen för genomförandet av övningsdagarna i november. Målet med mötet var att fatta beslut om nödvändiga fortsatta åtgärder.

Under ledningsgruppens tredje möte var målet att göra en sammanfattning av observationerna under beredskapsövningen, om hur målen uppnåtts och hur sätet att genomföra beredskapsövningen fungerade. Målet var också att bedöma eventuella förvaltningsområdesspecifika utvecklingsförslag för såväl centralförvaltningen som landskapen och kommunerna.

3.3 Planeringsgruppen

Ledningsgruppens medlemmar utsåg medlemmarna i planeringsgruppen från sina egna organisationer. En del av representanterna var medlemmar i både lednings- och planeringsgruppen. Till planeringsgruppen utsågs sammanlagt 21 personer. Planeringsgruppen sammanträdde som planerat tre gånger under övningsåret. Mötena genomfördes som videokonferenser. Deltagarna samlades på verksamhetsställen för RFVVIF i Vasa, Tammerfors och Jyväskylä.

Under planeringsgruppens första möte presenterades temat för beredskapsövningen i korthet, centrala frågor med anknytning till övningen och ledningsgruppens uppdrag till planeringsgruppen. Målet med mötet var att planera den uppdragsenliga uppgiften och sammanhörande konkreta åtgärder som förutsatts av delområdena för befolkningsskyddsplaneringen och hur de genomförs.

Vid det andra mötet för planeringsgruppen behandlades situationen för beredskapsövningens planering och uppdraget och gick igenom situationen för underarbetsgruppernas arbeten. Målet med mötet var att besluta vilka konkreta fortsatta åtgärder planeringen kräver och hur de ska vidtas.

Under ledningsgruppens tredje möte var målet att göra en sammanfattning av observationerna under beredskapsövningen, om hur målen uppnått och hur sättet att genomföra beredskapsövningen fungerade. Målet var också att förbereda eventuella förvaltningsområdesspecifika utvecklingsförslag.

3.4 Planeringsgruppens underarbetsgrupper

Som en del av planeringsprocessen för beredskapsövningen gav övningens ledningsgrupp planeringsgruppen ett uppdrag. Målet med uppdraget var att definiera och beskriva delområden, begrepp och olika aktörers roller inom planeringen av befolkningsskyddet med beaktande av nationell lagstiftning, anvisningar och de befolkningsskyddsuppgifter som listas i tilläggsprotokoll (tilläggsprotokoll I, artikel 61) till Genèvekonventionen (82/1980).

För att genomföra uppdraget fastställdes fem delområden inom planeringen av befolkningsskyddet som grundar sig på eller härleddes från lagstiftning och internationella avtal som ansågs hjälpa till att gestalta befolkningsskyddsplaneringen som helhet. Räddningsverken inom RFVVIF:s verksamhetsområde tog var och en ett delområde under ledning och bildade egna underarbetsgrupper för arbetet. Räddningsverken fattade själva beslut om arbetsgruppernas sammansättning och interna tidtabell.

De delområden inom befolkningsskyddsplaneringen som definierades i beredskapsövningen LSS19 var:

1. Bedömning av krigstida hot och konsekvenserna av dem / Mellersta Finlands räddningsverk
2. Person-, material- och lokalreserveringar samt utbildning / Södra Österbottens räddningsverk
3. Befolkningsskyddets lednings-, övervaknings- och larmsystem / Birkalands räddningsverk
4. Evakueringsplaner / Mellersta Österbottens och Jakobstads räddningsverk
5. Befolkningsskyddsberedskap och egen beredskap / Österbottens räddningsverk

Huvudpunkterna i underarbetsgruppernas arbeten och innehållet i ovan nämnda delområden skickades till de organisationer som kallats till övningen i form av en videoinspelning (andra videoinspelningen).

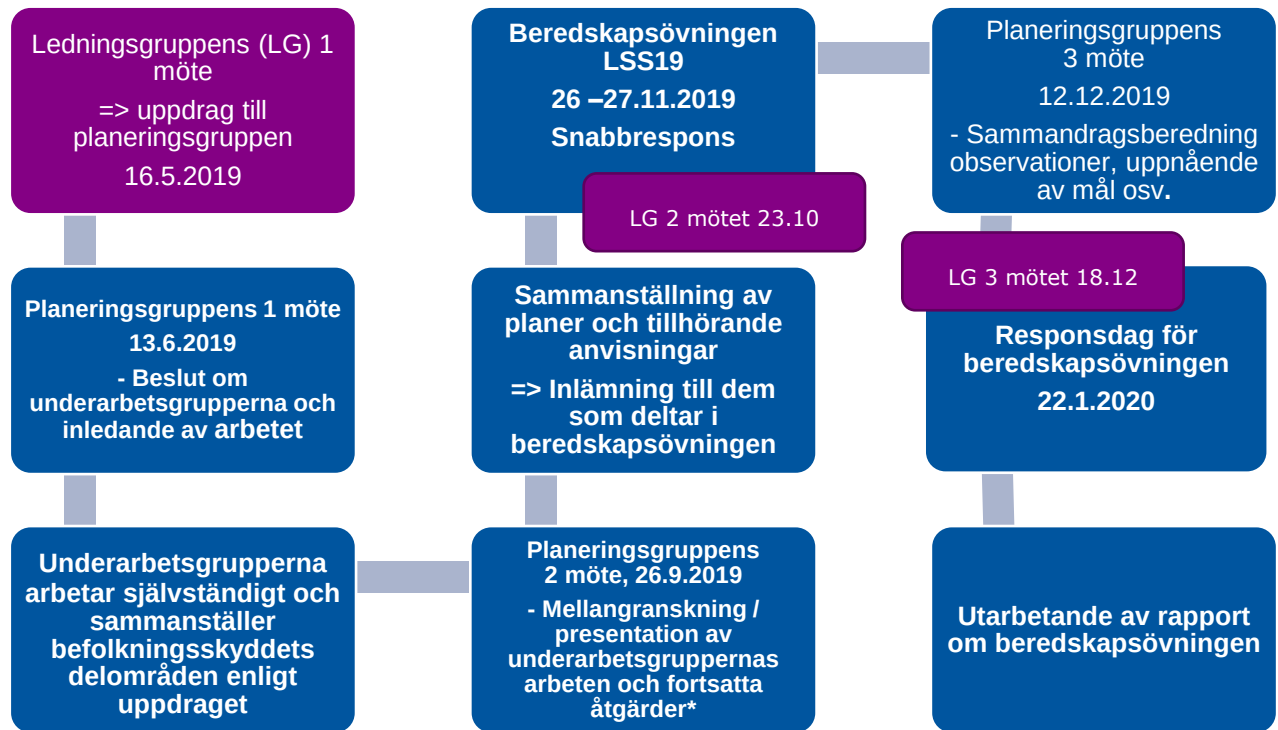
Uppgifterna inom befolkningsskyddet har efter denna beredskapsövning beskrivits bland annat i inrikesministeriets publikation "Räddningsväsendets roll i samarbetet inom regional beredskap och befolkningsskyddets prestationsförmåga" 2022 (Inrikesministeriets publikationer 12/2022, s. 49–53).

3.5 Planeringsprocessens gång

Som ovan konstaterades hade planeringen av beredskapsövningen inletts vid regionförvaltningsverket i slutet av året före övningsåret och räddningsverken hade informerats om saken i oktober 2018. Planeringen av beredskapsövningen inleddes i januari 2019, men den egentliga gemensamma planeringen inleddes först när ledningsgruppen sammanträdde i maj under övningsåret. När ledningsgruppen hade utsett en planeringsgrupp började den egentliga intensiva utformningen av beredskapsövningens innehåll och underarbetsgruppernas professionella arbete. Regionförvaltningsverkets personal arbetade hela tiden med beredskapsövningens förhandsuppgifter, olika gruppers mötesförberedelser och produktionen av handledande videor.

Enligt bild två inleddes det egentliga intensiva planeringsarbetet i juni, när ledningsgruppen i maj hade gett uppdragen till planeringsgruppen. De underarbetsgrupper (5 st.) som räddningsverken samlat för att fokusera på olika delområden inom befolkningsskyddet arbetade i cirka tre månader och en videoinspelning av arbetet producerades för deltagarna för att producera organisationernas befolkningsskyddsplaner. Efter övningsdagarna i november (26–27.11) analyserade planeringsgruppen och ledningsgruppen hur den nya övningsmetoden och i synnerhet målen för beredskapsövningen har uppnåtts på sina möten. En gemensam responsdag för beredskapsövningen hölls den 21 januari 2020.

Bild 2 Planeringsprocessen för LSS19-beredskapsövningen



3.6 Förhandsuppgifter och videoinspelningar

Under övningsåret skickades två förhandsuppgifter till organisationerna i syfte att göra deltagarna förtroga med befolkningsskyddstemat, kartlägga nuläget för planeringen av befolkningsskyddet i de deltagande organisationerna, motivera deltagarna att planera befolkningsskyddet under övningsåret och identifiera utvecklingsobjekt.

Under övningsåret skickades också två videoinspelningar till organisationerna. Syftet med videoinspelningarna var att grundligt orientera deltagarna i befolkningsskyddstemat, lagstiftningen i anslutning till det, befolkningsskyddets historia i Finland samt fördjupa kännedomen om de delområden som ska beaktas i planeringen av befolkningsskyddet. Med hjälp av videoinspelningarna strävade man efter att dela ut information på en gång till alla organisationer som kallats till övningen enligt principen att personerna inte behöver ta sig till flera evenemang under året utan att informationen görs tillgänglig för dem och de kan se videoinspelningen flera gånger via länken de fått. Dessutom önskade man att målorganisationerna med hjälp av videorna skulle göra befolkningsskyddet bekant även för serviceproducenter av kritiska funktioner och engagera dem i den gemensamma planeringen. Eftersom de aktörer som centralt deltagit i utarbetandet av videorna är nationellt uppskattade sakkunniga inom befolkningsskyddet, har deltagarna i beredskapsövningarna med uppträdarnas tillstånd kunnat se

videorna i inrikesministeriets Tuovi-portal under hela beredskapsövningen och en tid efter den.

Första förhandsuppgiften

Den första förhandsuppgiftsenkäten skickades 11.4.2019 som en elektronisk enkät (Webropol) till alla organisationer som kallats till övningen (sammanlagt 119, varav 86 kommuner). Man ombads utnyttja den egna organisationens expertis vid besvarandet av enkäten. Svarsprocenten bland alla organisationer var 70 % och för kommunernas del 67 % (58 svar). Nedan presenteras centrala urval av frågor och svar som gäller den första förhandsuppgiften:

Deltagarna tillfrågades om de med beaktande av de befolkningsskyddsuppgifter som nämns i räddningslagen, beredskapslagen och Genèvekonventionen (82/1980) identifierar rollen eller uppgiften av den organisation de representerar inom befolkningsskyddet.

De mest identifierade befolkningsskyddsuppgifterna riktade sig till inkvarteringsarrangemang och evakuering samt arrangemang för brådskande offentliga tjänster och skydd. Över 60 % av respondenterna identifierade dessa saker. Dessutom identifierade var femte respondent till exempel följande befolkningsskyddsuppgifter: larmverksamhet, räddningsverksamhet och sjukvård, inklusive första hjälpen och andlig omsorg, rengöringsverksamhet och motsvarande skyddsåtgärder, ombesörjande av omkomna, hjälp med att bevara egendom av väsentlig betydelse för befolkningens överlevnad samt ytterligare åtgärder som ovanstående uppgifter förutsätter, inklusive till exempel planering och organisering.

Deltagarna tillfrågades om deras organisation i samarbete med räddningsverket hade gjort upp planer för befolkningsskyddet (65 § i räddningslagen).

En tredjedel av respondenterna hade gjort upp planer för befolkningsskyddet tillsammans med räddningsväsendet och 40 % av respondenterna hade delvis samarbetat med räddningsverket när de utarbetade befolkningsskyddsplaner. En fjärdedel av respondenterna samarbetade antingen inte alls med räddningsverket eller var omedvetna om saken.

Deltagarna tillfrågades också om deras organisation hade behov av befolkningsskyddsutbildning.

Över hälften av respondenterna upplevde att det fanns behov av befolkningsskyddsutbildning. När man räknar med respondenterna som ansåg att det behövs utbildning åtminstone i vissa delområden av befolkningsskyddet, behöver totalt 93 % någon form av utbildning. Som nödvändiga utbildningsämnen föreslogs bland annat utbildning i anslutning till lokaler och personer som behövs för befolkningsskyddet, organisering av befolkningsskyddet, ledning och grunderna i befolkningsskyddet. Följande utdrag är direkta svar om deltagarnas svar:

”Behov som anknyter till lokaler och utbildning av personal.”

”Utbildning av personalen vid skyddsavsnittens ledningscentraler.”

”Från basuppgift till praktiska åtgärder.”

”Frågor som gäller befolkningsskyddet har granskats för rätt länge sedan, därför borde man börja med allmänna frågor som gäller befolkningsskyddet: kommunens uppgifter, organisation osv.”

”Praktiska övningar.”

”Evakuering av sjukhuspatienter och befolkningsskydd.”

Deltagarna tillfrågades om lagstiftningen, anvisningarna och begreppen i anslutning till befolkningsskyddet var klara i den organisation de representerar.

Största delen av respondenterna (80 %) upplevde att författningar och begrepp i anslutning till befolkningsskyddet var rätt tydliga. Nästan en femtedel av respondenterna ansåg att befolkningsskyddsfrågorna var oklara.

Första videoinspelningen

En länk till den första videoinspelningen skickades till alla deltagare 14.5.2019. Syftet med videoinspelningen var att kommunicera allmänt om LSS19-beredskapsövningen och orientera deltagarna i befolkningsskyddstemat, lagstiftningen och befolkningsskyddets historia i Finland. Regionförvaltningsverkets överdirektör Marko Pukkinen presenterade de grundläggande sakerna om beredskapsplaneringen, befolkningsskyddet och den pågående beredskapsövningen, varefter beredskapschefen Karim Peltonen vid Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland (SPEK) gav en heltäckande översikt av befolkningsskyddets historia och berättade om befolkningsskyddet i dag. Videoinspelningen kunde ses innan svaren på den första förhandsuppgiften skulle ges.

Andra förhandsuppgiften

Den andra förhandsuppgiftsenkäten skickades 2.10.2019 och till skillnad från den första förhandsuppgiften endast till kommunerna. Syftet med enkäten var att utifrån den första förhandsuppgiften mer ingående kartlägga nuläget för befolkningsskyddsplaneringen och identifiera utvecklingsobjekt. Man ombads utnyttja den egna organisationens expertis i så stor utsträckning som möjligt vid besvarandet av enkäten. Enkäten skickades som krypterad e-post, som en Excel-fil. Svarsprocenten var 73 % (63 svar). Nedan presenteras centrala urval av frågor och svar som gäller den andra förhandsuppgiften:

Kommunerna tillfrågades om de i sin beredskapsplanering hade beaktat en synnerligen allvarlig storolycka (t.ex. kärnkraftsolycka) och förhållanden omedelbart efter den, ett väpnat eller därmed jämförbart angrepp och förhållandena omedelbart därefter samt ett betydande väpnat angrepp eller till sitt allvar därmed jämförbart hot om angrepp i sin hotbedömning.

Av svaren framgick att hotet om en väpnad konflikt eller ett angrepp hade behandlats i beredskapsplanerna hos över 60 % av de kommuner som besvarade förhandsuppgiften. Ännu oftare, dvs. i nästan 80 % av

kommunerna, hade man också beaktat en synnerligen allvarlig storolycka i beredskapsplanen.

Kommunerna tillfrågades vilka planer de har för befolkningsskyddet.

I kommuner med en allmän beredskapsplan hade evakueringsplanen beaktats som en del av beredskapsplanen bland kommunerna som besvarat förhandsuppgiften. Däremot hade man beaktat planen för kriskommunikation i betydligt färre kommuner än evakueringsplanen.

Kommunerna tillfrågades om kommunen hade reserverat den personal som behövs för befolkningsskyddsuppgifter (räddningslagen 65 §).

Av svaren framgick att majoriteten av kommunerna hade kunnat reservera eller åtminstone delvis reservera sin personal för befolkningsskyddsuppgifter. Men det fanns också kommuner där ingen personal hade reserverats för befolkningsskyddet.

Kommunerna tillfrågades också om det i avtal med kritiska serviceproducenter hade antecknats förpliktelser vid beredskapen för undantagsförhållanden och befolkningsskyddet.

I fråga om avtalen med kritiska serviceproducenter gavs det oftare nej-svar än ja-svar. Punkter om beredskap hade dock antecknats i avtalen på något sätt, eller åtminstone i vissa avtal, i nästan hälften av kommunerna som besvarade enkäten.

Andra videoinspelningen

Länken till den andra videoinspelningen skickades 29.10.2019 till alla organisationer som deltog i beredskapsövningen. Syftet med videoinspelningen var att bättre handleda deltagarna i planeringen av befolkningsskyddet och berätta vad som händer i övningarna härnäst. Direktören för Olycksutredningscentralen Veli-Pekka Nurmi presenterade den finska krislagstiftningen grundligt, varefter huvudpunkterna i arbetet som genomförts underarbetsgrupperna till den ovan nämnda planeringsgruppen visades på videon och presenterades av arbetsgrupperna själva (Birkalands räddningsverk, Jokila Elias; Mellersta Finlands räddningsverk, Hiltunen Mikko; Södra Österbottens räddningsverk, Setälä Harri; Österbottens räddningsverk, Gref Dan och räddningsverket i Jakobstadsområdet och Mellersta Österbotten, Kätevä Antti). Deltagarna kunde se videoinspelningen innan kommunerna skulle lämna in svaren på den andra förhandsuppgiften.

3.7 Kommunikation inom LSS19-beredskapsövningen

Kommunikationsplanen utgjorde grunden för kommunikationen inom beredskapsövningen. Planen gav verktyg för övningens kommunikationsansvariga och dem som deltog i kommunikationen. Kommunikationen om övningen grundade sig för offentliga uppgifters del på öppenhet, interaktion, snabbhet och god kundservice.

Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland ansvarade för den allmänna kommunikationen om övningen. Regionförvaltningsverkets pressmeddelanden om övningen förmedlades också till de organisationer som deltog i övningen. Organisationerna uppmuntrades att använda innehållen i dessa i sin egen kommunikation. Till övriga delar ansvarade de deltagande organisationerna för sin egen kommunikation och dess genomförande. Regionförvaltningsverkets kommunikation genomfördes på båda inhemska språken.

För nyhetsmediernas del ordnade regionförvaltningsverket nyhetsuppföljningen via Meltwater (nyhetsmedia), via vilken man i de nationella nyhetsmedierna följer upp eventuell nyhetsrapportering om befolkningsskyddet.

Målet med kommunikationen om beredskapsövningen

Genom kommunikationen om övningen stödde man aktivt genomförandet av övningens huvudmål, informerade de organisationer och intressentgrupper som deltog i övningen och det övriga samhället om övningen, dess mål och myndigheternas verksamhet. Det allmänna målet med kommunikationen var:

- Utveckling av samhällets krishanteringsförmåga (myndigheterna agerar och man förbereder sig på eventuella hot).
- Utveckling av beredskapen och beredskapsåtgärderna för kommuners, myndigheters, tredje sektorns och näringslivets del
- Utveckling och samordning av samarbetet så att de svarar på omfattande störningar i de normala förhållandena som kräver många aktörer och för undantagsförhållanden.
- Aktualisering av befolkningsskyddet och stödjande av de planer och den utveckling av samarbetet som krävs inom befolkningsskyddet.
- Utveckling av den regionala lägesbilden så att den svarar på lokala och riksomfattande behov.

Beredskapsövningens huvudbudskap

Med huvudbudskapen ville man föra befolkningsskyddet i nutiden och påminna om att befolkningsskyddsskyldigheten gäller hela samhället. Dessutom skulle planerna för befolkningsskyddet vara klara i slutet av 2019. Beredskapsövningens huvudbudskap var:

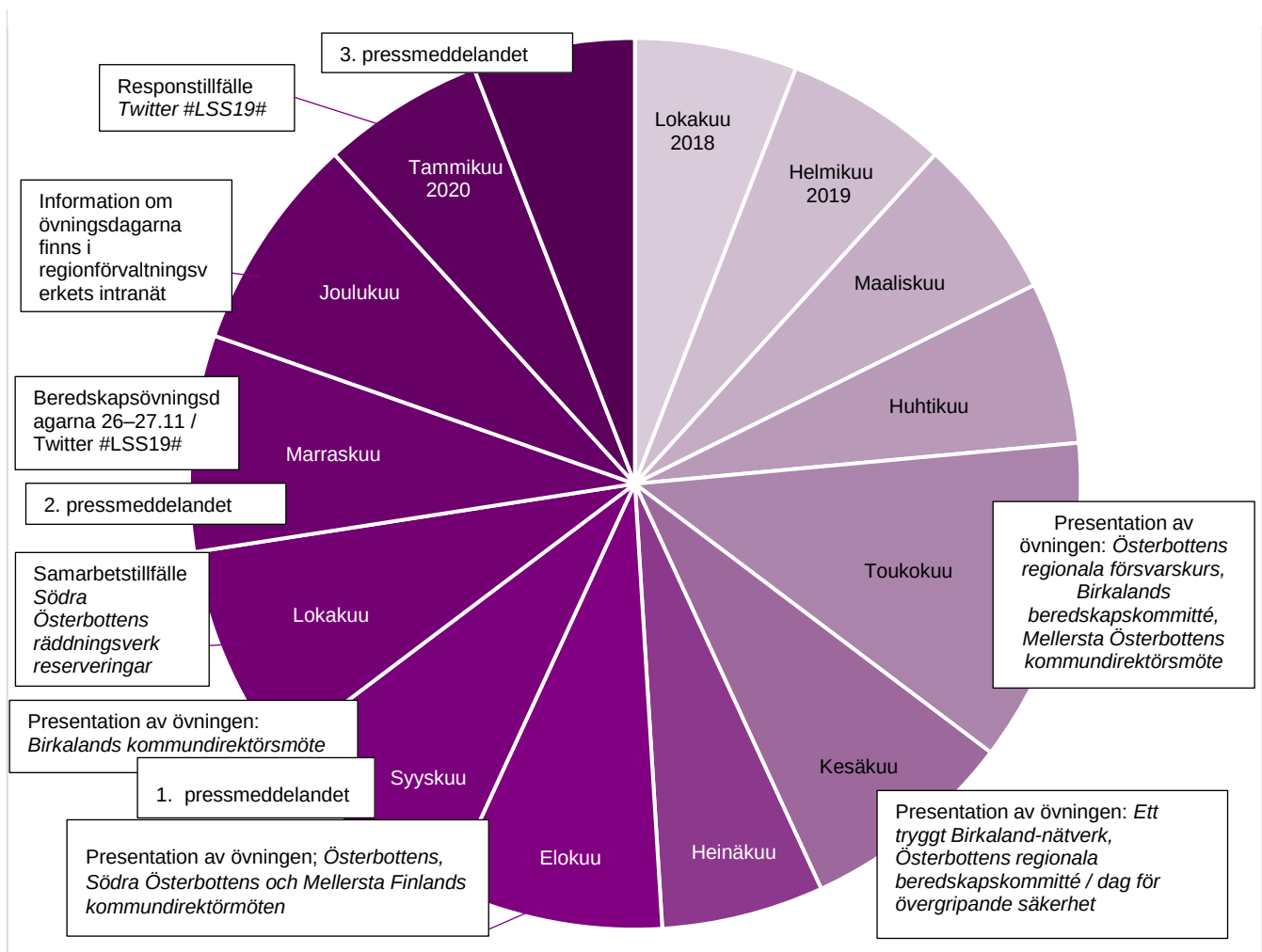
- Befolkningsskydd hör inte till det förgångna – det är viktigt att aktualisera och vidareutveckla det.
- Målet med beredskapsövningen är att förbättra befolkningsskyddsberedskapen i samarbete med olika aktörer. Konkret sett består övningen av uppdatering och upprättande av planer och beredskap för befolkningsskyddet.
- I samband med räddningslagens granskning fastställdes det att samarbetsplanerna för befolkningsskyddet skulle uppdateras och upprättas under 2019. Beredskapsövningen stöder för sin del den här skyldigheten.

- Befolkningsskyddet är en gemensam sak som det är skäl att genomföra enligt principen för övergripande säkerhet. Den bästa sakkunskapen om verksamhetsmiljön finns nära aktören, hos kommunen, myndigheterna och aktörerna inom den kritiska infrastrukturen.

Kommunikationen riktades både till externa och interna målgrupper. De externa målgrupperna var medborgare i regionförvaltningsverkets verksamhetsområde, regionens myndigheter och andra aktörer samt ministerier och medier. Man hoppades att de pressmeddelanden som skickades till medierna skulle nå befolkningen i området. De interna målgrupperna ansågs vara regionförvaltningsverkets personal, andra regionförvaltningsverk och olika organisationer som var engagerade i övningen. Kanaler för den interna kommunikation var ämbetsverkets intranät, e-post som skickades till deltagarnas kontaktpersoner och meddelanden som skickades till deltagarna via planeringsorganisationen.

I kommunikationens årsklocka (bild 3) beskrivs händelserna i den externa kommunikationen om beredskapsövningen, där man informerat om övningen i större utsträckning än bara de organisationer som kallats till övningen. Regionförvaltningsverkets representant besökte alla landskaps kommundirektörmöten för att presentera LSS19-beredskapsövningen. Till exempel i Birkalands beredskapsnämnd gavs information om övningen regelbundet under övningsåret.

Bild 3 Kommunikationens årsklocka



3.8 Omständigheter som beaktats i LSS19-beredskapsövningens säkerhetsplanering

Riskbedömningen i samband med beredskapsövningens säkerhet ansågs i första hand utgöras av informationssäkerhet, eftersom de instanser som deltog i övningen inom arbetet som främjar planeringen arbetar i sina egna verksamhetsmiljöer. Planer och handlingar i anslutning till undantagsförhållanden och befolkningsskyddet är i regel sekretessbelagda (Lag om offentlighet i myndigheters verksamhet (621/1999), 24 §). I planeringen och beredningen av beredskapsövningen, under övningen och efter övningen följdes offentlighetslagstiftningen och statsförvaltningens informationssäkerhetsanvisningar. Likaså anvisades deltagarna också att behandla säkerhetsklassificerad information i enlighet med de statliga myndigheternas anvisningar för att säkerställa alla myndigheters och kommuners förutsättningar för samarbete.

Beredningshandlingar i anslutning till övningen säkerhetsklassificerades i regel inte, förutom när man fattade ett separat beslut om detta. När man beslöt att säkerhetsklassificera handlingen användes högst krypterings- och klassificeringssanteckningen "Skyddsnivå IV, begränsad tillgång". Vid behandlingen av de

fiktiva situationsbeskrivningarna i anslutning till övningen måste man iaktta särskild noggrannhet, och dessa beskrivningar var inte avsedda för offentligheten för att undvika missförstånd. Situationsbeskrivningarna säkerhetsklassificerades inte, men deltagarna fick anvisningar om deras behandling. (1.1.2020 trädde Statsrådets förordning om säkerhetsklassificering av handlingar inom statsförvaltningen 1101/2019 i kraft.)

Under övningens planeringsskede uppmanades organisationerna att beakta de nödvändiga säkerhetsutredningarna för sin personal (Säkerhetsutredningslag 726/2014). Hot mot organisationernas eller deltagarnas fysiska säkerhet bedömdes inte öka till följd av övningen, eftersom man i beredningsövningens alla skeden utförde mötes- och planeringsuppgifter i vanliga verksamhetsmiljöer. Då sköttes säkerheten enligt organisationernas normala förfaranden.

4 Beredskapsövningsdagar och responstillfälle

4.1 Egentliga övningsdagar

De egentliga beredskapsövningsdagarna bestod av två separata dagar. Seminariedagarna med samma innehåll ordnades 26.11.2019 i landskapens centralstäder, dvs. Jyväskylä, Karleby, Seinäjoki, Tammerfors och Vasa. Aktörerna på landskapsnivå sammankallades till en seminarieplats som ordnats på dessa orter. Målet med seminariedagarna var att tillsammans repetera och sammanfatta grunderna för planeringen av befolkningsskyddet som erhållits under det gångna övningsåret och att lägga grunden för övningsuppgiften följande dag.

Beredskapsövningens uppgiftsdag var följande dag, dvs. 27.11.2019. Då arbetade organisationerna på sina egna verksamhetsställen. Övningsdagens uppgift jämte bilagor hade skickats till de deltagande organisationerna redan 20.11.2019 för att möjliggöra den tid som behövdes för att sätta sig in i ämnet och för tilläggsfrågor under seminariedagen.

Syftet med övningsuppgiften var att pröva och bedöma de befintliga befolkningsskyddsplanernas förmåga att svara på genomförandet av regionala befolkningströskningar under undantagsförhållanden i enlighet med beredskapslagen. Diskussionen om genomförandet hade delats in i olika uppgifter under för- och eftermiddagen så att man först funderade på att skicka bort befolkningen från det egna området och sedan ta emot befolkning som flyttats från övriga Finland till det egna området.

Övningsuppgiften var skriftlig och dess syfte var att granska och utvärdera planerna och beredskapen i samband med befolkningsskyddet. Det väsentliga i övningsuppgiften var att identifiera organisationens egna uppgifter, de viktigaste samarbetsinstanserna och deras uppgifter i förhållande till de egna uppgifterna. Under uppgiftsdagen fanns ingen separat operativ övningsdel, och under dagen beskrevs inga nya situationer för deltagarna, och inga extra uppgifter eller inmatningar gavs. Organisationerna utförde uppgiften med valbar sammansättning. Eftersom uppgiften och bakgrundsbeskrivningen gällde verksamhet under undantagsförhållanden, rekommenderades att uppgiften utförs med en så bred sammansättning som möjligt. Detta innebar till exempel ledningsgruppen eller gärna till och med en utvidgad ledningsgrupp i kommunen.

I övningsuppgiften ombads följande organisationer ge svar och snabbrespons under övningsdagen:

- räddningsverk
- kommunen och kommunala myndigheter
- den regionala vägtransportmyndigheten (NTM)
- den regionala hälsovårdsmyndigheten (SVD)
- polisen, gränsbevakningsväsendet, nödcentralen och tullen
- stiftet

På begäran av RFVVIF observerade Räddningsinstitutets och Helsingfors räddningsskolas undervisningspersonal beredskapsövningen i landskapens centralstäder under uppgiftsdagen, dvs. under beredskapsövningens andra dag.

4.2 Separata övningar eller utredningar

I samband med LSS19-beredskapsövningen ordnades två separata övningar och en separat utredning som hade en tydlig kontaktyta till beredskapsövningen och dess tema.

Andlig omsorg

Andlig omsorg är en del av det psykosociala stödet och den psykosociala service som den offentliga sektorn ansvarar för att ordna. Kyrkans möjlighet att hjälpa krisoffer och ge andlig omsorg ska tryggas i alla säkerhetssituationer (Säkerhetsstrategin för samhället 2017).

Enligt överenskommelse med RFVVIF ordnade Lappo stift tillsammans med församlingarna sin egen skrivbordsövning för andlig omsorg (SiK). Där ordnade SiK-beredskapsgrupperna, som bestod av församlingarnas tjänsteinnehavare, en övning där SiK-grupperna hade getts i uppdrag att fungera som koordinators för föreningar familjerna tillsammans med Föreningen för mental hälsa och Finlands Röda Korset (FRK).

Vid omfattande befolkningsförflyttningar/evakueringar kan familjer skiljas åt från varandra till följd av förvirringen i samhället och störningar i infrastrukturen. Uppgifter inom andlig omsorg lyfts fram särskilt i de familjer, där vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna har försvunnit eller deras vistelseort inte är känd samt naturligtvis i de familjer som redan har erhållit sorgebudskapet.

Tillgång till frivilliga, Frivilliga räddningstjänsten

Frivilliga räddningstjänsten (Vapepa) är en sammanslutning av flera organisationer som räknas som en räddnings- och beredskapsorganisation. Frivilliga räddningstjänsten genomförde 27.11.2019 larmövningar i Södra Österbotten, Mellersta Österbotten och Mellersta Finland via OHTO-systemet, dvs. det riksomfattande larmsystemet för frivilliga. Under övningen kartlades tillgången till frivilliga för myndigheternas stöduppgifter.

Enligt resultatet skulle cirka 10 % av de larmade i verkligheten ha kunnat frigöra sig från sina arbetsuppgifter under förmiddagen. Resultatet beskriver den normala situationen mitt i veckan och arbetsdagen väl. På veckoslut och kvällar är situationen betydligt bättre.

Separat utredning av skyddsrum, Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland (SPEK)

SPEK utbildar skyddsrumsvårdare i tre landskap i Österbotten till bostadsaktiebolag och företag samt koordinerar 72-timmars- och Bysäkerhetskonceptet. SPEK genomförde inom sitt regionala verksamhetsområde en separat utredning av skyddsrummen som en enkätundersökning. Utredningen var en del av arbetet som utfördes av underarbetsgruppen för beredskapsövningens planeringsgrupp, skyddsrumsbereidskap och egen beredskap.

Målet med utredningen var att få en uppfattning om hur bostadsaktiebolagen själva ser skyddsrummen: kan man vid behov ta i bruk skyddsrum inom de tre dygn som förutsätts i 76 § i räddningslagen?

4.3 Responstillfälle för LSS19-beredskapsövningen

Beredskapsövningens gemensamma responstillfälle ordnades 22.1.2020 i Seinäjoki. De organisationer som deltog i beredskapsövningen erbjöds möjlighet att delta i responstillfället antingen på plats eller på distans. Tillfället streamades och deltagarna kunde kommentera presentationerna per e-post. 49 personer deltog på plats. Uppskattningsvis över 70 personer deltog via distansförbindelse.

Under responstillfället presenterades de centrala observationerna från beredskapsövningen samt utvecklingsobjekt med anknytning till befolkningsskyddet eller övningssättet ur olika aktörers perspektiv. Under responsdagen gavs också svar på de frågor som uppkommit under beredskapsövningsåret.

5 Observationer från LSS19-beredskapsövningen

Observationerna från beredskapsövningen består av gemensamma observationer som gjorts under övningsåret, hur fungerande genomförandet av övningen varit, hur övningens mål uppnåtts, responsen och utvecklingsobjekten. Observationer har gjorts om såväl uppgifter i anslutning till befolkningsskyddet som allmän beredskap och beredskapsplaneringen.

5.1 Allmänt

Beredskapen hålls alltför ofta separat från normalt beslutsfattande på alla organisationsnivåer, och i synnerhet i det politiska beslutsfattandet. Beredskapen och samarbetet i anslutning till den kräver tydligare styrning och ledarskap på högre nivå.

Flera organisationer känner inte till sina lagstadgade uppgifter i anslutning till beredskapen och beredskapsplaneringen. Planeringen, genomförandet och samarbetet i fråga om de lagstadgade uppgifterna kräver skärpning.

Behovet av regelbunden uppdatering måste beaktas i organisationernas beredskapsplaner. Beredskapen bör göras till en del av organisationernas grundläggande arbete, varvid den skulle beaktas i helheten, och inte anses vara en separat specialåtgärd. Genom beredskapen svarar man både på störningar under normala förhållanden och situationer under undantagsförhållanden.

Det konkreta samarbetet, planeringen och samordningen av planer mellan olika organisationer och aktörer upplevs som utmanande, men det finns ett stort behov av det. Samarbetet kräver regelbundenhet, kontinuitet och en tillräckligt kompetent ledare som kan engagera de olika parterna. Via regelbundet samarbete kan man förändra olika organisationers kännedom och kunskap om varandras uppgifter, verksamhet och ledningsförhållanden samt "sänka" eventuella trösklar för samarbete.

Beredskapsplaneringen och i synnerhet utvecklingen av den praktiska aktionsberedskapen grundar sig för mycket på några personers personliga intresse, och därför framskrider ärendena mycket långsamt i organisationerna och samarbetsformerna.

Enligt räddningsverkens gemensamma respons behöver och vill kommunerna ha räddningsverkens stöd för att utarbeta sina egna beredskapsplaner och utveckla den lokala beredskapen. Det är räddningsverkens uppgift att stöda kommunernas beredskapsplanering om det har överenskommits med kommunen och det går åt mycket av räddningsverkets resurser till att stöda kommunernas övningar. Detta leder till att man inte kan öva på de egna uppgifterna och verksamheten tillräckligt. Vad gäller befolkningsskyddet saknas ännu den praktiska övningen av räddningsväsendets befolkningsskyddsverksamhet i sin helhet.

Kännedom om och praxis inom handräckningsärenden verkar vara varierande och dessa kräver introduktion. Utifrån observationerna verkar det vara delvis oklart vad handräckning innebär, när och i vilka sammanhang handräckning kan

begäras och fås och hur handräckningsprocessen framskrider. Vissa uppgifter är en del av organisationernas normala uppgifter för vilka handräckning inte behöver begäras. En del av uppgifterna och aktörerna omfattas inte ens av handräckningen, varvid ärendet hanteras genom avtal.

5.2 Övningsuppgift

5.2.1 Kommunernas TOP 3-svar

I övningsuppgiften behandlades en omfattande regional förflyttning av befolkningen (evakuering) under undantagsförhållanden enligt 121 § i beredskapslagen. I fråga om befolkningsförflyttning skulle man överväga både skickande och mottagande av befolkning. Vid analysen av svaren på övningsuppgiften fokuserade man särskilt på kommunernas svar (svarsprocenten var 86 %). Av kommunernas svar framgår tre huvudpunkter: Planerna och beredskapen ger inte svar på större situationer, behovet av konkreta planer och praktisk övning är stort.

1. Planerna och beredskapen svarar inte på dessa större situationer:

Allmänt taget har kommunernas beredskap dimensionerats för mindre störningssituationer än övningsuppgiften. De kunde svara bättre på s.k. beredskapsevakueringar av mindre omfattning, där befolkningen i huvudsak förflyttas inom området, till exempel från en stadsdel till en annan eller från en kommun till en annan. Av en del svar framgick det tydligt att man i evakueringsberedskapen i första hand har fokuserat på att ta emot befolkning, vilket man kanske ansåg vara mer sannolikt på övningsområdet än att flytta bort befolkningen från området. Det är dock nödvändigt att också fundera på att flytta bort befolkningen från det egna området, eftersom förflyttning av befolkningen också kan vara nödvändigt av någon annan orsak än enbart i situationer som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen. Det är bra att beakta båda alternativen och evakueringens storleksklasser i planerna och också vara medveten om det faktum att evakuering och förflyttning av befolkningen redan i sig är händelser som medför risker.

2. Planerna behöver konkretiseras:

För att svara på det beskrivna scenariot behövs verksamhetskort som lämpar sig för situationen, tydliga roller och beskrivningar som stöder processens gång. Detaljerade övningsobservationer lämpar sig sannolikt till stor del för att läggas till i verksamhetskorten. Utkontrakterade tjänster bör beaktas redan i avtalen så att beredskapsfrågorna beaktas djupare än enbart som verksamhetsprinciper. Betydelsen av extern kommunikation konstaterades också vara en sak som ska behandlas och beskrivas på verksamhetskorten. I fråga om kommunikationen orsakade situationens omfattning och flera relevanta aktörer ovisshet och osäkerhet.

3. Närmast ska man i praktiken öva:

Först måste planerna fås i skick helt konkret och därefter måste man i praktiken öva vid många aktörers gemensamma övningar. Det är bra att inleda praktiska övningar i mindre

skala, mer lokalt och i samarbete med räddningsverket och andra centrala aktörer.

5.2.2 Observationer av personalen vid läroanstalter inom räddningsbranschen

Räddningsinstitutets beredskapslärare och en expert vid Helsingfors räddningsskola observerade arbetet i övningsområdets centralstäder under uppgiftsdagen (27.11.2019). Nedan följer deras observationer från målkommunerna Jyväskylä, Seinäjoki, Tammerfors, Karleby och Vasa.

1. Olika branschers deltagande i behandlingen av ärendet: I övningsuppgiften deltog stadens beredskapsledningsgrupp, ledningsgrupp eller krisledningsgrupp, vars sammansättning och utnämning varierade enligt stad. I vissa grupper saknades väsentliga kommunala aktörer, som till exempel representanter för samkommunen som ansvarar för social- och hälsovården och samarbetsområdet som ansvarar för miljö- och hälsoskyddet. Man förhöll sig professionellt till uppgiften och gjorde det entusiastiskt, aktivt och bestämt.

2. De viktigaste eller olösta frågorna

- Evakuering av husdjur och nyttodjur?
- Vad ska man göra om en person vägrar lämna sitt hem vid en förflyttning av befolkningen?
- Kan studerande på andra stadiet anlitas som arbetskraft i en sådan situation?
- Regionförvaltningsverkets och NTM-centralens roller och uppgifter i övningsituationen var inte klara
- Arbetsfördelningen mellan kommunen och samkommunen (social- och hälsovårdens verksamhetsområden) måste förtydligas
- NTM-centralens uppgifter (trafik, jordbruk), resurser och processer är oklara och måste utredas
- De centrala organisationerna identifierades, men kontakten skulle ha blivit ofullständig, eftersom kontaktpersonerna inte identifierades och det inte fanns några listor över dem
- Aktörerna inom sektorn identifierades som samarbetspartner, men exakta uppgifter har i huvudsak inte definierats och inga avtal har ingåtts
- Personalens tillräcklighet, ork, vikariearrangemang, avlönning och arbetstidsfrågor
- Kommunikationens och informeringens roll lyftes ofta fram. Komplexiteten i den beskrivna övningsuppgiften/-situationen förvirrar lätt det normala smidiga ordnandet av de grundläggande sakerna.

3. Observerade framgångar eller brister och utvecklingsförslag

- Man visste väl vilka planer som skulle användas i övningssituationen
- Man fick bekanta sig med räddningsverkets evakueringsplan och bland annat informationen i byggnadsbeståndet
- Behovet av att uppdatera och samordna planerna konstaterades bland annat med räddningsverket
- Den kommunala personalens och verksamhetsområdenas roll behöver preciseras
- Anvisningar för samarbete med den mottagande kommunen behövs
- Beslut fattades om att stärka grundberedskapen och bereda situationskort

4. Lagstiftningsaspekter

- Hur kan man med hjälp av beredskapslagstiftningen säkerställa att kommunens personal stannar kvar i arbetet även under undantagsförhållanden? Hur kan man påverka detta?
- När skulle man få förordningar och författningar om kommunens uppgifter i situationer som motsvarar övningsuppgiften?
- Hur definieras kostnadsfördelningen i lagstiftningen?
- Hur tillämpas arbetstidslagstiftningen i situationer som motsvarar övningsituationen?
- Anvisningar på stadsrådsnivå (lagstiftning) behövs t.ex. för social- och hälsovårdspersonalen.

5.3 Ytterligare observationer

Genèvekonventionen – befolkningsskyddsuppgifter

Genèvekonventionen och de befolkningsskyddsuppgifter som listas i dess tilläggsprotokoll verkar delvis vara oklara. Oklarheter uppstår i synnerhet om vad de innebär i dagens samhälle och i den moderna krigsbilden. Genèvekonventionen som en del av internationell rätt definierar inte nationella roller och ansvar, utan de fastställs genom nationell lagstiftning (till exempel räddningslagen och beredskapslagen).

De instanser som sköter befolkningsskyddsuppgifter har fastställts i den nationella lagstiftningen och aktörernas beredskapsansvar följer de nationella lagstadgade ansvar. Om man i samband med befolkningsskyddsuppgifter talar både om befolkningsskyddsuppgifter enligt Genèvekonventionen och om ansvar i anslutning till befolkningsskyddet som föreskrivs i den nationella lagstiftningen utan att specificera saker, orsakar man förvirring och ovisshet.

Befolkningsskyddet har på ett allmänt plan identifierats som en del av beredskapen för undantagsförhållanden

Undantagsförhållanden som konkretiserar befolkningsskyddet, ett väpnat eller därmed jämställbart angrepp, har identifierats på hotbedömningens allmänna nivå. Ett mer konkret innehåll i hotbedömningen och dess uppskattade inverkan på organisationernas verksamhet skulle vara viktiga, eftersom de utgör grunden för planeringen av befolkningsskyddet som helhet. Likaså skulle en bedömning av krigstida hot och konsekvenserna av dem i kombination med varje organisations egen bedömning av befolkningsskyddsuppgifter och ansvar underlätta organisationernas riskanalys under undantagsförhållanden och planeringen av nödvändiga åtgärder.

Gemensam elektronisk planeringsplattform för myndigheter

För myndigheternas gemensamma planering behövs en elektronisk planeringsplattform med tillräcklig skyddsnivå och god användbarhet mellan olika organisationer.

Lägesbildens och lägesförståelsens betydelse:

Man har identifierat behovet av informationssökning om den sektorsövergripande helhetsbilden inom olika branscher och sammanställandet av en gemensam lägesförståelse.

Riksomfattande verksamhetsmodeller

En del av befolkningsskyddsuppgifterna har tilldelats statliga aktörer, men till största delen har befolkningsskyddsuppgifterna inte riktats till någon specifik organisation utan alla aktörer ansvarar för dem. Detta försvårar uppkomsten av enhetliga verksamhetsmodeller, även om ett nationellt gemensamt verksamhets sätt i hög grad skulle främja planeringen och ordnandet av befolkningsskyddet. Planerna och korrigeringen av deras svagheter bör göras på ett koordinerat sätt och i samarbete med de väsentliga aktörerna. Den operativa styrningen och styrningen under situationen sker i linje från ministeriet till centralförvaltningen och regionerna. Därför skulle det vara mycket viktigt att få med centralförvaltningsnivån i beredskapsövningarna.

Gränssnittet mellan befolkningsskyddet och räddningsverksamheten

Räddningsväsendet och räddningsverken har en central och ledande roll i befolkningsskyddsärenden, men befolkningsskyddet är ändå en gemensam sak för alla och inte bara räddningsverkens uppgift. Skyldigheten kommer både via räddningslagen och beredskapslagen även till andra aktörer, även om den inte nämns separat i den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen.

Handräckning

Handräckning är en på lagstiftning baserad tillfällig användning av någon myndighets resurser för att stöda en annan myndighets verksamhet. Grunderna finns i lagstiftningen för de olika verksamhetsområdena, som föreskriver en skyldighet att ge hjälp till en annan myndighet och rätten att begära och få hjälp i anslutning till sina tjänsteuppdrag av en annan myndighet.

I samband med de allmänna observationerna konstaterades att kännedom om handräckningsärenden och handläggning av dem verkar kräva introduktion.

När man svarade på övningsuppgiften ombads man fundera på vilka organisationer man skulle be om handräckning i situationen i fråga. Man frågade också separat hurdan handräckning man eventuellt skulle begära av försvarsmakten, som ansvarar för det väpnade försvaret i en befolkningsskyddssituation.

På basis av svaren skulle man i en situation som motsvarar övningsuppgiften främst be polisen, räddningsverket, NTM-centralen och försvarsmakten om handräckning.

Av polisen upplevde man sig behöva handräckning för följande uppgifter:

- tryggnade av transporter under evakuering (förflyttning av befolkningen) till t.ex. samlingscentraler
- trafikledning/-reglering och avstängning av vägar
- tryggnade av AOS och upprätthållande av ordningen i samlingscentralerna
- identifiering av personer
- skydd av objekt

Av försvarsmakten upplevde man sig behöva handräckning för följande uppgifter:

- skydd av objekt
- personalresurser
- möjlighet att få kommunikationsmedel
- säkerställande av tillgången till bränsle
- tryggnade av transporter
- material, t.ex. inkvarteringsmaterial
- tryggnade av ordningen och trafikreglering
- tryggnade av egendom

I detta sammanhang tas ingen ställning till om polisen och försvarsmakten de facto skulle kunna ge denna handräckning. Vid beredskapsövningens responstillfälle ombads representanter för polisen och försvarsmakten ge förslag på

handräckning ur sina organisationers synvinkel och kommentarer på de ovan nämnda behoven av handräckning som riktats till dem.

Reserveringar

Reservering är under normala förhållanden en åtgärd som utförs i samband med beredskapsplaneringen och genom vilken en person, en lokal, en byggnad, ett fordon, en arbetsmaskin eller material riktas till användning som myndigheterna bestämmer under undantagsförhållanden (Ordlistan om övergripande säkerhet, tsk 50, 2017).

- Personreservering (VAP-reserveringar; ett system, genom vilket reserverister som är viktiga för det civila samhället inte kallas in till försvarsmaktens tjänst). Utifrån observationerna behövs skärpning för att ordna personreserveringar.
- Materialreserveringar: Reservering av fordon och arbetsmaskiner. Målet är att avlägsna överlappande reserveringar.
- Lokalreserveringar: För närvarande finns det ingen enhetlig nationell anvisning. Praxisen grundar sig på avtal. Finns det överlappande reserveringar mellan olika aktörer och är man medveten om dessa?

Enligt svaren behövs befolkningsskyddsutbildning för hela temat, utgående från dess grunder. Utbildning behövs också på svenska. Det verkar också finnas ett behov av utbildning när det gäller att förstå förändrade hotbilder och övergripande säkerhet.

5.4 Funktionen av LSS19-beredskapsövningens genomförande

Beredskapsövningen genomfördes på ett nytt sätt för alla deltagare och även för arrangörerna. Beredskapsövningen som genomfördes för aktörer i fem landskap samtidigt och som pågick i ett år och kulminerade i egentliga beredskapsövningsdagar var en upplevelse som aldrig hade prövats förut. Det var också nytt att deltagarna inte behövde resa till förhandsseminariedagar och motsvarande tillfällen, utan förhandsinformationen tillhandahölls som videoinspelningar till deltagarnas arbetsplatser. Det var inte fråga om en operativ övning utan en skrivbordsövning, vars syfte var att "skapa en grund" och sätta sig in i befolkningsskyddshelheten och dess aktualisering. Syftet var att på en gång nå en så stor grupp centrala aktörer som möjligt i fem landskap. De operativa övningarna står i tur efter att man först har skapat en stark grund och en uppfattning om temat som övas: för att kunna öva operativt måste man först ha en klar uppfattning om vad man övar för.

Förhandsuppgifterna och videoinspelningarna upplevdes som ett bra arbets sätt. Båda var bra introduktion till temat och grunderna. Det var möjligt att titta på videoinspelningarna när det bäst passade en själv / organisationen. Allt material som skickats till deltagarna var både på finska och svenska.

Övningsuppgiften för uppgiftsdagen upplevdes i allmänhet som bra, eftersom det var fråga om en case-övning utan betydande tidspress. En del av deltagarna

efterlyste dessutom spelsituationer och -inmatningar samt en konkret operativ övningsdel. I fråga om övningsuppgiften efterlystes också mer detaljerad information om till exempel trafikarrangemangen vid befolkningsförflyttningar. Övningsuppgiften innehöll inte sådana detaljerade beskrivningar, eftersom man i uppgiften höll sig till arrangemangen på en allmän nivå. De flyttningsriktningar för befolkningen som beskrevs i övningsuppgiften var fiktiva, men konkretiserade situationens karaktär och skala. Det är nödvändigt att ordna separata mer detaljerade övningar i anknytning till befolkningsskyddet och förflyttning av befolkningen.

Vissa kommuner lyfte fram tidpunkten för övningen. I november gör kommunerna brådskande sina budgetar för följande år. Man önskade att tidpunkten kunde vara tidigare, till exempel i september. En del av kommunernas representanter ansåg att tidpunkten för beredskapsövningen inte har någon stor betydelse, eftersom kommunerna har bråttom året runt.

På grund av det stora deltagarantalet skulle användning av en tillförlitlig (tillräcklig skyddsnivå) elektronisk övningsplattform som var användbar för olika organisationer för sin del ha kunnat främja genomförandet av övningen.

Att agera och förmedla information per e-post gav utrymme för mänskliga misstag och tryckfel. En del av organisationerna meddelade inte heller om deras kontaktperson hade bytts ut, vilket orsakade vissa problem i informationsflödet.

De regionala aktörerna som deltog i övningen gav också tydliga negativa kommentarer:

"För stor tårta på en gång utan en klar syn på genomförandet"

"Övningsscenariot grundade sig inte på verkligheten"

"Övningens genomförande kräver mycket utveckling i framtiden"

"Det borde ha funnits ett närmare övningssamarbete med samarbetsmyndigheterna. Vi anser att denna övning inte uppfyllde kriterierna för beredskapsövningen."

Kommentarer till den negativa responsen

Den negativa responsen är en del av utvecklingsförslagen och visar också att man har förhållit sig allvarligt till övningen och att det finns åsikter om övningen. Övningsuppgiften var till sin natur kanske en av de svåraste uppgifterna för kommunerna under undantagsförhållandena. Genomförandet av dessa situationer bör granskas även om beskrivningarna av situationen kan kännas osannolika. Övnings sättet är nytt för alla och genomförandesättet måste naturligtvis utvecklas. Det finns också ett tydligt behov av att skapa ett nationellt koncept för beredskapsövningar.

5.5 Uppnående av beredskapsövningens mål

- Enligt svaren var övningens tema bra och nödvändigt, i synnerhet då befolkningsskyddsfrågor inte har lyfts fram på länge.

- På basis av svaren hittades många utvecklingsobjekt i anslutning till befolkningsskyddet och beredskapen och man var medveten om betydelsen av organisationernas egen beredskapsplanering senast när övningsuppgiften utfördes.
- Med hjälp av övningen kunde organisationerna uppdatera sina egna beredskapsplaner både allmänt och i fråga om planeringen av befolkningsskyddet. Man var medveten om att utvecklingsarbetet måste fortsätta och vara regelbundet.
- Olika aktörers roller kunde förtydligas och en del av dem finns tydligt inskrivna i lagstiftningen, men rollerna och uppgifterna behöver fortfarande förtydligas och särskilt kommunerna behöver förtydligande, närmare anvisningar och därigenom introduktion.
- De utkontrakterade tjänsterna och t.ex. samkommunernas betydelse lyftes fram i fråga om de kritiska funktionerna. Detta framhäver fortsättningsvis kännedomen om organisationernas egen verksamhetsmiljö och intressentgruppernas betydelse.
- I övningsuppgiften hade organisationerna möjlighet att återspegla befintliga planer för att genomföra uppgiften i övningsuppgiften: svaren om planernas funktion varierade mellan "kan inte genomföras för närvarande" – "kan genomföras i mindre skala" – "kan genomföras".
- Temat befolkningsskydd är en mycket omfattande helhet som på konkret nivå innehåller otaliga detaljer. Alla frågor kunde man och kan man inte i detta skede ge svar på.
- Vissa saker kräver enhetliga riktlinjer redan på nationell nivå innan de i verkligheten kan tas som grund för planeringen på regional nivå. Utvecklingsarbetet pågår fortfarande, men man är medveten om situationen.

6 Utvecklingsobjekt

Utvecklingsobjekt har lyfts fram utifrån observationer som gjorts under övningsåret. Man har strävat efter att specificera utvecklingsobjekten; utvecklingsobjekt som ska beaktas nationellt, i organisationernas egen planering och i planeringssamarbetet.

6.1 Att beakta nationellt

Beredskapsplaneringen bör omfatta åtgärder från en strategi på högsta nivå till praktiska lösningar på lokal nivå.

Regelbundna, årliga beredskapsprojekt skulle förbättra samarbetet. Med hjälp av ett snävt avgränsat ämne är det lättare att hitta lösningar. I slutet av projektet skulle varje aktörs verkliga beredskap följas upp i gemensamma praktiska övningar. Detta skulle utgöra en helhet och ett kontinuum av ärendet.

Genèvekonventionen – befolkningsskydd på nationell nivå

- Det är nödvändigt att "öppna", tolka och förtydliga konventionen nationellt – att anpassa den till nutiden, den moderna krigsbilden och den nationella lagstiftningen.
- Det är nödvändigt att definiera de begrepp för befolkningsskyddsuppgifter som räknas upp i tilläggsprotokoll I till konventionen, att öppna upp innehållet, tolka och närmare definiera aktörerna med hjälp av den nationella lagstiftningen.

Bedömning av krigstida hot och konsekvenserna av dem

- Information om krigstida hot och bedömningen av deras konsekvenser ska också kunna förmedlas till andra aktörer än räddningsväsendet, skulle det ske bäst genom lagstiftning eller ömsesidiga överenskommelser?
- Olika samhällssektorer behöver information om försvarsmaktens lägesbild som grund för sin planering av undantagsförhållanden med beaktande av sekretessbestämmelserna.
- Det vore också önskvärt att till exempel bakgrundsbeskrivningarna för befolkningsskyddsövningarna följer försvarsmaktens regionala hotbedömning.

Reform av den nationella evakueringsanvisningen

- Förnyelsearbetet pågår och det finns ett stort behov av det.
- Det är viktigt att förflyttningen/evakueringen av befolkningen behandlas på ett sektorsövergripande sätt och tyngdpunkten ligger på undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten i beredskapslagen (väpnat angrepp eller ett betydande hot om ett sådant).
- Anvisningar bör också ges om detaljer eller gemensamma svar som man kommit överens om, till exempel anvisningar för information till dem som evakueras.

- I vilket skick bostäder lämnas i en evakueringssituation; vapen, lös egendom, produktions- och husdjur

Handräckningsärenden

- Man måste satsa på handräckningsärenden, det behövs förvaltningsområdesspecifika utredningar om bestämmelserna om handräckning i speciallagstiftningen och praxisen, utbildning och introduktion.

Befolkningsskyddsuppgifter och placering i en databas

- Kunskapen om skyddsrum är bristfällig. Det behövs bättre platsinformation för myndigheterna, eventuellt på ett kartunderlag
- I första hand för myndighetsbruk.

Elektronisk planeringsplattform för myndigheternas samplanering

- Möjliggörande av gemensam planering med tillräcklig skyddsnivå (TUVEmiljö), som skulle ha god användbarhet mellan olika organisationer.

Riksomfattande verksamhetsmodeller

- Koordinerat samarbete mellan riksomfattande aktörer för att åtgärda bristerna i befolkningsskyddsplanerna och evakueringsplanerna.
- Uppgörande av befolkningsskyddsplaner och beredskapsplaner, utbildning för att göra upp dem och därefter övning.
- Det vore också viktigt att få med centralförvaltningsnivån i övningarna.

Reserveringar – särskilt lokalreserveringar

- Det finns för närvarande inga nationella anvisningar för lokalreserveringar, och det verkar som att sådana behövs för att klargöra ärendet och avlägsna eventuella överlappande reserveringar.

Register över beredskapsuppgifter som möjliggörs av räddningslagen (92 §)

- Upprättandet och användningen av registret bör förtydligas gemensamt, är numera en delvis outnyttjad möjlighet

Nationellt koncept för beredskapsövningar

- Beredskapsövningarna kan ordnas på många sätt, målen bestämmer övningssättet. Beredskapsövningarna är emellertid fortfarande förknippade med många olika uppfattningar, vad är en beredskapsövning egentligen och vem definierar den.
- Det finns ett tydligt behov av ett beredskapsövningskoncept som en beredskapsfrämjande faktor.
- Den riksomfattande beredskapsövningskalendern kunde vara en del av konceptet och den nationella övningsplanen och beredskapsledningen.

Samordning av riksomfattande, regionala och lokala arrangemang för försörjningsberedskapsverksamheten

- Anvisningar behövs för att ordna distribution av livsmedel och bränsle i olika störningssituationer.

Det finns fortfarande ett klart behov av befolkningsskyddsutbildning

- Utbildning behövs och önskas från och med befolkningsskyddets grunder.
- Behovet av Virve-utbildning och -kompetens är också uppenbart (inte enbart inom befolkningsskyddet).
- Utbildning behövs också på svenska.

Kommunernas ansvar för beredskapen

- Beredskapsfrågor ska definieras så tydligt som möjligt i lagstiftningen
- Tydliga anvisningar om utrustning av skyddsrum och ledningscentraler behövs
- Praktiska anvisningar samt god praxis och goda verksamhetsmodeller behövs för beredskapsplaneringen och beredskapen – kommunerna vill inte enbart uppfylla de formella planeringsskyldigheterna
- Registrering av avtalsparternas beredskapsskyldigheter vid utläggning av tjänster på entreprenad. Anvisningar behövs.

6.2 Att beakta i organisationernas egen beredskapsplanering

Beredskapen ska vara en del av organisationernas grundläggande arbete. Till hjälp bör man bygga en årsklocka med ledningsgruppens möten, ledningsgruppens sammansättning under undantagsförhållanden och mötesplanen, utbildningsplanen för beredskapen och andra nödvändiga tillfällen. Den gemensamma beredskapsplanen och de sektorsspecifika planerna samt material- och personalreserveringarna ska uppdateras regelbundet och samordnas som en helhet inom organisationen och med intressentgrupperna. Av materialet framkom också följande förslag att beakta i beredskapsplaneringen:

- Kontaktperson/koordinator för beredskapen
 - Koordination mellan både organisationernas interna verksamhetsområden och olika organisationer.
- Ett enhetligt förvaringsställe för de senaste versionerna av allt material i beredskapsplanen
 - Det ska också finnas pappersversioner av beredskapsplanerna
- Uppdatering av befolkningsskyddsuppgifter även t.ex. till kommunen
- Virve-telefonernas funktion och hur de används
- Beaktande av utkontrakterade tjänster och t.ex. samkommuner i beredskapsplaneringen och när ifrågavarande avtal ingås
 - Noggrannare än enbart vad gäller verksamhetsprinciperna
 - Särskilt när det gäller kritiska funktioner
- Genomgång av några centrala hotmodeller och konkret beskrivning av tillvägagångssätten i dessa situationer
 - Verksamhetskort
- Benchmarking och intensifierat regionalt samarbete även i beredskapsfrågor

- Till exempel kan kommunerna redan ha regionala gemensamma resurser för behoven vid olika störningssituationer.
- Beaktande av informationssäkerhets- och dataskyddsaspekter och lagstiftning samt praxis
 - Särskilt i fråga om sekretessbelagd information och sekretessbelagt material.

6.3 Att beakta i samarbetet kring beredskapsplaneringen

Befolkningsskyddsplaneringen är en del av beredskapsplaneringen och beredskapen. Samhällets mångfald och det inbördes beroendet av livsviktiga funktioner förutsätter ett omfattande samarbete mellan intressentgrupper. Följande anmärkningar om samarbetet framfördes i materialet:

- Utveckling av en sektorsövergripande, gemensam lägesbild och lägesförståelse
 - Koncept, aktörer, ledningsansvar, informationsutbyte, rapportering och sammanställning.
 - Regionalt/landskapsspecifikt?
- För att genomföra samarbetet behövs en tillräckligt behörig ledare
 - Regelbundet och aktivt samarbete och informationsutbyte
 - Förbättring av olika organisationers kännedom och kunskap om varandras uppgifter, verksamhet och ledningsförhållanden.
 - Planer enligt tema, bransch och situation via olika case-objekt.
 - Tydlig inledning med klara ansvar och tidtabeller
 - Verksamhetskort och nödvändiga processbeskrivningar som förtydligar olika aktörers roller och uppgifter som en del av helheten.
 - Samordningen av planerna ska delas upp i tillräckligt små arbetsskeden.
 - Regional och lokal identifiering av tredje sektorn och samarbetsavtal
 - Upprätthållande och uppdatering av intressentgruppers kontaktuppgiftslistor och därigenom förbättring av tillgängligheten mellan olika aktörer.
- Register över beredskapsuppgifter som möjliggörs av räddningslagen (92 §)
 - Är det nödvändigt och ändamålsenligt att utnyttja det register som lagen möjliggör effektivare i planeringen av samarbetet?

7 Avslutningsvis

Beredskapsövningen LSS19 och dess tema, befolkningsskydd, var nödvändig. Befolkningsskyddet konkretiseras i den kargaste situationen under undantagsförhållanden, under ett väpnat angrepp eller ett betydande hot om sådant. Det är viktigt att redan under normala förhållanden förbereda sig på de allra värsta hotbilderna, även om de i nuläget kan kännas orealistiska. Det är nödvändigt att införa befolkningsskyddet i nutiden och det finns fortfarande ett klart behov av specialarrangemang med beaktande av eventuella snabba förändringar i den nuvarande säkerhetsmiljön och dess utveckling.

Nödvändigheten av grunderna i nationellt, gemensamt befolkningsskydd identifierades. Det är viktigt att kunna förtydliga och förbättra helhetsbilden av befolkningsskyddsarrangemangen på nationell nivå för regionala och lokala aktörer.

Man bör vara medveten om betydelsen av organisationernas egen beredskapsplanering och göra beredskapen till en del av det grundläggande arbete och utbildningen. Därigenom kan man också bygga en grund för samarbetet och samplaneringen mellan olika organisationer såväl regionalt som lokalt.

Samarbete både inom beredskapen för befolkningsskyddet och i övrigt beredskapsarbete är av största vikt. Alla organisationer har begränsade resurser och bland annat därför är det skäl att vidareutveckla och intensifiera samarbetet. Man ska särskilt vara medveten om kommunernas begränsade resurser i beredskapsarbetet och kunna stöda dem.

Med hjälp av beredskapsövningen kunde befolkningsskyddstemat moderniseras. Olika aktörers roller och uppgifter förtydligades, men trots detta förblev vissa saker oklara och många utvecklingsobjekt hittades. Det är viktigt att de utvecklingsobjekt och -tankar som kommit fram utifrån observationerna förs vidare på ett konkret sätt. Med beredskapsövningen skapades grunden och härnäst ska man öva i praktiken och därigenom också konkretisera utvecklingsobjekten.

Beredskapsövningen LSS19 genomfördes på ett helt nytt sätt och de erhållna erfarenheterna och responsen var i regel goda. Övningens mål, nivå och övningsuppgiftens genomförandesätt upplevdes som bra ur den statliga aktörens synvinkel, även med beaktande av hur krävande temat är och det stora antalet organisationer. En del av organisationerna upplevde övningen som alltför stor och oklar. En del organisationer ansåg också att den egentliga övningsuppgiften var alltför allmän och orealistisk. En väsentlig observation var också att alla kritiska aktörer själva måste kunna förbinda sig till beredskapsövningen som respektive organisations egen verksamhet. Samarbetet byggs upp av dem som känner sin verksamhetsmiljö bäst.

Genomförandesättet av LSS19-beredskapsövningen kan vidareutvecklas och beakta den erhållna responsen. Det är nödvändigt att ordna separata mer detaljerade övningar i anknytning till befolkningsskyddet och förflyttning av befolkningen. Ibland är det också nödvändigt att fundera på mer osannolika händelser och scenarier, eftersom man genom att lämna "bekvämlighetszonen" får viktiga erfarenheter av att hantera svåra situationer. Dessutom kan säkerhetssituationerna förändras snabbt, även dagens säkerhetssituation avviker avsevärt från

situationen för tre år sedan. Även befolkningsskyddet och skyddsrummen och beredskapen överlag väcker mycket mer diskussion bland finländarna 2022 än under beredskapsövningen som beskrivs i denna rapport.

Beredskapsövningen visade också att det finns behov av ett nationellt beredskapsövningskoncept. Detta är något man redan är medveten om och måste föra vidare för att beredskapsövningarna ska vara av högre kvalitet och synergiförderna bättre ska kunna beaktas. I regionförvaltningsverkets område var beredskapsövningen, som var lika stor som hela verksamhetsområdet, i alla landskap den första i sitt slag och ganska riskfylld till sitt genomförandesätt. Genomförandet krävde mycket personal under de egentliga övningsdagarna och arbetstid för att analysera övningssammanställningarna och responsen. Ledningsgruppens, planeringsgruppens och arbetsgruppernas arbete var av yttersta vikt och yrkesskickligheten möjliggjorde en hög kvalitet på beredskapsövningens innehåll. Regionförvaltningsverket har fortsatt att ordna beredskapsövningar med samma innehåll i alla landskap under samma höst. Beredskapsövningarna har dock ordnats landskapsvis under olika dagar för att säkerställa att regionförvaltningsverkets personal räcker till för alla tillställningar.

Den här gången var temat för beredskapsövningen konkretisering av befolkningsskyddet och befolkningsförflyttningarna enligt bakgrundbeskrivningen. I likhet med övriga beredskapsövningar stödde också den här övningen beredskapen för andra hot. Det är bra att komma ihåg att all övning – oberoende av tema – betjänar organisationernas beredskap och verksamhet på allmän nivå, om man så vill. Arbetet inför övningen utförs inte bara för att genomföra övningen, utan också för att utveckla organisationernas egen verksamhet.

Det är alldeles väsentligt att man identifierar läget, sin egen roll, sina uppgifter och ansvar. Dessutom ska man identifiera de mest centrala intressegrupperna och samarbetspartner med vilka planerna och verksamheten samordnas i god tid innan något ens har hänt.

8 Arrangemang i anslutning till befolkningsskyddet har diskuterats aktivt efter 2019

I samband med beredskapsövningen konstaterades behovet av en nationell evakueringsanvisning, och enligt den information som då erhöles höll inrikesministeriet på att bereda anvisningen. Nu 2022 har man kunnat ta tag i saken och även i samband med beredskapsövningen har inrikesministeriet beslutat att producera anvisningen som konstaterats vara mycket nödvändig. Personalreserveringar, lokalreserveringar och reserveringar av fordon och arbetsmaskiner väckte diskussion bland deltagarna. Den nya modellen för reservering av fordon och arbetsmaskiner används nu både för näringslivet och de civila myndigheterna. Genom reserveringsverksamheten säkerställs att varje kritisk aktör har den materiell som behövs i alla säkerhetssituationer. Företag och myndigheter som är kritiska för försörjningsberedskapen är berättigade till reserveringsanmälningar. Det slutliga målet var att undvika överlappande fordonsreserveringar mellan det civila samhället och försvarsmakten. För näringslivets del sköts reserveringsanmälningarna av företagen själva, för de civila myndigheternas del görs reserveringsanmälningar till NTM-centralerna. Fordon och arbetsmaskiner som reserveras för försvarsmaktens bruk under undantagsförhållanden finns i försvarsmaktens egna system.

Under beredskapsövningen 2019 och därefter har det gjorts utredningar om befolkningsskyddet, varav två inrikesministeriets publikationer som färdigställdes 2022 citeras här.

I inrikesministeriets utredning "Verksamhetsmodell för befolkningsskyddet" (Inrikesministeriets publikationer 17/2022) konstateras att befolkningsskyddsarrangemangen i nuläget skiljer sig stort mellan både olika regionala räddningsverk och andra aktörer. På basis av utredningen kan man konstatera att det fortfarande inte finns någon gemensam nationell uppfattning om befolkningsskyddets uppgifter och hur de ska genomföras. I inrikesministeriets publikation konstateras att det finns ett klart behov av riksomfattande anvisningar för planeringen och genomförandet av befolkningsskyddet. I praktiken är det inte möjligt att utveckla den nationella modellen för befolkningsskyddet utan att definiera nationellt enhetliga planeringsgrunder. Enligt utredningen borde dessa planeringsgrunder innehålla tydliga och i lagstiftningen förankrade definitioner av befolkningsskyddets uppgifter, de aktörer som utför uppgifterna och de prestandakrav som hänför sig till uppgifterna samt bestämmelser om dimensioneringen av verksamheten i anslutning till dessa krav. I beredskapsövningen 2019 betonas vikten av dessa samma saker och dessutom presenteras detaljerade utvecklingsobjekt för att uppnå dessa mål.

Enligt samma publikation kräver förenhetligandet av befolkningsskyddet och det relaterade samarbetet en processliknande genomgång av befolkningsskyddsuppgifterna, där man identifierar målen för verksamheten och den prestanda som krävs samt de deltagande aktörerna, deras roller och kopplingarna mellan aktörerna. Grunderna för planeringen av verksamheten ska upprätthållas som en fortlöpande process som på ett naturligt sätt anknyter till planeringen och upprätthållandet av samhällets övriga beredskap. Det är önskvärt att just dessa

smärtpunkter som lyfts fram i inrikesministeriets publikation och LSS19-beredskapsövningen som ett konkret resultat av övningsverksamheten behandlas nationellt, regionalt och lokalt för att stöda samarbetet.

I inrikesministeriets utredning har man också gett sammanlagt 17 rekommendationer för att utveckla befolkningsskyddet. Även om utredningen fokuserar på befolkningsskyddsuppgifter som anvisats räddningsverket, innehåller rekommendationerna också något för andra aktörer.

I inrikesministeriets utredning "Räddningsväsendets roll i samarbetet inom regional beredskap och befolkningsskyddets prestationsförmåga" konstateras att räddningsverken har upplevt bristen på gemensam förståelse om befolkningsskyddet och beredskapen för hotbilder som en utmaning, och att man även för social- och hälsovårdssektorn borde utarbeta prestandakrav för befolkningsskyddsberedskapen. I utredningen konstateras alltså att de aktörer som borde delta i befolkningsskyddsplaneringen bör definieras noggrannare än för närvarande. I utredningen påminner man dock om att det i tilläggsprotokoll I (1977) till Genèvekonventionen och dess kommentar (1987) inte definieras aktörer inom befolkningsskyddet, utan de är beroende av den nationella lagstiftningen eller kan också vara frivilliga. Under en väpnad konflikt är skyddet i den internationella lagstiftningen inte beroende av organisationen, utan av den uppgift som utförs. Befolkningsskyddsorganisationen bör dock kunna identifieras under konflikten. Avtalet förpliktar inte heller till beredskap, utan beredskapsskyldigheten fastställs i den nationella lagstiftningen.

Avsaknaden av prestandakrav, oklara befolkningsskyddsuppgifter och särskilt odefinierade uppgiftsroller och ansvar försvårade möjligheten för dem som deltog i LSS19-beredskapsövningen att ta tag i planeringen och genomföra övningsuppgifterna. Dessutom var bristen på en helhetsbild av den situation som krävde befolkningsskydd som helhet ägnad att lyfta fram olösta frågor. Dessa problem punkter och olösta små och stora frågor presenteras i LSS19-rapporten och man hoppas att de stöder byggandet av ett befolkningsskyddssystem på nationell nivå.

I inrikesministeriets publikation konstateras att problemet är att den övergripande koordinationen och samordningen av befolkningsskyddet för närvarande inte hör till någon specifik organisation, och därför bör den övergripande koordinationen utvecklas i framtiden. Deltagarna i LSS19-beredskapsövningen önskar säkert att den övergripande koordinationen utvecklas och deltar gärna i utvecklingsarbetet i anslutning till detta.

Författarna till denna rapport har vid sidan om befolkningsskyddet och funderat på tematiken "väpnat och därmed jämförbart angrepp". När många olika metoder för hybridpåverkan som upplevts vara lämpliga för varje tidsålder har ingått i krigsföringens metoder, har spektrumet av dessa påverkningsmetoder utvidgats ytterligare under 2000-talet och framöver samtidigt som de traditionella metoderna har förblivit användbara. Omfattande förstörelse kan åstadkommas på många olika sätt, och man måste kunna svara på alla hot både med hjälp av befolkningsskyddet och tryggheten av befolkningen. I Finland är befolkningsskyddet mer bekant för medborgarna än i många andra europeiska stater. Därför har vi också en bra grund för att börja bygga upp en gemensam, konkret

verksamhet för att trygga befolkningens levnadsförhållanden under alla förhållanden – tillsammans.

Denna rapport har färdigställts 2,5 år efter responsdagen för LSS19-beredskapsövningen. Befolkningsskyddet och skyddsrummen har på grund av det ryska anfallskriget mot Ukraina våren 2022 blivit del av den allmänna debatten på ett nytt sätt och befolkningsskyddets roll som en del av beredskapsplaneringen och beredskapen har stärkts. Av rapportens författare har Juha Kankaanpää återvänt till sin ordinarie arbetsgivare vid polisinrättningen i Österbotten efter att under ett år ha utfört överinspektörsuppgifter vid RFVVIF och Tarja Wiikinkoski har fortsatt i sina uppgifter vid RFVVIF. Miia Saarimäki, som är tidsbestämd specialplanerare vid RFVVIF, har på ett berömvärt sätt deltagit i färdigställandet av denna rapport.



Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland

Vasa

2022