



Förstudie till en reform av räddningslagen

3. Sektion – Beredskap för undantagsförhållanden samt befolkningsskydd

INNEHÅLL

1	Bakgrund och beredning	3
1.1	Bakgrund.....	3
1.2	Beredning	4
2	Civil beredskap och befolkningsskydd	4
2.1	Begreppet civil beredskap	4
2.2	Begreppet befolkningsskydd och regleringen	6
	Befolkningsskydd och internationell rätt	6
	Förhållandet mellan definitionen i internationell rätt och övrig lagstiftning.....	8
	Bedömning av nuläget gällande bestämmelserna om befolkningsskydd	9
	Bedömning av utvecklingen av bestämmelserna om befolkningsskyddet och de skyldigheter som hänför sig till det	11
3	Sektionens förslag till revidering av räddningslagen vid beredningen 2021–2022.....	12
3.1	Bedömning av nuläget för räddningslagens struktur	12
3.2	Bedömning av nuläget och ändringsförslag enligt paragraf.....	13
	1 § Syfte	13
	2 § Tillämpningsområde	14
	2 a § Definitioner	15
	36 § Räddningsledarens befogenheter	16
	64 § Befolkningsskyddsberedskap hos räddningstjänstens myndigheter	20
	66 § Skydd enligt Genèvekonventionerna.....	22
	72 § Skyldigheten att iståndsätta skyddsrum i samband med ändringar eller reparationer	23
	73 § Undantag från skyldigheten att inrätta skyddsrum.....	24
	75 § Beviljande av lättnader	26
	76 § Användning av skyddsrum under normala förhållanden och ibruktagningsberedskap.....	27
	77 § Säkerställande av ledningsförutsättningarna under undantagsförhållanden.....	28
	90 § Rätt att få information för befolkningsskyddsutgifter	28

Promemoria 24.3.2021

97 § Statens deltagande i upprätthållandet av beredskapen	29
3.3 Förslag till nya bestämmelser	30
X § Räddningsväsendets lägesbild	30
X2 § Rivning av skyddsrum	32
4 Förslag som bör beaktas vid en totalreform av lagen	33
4.1 Bedömning av nuläget och ändringsförslag som hänför sig till räddningslagens struktur	33
4.2 Bedömning av nuläget och ändringsförslag enligt paragraf.....	34
12 § Underhåll av anordningar	34
47 § Planer för räddningsväsendet.....	35
65 § Samarbete vid befolkningsskyddsberedskap	36
67 § Skyldighet att delta i befolkningsskyddsutbildning	37
72 § Skyldigheten att iståndsätta skyddsrum i samband med ändringar eller reparationer	39
89 § Rätt att få uppgifter	40
92 § Register över beredskapsuppgifter	40
4.3 Förslag till nya bestämmelser	41
Räddningsväsendets materiella beredskap.....	41
Uppgifter för välfärdsområdets räddningsväsende och räddningsverk; stödjande av kommunernas beredskapsplanering	43
Räddningsväsendets informationshantering.....	45
Register/databas över skyddsrum och/eller tillräckliga rättigheter att få information.....	46
5 ÖVRIGA OBSERVATIONER OM RÄDDNINGSLAGENS NULÄGE.....	47
14 § Egen beredskap	47
15 § Räddningsplan	47
84 § Inspektion av beredskapen.....	47
6 SYFTET MED FÖRSLAGEN.....	48
7 KONSEKVENSBEDÖMNING AV FÖRSLAGEN	50
Ekonomiska konsekvenser.....	50
Konsekvenser för myndigheterna	51
Samhälleliga konsekvenser.....	51

Promemoria 24.3.2021

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Räddningslagen (379/2011) trädde i kraft den 1 juli 2011.

Inrikesministeriet tillsatt den 15 december 2015 ett projekt för utveckling av räddningsväsendet i anslutning till landskaps- och social- och hälsovårdsreformen. Målet var att omorganisera räddningsväsendet och dess styrsystem så att utvecklingen av sektorn kan ske på riksomfattande enhetliga grunder och effektivt. Projektet genomfördes som fyra delprojekt och i 14 arbetsgrupper. Projektets mandattid löpte ut den 31 december 2018.

En del av projektet för en reform av räddningsväsendet var arbetsgruppen för revidering av räddningslagen. Arbetsgruppen hade i uppgift att kartlägga behoven av att ändra räddningslagen och de förordningar som utfärdats med stöd av den samt att uppdatera lagstiftningen om räddningsväsendet så att den motsvarar det nya landskapsbaserade systemet. På basis av arbetsgruppens arbete bereddes vid inrikesministeriet i anslutning till genomförandet av landskapsreformen regeringens propositioner 18/2018 och 240/2018 om ändring av räddningslagen och till vissa andra lagar. Som ett separat projekt bereddes dessutom RP 16/2017 rd med förslag till lag om ordnande av räddningsväsendet. Dessa propositioner förföll när regeringen lämnade in sin avskedsansökan våren 2019. Genom proposition RP 138/2018 rd om komplettering av proposition RP 18/2018 rd ströks de ändringar som gällde landskap och lämnades kvar de ändringar som gällde ledningsansvaret för oljebekämpningen, byggande av skyddsrum, utbildning av avtalspersonal samt styrningen av brandskyddsfonden. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.

Som ett separat projekt bereddes vid inrikesministeriet regeringens proposition med förslag till lag om ändring av räddningslagen (RP 64/2018 rd), i vilken det föreslogs att räddningslagen skulle ändras så att det lokala räddningsväsendet inte längre skulle ha skyldighet att sörja för ordnandet av sotningstjänster inom sitt område. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.

Utöver detta har räddningslagen efter det att den utfärdades ändrats över tio gånger. Dessa ändringar har bland annat gällt rätten att få information, register och sökande av ändring.

Utvecklingen i enlighet med räddningsväsendets strategi, en fortsatt reform av det som räddningsväsendet omfattar, utveckling av lagstiftningen och olika utvecklingsprojekt bildar en helhet som genomförs i samarbete inom hela sektorn under ledning av inrikesministeriet.

De bestämmelser som upphävts, tillfogats och flyttats på grund av ovannämnda lagändringar samt de ändringsbehov som föranleds av den välfärdsområdesreform som är under beredning förutsätter att räddningslagens innehåll och struktur ses över.

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Marins regering överförs ordnandet av räddningsväsendet från kommunerna till välfärdsområdena. Beredningen av den regeringsproposition som gäller detta har genomförts som ett led i social- och hälsovårdsreformen i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet (RP 241/2020 rd) överläts till riksdagen den 8 december 2020. Utkastet till regeringens proposition (det s.k. SOTE100-paketet) till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagstiftningen om social- och hälsovården och räddnings-

Promemoria 24.3.2021

väsendet samt av vissa andra lagar med anledning av lagstiftningen om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet är för närvarande på utlåtande.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Marins regering ska räddningslagen revideras utifrån en övergripande utredning. Inrikesministeriet tillsatte en förstudie till en reform av räddningslagen den 30 december 2019. Målet med projektet är att utreda och bedöma åsikterna om behoven av att ändra lagstiftningen om räddningsväsendet särskilt i fråga om projektet för utveckling av räddningsväsendet, inrättandet av ett räddningsväsende på landskapsnivå samt den justering av lagens struktur som tidigare ändringar förutsätter. Projektets mandattid fastställdes till 1 januari 2020–31 december 2020. Genom ett beslut av den 2 oktober 2020 förlängdes mandattiden till den 31 mars 2020. I sektionens promemoria har man beaktat förslaget till lag om ordnande av räddningsväsendet och utkastet till förslag om ändring av räddningslagen (SOTE100-propositionsutkastet).

1.2 Beredning

Sektionen Beredskap för undantagsförhållanden samt befolkningskydd höll sitt första möte den 27 februari 2020. Redan före sektionens första möte kartlades ändringsbehoven preliminärt med hjälp av företrädare för räddningsväsendet vid räddningsväsendets beredskapsseminarium i februari 2020. Sektionen hörde under sitt arbete en stor mängd olika aktörer genom att i ett brev av den 18 juni be dem bedöma behoven av ändringar i räddningslagen. Svarstid gavs till den 21 augusti 2020. Utfrågningen kompletterades med en förfrågan som riktades till Ålands landskapsregering och Statens ämbetsverk på Åland. Sektionen sammanträdde sammanlagt åtta gånger och det sista mötet hölls den 24 mars 2021.

2 Civil beredskap och befolkningskydd

2.1 Begreppet civil beredskap

På grund av dess karaktär kan begreppet civil beredskap inte definieras entydigt. Begreppet används på lite olika sätt i den gällande lagstiftningen, i olika sammanhang nationellt och i internationella sammanhang såväl inom Europeiska unionen som Nato.

Med civil beredskap (en. *civil preparedness*) kan i sin mest omfattande betydelse allmänt innebära all förberedande verksamhet och beredskapsverksamhet inom det civila samhället. Till exempel i fråga om försörjningsberedskap har Försörjningsberedskapscentralen i sin försörjningsberedskapsordlista definierat civil beredskap som icke-militär beredskap.

Begreppet civil beredskap har använts i olika sammanhang såväl inom lagstiftningen som i andra nationella sammanhang.

Europaparlamentets och rådets direktiv (2014/52/EU)

Den finska termen siviilivalmius används i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt¹. Den

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0052>

Promemoria 24.3.2021

engelska termen "*civil emergency*" har i direktivets finskspråkiga version uttryckt med termen "*siviilivalmius*". Den svenskspråkiga versionen är "*civila olyckor och kriser*". I direktivet ges dock ingen definition på vad termen omfattar.

Lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017)

Termen har även använts i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (252/2017), men det ges ingen definition.

36 § Specialbestämmelser som gäller försvaret och civil beredskap

En i 11 § avsedd behörig myndighet kan på framställning av den projektansvarige besluta att förfarandet vid miljökonsekvensbedömning inte ska tillämpas på sådana projekt som endast syftar till att tjäna nationellt försvar eller civil beredskap, om en tillämpning av förfarandet skulle äventyra åtgärdernas syfte. Innan beslutet fattas ska ett utlåtande begäras av de berörda myndigheterna.

Inrikesministeriets förordning (1078/2013)

Termen används i 14 § 1 mom. i inrikesministeriets arbetsordning (inrikesministeriets förordning om inrikesministeriets arbetsordning (1078/2013)). Enligt promemorian till inrikesministeriets förordning (1387/2018) om ändring av den förordningen

är civil beredskap (en. *civil emergency preparedness*) verksamhet som avser räddningsväsende (i internationell betydelse civilskydd, en. *civil protection*), befolkningskydd samt försörjningsberedskap och skyddande av kritisk infrastruktur som hänför sig till dessa.

I internationella sammanhang, bland annat inom fördragsorganisationen Nato avses med civil beredskap (en. *civil preparedness*, tidigare *civil emergency planning*, *CEP*) åtgärder som tryggar samhällets vitala funktioner, befolkningens basförsörjning och statens handlingsförmåga i en krissituation samt säkerställer de civila myndigheternas stöd till Försvarsmakten i dess krigstida uppgifter²³. Då har begreppet nära anknytning till begreppet totalförsvar, och omfattar övriga delområden än det militära försvaret. Inom Nato avser civil beredskap inte enbart ett arrangemang som stöder den militära verksamheten, även om detta är en av de tre strategiska

² Se t.ex. följande artiklar:

Civil Preparedness. 27.10.2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm

Resilience: the first line of defence. Wolf-Diether Roepke & Hasit Thankey 27.2.2019 <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/02/27/resilience-the-first-line-of-defence/index.html>

Resilience and Article 3. 16.11.2020. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm?selectedLocale=en

³ Ur Genèvekonventionernas synvinkel är dimensionen motstridig, om begreppet omfattar befolkningskydd.

Promemoria 24.3.2021

målen för den civila beredskapen. De två andra målen är tryggande av statsförvaltningens kontinuitet och säkerställande av kritiska tjänster för befolkningen.

Inom EU har begreppet inte i någon större utsträckning en fastställd betydelse. I stället används begreppen katastrofberedskap (*disaster preparedness*), som ingår i humanitärt bistånd, samt civilskydd (*civil protection*), som bland annat omfattar EU:s civilskyddsmekanism och övriga Europeiska unionens åtgärder. Unionens civilskyddsmekanism omfattar naturkatastrofer och katastrofer som orsakats av människor, inbegripet miljökatastrofer, havsförorening och akuta hälsokriser, som inträffar inom eller utanför unionen. Bistånd på civilskyddsområdet och annat katastrofbistånd inom ramen för civilskyddsmekanismen kan komma att krävas i samband med alla dessa typer av katastrofer för att komplettera det berörda landets insatsförmåga. Vad beträffar katastrofer orsakade av terrordåd eller kärntekniska eller radiologiska olyckor bör civilskyddsmekanismen endast omfatta beredskapsåtgärder och insatser på civilskyddsområdet.

Inom den civila beredskapen hör till räddningsväsendets uppgifter och samordningsansvar räddningsverksamheten och deltagandet i den, beredskapsuppgifter (bland annat skydd av befolkningen genom förflyttningar och användning av skyddsrum) samt försörjningsberedskap och skyddande av kritisk infrastruktur som hänför sig till dessa.

Av inrikesministeriets räddningsavdelnings uppgifter ingår också de ärenden som gäller EU:s civilskyddsmekanism och regionalförvaltningens gemensamma beredskap i vid bemärkelse i begreppet civil beredskap.

2.2 Begreppet befolkningsskydd och regleringen

Befolkningsskydd och internationell rätt

I Genèvekonventionen av den 12 augusti 1949 (FördrS 8/1955) och dess tilläggsprotokoll, som Finland ratificerat, bestäms om skydd för civila (en, *protection of civilians*) i krig. Om civilförsvar (en, *civil defence*) föreskrivs i tilläggsprotokoll I till konventionen (FördrS 81/1980).

Enligt kapitel VI (civilförsvar) artikel 61 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter avses med civilförsvar fullgörandet av humanitära uppgifter i syfte att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad. I artikeln definieras de uppgifter som hör till befolkningsskyddet samt befolkningsskyddsorganisation (i artikeln används begreppen civilförsvar och civilförsvarsorganisation).

Befolkningsskyddet har i folkrätten definierats via uppgifterna och åtgärderna, inte via de organisationer som utför åtgärderna. Bestämmelserna i folkrätten definierar inte heller befolkningsskyddsorganisationens strukturer i fredstid. Bestämmelserna förplikt dock att se till att befolkningsskyddsorganisationen, dvs. de aktörer som åtnjuter skydd, kan identifieras under undantagsförhållanden.

Dessutom ska de stater som förbundit sig till Genèvekonventionerna redan i fredstid genomföra åtgärder som genomför de folkrättsliga bestämmelserna om befolkningsskydd. Dessa åtgärder är

- fastställande av behöriga myndigheter,
- beredskap att identifiera och märka organisationen, personal, objekt och materiel,

Promemoria 24.3.2021

- att skydda beteckningarna, samt
- att göra dem kända.

Förteckningen över befolkningsskyddets uppgifter i artikel 61 i tilläggsprotokollet är relativt omfattande, men samtidigt uttömmande. För uppgifterna ansvarar utöver räddningsväsendet flera andra myndigheter och aktörer. Enligt konventionen är uppgifterna inom befolkningsskyddet

- varning⁴,
- utrymning,
- tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum⁵,
- genomförande av mörkläggnings⁶,
- räddning⁷,
- sjukvård (inbegripet första hjälpen och religiöst stöd)⁸,
- brandsläckning,
- upptäckande och utmärkande av farliga områden⁹,
- sanering och liknande skyddsåtgärder¹⁰,
- förläggning och bespisning av nödställda¹¹,
- brådskande hjälp med återställande och upprätthållande av ordningen i olycksdrabbade områden¹²,

⁴ I uppgiften är det fråga om varning till civilbefolkningen (en. *warning*) och lämnande av rekommendationer. Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. International Committee of the Red Cross. Geneva 1987. <https://ihl-databases.icrc.org/applc/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>

⁵ I uppgiften ingår byggande av skyddsrum samt ordnande med väsentlig materiel för överlevnaden av den personal som sköter skyddsrummen och de som befinner sig i dem. Byggandet av skyddsrum (skyldighet) under fredstid är dock en sak som fastslås nationellt. *Ibid.*

⁶ Uppgiften innebär att se till (förvaltning, ledning, tillsyn) att civilbefolkningen fullgör beordrade mörkläggningsåtgärder särskilt med tanke på luftangrepp. *Ibid.*

⁷ I fråga om uppgiften har åtgärderna inte fastställts exakt. De beror på situationen, hoten och verksamhetsomgivningen. Åtgärder kan till exempel vara att leta efter personer i ruiner, att hjälpa personer som omringats av en översvämning, att rädda människor ur en brinnande byggnad, att rädda personer som begravts av ett jordskred, att hjälpa personer som hamnat i ett förorenat område. *Ibid.*

⁸ Medicinska uppgifter, enheter, fordon, fartyg och medicinsk personal (dvs. hälso- och sjukvård) åtnjuter skydd under skyddssymbolerna röda korset, röda halvmånen eller röda kristallen. Befolkningsskyddsorganisationen genomför nödvändigtvis inte enbart medicinska uppgifter (t.ex. första insatsen i fråga om räddningsväsendet), varvid den inte heller åtnjuter det skydd som garanteras medicinsk personal. För att även den sjukvård som genomförs av dem som hör till en befolkningsskyddsorganisation ska åtnjuta skydd, ska också organisationens sjukvårdsåtgärder garanteras skydd. *Ibid.*

⁹ I uppgiften ingår t.ex. mättningsverksamhet och kartläggning, bedömning av faror och utmärkande av farliga områden, så att obehöriga kan nekas tillträde. Den fara som avses kan följa efter fiendligheter (bombningar, föroreningar av områden) eller händelser som orsakats av olyckor (t.ex. jordbävningsområden, byggnader som riskerar störta samman osv.). *Ibid.*

¹⁰ I uppgiften ingår många slags saneringsverksamhet, t.ex. personsanering, vattenrening, förstöring av föremål och material som förorenats. *Ibid.*

¹¹ Till exempel resning av tält, byggande av andra tillfälliga konstruktioner, distribution av livsmedel och andra kritiska dagligvaror för brådskande behov. *Ibid.*

¹² Uppgiften tillhandahåller inte skydd för polisverksamheten som en del av befolkningsskyddet; polisen åtnjuter skydd som civila. Uppgiften gäller endast situationer där befolkningsskyddet *bistår* polisen med att upprätthålla

Promemoria 24.3.2021

- brådskande återställande i funktionsdugligt skick av outhärliga allmänna anläggningar¹³,
- brådskande begravningshjälp¹⁴,
- hjälp med bevarandet av egendom av väsentlig betydelse för befolkningens överlevnad¹⁵,
- kompletterande verksamhet som är nödvändig för fullgörandet av någon av ovanstående uppgifter, vilken inbegriper planering och organisation¹⁶.

I artikel 61 i tilläggsprotokollet definieras begreppet civilförsvarsorganisation (befolkningsskyddsorganisation). Enligt artikeln avses med civilförsvarsorganisationer sådana institutioner och andra enheter som bildats eller

bemyndigats av en parts i konflikten behöriga myndigheter att fullgöra någon av de uppgifter som nämns ovan och som uteslutande avses och nyttjas för sådana ändamål. Vidare avses med civilförsvarsorganisationers personal de personer som en stridande part avdelar *uteslutande* för fullgörande av

de ovannämnda uppgifterna, inbegripet personal som av denna parts behöriga myndighet avdelats uteslutande för förvaltning av dessa organisationer. Med civilförsvarsorganisationers material avses enligt konventionen sådan utrustning och sådana förnödenheter och transportmedel som dessa organisationer använder för att fullgöra de nämnda uppgifterna.

Konventionens centrala betydelse består i att civilförsvarsorganisationer samt byggnader och material som används i civilförsvaret på basis av konventionerna garanteras en särskild ställning; de åtnjuter allmän respekt och allmänt skydd vid sådana konflikter som avses i konventionen. Konventionen ålägger inte parterna att till exempel på förhand under fredstid bygga skyddsrum, utarbeta utrymningsplaner eller genomföra mörklägningsåtgärder, utan på nationell nivå fastställs de olika aktörernas skyldigheter, ansvar och uppgifter genom annan lagstiftning.

Förhållandet mellan definitionen i internationell rätt och övrig lagstiftning

Civilförsvarets (befolkningsskyddets) uppgifter enligt tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionen fördelas i Finland i praktiken på olika myndigheter i lagstiftningen för varje förvaltning och sektor samt genom kompletterande lagstiftning (till exempel räddningslagen, beredskaps-

ordningen i olycksdrabbade områden, till exempel i följande funktioner: styrning av trafiken vid flykting- eller evakueringstransporter, isolering av ett område eller vaktande av lager av livsviktiga förnödenheter och kontroll av distribueringen av sådana förnödenheter. *Ibid.*

¹³ Uppgiften ingår särskilt offentlig infrastruktur som är väsentlig för överlevnad (bland annat dammar, avloppssystem, kanaler, pumpstationer) samt nödreparationer av infrastruktur (till exempel distribuering av dricksvatten, reparationer av avloppssystem). *Ibid.*

¹⁴ Befolkningsskyddet har närmast en kompletterande uppgift jämfört med den normala ansvarsfördelningen. *Ibid.*

¹⁵ Uppgiften har inte fastställts exakt. Det kan i finländska förhållanden till exempel vara fråga om att *bistå* med att bibehålla ett fjärrvärmeverk eller ett vattenverk i funktionsdugligt skick (livsviktigt för den civila befolkningens överlevnad). *Ibid.*

¹⁶ Omfattar funktioner som är nödvändiga för genomförande av de egentliga uppgifterna, till exempel förvaltning, planering och utbildning åtminstone delvis). *Ibid.*

Promemoria 24.3.2021

lagen). Således fastställs det, hur och av vilken aktör de befolkningsskyddsuppgifter som åtnjuter skydd sköts i Finland och hur funktionerna samordnas i enlighet med Finlands rättsordning.

I de befolkningsskyddsuppgifter som avses i konventionen är räddningsmyndigheten en betydande aktör, men också till exempel social- och hälsovårdsväsendet, myndigheterna inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde och statliga och kommunala myndigheter när de deltar i exempelvis räddningsverksamhet har uppgifter och ansvarsområden som är avgörande. Tillsynen över¹⁷ och styrningen av dessa aktörer (inklusive beredskap) i de befolkningsskyddsuppgifter som ankommer på dem hör till respektive förvaltningsområde. I lagstiftningen har man inte fastställt någon övergripande ledning för befolkningsskyddet eller något samordningsansvar för samtliga uppgifter enligt förteckningen i artikel 61.

Bedömning av nuläget gällande bestämmelserna om befolkningsskydd

Enligt 2 a § 4 punkten i räddningslagen avses i räddningslagen med befolkningsskydd fullgörande av humanitära uppgifter under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 punkten i beredskapslagen (1552/2011) 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, Räddningslagens definition stämmer överens med artikel 61 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna (FördrS 81/1980).

Myndigheterna inom räddningsväsendet ska i enlighet med vad som föreskrivs i räddningslagen sörja för de uppgifter och funktioner som avses i internationella fördrag, bland annat för varning (av civilbefolkningen), utrymning, räddning (till exempel räddning ur ruiner), brandsläckning osv. Vid utförandet av dessa uppgifter åtnjuter myndigheterna inom räddningsväsendet det skydd som ankommer på befolkningsskyddsorganisationer. Enligt 66 § i räddningslagen beslutar inrikesministeriet på framställning av det behöriga ministeriet eller den lokala räddningsmyndigheten vilka personer, vilken materiel samt vilka lokaler som berörs av skyddet enligt 1 mom. I praktiken är räddningsväsendets uppgifter inom befolkningsskyddet alltså antingen sådana som ingår i den räddningsverksamhet som avses i räddningslagen (t.ex. att rädda människor, brandsläckning, varnande av civilbefolkningen) eller funktioner som ingår i den förflyttning av befolkning som avses i beredskapslagen (evakuering) samt de lednings-, planerings- och stödfunktioner som dessa förutsätter.¹⁸

Enligt 64 § 3 mom. i räddningslagen ska varje myndighet anslå och utbilda den personal som den behöver för befolkningsskyddsuppgifter och enligt 65 § (uppgifter inom befolkningsskyddet som hänger samman med anställningsförhållandet) ingår befolkningsskyddsuppgifter som statliga och kommunala myndigheter, inrättningar och affärsverk samt andra offentliga samfund har ansvar för samt beredskap för sådana uppgifter i tjänsteåliggandena för deras tjänsteinnehavare och befattningshavare och i arbetsuppgifterna för deras anställda i arbetsavtalsförhållande. Detsamma gäller deltagande i utbildning som behövs för dessa uppgifter. Till

¹⁷ Räddningsmyndigheterna har dock med stöd av 84 § i räddningslagen rätt att förrätta inspektioner för att förvissa sig om att beredskapen för storolyckor och undantagsförhållanden uppfyller räddningslagens krav.

¹⁸ Commentary on the Additional Protocols to the Geneva Conventions of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. International Committee of the Red Cross. Geneva 1987. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>

Promemoria 24.3.2021

dessa delar behandlar alltså beredskapslagen även beredskap för andra befolkningsskydds-
uppgifter än sådana som hör till räddningsväsendets verksamhetsområde, dvs. i den finns "all-
männa bestämmelser" om befolkningsskyddsuppgifter, och dess bestämmelser begränsar sig
således inte enbart till de uppgifter som räddningsväsendet ansvarar för. Med en strikt tolk-
ning av begreppet befolkningsskydd gäller samma problematik bestämmelserna om befolk-
ningsskyddsutbildning och dem som deltar i den (67–70 §).

Beredskapslagens (1552/2011) 17 kap. innehåller bestämmelser om behörigheten vid befolk-
ningsskydd och evakuering.¹⁹ Väsentliga befogenheter med tanke på samarbetet inom befolk-
ningsskyddet och dess verksamhetsförutsättningar är dessutom beredskapslagens 84 och 85
§ om transporter under undantagsförhållanden.

I räddningslagen eller den övriga nationella lagstiftningen har befolkningsskyddssystemet eller
befolkningsskyddsorganisationen inte definierats noggrannare än så. Således sköter varje sek-
tor eller organisation de befolkningsskyddsuppgifter som hör till den i enlighet med lagstift-
ningen om respektive förvaltnings- och verksamhetsområde och beredskapslagen samt beak-
tar dessa i sin beredskap inför väpnade konflikter. I lagstiftningen har inte heller särskilt före-
skrivits några skyldigheter att utarbeta *separata* planer för befolkningsskyddet, utan bered-
skapen för befolkningsskyddsuppgifter inom varje förvaltningsområde och planeringen i an-
slutning till den ingår i beredskapsplaneringen²⁰.

Begreppet befolkningsskydd kan för närvarande tolkas på olika sätt beroende på å ena sidan
den strikta tolkning som tillämpas såväl i räddningslagen som enligt folkrättsliga normer och å
andra sidan den vida tolkning som tidigare delvis tillämpats i Finland och som grundar sig på
redan upphävd lagstiftning^{21,22}.

När det gäller befolkningsskyddsuppgifterna bör de nationella uppgifter som hör till olika ak-
törer i lagstiftningen behandlas på ett tydligt sätt som speglar dagens samhälle. En del av be-
folkningsskyddets uppgifter och de aktörer som tilldelats ansvaret för dem har redan fastställts
i räddningslagens (65 §) informativa bestämmelser, men uppgifterna, rollerna och de skyldig-
heter som hänger samman med dem bör förtydligas. I nuläget råder det inom olika verksam-
hetsområden oklarhet om begreppet befolkningsskydd och de befolkningsskyddsuppgifter
och ansvar som enligt lag hör till dem. Detta har upprepade gånger framkommit i samband
med beredskapsövningar, till exempel vid den beredskapsövning med befolkningsskyddstema
som år 2019 ordnades inom området för Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
(LSS19).

¹⁹ Beredskapslagens 116 § Befolkningsskyddsplikt; 117 § Skyldighet att överlåta varor som behövs i räddningsvä-
sendet; 118 § Begränsningar i rörelsefriheten och vistelsebegränsningar för skyddande av befolkningen; 119 § Skyl-
dighet att överlåta områden och utrymmen som behövs för befolkningsskyddet; 120 § Specialarrangemang inom
räddningsväsendet och befolkningsskyddet; 121 § Förflyttning av befolkning och 122 § Ordande av försörjning av
förflyttad befolkning.

²⁰ I 64 och 65 § i räddningslagen åläggs myndigheterna inom räddningsväsendet och samarbetsparterna en skyldig-
het att *göra upp behövliga planer för skötseln av sina uppgifter inom befolkningsskyddet*. I praktiken är dessa planer
till exempel evakueringsplaner och räddningsväsendets övriga planer till den del som de gäller verksamhet under
väpnade konflikter.

²¹ 1 § i den upphävda lagen om befolkningsskydd (438/1958): "Syftet med befolkningsskyddet är att, enligt vad i
denna lag stadgas, skydda befolkning och egendom mot ödeläggelse, förorsakad av krig och andra därmed jämför-
liga förhållanden, samt att begränsa skadorna och mildra verkningarna av dem."

²² Befolkningsskyddet (civilförsvaret) i vid bemärkelse omfattar i allmänhet alla sådana åtgärder inom det nationella
försvaret som inte är av militär karaktär (särskilt tryggheten av offentliga myndigheters ställning, upprätthållande
av allmän ordning, offentliga tjänster, inbegripet hälsovårdstjänster, upprätthållande av befolkningens mentala ut-
hållighet och skyddande av krigsindustrin). Ilpo Helismaas promemoria 3.6.2013.

Promemoria 24.3.2021

Enligt självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör befolkningsskyddet till rikets lagstiftningsbehörighet. Bestämmelserna om befolkningsskydd och byggande av skyddsrum i räddningslagen och beredskapslagen är således tillämpliga också i landskapet Åland. Beslut om förflyttning av i landskapet bosatta personer till en ort utanför landskapet kan dock endast fattas med landskapsregeringens samtycke. Räddningsväsendet, med undantag av befolkningsskyddet, hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt självstyrelselagen för Åland deltar landskapsmyndigheterna i befolkningsskyddet i enlighet med vad som stadgas i en överenskommelseförordning. Republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (900/2000) har utfärdats med stöd av lagen.

Bedömning av utvecklingen av bestämmelserna om befolkningsskyddet och de skyldigheter som hänför sig till det

Om man vill reglera den nationella funktionella helheten för befolkningsskyddet (skyddande av civilbefolkningen från fientligheter och faror under sådana) så att den centrala lagstiftningen gällande alla förvaltningsområden ingår i en författning, finns det åtminstone två alternativa lösningsmodeller, nämligen:

- att utvidga lagens tillämpningsområde betydligt jämfört med den gällande räddningslagen (*en räddnings- och befolkningsskyddslag*), eller
- att utarbeta en särskild befolkningsskyddslag.

Det tredje alternativet är att utveckla räddningslagens bestämmelser utifrån de nuvarande så att de omfattar de förberedande uppgifterna, kapaciteterna, beredskapen och samarbetet i samband med såväl normala förhållanden som undantagsförhållanden inom den funktionella helheten på räddningsväsendets samordningsansvar. Lösningen förutsätter också en precisering av bland annat beredskapslagens bestämmelser om befolkningsskydd. I detta alternativ utvecklas den funktionella helheten på räddningsväsendets samordningsansvar i riktning mot det som avses med civil protection, och med begreppet befolkningsskydd (civil defence) avses enbart de uppgifter som åtnjuter skydd enligt tilläggsprotokollet, utsedd organisation och material samt åtgärder i samband med skyddsstatus (utseende och utmärkande av organisationer osv.), och den har inte någon annan funktionell betydelse.

- En betydande utvidgning av räddningslagens tillämpningsområde innebär att all reglering av befolkningsskyddet införs i räddningslagen. Detta innebär att beredningen av lagen till denna del bör göras som ett samarbete mellan alla ministerier som berörs. Å andra sidan kräver fattandet av ett sådant beslut redan i sig ett gemensamt synsätt över de administrativa gränserna. Genom detta alternativ skulle räddningslagen bli betydligt mer förpliktande även för övriga verksamhetsområden. Å andra sidan vore det lättare att utveckla befolkningsskyddet och samordna funktionaliteten, om bestämmelserna finns i en enda lag. I praktiken skulle detta sannolikt vara svårt att genomföra. I praktiken kunde denna lösning vara oändamålsenlig av den anledningen att regleringen av olika uppgifter och aktörer skulle "lösgöras" från den övriga lagstiftningen om aktörerna.
- Verkningarna av en särskild befolkningsskyddslag följer i stort sett alternativet med en räddnings- och befolkningsskyddslag. Skillnaden jämfört med föregående alternativ är att befolkningsskyddet här tydligare är avskilt från räddningsväsendet.

Promemoria 24.3.2021

- Utvecklingen av regleringen endast vad gäller *den funktionella helhet som gäller skyddandet av civilbefolkningen*, som är på räddningsväsendets samordningsansvar, skulle vara det enklaste och med tanke på tidtabellen mest rationella alternativet. Skyddandet av befolkningen kunde i detta alternativ förtydligas till den del som ansvaret (inklusive samordningen) hör till räddningsväsendet. Genom att utveckla regleringen kunde man förtydliga nuläget och delvis också skyldigheterna i fråga om de övriga verksamhetsområdena.

Sektionen föreslår att man i detta skede utvecklar bestämmelserna i räddningslagen endast vad gäller skyddandet av civilbefolkningen, som omfattas av räddningsväsendets funktionella ansvar och samordningsansvar. Vidare bör man i ett senare skede på ett förvaltningsövergripande sätt närmare bedöma behovet av och förutsättningarna för gemensamma bestämmelser till exempel i samband med en eventuell revidering av beredskapslagen.

3 Sektionens förslag till revidering av räddningslagen vid beredningen 2021–2022

3.1 Bedömning av nuläget för räddningslagens struktur

Bedömning av nuläget

I den nuvarande räddningslagen och dess struktur kan man identifiera följande bestämmelser eller helheter som gäller förberedande åtgärder.

- 1) skyldigheter som gäller tryggnad av den fortsatta verksamheten för räddningsverken och räddningsväsendets myndigheter,
- 2) uppgifterna för räddningsväsendets myndigheter vad gäller förberedande åtgärder utanför räddningsverksamheten, till exempel förberedande åtgärder för förflyttning av befolkning som avses i 121 § i beredskapslagen.
- 3) räddningsväsendets myndigheters uppgifter och befogenheter vid genomförandet av åtgärder under störningssituationer och undantagsförhållanden och i samarbetet i anslutning till dessa (räddningsverksamhet och annat skyddande av civilbefolkningen),
- 4) informativa bestämmelser²³ om övriga myndigheters uppgifter och samarbetskyldighet vid räddningsverksamhet och annat skyddande av civilbefolkningen,
- 5) allmänna bestämmelser om bland annat att befolkningsskyddsuppgifter ingår i tjänste- och arbetsuppgifterna och om befolkningsskyddsutbildning,
- 6) uppgifter, åtgärder och skyldigheter för olika myndigheter som förutsätts för det skydd som befolkningsskyddet med stöd av internationella fördrag åtnjuter under väpnade konflikter.

Den nuvarande räddningslagens struktur kan med beaktande av förändringarna i verksamhetsmiljön inte till alla delar som gäller förberedande åtgärder anses vara konsekvent, innehålla täckande bestämmelser och vara ändamålsenlig²⁴.

²³ Om myndigheternas och övriga aktörers skyldigheter i sig föreskrivs i substanslagarna.

²⁴ Bland annat karaktären av dagens allvarliga kriser, det tätt sammanlänkade samhället som grundar sig på ömsesidiga beroendeförhållanden, förändringarna i förvaltningsstrukturerna osv.

Promemoria 24.3.2021

I detta avsnitt behandlas de ändrings-/reformbehov som aktualiserats i sektionens arbete och som bedömts kunna genomföras när räddningslagen revideras under innevarande regeringsperiod.

3.2 Bedömning av nuläget och ändringsförslag enligt paragraf

I detta avsnitt behandlas de paragrafer i räddningslagen som sektionen föreslår att ska ändras i samband med den kommande reformen. För varje paragraf ges en beskrivning av nuläget, ett ändringsförslag, en konsekvensbedömning samt en kategorisering som beskriver hur brådskande ändringen är. Ändringstidtabellen beskrivs genom två olika kategorier. De ändrings- och reformbehov som förutsätter mer omfattande utredningar och/eller annars förutsätter mer omfattande beredning behandlas i avsnitt 4.

Kategorier:

- 1) brådskande och nödvändiga ändrings- och reformbehov,
- 2) tydliga ändrings- och reformbehov som i detta skede inte är nödvändiga, men som kan genomföras samtidigt med ändringarna i kategori 1.

1 § Syfte

Bedömning av nuläget

Syftet med den gällande räddningslagen är att förbättra människornas säkerhet och minska antalet olyckor. Syftet är också att när en olycka är överhängande eller har inträffat ska människor räddas, viktiga funktioner tryggas och följderna av olyckan begränsas effektivt.

I praktiken är det en tolkningsfråga när det är fråga om en olycka eller någon annan störningssituation som medför fara som till sina verkningar motsvarar en olycka, där räddningsväsendets kapaciteter bör kunna utnyttjas. Dessutom skulle till exempel olika omfattande och allvarliga störningar i infrastrukturen (exempelvis omfattande störningar i eldistributionen) eller av människan avsiktligt orsakade hotlägen med en högre abstraktionsnivå än konkreta olycksrisker (exempelvis hot om användning av militärt våld) förutsätta användning av medel som gäller ett effektivt och rättidigt skydd av befolkningen och som vilar på räddningsväsendets kapacitets- samt planerings- och genomförandeansvar. I sådana situationer kan till exempel räddningsledarens befogenheter inte bli tillämpliga.

Ändringsförslag

Ordalydelsen i 1 § om lagens syfte bör ändras så att även andra risker än olyckor beaktas, med motsvarande ordpar som i den gällande räddningslagen och de olika punkterna i det 27 § 2 mom. som det föreslås att ska ändras i utkastet till regeringens proposition²⁵, till exempel "*ändamålsenlig verksamhet i olycksituationer och tillbud*" i 1 punkten och "*varning av befolkningen vid tillbud och olyckor*" i 3 punkten samt "*olyckan eller tillbudet*" i 34 §.

Olycka som begrepp avgränsar i onödan till exempel hot om användning av militärt våld eller skapar åtminstone osäkerhet vid tolkningen, eftersom hotet och således tillbudet framför allt i det inledande skedet av situationen riktar sig till områden, objekt, egendom eller människor

²⁵Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagstiftningen om social- och hälsovården och räddningsväsendet samt av vissa andra lagar med anledning av lagstiftningen om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet.

Promemoria 24.3.2021

som är svåra att exakt fastställa på förhand. Således är det svårt att motivera förebyggande åtgärder för att begränsa skador som räddningsverksamhet via olycksbegreppet.

Formuleringen kunde till exempel vara följande:

Syftet med denna lag är att förbättra människornas säkerhet och minska antalet olyckor. Lagens syfte är också att när en olycka eller något annat tillbud är överhängande eller har inträffat ska människor räddas, viktiga funktioner tryggas och följderna av olyckan eller tillbudet begränsas effektivt så att olägenheterna för människor, egendom och miljön blir så små som möjligt.

Konsekvenser

En ändring i enlighet med förslaget skulle utvidga lagens målsättning från nuvarande så att i lagen systematiskt även beaktas andra tillbud än olyckor också annanstans än i lagens 27 § (räddningsverkets uppgifter), 34 § (ledning av räddningsverksamhet) och 36 § (räddningsledarens befogenheter). Ändringen påverkar inte räddningsverkens uppgifter eller räddningsledarens befogenheter, eftersom begreppet tillbud redan används i dessa paragrafer.

Genom ändringen betonas att räddningsväsendets system också beaktar andra hot och situationer som påverkar samhället negativt, som till sina verkningar motsvarar olyckor.

Genom den ändring som föreslås kan människors rätt till liv tryggas bättre.

Kategori

2

2 § Tillämpningsområde

Bedömning av nuläget

Lagens tillämpningsområde omfattar framför allt att förebygga eldsvådor och andra olyckor, förbereda sig på dem och på insatser när en olycka är överhängande eller inträffar.

På samma sätt som när det gäller lagens syfte, finns det även utrymme för tolkning i fråga om tillämpningsområdet, dvs. när det är fråga om en olycka eller någon annan motsvarande störningssituation som till sina verkningar motsvarar en olycka, där räddningsväsendets kapaciteter kan utnyttjas. Dessutom skulle till exempel olika omfattande och allvarliga störningar i infrastrukturen (exempelvis omfattande störningar i eldistributionen) eller av människan avsiktligt orsakade hotlägen, som extremt exempel hot om användning av militärt våld, förutsätta användning av medel som gäller ett effektivt och rättidigt skydd av befolkningen och som vilar på räddningsväsendets kapacitets- och planerings- och genomförandansvar och som till sin abstraktionsnivå är högre än konkreta olycksrisker. I sådana situationer kan till exempel räddningsledarens befogenheter inte bli tillämpliga.

Dessutom saknas i tillämpningsområdet till exempel delområdena förberedande åtgärder och befolkningsskydd.

Ändringsförslag

Behoven av att ändra 2 § om lagens tillämpningsområde är delvis desamma som när det gäller lagens syfte; till tillämpningsområdet bör utöver olyckor fogas till exempel uttrycket *eller andra tillbud*.

Promemoria 24.3.2021

Dessutom bör till paragrafen fogas följande punkter: *räddningsväsendets myndigheters förberedande åtgärder för tryggande av sin fortsatta verksamhet och verksamheten under undantagsförhållanden samt genomförande av fördragsbestämmelserna om befolkningsskydd.*

Konsekvenser

Utvidgningen av tillämpningsområdet har i praktiken inga större verkningar, utan det är närmast fråga om en informativ paragraf om de helheter som lagen omfattar.

Kategori

1

2 a § Definitioner

Bedömning av nuläget

I 2 a § i räddningslagen definieras de begrepp som används i lagen. Enligt 1 punkten avses med räddningsväsende ett uppgiftsområde som består av förebyggande av eldsvådor och andra olyckor samt av räddningsverksamhet. I praktiken hör till räddningsväsendet också andra uppgifter inom befolkningsskyddet och verksamheten under undantagsförhållanden (som hör till befolkningsskyddet), som inte ingår i de ovannämnda helheterna förebyggande av olyckor eller räddningsverksamhet.

Begreppet utrymning har kopplats till eldsvådor eller andra olyckor eller överhängande risk för dessa. Enligt 36 § i räddningslagen har välfärdsområdets räddningsmyndighet och inrikesministeriets räddningsmyndighet dock rätt att verkställa utrymning också vid andra tillbud.

Ändringsförslag

Sektionen föreslår följande ändringar:

1. I 1 mom. 1 punkten bör definitionen av *räddningsväsende* ändra så att den också omfattar andra för räddningsväsendets myndigheter i räddningslagen och beredskapslagen särskilt för beskrivna uppgifter som gäller skyddade av befolkningen och befolkningsskyddet och förberedande åtgärder för dessa.

2. Det föreslås att uttrycket *andra tillbud* också ska fogas till definitionsparagrafen vid sidan av olyckor så, att den till sin ordalydelse motsvarar formuleringarna i 36 § om räddningsledarens befogenheter.

Till exempel definitionen av utrymning bör preciseras så att definitionen motsvarar formuleringen i 36 § om räddningsledarens befogenheter, dvs. "*För att släcka en eldsvåda och förhindra att den sprider sig, för att avvärja andra olyckor och*

begränsa skador och för att undvika fara [...]".

Exempel på delvis alternativa mallar för precisering av definitionen:

Alternativ 1: Det föreslås att definitionen på räddningsverksamhet ändras så att den motsvarar ordalydelsen i lagens 36 §, till exempel enligt följande: "*med räddningsverksamhet avses brådskande uppgifter som syftar till att rädda och skydda människor, egendom och miljön när en olycka eller något annat allvarligt tillbud är överhängande eller inträffar samt till att begränsa de skador som olyckan eller tillbudet orsakar och lindra följderna av olyckan*". På så sätt motsvarar definitionen bättre formuleringen i paragrafen om räddningsledarens befogenheter.

Promemoria 24.3.2021

Alternativ 2: I definitionen på utrymning ska också "*andra tillbud*" införas. Till exempel beredskapsevakuering enligt den nuvarande terminologin, där människor på grund av ett militärt hot förflyttas från på förhand bestämda relativt noggrant avgränsade områden eller från sådana områden i närheten av vissa objekt enligt motsvarande principer som för utrymning, bör kunna verkställas utan de befogenheter som avses i beredskapslagen. Alternativet förutsätter också en precisering av befogenheterna och i samband med detta föreslås att befogenheten i detta sammanhang i lagstiftningen ges räddningsmyndigheterna, inte räddningsledaren, som nödvändigtvis inte kan utses annat än i samband med en olycka eller ett tillbud. Förslaget gällande befogenheten behandlas nedan i ändringsförslaget gällande 36 §.

I samband med bestämmelsen om befogenhet kunde anges en precisering "om befogenheten inte föreskrivits för någon annan myndighet någon annanstans i lag". På så sätt berör befogenheten endast situationer där den inte redan i lagstiftningen getts någon annan myndighet. På detta sätt förhindras motstridiga bestämmelser om befogenheterna.

Konsekvenser

Ändringen av definitionen på räddningsväsendet förtydligar nuläget, eftersom i räddningsväsendet då ingår de uppgifter som redan för närvarande i praktiken hör till räddningsväsendets myndigheter.

Ändringsförslaget förtydligar begreppet räddningsväsende och/eller utrymning så att i dem också beaktas andra tillbud än olyckor. Ändringen påverkar räddningsmyndigheternas befogenheter indirekt bland annat genom de ändringar av lagens tillämpningsområde och räddningsmyndigheternas befogenheter som föreslås nedan.

Kategori

2

36 § Räddningsledarens befogenheter

Bedömning av nuläget: befogenhet vid evakueringar

Befogenhet vid utrymning

I 36 § 1 mom. I räddningslagen föreskrivs om räddningsledarens befogenheter.

Befogenheterna i fråga har föreskrivits endast för det berörda områdets eller inrikesministeriets räddningsmyndigheter och under vissa särskilda förutsättningar för den person som tillfälligt leder räddningsverksamheten. Utövandet av befogenheterna är bundet till begreppet räddningsverksamhet och befogenheterna torde inte kunna utövas till exempel när det inte fattats beslut om att inleda räddningsverksamheten. Då kan till exempel en räddningsmyndighet som upptäcker ett tillbud i något annat sammanhang än i samband med räddningsverksamhet inte utöva befogenheterna.

Tillbud kan vara även annat än sådana olyckor vars bekämpning räddningsmyndigheten ansvarar för och har ledningsansvaret för. Ett tillbud kan också vara sådant, att det åtminstone inte i inledningsskedet står klart om det är fråga om en olycka som räddningsmyndigheten har ledningsansvaret för eller till exempel om en brottslig gärning som polisen ansvarar för. Som

Promemoria 24.3.2021

ett exempel kunde till exempel nämnas explosionen i köpcentret Myyrmanni, där det en relativt lång tid var oklart vad som hade hänt och vem som hade ledningsansvaret. Samma tolkningsproblem har också konstaterats i samband med olika tillbud som orsakats av naturen (till exempel snöbelastning) samt vid planeringen av evakueringar vid sådant hot om väpnat angrepp som avses i 3 § 2 punkten i beredskapslagen.

För räddningsmyndigheten har i och för sig redan i gällande 81 § 3 mom. i räddningslagen föreskrivits allmänt om räddningsmyndighetens befogenheter att avbryta verksamheten i en situation som medför risk för olycka. I momentet konstateras följande: "*Om en brist eller ett felaktigt förfarande som konstaterats i samband med en tillsynsuppgift eller annars medför omedelbar brandrisk eller risk för någon annan olycka, får räddningsmyndigheten vid behov genast avbryta verksamheten och bestämma om nödvändiga åtgärder för att förebygga olyckor. Beslutet ska genast iakttas.*"

Enligt motiveringen till regeringens proposition²⁶

"Rätten enligt 3 mom. att avbryta verksamheten i en situation som medför omedelbar brandrisk eller risk för någon annan olycka

och bestämma om nödvändiga åtgärder för att förebygga olyckor motsvarar i praktiken det som föreskrivs i 38 § 2 mom. i den nuvarande räddningslagen. Rätt att avbryta verksamheten tillkommer allmänt alla räddningsmyndigheter, och befogenheten är inte bunden till förrättande av brandsyn eller tillsynsuppgiften. En räddningsmyndighet ska också ha möjlighet att utanför sina tjänsteåligganden ingripa i en situation som medför omedelbar risk för olyckor, på motsvarande sätt som en polisman har skyldighet att vidta vissa åtgärder som är nödvändiga för säkerheten utanför sina tjänsteåligganden. Räddningsmyndigheten ska dock alltid omedelbart underrätta den behöriga lokala räddningsmyndigheten om verksamhet som avbrutits och det är den lokala räddningsmyndighetens uppgift att vidta de fortsatta åtgärder som situationen förutsätter.

Man kan också göra en jämförelse till exempel med 2 kap. 8 § 2 mom. i polislagen (872/2011), där det konstateras följande: "*En polisman får på order av en polisman som hör till befälet och i brådskande fall också utan order spärra av eller utrymma ett område som omfattas av hemfrid eller offentlig frid, om detta är nödvändigt för att avvärja en fara som omedelbart hotar liv eller hälsa och om de som finns på området inte annars kan skyddas.*"

Befogenheter vid sådan förflyttning av befolkning som avses i 121 § i beredskapslagen

Räddningsledarens evakueringsbefogenhet enligt räddningslagen och de övriga befogenheterna i samband med den är avsedda för situationer som förutsätter brådskande räddningsverksamhet, där risken är överhängande. Den befogenhet att verkställa utrymning som i räddningslagen föreskrivits för räddningsledaren eller andra i räddningslagen föreskrivna räddningsmyndighetens befogenheter gäller inte förebyggande förflyttningar av befolkning som är nödvändiga med tanke på befolkningens säkerhet.

Befogenheten enligt 121 § i beredskapslagen att besluta vilka områden och vilken del av befolkningen förflyttningen gäller, har föreskrivits för statsrådet. Med stöd av 121 § sörjer inrikesministeriet för den allmänna ledningen av förflyttningen. I 64 § i räddningslagen föreskrivs

²⁶ RP 257/2010 rd, s. 82

Promemoria 24.3.2021

för sin del om skyldigheten för räddningsväsendets myndigheter att skapa beredskap för sådan förflyttning av befolkning som avses i 121 § i beredskapslagen.

I beredskapslagen eller någon annan lag föreskrivs dock inte om den behöriga myndigheten eller dess befogenheter till exempel på regional nivå vid förflyttning av befolkning.

I sig är de förflyttningar av befolkning som genomförs för att skydda befolkningen nära kopplade till räddningslagens syften och tillämpningsområde samt till de skyldighet att vidta förberedelser som för närvarande åläggs räddningsväsendets myndigheter i räddningslagen. Det tydligaste vore dock att uttryckligen föreskriva om uppgiften och de befogenheter som verkställandet av den förutsätter. Detta grundar sig på rättsstatsprincipen, som förutsätter att den som utövar offentlig makt alltid i sista hand har en befogenhet som grundar sig på en lag som stiftats av riksdagen.

Ändringsförslag: befogenhet vid evakueringar

Befogenhet vid utrymning

Beroende på hur långt begreppet räddningsverksamhet sträcker sig (s.k. andra tillbud) och eventuella tolkningsoklarheter i samband med detta föreslår sektionen dessutom att befogenheten att beordra människor att söka skydd samt att verkställa utrymning åtminstone under vissa förutsättningar ska åtskiljas från begreppet räddningsverksamhet och räddningsledarens roll samt från befogenheten för den lokala räddningsmyndigheten och inrikesministeriets räddningsmyndighet i anslutning till det. Som exempel ovan redovisade 81 § 3 mom. i räddningslagen, där befogenheten har lösgjorts från tillsynsuppgiften och den som fullgör uppgiften.

För att regleringen ska vara tydlig kunde till 36 § i räddningslagen till exempel fogas ett nytt moment, enligt vilket rätten att beordra människor att söka skydd samt att verkställa utrymning ska innehas av alla räddningsmyndigheter och också vid andra tillbud än sådana som upptäcks i samband med räddningsverksamhet, om detta är nödvändigt för att avvärja en fara som omedelbart hotar liv eller hälsa och om de som finns på området inte annars kan skyddas. Den räddningsmyndighet som utfärdat ordern ska dock alltid omedelbart underrätta den berörda lokala räddningsmyndigheten eller polismyndigheten (en polisman), vars uppgift det är att vidta de fortsatta åtgärder som situationen förutsätter.

Räddningsmyndighetens befogenhet utvidgas från den nuvarande så att räddningsmyndigheten har en mer allmän befogenhet än en som enbart hänför sig till räddningsverksamhet och ledningen av den att sörja för att människor försätts i säkerhet vid allvarliga tillbud som omedelbart hotar människors liv och hälsa.

Befogenheter vid sådan förflyttning av befolkning som avses i 121 § i beredskapslagen

Av tydlighetsskäl och av orsaker som har samband med rättsstatsprincipen vore det ändamålsenligt att föreskriva om vilken myndighet eller vilka myndigheter som är behöriga vid verkställandet av förflyttning av befolkning och om de befogenheter som behövs för verkställandet. Frågan är även kopplad till ovan beskrivna förslag om räddningslagens tillämpningsområde och begreppet räddningsverksamhet.

Det vore ändamålsenligt att i förtydligande syfte föreskriva särskilt om behörig myndighet för i 121 § i beredskapslagen avsedd förflyttning av befolkning och nödvändiga befogenheter till

Promemoria 24.3.2021

exempel så, att behörigheten är åtskild från begreppet räddningsverksamhet och inte är kopplad till räddningsledarens befogenheter. Befogenhet kunde föreskrivas för inrikesministeriets räddningsmyndighet och välfärdsområdets räddningsmyndigheter. Ett annat alternativ vore att utvidga begreppet räddningsverksamhet och infoga befogenheten i räddningsledarens befogenheter under vissa förutsättningar (ibruktagande av befogenheten enligt beredskapslagen och statsrådets beslut).

Det tredje alternativet är att föreskriva om behöriga myndigheter när beredskapslagen revideras.

Bedömning av nuläget: befogenhet att beordra att skyddsrum ska försättas i sådant skick att de kan tas i bruk

Enligt räddningslagen ska skyddsrum kunna tas i bruk inom 72 timmar. Utifrån bestämmelserna i den gällande räddningslagen är det oklart och delvis beroende på tolkning vilken myndighet som har befogenhet att beordra att skyddsrum ska försättas i sådant skick att de kan tas i bruk.

I räddningslagen eller annanstans i lagstiftningen har dock inte direkt föreskrivits om vem eller vilken instans som är behörig att besluta eller beordra att skyddsrum ska försättas i sådant skick att de kan tas i bruk. I 36 § i räddningslagen ges räddningsledaren befogenhet att beordra människor att söka skydd och att *även vidta andra* åtgärder som behövs för räddningsverksamheten.

Det är svårt att motivera att till exempel förberedelser inför en eventuell risk som föranleds av eventuella verkningar av vapen som konkretiseras inom loppet av dygn eller till och med en betydligt längre tid kunde räknas som räddningsverksamhet och omfattas av räddningsledarens befogenheter, som då skulle ha behörighet att beordra att skyddsrum ska försättas i sådant skick att de kan tas i bruk inom ett relativt stort område, möjligtvis till och med i hela landet. Det är nödvändigtvis inte ens möjligt att i situationen tydligt utse en räddningsledare. Befogenheterna vid storolyckor kan dock tydligare härledas ur räddningsledarens befogenheter.

Ändringsförslag: befogenhet att beordra att skyddsrum ska försättas i sådant skick att de kan tas i bruk

För att sökande av skydd i skyddsrum ska ske rätttidigt och effektivt i hela landet, regionalt och i enskilda fall, bör det tydligt föreskrivas om befogenheten i räddningslagen.

För räddningsmyndigheten ska föreskrivas en tydlig separat behörighet att beordra att skyddsrum ska försättas i sådant skick att de kan tas i bruk. Behörigheten kunde till exempel fogas till 36 §, om till paragrafen enligt sektionens förslag utöver räddningsledarens befogenheter fogas räddningsmyndighetens befogenheter (om situationen inte kan tolkas som räddningsverksamhet finns det inte heller någon räddningsledare). Alternativt kunde räddningsmyndighetens

Promemoria 24.3.2021

befogenheter utgöra en egen paragraf eller beordrandet av att skyddsrum ska försättas i sådant skick att de kan tas i bruk ingå i en ny paragraf. Såväl inrikesministeriets²⁷ som välfärdsområdets räddningsmyndighet bör inneha denna befogenhet.

En alternativ lösning kunde också vara att tolka begreppet räddningsverksamhet så att förberedande åtgärder också för hot eller risker som till sin abstraktionsnivå är högre och som kan orsaka fara för människor kan anses som räddningsverksamhet. I det läget räcker de nuvarande befogenheterna för räddningsledaren till för att beordra att skyddsrum ska försättas i sådant skick att de kan tas i bruk.

Konsekvenser

Genom ändringen avhjälps oklarheterna i den gällande lagen eller möjligheterna till olika tolkningar. I fortsättningen är myndighetens befogenhet att beordra att skyddsrum ska försättas i sådant skick att de kan tas i bruk tydligt utskrivna i lagstiftningen.

Kategori

1

64 § Befolkningsskyddsberedskap hos räddningsväsendets myndigheter

Bedömning av nuläget

I 64 § i räddningslagen föreskrivs om befolkningsskyddsberedskap hos räddningsväsendets myndigheter. Med befolkningsskydd avses fullgörande av humanitära uppgifter under sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 punkten i beredskapslagen 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.

Enligt den gällande lagen gäller paragrafens tillämpningsområde endast i beredskapslagen avsett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet. I fråga om övriga hot (med undantag för olyckor) har i räddningslagen inte angetts närmare skyldigheter att vidta förberedande åtgärder.

I paragrafen preciseras inte heller närmare vilka uppgifter som innehas av de lokala räddningsmyndigheterna, regionförvaltningsverkets räddningsmyndigheter och inrikesministeriets myndigheter. Detta har medfört onödig oklarhet om ansvar och skyldigheter.

I 1 mom. 2 punkten i paragrafen används uttrycket *specialpersonal inom befolkningsskyddet*. Ingenstans har dock närmare definierats vad som avses med detta. Utöver i 64 § talas det dessutom om specialpersonal i 67 §: "*Inrikesministeriet och regionförvaltningsverket kan förordna ledningen och annan specialpersonal inom befolkningsskyddet att högst tio dygn om året delta i befolkningsskyddsutbildning som Räddningsinstitutet ordnar.*"

Grundlagsutskottet²⁸ har när det tidigare bedömt lagförslag om arbetsplikten och skyldigheten att hjälpa till på grund av kraven på att regleringen ska vara noggrant avgränsad och exakt och

²⁷ Befogenheten på Åland bör beaktas, befogenhet kunde i fråga om Åland innehas till exempel av inrikesministeriets räddningsmyndighet och Statens ämbetsverk på Åland.

²⁸ GrUU 31/1998 rd, s. 4/l

Promemoria 24.3.2021

proportionell fäst uppmärksamhet vid skyldighetens tidsmässiga varaktighet och på omfattningen av den grupp personer som åläggs att genomgå utbildning och grunderna för fastställande av den. Utskottet har ansett att till exempel förslaget där det inte tydligt framgår vem som hör eller kan höra till den krets som är skyldig att genomgå befolkningsskyddsutbildning är problematiskt med tanke på lagstiftningsordningen. Grundlagsutskottet har dessutom i sitt utlåtande om förslaget till beredskapslag²⁹ ansett det problematiskt att arbetsplikten omfattar en nästan obegränsad grupp människor.

I paragrafens 1 mom. förblir det oklart vad som avses med de lednings-, bevaknings- och larmsystem för befolkningsskyddet, vars inrättande och upprätthållande räddningsväsendet ska se till. Bestämmelsen om sörjandet för dessa system lämpar sig i sak bättre i samband med regleringen av räddningsverksamheten.

Ändringsförslag

Sektionen föreslår att lagens 64 § ska ses över. Alternativt, om lagens struktur genomgår en större omarbetning, föreslår sektionen att det utarbetas ett särskilt kapitel om beredskapen hos räddningsväsendets myndigheter. Det strukturella ändringsförslaget gällande befolkningsskydd och förberedelser presenteras i avsnitt 4.1 i promemorian. I båda de föreslagna alternativen bör det i lagen föreskrivas noggrannare om skyldigheterna att vidta förberedelser än vad som görs i nuvarande 64 § och om den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser enligt 12 § i beredskapslagen och 150 § i den föreslagna lagen om välfärdsområden³⁰, inte bara om befolkningsskyddsberedskap.

Rubriken för 64 § bör ändras till "*Beredskap hos räddningsväsendets myndigheter och räddningsverk*". I paragrafen ska föreskrivas om såväl räddningsväsendets myndigheters som räddningsverkens beredskap. Till sitt innehåll kunde paragrafen struktureras till exempel på följande sätt:

X § Beredskap hos räddningsväsendets myndigheter och räddningsverk

Räddningsväsendets myndigheter ska i enlighet med sina uppgifter förbereda sig på att säkerställa den fortsatta verksamheten under störningssituationer och sköta uppgifterna under undantagsförhållanden med tillräckliga planer och förberedelser.

Räddningsverket ska förbereda sig på störningssituationer och undantagsförhållanden genom att

- 1) sörja för den bedömning av de hot som störningssituationer och undantagsförhållanden enligt 3 § i beredskapslagen medför och konsekvenserna av dem som dess uppgifter förutsätter,
- 2) på basis av bedömningen av hot sörja för den planering av personalresurser och den materiella beredskap som störningssituationer och undantagsförhållanden förutsätter³¹,
- 3) sörja för övriga åtgärder för säkerställande av en fortsatt verksamhet³²,

²⁹ GrUU 6/2009 rd, s. 11/II

³⁰ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av underrättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse (RP 241/2020 rd).

³¹ Se separat alternativt förslag om en ny paragraf om materiell beredskap.

³² Dessa kunde till exempel vara förberedande åtgärder som hänför sig till lokaler.

Promemoria 24.3.2021

- 4) anslå och utbilda lednings- och specialpersonal³³ samt annan personal för de uppgifter som undantagsförhållanden förutsätter,
- 5) se till att lednings-, bevaknings- och larmsystem³⁴ inrättas och upprätthålls samt sörja för den beredskapsplanering som hänför sig till dem,
- 6) sörja för specialarrangemangen för varnande av befolkningen under undantagsförhållanden,
- 7) skapa beredskap för sådan förflyttning av befolkning som avses i 121 § i beredskapslagen och för organisering och ledning av förflyttningen samt för övriga aspekter som hänför sig till utövandet av befogenheterna enligt beredskapslagen, samt
- 8) vidta även andra motsvarande åtgärder.

Utöver bestämmelserna i 1 mom. föreskrivs det om räddningsmyndigheternas beredskap och befogenheter under undantagsförhållanden i beredskapslagen.

Det bör ännu särskilt utvärderas om det i lagen eller förordningen bör föreskrivas om mer detaljerade skyldigheter eller gränsvärden (till exempel *en mängd som motsvarar två månaders normal användning eller, baserat på riskerna, 72 timmars exceptionell maximal förbrukning* eller dylikt) för den materiella beredskapen.³⁵

I paragrafen bör även finnas ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser genom förordning.

Konsekvenser

Paragrafens innehåll är delvis bundet till förslagen till ändring av räddningslagens struktur och således varierar även konsekvenserna i enlighet med det.

I princip söks ett bredare perspektiv och mer exakt reglering till paragraferna om befolkningsskydd och beredskap än enbart befolkningsskyddet, för beredskap även för andra än befolkningsskyddssituationer. Å andra sidan är målet också att förtydliga ansvarsfördelningen mellan räddningsväsendets myndigheter när det gäller befolkningsskyddet.

Kategori

1

66 § Skydd enligt Genèvekonventionerna

³³ Den specialpersonal som nämns i 64 och 67 § bör definieras noggrannare än nu antingen i lagen eller i förordningen.

³⁴ De lednings-, bevaknings- och larmsystem som avses bör definieras närmare.

³⁵ I förslaget till lag om ordnande av räddningsväsendet (RP 241/2020 rd) ingår en möjlighet att genom förordning av statsrådet samla välfärdsområdets uppgifter inom räddningsväsendet till större helheter som ordnas av ett eller flera välfärdsområden. Enligt den föreslagna lagens 5 § 1 mom. kan materiell beredskap som krävs för räddningsväsendets förberedelser inför undantagsförhållanden samlas.

Promemoria 24.3.2021

Bedömning av nuläget

Enligt 66 § i räddningslagen beslutar inrikesministeriet på framställning av det behöriga ministeriet eller den lokala räddningsmyndigheten vilka personer, vilken materiel samt vilka lokaler som berörs av skyddet enligt 1 mom.

I nuläget kan framställningar inte göras särskilt snabbt och det finns ingen närmare beskrivning av hur processen är avsedd att fungera och vem denna bestämmelse gäller. Till samma helhet hör det problem som tas upp i samband med bedömningen av 92 § om avsaknaden av ett enhetligt register där den personal och de övriga resurser som berörs av skyddet kan samlas nationellt redan när man förbereder befolkningskyddet.

I räddningslagen eller annan lagstiftning finns inte heller bestämmelser om beredskap för identifiering och märkning av organisationen, personalen, objekten och materielen. I praktiken är det oklart vilken eller vilka instanser som ansvarar för beredskapen och verkställandet när det gäller identifieringen av civilförsvarsorganisationer enligt artikel 66 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna (kännetecken för civilförsvarets personal, byggnader och materiel samt identitetskort som anger civil försvarspersonals status).³⁶

Ändringsförslag

I lagen eller i en förordning som utfärdas med stöd av den³⁷ bör tillräckligt noggrant anges hur beslut om skydd fattas och om det ansvar som är förknippat med det. I regleringen bör man granska hela den målgrupp som åtnjuter skydd inom ramen för befolkningskyddet. I det sammanhanget bör det utvärderas om räddningslagen är det rätta stället att föreskriva om detta.

I paragrafen eller i den förordning som utfärdas med stöd av den bör ges närmare föreskrifter om hur bestämmelsen i 2 mom.³⁸ ska tillämpas. Inom ramen för samma helhet föreslås i fråga om 92 § att det inrättas ett beredskapsregister för räddningsväsendet på riksnivå, som underlättar utarbetandet av de framställningar och beslut som nämns i denna paragraf.

Dessutom bör det föreskrivas om uppgifterna och ansvarsfördelningen när det gäller identifieringen av en befolkningskyddsorganisation.

Konsekvenser

Processen för beslutande om skydd blir tydligare och snabbas upp. Det finns bestämmelser om uppgifterna och ansvarsfördelningen när det gäller identifieringen.

Kategori

2

72 § Skyldigheten att iståndsätta skyddsrum i samband med ändringar eller reparationer

³⁶ Artikel 80 i tilläggsprotokollet gäller konventionens verkställighetsåtgärder. Enligt artikeln ska "[...] de fördragslutande parterna och parterna i konflikten utan dröjsmål vidtaga alla nödvändiga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter i enlighet med konventionerna och detta protokoll [...] och [...] ge order och instruktioner i syfte att garantera iakttagandet av konventionerna och detta protokoll samt övervaka deras verkställighet."

³⁷ I 66 § i den gällande lagen ingår inget bemyndigande att utfärda förordning. Det bör föreskrivas om ett bemyndigande att utfärda förordning genom en ändring av nämnda paragraf.

³⁸ "Inrikesministeriet beslutar på framställning av det behöriga ministeriet eller den lokala räddningsmyndigheten vilka personer, vilken materiel samt vilka lokaler som berörs av skyddet enligt 1 mom."

Promemoria 24.3.2021

Bedömning av nuläget

Skyddsrum i Försvarmaktens objekt

Se bedömningen av nuläget för 73 §.

Ändringsförslag

Skyddsrum i Försvarmaktens objekt

Försvarmakten fäste i samband med hörandet också uppmärksamhet vid 72 § i den gällande räddningslagen. När motsvarande bestämmelse övervägs, bör man också beakta försvarsförvaltningens möjlighet att avvika från skyldigheten att iståndsätta skyddsrum i samband med ändringar eller reparationer i fråga om de objekt som nämns i 83 § i den gällande räddningslagen.

Försvarmakten anser att försvarsförvaltningen ska ha prövningsrätt i fråga om avvikande från skyldigheten att iståndsätta skyddsrum. Beslutet ska basera sig på om det är fråga om ett objekt, vars avslöjande kan förorsaka betydande skada för landsförsvaret och överlåtandet av uppgifter om det utanför försvarsförvaltningen bör begränsas.

Kategori

2

73 § Undantag från skyldigheten att inrätta skyddsrum

Bedömning av nuläget

På basis av nuvarande lag finns det olika tolkningar om vindsbyggande, när det är fråga om höjande av en befintlig byggnad. Detta utrymme för tolkning bör avhjälpas genom en precisering av paragrafen.

I samband med hörandet gjorde försvarsministeriet följande bedömning av nuläget.

Skyddsrum i Försvarmaktens objekt

"För närvarande ansvarar Försvarmakten inte för skyddandet av civilbefolkningen (dvs. hör inte till den befolkningsskyddsorganisation som åtnjuter skydd), utan dessa uppgifter hör till räddningsväsendet och andra organisationer. Till exempel det civilförsvarets internationella kännetecken som definieras i artikel 66.4 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna (FördrS 82/1980) kan inte placeras på ett militärt mål.

Enligt 71 § i den gällande räddningslagen ska ägaren till ett nybygge i byggnaden eller dess närhet inrätta ett skyddsrum som kan bedömas vara tillräckligt stort för dem som bor, stadigvarande arbetar eller annars uppehåller sig i byggnaden.

Försvarsministeriet konstaterar att bestämmelsen i sin nuvarande form inte möjliggör ett undantag från skyldigheten att inrätta skyddsrum för nybyggen som byggs för försvarsändamål. Vid Försvarmaktens nybyggen är det huvudsakligen fråga om objekt i Försvarmaktens bruk, ofta objekt som avses i 2 § i statsrådets förordning om de objekt som ska ges särskilt skydd med tanke på landets försvar (676/2017).

Promemoria 24.3.2021

Enligt artikel 52 i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionerna är militära mål de "som på grund av art, läge, ändamål eller användning effektivt bidrar till de militära operationernas genomförande och vars totala eller delvisa förstöring, beslagttagande eller neutralisering under de vid tidpunkten gällande förhållandena medför en avgjord militär fördel." Således är de byggnader som avses i föregående stycke under en väpnad konflikt militära mål enligt internationell rätt.

Ett skyddsrum är däremot enligt artikeln ovan ett civilt objekt som inte får utsättas för anfall. Försvarsministeriet anser det klart att ett sådant civilt objekt inte kan placeras i ett militärt mål.

Försvarsministeriet konstaterar att Försvarsmakten definierar det strukturella skyddet av militära objekt som ska ges särskilt skydd (skyddsbyggande) på basis av en militär hotbedömning. Detta innebär ofta ett bättre strukturellt skydd än vad räddningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den förutsätter. Kraven gällande skyddsrum enligt räddningslagen kan dock inte som sådana användas som krav för skyddsbyggande.

Försvarsministeriet påpekar dessutom att det i Försvarsmaktens objekt ofta även byggs ett skyddsrum på basis av 71 § i räddningslagen, men att det på ovan angivna grunder inte kan planeras eller användas för skydd av befolkningen enligt räddningslagen."

Ändringsförslag

Paragrafen kunde preciseras till exempel på följande sätt:

"Bestämmelserna i denna lag om skyldigheten att inrätta skyddsrum gäller inte produktionsbyggnader för gårdsbruk, höjande av en befintlig byggnad eller sådana reparationer och ändringar i en existerande byggnad som kan jämföras med uppförande av en byggnad och förutsätter bygglov och som samtidigt utökar byggnadens våningsyta i källaren eller på vinden."

Försvarsministeriet föreslog följande i samband med hörandet:

Skyddsrum i Försvarsmaktens objekt

Försvarsministeriet föreslår att i räddningslagen ska beaktas en möjlighet för försvarsförvaltningen att avvika från skyldigheten att inrätta skyddsrum i fråga om de i 83 § i den gällande räddningslagen nämnda platser som Försvarsmaktens besitter, om dessa ska hemlighållas med hänsyn till rikets säkerhet och Försvarsmakten har meddelat den lokala räddningsmyndigheten att den själv sköter tillsynsuppgiften.

Inom försvarsförvaltningen ansvarar Försvarsmakten redan för närvarande för dessa objekts brandsyn. Prövningsrätten gällande byggande och upprätthållande av skyddsrum är enligt försvarsministeriets åsikt genomförbar. (Försvarsministeriet)

Sektionen konstaterar som sin ståndpunkt i överensstämmelse med försvarsministeriets förslag att en avvikelse för fastigheter som används i landets försvar vars användningsändamål är entydigt militärt i princip kunde göras i enlighet med det som föreslagits.

Promemoria 24.3.2021

Kategori

2

75 § Beviljande av lättnader

Bedömning av nuläget

Paragrafens innehåll ändrades i samband med föregående uppdatering av räddningslagen. I detta sammanhang överfördes rätten att besluta om befrielse från skyldigheten att inrätta skyddsrum från regionförvaltningsverket till den myndighet som beviljar bygglov. Enligt motiveringen till regeringens proposition föreslås inga ändringar "*i grunderna för befrielse. Avsikten är således inte att genom den föreslagna ändringen ändra på den avgörandepraxis som regionförvaltningsverket tillämpar*

för närvarande när det gäller kostnader eller att i övrigt utvidga användningen av denna grund för befrielse. Besluten om befrielse är alltid enskilda fall." Praxis har dock visat att grunderna för beviljande av befrielse inte är samma för alla i hela landet och att byggherrarna således inte behandlas jämlikt. Paragrafen lämnar alltför stort utrymme för tolkning, vilket bör åtgärdas.

Beviljandet av befrielse bör vara mycket exakt preciserat och specificerat, eftersom man till exempel i Israel med nuvarande strukturella lösningar även i svåra objekt kunnat genomföra lösningar som skyddar mot åtminstone tryckvågor. Det är i detta fall fråga om en strukturell lättnad som måste vara välmotiverad. Till exempel i Helsingfors kommer nästa objekt att vara tillbyggnaden på Elielplatsen, där det på grund av befintlig infrastruktur kommer att vara särskilt utmanande att genomföra skyddslösningen. Å andra sidan försätter ett beviljande av fullständig befrielse byggherrarna i ojämlig ställning på basis av byggplatsen och kan till och med styra byggandet till utmanande platser i hopp om befrielser.

Paragrafens moment om befrielse på ett visst område bör omprövas. För närvarande lämnar momentet alltför stort tolkningsutrymme för de enskilda myndigheterna. Uttrycket tillräckligt med skyddsplatser är mycket obestämt, liksom även att befolkningskyddet har tryggats på något annat sätt. I praktiken har befrielse för ett visst område utnyttjats i begränsad omfattning, delvis säkert på grund av att myndigheten blir tvungen att ta ett stort ansvar utan tillräckligt stöd av lagstiftningen.

Ändringsförslag

Beviljandet av lättnader bör förenhetligas på nationell nivå. Det föreslås att statsrådet i paragrafen ges bemyndigande att utfärda förordning och att grunderna för beviljande av lättnader skrivs in tillräckligt tydligt i förordningen. Grunderna och beslutsfattandet ska vara öppet, transparent och enhetligt.

Momentet om befrielse för ett visst område kunde strykas helt. Om man dock vill lämna kvar det, bör motiveringen till beslutet i fråga vara tydligare än för närvarande och utrymmet för olika tolkningar således avhjälpas.

Befrielse för ett visst område ska till exempel kunna komma i fråga endast i samband med områdesbyggande, där man redan i planeringsskedet dryftar områdets skyddslösning, där skyddet dimensioneras att täcka behoven i det område som byggs och där eventuell tillbyggnad beaktas genom tillräckligt med skyddsplatser i reserv. I det fallet kan lösningen göras på kommunal nivå i samarbete mellan räddningsmyndigheterna, planläggningsmyndigheterna

Promemoria 24.3.2021

och byggnadstillsynen och lösningen skrivs in i planen. I lösningen fastställs skyddsersättningen enligt våningsyta, varvid jämlikhet uppnås och det inte är möjligt att vara "fripassage-rare".

Statens ämbetsverk på Åland och Ålands landskapsregering föreslår i sitt utlåtande enhälligt att det på Åland fortsättningsvis bör vara Statens Ämbetsverk på Åland, inte kommunerna, som kan bevilja vissa lättnader, varvid behovet av att bygga skyddsrum bedöms som en regional helhet.

Konsekvenser

En jämlik behandling av byggherrarna uppfylls bättre.

Kategori

2

76 § Användning av skyddsrum under normala förhållanden och ibruktagningsberedskap

Bedömning av nuläget

I 76 § i räddningslagen föreskrivs om beredskapen att ta i bruk skyddsrum inom 72 timmar. I praktiken vet man att det kan krävas ett betydande antal olika åtgärder för att ställa om lokalerna från användningen under normala förhållanden till användning som skyddsrum. De nuvarande bestämmelserna förpliktar inte till att planera ibruktagande av skyddsrum, varvid åtgärderna för ibruktagande av ett skyddsrum ofta förblir oklara. Den dåliga tillgången på personal som har kompetens att vidta de åtgärder som krävs för att ta i bruk ett skyddsrum har identifierats som ett särskilt problem när det gäller ibruktagandet. I praktiken är det en representant för fastighetsskötseln som ansvarar för skötseln av skyddsrummet och försättandet av skyddsrummet i sådant skick att det kan tas i bruk. Samma fastighetsskötare kan ha ett flertal skyddsrum på sitt ansvar, och det är således inte i praktiken möjligt att försätta skyddsrummen i sådant skick att de kan tas i bruk inom 72 timmar.

Situationen har försämrats i och med ändringarna så att man just inte lyckas få deltagare till exempel till kurserna för skyddsrumsskötare eller andra beredskapsutbildningar för allmänheten.

Ändringsförslag

Sektionen föreslår att till den berörda paragrafen fogas en skyldighet att utarbeta en plan för ibruktagandet av skyddsrum. Skyldigheten ska även gälla befintliga skyddsrum. Genom ändringen säkerställs försättandet av skyddsrum i sådant skick att de kan tas i bruk inom 72 timmar. Planen ska omfatta de åtgärder som krävs för att skyddsrummet ska kunna ställas om till att användas som skyddsrum. Omställningen av skyddsrummet till att användas som skyddsrum ska således inte nödvändigtvis kräva särskild utbildning, om anvisningarna är tillräckligt detaljerade.

Skyldigheten att utarbeta planen åläggs fastighetsägaren. Räddningsverken ska övervaka genomförandet inom ramen för tillsynsuppgiften enligt 78 § i räddningslagen.

Planeringsskyldigheten ges en övergångstid på tio år, under vilken planen för ibruktagande av skyddsrum i praktiken utarbetas i samband med att skyddsrummen inspekteras.

I detta sammanhang ges inrikesministeriet ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser om innehållet i planen för ibruktagande av skyddsrum.

Promemoria 24.3.2021

Konsekvenser

Genom ändringen förbättras möjligheterna att vid behov försätta skyddsrum i sådant skick att de kan tas i bruk inom 72 timmar.

Ändringens ekonomiska konsekvenser blir sannolikt små.

Kategori

2

77 § Säkerställande av ledningsförutsättningarna under undantagsförhållanden

Bedömning av nuläget

Enligt 77 § i den gällande lagen ska räddningsverket ordna ledningslokaler och andra förutsättningar för räddningsverksamheten så att det är möjligt att leda verksamheten även under undantagsförhållanden. Paragrafen ingår i 11 kap., vilket innebär att den hänvisar till skyddsrum och således i princip till undantagsförhållanden på grund av ett militärt hot.

Ledningslokaler och andra förutsättningar är en mycket obestämd skrivning, vars innehåll inte närmare fastställts och åtgärderna har inte övervakats av någon. I regleringen bör man beakta att det i fråga om lokalerna även i fortsättningen ska vara möjligt att verka i gemensamma lokaler med andra aktörer.

Ändringsförslag

Det mest ändamålsenliga vore att när lagen revideras granska bestämmelserna om räddningsväsendet (räddningsverksamheten och övrig operativ verksamhet), ledningssystemet och ledningslokalerna samt andra bestämmelser som gäller ledningsförutsättningarna som en helhet i alla situationer, även under undantagsförhållanden, samt fastställa innehållet i bestämmelserna och deras placering i lagens struktur mer exakt.

Om lagens struktur bibehålls när lagen revideras, bör 77 § flyttas till 10 kap., eftersom det är fråga om en helhet som berör beredskapsuppgiften mer allmänt än enbart skyddsrummets lokaler. Samtidigt bör det föreskrivas hur skyldigheten övervakas.

Konsekvenser

Räddningsverkens verksamhet förenhetligas. En mer exakt reglering medför säkerligen en del ytterligare kostnader, när ledningslokalerna och övriga ledningsförutsättningar förenhetligas till den lagstadgade nivån. Å andra sidan säkerställs på detta sätt en större funktionssäkerhet i alla säkerhetslägen och det har således många positiva verkningar.

Kategori

1

90 § Rätt att få information för befolkningsskyddsuppgifter

Bedömning av nuläget

I 90 § föreskrivs om räddningsmyndighetens rätt att få information ur personregister, register över lokaler och register över transportmedel för beredskapen för befolkningsskyddsuppgifter. Skrivningen i fråga gäller endast befolkningsskyddsuppgifter och lämnar således övriga undantagsförhållanden utanför rätten. Tillräcklig rätt att få information bör också garanteras

Promemoria 24.3.2021

för förberedelser för andra undantagsförhållanden än sådana som föranleds av militärt våld. Räddningsmyndighetens resurser måste kunna planeras så bra som möjligt också till exempel för undantagsförhållanden som föranleds av en pandemi, och då får avsaknad av rätt att få information inte i onödan utgöra ett hinder för planeringen.

Ändringsförslag

Det föreslås att nuvarande paragraf ändras så att räddningsmyndighetens rätt att få i paragrafen angivna uppgifter utvidgas till att gälla planering och verksamhet i anslutning till alla slags undantagsförhållanden. Ändringen kunde göras genom att den nuvarande formuleringen "*rätt att få information för befolkningsskyddsuppgifter*" ändras till "*Rätt att få information för förberedelser för undantagsförhållanden*". Formuleringarna i momenten bör ändras till exempel till "*Räddningsmyndigheten har trots sekretessbestämmelserna rätt att avgiftsfritt få uppgifter för förberedelser för undantagsförhållanden*".

Konsekvenser

Rätten att få uppgifter utvidgas jämfört med tidigare och möjliggör således en bättre beredskap inför olika situationer.

Kategori

2

97 § Statens deltagande i upprätthållandet av beredskapen

Bedömning av nuläget

Enligt lagens 97 § kan staten delta i upprätthållandet av räddningsväsendets beredskap genom att skaffa specialmateriel eller finansiera bestämd verksamhet, om det av någon särskild anledning är ändamålsenligt att materielen skaffas eller verksamheten finansieras med statens medel. Formuleringen är i sig fungerande och på basis av detta har staten kunnat fördela stöd till räddningsverken bland annat för extra kostnader till följd av coronapandemin.

Ändringsförslag

Det föreslås att till lagens 97 § fogas en bestämmelse om att staten ska kunna utse och bemyndiga aktörer att till exempel anskaffa eller upprätthålla en nationell helhet som bekostas av staten. Paragrafen kunde formuleras till exempel på följande sätt:

Staten kan delta i upprätthållandet av räddningsväsendets beredskap genom att skaffa specialmateriel eller finansiera bestämd verksamhet, om det av någon särskild anledning är ändamålsenligt att materielen skaffas eller verksamheten finansieras med statens medel. För verksamheten får inrikesministeriet utse och bemyndiga aktörer på riksnivå. (jfr RP om ändring av socialvårdslagen, 33 e §)

I och med ändringen är paragrafen enhetlig med den föreslagna 33 e § i socialvårdslagen, *Statens medverkan i upprätthållande av beredskapen*.

Konsekvenser

I och med ändringen kunde anskaffningen av specialmateriel som finansieras av staten eller annan riksomfattande verksamhet överlåtas på till exempel ett eller flera räddningsverk. Ändringen befrämjar utvecklingen av de nationella kapaciteterna.

Promemoria 24.3.2021

Kategori

2

3.3 Förslag till nya bestämmelser

X § Räddningsväsendets lägesbild

Bedömning av nuläget

Ett av målen för räddningsväsendets strategi är att räddningsväsendet har en helhetsbild av samhällets risker baserad på en kontinuerlig analys. I räddningslagen saknas för närvarande regleringen av lägesbildsverksamheten helt. Sammanställandet av en nationell lägesbild för räddningsväsendet i realtid är relativt svårt och tidskrävande. Betydelsen av en enhetlig lägesbildsverksamhet accentueras regionalt i omfattande, framför allt på nationell nivå betydande situationer, som berör fler än ett räddningsverks område.

Räddningsverken har olika verksamhetsmodeller och system till sitt förfogande för att upprätthålla lägesbilden. Räddningsverkens lägesbild är inte avsedd att slås samman till en nationell helhet och således upprätthåller varje verk en lägesbild närmast med tanke på den egna ledningen och resursmedvetenheten. Till exempel för den situation som covid-19-viruset orsakade fanns det inga färdiga modeller för hur uppgifter samlas från räddningsverken till ministeriet.

En nationell lägesbild för sektorn och säkerhetsläget bör kunna sammanställas också över annat än pågående olyckor som ska anmälas till inrikesministeriet (stor, medieintresse, skadad personal osv.). Behovet av en enhetlig lägesbild betonas under undantagsförhållanden eller andra nationellt betydande allvarliga störningssituationer.

I samband med revideringen av räddningslagen är det möjligt att ge en beskrivning av den lägesbild som räddningsväsendet sammanställer, hur den analyseras och vem som ges tillgång till den. Lägesbilden ska under normala förhållanden och undantagsförhållanden betjäna såväl räddningsväsendet som andra lokala och regionala säkerhetsaktörer samt statens centralförvaltning.

Ändringsförslag

Till räddningslagen bör fogas en paragraf som reglerar lägesbildsverksamheten där det beskrivs hurdan lägesbild räddningsväsendet ska sammanställa, hur den analyseras och vem som ges tillgång till den. Räddningsverkens uppgift ska vara att upprätthålla en lägesbild utöver för de dagliga funktionerna även över störningssituationer och hot om sådana, det allmänna säkerhetsläget samt räddningsverkets beredskap att svara på olika störningssituationer. De centrala säkerhetsaktörerna i regionen kunde ges tillgång till lägesbilden över det allmänna säkerhetsläget.

För dem som deltar i räddningsverksamheten och annan av räddningsväsendets myndigheter ledd verksamhet som syftar till att skydda civilbefolkningen kunde genom en ändring av 46 § i den gällande räddningslagen föreskrivas en skyldighet att lämna för sammanställandet av lägesbilden behövliga uppgifter. En del av räddningsverken gör detta arbete till stöd för sitt eget arbete samt för de regionala beredskapsstrukturernas behov redan nu, men det syns inte som en lagstadgad uppgift.

Promemoria 24.3.2021

Paragrafen kunde i fråga om innehåll formuleras i överensstämmelse med socialvårdslagens³⁹ (1301/2014) och hälso- och sjukvårdslagens (1326/2010) bestämmelser till exempel så här:

X1 § Att skapa och förmedla räddningsväsendets lägesbild

Välfärdsområdets räddningsväsende ska inom sitt eget område

1) sammanställa och analysera information om sådana störningar och hot om störningar som äventyrar befolkningens säkerhet, samhällets viktiga funktioner och räddningsväsendets produktion av tjänster,

2) skapa och uppdatera en lägesbild som beskriver beredskapen och kapaciteten inom räddningsväsendet och som innehåller information om rådande förhållanden, servicesystemets funktion och belastning, personal- och materialresurser och stödtjänsternas funktion,

3) trots sekretessbestämmelserna till inrikesministeriet och andra räddningsväsendets myndigheter lämna ut den lägesbildsinformation som avses i 1–2 punkterna och som är nödvändig för att skapa en lägesbild för dem och för skötseln av deras uppgifter.

Inrikesministeriet leder och samordnar nationellt räddningsväsendets lägesbildsverksamhet och utfärdar behövliga bestämmelser om lägesbildens struktur, lämnande av lägesbildsinformation och de informationssystem som används.

Den information som avses i 1 mom. innehåller inte personuppgifter.

I fråga om paragrafen bör man beakta kopplingen till räddningsväsendets riksomfattande ledningssystem, lednings- och lägescentralerna samt de tjänster som samlas i fråga om välfärdsområdena och deras eventuella konsekvenser.

Konsekvenser

Den eventuella bestämmelsen om räddningsväsendets lägesbildsverksamhet kan medföra en viss ökning av kostnaderna för räddningsverken. Å andra sidan har en stor del av räddningsverken redan nu lägesbildscentraler som upprätthåller lägesbilden, vilket innebär att lokalerna och personalen för upprätthållande av lägesbilden redan till många delar finns. Genom den nya bestämmelsen kan räddningsväsendets interna lägesbildsverksamhet och den lägesbild som räddningsväsendets myndigheter sammanställer över den externa verksamhetsmiljön förenhetligas regionalt och nationellt.

³⁹ Till exempel RP till riksdagen med förslag till 1 lagar om ändring av hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen (RP 230/2020 rd) och ShUB 44/2020 rd. Lagen om ändring av socialvårdslagen:

33 c § Att skapa och förmedla en lägesbild

Den myndighet som svarar för den kommunala socialvården ska inom sitt eget område

1) sammanställa och analysera information om sådana störningar och hot om störningar som äventyrar befolkningens sociala trygghet och välfärd samt genomförandet av socialvården,

2) skapa och uppdatera en lägesbild som beskriver beredskapen inom socialvården och som innehåller information om rådande förhållanden, servicesystemets funktion och belastning, personal- och materialresurser och stödtjänsternas funktion, 3) samordna lägesbilden för socialvården med lägesbilden för primärvården, 4) trots sekretessbestämmelserna till regionförvaltningsverket, det sjukvårdsdistrikt som kommunen hör till, den ledande myndigheten inom socialvården i den kommun där centralsjukhuset för det sjukvårdsdistrikt som kommunen hör till finns och till social- och hälsovårdsministeriet lämna ut information som avses i 1–3 punkten och som är nödvändig för att skapa en lägesbild för dem och för skötseln av deras uppgifter.

Den information som avses i 1 mom. får inte innehålla personuppgifter.

Promemoria 24.3.2021

Kategori

1

X2 § Rivning av skyddsrum

Bedömning av nuläget

I den gällande räddningslagen finns inga bestämmelser om rivning av skyddsrum. Behovet av bestämmelser aktualiseras i fråga om gamla skyddsrum i områden/fastigheter, i vars verksamhet under årens lopp skett stora förändringar. I lagen bör det finnas en tydligt grund för vem som beslutar om rivning och under vilka förutsättningar man kan förfara på detta sätt.

I fråga om allmänna skyddsrum finns för närvarande inga bestämmelser. När skyldigheten att bygga allmänna skyddsrum slopades, ansågs det att allmänna skyddsrum inte längre behövde inrättas, men att de allmänna skyddsrum som redan inrättats skulle hållas i skick. I räddningslagen bör ingå en punkt där skyldigheten att upprätthålla de allmänna skyddsrummen tydligt uttrycks. Också i fråga om allmänna skyddsrum bör det tydligt föreskrivas i vilka fall skyddsrummet kan rivas samt på vilka grunder ett nytt skyddsrum ska inrättas i stället för det allmänna skyddsrummet.

Ändringsförslag

I fråga om skyddsrum föreslås det att det ska förtydligas i vilka situationer ett skyddsrum kan rivas. Om man vill riva ett allmänt skyddsrum ska behovet av skydd för området rörliga befolkning granskas. Om behovet av allmänna skydd inte har förändrats, bör ett nytt allmänt skyddsrum inrättas i stället.

När det gäller rivning av ett skyddsrum föreslås en ny x §, där det tydligt föreskrivs i vilka situationer och av vem beslut om rivning av ett skyddsrum kan fattas. Paragrafen kunde till exempel lyda enligt följande:

X2 § Rivning av skyddsrum

Den myndighet som beviljar bygglov kan efter att ha hört den lokala räddningsmyndigheten tillåta att ett skyddsrum rivs i följande fall:

- 1) I stället för det skyddsrum som rivs inrättas ett nytt skyddsrum. Härvid tillämpas gällande lagstiftning vad gäller antalet skyddsplatser och tekniska krav.
- 2) Den byggnad eller de byggnader som skyddsrummets skyddsplatser i sin helhet avser, rivs. Om skyddet har inrättats som ett gemensamt skydd för en befintlig byggnad eller grupp av byggnader är rivning endast tillåten när lediga skyddsplatser i ett annat skyddsrum i området kan ersätta de skyddsplatser som saknas.

Ett allmänt skyddsrum som inrättats med stöd av tidigare lagstiftning ska hållas i skick. Ett allmänt skyddsrum får rivas i följande fall:

Promemoria 24.3.2021

- 1) I samband med bygglovet att riva ett allmänt skyddsrum beviljas bygglov för ett allmänt skyddsrum med samma antal skyddsplatser i samma område eller byggplats.
- 2) Om det allmänna skyddsrummet blivit uppenbart obehövt med tanke på skyddandet av befolkningen. (RP: till exempel i samband med rivning av en station för kollektivtrafik)

Konsekvenser

Regleringen förtydligas och förenhetligas nuvarande praxis.

Kategori

2

4 Förslag som bör beaktas vid en totalreform av lagen

De ändringsförslag som presenteras i detta avsnitt är i sig viktiga men förutsätter enligt sektionen mer omfattande utredning och kan tidtabellsmässigt inte genomföras inom den revidering av räddningslagen som nu är aktuell. Ändringsförslagen bör beaktas vid nästa totalreform av lagen.

4.1 Bedömning av nuläget och ändringsförslag som hänför sig till räddningslagens struktur

Bedömning av nuläget

Bedömningen av nuläget presenteras i avsnitt 3.1.

Förslag som hänför sig till räddningslagens struktur

Sektionen föreslår följande ändringar i räddningslagens struktur vad gäller räddningsväsendets beredskap, skyddande av civilbefolkningen och befolkningsskyddet:

1. De förpliktande bestämmelser som siktar till säkerställande av den fortsatta verksamhet som förutsätts av räddningsväsendets myndigheter (till exempel materiell beredskap, personalresurser osv.) reformeras och samlas.
2. Bestämmelserna om skyldigheterna att vidta förberedelser vad gäller skyddande av civilbefolkningen som räddningsväsendets myndigheter ansvarar för (operativ verksamhet⁴⁰) och den samordning som hänför sig till dessa reformeras och samlas.

Bestämmelserna i fråga⁴¹ bör i räddningslagens struktur placeras i anslutning till och som fortsättning på bestämmelserna i den gällande räddningslagens 46 och 47 §. Samtidigt bör planerna för räddningsväsendet och samarbetet som utarbetas på basis av dessa bestämmelser införlivas med de räddningsväsendets planer som avses i 47 § 5 mom. i den gällande räddningslagen (operativa planer).

⁴⁰ Inbegripet befolkningsskyddsutbildningen som Räddningsinstitutets operativa beredskapsuppgift.

⁴¹ I praktiken innebär detta att bestämmelserna i 64 och 65 § i den gällande räddningslagen åtminstone delvis flyttas.

Promemoria 24.3.2021

Samtidigt bör det särskilt bedömas om det i samma sammanhang bör föreskrivas om skyldigheterna för övriga myndigheter.

3. Befogenheterna gällande skyddande av befolkningen för räddningsväsendets myndigheter i olika situationer samlas och flyttas från beredskapslagen till den del det är möjligt, helst så att de logiskt tas upp i samband med räddningsväsendets befogenheter men separat från dem. Genom ändringarna bör man också kunna svara på andra tillbud som utvecklas snabbt än olyckor (inklusive hybridinsatser).

I praktiken är till exempel i de tilläggsprotokollet avsedda befolkningsskydds-uppgifterna *brandsläckning och räddning* samt delvis evakuering (*utrymning*) räddningsverksamhet enligt räddningslagen som leds av räddningsmyndigheten, även om vissa typer av situationer och kapaciteter som behövs vid räddningsverksamheten på grund av verkningar av vapen betonas i nämnda situationer, till exempel kapaciteterna för räddning ur ruiner och bekämpning av CBRN-hot.

Varnande av befolkningen för luftangrepp, beordrande av befolkning att söka skydd i skyddsrum och ledningsfunktioner i anslutning till det samt förflyttning av befolkning med stöd av befogenheterna enligt beredskapslagen, till den del det avses omfattande förflyttning av befolkning för en längre tid från det område som evakueras avviker i fråga om sina arrangemang från räddningsväsendets arrangemang.

4. Bestämmelserna om de internationella förpliktelser som föranleds av tilläggsprotokollet förnyas och samlas. Dessutom fastställs skyldigheterna i fråga om beredskapen för och genomförandet av dem för olika myndigheter som detta föranleder.

Sådana är till exempel utnämnannde av de organisationer som åtnjuter skydd och utmärkande av dem med kännetecken osv.

5. Bestämmelserna om inrättande och upprätthållande av skyddsrum.

För att förtydliga lagens struktur i överensstämmelse med förslagen ovan föreslås att de ärenden som gäller beredskapen hos befolkningsskyddet och räddningsväsendets myndigheter avskiljs till egna kapitel (nuvarande 10 kap.). I praktiken innebär detta i och med skyldigheterna enligt internationella fördrag att a) de uppgifter som hör till inrikesministeriet (och eventuellt andra myndigheter till exempel på regional nivå) och b) de materiella bestämmelserna om beredskapsuppgifter och beredskapsskyldigheter som räddningsväsendets myndigheter ansvarar för avskiljs till egna kapitel.

Kapitlen kunde till exempel delas upp enligt följande:

X kap. *Beredskap hos räddningsväsendets myndigheter och räddningsverk*

Y kap. *Beredning av befolkningsskydd*

4.2 Bedömning av nuläget och ändringsförslag enligt paragraf

12 § Underhåll av anordningar

Promemoria 24.3.2021

Bedömning av nuläget

I 12 § i räddningslagen föreskrivs om skyldigheterna att hålla i räddningslagen föreskrivna utrustningar och anordningar funktionsdugliga samt att underhålla och inspektera dem på behörigt sätt. När det gäller skyddsrum har det genom förordning av inrikesministeriet utfärdats närmare bestämmelser om de tekniska kraven för skyddsrum och om underhållet av anordningarna i dem.

För närvarande finns det inga bestämmelser om kompetens-, utbildnings- eller behörighetskrav för den personal som utför inspektioner och underhåll av skyddsrum. Inspektionerna och underhållet i fråga kan utföras av vem som helst, vilket leder till betydande variationer i kvaliteten på den service som erbjuds. I lagen eller förordningen bör tydligt anges, med vilken kompetens inspektioner och underhåll av skyddsrum kan utföras, så att inspektionernas och underhållets tillräckliga kvalitet och enhetlighet kan säkerställas. För närvarande finns det ingen klar uppfattning om hur stor andel av skyddsrummen som är funktionsdugliga i fråga om anordningar och täthet. Enligt vissa uppskattningar är andelen skyddsrum i dåligt skick betydande. Detta kunde delvis åtgärdas genom att ställa krav på dem som utför inspektioner och underhåll.

Ändringsförslag

Det föreslås ett tillägg för den personal som utför inspektioner och underhåll av skyddsrum; den som utför inspektioner eller underhåll ska ha tillräckliga kunskaper för att utföra inspektionen/underhållet.

Närmare bestämmelser om vad som utgör en tillräcklig kunskapsnivå kunde utfärdas i förordningen.

Konsekvenser

Det föreslagna tillägget om en tillräcklig kunskapsnivå för utförande av inspektioner/underhåll av skyddsrummets anordningar torde i viss mån öka utgifterna för de aktörer som utför underhållet i fråga. Å andra sidan kan man på detta sätt bättre säkerställa kvaliteten på de tjänster som erhålls och att de är enhetliga.

47 § Planer för räddningsväsendet

Bedömning av nuläget

I 47 § i räddningslagen föreskrivs det om uppgörande av planer för räddningsverksamheten och ledningen av den. I 65 § i lagen föreskrivs det om samarbete vid befolkningsskyddsberedskap. Enligt 65 § 3 mom. ska "*myndigheterna inom räddningsväsendet sörja för samordningen av den verksamhet och de planer som krävs för de befolkningsskyddsutgifter som de ansvarar för*".

Planeringen gällande räddningsverksamheten och befolkningsskyddet har i räddningslagen för närvarande delats upp på två paragrafer, som dessutom ingår i två olika kapitel. Om planerna enligt 47 § i lagen har utfärdats inrikesministeriets förordning om planer för räddningsväsendet (1363/2018), där det specificeras vilka planer som ska uppgöras i anslutning till räddningsverksamheten. I förordningen tas ingen ställning till planerna enligt 65 §.

Promemoria 24.3.2021

Ändringsförslag

För att regleringen ska vara tydlig föreslås det att under rubriken *planer för räddningsväsendet* samlas alla räddningsväsendets operativa planer som gäller räddningsväsendet och skyddandet av befolkningen under normala förhållanden, störningssituationer och undantagsförhållanden, eventuellt också de planer som gäller förberedande åtgärder för tryggande av en fortsatt verksamhet. Räddningsverkens planhelhet är för närvarande inte enhetlig och kan inte lätt samordnas eller övervakas.

I paragrafen Planer för räddningsväsendet bör samlas alla sådana operativa planer som förutsetts av räddningsväsendet, som det föreskrivs om i räddningslagen. Under paragrafen bör det införas de punkter som gäller befolkningsskyddsplanering under 65 § samt eventuellt fogas punkter om annan planering i samband med förberedande åtgärder.

Ändringen förutsätter en mer omfattande reform av lagens struktur och systematik.

Konsekvenser

Ändringen befrämjar en enhetlig operativ planering och beredskapsplanering för räddningsverken. Också utvecklandet av planerna, samordningen av dem samt den regionala eller nationella utvärderingen och tillsynen underlättas, om det föreskrivs närmare om planarkitekturen och planernas innehåll. Ändringen föranleder en del arbete vid räddningsverken.

65 § Samarbete vid befolkningsskyddsberedskap

Bedömning av nuläget

I 65 § i räddningslagen föreskrivs det om samarbete vid befolkningsskyddsberedskap. I paragrafen fastställs skyldigheter utöver för räddningsväsendet också för andra myndigheter, inrättningar och affärsverk som är skyldiga att delta i befolkningsskyddet. Paragrafen ändrades genom en ändring av räddningslagen som trädde i kraft vid ingången av 2019 så att i paragrafen samlades bestämmelserna om samarbete vid befolkningsskyddsberedskap.

Genomförandet av de skyldigheter som avses i paragrafen har i praktiken åtminstone delvis varit bristfällig och bestämmelserna i paragrafen har delvis upplevts vara otydliga. Av lagstiftningen framgår inte entydigt vilka aktörer som ansvarar för befolkningsskyddsuppgifter och till vilka delar de gör det och vilka uppgifter som hör till exempel till räddningsväsendets myndigheters ansvar. Orsaken är den att nämnda paragraf om samarbete inte till alla delar ingår i samarbetsmyndigheternas substanslagstiftning. Fastställandet av samordningen och samordningens nivåer har också upplevts som otydligt, dvs. vilka som är lokala räddningsmyndigheters, regionförvaltningsverkets räddningsmyndigheters eller inrikesministeriets räddningsmyndighets uppgifter och ansvar.

Enligt paragrafens 4 mom. ska räddningsverket lämnas utredningar om de resurser som är tillgängliga för befolkningsskyddet. Det förblir oklart om räddningsverket ska föra register över resurserna hos alla aktörer som deltar i befolkningsskyddet. En sådan samordningsuppgift är omöjlig att sköta med nuvarande resurser. Skötseln av denna uppgift skulle kräva en resurs som motsvarar Försvarmaktens regionalbyråer.

Överhuvudtaget har det i fråga om 64 och 65 § i räddningslagen förblivit oklart hur ansvaret för räddningsväsendets myndigheter avgränsas (också om det är fråga om den lokala räddningsmyndigheten eller regionförvaltningsverkets räddningsmyndighet) när det gäller samordningen av befolkningsskyddet.

Promemoria 24.3.2021

I den gällande lagstiftningen har skyldigheter endast påförts offentliga samfund, även om också företag i väsentlig utsträckning deltar i befolkningsskyddsuppgifter. De praktiska åtgärderna gällande beredskapen som tidigare hört till myndigheten har i allt större omfattning överförs på aktörer inom näringslivet⁴². Till exempel aktörerna inom transporter och kommunikationsnät är huvudsakligen företag.

Ändringsförslag

Sektionen har i sitt arbete inte kunnat formulera alla ändringsförslag som gäller paragrafen, eftersom detaljerna till många delar är beroende av räddningslagens struktur och systematik samt eventuella ändringar av 64 §.

Sektionen föreslår emellertid följande ändringar som kräver ytterligare utredning:

- fogande av försörjningsberedskapskritiska företags personal till beredskaps- och utbildningsskyldigheten, eftersom dessa producerar väsentliga och nödvändiga tjänster för att genomföra samhällsfunktioner, inbegripet en del av de civilt försvarsuppgifter som avses i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionen,
- utvidgande av samarbetskyldigheten även till andra än offentliga organisationer; till exempel aktörerna inom transporter och kritiska kommunikationsnät bör delta i befolkningsskyddsberedskapen åtminstone så att skyldigheten gäller statsägda bolag, och
- de delar som gäller planering bör överföras till 47 § på det sätt som anges i förslagen gällande 47 §.

Konsekvenser

Det är omöjligt att bedöma konsekvenserna i detalj innan räddningslagens kommande struktur och/eller de eventuella ändringarna av lagens 64 § står klara.

De föreslagna ändringarna har konsekvenser för företagen vad gäller kostnaderna för beredskapsskyldigheten. Å andra sidan förbättrar ändringen förmågan att skydda befolkningen under undantagsförhållanden.

67 § Skyldighet att delta i befolkningsskyddsutbildning

Bedömning av nuläget

I 67 § i räddningslagen föreskrivs om skyldigheten att delta i befolkningsskyddsutbildning. Enligt paragrafen kan inrikesministeriet och regionförvaltningsverket på framställning av det be-

⁴² Till exempel Transport- och kommunikationsverket tog i samband med hörandet upp att man i samband med granskningen av paragrafen även bör beakta transportmyndigheternas och de centrala transportaktörernas roll i samband med beredningen av dessa frågor. Evakueringar har nära samband med beaktandet av trafikleders brådskande kapaciteter samt vid behov materielreserveringar, som eventuellt ska införas i aktörernas egna beredskapsplaner som reserveringar som räddningsmyndigheten förutsätter i planerna för evakuering av befolkning. Dessutom ska utbildningen i samband med detta beaktas i form av antingen en skyldighet eller rekommendationer. Om dessa aktörers beredskapsplaner föreskrivs alltså på det sätt som anges i de allmänna anmärkningarna i transportlagstiftningen.

Promemoria 24.3.2021

höriga ministeriet eller den lokala räddningsmyndigheten förordna ledningen och annan specialpersonal⁴³ inom befolkningsskyddet att högst tio dygn om året delta i befolkningsskyddsutbildning som Räddningsinstitutet ordnar. Förordnandet till utbildning gäller endast befolkningsskyddsutbildning som ordnas av Räddningsinstitutet.

I 68 § i räddningslagen föreskrivs om befrielse från befolkningsskyddsutbildning, i 69 § om hälso- och sjukvård för dem som deltar i befolkningsskyddsutbildning och i 70 § om ekonomiska förmåner för dem som deltar i befolkningsskyddsutbildning.

I praktiken har Räddningsinstitutet under de senaste åren ordnat befolkningsskyddsutbildning endast i liten utsträckning och de resurser som tilldelats utbildningen har varit små. Allmänt taget kan det konstateras att utbildningen som behandlar befolkningsskyddet genomförs i form av enstaka föreläsningar som en del av grundkurserna i beredskap. Bristen på ett systematiskt och täckande utbildningsutbud som motsvarar behovet har försämrat den nationella och regionala befolkningsskyddsberedskapen. Det har inte ordnats någon allmän grundkurs i befolkningsskydd och dessutom kommer förslagen till utbildning som gäller befolkningsskydd huvudsakligen från inrikesministeriet. Förändringar i säkerhetsläget kan ske mycket snabbt, och en tillräcklig kunskapsnivå för att upprätthålla kapaciteten kan inte ökas på kort sikt. Vidare kan behovet att ordna befolkningsskyddsutbildning öka betydligt på en kort tid.

I första hand kunde tillräckligt med högklassig befolkningsskyddsutbildning garanteras genom att utbildningen tilldelas mer resurser. Det vore dock ändamålsenligt att göra utbildningssystemet mer flexibelt till exempel så att även andra än Räddningsinstitutet kunde tillhandahålla befolkningsskyddsutbildning. Räddningsinstitutets utbildningsresurser är begränsade och till exempel räddningsverket och kommunerna kunde vid behov själva sköta utbildningen av lednings- och specialpersonal för den befolkningsskyddsorganisation som de ansvarar för, framför allt i en situation där behovet av utbildning på grund av en förändring i säkerhetsläget är akut.

I utbildningen kunde man så också bättre koncentrera sig på de lokala och regionala behoven och särdragen vad gäller befolkningsskyddet. Det vore dock ändamålsenligt att Räddningsinstitutet formellt ansvarar för anordnandet av utbildning, även om själva utbildningen verkställs av någon annan aktör som ingått avtal med Räddningsinstitutet, såsom regionförvaltningsverket, sjukvårdsdistriktet, räddningsverket, (vårdsområdet), kommunen eller en aktör inom tredje sektorn. På så sätt motsvarar bland annat hälsovården och de ekonomiska förmånerna för de personer som förordnats att delta i utbildning de nuvarande. Planeringen av och överenskommelserna om eventuell utbildning kunde göras på förhand, men den egentliga obligatoriska befolkningsskyddsutbildningen enligt 67 § kunde genomföras först till exempel när det i en tilläggsbudget som utfärdats på grund av en situation som uppstått till följd av en förändring i säkerhetsläget beviljats anslag för ordnande av utbildning. I Räddningsinstitutets budget kan man nödvändigtvis inte på förhand beakta eventuella anslag som behövs för ett utökat behov av befolkningsskyddsutbildning. Av denna anledning krävs det en ekonomisk

⁴³ Ledning och annan specialpersonal är åtminstone tjänsteinnehavare och befattningshavare, personer som enbart deltar i räddningsväsendets och befolkningsevakueringssuppgifter inom befolkningsskyddet eller andra personer som används i dessa uppgifter (specialkapaciteter), som planerats och reserverats för en viss uppgift (t.ex. räddningshundars hanterare, personer som planerats delta i specialuppgifter inom det nationella befolkningsskyddet, såsom Räddningsinstitutets personal, eventuellt också delvis avtalsbrandkårers personal). Till den personal som avses kan dessutom tolkas höra ledning och specialpersonal inom andra förvaltningsområden som arbetar med i tilläggsprotokollet nämnda civilförsvarsuppgifter.

Promemoria 24.3.2021

tilläggsresurs som säkerställts av det ansvariga ministeriet för ordnande av befolkningsskyddsutbildning i en situation där utbildningsbehovet snabbt ökar.

Ändringsförslag

Det föreslås att 67 § i räddningslagen ändras genom att till paragrafen fogas ett moment enligt vilket Räddningsinstitutet av särskilda skäl kunde avtala om genomförande av utbildning också med en annan aktör som ansvarar för befolkningsskyddsuppgifter, dock så att utbildningen på grund av finansieringen har en koppling till räddningsväsendet. Räddningsinstitutet kvarstår dock som bakgrundorganisation för utbildningen och det ska godkänna läroplanen för befolkningsskyddsutbildningen så att befolkningsskyddsutbildningens enhetlighet säkerställs i enlighet med institutets nuvarande uppdrag vad gäller befolkningsskyddsutbildningen (13 § i lagen om Räddningsinstitutet (607/2006)).

Genom ändringen förbättras befolkningsskyddssystemets effektivitet och reaktionsförmåga särskilt vid en eventuell snabb förändring av säkerhetsläget.

Ändringen kan också förutsätta att lagen om Räddningsinstitutet ändras.

Konsekvenser

Möjliggörande av befolkningsskyddsutbildning också på andra aktörers än Räddningsinstitutets försorg kunde i vissa lägen fördela utbildningsuppgifter inom befolkningsskyddet också på välfärdsområdets och regionförvaltningens räddningsmyndigheter eller andra aktörer.

72 § Skyldigheten att iståndsätta skyddsrum i samband med ändringar eller reparationer

Bedömning av nuläget

Enligt den gällande lagen ska skyddsrummet i samband med ändringar eller reparationer som kan jämföras med uppförande av en byggnad iståndsättas så att det i tillämpliga delar uppfyller gällande krav på tekniska detaljer. I praktiken har tillämpningen av denna bestämmelse varierat och lagen till exempel tolkats så att iståndsättningsskyldigheten uppstår först om tillbyggnads- eller saneringsarbetet utsträcker sig till skyddsrummets område. Detta har inte varit lagen syfte, utan syftet har varit att skyddsrummet renoveras i samma utsträckning som den övriga byggnaden. I nuläget lämnas skyddsrummet mycket ofta utanför ändringar och reparationer.

Skyddsrummen är till sin konstruktion mycket hållbara och i praktiken gäller reparationsbehoven skyddsrummens anordningar och utrustning. Reparationskostnaderna för dessa ligger ofta på en måttlig nivå jämfört med byggnadens övriga reparations- och underhållskostnader.

Kraven på nivån av sanering/modernisering av skyddsrum varierar stort mellan kommunernas myndigheter. Lagen bör preciseras också på grund av likabehandlingen av dem som inleder byggprojekt. Förutsägbara, tydliga verksamhetsmodeller sänker också byggkostnaderna.

Ändringsförslag

I lagen bör tydligare än nu föreskrivas om i vilka fall ett skyddsrum ska iståndsättas så att det i tillämpliga delar motsvarar de gällande bestämmelserna.

Promemoria 24.3.2021

89 § Rätt att få uppgifter⁴⁴

Bedömning av nuläget

I paragrafen föreskrivs om räddningsmyndighetens rätt att få uppgifter. I fråga om vissa aktörer som överlåter uppgifter har det förekommit olika tolkningar med räddningsmyndigheterna om vilka uppgifter paragrafen avser. Avses med uppgifter till exempel den genomsnittliga statistiken för ett år eller uppgifter i realtid. Det vore ändamålsenligt att formulera paragrafens innehåll så att uppgiftslämnarens egen tolkning inte i fortsättningen kan förhindra tillgången till behövlig information.

Ändringsförslag

Det föreslås att lagstiftningen preciseras så att räddningsverket om de så vill kan få uppgifter i den form det önskar, till exempel aktuella uppgifter om det faktiska antalet personer som arbetar i lokalerna och inte enbart ett statistiskt genomsnittligt antal arbetstagare.

Konsekvenser

Genom ändringen undviks tolkningsskillnader mellan den som ber om uppgifter och den som överlåter dem. Räddningsmyndigheten får den information som den behöver och kan således utnyttja informationen bättre i sina planer. Ändringen föranleder inga ytterligare kostnader.

92 § Register över beredskapsuppgifter

Bedömning av nuläget

I paragrafen föreskrivs om rätten att föra register över beredskapsuppgifter. I praktiken är situationen vid räddningsverken mycket varierande när det gäller situationen för registret i fråga. Det centrala problemet är att registret/datainnehållet inte betjänar nationella behov. Avsaknaden av ett enhetligt register försvårar betydligt den riksomfattande lägesbedömningen av räddningsväsendets och övriga väsentliga aktörers personalresurser. I praktiken möjliggör de separata registren inte heller till exempel att uppgifterna för dem som förordnas att fullgöra sin befolkningskyddsskyldighet extraheras ur registret centralt på nationell nivå.

Ändringsförslag

Räddningslagens 92 § bör ändras så att räddningsväsendets myndigheter är skyldiga att föra ett register över beredskapsuppgifter, medan andra kunde ha rätt att föra register till den del som de deltar i räddningsverksamhet och förflyttning av befolkning.

Dessutom bör bestämmelserna ändras så att registret utgör en nationell helhet som stöder genomförandet av inrikesministeriets/statens räddningsmyndighets uppgifter både när det gäller att fastställa befolkningskyddsorganisationen och när det gäller att bilda sig en övergripande lägesbild över räddningsväsendets beredskap.

⁴⁴ I lagens 89, 90 och 92 § har det föreslagits utvecklingsbehov vad gäller de enskilda paragraferna. Det vore dock ändamålsenligt att behandla räddningsväsendets rätt att få uppgifter, behandlingen av uppgifterna och förandet av register som en helhet (räddningsväsendets informationshantering). Detta har föreslagits i avsnitt 4.3 Förslag till nya bestämmelser.

Promemoria 24.3.2021

Konsekvenser

Ett eventuellt nationellt beredskapsregister skulle medföra planerings- och genomförandekostnader, och efter ibruktagandet kostnader för förvaltningen av registret. Dessa kostnader faller sannolikt på staten.

4.3 Förslag till nya bestämmelser

Räddningsväsendets materiella beredskap

Bedömning av nuläget

Det att samhället blir alltmer beroende av nätverk och tekniskt medför nya utmaningar för serviceproduktionen och den materiella beredskapen inom räddningsväsendet. Materialförvaltningen och beredskapen är en mycket komplex helhet som består av allt från hanteringen av olika processer till materielen slutanvändare. Den helhet som räddningsväsendets materiella beredskap utgör förutsätter ett nationellt system och för att bygga upp det behövs helt nya bestämmelser i räddningslagen.

Det kan inte längre göras någon tydlig skillnad mellan olika säkerhetslagen i fråga om toleransen för störningar i och tryggheten av räddningsväsendets materiella leveranskedjor. Genom ändringar i räddningslagen bör man se till att räddningsväsendets myndigheter själva utan specialbefogenheter kan skapa tillräckliga lokala, regionala och nationella möjligheter till materiell beredskap.

Nivån på räddningsväsendets materiella beredskap fastställs i det servicenivåbeslut som det lokala räddningsväsendet godkänner och som motsvarar områdets lokala behov och olyckor. Servicenivåbeslutet ska också motsvara beredskapslagens krav. Någon enhetlig lägesbild av den regionala eller nationella materiella beredskapen finns inte att tillgå, det har inte föreskrivits om eller fastställts någon tydlig skyldighetsnivå⁴⁵ i övrigt och praxis varierar betydligt mellan olika räddningsverk.

Ändringsförslag

Räddningsväsendets materiella beredskap bör säkerställas genom lagstiftning så att uppgifterna kan skötas i alla säkerhetslagen, såväl på lokal och regional som på nationell nivå. En nationell beredskap medför förmåga att lämna internationellt bistånd.

I räddningslagen kunde föreskrivas om olika slags skyldigheter för räddningsväsendet vad gäller förfaranden för lagring av materiel. Genom utveckling av lagstiftningen kunde tillgången på externa produktionsfaktorer som krävs för serviceproduktionen tryggas i alla situationer, inklusive vid störningar i leveranskedjorna och oförutsedda förändringar i förbrukningen av materiel. Utvecklingen och förvaltningen bör ske i samarbete mellan inrikesministeriet och välfärdsområdena. Lagringskyldigheten skulle även stödja beredskapen att lämna och ta emot internationellt bistånd.

⁴⁵ Till exempel under 2020 varierade situationen gällande personlig skyddsutrustning mycket kraftigt mellan olika räddningsverk. Räddningsväsendet har inte någon särskild nationellt fastställd uppsättning kritisk materiel för räddningsverksamheten eller övrig verksamhet, för att inte tala om systematisk lagring eller annat säkerställande av tillgången på sådan materiel.

Promemoria 24.3.2021

Inrikesministeriet bör kunna styra och övervaka välfärdsområdena/räddningsverken när det gäller att utveckla och förvalta den materiella beredskapen. Lagringskyldigheten kunde fastställas enligt hur kritisk materien är och hur stort behovet är. För räddningsväsendets materiella beredskap och/eller materialförvaltning behövs ett eget informationssystem, vars genomförande och drift inrikesministeriet bör ansvara för. Räddningsverken bör kunna åläggas att använda det nationella informationssystemet.

Välfärdsområdena föreslås ansvara för huvuddelen av lagringen av materiel. I överensstämmelse med lagen om ordnande av räddningsväsendet kunde vissa välfärdsområden ansvara för delar av den materiella beredskapen. Staten ska ansvara för anskaffningen och förvaltningen av sådan materiel (inkl. specialkapaciteternas materiel) som går utöver välfärdsområdenas anskaffnings- och lagringskyldighet eller som annars från nationella utgångspunkter är behövlig för att upprätthålla räddningsväsendets beredskap. Anskaffnings- och lagringskyldigheten omfattar också planering av logistisk kapacitet samt utveckling av personalens kunskande.

I praktiken utgörs den materiella beredskapen av tre nivåer, dvs.:

- upplagring eller andra arrangemang på statens ansvar (säkerhetsupplagring, virtuella lager),
- beredskapslagring eller andra arrangemang som genomförs för allvarliga störningssituationer och undantagsförhållanden och som uppstår genom att uppgifterna för välfärdsområdenas räddningsverk samlas,
- varje räddningsverks driftslager.

Målet bör vara att materien i räddningsväsendets lager cirkulerar och svinnet kan minimeras. För materiell beredskap som anskaffas utifrån, till exempel på basis av avtal, bör kunna betalas ersättning för upplagring, varvid det inte behövs särskilda utrymmen för nationell säkerhetsupplagring, utan man betalar för lagringskapacitet.

När det gäller räddningslagen kunde en tillräcklig nivå vara att det i lagen föreskrivs om skyldigheterna för materiell beredskap för välfärdsområdet (med beaktande av de uppgifter som samlas) och för inrikesministeriet, till exempel genom formuleringen "*den materiella beredskapen har ordnats så att verksamhetsförutsättningarna tryggas i tillräcklig utsträckning även under störningssituationer och undantagsförhållanden*". Paragrafen kunde preciseras genom en förordning av inrikesministeriet, varför det i paragrafen bör finnas ett bemyndigande att utfärda förordning.

I förordningen bör ingå tillräckligt exakta skyldigheter att ordna upplagringen, till exempel enligt följande:

Syftet med denna förordning är att trygga tillgången på materiel som är kritisk för räddningsväsendets serviceproduktion.

Upplagringskyldigheten gäller materiel med vilken räddningsväsendets kritiska serviceproduktion säkerställs. Upplagringskyldigheten för räddningsväsendets materiel är en mängd som motsvarar 1, 3, 6 och 12 månaders förbrukning under normala förhållanden.

Till räddningsväsendets upplagringskyldighet på 12 månader hör materiel i klass A, till upplagringskyldigheten på 6 månader hör materiel i klass B, till upplagringskyldigheten på 3 månader hör materiel i klass C och till upplagringskyldigheten på 1 månad hör materiel i klass D.

Promemoria 24.3.2021

Upplagringsskyldigheten för en verksamhetsenhet inom räddningsväsendet gäller endast den materiel som enheten använder i uppgifter enligt lagen om ordnande av räddningsväsendet.

[I förordningen bör fastställas den uppsättning materiel som hör till de olika klasserna]

I lagen och eventuellt också i förordningen bör närmare fastställas skyldigheterna vad gäller det gemensamma informationssystemet och fördelningen av kostnaderna. Ett alternativ kunde vara att det separat genom lag och vid behov genom förordning föreskrivs om register och informationssystem. I dessa samlas alla paragrafer som gäller register och informationssystem (*informationsresurs*).

Konsekvenser

Genom bestämmelserna om materiell beredskap strävar man efter att förbättra räddningsväsendets beredskap såväl nationellt som regionalt, inklusive förmågan att lämna internationellt bistånd. Skyldigheterna gällande den materiella beredskapen kommer att föranleda ytterligare kostnader för räddningsväsendet såväl på regional som riksomfattande nivå. Situationen vad gäller materiell beredskap är för närvarande relativt dålig vid räddningsverken. Genom gemensamma anskaffningar och mer enhetlig materiel kunde man genom centralisering och digitalisering även spara kostnader. Under de undantagsförhållanden som covid-19-viruset orsakade såg man att det inte bara är svårt utan också mycket dyrt att göra anskaffningar under en rådande kris.

Genom att utveckla räddningsväsendets materiella beredskap försöker man förenhetliga interoperabiliteten vad gäller den materiel som används inom räddningsväsendet samt utveckla en lägesbild över materielen som ett led i räddningsväsendets kapacitet. Den materiella beredskapen möjliggör utveckling och utökning av kapaciteterna samt utnyttjande av olika lösningar för upplagringstjänster. Materiell interoperabilitet möjliggör och ger bättre förutsättningar för utveckling av räddningsväsendets driftskontinuitet och försörjningsberedskap.

Genom att digitalisera uppgifterna om materiell beredskap kan man bättre än tidigare optimera och fördela de materiella behoven med hjälp av kunskapshandling och ledning genom information. På så sätt kan svinnet minskas och kostnadseffektiviteten ökas. De automatiserade processerna ska minska undantagsförvaltning som utförs av människor och öka användningen av tillämpningsteknik inom räddningsväsendets materiella beredskap.

Räddningsväsendets materiella beredskap blir enhetligare, varvid räddningsväsendet förmår svara bättre på servicebehoven även vid omfattande störningssituationer. Byggandet av en ny slags materiell beredskap kräver inledningsvis årsverken och programvara inom olika områden. Genom att utveckla den materiella beredskapen minskas de återverkningar som störningar i leveranskedjorna har på serviceproduktionen.

Uppgifter för välfärdsområdets räddningsväsende och räddningsverk; stödjande av kommunernas beredskapsplanering

Bedömning av nuläget

När det gäller uppgifterna för välfärdsområdets räddningsväsende och räddningsverk enligt 27 § i räddningslagen har man slopat paragrafens tidigare 3 mom. 2 punkt, enligt vilken räddningsväsendet ska "*stödja beredskapsplaneringen i en kommun som hör till räddningsområdet, om detta har överenskommit med kommunen*".

Promemoria 24.3.2021

Ett av målen för räddningsväsendets strategi är att räddningsväsendet är en stark samordnare och en pålitlig samarbetspartner inom civil beredskap. I princip hör ansvaret för kommunernas beredskapsuppgifter till kommunen. Inom många områden stöder räddningsverken utöver vid beredskapsplanering kommunerna i riskbedömningsarbetet och till exempel hanteringen av störningssituationer. Likaså är facilitering av regionala beredskapskommittéer och beredskapsforum och praktiska åtgärder i många fall räddningsverkets uppgift. Allmänt bör räddningslagen när den revideras även i fortsättningen möjliggöra samarbete som befrämjar säkerheten och störningståligheten i samhället och utvecklande av verksamhetsmetoder som avser detta. Detta innebär inte att uppgifter som hör till andra aktörer överförs till räddningsväsendet.

I praktiken har räddningsverken stött kommunernas beredskapsplanering med resurser och metoder som avviker från varandra relativt mycket. I de utlåtanden som förstudiens tredje sektion begärde tog man upp viljan och behovet av att det också i fortsättningen är möjligt att stödja kommunerna. Uppgiften att stödja kommunernas beredskapsplanering ses som viktig i räddningsverken, också när ansvaret för att ordna räddningsväsendet övergår till välfärdsområdet. Kommunernas behov av stöd har varit varierande. Enligt räddningsverkens åsikt är det stöd som erbjuds ett sätt att utveckla och stärka räddningsväsendets roll som en bredbasig säkerhetsaktör. En del av räddningsverken kan också erbjuda andra stödjande tjänster än stöd vid beredskapsplanering.

Bestämmelser om samrådet mellan välfärdsområdet och kommunerna finns i den föreslagna lagen om välfärdsområden (14 §). På basis av paragrafen har i välfärdsområdena och i kommunerna i deras områden på lagnivå föreskrivits om en skyldighet att förhandla om samarbetet vid skötseln av sina uppgifter. Samarbetet kan till exempel gälla kommunernas beredskapsplanering. Enligt 8 § i lagen om välfärdsområden kan välfärdsområdet med stöd av avtal sköta sådana kommunala uppgifter som inte hör till

kommunens uppgifter enligt lag. Eftersom beredskapsplaneringen enligt 12 § i beredskapslagen (1552/2011) hör till kommunen, kunde genom förhandlingar överenskommas om samarbete vid beredskapsplaneringen, men dock inte om överföring av beredskapsplaneringen till välfärdsområdet i sin helhet.

Ändringsförslag

När räddningslagen revideras är det ändamålsenligt att se till att räddningsverken fortsättningsvis har en möjlighet att i egenskap av sakkunnig erbjuda stöd och bistånd till sina samarbetspartner i fråga om den beredskapsplanering som de även i fortsättningen ansvarar för. Alternativt kunde även andra tjänster som innebär stöd och bistånd i egenskap av sakkunnig i fråga om beredskap och hantering av störningssituationer erbjudas även andra aktörer utöver kommunerna. Till räddningsväsendets nya roll som samordnare av civil beredskap lämpar sig till exempel följande i lag föreskrivna uppgift, som avser räddningsväsendets roll vid den inbördes samordningen mellan kommunerna och eventuellt andra aktörer. "Räddningsmyndigheterna ska stödja [aktörerna inom den offentliga förvaltningen el. dyl.] vid bedömningen av de risker som störningssituationer och undantagsförhållanden medför, beredskapsövningsverksamhet, beredskapsplanering och hantering av störningssituationer så som om det avtalas mellan räddningsväsendets myndigheter och ovannämnda andra aktörer. Detta skulle i större utsträckning än på det förstnämnda sättet främja räddningsväsendets samhällseliga inverkan och möjliggöra ett effektivt utnyttjande av räddningsväsendets kunnande och resurser också för annat än förebyggande av olyckor och räddningsverksamhet.

Promemoria 24.3.2021

Konsekvenser

Räddningsväsendet bibehåller möjligheten att stödja kommunernas beredskapsplanering och stöduppgiften kunde i större utsträckning även utvidgas till hantering av störningssituationer. Stöd kunde även erbjudas andra aktörer inom den offentliga förvaltningen.

Ändringen kunde öka samarbetet mellan räddningsverken och kommunerna åtminstone inom vissa delar av räddningsväsendet och förbättra kommunernas och samhällets krisberedskap. Samtidigt skulle samarbetet i fråga om räddningsverksamheten osv. förbättras.

Räddningsväsendets informationshantering

Bedömning av nuläget

Räddningsväsendets nuvarande register omfattar inte all information som behövs och samlas inom räddningsväsendet. Lagstiftningen möjliggör för närvarande inte den förvaltning av register som skulle krävas. Endast när det gäller åtgärdsregistret styrs verksamheten till användning av det nationella registret, och även det endast indirekt. Till exempel registren över beredskapsuppgifter består huvudsakligen av Exceltabeller som upprätthålls av de enskilda räddningsverken, och är därmed svåra att upprätthålla, jämföra och samordna. Det är omöjligt att sammanställa riksomfattande lägesinformation.

Ett centralt problem är utmaningarna vid registerföringen i samband med planeringen av räddningsverksamheten och räddningsväsendets planering och upprätthållande av beredskapen. Räddningsmyndigheten har enligt 89 § i räddningslagen rätt att få uppgifter från olika källor för att planera räddningsverksamheten. Räddningsmyndigheten har dock inte rätt att registrera uppgifterna för sin planeringsuppgift eller för förberedelser för räddningsverksamhet (upprätthållande av beredskap).

Sammantaget motsvarar informationshanteringen och inrättandet och förvaltningen av register inte dagens krav.

Ändringsförslag

Lagstiftningen bör utvecklas så att nationella register och informationssystem och ändringar av dem inom räddningsväsendet möjliggörs på ett flexibelt sätt så som det anses behövligt (på annat sätt än genom att lagändringar). Räddningsväsendets register bör behandlas som en helhet, varvid räddningsväsendets informationshantering kunde utgöra helt egen lagstiftning. Lagstiftningen har till exempel när det gäller polisen och gränsbevakningsväsendet indelats så att hanteringen av personuppgifter har avskilts till helt egna lagar. Innehållet i dessa lagar möjliggör förandet av register på ett flexibelt sätt, utan att varje register måste skrivas in i lagen. När det gäller räddningsväsendet kunde hela den helhet som gäller räddningsväsendets informationshantering överföras från räddningslagen i en egen lag.

Å andra sidan är hälso- och sjukvårdslagen ett exempel på hur användningen av ett visst system påbjudits nationellt: *Uppdragen inom den prehospitala akutsjukvården förmedlas och behandlas i de nationella kommunikations- och informationssystemen för hög beredskap. Aktörerna inom den prehospitala akutsjukvården ska använda dessa system, inklusive den nationella elektroniska patientjournalen för prehospital akutsjukvård.* (RP 311/2018 rd, 39 §) Detta alternativ kunde komma i fråga till exempel när det gäller materielförvaltningssystemet.

Hanteringen av registerföringen bör koncentreras till ett ställe (IM, räddningsavdelningen).

Promemoria 24.3.2021

Konsekvenser

Ledningen av räddningsväsendets system genom information skulle förenklas betydligt.

Register/databas över skyddsrum och/eller tillräckliga rättigheter att få information

Bedömning av nuläget

Det finns inget riksomfattande system som ens skulle ange antalet skyddsrum och antalet platser i dem. Uppgifterna borde finnas hos kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter, men för alla områden finns det inte ens något regionalt uppdaterat sammandrag enligt räddningsverk.

Ändringsförslag

Det borde sammanställas ett nationellt skyddsrumregister av byggnadstillsynernas fastighetsregister så att räddningsmyndigheten enkelt har tillgång till och kan utnyttja uppdaterade uppgifter om skyddsrummen för att utreda skyddsläget, skyddsrummens placering och andra skyddsuppgifter samt ledningen av sökande av skydd liksom räddningsverksamheten i situationer som förutsätter sökande av skydd.

I fråga om innehavet av registret, förvaltningen av det och införandet av uppgifter bör det göras upp planer samt fastställas skyldigheter och utfärdas anvisningar så att statsförvaltningen innehar registret, men att uppgifterna fylls i i regionerna automatiskt i samband med nya byggnadsprojekt. Befintliga uppgifter bör också föras in av någon aktör. Det är nödvändigtvis inte förnuftigt att ge denna uppgift till räddningsmyndigheterna, och därför bör det övervägas, om räddningslagen är den rätta platsen för att föreskriva om saken. För räddningsmyndigheterna bör föreskrivas åtminstone rätt till behövliga uppgifter. Under alla omständigheter behöver räddningsmyndigheterna i området och i inrikesministeriet en sådan databas till stöd för planeringen och beslutsfattandet.

Registret/databasen bör behandlas som en del av räddningsväsendets informationshantlingslösning.

Konsekvenser

För att saken ska fås i ordning krävs det nationell programvara. Utvecklingen och förvaltningen av den medför kostnader. Ibrukttagandet kräver utbildning av personer som arbetar inom byggnadstillsynen och räddningsväsendet. Skyldigheterna gällande förvaltningen och innehållsproduktionen kunde även gälla andra än räddningsmyndigheterna.

Promemoria 24.3.2021

5 ÖVRIGA OBSERVATIONER OM RÄDDNINGSLAGENS NULÄGE

14 § Egen beredskap

Bedömning av nuläget

I svaren på den begäran om hörande som sektionen lämnade föreslogs att termen störningssituation skulle lyftas fram i större utsträckning i räddningslagen. Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland ry (SPEK) gav uttryck för följande åsikt: *I den historiska utvecklingen av räddningsväsendets lagstiftning har den egna beredskapen enligt 14 § i den gällande räddningslagen och den räddningsplan som avses i 15 § förändrats från att betona förberedande åtgärder ("personligt befolkningsskydd", "gårdsskydd" osv.) i riktning mot förebyggande av olyckor. Förändringen har i många avseenden varit förnuftig och ändamålsenlig, men till vissa delar har beredskapsarbetets tyngdpunkter i räddningslagen fått liten uppmärksamhet eller de nuvarande bestämmelserna inte tolkats rätt. Det föreslås att begreppet störningssituation fogas till 1 mom. 2 punkten.*

Sektionen anser att den gällande paragrafen redan omfattar alla säkerhetssituationer och således också tillbud till följd av olika störningssituationer. Betoningen av beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden är således mer en fråga om information.

15 § Räddningsplan

Bedömning av nuläget

I svaren på den begäran om hörande som sektionen lämnade föreslogs att termen störningssituation skulle lyftas fram i större utsträckning i räddningslagen. Enligt SPEK:s åsikt är räddningsplaneringen det centrala verktyget för beredskaps- och befolkningsskyddsarbetet med tanke på befolkningen. *Den ursprungliga räddningsplaneringen ("skyddsplanen") hade en stark koppling till beredskapen och befolkningsskyddet. Beredskapen för störningssituationer och befolkningsskydd framgår inte särskilt tydligt av 15 § i räddningslagen. Sambandet uppstår närmast genom 2 § 2 mom. i statsrådets förordning (407/2011): "Räddningsplanen ska också innehålla en redogörelse för hur sådan egen beredskap som avses i 14 § i räddningslagen genomförs i undantagsförhållanden." Liksom framgår ovan, nämns beredskap för störningssituationer eller undantagsförhållanden inte tydligt i 14 §. Man kunde således överväga att foga ordet störningssituation till paragrafen om räddningsplan.*

Sektionen anser att den gällande paragrafen redan omfattar alla säkerhetssituationer. Betoningen av beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden är således mer en fråga om information.

84 § Inspektion av beredskapen

Bedömning av nuläget

I 84 § föreskrivs om räddningsmyndigheternas rätt att förrätta inspektioner för att förvissa sig om att beredskapen för storolyckor och undantagsförhållanden uppfyller räddningslagens krav.

De rättigheter som paragrafen medför har inte använts i nämnvärd utsträckning och det finns skillnader mellan räddningsverken. I vissa räddningsverk har möjligheten ibland utnyttjats, i

Promemoria 24.3.2021

andra aldrig. Paragrafen ger även regionförvaltningens och statsförvaltningens räddningsmyndigheter rätt att förrätta inspektioner, även om denna möjlighet veterligen just inte använts.

En precisering av paragrafens innehåll bör övervägas, så att den kan utnyttjas bättre. Å andra sidan har det i fråga om tillsynsverksamheten i fråga inte föreskrivits någon skyldighet att planera tillsynen på förhand och slå fast grunderna för tillsyn, i motsats till vad som gäller för andra tillsynsåtgärder enligt 78 och 79 §.

I praktiken har det i fråga om behörigheten förblivit oklart, hur den ska användas och av vem. Paragrafen kunde flyttas till ett annat kapitel för att göra denna behörighet mer känd och således mer aktivt utnyttjad. Det bör göras en separat bedömning av om man i samband med inspektionsrätten bör föreskriva om en befogenhet att meddela förelägganden, om brister eller saker som bör åtgärdas upptäcks.

6 SYFTET MED FÖRSLAGEN

Det viktigaste syftet med de föreslagna ändringarna är att förbättra samhällets och räddningsväsendets kriställighet och beredskap samt förtydliga vissa punkter i lagen så att skyldigheterna och ansvarsfördelningen framgår så entydigt som möjligt.

Det har föreslagits flera ändringar till den helhet som gäller befolkningsskydd och beredskap. Syftet med de ändringar som föreslås är att betona beredskapen för störningssituationer och även andra undantagsförhållanden än sådana som orsakas av militärt hot. Vid sidan av befolkningsskyddet vill man mer än tidigare framhäva beredskapen. Dessutom är syftet att förtydliga och precisera lagstiftningen om befolkningsskydd. Ur lagstiftningen bör det tydligt framgå, hur befolkningsskyddet har organiserats nationellt och vilka som är de olika aktörernas ansvarsområden och skyldigheter. Befolkningsskyddet bör vara en riksomfattande helhet vars planering och genomförande inte får lämna alltför stort utrymme för tolkning. Målet är att förenhetliga praxis för beredskapen och befolkningsskyddet inom räddningsväsendet.

Genom ändringarna i registren över beredskapsuppgifter eftersträvas i 92 § möjligheten till ett riksomfattande register, varvid man på nationell nivå får en bättre lägesbild över de resurser som finns till förfogande vid undantagsförhållanden. För planeringen på statsförvaltningsnivå behövs en mer exakt lägesbild över de regionala resurserna och kapaciteterna. Som ett nytt förslag har det föreslagits ett förtydligande av hela räddningsväsendets informationshanteringshelhet och eventuell egen lagstiftning för säkerställande av detta. Genom att utveckla informationshanteringen, registren och rätten till information eftersträvas en situation där information kan användas ändamålsenligt, säkert och flexibelt på ett sätt som svarar på hela sektorns behov.

Genom ändringarna i räddningsmyndighetens befogenheter (1, 2, 2 a, 32 och 36 §) eftersträvas en tydligare ansvarsfördelning även vid andra tillbud än sådana som upptäcks i samband med räddningsverksamhet och som orsakar fara för liv eller hälsa. Ändringarna syftar till att undvika situationer där man är tvungen att överväga vem som har rätt att förordna om åtgärder för att rädda människoliv. Det är närmast fråga om situationer där man inte kan anse att räddningsverksamhet inletts, till exempel verkställande av beredskapsevakuering eller ett långvarigt elavbrott orsakat av snöbelastning.

I fråga om de ändringar som gäller skyddsrum eftersträvas nationellt enhetlig praxis i fråga om de bestämmelser som för närvarande är tvetydiga eller oklara. Man försöker åstadkomma en-

Promemoria 24.3.2021

hetliga tillvägagångssätt bland annat i fråga om skyldigheten att bygga skyddsrum, upprätthållandet av dem, obligatoriska renoveringar av gamla skyddsrum i samband med ändringsarbeten samt grunderna för rivning av skyddsrum. På längre sikt försöker man se till att skyddsrummens utrymmen utnyttjas bättre under normala förhållanden och å andra sidan säkerställa att skyddsrummens funktionsduglighet i befolkningsskyddssituationer är bättre än nu.

Genom att lägesbilden regleras eftersträvas en bättre lägesmedvetenhet än nu för allt från välfärdsområdets räddningsväsende till statens centralförvaltning. En uppdaterad och enhetlig lägesbild förbättrar förutsättningarna för ledning och beslutsfattande betydligt. Dessutom är en uppdaterad och riktig lägesbild en förutsättning för den nationella ledningen och samordningen med andra förvaltningsområden i störningssituationer och under undantagsförhållanden.

Genom bestämmelserna om materiell beredskap strävar man efter att förbättra räddningsväsendets beredskap såväl nationellt som regionalt, inklusive förmågan att lämna internationellt bistånd. Genom att utveckla räddningsväsendets materiella beredskap försöker man förenhetliga interoperabiliteten vad gäller den materiel som används inom räddningsväsendet samt utveckla en lägesbild över materielen som ett led i räddningsväsendets kapacitet. Den materiella beredskapen möjliggör utveckling och utökning av kapaciteterna samt utnyttjande av olika lösningar för upplagrings tjänster. Materiell interoperabilitet ger bättre förutsättningar för utveckling av räddningsväsendets driftskontinuitet och försörjningsberedskap. Räddningsväsendets materiella beredskap blir enhetligare, varvid räddningsväsendet förmår svara bättre på servicebehoven. Genom att utveckla den materiella beredskapen minskas de återverkningar som störningar i leveranskedjorna har på serviceproduktionen. Genom gemensamma anskaffningar och mer enhetlig materiel kunde man genom centralisering och digitalisering även spara kostnader.

Promemoria 24.3.2021

7 KONSEKVENSBEDÖMNING AV FÖRSLAGEN

I detta avsnitt görs en preliminär bedömning av konsekvenserna av ovannämnda förslag.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av de ändringar som sektionen föreslår är huvudsakligen små.

Det föreslagna tillägget till 12 § om kunskapsnivån för utförande av inspektioner/underhåll av skyddsrummets anordningar torde i viss mån öka utgifterna för de aktörer som utför underhållet i fråga. Å andra sidan kan man på detta sätt bättre säkerställa kvaliteten på de tjänster som erhålls och att de är enhetliga.

Inskrivningen av de beredskapsåtgärder som föreslås i 64 § i lagen och särskilt eventuella skyldigheter i samband med den materiella beredskapen föranleder extra kostnader för räddningsväsendet. Läget i fråga om den materiella beredskapen är för närvarande svagt i räddningsverken och således medför den nya skyldigheten nya kostnader. Å andra sidan torde redan skyldigheten enligt 12 § i beredskapslagen att vidta förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden även omfatta materiell beredskap, så genom denna ändring fås räddningsväsendets beredskap att bättre motsvara befintliga krav. Genom gemensamma anskaffningar och mer enhetlig materiel kan man även spara kostnader. Under de undantagsförhållanden som covid-19-viruset orsakade såg man att det inte bara är svårt utan också mycket dyrt att göra anskaffningar under undantagsförhållanden.

Det att försörjningsberedskapskritiska företags personal enligt förslaget i 65 § ska omfattas av beredskaps- och utbildningsskyldigheten medför i viss mån ökade kostnader för befolkningskyddsutbildning, eftersom de som förordnats att delta i befolkningskyddsutbildning enligt 70 § i räddningslagen får gratis logi och reseersättning av Räddningsinstitutet *enligt bestämmelserna om ersättning för statstjänstemäns resekostnader i statens tjänstekollektivavtal. Till andra än offentligt anställda som deltar i utbildningen kan vid behov i stället för dagpenning enligt statens tjänstekollektivavtal betalas ersättning och dagpenning motsvarande reservistlönen för värnpliktiga som har inkallats till reservens repetitionsövningar.* Ibrukttagandet av systemet för befolkningskyddsutbildning i större skala förutsätter ett särskilt anslag. Kostnaderna torde dock vara mycket måttliga på årsnivå.

Ändringsförslaget i 92 § om ett nationellt register föranleder kostnader vad gäller planeringen, ibrukttagandet och förvaltningen av registret. Finansieringen av planeringen och ibrukttagandet kräver särskild projektfinansiering och förvaltningen medför årliga kostnader för statsförvaltningen, som dock bedöms bli relativt små. Nyttan av registret kommer dock att vara betydande för sammanställningen av en lägesbild över den nationella beredskapen och beredskapen för undantagsförhållanden.

Den nya bestämmelse som siktar till att förbättra räddningsväsendets materiella beredskap kommer att medföra ytterligare kostnader för såväl räddningsverken som statsförvaltningen. Byggandet och förvaltningen av systemet medför kostnader. Å andra sidan kan också kostnadsbesparingar uppnås genom gemensamma och mer enhetliga materielanskaffningar och ett bättre utnyttjande av digitalisering.

Den eventuella nya bestämmelsen om räddningsväsendets lägesbildsverksamhet kan medföra en viss ökning av kostnaderna för räddningsverken. Å andra sidan har en stor del av räddningsverken redan nu lägesbildscentraler som upprätthåller lägesbilden, vilket innebär att lokalerna och personalen för upprätthållande av lägesbilden redan till många delar finns. Genom den

Promemoria 24.3.2021

nya bestämmelsen kan räddningsväsendets egen och dess från det övriga samhället/de yttre förhållandena samlade lägesbild förenhetligas på regional nivå och därigenom nationellt.

Konsekvenser för myndigheterna

Genom de föreslagna ändringarna förbättras räddningslagens beredskap och förberedelser för storolyckor, störningssituationer och undantagsförhållanden. Ändringarna förtydligar ansvaret i samband med förberedelserna och upprätthållandet av en lägesbild samt förbättrar räddningslagens verksamhetsförutsättningar i utmanande situationer. De föreslagna ändringarna kan öka de administrativa uppgifterna i någon mån.

Genom de föreslagna ändringarna utvidgas räddningsledarens befogenheter att verkställa utrymning till alla räddningsmyndigheter. Samtidigt utvidgas befogenheten att verkställa utrymning på grund av eldsvåda eller någon annan olycka eller av överhängande risk för dessa också till andra tillbud. Ändringen löser till exempel befogenhetsproblemet gällande beredskapsvakeringar under den förberedande fasen. Man bedömer att utrymning kommer att användas relativt sällan i fråga om andra tillbud, men att dessa situationer kan vara mycket betydande med tanke på skyddandet av människor.

Möjliggörande av den befolkningsskyddsutbildning som föreslås i 67 § också på andras än Räddningsinstitutets försorg kunde i vissa situationer ge också lokala och regionförvaltningens räddningsmyndigheter uppgifter inom befolkningsskyddsutbildningen.

Samhälleliga konsekvenser

Genom de föreslagna ändringarna förbättras kriställigheten samt beredskapen för alltmer mångfasetterade hot och risker. Genom ändringarna utvidgas räddningsmyndighetens behörighet också i andra situationer än traditionella olyckor. Räddningsväsendets roll ökar också i andra situationer som påverkar samhället skadligt än olyckor.

Den utvidgade rätten att verkställa utrymning påverkar människornas grundlagsenliga rättigheter, eftersom människor kan beordras att förflytta sig i fler situationer än tidigare. Grunderna för utrymning ska dock alltid vara lagenliga. Å andra sidan tryggas människors rätt till liv bättre genom den utvidgade befogenhet som föreslås.

Genom att man bättre än tidigare säkerställer räddningsväsendets verksamhetsförutsättningar i alla lägen, förbättrar man samtidigt även befolkningens tillgång till räddningsväsendets tjänster när de behövs. Förbättrade verksamhetsmöjligheter för räddningsväsendet förbättrar hela samhällets säkerhet och ökar trygghetskänslan.