

xxx ministeriön julkaisusarja 2021:xx

Anvisning om planering och genomförande av evakueringar

Kirjoita julkaisun alaotsikko

Kirjoita tekijät, toimittaja tai tekijäorganisaatio

xxxministeriö Helsinki 2021

Innehåll

1	Allmänt	5
1.1	Begrepp.....	6
2	Allmänna grunder för evakueringsplanering	9
2.1	Hotbedömning.....	9
2.2	Grundläggande uppgifter om området och befolkningsuppgifter.....	11
2.2.1	Trafikleder.....	11
2.2.2	Specialobjekt.....	11
2.2.3	Befolkningsuppgifter.....	12
2.3	Kapacitetsplanering.....	13
2.3.1	Behövlig personal.....	13
2.3.2	Materiel.....	14
2.3.3	Material.....	15
2.3.4	Lokaler.....	15
3	Planeringsansvar för evakueringar.....	16
3.1	Allmänt.....	16
3.2	De olika förvaltningsområdenas planeringsansvar.....	16
3.2.1	Inrikesministeriets förvaltningsområde.....	17
3.2.2	Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde.....	18
3.2.3	Kommunikationsministeriets förvaltningsområde.....	19
3.2.4	Välfärdsområden.....	21
3.2.5	Kommuner.....	22
3.2.6	Övriga myndigheter och förvaltningsområden.....	23
4	Genomförande av evakueringar.....	25
4.1	Beslut om evakueringar.....	25
4.2	Faserna i förflyttning av befolkning.....	26
4.3	Ansvar för genomförandet av evakueringar.....	28
4.3.1	Arrangemang för bortflyttning av befolkning.....	31
4.3.2	Mottagande av förflyttad befolkning.....	34
4.3.3	Organisering av transporter.....	35
4.3.4	Register som hänför sig till evakueringar.....	36

5	Kommunikation	37
	Bilagor	39
	Källor	40

VNK TÄYTTÄÄ, MINISTERIÖN JULKAISUSARJAN NIMI JA JULKAISUN VUOSI : SARJANUMERO.

NAPSAUTA JA KIRJOITA ESIPUHEEN OTSIKKO

Napsauta ja kirjoita teksti. Paina kappaleen lopussa Enter.

Napsauta ja kirjoita Allekirjoittajan nimi.

Napsauta ja kirjoita julkaisukuukausi ja -vuosi, esim. Huhtikuu 2018

1 Allmänt

Napsauta ja kirjoita ingressi. Jos ei tarvita, paina 2 krt DELETE.

Denna anvisning behandlar evakueringsplanering, som genomförs i sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 eller 2 punkten i beredskapslagen, dvs. i situationer där Finland utsätts för ett väpnat angrepp eller ett annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet eller hot om ett sådant angrepp. I anvisningen tangeras dessutom utrymning enligt räddningslagen som genomförs med stöd av räddningsledarens befogenheter i anslutning till hot om användning av militärt våld samt förflyttning av befolkning som genomförs med stöd av lagen om försvarstillstånd (1083/1991). Tyngdpunkten i anvisningen ligger på att förklara ansvaret för planeringen och genomförandet samt att beskriva arrangemangen i stora drag.

Med evakuering avses att människor och egendom flyttas i säkerhet från en farozon eller ett farligt objekt. Evakuering är en metod att skydda befolkningen och en del av befolkningsskyddet eller civilförsvaret¹. I de flesta situationer är det primära alternativet att skydda befolkningen i hemtrakten genom att vid behov använda skyddsrum.

Enligt artikel 61 i kapitel VI (civilförsvaret) i tilläggsprotokoll I till Genèvekonventionen rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter avses med civilförsvaret 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 noggrannare de uppgifter som hör till civilförsvaret. En av de uppgifter som anges är utrymning².

Evakuering är ett allmänt begrepp, som är avsett att användas i vid bemärkelse. I sin snävaste bemärkelse kan evakuering i samband med räddningsverksamhet gälla till exempel förflyttning av de boende i ett hus och i sin vidaste bemärkelse bortflyttning av hela befolkningen i flera kommuner eller ännu större områden från ett område som hotas av fara och placering i ett säkert område.

¹ För den finska termen "väestönsuojelu" används i denna anvisning i första hand "befolkningsskydd". "Civilförsvaret" används synonymt med "befolkningsskydd".

² Här används "utrymning" synonymt med "evakuering". I övrigt görs i anvisningen skillnad mellan "evakuering", på finska "evakuointi", och "utrymning", på finska "suojävistö".

Evakueringar planeras både för olyckssituationer och farliga situationer under normala förhållanden och för hot om undantagsförhållanden. Bestämmelser om skyldigheter som gäller beredskap för och genomförande av evakueringar finns i räddningslagen (379/2011), statsrådets förordning om räddningsväsendet (407/2011), beredskapslagen (1552/2011) samt sektorlagstiftningen, till exempel socialvårdslagen (30.12.2014/1301), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och kommunallagen (410/2015).

Med förflyttning av befolkning som genomförs med stöd av 121 § i beredskapslagen avses sådan förflyttning av befolkningen eller en viss del av den från ett område som hotas av fara och placering i ett säkert område som genomförs med stöd av statsrådets beslut och under myndigheternas ledning samt tryggande av befolkningens levnadsförutsättningar i en evakueringsituation.

Evakueringsbegreppet omfattar inte människors frivilliga förflyttning eller förflyttning på grund av en rekommendation. Förflyttning på egen hand som sker på beslut av myndigheterna är däremot evakuering.

1.1 Begrepp

Utrymning

Med utrymning avses brådskande evakuering av människor och egendom som sker på beslut av räddningsmyndigheten på grund av eldsvåda eller någon annan olycka eller av överhängande risk för dessa (2 a § 3 punkten i räddningslagen).

Förflyttning av befolkning

Under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten ska befolkningen eller en viss del av befolkningen inom ett visst område förflytta sig annanstans, om det är nödvändigt med tanke på befolkningens säkerhet. Statsrådet avgör vilka områden och vilken del av befolkningen förflyttningen gäller. Inrikesministeriet sörjer för den allmänna ledningen av förflyttningen. (121 § i beredskapslagen).

Förflyttning av befolkning indelas i två slags evakueringar: beredskapsevakuering och förflyttning av befolkningen i ett område.

Beredskapsevakuering (evakuering av ett objekt)

Med beredskapsevakuering avses att befolkningen förflyttas från ett begränsat område före ett angrepp. Syftet är att skydda befolkningen genom att flytta den bort från den omedelbara närheten till infrastruktur eller områden som sannolikt är föremål för hot. Områdena kan vara till exempel utifrån en hotbedömning utgöra potentiella föremål för ett förstaslag eller så kan området behövas för Försvarsmaktens användning.

Förflyttning av befolkningen i ett område

Syftet med förflyttning av befolkningen i ett område är att skydda befolkningen genom att flytta hela eller vissa delar av befolkningen från vidsträckta eller tämligen vidsträckta områden.

Förflyttning av befolkning på order av militärmyndigheterna

När försvarstillstånd har införts i landet genom en förordning av republikens president kan militärmyndigheterna bestämma att befolkningen ska flytta från ett område på vilket det är nödvändigt att i brådskande ordning vidta särskilda militära försvarsåtgärder på grund av angrepp eller annan motsvarande mot området riktad verksamhet eller omedelbart hot därom (23 § i lagen om försvarstillstånd).

Spontan förflyttning

Vid spontan förflyttning förflyttar sig människor självständigt, utan något separat myndighetsbeslut, från områden som eventuellt blir föremål för hot eller potentiella farozoner med egna transportmedel. Frivillig förflyttning som inte sker på beslut av myndigheterna räknas inte som evakuering.

Förflyttning på egen hand

Evakuering som sker på beslut eller uppmaning av myndigheterna, där människor förflyttar sig självständigt med egna transportmedel från det område som evakueras till ett säkrare område. (TSK 50, 2017)

Samlingscentral

Plats till vilken den befolkning som behöver transport samlas för evakuering och där evakueringstransporterna börjar. Samlingscentraler är vanligen offentliga utrymmen.

Myndigheterna flyttar de människor som samlats till samlingscentralen till en säker plats. (TSK 39, 2009)

Organisationscentral

En första mottagningsplats i det mottagande området, i princip en per välfärdsområde. Från centralen förflyttar människorna sig till exempelvis evakueringscentraler eller tillfällig inkvartering.

Evakueringscentral

En evakueringscentral är en temporär säker plats, där människor kan inkvarteras och tas om hand innan de förflyttar sig till tillfällig eller mer permanent inkvartering.

Befolkningsskydd

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. (2 a § i räddningslagen)

2 Allmänna grunder för evakueringsplanering

Bestämmelser om skyldigheterna att planera och förbereda evakueringar finns i räddningslagen (379/2011), statsrådets förordning om räddningsväsendet (407/2011), beredskapslagen (1552/2011) samt sektorlagstiftningen. Den skyldighet att vidta förberedelser som föreskrivs i 12 § i beredskapsplanen ålägger statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statliga affärsverk samt välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna, kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar att genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. Som exempel på förberedelser kan nämnas beredskapsplaner, tekniska och strukturella förberedelser inför undantagsförhållanden, utbildning och övningar samt avsättande av utrymmen och kritiska resurser. Också planeringen av kommunikation och informationsbehandling under undantagsförhållanden är en del av förberedelserna. Till förberedelserna hör som en central del också instruktioner i fråga om förberedelserna. (RP 3/2008, s. 37).

Utgångspunkten är att myndigheterna ska fungera inom ramen för sin normala organisation även under undantagsförhållanden. Myndigheternas uppgifter kan dock komma att ändras eller utökas i undantagsförhållanden. Det kan också hända att uppgifterna måste klaras av snabbare, varvid uppgifterna måste sättas i prioritetsordning enligt hur brådskande eller viktiga de är. En förutsättning för att myndigheten ska klara av sådana ändringar är att förberedelser för undantagsförhållanden har vidtagits redan under normala förhållanden (se RP 3/2008, s. 37).

2.1 Hotbedömning

Kartläggningen av hoten i ett område, de hotmodeller som presenterats i den nationella hotbedömningen och regionala hotbedömningar och potentiella störningssituationer i anslutning till dessa modeller samt de hotbedömningar som ligger till grund för försvarsplaneringen utgör grunden för evakueringsplaneringen.

Förberedelser för att evakuera befolkningen görs i följande situationer:

- I militära hotsituationer och i samband med användning av militärt våld från sådana områden där egna trupper grupperas eller som sannolikt utsätts för

verkningar av fiendens vapen eller truppers verksamhet eller från större området där befolkningen inte kan skyddas på något annat sätt på grund av ett storskaligt anfall eller hot om ett sådant.

- Då militärt hot råder kan befolkningen eller en viss del av den evakueras från sådana objekt jämte näromgivning som kan bli föremål för ett militärt angrepp som inletts snabbt.

Räddningsmyndigheterna bedömer i enlighet med 64 § i räddningslagen som ett led i sin riskanalys krigstida hot och deras konsekvenser på det sätt som befolknings- skyddsuppgifterna kräver. Enligt 65 § 5 mom. 1 punkten i räddningslagen ska Försvarsmakten lämna räddningsmyndigheterna de uppgifter som behövs för bedömningen av krigstida hot och deras konsekvenser på riksomfattande och regional nivå. Dessutom behövs underlag från andra sakkunniginstanser såsom miljö-, strålnings-, social- och hälsovårdsmyndigheterna.

Beredskapen i händelse av ett storskaligt anfall mot Finland förutsätter att alla välfärdsområden har beredskap för evakuering av befolkning inom sitt område. Välfärdsområdena tillsammans med kommunerna ska också ha beredskap att ta emot evakuerade. De akuta mottagningsarrangemangen inbegriper inkvartering av befolkning och de nödvändiga och brådskande social- och hälsovårdstjänster som befolkningen behöver. När det gäller beredskapsevakueringar måste människorna i princip förbereda sig på förflyttning inom kommunen eller välfärdsområdet. Vid ett storskaligt anfall mot Finland är den allmänna principen att västra och inre Finland är mottagande områden och de andra är områden som förflyttar sin befolkning.

I områden eller på objekt där det råder betydande risker för storolyckor eller speciella militära hot måste man gardera sig med separata detaljerade evakueringsplaner för områdena eller objekten i fråga. Beredskapen för att genomföra evakueringar måste överensstämma med de risker och hot som identifierats i räddningsmyndighetens riskanalys för situationer där militärt våld används. Evakuerad befolkning ska inte placeras på risk- och hotobjekt eller i deras närhet inom verkningsområdet för en eventuell olycka eller ett militärt hot.

Evakueringar genomförs i den omfattning som läget förutsätter, antingen före en hotande fara eller efter en händelse.

2.2 Grundläggande uppgifter om området och befolkningsuppgifter

I planeringen av evakueringar måste den regionala och lokala verksamhetsmiljön och de särdrag som är typiska för den beaktas. Verksamhetsmiljöns inverkan måste beaktas när behövliga resurser dimensioneras. I analysen av verksamhetsmiljön beaktas området geografiska struktur och läge, befolkningsunderlag, trafikleder samt specialobjekt i området. Som resultat av analysen kan bedömas till exempel den evakueringsresurs som behövs för olika befolkningsgruppers del samt de trafikleder som används för evakueringarna och den indelning i faser som behövs i samband med evakueringar. Bland annat användningen av trafikleder förutsätter olika slags graderingar och samordning vid dimensioneringen av evakueringar. Analysen av verksamhetsmiljön stöder sig också på den hotbedömning som det redogjorts för i föregående kapitel.

2.2.1 Trafikleder

De myndigheter som ansvarar för trafik- och kommunikationsfrågor och inrättningarna inom förvaltningsområdet i fråga ska sköta samarbetsfrågorna när det gäller användning av trafikleder och anordnande av transporter vid sådan förflyttning av befolkning som avses i 121 § i beredskapslagen (65 § 5 mom. 3 punkten i räddningslagen). I planeringen ska utredas de trafikformer som finns i området och möjligheterna att använda trafiklederna för att genomföra evakueringar. I utredningen ska olika slags trafikleder och deras kapacitet identifieras. Användningen av trafiklederna i olika scenarier för både vägnätets och järnvägarnas del ska planeras på förhand. När läget skärps kan Försvarsmakten behöva stänga trafikleder för civil trafik.

Försvarsmaktens och civilas behov av att använda vägnätet ska utredas och samordnas på förhand. Alla myndigheter som deltar i planeringen ska känna till verksamhetsmodellerna för hur vägnätet och järnvägarna används medan situationen pågår. Fintraffic styr trafiken även under undantagsförhållanden.

2.2.2 Specialobjekt

När det gäller specialobjekt beaktas sådana objekt som är av betydelse för genomförandet och planeringen av evakueringar, såsom objekt som är av betydelse för allokeringen av myndigheternas resurser, objekt av betydelse för upprätthållandet av livsviktiga funktioner och objekt som orsakar särskild fara. Konkreta specialobjekt är till exempel vårdinrättningar samt verksamhetsenheter för social- och hälsovården, som

särskilt kräver resurser för att genomföra evakueringar, kritisk infrastruktur, som kan vara föremål för verkningar av vapen eller till exempel en produktionsanläggning som hanterar farliga kemikalier eller sprängmedel. I området kan också finnas andra specialobjekt som måste beaktas, såsom objekt som är av betydelse för försörjningsberedskapen, stora jordbrukslägenheter med produktionsdjur, kärnkraftverk, hamnar eller till exempel fängelser. Ansvarigt för planeringen och genomförandet av förflyttningen av specialobjekt är det förvaltningsområde som ansvarar för verksamheten på objektet. Exempelvis ansvaret för vårdinrättningar vilar på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och för jordbruk på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde.

2.2.3 Befolkningsuppgifter

I planeringen måste man beakta hur stor befolkning som bor och vistas i området och hur den är fördelad samt de olika befolkningsgruppernas inverkan på genomförandet av evakueringen. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid befolkningen i utsatt ställning och den del av befolkningen som behöver myndigheternas hjälp vid evakuering. Sådana grupper kan vara till exempel personer med funktionsnedsättning, klienter i vårdinrättningar och inom hemvården, de som har ett annat modersmål än de officiella språken, de som behöver transporthjälp och personer som avtjänar fängelsestraff.

Vid förflyttning av befolkning är utgångspunkten att befolkningen i huvudsak förflyttar sig på egen hand till ett säkert område och svarar för sin egen försörjning. Myndigheternas begränsade resurser behöver styras till personer i utsatt ställning. Människor som hör till en utsatt befolkningsgrupp kan vara utsatta för en eller flera risker som hänför sig till hälsa, försörjning, sociala relationer eller levnadsförhållanden, som gör att de inte kan evakuera eller förflytta sig självständigt eller sörja för sina grundläggande behov självständigt medan situationen pågår. Utsatta grupper kan i en enskild situation eller med avseende på service vara till exempel barn, äldre, långtidsarbetslösa, invandrare, personer med funktionsnedsättning, långtidssjuka och personer med psykiska problem och missbruksproblem. Dessa personer behöver i regel regelbundna social- och hälsovårdstjänster i sin vardag. Ur lagstiftningens synvinkel behöver alla i utsatt ställning ändå inte nödvändigtvis stöd med evakueringen, så individuell och fallspecifik prövning bör tillämpas.

2.3 Kapacitetsplanering

Vid kapacitetsplaneringen bedöms utifrån en hotbedömning och omvärldsanalys vilka resurser som behövs för att förflytta och ta emot befolkning; personal, materiel, trafikledskapacitet, material och lokaler.

2.3.1 Behövlig personal

För att genomföra evakueringar och ta emot förflyttad befolkning förutsätts att det på förhand säkerställs att olika aktörer har tillräcklig personal. Varje förvaltningsområde svarar för den egna resursplaneringen inklusive behövliga personresurser och utbildning. Förvaltningsområdena kan ange dimensioneringsgrunder i sina närmare planerings- och genomförandeanvisningar för det egna förvaltningsområdet.

I enlighet med 65 § i räddningslagen ska räddningsverket lämnas utredningar om de resurser som är tillgängliga för befolkningskyddet. Här ingår även resurser för att genomföra förflyttning av befolkning och ta emot befolkning.

När det gäller personalresurserna bör man beakta eventuell spontan förflyttning som sker redan innan befolkning förflyttas med stöd av beredskapslagens befogenheter. Även den befolkning som förflyttar sig självständigt kan behöva brådska social- och hälsovårdstjänster. När social- och hälsovårdsresurserna planeras bör man beakta att situationen samtidigt gör att annat behov av social- och hälsovårdstjänster ökar. Tillräcklig resurstilldelning inom välfärdsområdet förutsätter överenskommelse med bland annat kommuner och organisationer. Även privat tjänsteproduktion bör beaktas. I planeringen bör identifieras objekt som kräver betydande personalresurser, såsom vårdenheter för äldre och hemvårdens klienter.

Helheter som ska beaktas och planeras på förhand när det gäller personaldimensioneringar och personalreserveringar är till exempel:

- Ledning, samordning och kommunikation i fråga om genomförandet av förflyttning av befolkning
- Förflyttning av dem som behöver hjälp vid förflyttning av befolkning
- Personal vid samlingscentraler, evakueringscentraler och organisationscentraler, inklusive trafikledning och upprätthållande av säkerheten

- Underhåll och teknisk service av lokaler som använts vid evakuering (s.k. gårdskarlar)
- Särskilt stöd för befolkning i utsatt ställning (med beaktande av t.ex. behövlig bespisning)
- Behov av hälso- och sjukvård och psykosocialt stöd
- Eventuellt upprätthållande av allmän ordning och säkerhet som behövs vid evakueringar
- Transporter; ordnande av transporter, transportkapacitet, transportplan, chaufförer m.m. personal som behövs för logistiken

2.3.2 Materiel

Räddningsmyndigheterna bär planeringsansvaret för den materielkapacitet som behövs vid evakueringar. Myndigheterna inom räddningsväsendet svarar för att bestämma behovet utifrån hotbedömningar och en omvärldsanalys.

Ansvar för reservering och användning av materiel vilar på kommunikationsministeriets förvaltningsområde. Det riksomfattande planeringsansvaret bärs av Trafikledsverket, så att NTM-centralerna är regionalt planeringsansvariga för vägtransporter. Användningen av den materiel som ska användas vid evakueringar ska planeras regionalt i samarbete mellan räddningsverket och NTM-centralen. I planeringen ska befogenheterna beaktas liksom hur olika aktörer påverkas av de ytterligare befogenheter enligt beredskapslagen som eventuellt behövs samt den tillgängliga transportkapaciteten i området. Transportkapaciteten kan påverka indelningen av evakueringarna i faser och hur länge evakueringarna räcker. Transportkapaciteten måste kunna riktas till de ställen där behovet är mest akut.

I planeringen som gäller materiel måste också olika specialfordon beaktas, såsom behov av akutvårdsenheter eller bårtaxin. När det gäller social- och hälsovårdens behov av specialfordon sker planeringen i samarbete med välfärdsområdets social- och hälsovård och de aktörer som är knutna till den, såsom privata tjänsteproducenter.

Trafikledsverket bär ansvaret för planeringen av järnvägstransporter. Järnvägstransporterna bör planeras och samordnas med vägtransporterna. Även transporterna till exempelvis samlingsplatser och järnvägsstationer måste beaktas. Dessutom reserveras järnvägsföretagens materiel som motsvarar behovet.

2.3.3 Material

Förflyttning av befolkning förutsätter att material reserveras. Myndigheterna måste förbereda sig på de uppgifter som vilar på deras ansvar även vad gäller behövliga material. Material betyder till exempel material som behövs för inkvartering, omsorg om och registrering av förflyttad befolkning. Det är sällan förnuftigt att på förhand skaffa och lagra allt material som behövs. Det måste emellertid planeras på förhand var material vid behov fås tillräckligt snabbt och vilka slags avtal beredskapen förutsätter.

2.3.4 Lokaler

De lokaler som behövs vid en eventuell evakueringsprocess, såsom samlingscentraler, evakueringscentraler, organisationscentraler och tillfälliga inkvarteringslokaler måste kartläggas på förhand. Ofta ägs fastigheterna av kommunerna, så planeringen måste ske i nära samarbete mellan i synnerhet välfärdsområdets social- och hälsovård och kommunerna. Planeringen av användningen av lokaler för evakuering förutsätter också samordning med Försvarmakten. För Försvarmaktens del svarar truppförbanden och de lokala regionalbyråerna för samordningen av lokaler.

Ledning och samordning av förflyttning av befolkning samt underhåll och delning av lägesbilden i anslutning därtill förutsätter lämpliga ledningslokaler. Lokalerna och de system som behövs i dem ska planeras på riksomfattande, regional och lokal nivå. Närmare krav på ledningslokalerna ingår i sektorlagstiftningen och sektorspecifika anvisningar.

3 Planeringsansvar för evakueringar

3.1 Allmänt

Utgångspunkten för evakueringsplaneringen är att varje ministerium ansvarar för förberedelserna inom sitt eget förvaltningsområde och således också för evakueringsplaneringen för sitt eget förvaltningsområdes vidkommande. Statsrådet leder, övervakar och samordnar förberedelserna för undantagsförhållanden (inkl. evakueringar). Myndigheterna inom räddningssväsendet svarar för att samordna planeringen av förflyttning av befolkning (65 § i räddningslagen).

Till evakueringsplaneringen hör att planera förflyttning av befolkningen samt att trygga levnadsförutsättningarna för befolkning som förflyttat sig på egen hand och som förflyttats. Levnadsmöjligheterna måste tryggas även för dem som eventuellt förpliktas att arbeta i evakuerade områden. För att trygga befolkningens levnadsmöjligheter måste kontinuiteten i livsviktiga funktioner, såsom social- och hälsovårdstjänster, energiförsörjning, kommunikationsförbindelser, livsmedels- och vattenförsörjning och befolkningens utkomst, till exempel förmåner, ombesörjas. Med tanke på ett fungerande samhälle är det också viktigt att planera evakuering av industri, handel, jordbruksproduktion, förvaltning och funktioner som stöder dessa och vid behov trygga deras verksamhet i evakuerade områden.

3.2 De olika förvaltningsområdenas planeringsansvar

Ansvar för evakueringsplaneringen fördelas på flera olika förvaltningsområden. Förutom att ansvaret är förvaltningsområdesövergripande är det fördelat på olika förvaltningsnivåer nationellt, regionalt och lokalt.

Ledningen av planeringen beskrivs i bild 1.

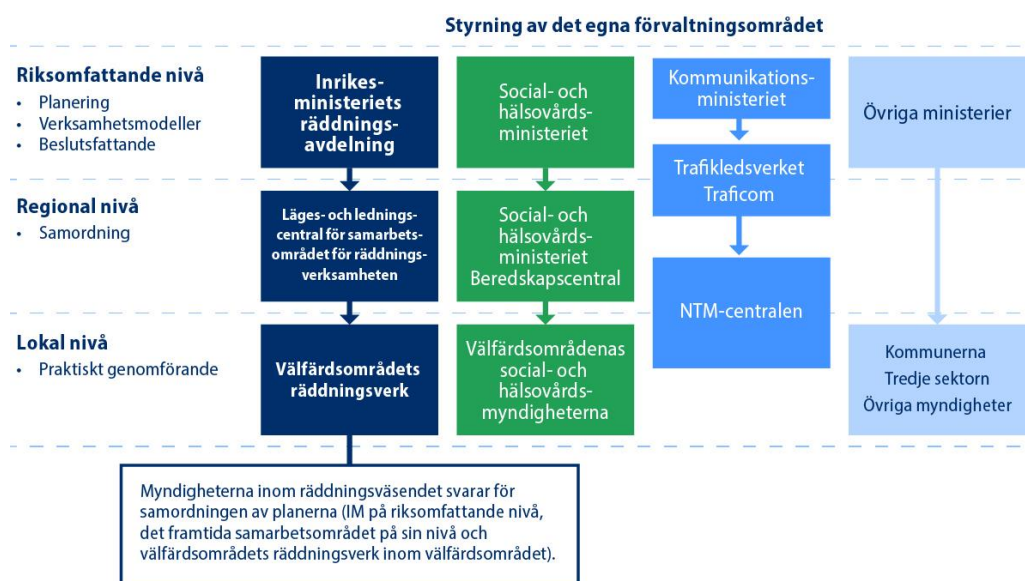


Bild 1. Planeringen av evakueringar styrs inom de olika förvaltningsområdena.

3.2.1 Inrikesministeriets förvaltningsområde

I 65 § i räddningslagen föreskrivs om samarbete vid befolkningsskyddsberedskap. Myndigheterna inom räddningsväsendet ska sörja för samordningen av den verksamhet och de planer som krävs för de befolkningsskyddsuppgifter som de ansvarar för. I detta syfte

Inrikesministeriet svarar för den riksomfattande planeringen av evakueringar av befolkning och ger grunderna som gäller evakueringsplaneringen till regionförvaltningsverken och räddningsverken samt samordnar övriga myndigheters planer som hänförs till evakueringar av befolkning på riksomfattande nivå.

Regionförvaltningsverken övervakar och samordnar räddningsverkens och kommunernas evakueringsplaner samt drar för sin del försorg om att det inom räddningsområdena och i kommunerna finns behövliga grunder för planeringen av evakueringar över kommun- och landskapsgränserna.

Välståndsområdets räddningsväsende (räddningsverket) drar försorg om samordningen av verksamhet och planer när det gäller förflyttning av befolkning inom sitt område i samarbete med välståndsområdets social- och hälsovårdsmyndigheter, kommunerna inom området och andra behövliga parter. Planer ska utarbetas för både förflyttning och mottagande av befolkning.

Statens ämbetsverk på Åland sköter allmänt samordningen av de befolkningskydds-förberedelser och befolkningskyddsarrangemang som gäller landskapet Åland.

I enlighet med 1 § i polislagen (872/2011) är polisens uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga brott. Polisen ombesörjer således trafikledningen och upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet även i en evakueringssituation.

Gränsbevakningsväsendet deltar i planeringen och genomförandet av evakueringar på gräns- och havsområdet genom att i mån av möjlighet ställa utrustning, personal och specialexperttjänster till polisens och räddningsmyndigheternas förfogande. Vid evakueringar som ska genomföras enligt militära kris- och hotmodeller planeras uppgifterna för de gränstrupper som planerats för att underställas gränsbevakningsväsendets ledning inom försvarsplaneringen.

3.2.2 Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Social- och hälsovårdens beredskap för störningssituationer och undantagsförhållanden leds, övervakas och samordnas av social- och hälsovårdsministeriet (SHM). I praktiken vilar planeringsansvaret på välfärdsområdet. När det gäller planeringen bör man lägga märke till att i enlighet med 51 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård ska de välfärdsområden som är huvudmän för universitetssjukhus samt HUS-sammanslutningen styra beredskapsplaneringen för social- och hälsovården i sina samarbetsområden för social- och hälsovården i enlighet med enhetliga riksomfattande principer. I statsrådets förordning omom välfärdsområdenas beredskap för störningssituationer inom social- och hälsovården ingår närmare bestämmelser om vad som åtminstone ska ingå i beredskapsplanerna.

I situationer som förutsätter förflyttning av befolkning svarar social- och hälsovården i första hand för planeringen av förflyttning av klienter och patienter i enheter för social- och hälsovården. I denna helhet ska välfärdsområdet även beakta privata tjänsteproducenter. Förflyttning av enheter förutsätter dessutom överenskommelse och samarbete mellan samarbetsområdena kring den nationella samordningen. För det andra ska social- och hälsovården i planerna beakta personer i behov av särskilt stöd, dvs. dem som befinner sig i en utsatt ställning. Även övrig befolkning som förflyttas har behov av brådskande social- och hälsovårdstjänster. Välfärdsområdena bör i beredskapsplaneringen också beakta de arrangemang som förflyttning och mottagande av befolkning förutsätter.

När det gäller planeringen av förflyttning av enheter för social- och hälsovården bör man lägga märke till att enligt 86 § i beredskapsplanen kan för tryggande av befolkningens social- och hälsovård under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1, 2 och 4–6 punkten social- och hälsovårdsministeriet och inom sitt verksamhetsområde regionförvaltningsverket ålägga en verksamhetsenhet för social- och hälsovården att utvidga eller lägga om sin verksamhet, helt eller delvis flytta verksamheten från verksamhetsdistriktet eller verksamhetsorten till någon annan ort eller att ordna verksamhet också utanför sitt distrikt, placera personer i behov av vård eller omvårdnad i sin verksamhetsenhet oberoende av vad som har bestämts, föreskrivits eller avtalats och ställa en verksamhetsenhet eller en del av den till välfärdsområdets eller statliga myndigheters förfogande.

Evakueringar kan vara förenade med behov att ordna även bedömning av de evakuerades vård och servicebehov. Var och en är dock skyldig att enligt egen förmåga ta hand om sig själv och sin egen försörjning. I sista hand omfattar helheten också de tillfälliga boendearrangemang som förutsätts för den evakuerade befolkningen samt tryggande av nödvändig omsorg och försörjning i enlighet med 12 § i socialvårdslagen. Detta kan i praktiken betyda till exempel ordnande av behövlig bespisning eller läkemedel.

3.2.3 Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Kommunikationsministeriet

De myndigheter som ansvarar för trafik- och kommunikationsfrågor och inrättningarna inom förvaltningsområdet i fråga ska sköta samarbetsfrågorna när det gäller användning av trafikleder och anordnande av transporter vid sådan förflyttning av befolkning som avses i 121 § i beredskapslagen (65 § i räddningslagen). Kommunikationsministeriets förvaltningsområde svarar således för planeringen och organiseringen av transporter som krävs vid omfattande evakueringar samt regleringen av bränslen i enlighet med 10 kap. i beredskapslagen.

Under undantagsförhållanden kan kommunikationsministeriet med stöd av befogenheter enligt 84 § i beredskapslagen ålägga trafikidkare som idkar tillståndspliktig trafik, järnvägsföretag, innehavare av tillstånd till eller godkännande för luftfartsverksamhet och finska rederier att sköta sådana evakueringstransporter av människor och egendom som är nödvändiga på grund av undantagsförhållandena. Behovet av transportkapacitet kommer från räddningsmyndigheten, som leder situationen.

Med stöd av befogenheter enligt 74 § i beredskapslagen leds och övervakas vägtransporterna under undantagsförhållanden av kommunikationsministeriet på riksplånet och regionalt av de närings-, trafik- och miljöcentraler som har hand om trafikuppgifter, inom sitt verksamhetsområde. Ledningen och övervakningen förutsätter att såväl kommunikationsministeriet och den regionala NTM-centralen känner till evakueringsplanens innehåll såväl tidsmässigt som i fråga om planen för användning av trafiklederna, för detta svarar den som ansvarar för evakueringsplanen.

Transport- och kommunikationsverket

Transport- och kommunikationsverket Traficom svarar för beviljandet av tillstånd för person- och godstransporter inom vägtrafiken samt upprätthåller trafik- och transportregistret, som innehåller uppgifter om ovannämnda tillståndshavare samt om fordon som används i såväl privat som tillståndspliktig trafik.

Traficom stöder vägtransportmyndigheterna vid skötseln av uppgifter enligt 74 § och 75 § i beredskapslagen.

I enlighet med 18 § i lagen om transportservice har innehavare av person- och godstrafiktillstånd beredskapsskyldighet. Tillståndshavaren ska bedöma de risker som hotar kontinuiteten i verksamheten och på det sätt som dess verksamhet kräver delta i beredskapsplanering. Tillståndshavaren ska göra upp en beredskapsplan, varvid särdragen i den persontrafik eller godstrafik som innehavaren bedriver ska beaktas. Transport- och kommunikationsverket har utfärdat en närmare föreskrift om innehållet i och uppgörandet av ovannämnda beredskapsplan.

Trafikledsverket

Trafikledsverket ansvarar för att utveckla och underhålla det statliga vägnätet, järnvägarna och farlederna, för upprätthållande av servicenivån i trafiken samt för organisation av trafikledningen. Trafikledsverket ansvarar dessutom för styrningen av NTM-centralernas verksamhet inom sitt verksamhetsområde och för samordningen av väghållningen vid NTM-centralerna. Trafikledsverkets uppgifter som är av betydelse för evakueringsplaneringen hänför sig till verkets ovannämnda grundläggande uppgifter. Väsentlig med tanke på evakueringsplaneringen kan också vara 83 § 3 mom. i beredskapslagen, med stöd av vilket Trafikledsverket kan ändra ett beslut enligt järnvägs-lagstiftningen om beviljande av bankapacitet, om en omorganisering av järnvägstransporterna nödvändigtvis kräver det. Under normala förhållanden kan Trafik- och kommunikationsverket (Traficom) med stöd av 180 § i spårtrafiklagen ändra, begränsa eller ta bort bankapacitet, Traficom ger då Trafikledsverket ett bemyndigande i egen-skap av den myndighet som styr planeringen av järnvägstransporter.

Vid sidan av 12 § i beredskapslagen gäller beredskapsskyldigheten i 100 § i lagen om trafiksystem och landsvägar (503/2005) NTM-centralerna samt Trafikledsverket i egenskap av väghållare. Beredskapsskyldigheten enligt 171 § i spårtrafiklagen (1302/2018) gäller Trafikledsverket i egenskap av förvaltare av statens bannät samt bolag som tillhandahåller trafikledningstjänster för Fintraffic Järnväg Ab. 19 a § i lagen om fartygstrafikservice (623/2005) förutsätter beredskap av Fintraffic sjötrafikstyrning i egenskap av VTS-tjänsteleverantör.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna

Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) svarar för skötseln av väghållningsuppgifterna inom sitt område i enlighet med Trafikledverkets styrning. När det gäller evakueringsplaneringen svarar NTM-centralerna inom sina verksamhetsområden för att möjligheterna att använda landsvägsnätet för evakueringstransporter har planerats på förhand. Vid behov stöds andra myndigheters behov genom väghållningsåtgärder. Det regionala planeringsansvaret för persontransportmateriel som behövs för omfattande evakueringstransporter vilar på NTM-centralerna för landsvägs-transporternas del.

3.2.4 Välfärdsområden

Välfärdsområdets planeringsansvar har delvis behandlas för välfärdsområdets räddningsväsendes del i avsnitt 3.2.1 (Inrikesministeriets förvaltningsområde) och för välfärdsområdets social- och hälsovårdsväsendes del i avsnitt 3.2.2 (Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde).

Välfärdsområdets räddningsväsende svarar för den regionala samordningen av evakueringsplaneringen och de planer som gäller mottagande av befolkning i samarbete med andra myndigheter. Välfärdsområdets social- och hälsovårdsmyndigheter svarar för planeringen av de brådskande social- och hälsovårdstjänster som den förflyttade befolkningen behöver och för planeringen av förflyttning av personer i enheter för social- och hälsovården i samarbete med räddningsmyndigheterna. Välfärdsområdet samordnar verksamheten i fråga om räddningsväsendets och social- och hälsovårdsväsendets ansvar och överenskommer närmare om den interna fördelning av planeringsansvaret.

I välfärdsområdets beredskapsplanering bör man förbereda sig på de nya eller ökade förpliktelser som eventuellt följer av ibruktagande av beredskapslagens befogenheter och sektorlagstiftningen. I planeringen bör även beaktas samarbetet med andra välfärdsområden, kommuner och andra aktörer vid mottagandet av befolkning.

Strävan ska vara att säkerställa verksamhetsförutsättningar för välfärdsområdets förvaltning och beslutsfattande även under undantagsförhållanden. I förvaltningsstadgan ska intas behövliga bestämmelser om ordnandet av förvaltning och verksamhet, besluts- och förvaltningsförfarandet samt välfärdsområdesfullmäktiges verksamhet för undantagsförhållanden. I bestämmelserna ska man i mån av möjlighet försöka säkerställa att välfärdsområdets nödvändiga beslutsfattande fortsätter även under en evakuering av välfärdsområdet. Välfärdsområdet ska även annars planera den egna förvaltnings- och ekonomiverksamheten vid evakuering av området samt vid mottagande av evakuerad befolkning från andra områden.

3.2.5 Kommuner

Kommunerna svarar för sin del för evakueringsplaneringen och utarbetandet av planer för mottagande av befolkning i samarbete med välfärdsområdets räddningsverk och social- och hälsovård. Kommunerna har betydande ansvar vid förflyttning av befolkning. Kommunerna ska bland annat planera användningen av fastigheter som de äger som samlings- och evakueringscentraler, sköta planeringen av underhållet av kritisk infrastruktur som de ansvarar för och delta i planeringen av kommunikation. Dessutom spelar kommunerna en viktig roll för att ta hand om och placera befolkning som flyttats till kommunen. I enlighet med 122 § i beredskapslagen kan kommunen genom sitt beslut ålägga en enskild person, ett företag, en sammanslutning eller en inrättning att överlåta sådan egendom som är nödvändig för ordnande av inkvartering, bespisning och annan försörjning av förflyttad befolkning samt rum för tillfällig inkvartering av förflyttad befolkning. Dessutom ansvarar kommunen för trygghet av levnadsmöjligheterna och till exempel ordnande av grundläggande utbildning.

Med stöd av beredskapslagen kan kommunerna få uppgifter i anslutning till reglering av bostadsbeståndet. Kommuner som tar emot befolkning måste också förbereda sig på eventuella behov av att utvidga servicen samt ökat servicebehov på grund av den befolkning som evakuerats till kommunen och som flyttat dit spontant. I planeringen bör samarbetet med välfärdsområdena beaktas.

I samarbetet mellan kommuner och välfärdsområden bör även förfarandena enligt 8 § och 14 § i lagen om välfärdsområden (611/2021) beaktas.

Strävan ska vara att säkerställa verksamhetsförutsättningar för kommunens förvaltning och beslutsfattande även under undantagsförhållanden. I förvaltningsstadgan ska intas behövliga bestämmelser om ordnandet av förvaltning och verksamhet, besluts- och förvaltningsförfarandet samt fullmäktiges verksamhet för undantagsförhållanden. I bestämmelserna ska man i mån av möjlighet försöka säkerställa att kommunens nödvändiga beslutsfattande fortsätter även under en evakuering av kommunen. Kommunen ska även annars planera den egna förvaltnings- och ekonomiverksamheten vid evakuering av kommunen samt vid mottagande av evakuerad befolkning från andra kommuner.

3.2.6 Övriga myndigheter och förvaltningsområden

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata överlåter uppgifter om befolkning, byggnader, rum och om deras ägare och innehavare till räddningsmyndigheterna för planeringen och genomförandet av evakueringar samt förbereder sig på att upprätthålla person- och adressuppgifter om placerad befolkning.

Försvarsministeriets förvaltningsområde deltar i planering och genomförande av evakueringar genom att ge grunder för bedömning av risker och hot som föranleds av militär verksamhet och för evakueringsbehov samt bereder sig på att stöda genomförandet av evakueringar.

Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde ansvarar för evakueringsplaneringen som gäller primärproduktionen inom livsmedelsförsörjningen och kontroll och övervakning av livsmedelsproduktionen.

Arbetskrafts- och näringsministeriets förvaltningsområde ansvarar för förberedelserna för evakueringar som gäller de näringslivsfunktioner som hör till andra än de ovannämnda ministeriernas förvaltningsområden samt deltar i planeringen av användning av arbetskraft.

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde ansvarar för undervisningsväsendets arrangemang i evakueringssituationer samt för att nationalegendomen beaktas i evakueringsplaneringen.

Miljöministeriets förvaltningsområde ansvarar för de arrangemang som gäller kolonisationen och byggnadsbeståndet och som hänför sig till placeringen av evakuerade.

Finansministeriets förvaltningsområde ansvarar för att kommunernas och välfärdsområdenas finansiering och förvaltning fungerar och fortsätter i en evakueringssituation.

Utrikesministeriets förvaltningsområde drar försorg om evakueringen av finska medborgare som arbetar eller vistas utomlands till ett säkert område som ligger närmast eller till hemlandet.

4 Genomförande av evakueringar

4.1 Beslut om evakueringar

Beslut om förflyttning av befolkning med stöd av befogenheter enligt beredskapslagen

Om statsrådet i enlighet med beredskapslagens 6 § i samverkan med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder i landet, kan det genom förordning av statsrådet föreskrivas att befogenhetsbestämmelserna i II avdelningen i beredskapslagen ska börja tillämpas, inklusive 121 § om förflyttning av befolkning. Statsrådet avgör vilka områden och vilken del av befolkningen förflyttningen gäller. Inrikesministeriet sörjer för den allmänna ledningen av förflyttningen.

Evakueringar med stöd av befogenheter enligt räddningslagen

När situationen utvecklas snabbt eller i en utmanande politisk situation är det möjligt att konstaterad av undantagsförhållanden eller ibruktagandet av befogenheter enligt beredskapslagen eller beslutsfattandet om tillämpning av befogenheterna dröjer. Då kan, om hotet är överhängande och det är nödvändigt att evakuera människor, beredskapsevakueringar genomföras med stöd av räddningslagens befogenheter som utrymning (36 § 4 mom. i räddningslagen). Beslut om genomförandet av beredskapsevakueringar på riksplanet fattas i princip av inrikesministeriets räddningsmyndighet. Vid behov kan beslutet också fattas av välfärdsområdets räddningsmyndighet.

Förflyttning av befolkning med befogenheter enligt lagen om försvarstillstånd

Om republikens president i enlighet med 2 § i lagen om försvarstillstånd genom förordning har infört försvarstillstånd, kan militärmyndigheterna med stöd av lagens 23 § bestämma att befolkningen ska flytta från ett område på vilket det är nödvändigt att i brådskande ordning vidta särskilda militära försvarsåtgärder på grund av angrepp eller annan motsvarande mot området riktad verksamhet eller omedelbart hot därom.

Beredskapslagen och lagen om försvarstillstånd kan bli tillämpliga samtidigt i krigstid. I princip borde det finnas behov av att tillämpa lagen om försvarstillstånd på evakueringar först efter en befogenhet som gäller förflyttning av befolkning enligt beredskapslagen. Det kan bli aktuellt att tillämpa befogenheten till exempel i en situation där ett område måste tömmas på civilbefolkning på grund av försvarsarrangemang

och det således finns behov av att förflytta även de sista som blivit kvar i det evakuerade området någon annanstans.

4.2 Faserna i förflyttning av befolkning

Det är ändamålsenligt att sträva efter att indela förflyttningen av befolkning i faser på grund av myndigheternas begränsade resurser och till exempel för att säkerställa att kapaciteten på trafiklederna räcker till. Det finns också funktionella behov av en indelning i faser. Man försöker till exempel upprätthålla kritisk infrastruktur och kommunens beslutsförmåga så länge som möjligt.

Genomförandefaserna beskrivs i bild 2.

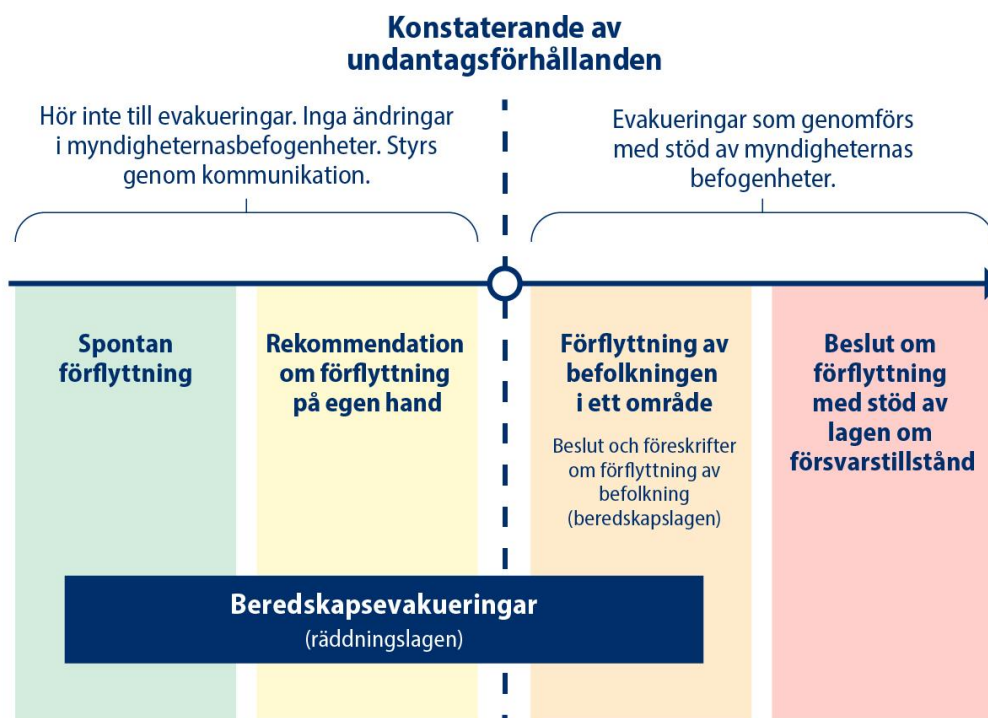


Bild 2. De olika faserna i förflyttning av befolkning samt konstaterande av undantagsförhållanden.

Spontan förflyttning

Man kan anta att när säkerhetssituationen skärps, redan innan undantagsförhållanden utlyses, förflyttar sig människor spontant inom landet och delvis utanför Finlands gränser. Så kallad spontan förflyttning sker utan myndigheternas uppmaning, styrning eller beslut. Spontan förflyttning hör inte till evakueringar, men det är skäl att identifiera den, eftersom den kan påverka upprätthållandet av kritiska funktioner eller servicebehoven. De som förflyttar sig spontant kan behöva brådskande social- och hälsovårdstjänster och kommunernas bildningsväsendes tjänster. Spontan förflyttning i betydande skala kan dessutom påverka till exempel dagligvaruförsäljningen.

Rekommendation om befolkningens förflyttning på egen hand

När det står klart att ett beslut om förflyttning av befolkningen från vissa områden börjar beredas, kan det vara nödvändigt att statens centralförvaltning börjar rekommendera förflyttning på egen hand. I rekommendationen specificeras vilka befolkningsgrupper och områden som den berör. Genom denna åtgärd fås mera tid för förflyttningen och å andra sidan kan behövliga förberedelser inledas med framförhållning i fråga om dem som behöver förflyttas. Man bör emellertid lägga märke till att det ännu inte är fråga om ett myndighetsbeslut och myndigheterna tillämpar inte tilläggsbefogenheter. Det kan också bli utmanande att få människor som sköter kritiska uppgifter att stanna kvar i området.

Beslut om förflyttning av befolkning med stöd av befogenheter enligt beredskapslagen

Statsrådet fattar beslut om förflyttning av befolkningen. Av beslutet framgår vilka områden och vilken del av befolkningen förflyttningen gäller. Strävan är att största delen av den befolkning som det har bestämts att ska förflyttas ska förflytta sig på egen hand till ett säkrare område. Förflyttning på egen hand stöds med myndigheternas kommunikation. Vid evakueringar koncentrerar sig myndigheterna särskilt på att förflytta dem som befinner sig i en utsatt ställning och på enheter för social- och hälsovård. I denna fas blir sannolikt myndighetsaktörer och de som underhåller kritisk infrastruktur kvar i området.

Det kan vara ändamålsenligt att dela in de områden som det i statsrådets beslut bestämts att ska evakueras i mindre områden, från vilka i synnerhet de som behöver hjälp vid evakueringen flyttas till ett säkrare område i olika faser. Indelningen i faser görs under ledning av välfärdsområdets räddningsverk, i nära samarbete med välfärdsområdets social- och hälsovårdsmyndigheter och Försvarsmakten. När situationen utvecklas kan det komma flera beslut från statsrådet om förflyttning av befolkning.

Statsrådets beslut om förflyttning av befolkning kan gälla alla civila i ett område, inklusive myndigheter och andra kritiska aktörer i området.

Beslut om förflyttning med stöd av lagen om försvarstillstånd

Alla civila ska lämna området senast när försvarstillstånd råder och militärmyndigheten beslutar att befolkningen ska förflyttas någon annanstans. I denna fas har de civila myndigheterna inte längre förutsättningar att fortsätta sin verksamhet i området.

4.3 Ansvar för genomförandet av evakueringar

Ansvar för genomförandet av evakueringar fördelas på tre olika nivåer. Riksomfattande nivå betyder statsförvaltningens nivå. Med regional nivå avses samarbetsområdena för räddningsverksamheten och samarbetsområdena för social- och hälsovården. Med lokal nivå avses välfärdsområdesnivå. Nivåerna och deras ansvar för genomförandet beskrivs i bild 3.

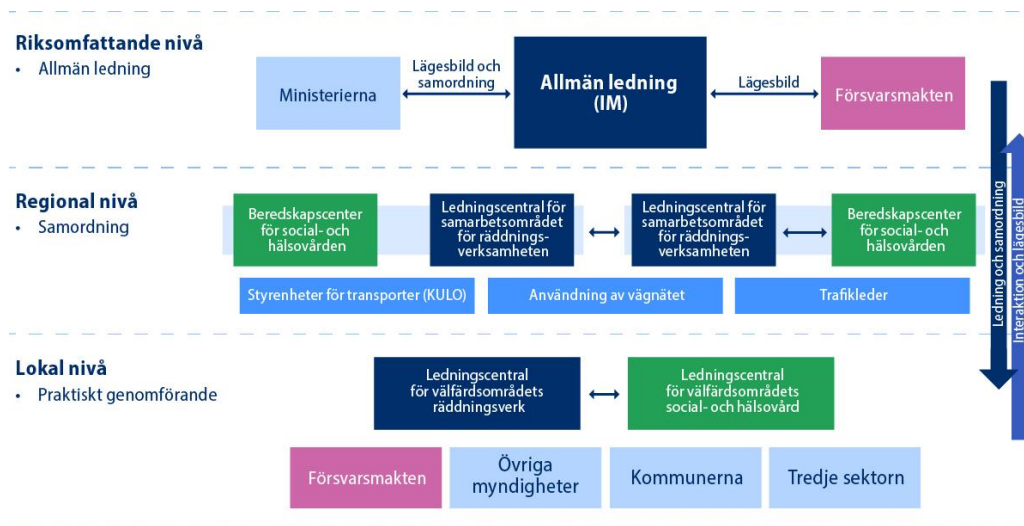


Bild 3. Ledningen och samordningen av förflyttning av befolkning på olika nivåer.

Riksomfattande nivå

Inrikesministeriet svarar för den riksomfattande allmänna ledningen av förflyttning av befolkning. Vid ledningen av evakueringar av befolkning iaktas i tillämpliga delar strukturerna för ledningssystemet för räddningsverksamheten.

Inrikesministeriet utfärdar med stöd av sina allmänna ledningsuppgift enligt 121 § i beredskapslagen närmare föreskrifter om genomförandet för välfärdsområdets räddningsmyndigheter som leder förflyttningen av befolkning inom sitt område samt de beslut enligt 120 § i beredskapslagen som genomförandet av förflyttning av befolkning förutsätter i fråga om tillfälliga skyldigheter och uppgifter för myndigheterna inom räddningsväsendet.

Inrikesministeriet sörjer med stöd av sin riksomfattande allmänna ledningsuppgift för sammanställning och bedömning av lägesinformationen om förflyttning av befolkning samt delning av lägesbilden med statsrådets lägescentral och de myndigheter som deltar i förflyttningen av befolkning.

Social- och hälsovårdsministeriet ger social- och hälsovården behövlig nationell styrning i situationen. Social- och hälsovårdsministeriet utformar i samarbete med beredskapscentren för social- och hälsovården den riksomfattande lägesbilden för social- och hälsovården. Social- och hälsovårdsministerie kan besluta om den inbördes arbetsfördelningen mellan välfärdsområden som upprätthåller ett universitetssjukhus och HUS-sammanslutningen när det gäller beredskapscentrens uppgifter. I en störningssituation som berör två eller flera välfärdsområden eller HUS-sammanslutningen och ett eller två välfärdsområden kan social- och hälsovårdsministeriet besluta att ett av dessa välfärdsområden eller HUS-sammanslutningen, om störningssituationen berör den, ska leda och samordna situationen inom social- och hälsovården. I en särskilt betydande störningssituation kan social- och hälsovårdsministeriet självt överta lednings- och samordningsansvaret för social- och hälsovården.

Institutet för hälsa och välfärd stöder produktionen av social- och hälsovårdsinformation och informerandet av befolkningen i situationen.

Regional nivå

Med regional nivå avses samarbetsområdena för räddningsverksamheten och samarbetsområdena för social- och hälsovården. Läges- och ledningscentralen för samarbetsområdet för räddningsverksamheten svarar för sammanställning och förmedling av lägesbilden inom sitt område samt för samordning av sådan förflyttning av befolkning som sker genom myndigheternas åtgärder mellan de områden som evakueras och de områden som tar emot evakuerade. Dessutom kan läges- och ledningscentralen vid behov styra områdets resurser i tyngdpunktsriktning.

Ett välfärdsområde som upprätthåller ett universitetssjukhus och HUS-sammanslutningen ska ha ett beredskapscenter för social- och hälsovården för utformning och underhåll av samarbetsområdets lägesbild. På regional nivå måste man bilda sig en uppfattning om stödbehoven inom social- och hälsovården när det gäller till exempel personalresurser eller material och skapa strukturer för det beslutsfattande som behövs. Det måste utformas en lägesbild över förflyttningen av enheter för social- och hälsovården.

Samarbetet och informationsutbytet mellan läges- och ledningscentralerna för samarbetsområdet för räddningsverksamheten och beredskapscentren för social- och hälsovården måste vara friktionsfritt. Samarbetet mellan läges- och ledningscentralerna för samarbetsområdet för räddningsverksamheten och beredskapscentralerna för social- och hälsovården samt det informationsutbyte som ingår i utformningen av lägesmedvetenheten måste överenskommas separat och beskrivas i de förvaltningsområdes-specifika planerna som görs upp med stöd av speciallagstiftning. När det gäller personer som behöver hjälp vid förflyttning av befolkning måste man veta på förhand vart personen i fråga flyttas.

Regionförvaltningsverkens ansvarsområden för räddningsväsendet och beredskapen stöder inrikesministeriet i dess riksomfattande allmänna ledningsuppgifter till exempel med lägesbildsfunktioner och vid behov genom att samordna aktörernas verksamhet i området. Inrikesministeriet ger regionförvaltningsverken de närmare anvisningar som situationen förutsätter.

Lokal nivå

Välfärdsområdets räddningsmyndigheter svarar för den allmänna ledningen av förflyttning av befolkning inom sitt område. Välfärdsområdets räddningsmyndigheter beslutar om och svarar för de arrangemang för att samla befolkningen som behövs för att organiserad förflyttning av befolkning och för förberedelserna i anslutning därtill. Förutom för ledning av förflyttningen svarar räddningsmyndigheterna bland annat för samordning av den kommunation och lägesbild som förflyttning av befolkning förutsätter inom deras område. I det allmänna ledningsansvaret ingår också att samordna organiserade transporter och myndigheternas övriga verksamhet i anslutning till situationen inom det egna verksamhetsområdet samt samordning med myndigheterna i de områden som tar emot förflyttad befolkning.

Välfärdsområdets räddningsmyndigheter svarar för sammanställning av den lägesbild som förutsätts för att genomföra förflyttning av befolkning inom deras område samt för förmedling av den till andra myndighetsaktörer samt till samarbetsområdets lednings- och lägescentral. Uppgiften gäller såväl områden från vilka befolkning förflyttas som områden som tar emot befolkning.

Ledningen av förflyttning av befolkning och samordningen av verksamhet förutsätter i princip att en egen lägesorganisation bildas mellan de ansvariga myndigheterna.

I landskapet Åland ska statens ämbetsverk ombesörja ovannämnda uppgifter som ålagts räddningsmyndigheterna inom räddningsväsendet i samarbete med landskapets övriga myndigheter.

Social- och hälsovården ska utforma och förmedla en lägesbild över sin verksamhet till beredskapscentren för social- och hälsovården.

Social- och hälsovården svarar för bedömning av förflyttningen av enheter för social- och hälsovården och för förberedelserna i anslutning därtill. Dessutom ska social- och hälsovården stöda räddningsmyndigheterna vid bedömningen av det särskilda stöd som befolkningen i utsatt ställning behöver i situationen. Exempelvis när det gäller minderåriga måste man beakta att myndigheterna får inte skilja dem från sina föräldrar eller officiella vårdnadshavare utan lagstadgad grund och ett officellt beslut. I den nationella lagstiftningen regleras barnets och vårdnadshavarnas ställning och rättigheter i bland annat lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt, lagen om förmyndarverksamhet och barnskyddslagen. Även i denna situation ska barnets egen åsikt om saken utredas och beaktas. Det måste ses till att barn som eventuellt förflyttas ensamma får den omsorg som de behöver.

Kommunerna har ett betydande ansvar för de fastigheter som används vid förflyttning av befolkning, men kommunerna har till exempel befogenheter enligt 122 § i beredskapslagen att ordna omsorg för den förflyttade befolkningen.

Social- och hälsovården ska i samarbete med kommunerna utarbeta planer för att ordna mottagningstjänster för den förflyttade befolkningen.

4.3.1 Arrangemang för bortflyttning av befolkning

Arrangemangen för bortflyttning av befolkning kan grovt indelas i tre klasser. Den största klassen utgörs av befolkning som förflyttar sig på egen hand (evakuering på egen hand). Den andra klassen består av personer som behöver myndigheternas hjälp med skjuts och eventuellt annan småskalig hjälp, till exempel med att röra sig. Den tredje klassen består verksamhetsenheter och specialobjekt för social- och hälsovården, där klienterna måste flyttas direkt från en verksamhetsenhet till en annan enhet. Klassificeringen beskrivs i bild 4.

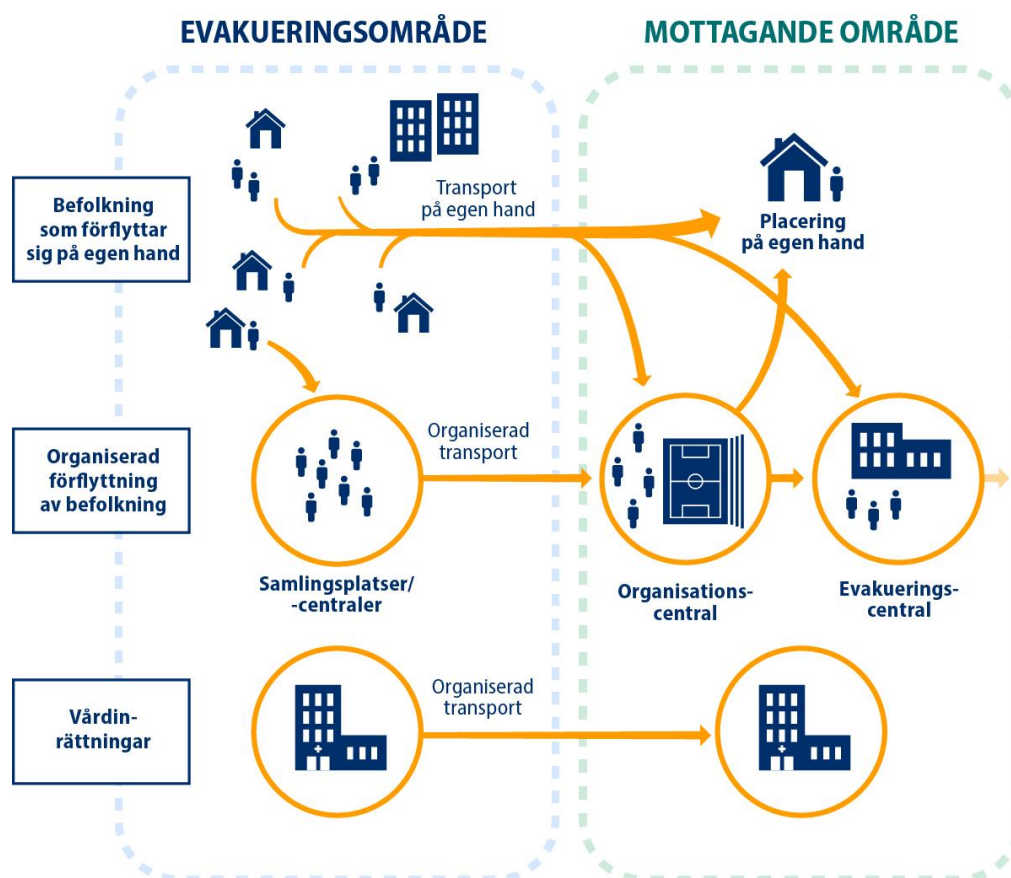


Bild 4. Förflyttning av befolkning och flyttningar av vårdinrättningar.

Utgångspunkten är att en stor del av befolkningen förflyttar sig på egen hand från det område som ska evakueras. Förflyttningen stöds genom kommunikation. I den regionala planeringen måste man bedöma hur stor del av befolkningen som förflyttar sig på egen hand från det område som ska evakueras.

Välfärdsområdets räddningsmyndigheter svarar för att arrangera förflyttning av personer som behöver transport och annan hjälp i samarbete med andra myndigheter och tredje sektorn. Som stöd för förflyttningen inrättas vid behov samlingsplatser och samlingscentraler, där befolkningen samlas för organiserad transport. Välfärdsområdets räddningsmyndigheter ansvarar för inrättandet av samlingsplatser och samlingscentraler.

Kommunerna och välfärdsområdena ska i samarbete utarbeta planer för att nå de personer som behöver transport. Dessa personer ska hänvisas till de samlingscentraler som inrättas. I samlingscentralerna ska man i mån av möjlighet beakta behoven

av individuellt stöd hos de personer som kommer dit. Dessutom ska social- och hälsovården försöka nå sådana klienter och patienter inom social- och hälsovården som eventuellt behöver särskilt stöd i situationen. Här ska man samarbeta med bland annat organisationer. Processen för förflyttning av befolkning beskrivs i bild 5.

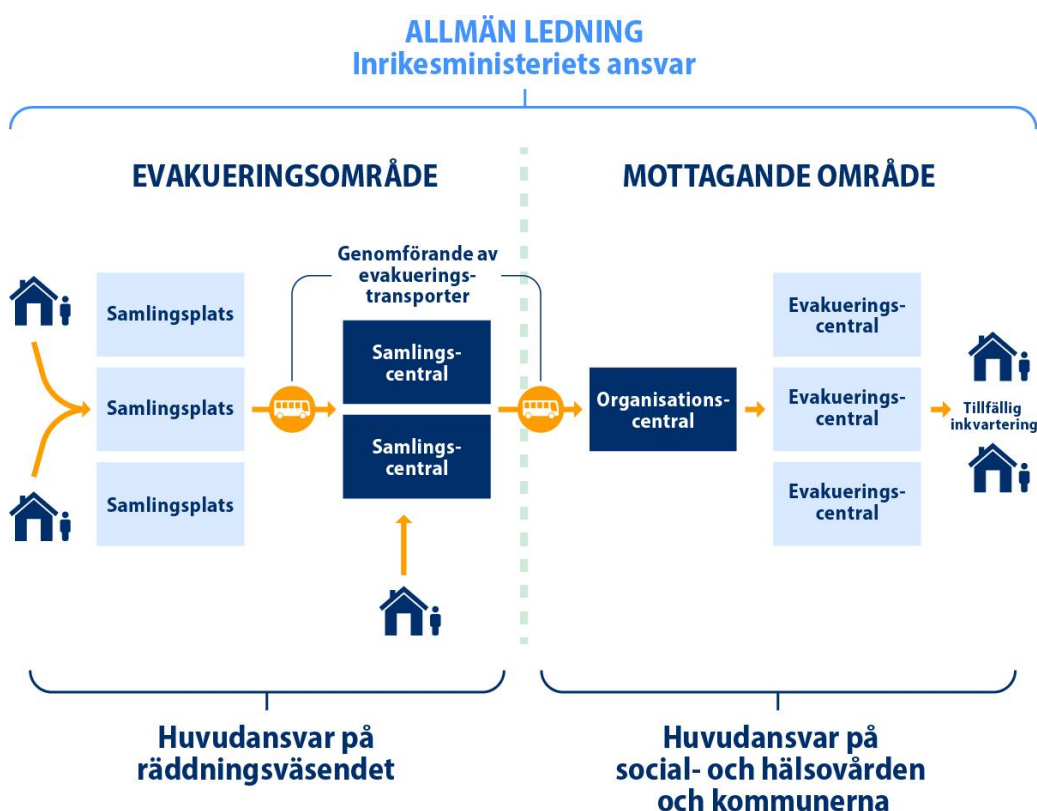


Bild 5. Ansvar för bortflyttning och mottagande av befolkning.

En specialfråga som måste planeras är evakuering av klienter och patienter som omfattas av boendeservice, serviceboende med heldygnsomsorg och service eller vård på en institution samt evakuering av hemvårdens klienter. Dessa förutsätter också planering av behövliga personalresurser och transportkapacitet. Eventuellt stöd från anhöriga och närstående bör beaktas. Privata tjänsteproducenter bör beaktas även i planeringen av transportarrangemang. Valfärdsområdets social- och hälsovårdsmyndigheter ansvarar för förflyttningen av dessa objekt. För att underhålla lägesbilden och samordna verksamheten måste social- och hälsovårdsmyndigheterna samarbeta intensivt med valfärdsområdets räddningsmyndighet, som bär det allmänna ledningsansvaret.

4.3.2 Mottagande av förflyttad befolkning

Som planeringsgrund för kapacitet att ta emot befolkning tillämpas 25 % av välfärdsområdets fasta invånarantal. Välfärdsområdets social- och hälsovårdsmyndigheter ansvarar för de praktiska arrangemangen för att ta emot befolkning. Det allmänna ledningsansvaret och därmed ansvaret för samordning av helheten och till exempel underhåll av lägesbilden vilar på myndigheterna inom räddningsväsendet. Även kommunerna och tredje sektorn spelar en betydande roll i mottagningsarrangemangen. Man kan komma överens om de detaljerade arrangemangen och ansvarsfördelningen inom välfärdsområdet.

När befolkning tas emot ska sådana nödvändiga och brådskande social- och hälsovårdstjänster som befolkningen behöver ordnas. Även behövtillfälligt boende ska ordnas.

Inom välfärdsområdet måste man förbereda sig på att inrätta organisationscentraler där man tillfälligt kan ta emot och invartera befolkning som förflyttas. Organisationscentraler inrättas enligt behov om befolkning som förflyttas och behöver inkvartering inte kan flyttas direkt till evakueringscentraler och tillfällig inkvartering eller det behövs mera tid för att inrätta sådana.

För inrättandet av evakueringscentraler och tillfällig inkvartering ska planer utarbetas i samarbete med välfärdsområdets social- och hälsovård, välfärdsområdets räddningsväsende och kommunerna. I evakueringscentralen registreras de evakuerade och där ska finnas möjlighet till vila, mat och personlig hygien. I evakueringscentralen ska finnas möjlighet till psykosocialt stöd. Under evakueringen måste man också kunna säkerställa att de evakuerade får medicinering och där ska finnas beredskap att ge första hjälpen.

Mottagningsarrangemangen förutsätter avtal med kommunerna om det praktiska samarbetet, till exempel tillgängliga fastigheter, stödtjänster såsom bispisning, kommunikationsstöd och personalresurser som står till förfogande för förflyttning av befolkning. Genomförandet förutsätter också samarbete med organisationer och andra aktörer i tredje sektorn. Samarbetet och de praktiska förfarandena bör överenskommas på förhand och planer och avtal i anslutning därtill utarbetas.

Personer som förflyttar sig på egen hand

Befolkningen ska i första hand själv ordna sin inkvartering och andra behov. På myndigheternas ansvar vilar att ge det stöd och den handledning som behövs. Dessutom

kan också de som förflyttar sig på egen hand behöva brådskande social- och hälsovårdstjänster. Vid behov ska myndigheterna ordna tillfälligt boende även för sådana som förflyttar sig på egen hand. Det är social- och hälsovårdens uppgift att bedöma och stöda befolkningens servicebehov i anslutning till social- och hälsovård.

Enheter för social- och hälsovården

Placeringen av dem som befinner sig i enheter för social- och hälsovården förutsätter samordning på åtminstone samarbetsområdesnivå. Valfärdsområdena måste förbereda sig på att ta emot klienter och patienter och på att utvidga eller lägga om sin verksamhet enligt 86 § i beredskapslagen samt på att placera personer i behov av vård eller omvårdnad i sin verksamhetsenhet. I helheten bör också den privata tjänsteproduktionen beaktas.

4.3.3 Organisering av transporter

Ledningsansvaret i brådskande evakueringsituationer vilar på inrikesministeriets förvaltningsområde. För att genomföra behövliga transporter presenterar den myndighet som leder evakueringsituationen uppgifter om behoven att ordna transporter. Utifrån behovet stöder myndigheterna inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde den myndighet som leder evakueringsituationen i enlighet med sina befogenheter. Behoven kan gälla:

- fördelning av bankapaciteten för att ordna evakueringstransporter (Trafikledsverket)
- trafikledning (Trafikledsverket)
- användning av vägnätet (NTM)

Närings-, trafik- och miljöcentralerna svarar för skötseln av väghållningsuppgifter inom sitt område i enlighet med Trafikledsverkets vägledning. För att möjliggöra evakueringstransporter ser NTM-centralerna till att landsvägsnätets användbarhet är tryggad i alla säkerhetssituationer och under alla förhållanden. Väghållningsåtgärderna stöder andra myndigheters behov. Stödverksamheten har planerats på förhand.

Om de normala befogenheterna inte räcker för olika myndigheter, kan man med befogenheter enligt beredskapslagen styra transportmateriel till transporter som är livsvik-

tiga med tanke på ett fungerande samhälle. Enligt 75 § i beredskapslagen kan vägtransportmyndigheten styra användningen av transportmateriel i tillståndspliktig trafik och begränsa tillståndspliktig trafik med beaktande av samhällets behov av transporter och andra faktorer som inverkar på begränsandet av trafiken. Dessutom kan kommunikationsministeriet med stöd av 83 § i beredskapslagen begränsa ett järnvägsföretags övriga verksamhet och ålägga järnvägsföretaget att sköta transporter som är nödvändiga för ett fungerande samhälle eller landets näringsliv. Trafikledsverket kan dessutom ändra ett beslut enligt järnvägslagstiftningen om beviljande av bankapacitet, om en omorganisering av järnvägstransporterna nödvändigtvis kräver det.

Om det bestäms att vägtransportmateriel ska användas för omfattande förflyttning av befolkning, är NTM-centralerna behöriga enligt beredskapslagen. I princip visar räddningsmyndigheten transportbehoven och platsen för NTM-centralens styrhet för transporter (KULO-enhet), som kan förplikta trafikidkarna att utföra dessa transporter. I praktiken utför persontrafikföretagen transportuppdraget enligt ungefär samma principer som under normala förhållanden.

4.3.4 Register som hänför sig till evakueringar

Med stöd av lagen om hemkommun är en person skyldig att göra flyttningsanmälan när bostadsorten ändras. Flyttningsanmälan är gemensam för Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och Posten. De uppgifter som behövs ur befolkningsdatasystemet skickas till alla statliga myndigheter, så uppgifterna uppdateras i behövliga register med en enda anmälan. Denna samma flyttningsanmälan ska användas i en evakueringssituation.

Myndighetens uppgift är att instruera befolkningen att göra flyttningsanmälan och vid behov ordna möjlighet för förflyttad befolkning att göra flyttningsanmälan.

5 Kommunikation

Kommunikation är en del av ledningen och prestationsförmågan. Därför är kommunikationen en väsentlig del av genomförandet av evakueringar på statsförvaltningens, regional och lokal nivå. Kommunikationen måste beaktas i planeringen, resurstilldelningen och beslutsfattandet.

Kriskommunikationens viktigaste uppgift är att ge befolkningen tydliga och entydiga instruktioner. Tillförlitlig, effektiv intern och extern kommunikation i rätt tid är en viktig del av hanteringen av störningssituationer och undantagsförhållanden. En förutsättning för tillförlitlighet är att den information som ges är korrekt, tydlig och tillräcklig samt att informationen ges av den behöriga myndigheten.

I planeringen av kommunikationen, och således också i genomförandet av förflyttning av befolkning, beaktas bland annat tillgängliga kommunikationskanaler, olika målgrupper och språkgrupper, ansvaret för och samordningen av kommunikationen samt en enhetlig kommunikationston, som är en viktig del av ledningen. Även ett tydligt och lättförståeligt språk och tillgänglighet är ett viktigt inslag i planeringen av kriskommunikation och genomförandet av evakueringar.

Myndigheterna ska ha beredskap att för egen del kommunicera om genomförandet av evakueringar. Om det uppstår ett kommunikationsvakuum, kan det fylls med falsk information. För att svara på disinformation är det viktigt att effektivisera den egna strategiska kommunikationen.

För organisationerna är det bra att redan i planeringen identifiera medieexperter som kan anlitas. Strävan är dock att ta bort kommunikationstrycket från ledningen av evakueringar genom att styra kommunikationen till exempelvis infomöten med medierna.

Evakueringsfaserna syftar till att det ska vara lätt att uppfatta lägesbilden i fråga om evakueringarna i olika områden och att både befolkning och myndigheter ska ha möjlighet att förutse hur evakueringarna framskrider. Tidsuppskattningar av hur evakueringarna framskrider och prognoser förbättrar befolkningens kristålighet och hantering av den egna situationen samt bidrar till konsekvens i myndigheternas kommunikation.

Det kommuniceras inte om förflyttning av befolkning i ett vakuum, utan denna kommunikation är en del av en större kommunikationsomvärld som gäller befolkningskydd, försvarsvilja och uppbud av reservister.

De olika delområdena av kommunikationen i en evakueringssituation behandlas mer ingående i bilagan om kommunikation i en evakueringssituation, som är riktad till myndigheterna.

Bilagor

Bilaga 2. Kommunikation i en evakueringssituation.

Källor