

Nuläge och utvecklingsbehov i fråga om bestämmelserna om skyldigheten att vidta förberedelser i beredskapslagen

Innehåll

1. Inledning	2
Revidering av beredskapslagen	2
Promemorians syfte och innehåll samt den fortsatta beredningen	2
Allmänt om beredskapsplanering.....	3
2. Lagstiftning om beredskapsplanering	4
Bestämmelserna om beredskapsplanering som helhet	4
3 kap. i beredskapslagen	4
Beredskapsskyldighet enligt annan lagstiftning	8
Utvecklingen i fråga om EU:s bestämmelser om beredskap.....	17
Natos civila beredskapsplanering.....	18
3. Förändringar i den säkerhetspolitiska miljön och andra faktorer som bör beaktas vid utvecklingen av bestämmelserna	18
Förändringar i verksamhetsmiljön och den säkerhetspolitiska miljön och deras konsekvenser för beredskapen	18
Privata sektorns roll i samhällets beredskap som helhet	19
Praktiska iakttagelser om beredskap	22
4. Bedömning av nuläget	25
5. Preliminära förslag från arbetsgruppen för beredskapslagen	26

1. Inledning

Revidering av beredskapslagen

Syftet med beredskapslagen är att under undantagsförhållanden trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet. För att detta syfte ska uppnås under undantagsförhållanden kan det behövas exceptionella befogenheter för myndigheterna. I beredskapslagen föreskrivs det om befogenheter som avviker från det normala till exempel för att avvika från de grundläggande fri- och rättigheterna, för att sköta statsfinanserna och ordna förvaltningen under undantagsförhållanden.

Den gällande beredskapslagen trädde i kraft den 1 mars 2012. 12 § i den gällande beredskapslagen motsvarar mer eller mindre som sådan skyldigheten att vidta förberedelser enligt 40 § i den tidigare beredskapslagen (1080/1991; upphävd). Under de senaste decennierna har dock offentliga sektorns strukturer och funktions sätt förändrats till många delar. De system och tjänster som är kritiska för samhällets funktionsförmåga produceras i allt högre grad av privata sektorn, är beroende av varandra och i synnerhet till följd av digitaliseringen också mer utsatta för förvaltningsövergripande störningar.

Dessutom har såväl den nationella som den internationella säkerhetspolitiska miljön efter att beredskapslagen trädde i kraft genomgått genomgripande förändringar, i synnerhet till följd av covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig. Enligt statsrådets redogörelser om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön som godkändes våren 2022 (Statsrådets publikationer 2022:19) möter samhället alltmer komplexa hot som är svåra att förutse och hantera. Förändringarna i den säkerhetspolitiska nivån leder till att samhällets resiliens ökar i betydelse och medför nya utmaningar för beredskapsplaneringen och dess effekt. Av de skäl som anges ovan behöver det också granskas kritiskt hur tidsenliga bestämmelserna om förberedelser i beredskapslagen är, hur effektiva de är och hur de eventuellt behöver ses över.

Den 6 oktober 2022 tillsatte statsrådet en arbetsgrupp med uppgiften att bereda en totalreform av beredskapslagen (nedan *arbetsgruppen för beredskapslagen*). Arbetsgruppens ska bedöma hur tidsenlig beredskapslagen är, hur lagen fungerar och hur den behöver utvecklas. Avsikten är också att bereda de förslag till lagändringar som behövs för att nå målet. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ska genom en helhetsöversyn av beredskapslagen nödvändiga befogenheter skapas för krisledning och beredskap, så att samhällets funktionsförutsättningar tryggas vid undantagsförhållanden. Enligt regeringsprogrammet ska regeringen också stärka den övergripande säkerheten, resiliensen och försörjningsberedskapen.

Syftet med totalreformen av beredskapslagen är att revidera lagen så att den motsvarar en modern syn på samhällets övergripande säkerhet, på de faktorer som hotar säkerheten och på identifieringen av olika allvarliga hot och störningar. Målet är konsekventa och tidsenliga bestämmelser som stämmer överens med grundlagen. De ska också göra det möjligt att i rätt tid fatta beslut som gäller hantering av olika exceptionella situationer och innehålla ändamålsenliga och tillräckliga befogenheter att fatta dessa beslut. Reformen av beredskapslagen uppskattas ta 3,5–4 år. Avsikten är att regeringspropositionen ska överlämnas till riksdagen senast under höstsessionen 2025. För projektet inrättades redan i mars 2022 en parlamentarisk uppföljningsgrupp med uppgift att utvärdera, stödja och följa arbetet i den arbetsgrupp som bereder totalreformen av beredskapslagen.

Promemorians syfte och innehåll samt den fortsatta beredningen

En av uppgifterna för arbetsgruppen för beredskapslagen är att inom ramen för sitt uppdrag enligt promemorian om tillsättande utreda och bedöma behovet av preciseringar av de bestämmelser om skyldigheten att vidta förberedelser som är centrala för ibruktagandet av beredskapslagen samt att föreslå de bestämmelser som behövs om detta. Under beredningen ska det dessutom utredas om skyldigheterna enligt beredskapslagen under normala förhållanden (förberedelser) och i situationer när lagen tas i bruk (krisledning) preciseras så att de bildar en funktionell helhet.

I detta syfte har arbetsgruppen för beredskapslagen utarbetat denna promemoria. I avsnitt 2 av promemorian beskrivs nuläget i fråga om bestämmelserna om skyldigheten att vidta förberedelser i beredskapslagen och i övrig lagstiftning. I avsnitt 3 i promemorian behandlas eventuella behov att se över bestämmelsen om skyldigheten att vidta förberedelser i beredskapslagen, samt de samhällsfenomen arbetsgruppen för beredskapslagen anser att bör beaktas när bestämmelserna ses över. Avsnitt 4 i promemorian innehåller en bedömning av nuläget, och avsnitt 5 arbetsgruppens preliminära förslag för utveckling av bestämmelserna i beredskapslagen om skyldighet att vidta förberedelser. De preliminära förslagen består främst av en allmän beskrivning av det huvudsakliga innehållet och strukturen i de bestämmelser som behöver ses över, och syftet är att få respons som behövs för den fortsatta beredningen. Förslagen innebär därför inte nödvändigtvis arbetsgruppens slutliga ståndpunkt. I promemorian ingår inte heller några utkast till bestämmelser.

Responserna på promemorian beaktas vid den fortsatta beredningen av bestämmelser om skyldigheten att vidta förberedelser och vid beredningen av egentliga förslag till bestämmelser. Förslag till bestämmelser om beredskapsplanering kommer att ingå i regeringens proposition med förslag till ny beredskapslag, och avsikten är att den ska ges till riksdagen senast hösten 2025. Avsikten är att utkastet till regeringsproposition ska sändas ut på remiss före utgången av 2024.

Allmänt om beredskapsplanering

Till samhällets resiliens har traditionellt ansetts höra en skyldighet för myndigheterna att förbereda sig på att klara av sina uppgifter under alla förhållanden och att också anpassa sin verksamhet till eventuella störningar och kriser. Förberedelsernas syfte är att förhindra att störningar och kriser uppkommer samt att vid behov ha förmågan att hantera sådana situationer och deras konsekvenser. Förberedelserna kan indelas i stärkning av enskilda aktörers resiliens och förberedelser på en mer övergripande samhälllig nivå. Bestämmelserna om förberedelser gäller enskilda aktörer.

En viktig grundval för förberedelserna på samhälllig nivå utgörs av säkerhetsstrategin för samhället (2017), som antagits genom ett principbeslut av statsrådet. Enligt den genomförs beredskapen enligt principen om övergripande säkerhet, där myndigheterna, näringslivet, organisationer och medborgare tillsammans sörjer för samhällets vitala funktioner. I strategin definieras samhällets vitala funktioner, vilkas kontinuitet ska kunna tryggas under alla förhållanden, och respektive ministeriums uppgifter och ansvarsområden inom beredskapsplaneringen.

Med den övergripande säkerheten avses enligt säkerhetsstrategin för samhället en samarbetsmodell som koordinerar och producerar säkerhet, genom vilken samhällets vitala funktioner tryggas med beaktande av rättsstatsprincipen. Genom beredskapsplanering säkerställs att uppgifterna sköts så störningsfritt som möjligt också under störningssituationer och under undantagsförhållanden, och den baserar sig på en uppdaterad riskbedömning som beaktar hotbilder. Till den allmänna processen för förberedelser för hot och störningar räknas prognostisering, planering, verksamhet och respons. Beredskapsåtgärder är bland annat beredskapsplanering, kontinuitetshandling, förberedelser, utbildning och beredskapsövningar. Den ansvariga och behöriga myndigheten svarar för beredskapsplaneringen och samverkan i anslutning därtill. Beredskapsplaneringen under normala förhållanden, verksamheten under undantagsförhållanden och befogenheterna

i anslutning därtill bör granskas och ses över inom ramen för samma process eftersom beredskapsplaneringen möjliggör driftssäkerhet under undantagsförhållanden. En omfattande och välfungerande lägesbilds-verksamhet är en kontinuerlig del av beredskapsplaneringen.

Beredskap för säkerhetshot grundar sig alltid på riskbedömning, som ska vara heltäckande och beakta alla hotmodeller. I den nationella riskbedömningen (2023), som uppdateras med ca tre års intervaller, kartläggs olika risker som hotar människor, omgivningen, egendom samt kritiska system och tjänster och som myndigheterna i sin verksamhet ska förbereda sig på.

Finland har strävat efter att förbereda sig på olika krissituationer också genom lagstiftning. Syftet med förberedelserna genom lagstiftning har framför allt varit att trygga kontinuiteten för samhällets vitala funktioner i olika krissituationer genom att skapa rättsstatliga förutsättningar för att ta kontroll över och klara av situationer. Viktiga befogenheter som undantagsförhållanden förutsätter har samlats i beredskapslagen (1552/2011) och lagen om försvarstillstånd (1083/1991). I beredskapslagen finns också bestämmelser om myndigheters och vissa andra offentliga aktörers skyldighet att säkerställa att deras uppgifter kan skötas också under undantagsförhållanden (12 §). Till skillnad från andra bestämmelser i beredskapslagen utgör skyldigheten att vidta förberedelser en bestämmelse som ska tillämpas också under normala förhållanden, utan något särskilt förfarande för ibruktagande. Vid sidan om beredskapslagen finns väldigt omfattande bestämmelser om beredskap för olika störningssituationer i sektorslagstiftning. Vid sidan om den lagstadgade skyldigheten att vidta förberedelser är en viktig del av den samhälleliga resiliensen den frivilliga beredskapsplaneringen inom näringslivet och företagssektorn i övrigt.

Utöver beredskap som berör planering och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden och vid andra störningar kan myndigheternas materiella beredskap anses viktig. I Finland sköts den materiella beredskapen i huvudsak via Försörjningsberedskapscentralen, och den kan bidra till att begränsa behovet av att under undantagsförhållanden förlita sig på vissa befogenheter som garanterar nödvändiga resurser för myndigheterna och eventuellt innebär kraftiga inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

2. Lagstiftning om beredskapsplanering

Bestämmelserna om beredskapsplanering som helhet

Bestämmelser om offentliga sektorns allmänna skyldighet att vidta förberedelser finns i 3 kap. i beredskapslagen. En bestämmelse i beredskapslagen är dock inte i sig tillräcklig för att omfatta alla behov av samhällelig beredskapsplanering, och därför har flera skyldigheter att vidta förberedelser som kompletterar bestämmelsen i beredskapslagen inkluderats i sektorslagstiftning. Typiskt sett antingen kompletterar eller preciserar de skyldigheter att vidta förberedelser som ingår i speciallagar innehållet i skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen, eller så utsträcks den till att omfatta sådana aktörer som faller utanför beredskapslagens tillämpningsområde. På basis av avtal berör skyldigheten att vidta förberedelser dessutom många sådana aktörer inom privata sektorn som inte omfattas av skyldigheten att vidta förberedelser enligt lagen.

I den andra lagen om undantagsförhållanden som är i kraft tills vidare i Finland, lagen om försvarstillstånd (1083/1991), ingår inga uttryckliga bestämmelser om beredskapsplanering.

Hittills har skyldigheten att vidta förberedelser i lagstiftningspraxis främst behandlats utifrån operativa och ekonomiska konsekvenser, och den har ansetts innefatta några särskilda rättsliga frågor. Inte heller grundlagsutskottet tog i sin behandling av den gällande beredskapslagen (GrUU 6/2009 rd) ställning till den föreslagna bestämmelsen om skyldighet att vidta förberedelser.

3 kap. i beredskapslagen

I 12 och 13 § i beredskapslagen föreskrivs följande om den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser:

12 §

Skyldighet att vidta förberedelser

Statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentligrättsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statliga affärsverk samt välfärdsområdena och välfärdsområdessammanslutningarna, kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar ska 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.

13 §

Ledning, övervakning och samordning av förberedelser

Beredskapen leds och övervakas av statsrådet och respektive ministerium inom dess ansvarsområde. Varje ministerium samordnar förberedelserna inom sitt eget ansvarsområde. I fråga om statsrådets samordning av förberedelserna föreskrivs särskilt.

Syftet med skyldigheten att vidta förberedelser och dess materiella innehåll

Enligt 12 § i beredskapslagen är förberedelsernas syfte att säkerställa att myndigheternas och övriga i bestämmelsen nämnda aktörers uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. Kriser kan vara svårbedömda, och de kan utvecklas snabbt så att det inte längre finns tillräcklig tid för förberedelser när de är ett faktum. De samhällseliga värden som skyddas i beredskapslagen och de strukturer som upprätthåller samhällets funktionsförmåga kan då redan vara hotade. Under undantagsförhållanden kan myndigheternas uppgifter till någon del förändras eller utökas, eller det kan bli nödvändigt att sköta dem exceptionellt snabbt. Undantagsförhållanden kan också förutsätta sådana arrangemang i fråga om organisation eller myndigheternas verksamhet som inte är tillåten enligt lagstiftningen under normala förhållanden. För att anpassa sig till och klara av krisförhållanden krävs det att verksamheten under undantagsförhållanden har förberetts i tillräcklig omfattning i förväg under normala förhållanden. Beredskapsplaneringen syftar såväl till att förutse krissituationer och ta kontroll över dem som till att sköta eftervården.

I beredskapslagen definieras det inte närmare vilka uppgifter skyldigheten att vidta förberedelser omfattar, men formuleringen "skötseln av uppgifterna inom den offentliga förvaltningen" i motiveringstexten avser framför allt skötseln av lagstadgade uppgifter som hör till det allmännas organiseringsansvar (RP 3/2008 rd, s. 37). Utgångspunkten är att myndigheterna också under undantagsförhållanden sköter sina normala uppgifter och i första hand agerar enligt sina normala befogenheter samt med sin normala organisation. Befogenheter enligt beredskapslagen som särskilt tagits i bruk får enbart tillämpas om myndigheternas reguljära befogenheter inte är tillräckliga. Syftet med bestämmelserna om organisering av förvaltningen i 15 kap. i beredskapslagen är att trygga att myndigheternas verksamhet kan fortsätta så störningsfritt som möjligt under undantagsförhållanden, bland annat genom att tillåta vissa avsteg från de normala befogenhetsförhållandena mellan myndigheterna samt tillfällig förflyttning av myndigheters personal till andra uppgifter. Också tillämpningen av de bestämmelserna förutsätter ett förfarande för ibruktagande av beredskapslagen.

Enligt 12 § i beredskapslagen sker förberedelser genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder. I bestämmelsen anges inte närmare vilka konkreta förberedande åtgärder som förutsätts utöver beredskapsplaner, utan de som är skyldiga att vidta förberedelser har getts prövningsrätt i fråga om hur de genomförs. I förarbetena till bestämmelsen nämns som exempel tekniska och strukturella beredskapsförberedelser, utbildning och beredskapsövningar, samt i fråga

om materiella förberedelser reservering av lokaler, utrymmen och kritiska resurser. Planeringen av kommunikation och informationsbehandling under undantagsförhållanden konstateras också vara en del av beredskapen. Genom kommunikation vid rätt tidpunkt stärks förtroendet för myndigheternas verksamhet och upprätthålls samhällets resiliens. En viktig del av beredskapen är att ge instruktioner om beredskap (RP 3/2008 rd, s. 37).

I förarbetena till 12 § i beredskapslagen nämns inte särskilt arrangemang för att samla in viktiga lägesbilsdata för den operativa planeringen som en förberedande åtgärd. Upprätthållandet av lägesbilden är viktigt i störningssituationer med tanke på beslutsfattandet, och till exempel för ändamålsenlig fördelning av resurser. Ett lägesbildssystem som garanterar tillgången till aktuell information och som planerats i förväg skapar också förutsättningar för en eventuell övergång till undantagsförhållanden. I synnerhet om störningssituationers konsekvenser berör flera förvaltningsområden, förutsätter beredskapsplaneringen ett välfungerande samarbete mellan myndigheter samt samarbete med privata sektorn. Med hjälp av bestämmelserna i del II i beredskapslagen, som förutsätter ett särskilt förfarande för ibruktage, är det möjligt att under undantagsförhållanden stärka myndigheternas förutsättningar att bygga upp en integrerad lägesbild, samt under vissa förutsättningar att också förplikta privata aktörer att ge myndigheterna lägesbeskrivningar som berör användningen och produktionen av tjänster (t.ex. 60 och 64 §).

Utgångspunkten är att den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen enbart gäller förberedelser för undantagsförhållanden, och den innebär inte något direkt skyldighet att vidta förberedelser för lindrigare störningssituationer. Bestämmelsens ordalydelse tyder dock på att förberedelser för undantagsförhållanden endast utgör en del av beredskapsplaneringen som helhet. I förarbetena till bestämmelsen sägs det att förberedelser för undantagsförhållanden också har nära samband med planering av verksamheten för lindrigare exceptionella situationer än undantagsförhållanden (RP 3/2008 rd, s. 37). Också i säkerhetsstrategin för samhället (SSS 2017, s. 9 och 94) anses beredskap omfatta beredskap såväl för undantagsförhållanden som för andra störningssituationer. Beredskap både för undantagsförhållanden och för störningssituationer under normala förhållanden kan anses utgöra en etablerad del av den nuvarande uppfattningen om hantering av den övergripande säkerheten.

Utöver åtgärder för att förutse undantagsförhållanden i samband med beredskapsplanering har skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen också ansetts ha en dimension som gäller förberedelser med avseende på lagstiftningen. Grundlagsutskottet har uttryckligen betonat att skyldigheten enligt beredskapslagen att vidta förberedelser innebär en skyldighet att se till att lagstiftningen om undantagsförhållanden är uppdaterad och att bereda åtgärder som krävs för att övervinna undantagsförhållanden (GrUU 12/2021 rd). Också justitiekanslern vid statsrådet hänvisar i anförandet om hanteringen av pandemin i sin berättelse för år 2020 till att ministeriets ansvar enligt grundlagen och skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen också kan anses innefatta författningsberedning i syfte att förbereda störningssituationer och ta kontroll över dem för att korrigera eventuella brister i lagstiftningen och tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna (B 17/2021 rd, s. 18). Förberedelser med avseende på lagstiftningen för olika störningssituationer bidrar till att skapa förutsättningar för att förhindra att allvarligare kriser, och i sista hand undantagsförhållanden, uppkommer. Tryggandet av tidsenliga och omfattande sektorvisa bestämmelser om störningssituationer kan anses vara en viktig del av ministeriernas skyldighet enligt 68 § i grundlagen att svara för att förvaltningen inom förvaltningsområdet fungerar som sig bör.

Det organisatoriska tillämpningsområdet för skyldigheten att vidta förberedelser

12 § i beredskapslagen förpliktar enligt ordalydelsen statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentligrättsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statliga affärsverk samt välfärdsom-

rådena och välfärdssammanslutningarna, kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar. Skyldigheten att vidta förberedelser enligt paragrafen gäller alla förvaltningsnivåer och myndigheter, såväl i centralförvaltningen som i den regionala och lokala förvaltningen. Skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen grundar sig således starkt på organisering av myndighetsbaserade beredskapsstrukturer.

Enligt ordalydelsen i 12 § i beredskapslagen omfattar skyldigheten att vidta förberedelser inte aktörer inom privata sektorn, ens när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter som enligt lag eller med stöd av lag hör till myndigheternas organiseringsansvar eller när myndigheter köper tjänster av dem till stöd för skötseln av sina uppgifter. Förarbetena till beredskapslagen utgår dock från att det inte är möjligt att genom utläggning av tjänster undgå skyldigheten att vidta förberedelser, utan att myndigheter och andra som avses i bestämmelsen då till exempel genom avtalsvillkor som tas in i avtal om köp av tjänster ska trygga att deras uppgifter sköts på behörigt sätt också under undantagsförhållanden. I en sådan konstellation förpliktar skyldigheten att vidta förberedelser myndigheten med stöd av lag och den privata tjänsteproducenten med stöd av avtal.

Trots att det organisatoriska tillämpningsområdet för 12 § i beredskapslagen är begränsat på det sätt som beskrivs ovan har det kompletterats genom flera bestämmelser i sektorslagstiftning, som till vissa delar också förpliktar privata sektorn att vidta förberedelser. I lagstiftningspraxis har det bland annat i enskilda fall i situationer när 124 § i grundlagen tillämpas ansetts befogat att i bestämmelser säkerställa att skyldigheten att vidta förberedelser uppfylls i bestämmelser som ger myndigheter möjlighet att producera tjänster som hör till deras organiseringsansvar genom avtal om köp av tjänster. Också till exempel vid bolagisering av myndighetsfunktioner har det ibland ansetts befogat att i lagen om inrättande av ett bolag ta in en bestämmelse om bolagets skyldighet att vidta förberedelser som i sak motsvarar skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen. Skyldigheter att vidta förberedelser som ingår i annan lagstiftning behandlas närmare i följande avsnitt i denna promemoria.

Ledning, övervakning och samordning av förberedelser

Enligt 13 § i beredskapslagen leds och övervakas förberedelserna av statsrådet samt av varje ministerium inom sitt ansvarsområde. Varje ministerium samordnar också förberedelserna inom sitt ansvarsområde. Vid behov koordinerar det behöriga ministeriet samarbetet mellan ministerierna. Om det blir oklart till vilket ministerium ett ärende hör har statsministern befogenhet att bestämma att ärendet ska avgöras av statsrådet.

Skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen ställa allmänna krav också på beredskapsplaneringen och beredskapsverksamheten på regional nivå, såsom i välfärdsområden och kommuner. En lagstadgad uppgift för regionförvaltningsverken är att samordna beredskapen och beredskapsplaneringen hos aktörer inom sitt område. På Åland hör de uppgifterna delvis till landskapsregeringen, delvis till Statens ämbetsverk på Åland.

Enligt 13 § i beredskapslagen föreskrivs det särskilt om statsrådets samordning av förberedelserna. Viktiga bestämmelser om ledning och samordning av förberedelser på statsrådets nivå finns i synnerhet i reglementet för statsrådet (262/2003). Enligt 12 § 7 punkten i reglementet hör till statsrådets kanslis ansvarsområde statsrådets gemensamma lägesbild, beredskap och säkerhet, den allmänna samordningen av hanteringen av störningssituationer samt den allmänna samordningen av konstaterande av att undantagsförhållanden råder och av utfärdande av ibruktagningsförordningar enligt 6 § i beredskapslagen. Enligt 16 § 3 punkten i reglementet hör samordningen av totalförsvaret till försvarsministeriets ansvarsområde.

Som särskilt viktiga aktörer för samordningen av förberedelserna kan också betraktas beredskapschefsmötet som nämns i 10 § 3 mom. i reglementet för statsrådet och Säkerhetskommittén som verkar i samband med försvarsministeriet och om vars uppgifter det föreskrivs i förordningen om Säkerhetskommittén (77/2013). Säkerhetskommittén bistår statsrådet inom statsrådet i den beredskap som syftar till att hantera den övergripande säkerheten och i samordningen av denna beredskap. Kommittén följer verkställandet av säkerhetsstrategin för samhället, säkerhetsmiljöns utveckling och förvaltningsområdenas beredskap. I enlighet med modellen för övergripande säkerhet är utöver myndigheter också näringslivet och tredje sektorn företrädare i Säkerhetskommittén.

Beredskapsskyldighet enligt annan lagstiftning

Allmänt

Vid sidan av beredskapslagen finns mycket omfattande bestämmelser om skyldigheten att vidta förberedelser för olika kris- och störningssituationer i lagstiftning om olika förvaltningsområden. Typiskt sett antingen kompletterar eller preciserar de skyldigheter att vidta förberedelser som ingår i speciallagar innehållet i skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen, eller så utsträcks den till att omfatta sådana aktörer som faller utanför beredskapslagens tillämpningsområde. Genom speciallagstiftning har skyldigheten att vidta förberedelser bland annat utsträckts till att omfatta vissa sådana privata aktörer som inte omfattas av tillämpningsområdet för 12 § i beredskapslagen.

Tillämpningsområdet för skyldigheten att vidta förberedelser enligt sektorslagstiftningen berör framför allt företag och sammanslutningar som verkar inom branscher som är centrala för upprätthållandet av tjänster som är viktiga för kritisk samhällig infrastruktur och samhällets kärnfunktioner. Sådana branscher är bland annat finansierings- och försäkringsbranschen, produktions-, överförings- och distributionssystem för energi, transportsystem och logistiska tjänster, informations- och betalningssystem som är centrala för samhällets funktionsförmåga, kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt social- och hälsovårdstjänster.

I den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen finns sammanlagt ca 80 bestämmelser som kompletterar eller är parallella med skyldigheten att vidta förberedelser enligt 12 § i beredskapslagen. Skyldigheten att vidta förberedelser enligt speciallagar har oftast utformats som en skyldighet för verksamhetsutövare att sörja för kontinuiteten i verksamheten både under undantagsförhållanden och under störningssituationer under normala förhållanden. I bestämmelserna definieras inte termen störningssituationer under normala förhållanden närmare, och ofta förklaras inte heller dess innehåll i motiveringarna till bestämmelserna. Enligt specialbestämmelser gäller skyldigheten att vidta förberedelser ofta till exempel förhindrandet av olyckor eller farliga situationer i stället för störningssituationer. Skyldigheten att vidta förberedelser enligt speciallagar har i likhet med 12 § i beredskapslagen karaktären av rambestämmelser, så att hur förberedelserna i praktiken vidtas i huvudsak lämnas till deras prövning som skyldigheten gäller. I en del av bestämmelserna ingår dock ett bemyndigande att utfärda närmare bestämmelser om förberedelserna genom förordning av statsrådet eller något ministerium, eller genom en föreskrift av någon annan myndighet. I flera fall innehåller bestämmelserna också en formulering om möjligheten att få ersättning ur försörjningsberedskapsfonden för sådana åtgärder i anslutning till skyldigheten att vidta förberedelser som klart avviker från vad som ska anses vara normal verksamhet och som medför en väsentlig merkostnad för den beredskapsskyldiga.

En allmän iakttagelse är att den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen innehåller relativt få bestämmelser som överlappar skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen för de aktörer som nämns i 12 § i beredskapslagen. I speciallagarna ingår dock en del bestämmelser om myndigheters skyldighet att vidta förberedelser såväl för undantagsförhållanden som för störningssituationer under normala förhållanden. De bestämmelsernas syfte är vanligen främst att betona betydelsen av skyldigheten att vidta förberedelser och säkerställa att den också är anpassad för lindrigare störningssituationer än undantagsförhållanden.

Nedan granskas på riktgivande nivå innehållet och inriktningen för skyldigheten att vidta förberedelser enligt vissa delar av den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen. I denna promemoria ingår inte en uttömmande behandling av beredskapsbestämmelserna i speciallagstiftningen, och hur heltäckande de är bedöms inte heller. Det är också värt att notera att den förvaltningsområdesspecifika lagstiftningen utöver eller i stället för skyldigheter att vidta förberedelser innehåller omfattande materiella bestämmelser som syftar till att förhindra och avvärja olika störningssituationer och deras konsekvenser. Sådana bestämmelser kan snarare anses vara ett materiellt genomförande av skyldigheten att vidta förberedelser än en komplettering eller saklig parallell till dem. Exempelvis planläggning och planering av markanvändning kan anses ha indirekt betydelse också för förberedelse för störningssituationer. Gränsen mellan skyldigheten att vidta förberedelser och andra bestämmelser som syftar till beredskap är därför inte till alla delar tydlig.

Ur ett beredskapsperspektiv är dessutom en viktig del av lagstiftningen om störningssituationer lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992), samt allmänna bestämmelser som i grunden är avsedda för exceptionella situationer men som tillämpas redan under normala förhållanden. Som exempel kan i synnerhet nämnas räddningslagen och polislagen.

Lagstiftning om finansbranschen

I fråga om finansbranschen har förberedelser för att upprätthålla funktionsförmågan under undantagsförhållanden som uteslutande vidtas genom myndigheternas åtgärder inte ansetts tillräckliga för att trygga finansieringssystemets stabilitet och verksamhetsförutsättningar. Bestämmelser om skyldigheten för aktörer på finansmarknaden att säkerställa en störningsfri skötsel av verksamheten också under undantagsförhållanden ingick i en ändring av befogenhetsbestämmelserna i beredskapslagen i fråga om finansmarknaden och försäkringsverksamheten, som trädde i kraft 2003 (RP 200/2002 rd). Beredskapsskyldigheten utsträcktes till att omfatta alla sådana aktörer som under undantagsförhållanden upprätthåller sådana funktioner som är nödvändiga för att finansmarknaden ska fungera. I fråga om beredskapsskyldigheten för kreditinstitut, vissa finansiella institut, fondbolag och värdepapperscentralen togs bestämmelser in i de lagar som reglerar deras verksamhet (bl.a. kreditinstitutslagen, lagen om placeringsfonder, lagen om värdeandelssystemet).

Kreditinstitutslagen har nyligen kompletterats så att kreditinstitut är skyldiga att upprätthålla en kontinuerlig beredskap att vid behov använda kontosystemet inom försörjningsberedskapen och reservsystemet för betalningsrörelse mellan bankerna, för att trygga en störningsfri skötsel av uppgifterna. Vidare har tillämpningsområdet för bestämmelserna om kreditinstitutens skyldighet att vidta förberedelser preciserats så att det utöver undantagsförhållanden enligt beredskapslagen också omfattar allvariga störningssituationer under normala förhållanden. Samtidigt stiftades lagen om vissa arrangemang för tryggnad av försörjningsberedskapen inom finansbranschen (666/2022), enligt vilken finansministeriet kan tillsätta en samarbetsgrupp för hantering av störningssituationer på finansmarknaden för förberedelser för och hantering av störningssituationer. Ändringarna syftar till att säkerställa kontinuiteten för daglig betalningstrafik i samhället vid allvariga störningssituationer under normala förhållanden och under undantagsförhållanden.

Lagstiftning om försäkrings- och pensionsförsäkringsverksamhet

Också försäkringsverksamheten har stor betydelse för hur beredskapslagens målsättningar uppnås under undantagsförhållanden. Försäkringsanstaltens verksamhet är i regel förknippad med samma slags risker som andra bolags verksamhet. Till dem hör bland annat problem med resurser och deras tillräcklighet, data- trafikproblem och olika slags säkerhetsproblem. Omfattande störningar i datatrafiken kan till exempel medföra störningar i betalningstrafiken för försäkringspremier och försäkringsersättningar, även om försäkringsbolagets övriga funktioner fortsätter normalt under undantagsförhållanden. Likaså kan till exempel tillgången till energi försvåras.

Försäkringsverksamhet bedrivs i huvudsak av privata försäkringsanstalter, som i och för sig inte berörs av den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen. Till den delen är det värt att notera att också socialförsäkringen till stor del är ordnad via privata försäkringsanstalter. Till följd av det som sägs ovan har att alla sådana funktioner som är nödvändiga också under undantagsförhållanden inte ansetts möjliga att trygga och upprätthålla uteslutande genom myndighetsåtgärder.

I lagstiftningen för försäkrings- och pensionsförsäkringsbranschen har uttryckliga bestämmelser tagits in om skyldigheten för dem som utövar försäkringsverksamhet att genom deltagande i beredskapsplanering inom försäkringsbranschen och förberedande av verksamheten under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden. Sådana aktörer är bland andra försäkringsbolag, arbetspensionsförsäkringsbolag, försäkringsföreningar, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, Sjömanspensionskassan, pensionsstiftelser och försäkringskassor samt Pensionsskyddscentralen, som inrättats för skötsel av gemensamma frågor inom arbetspensionssystemet (bl.a. 13 § i försäkringsbolagslagen, 63 a § i lagen om utländska försäkringsbolag, 15 § i lagen om Pensionsskyddscentralen, 132§ i lagen om pension för lantbruksföretagare, 27 § i lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor). Också Finansinspektionen har uppgifter som berör beredskap och resiliens inom försäkringsbranschen.

Beredskap kan innebära upprätthållande av reservutrymmen, reservsystem och beredskap för distansverksamhet samt beredskap för manuell verksamhet. Till de nödvändiga funktioner som ska upprätthållas under undantagsförhållanden hör bl.a. pensions- och ersättningsbehandling och utbetalning av fortlöpande pensioner och ersättningar. Däremot syftar till exempel soliditetskraven i speciallagar för försäkringssektorn och driftskapital i enlighet med dem inte till beredskap för undantagsförhållanden. Om de uppgifter som följer av beredskapen förutsätter åtgärder som klart avviker från sådan verksamhet som ska anses vara sedvanlig för försäkringsbolag och som medför väsentliga merkostnader, kan dessa kostnader enligt specialbestämmelser ersättas ur försörjningsberedskapsfonden.

Lagstiftning om informations- och kommunikationssystem

Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation

Enligt 243 § 1 mom. 14 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (fram till den 31 maj 2018 informationssamhällsbalken, 917/2014) ska allmänna kommunikationsnät och kommunikationstjänster samt kommunikationsnät och kommunikationstjänster som ansluts till dem planeras, byggas och underhållas så att de fungerar så tillförlitligt som möjligt också under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen och i störningssituationer under normala förhållanden. Kommunikationsverket får med stöd av 244 § meddela föreskrifter enligt 243 § om kvalitetskrav på kommunikationsnät och kommunikationstjänster, om informationssäkerhet och om kompatibilitet. Dessa kan gälla t.ex. förfaranden vid fel och störningar samt för upprätthållande av informationssäkerhet och funktionssäkerhet.

I 35 kap. i den lagen finns bestämmelser om beredskap. Enligt 281 § i lagen ska teleföretag se till att verksamheten fortgår så störningsfritt som möjligt också i störningssituationer under normala förhållanden samt under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. De användare och användargrupper av radiofrekvenser som är centrala med tanke på att trygga försörjningsberedskapen ska dessutom sörja för en tillräckligt störningsfri och effektiv användning av radiofrekvenserna vid störningar under normala förhållanden och under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. Kommunikationsministeriet beslutar på framställning av Försörjningsberedskapscentralen om vilka användare och användargrupper av radiofrekvenser som är centrala. I lagen föreskrivs det vidare om beredskapsplanering (282 §), om återbördande till Finland av kritiska system i kommunikationsnätet (283 §) och om ett bemyndigande för Transport- och kommunikationsverket att meddela närmare föreskrifter om beredskap (284 §).

Försvarsutskottet underströk i samband med behandlingen av lagförslaget att de mest kritiska och centrala samhällsfunktionerna som är beroende av datateknik ska identifieras och de systemlösningar och systemtjänster som hänför sig till dem ska säkerställas genom lösningar som klarar av allvarliga störningar och undantagsförhållanden (FsUU 4/2014 rd, s. 2).

Lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät

Lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015) tillämpas på den offentliga förvaltningens säkerhetsnät och användningen av dess tjänster samt på övrig säkerhetsnätsverksamhet. Säkerhetsnätet är ett myndighetsnät som ägs och förvaltas av staten och som uppfyller kraven på hög beredskap och hög säkerhet och till vilket hör ett kommunikationsnät och med det direkt sammanhörande utrustningsutrymmen, utrustning och annan infrastruktur samt säkerhetsnätets gemensamma tjänster. Syftet med lagen är att under normala förhållanden och vid störningar under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden säkerställa att den kommunikation som samarbetet mellan den högsta statsledningen och de myndigheter och andra aktörer som är viktiga med tanke på säkerheten i samhället förutsätter är störningsfri och obruten samt att säkerställa att den information som behövs vid beslutsfattandet och ledningen är lättillgänglig, integrerad och konfidentiell. Grundlagsutskottet fäste uttryckligen vikt vid fullgörandet av beredskapsskyldigheten vid behandlingen av förslaget att överföra verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät till ett statsägt aktiebolag (GrUU 8/2014 rd). Utskottet betraktade inte det arrangemang som föreslogs i propositionen som konstitutionellt problematiskt i grunden, men förutsatte att styrningen av den informations- och kommunikationstekniska beredskapen och säkerheten i det bolag som producerar tjänsten anvisas en myndighet på författningsnivå. Dessutom måste bestämmelserna tydligt ange hurdana tillsynsmetoder myndigheterna får använda.

Enligt 2 kap. 12 § ska det helt statsägda aktiebolaget Suomen Erillisverkot Oy genom beredskapsplaner och förberedande åtgärder med tanke på verksamheten vid störningar under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder se till att dess verksamhet fortsätter så störningsfritt som möjligt vid störningar under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden. Aktiebolaget ska under ledning av de myndigheter som ansvarar för säkerheten i samhället delta i sådan beredskapsplanering som ansluter sig till försvaret samt i sådana övningar som höjer beredskapen i samhället i syfte att främja aktionsberedskapen vid störningar under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden. Med hjälp av den planerings- och övningskyldighet som ingår i beredskapsskyldigheten strävar man efter att samordna de uppgifter som i lag anges för försvarsmakten och andra säkerhetsmyndigheter och som gäller militärt försvar, beredskap och aktionsberedskap samt de uppgifter som i lagen anges för tillhandahållare av tjänster och som hänför sig till beredskapsskyldigheten. På detta sätt bereder man sig t.ex. på situationer som utgör ett hot mot försvaret, såsom webbangrepp, underrättelseverksamhet, höjning av beredskapen inför en risk för krig och väpnade anfall.

Beredskapsskyldigheter som berör hantering av informationssäkerhetsrisker för kritiska tjänster

Lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, luftfartslagen, spårtrafiklagen, lagen om fartygstrafikservice, lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet, lagen om transportservice, elmarknadslagen, naturgasmarknadslagen och lagen om vattentjänster finns bestämmelser om viktiga tjänsteleverantörers skyldighet att svara för riskhanteringen i fråga om kommunikationsnät och informationssystem och informera tillsynsmyndigheten och allmänheten om betydande informationssäkerhetsrelaterade störningar. Motsvarande skyldigheter i fråga om hantering av informationssäkerhetsrisker och skyldigheten att anmäla störningssituationer finns i finanssektorns lagstiftning.

Behörighet att övervaka att skyldigheterna som gäller riskhantering och rapportering om störningar iakttagas har föreskrivits för sektorspecifika tillsynsmyndigheter såsom Transport- och kommunikationsverket, Energi-

myndigheten, Finansinspektionen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira och närings-, trafik- och miljöcentralerna. I lagstiftningen om myndigheternas behörighet ingår också bestämmelser om tillsynsmyndigheternas samarbete och utbyte av sekretessbelagd information som behövs för skötseln av uppgifter som gäller informationssäkerheten. Dessutom har Transport- och kommunikationsverket föreskrivits skyldighet att samarbeta med enheterna för hantering av it-säkerhetsincidenter, tillsynsmyndigheterna och arbetsgruppen för medlemsstaterna. Lagstiftningen grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen, nedan direktivet om nät- och informationssäkerhet (NIS-direktivet). Det direktivet upphävs den 18 oktober 2024 genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 (cybersäkerhetsdirektivet, NIS2-direktivet), som för närvarande genomförs nationellt.

Lagstiftning om energiproduktion

Elmarknadslagen

Enligt 4 kap. 28 § 1 mom. i elmarknadslagen (588/2013) ska nätinnehavaren genom ändamålsenlig planering förbereda sig för störningar i elnätet under normala förhållanden, för genomförande av ransoneringsåtgärder som föranleds av störningar i tillgången på el i elsystemet och för sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. Nätinnehavaren ska göra upp en beredskapsplan och i behövlig omfattning delta i beredskapsplanering som ska trygga försörjningsberedskapen. Beredskapsplanen ska uppdateras åtminstone en gång per tre år och när det sker en betydande förändring i omständigheterna. Innehållet i nätinnehavarens beredskapsplanering reformerades 2017 genom lagändring 590/2017. Enligt bestämmelsen omfattar beredskapsskyldigheten förberedelser för störningar under normala förhållanden, genomförande av ransoneringsåtgärder som föranleds av störningar i tillgången på el i elsystemet och för undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen.

Naturgasmarknadslagen

Enligt 4 kap. 27 § i naturgasmarknadslagen (587/2017) ska nätinnehavaren genom ändamålsenlig planering förbereda sig för störningar i naturgasnätet under normala förhållanden, för genomförande av ransoneringsåtgärder som föranleds av störningar i tillgången på naturgas i naturgassystemet och för sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. Nätinnehavaren ska göra upp en beredskapsplan och i behövlig omfattning delta i beredskapsplanering som ska trygga försörjningsberedskapen. Beredskapsplanen ska uppdateras minst en gång vart femte år och när det sker en betydande förändring i omständigheterna.

Kärnenergilagen

Kärnenergilagstiftningen är avsedd att omfatta helsäkerheten under hela livscykeln för användningen av kärnenergi, och i kärnenergilagen finns omfattande bestämmelser om beredskap för olyckor och störningssituationer vid användning av kärnenergi. I 7 d § i kärnenergilagen (990/1987) föreskrivs om beredskapsskyldighet för eventuella driftstörningar och olyckor redan vid planeringen av en kärnanläggning. Ju allvarigare följer en olycka kan få för människor, miljön eller egendom, desto mindre ska sannolikheten enligt lagen vara för att en olycka inträffar. Nödvändiga åtgärder på det praktiska planet ska vidtas för olyckshantering och lindring av följderna av olyckor. Också planeringen av beredskapsarrangemangen vid användning av kärnenergi ska basera sig på analyser av störnings- och olyckssituationer samt på eventuella följder av dessa analyser (7 p §).

Vid planeringen av beredskapsarrangemangen vid en kärnanläggning ska skapas beredskap inför eventuella utsläpp av betydande mängder radioaktiva ämnen. Kärnanläggningen ska ha personal som är utbildad för planeringen av beredskapsarrangemang och för beredskapssituationer (beredskapsorganisation). Beredskapsorganisationens uppgifter ska fastställas och de som ingår i beredskapsorganisationen ska ha sådana

utrymmen, sådan utrustning och sådana kommunikationssystem som uppgifterna förutsätter. Genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om maximivärdena för strålexponeringen vilka ska utgöra grunden för säkerhetsplaneringen med tanke på eventuella driftstörningar och olyckor. Det föreskrivs särskilt om strålningsverksamhet och strålsäkerhet i strålsäkerhetslagen (859/2018).

Lag om vattentjänster

I 15 a § i lagen om vattentjänster (119/2001) föreskrivs det om tryggnad av vattentjänstverkets tjänster i störningssituationer. Enligt 1 mom. svarar ett vattentjänstverk för att vattentjänsterna för de till verkets ledningsnät anslutna fastigheterna är tillgängliga i störningssituationer. För att trygga tjänsterna ska verket samarbeta med andra vattentjänstverk som är anslutna till samma ledningsnät samt med kommunen, de kommunala tillsynsmyndigheterna, räddningsmyndigheterna, avtalsparterna och kunderna.

I paragrafen föreskrivs det att vattentjänstverket ska utarbeta och uppdatera en plan för beredskap för störningssituationer och vidta de åtgärder som behövs enligt planen. Verket ska ge in planen till tillsynsmyndigheterna, räddningsmyndigheten och kommunen. Skyldigheten gäller också anläggningar som levererar vatten till ett vattentjänstverk eller behandlar verkets spillvatten. Ett vattentjänstverk ska hålla sig informerat om de risker som hänför sig till kvantiteten av eller kvaliteten på råvattnet. Vid utarbetandet av beredskapsplanen kan de samarbeta med andra vattentjänstverk som är anslutna till samma ledningsnät.

Lagstiftning om trafiksystem och transportservice

Spårtrafiklag

I 171 § i spårtrafiklagen (1302/2018) föreskrivs det om skyldigheten för bannätsförvaltare, ett bolag eller en sammanslutning som tillhandahåller trafikledningstjänster och sådana verksamhetsutövare som avses i 159 § att förbereda sig för undantagsförhållanden och se till att verksamheten fortgår så störningsfritt som möjligt också under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen och vid störningar under normala förhållanden. De beredskapsskyldiga ska på det sätt som deras verksamhet kräver delta i beredskapsplanering och på förhand förbereda verksamhet som bedrivs under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden. I detta syfte ska en verksamhetsutövare utarbeta en beredskapsplan med en lista över de organ som ska underrättas om ett tillbud eller en störning i spårtrafiken. I spårtrafiklagen föreskrivs det dessutom om informationsutbyte mellan beredskapsskyldiga i störningssituationer (171 §) samt om deras skyldighet att utan dröjsmål till Transport- och kommunikationsverket anmäla sådana händelser som de fått kännedom om och som kan påverka skapandet av en lägesbild och om sekretess för sådana uppgifter (172 §).

Luftfartslagen

Enligt 160 § 1 mom. i luftfartslagen (864/2014) ska en organisation som svarar för luftvärdighet, en innehavare av ett drifttillstånd, en innehavare av ett intyg över godkännande av trafikflygplats och en leverantör av flygtrafikledningstjänst och flygvädertjänst förbereda sig för undantagsförhållanden genom att delta i beredskapsplanering och genom att på förhand förbereda verksamhet som bedrivs under undantagsförhållanden. Paragrafens tillämpningsområde omfattar utöver undantagsförhållanden också beredskap för störningar under normala förhållanden. Enligt 2 mom. ska flygplatsoperatörerna och leverantörerna av flygtrafikledningstjänst och flygvädertjänst förbereda sig på att sörja för att verksamheten fortgår så störningsfritt som möjligt även under sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen och vid därmed jämförbara störningar under normala förhållanden. Dessa uppgifter utgör en väsentlig del av flygplatsverksamheten. Vid störningar ska flygplatsoperatören följa säkerhets- och övervakningsmyndigheternas beslut och förelägganden.

Lagen om trafiksystem och landsvägar

Enligt 100 § i lagen om trafiksystem och landsvägar (503/2005) ska väghållaren och närings-, trafik- och miljöcentralerna samarbeta vid förberedelser för störningar under normala förhållanden och för sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen samt sörja för att verksamheten fortsätter så störningsfritt som möjligt även vid undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden. De ska på det sätt som deras verksamhet kräver delta i beredskapsplanering och på förhand förbereda verksamhet som bedrivs vid störningar under normala förhållanden och vid undantagsförhållanden.

Närmare bestämmelser om beredskap för störningar under normala förhållanden och undantagsförhållanden får utfärdas genom förordning av statsrådet. Dessutom får Transport- och kommunikationsverket meddela tekniska föreskrifter om det närmare innehållet i och uppgörandet av beredskapsplaner.

Lagen om fartygstrafikservice

Enligt 19 § i lagen om fartygstrafikservice (623/2005) ska VTS-tjänsteleverantören föra en drifthandbok i vilken anges de uppgifter och åtgärder som anknyter till upprätthållandet av VTS-centralens verksamhet och tekniska system samt beredskapen för upprätthållandet av fartygstrafikservicen också i undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden. I drifthandboken ska det, i fråga om skyldigheterna enligt lotsningslagen, anges förfaringssätt, meddelandepaxis och former för samarbetet med Transport- och kommunikationsverket och det i lotsningslagen avsedda lotsningsbolaget. VTS-tjänsteleverantörens drifthandbok ska vara godkänd av Transport- och kommunikationsverket.

I 19 a § i lagen om fartygstrafikservice ingår uttryckliga bestämmelser om VTS-tjänsteleverantörens skyldighet att förbereda sig för undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen genom att delta i beredskapsplanering och genom förberedelser för verksamhet som bedrivs under undantagsförhållanden och vid störningar under normala förhållanden. VTS-tjänsteleverantören ska också förbereda sig på att sörja för att verksamheten fortgår så störningsfritt som möjligt även under undantagsförhållanden och störningar under normala förhållanden.

Om kommunernas och välfärdsområdenas beredskapsskyldighet, i synnerhet enligt lagstiftningen om social- och hälsovården och räddningsväsendet

Kommunerna och samkommunerna omfattas av den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen, enligt vilken de genom åtgärder i förväg ska säkerställa att deras uppgifter kan skötas så väl som möjligt också under undantagsförhållanden. 12 § i beredskapslagen har justerats så att den från den 1 januari 2023 också tillämpas på välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna, och dessutom finns kompletterande bestämmelser om välfärdsområdenas beredskap i flera andra lagar.

Riksdagen har nyligen godkänt regeringens proposition (RP 256/2022 rd) med förslag till kompletteringar av kommunallagen (410/2015) och lagen om välfärdsområden (611/2021), enligt vilken kommuner och välfärdsområden i sina förvaltningsstadgor ska ta in nödvändiga bestämmelser om förvaltning, beslutsfattande och fullmäktiges verksamhet för störningssituationer och undantagsförhållanden. Bestämmelserna ska också tillämpas på samkommuner och välfärdssammanslutningar.

Enligt 150 § i lagen om välfärdsområden ska välfärdsområdet med beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet i störningssituationer och under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder se till att dess verksamhet fortsätter så störningsfritt som möjligt vid störningar under normala förhållanden samt under undantagsförhållanden. Bestämmelsen överlappar delvis den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser enligt 12 § i beredskapslagen, som förpliktar välfärdsområdena, men kompletterar den genom att beredskapsskyldigheten uttryckligen utsträcks till att utöver undantagsförhållanden också omfatta störningar under normala förhållanden. I förarbetena till bestämmelsen betonas skyldigheten att försäkra sig om

att de, till den del det är fråga om köp av tjänster från externa leverantörer, har tagit med behövliga bestämmelser i upphandlingskontrakten för att trygga köp- tjänsterna vid störningar och i undantagsförhållanden (RP 241/2020 rd, s. 603).

Också i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021, nedan lagen om ordnande) finns bestämmelser om beredskap och förberedelser för att trygga kontinuiteten i social- och hälsovårdstjänsterna (7 kap.). Enligt 50 § i den lagen ska välfärdsområdena, och HUS-sammanslutningen till den del den ordnar hälso- och sjukvård, i samråd med kommunerna inom sitt område och de andra välfärdsområdena i samarbetsområdet för social- och hälsovården genom beredskapsplaner och andra åtgärder i förväg skaffa sig beredskap inför störningssituationer och undantagsförhållanden. Det kan anses värt att notera att 2 mom. i den paragrafen innehåller en uttrycklig bestämmelse om beredskapsskyldighet också vid köp av tjänster. Enligt det momentet ska tjänsternas kontinuitet säkerställas även när de upphandlas hos privata tjänsteproducenter. I det syftet förutsätts det i lagen bland annat att parterna i ett avtal mellan ett välfärdsområde och en privat tjänsteproducent ska komma överens om beredskapen och hanteringen av verksamhetens kontinuitet när avtalet upphör att gälla och vid avtalsbrott och störningar i avtalets fullgörande. I lagen föreskrivs det också den tillsyn över tjänsteproducenter som hör till organiseringsansvaret. Enligt förarbetena till lagen (RP 241/2020 rd) kan situationer som förutsätter beredskap till exempel vara storolyckor, spridning av allvarliga smittsamma sjukdomar, en privat tjänsteproducents konkurs, att marknaden inte fungerar, stormar och översvämningar, farliga situationer till följd av våld, terrorism eller strålning, störningar i el- och vattendistributionen eller störningar i informationssystem.

Lagen om ordnande ställer också andra krav på välfärdsområdenas beredskap, till exempel i fråga om samarbete i fråga om beredskap inom samarbetsområdena för social- och hälsovården (36 och 51 §) och skyldigheten att beakta beredskapen i upphandlingsavtal (15 §).

Lagstiftning om räddningsväsendet

Bestämmelser om välfärdsområdenas beredskap för räddningsväsendet finns dessutom i lagen om ordnande av räddningsväsendet (613/2021) och räddningslagen (379/2011). Räddningsverken har en viktig roll i beredskapen inför katastrofer och störningssituationer av olika slag. Räddningsmyndigheterna är allmänna ledare till exempel i räddningssituationer som orsakas av stormar och översvämningar och de stöder vid behov övriga myndigheter i deras agerande.

I räddningslagen (379/2011) föreskrivs det dessutom om vars och ens och företags skyldighet att förhindra eldsvådor och andra olyckor. I lagen föreskrivs det också om räddningsmyndigheternas uppgifter. Syftet med räddningslagen är att förbättra människornas säkerhet och minska antalet olyckor. Lagens syfte är också att när en olycka är överhängande eller har inträffat ska människor räddas, viktiga funktioner tryggas och följderna av olyckan begränsas effektivt så att olägenheterna blir så små som möjligt.

Hälsoskyddslagen

Enligt 8 § i hälsoskyddslagen (763/1994) ska den kommunala hälsoskyddsmyndigheten i samarbete med övriga myndigheter och inrättningar utarbeta en beredskapsplan för störningssituationer som påverkar livsmiljön. Verksamheten ska planeras i förväg och övas så att man i en störningssituation kan förebygga, klarlägga och undanröja sanitära olägenheter som uppstått vid störningen, så att följderna av störningen kan minimeras och så att åtgärder för återhämtning efter störningen ska kunna vidtas så snart som möjligt. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården ska utarbeta en plan för att trygga hushållsvattnets kvalitet vid olyckor och i andra motsvarande störningssituationer. Närmare bestämmelser om innehållet i och utarbetandet av beredskapsplaner för störningssituationer utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

Lagen om smittsamma sjukdomar

I lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) finns bestämmelser om skyldigheten för de statliga myndigheter och sakkunniginrättningar som avses i lagen samt välfärdsområdena, HUS-sammanslutningen och miljö- och hälsoskyddet i kommunerna att systematiskt bekämpa smittsamma sjukdomar och förbereda sig på störningar inom hälso- och sjukvården. Den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av bekämpningen av smittsamma sjukdomar hör till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter. Ministeriet ansvarar för den nationella beredskapen för kriser eller hot om kriser i hälso- och sjukvården, och för ledarskapet i dessa situationer. De statliga myndigheter och sakkunniginrättningar som avses i lagen om smittsamma sjukdomar samt välfärdsområdena, HUS-sammanslutningen och miljö- och hälsoskyddet i kommunerna ska systematiskt bekämpa smittsamma sjukdomar och förbereda sig på störningar inom hälso- och sjukvården. De ska också inom sitt verksamhetsområde vidta omedelbara åtgärder efter att ha fått vetskap om förekomsten av eller risken för en smittsam sjukdom som kräver bekämpningsåtgärder. Dessutom föreskrivs det i 8 § 3 mom. i lagen om smittsamma sjukdomar att bestämmelser om den regionala beredskapen och beredskapsplaneringen för bekämpning av smittsamma sjukdomar finns i 50 och 51 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård.

Erfarenheterna av covid-19-pandemin har visat att hotet om omfattande epidemier i kräver allt bättre beredskap på både nationell och internationell nivå. I social- och hälsovårdsministeriets promemoria (VN/17836/2022), som var ute på remiss våren 2023, bedöms också behovet av att utveckla lagstiftningen om smittsamma sjukdomar ur ett beredskapsperspektiv.

Lagstiftning om undervisningsväsendet

Kommunerna har det huvudsakliga organiseringsansvaret för småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och utbildning på andra stadiet. Kommunernas beredskapsplanering för undervisningen och bildningsväsendet i övrigt baserar sig på 12 § i beredskapslagen. Skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen berör däremot inte som sådan stiftelseuniversitet enligt universitetslagen eller yrkeshögskolor. I 90 § i universitetslagen föreskrivs dock om beredskapsplaner för universitet. Universiteten ska genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt med andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt också vid undantagsförhållanden samt störningar och exceptionella situationer. Enligt förarbetena till universitetslagen (RP 7/2009 rd) är de till exempel olika naturkatastrofer, storolyckor och allvarliga epidemier med smittsamma sjukdomar. Beredskapen övervakas av undervisnings- och kulturministeriet. Om det konstateras brister i beredskapen, kan ministeriet bestämma att bristerna ska avhjälpas. För yrkesskolornas del finns motsvarande bestämmelse i yrkeshögskolelagen (932/2014: 66 §).

Lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen

Bestämmelser om tryggnad av de ekonomiska funktioner och därtill hörande tekniska system som är nödvändiga för befolkningens utkomst, landets näringsliv och landets försvar finns i lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen (1390/1992). För att försörjningsberedskapen under alla förhållanden ska tryggas ska tillräcklig beredskap att producera förnödenheter samt att styra produktion, distribution, konsumtion och utrikeshandel åstadkommas och upprätthållas. Under extrema förhållanden behövs det utöver en naturlig anpassningsförmåga hos ekonomin vissa materiella förberedelser samt med tanke på undantagsförhållanden utarbetade planer, förberedelser och arrangemang för att säkerställa livsviktiga samhällsfunktioner. Statsrådet uppställer med stöd av 2 § i den lagen upp de allmänna målen för försörjningsberedskapen, i vilka beredskapsnivån fastställs med beaktande av minimibehoven för befolkningen och ett nödvändigt näringsliv samt för försvaret. Statsrådets gällande beslut om målen med försörjningsberedskapen är från 2018.

Ministerierna ska utveckla försörjningsberedskapen inom sina verksamhetsområden och inom de ansvarsområden som specificeras skilt i samhällets säkerhetsstrategi. Vart och ett av ministerierna styr och följer inom sitt verksamhetsområde genomförandet av uppgifterna för tryggnad av samhällets vitala funktioner och hur den handlingsberedskap som dessa förutsätter utvecklas. Utvecklandet och samordningen av försörjningsberedskapsåtgärderna hör till arbets- och näringsministeriet.

I genomförandet av försörjningsberedskapsåtgärderna har partnerskapet mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn en viktig roll. Försörjningsberedskapscentralen främjar både sådan beredskap som baserar sig på frivilligt partnerskap och sådan beredskap som baserar sig på sektorslagstiftning, inklusive kontinuitetskontrollen, i enlighet med sina lagstadgade uppgifter. Utöver det frivilliga partnerskapet tryggas försörjningsberedskapen inom vissa sektorer dessutom genom förpliktande lagstiftning.

Utvecklingen i fråga om EU:s bestämmelser om beredskap

Den finländska lagstiftningen innehåller rikligt med sektorspecifika bestämmelser om beredskap. Merparten av bestämmelserna om beredskapsskyldighet i speciallagstiftningen har utfärdats efter att beredskapslagen trätt i kraft, och i fråga om tillämpningsområdet är det normalt att de kompletterar skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen antingen i materiellt eller organisatoriskt avseende. Med undantag för några branscher har lagstiftningen om beredskap hittills rätt långt varit av nationellt ursprung. På senare tid har dock även Europeiska unionen antagit betydande bestämmelser om beredskap, och under de närmaste åren kommer det nationella genomförandet av dem att bidra till att stärka Finlands beredskap.

I den finländska lagstiftningen ingår ingen allmän definition av samhällets kritiska infrastruktur eller kritiska sektorer. Inrikesministeriet har dock tillsatt ett lagstiftningsprojekt i syfte att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 om kritiska entiteters motståndskraft (det så kallade CER-direktivet, Critical Entities Resilience). Direktivet förutsätter att medlemsstaterna utifrån gemensamma europeiska kriterier fastställer de myndigheter som ansvarar för den kritiska infrastrukturens kristalighet, bedömer vilka deras vitala funktioner är inom direktivets tillämpningsområde och namnger de kritiska infrastruktur- och tjänsteaktörer som är nationellt betydande. Medlemsstaterna ska säkerställa att kritiska entiteter vidtar lämpliga och proportionella tekniska, säkerhetsmässiga och organisatoriska åtgärder för att säkerställa sin motståndskraft, på grundval av en riskbedömning. Medlemsstaterna ska också utse en eller flera behöriga myndigheter med uppgift att stödja och övervaka efterlevnaden av direktivet.

Direktivets tillämpningsområde omfattar elva sektorer (transporter, energi, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, livsmedel, dricksvatten, avloppsvatten, digital infrastruktur, offentlig förvaltning och rymden). Direktivet ska genomföras nationellt inom 21 månader från att det trätt i kraft. Ett flertal åtgärder som stärker resiliensen enligt CER-direktivet har redan genomförts i Finlands nationella lagstiftning och försörjningsberedskapssystem, men det krävs också ändringar i gällande nationell lagstiftning.

CER-direktivet är en del av strategin för EU:s säkerhetsunion, som också omfattar Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen (NIS2-direktivet). NIS2-direktivet ersätter EU:s tidigare direktiv om säkerhet i nätverks- och informationssystem (NIS-direktivet). Syftet med det nya direktivet är att stärka både EU:s gemensamma cybersäkerhetsnivå och medlemsstaternas nationella cybersäkerhetsnivå i vissa sektorer av kritisk betydelse. Direktivets tillämpningsområde omfattar i större utsträckning än tidigare till exempel aktörer inom energi- och hälsovårdssektorn samt tillhandahållare av digitala infrastrukturer. Direktivets tillämpningsområde har utvidgats till att omfatta också nya sektorer och aktörer, såsom den offentliga förvaltningen, livsmedelsbranschen och avfallshanteringen.

I NIS2-direktivet anges sådana riskhanteringskyldigheter och rapporteringskyldigheter i fråga om cyberstörningar som stärker cybersäkerheten för de kritiska sektorerna i samhället. Direktivet räknar upp de minimiåtgärder som alla aktörer ska vidta för att hantera de cybersäkerhetsrisker som är förenade med deras verksamhet. Riskhanteringsåtgärderna ska vara risk- och kapacitetsbaserade, det vill säga när nivån på åtgärderna bestäms ska bland annat aktörernas olika exponering för risker och aktörens storlek beaktas. Aktörerna ska också anmäla betydande avvikelser till myndigheterna samt beroende på situationen till tjänstemottagarna. Dessutom bygger direktivet vidare på medlemsstaternas befintliga samarbetsmekanismer och intensifierar samarbetet mellan myndigheterna. Den 2 januari 2023 tillsatte kommunikationsministeriet ett projekt för nationellt genomförande av NIS2-direktivet.

Utöver CER- och NIS2-direktiven har på EU-nivå under senare år i ökande omfattning också beretts sektors-specifika bestämmelser om beredskap. Som exempel på detta kan nämnas bestämmelserna om beredskap för gränsöverskridande hälsohot (den så kallade europeiska hälsounionen).

Natos civila beredskapsplanering

Resiliensen har också fått en central roll i Nato när det gäller att svara på utmaningarna i den föränderliga säkerhetsmiljön. I det strategiska konceptet betonas den samhälleliga resiliensens centrala betydelse och hur den hänger samman med alla tre av Natos kärnuppgifter (avskräckning och försvar, krisförebyggande och krishantering samt säkerhetssamarbete). Den ses som en central del av avskräckningen och försvaret. Natos förmåga att genomföra och planera operationer för gemensamt försvar förutsätter betydande stöd från civila myndigheter och den privata sektorn.

I enlighet med artikel 3 i nordatlantiska fördraget ansvarar Natos medlemmar för stärkandet av den civila beredskapen, som avser icke-militära beredskaps- och förberedelseåtgärder, och den nationella resiliensen, men Nato ställer upp gemensamma mål för medlemsstaterna, följer upp hur de uppnås och stöder medlemsstaterna i uppnåendet av målen. Tyngdpunkten i Natos beredskapsarbete har övergått till att stärka resiliensen hos Natos medlemsstater.

I Nato omfattar den civila beredskapen tre kärnfunktioner, det vill säga tryggnad av funktioner med koppling till statsledningens förmåga att fatta beslut, tryggnad av samhällets vitala funktioner och stöd för det militära försvaret. För säkerställandet av dessa har det fastställts sju grundläggande resilienskrav. Dessa är tryggnad av kontinuiteten i statsförvaltningen, förmåga att hantera stora folksamlingars rörelser, tryggnad av tillgången på mat och vatten, omhändertagande av ett stort antal offer samt säkerställande av kriståliga kommunikationsförbindelser, av energiproduktion och av trafikarrangemang. De grundläggande kraven uppdateras regelbundet så att de motsvarar de föränderliga hotbilderna. I uppdateringarna under de senaste åren har särskilt energi- och kommunikationssektorernas resiliens och försörjningsberedskap samt övergripande uppföljning av utländskt ägande inom energi- och kommunikationssektorerna framhävts. Även EU:s och Natos samarbete som syftar till att stärka resiliensen har fördjupats avsevärt under de senaste åren.

3. Förändringar i den säkerhetspolitiska miljön och andra faktorer som bör beaktas vid utvecklingen av bestämmelserna

Förändringar i verksamhetsmiljön och den säkerhetspolitiska miljön och deras konsekvenser för beredskapen

Finlands målsättning är att upprätthålla den övergripande säkerheten under alla förhållanden. Samhällets vitala funktioner och tryggnaden av dem, som ligger till grund för den övergripande säkerheten, har på sätt eller annat betonats under de omfattande kriserna på senare tid. Ledarskap, internationell verksamhet och

EU-verksamhet, försvarsförmåga, inre säkerhet, ekonomi, infrastruktur och försörjningsberedskap, befolkningens funktionsförmåga och service samt mental resiliens har alla uppmärksammats i olika faser av kriserna.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina har påverkat den säkerhetspolitiska miljön men i betydande grad också verksamhetsmiljön i övrigt, såsom verksamhetsmiljön för ekonomi och energiverksamhet. Gränsen mellan inre och yttre säkerhet är ännu mindre tydlig än tidigare till följd av omfattande fenomen som är beroende av varandra. Som aktuella fenomen som påverkar den säkerhetspolitiska miljön kan till exempel nämnas cyber- och hybridpåverkan samt informationspåverkan. Andra viktiga aktuella hot handlar till exempel om att invandring på olika sätt används som verktyg.

Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön och verksamhetsmiljön innebär också svåridentifierade fenomen. Också metoderna för så kallad hybridpåverkan kan vara mångfasetterade och svåra att greppa. I hybridpåverkan ingår typiskt en bred palett av metoder som bland annat omfattar politiska, ekonomiska och militära medel samt informations- och cyberpåverkan. Inom hybridpåverkan kan man också använda till exempel organiserade kriminella sammanslutningar, migration och flyktingar. Metoderna kan användas samtidigt eller så att de följer på varandra. Det kan förekomma försök att öka effekten genom att olika metoder kombineras och används som verktyg. Hybridhot associeras med svårigheter att identifiera de verkliga bakomliggande aktörerna. För att identifiera och avvärja hybridhot krävs samarbete och koordinering redan i beredskapskedet, eftersom kollektiv förståelse krävs enbart för att identifiera dem.

Hybridhot beaktades som undantagsförhållanden när beredskapslagen uppdaterades 2022. Eftersom lagstiftningen utgör en central nyckelfaktor vid beredskap för hybridhot bör ett mål var att beredskapsbestämmelserna är så omfattande att de inkluderar beroendeförhållanden. I författningsmiljön och beredskapen för hybridhot betonas i synnerhet information och informationsutbyte, en gemensam och delad lägesbild samt gemensam planering mellan myndigheter.

Vid granskning av förändringar i den säkerhetspolitiska miljön är det befogat att också mer allmänt fästa vikt vid digitaliseringen av samhället, som innebär att gränsen mellan offentliga och privata aktörer delvis har blivit otydlig: leverans- och logistikkedjorna produceras i allt större utsträckning av privata sektorn, och de innefattar ofta omfattande underleveranskedjor. Den teknologiska utvecklingen har kraftigt drivit internationell och nationell sammankoppling och ömsesidigt beroende. Digitaliseringen kan leda till sådana sårbarhetsfaktorer som statliga och icke-statliga aktörer kan utnyttja i skadligt syfte. Utöver samhällets digitalisering innebär också den teknologiska utvecklingen mer allmänt fenomen som är utmanande med avseende på förändringar i den säkerhetspolitiska miljön. Vår kunskap om artificiell intelligens ökar till exempel hela tiden, men fortfarande vet vi rätt lite om dess kapacitet och gränserna för hur den kan användas.

En granskning av den säkerhetspolitiska miljön och verksamhetsmiljön kan inte heller förbigå de kriser som följer av naturförhållanden och ekologiska förändringar. Sådana förekommer redan nu på olika håll i världen, också i Europa, exempelvis stora översvämningar, värmeböljor, ökad nederbörd och utarmning av biotoper. Riskmiljön kan sägas vara betydligt mer mångfacetterad än tidigare, och också innefatta naturkatastrofer som ofta förvärras av klimatförändringsfenomen. Till följd av klimatförändringar kan också en del områden bli obeboeliga, vilket driver stora flyttningsrörelser.

Privata sektorns roll i samhällets beredskap som helhet

Säkerhetsstrategin för samhället, som antagits i form av ett principbeslut av statsrådet, förenhetligar de nationella principerna för beredskapen och styr förvaltningsområdenas beredskap. I enlighet med den samarbetsmodell för den övergripande säkerheten som beskrivs där upprätthålls beredskapen i samarbete mellan

myndigheterna, näringslivet, tredje sektorn och medborgarna. Näringslivets roll i beredskapen blir allt viktigare, och företag spelar en central roll i synnerhet för att säkerställa att ekonomi och infrastruktur fungerar. Vidare ökar företagets roll till exempel inom social- och hälsovårdstjänsterna. Också tredje sektorn spelar en viktig roll i beredskapen för olyckor och störningssituationer. Tredje sektorn sköter offentliga förvaltningsuppgifter, producerar tjänster, koordinerar frivilligas deltagande i verksamhet som stöder myndigheterna och upprätthåller till exempel specialkunnskap om beredskapsverksamhet.

Efter att beredskapslagen trädde i kraft har myndighetsuppgifter på författningsnivå i allt större utsträckning överförts till att skötas av aktörer utanför myndighetsapparaten. I offentlig förvaltningsverksamhet är det också vanligt att myndigheter genom avtal upphandlar tjänster till stöd för sin verksamhet av aktörer utanför myndighetsorganisationen. Dessutom är det värt att notera att en betydande del av samhällets kritiska infrastruktur i nuläget innehålls av aktörer i privata sektorn. Utvecklingen har lett till att privata sektorns roll för tryggheten av störningsfrihet och kontinuitet i funktioner som är viktiga för samhällets funktionsförmåga har ökat betydligt. Trots att utvecklingen åtminstone delvis har beaktats i de sektorsspecifika bestämmelserna om beredskap omfattar den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen inte direkt enligt lagstiftningen privata aktörer.

Skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen blir inte heller tillämplig när funktioner som hör till offentliga sektorn bolagiseras eller privatiseras. Flera tjänster som statliga affärsverk tidigare skött på marknadsvillkor produceras till exempel i nuläget huvudsakligen i bolagsform. Också en del funktioner som hör till statliga ämbetsverk eller inrättningar har bolagiserats, i synnerhet för att stärka den strategiska konkurrenskraften. I praktiken har bolagiseringen oftast inte helt befriat den aktuella verksamheten från skyldigheten att vidta förberedelser, utan ofta har det föreskrivits om beredskapsskyldigheten för det bolag som sköter en uppgift i den sektorsspecifika speciallagstiftning som berör den.

I offentlig förvaltningsverksamhet är det också vanligt att myndigheter upphandlar olika stödfunktioner och materiella tjänster av privata tjänsteproducenter. Exempel på detta är informationstekniska stödtjänster, då produktionen av dem kan kräva sådant specialkunnskap och sådan teknisk utrustning som myndigheterna saknar. Trots att ansvaret för systemadministration och beredskap för störningssituationer också i dessa fall kvarstår hos den myndighet som gjort upphandlingen kan säkerställandet av verksamhetens kontinuitet i störningssituationer i enskilda fall förutsätta avtalsarrangemang som beaktar beredskapsskyldigheten, i synnerhet för säkerställande av kontinuitet i uppgifter som är kritiska för skötseln av myndigheternas kärnuppgifter. Beredskapens betydelse ökar bland annat vid IKT-upphandlingar och upphandlingar som påverkar kritiska funktioners kontinuitet. Sådana kan till exempel vara hyresavtal för fastigheter.

Till den del företagets beredskap inte baserar sig på sektorsspecifik lagstiftning bygger företagets beredskap vanligen på frivillighet och affärsmässiga grunder, avtal som ingåtts med kunder samt riskhantering med avseende på dem. Enligt statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen (2022) främjar deltagandet i samarbetet företagets eget beredskapsarbete och kontinuitetshandling inom affärsverksamheten.

Aktörer som på basis av avtal producerar tjänster för myndigheter kan i sin tur upphandla tjänster som omfattas av avtalet från andra privata tjänsteproducenter, om detta inte uttryckligen utesluts från arrangementet på författningsgrund eller på avtalsteknisk väg. I regel sträcker sig avtalsstyrningen från den myndighet som upphandlar tjänsterna inte till underleverantörer längre bort i upphandlingskedjan. Underleverantörskedjorna kan bli komplexa, och väldigt svåra att hantera med avseende på fullgörandet av beredskapsskyldigheten. I underleveranssituationer förutsätter beredskapen också klara ansvarsarrangemang, och till behövliga delar att den offentliga sammanslutningens lednings- och tillsynsansvar via avtal utsträcks till underleverantörerna.

I fråga om skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen är det dessutom värt att notera att system och tjänster som är kritiska för samhällets funktionsförmåga allt oftare nästan helt produceras av privata sektorn. När samhället digitaliseras har företagens ställning blivit väldigt central, i synnerhet för produktion av IKT-tjänster och tryggheten av cybermiljön. Beredskapen ökar i betydelse i fråga om uppgifter som är viktiga för vitala samhällsfunktioner när det inte finns förutsättningar att i en störningssituation producera tjänsterna på myndighetsbasis. Privata sektorns roll för upprätthållandet av samhällskritisk infrastruktur har inte uttryckligen beaktats i bestämmelserna om skyldighet att vidta förberedelser i beredskapslagen.

När samhället digitaliseras förstärks också det ömsesidiga beroendet mellan olika funktioner samt globaliseringen. På det sätt som beskrivs i statsrådets redogörelse om försörjningsberedskapen är många vitala tjänster för samhällets funktionalitet, såsom betalningsförmedling och elnät, beroende av fungerande kommunikationstjänster och kommunikationsnät. Exempelvis är näringslivets och delvis den offentliga förvaltningens datatekniska tjänster beroende av datakommunikationsförbindelser till utländska servercentraler. Deras funktionsstörningar utgör ett betydande hot mot samhällets funktion, eftersom problem inte nödvändigtvis går att lösa nationellt i störningssituationer. På grund av det inbördes beroendet mellan olika elektroniska system och tjänster är det ett betydande hot att störningar realiserar då felkedjor uppstår. Störningar i de elektroniska tjänsterna kan också orsaka störningar i de fysiska tjänsterna, såsom vattendistributionen. Privata sektorns roll som garant för vitala samhällsfunktioner är helt central, vilket bör beaktas i allt beredskapsarbete.

På det sätt som beskrivs i redogörelsen om försörjningsberedskapen är Finlands ekonomi alltmer beroende av utländska nätverk och fungerande logistiska system. Finansinstituten har exempelvis överfört system och datalager som är viktiga med tanke på deras tjänsteproduktion till utlandet. Hinder i användningen av internationella system eller datalager kan avbryta betalningsrörelsen, kortbetalningen och värdepappershandeln i Finland. Som det konstateras i statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (2022) leder de ökande kostnaderna för logistik, energi och råvaror, de försvårade leveransmöjligheterna och finansiella frågor till osäkerhet. Konjunktur känsliga branscher lider av osäkerhet och störningar i de globala värdekedjorna.

Den privata sektorns roll i samhällets beredskapsplanering som helhet är i och för sig inget nytt fenomen, även om den ökat efter att beredskapslagen trädde i kraft. Frågan gavs stor uppmärksamhet redan i utlåtanden över förslagen från beredskapslagskommissionen som beredde den gällande beredskapslagen (Förslag till ny beredskapslag. Remissammandrag av beredskapslagskommissionens betänkande. Justitieministeriet, Utlåtanden och utredningar 2006:5). Frågan om skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen vid köp av tjänster framfördes också vid behandlingen av regeringens proposition med förslag till beredskapslag i förvaltningsutskottet. I sakkunnigutlåtandena fästes vikt vid att skyldigheten att vidta förberedelser också bör omfatta sådana privata tjänsteproducenters verksamhet, av vilka en kommun upphandlar social- och hälsovårdstjänster som hör till kommunens organiseringsansvar och som är viktiga för befolkningens hälsa och funktionsförmåga. Förvaltningsutskottet ansåg det dock till denna del tillräckligt att stödja sig på den tolkning som framfördes i motiveringarna till lagförslaget, enligt vilken varje aktör själv ska säkerställa en så bra skötsel som möjligt av sina uppgifter till exempel genom att villkor om trygghet av tjänster under undantagsförhållanden tas in i avtal om köp av tjänster. Utskottet gick därför inte in för att föreslå en komplettering av skyldigheten att vidta förberedelser (FvUU 10/2008 rd).

Enligt den kartläggning av behovet av översyn av beredskapslagen som Säkerhetskommitténs sekretariat utförde 2021 kan välfungerande bestämmelser om beredskap också ha betydelse för förhindrandet av kriser via förutsebarhet och bestämmelser om förberedelser. Åtgärder i enlighet med skyldigheten att vidta förberedelser minskar också skadorna i faktiska situationer, och ett förberett samhälle återhämtar sig snabbare från undantagsförhållanden. Enligt utredningen bör näringslivets betydelse som producent av nyttigheter och resurser för den offentliga förvaltningen erkännas inom lagstiftningen om kriser som helhet, och det bör

övervägas om skyldigheten att vidta förberedelser bör utsträckas utanför myndigheternas krets. I kartläggningen konstateras det att en utvidgning av skyldigheten att vidta förberedelser kan inverka i synnerhet på internationella företags investeringsvilja. Dessutom har iakttagelser från övningar accentuerat betydelsen av samarbete i planeringen av förberedelser och beredskap, eftersom en gemensam planering redan under normala förhållanden är en förutsättning för en effektiv användning av beredskapslagen. Enligt kartläggningen bör en gemensam planering säkerställas genom att skyldigheten att vidta förberedelser beskrivs mer detaljerat i lagstiftningen.

Praktiska iakttagelser om beredskap

Utredningar om beredskap

I en promemoria från Sitra som granskar statsrådets verksamhet under undantagsförhållandena till följd av covid-19-pandemin 2020 bedömdes också förberedelsernas tillräcklighet och hur praxis för att genomföra dem fungerat (Valtioneuvoston ydin kriisitilanteessa. Covid 19 -pandemian paineet suomalaiselle päätöksenteolle. Sitra) (på finska). Som problem nämndes i synnerhet att beredskapsplanerna inte var uppdaterade och avsaknaden av övningar samt problem i informationsgången till följd av förvaltningens vertikala separering.

Också en utredningsgrupp som tillsatts vid Olycksutredningscentralen konstaterade i sin rapport om den första fasen av covid-19-pandemin (Koronaepidemian ensimmäinen vaihe Suomessa vuonna 2020, rapport P2020-01) att många organisationers kontinuitets- och beredskapsplaner är halvfärdiga. Utredningsgruppen rekommenderade att beredskapen utvecklas genom att det inrättas en funktion som auditerar och stöder statsförvaltningens, regionernas och kommunernas beredskapsarbete. Enligt rapporten bör det vid beredskapsplaneringen bättre beaktas hur verksamhetens kontinuitet ska planeras också för privata sektorns del. Rapporten innehöll dock inga rekommendationer om ändring av skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen. Däremot rekommenderade utredningsgruppen i fråga om krisledningen, att justitieministeriet ska utarbeta en lagstiftningsram för att statsrådet vid en omfattande kris ska kunna styra regionförvaltningsverken och kommunerna till enhetliga och snabba åtgärder, dock med beaktande av regionala särdrag.

Också i Deloitte's utredning, som baseras på intervjuer, framfördes behovet av att utvärdera statsrådets strukturer för krisledning och utveckla ledningsmodeller för störningar under normala förhållanden så att samma strukturer också kan användas under kristider (Selvitys koronakriisin aikana toteutetun valtioneuvoston kriisijohtamisen ja valmiuslain käyttönoton kokemuksista. Statsrådets utredningar 2021:1. Deloitte 2020) (på finska). Enligt utredningen bör det också planeras och beslutas vem som kommunicerar i vilka ärenden och vilka ärenden det är allra mest väsentligt att kommunicera om. Dessutom bör det satsas på samarbete och kommunikation mellan statsrådet och myndigheter utanför statsrådet. I synnerhet under den första våren av covid-19-pandemin hade kommunikationen enligt utredningen gärna fått vara tydligare. Å andra sidan förmedlades lägesbilden inte tillräckligt effektivt från regionerna till riksnivån. Vidare bör samarbetet med privata sektorn utvecklas; det utnyttjades inte optimalt under den aktuella kriser till exempel i fråga om skyddsutrustning och testningskapacitet. Olika aktörer bör förbereda sig på kriser tillsammans, och också öva tillsammans. Under undantagsförhållanden och när beredskapslagen sker krisledning och beslutsfattande enligt utredningen till stor del på riksnivå, vilket enligt respondenterna får negativa konsekvenser för hur regionerna beaktas i beslutsfattandet. Enligt utredningen fästes större vikt vid regionerna först sedan undantagsförhållandena upphört. Också Åland nämns som ett område som borde ha beaktats mer.

Enligt respondenterna i Deloitte's utredning ligger tyngdpunkten i beredskapslagen på militära kriser, och den visade sig vara bristfällig till exempel i fråga om näringslivet och sammankomster. I fråga om beredskapslagen

lyfts också behovet av att skapa färdiga förordningsmallar fram som ett utvecklingsobjekt, för att det framöver ska vara lättare att tillämpa beredskapslagen. Det kan visserligen genomföras redan inom ramen för skyldigheten att vidta förberedelser enligt den gällande beredskapslagen. I fråga om försörjningsberedskapen betonas i utredningen behovet av att noggrant följa med om försörjningsberedskapslagren är tillräckliga och förbereda komplettering av dem under krisförhållanden. I utredningen betonas betydelsen av att olika aktörer övar tillsammans.

Som exempel på dålig kommunikation mellan förvaltningsområden och myndigheter samt på otydliga befogenhets- och ansvarsfrågor nämns i flera utredningar (bl.a. Deloitte och Sitra) beslut och åtgärder som berörde Helsingfors-Vanda flygplats i fråga om ankommande passagerare och anvisningar till dem under våren 2020. Flera aktörer medverkade i situationen, men ingen tog ett tydligt huvudansvar. Också biträdande justitiekanslern Mikko Puumalainen tog ställning till myndigheternas förfarande på finländska flygplatser (OKV/433/70/2020-OKV-1), där han bland annat säger att flygplatserna inte hade förberett sig på störningssituationer som pandemier, som berör stora folkmängder, och att det finns skäl att utreda och definiera ledningsförhållandena på flygplatserna med tanke på olika allvarliga störningssituationer. Frågor som gäller ledningen av verksamheten får under inga omständigheter vara oklara. I sitt avgörande fäster biträdande justitiekanslern social- och hälsovårdsministeriets (SHM) uppmärksamhet vid dess skyldighet enligt lagen om smittsamma sjukdomar att svara för ledningen av riksomfattande störningssituationer inom hälso- och sjukvården, och SHM:s, KM:s och SRK:s uppmärksamhet fästs vid myndigheternas allmänna skyldighet enligt lagen om smittsamma sjukdomar att förbereda sig för störningssituationer inom hälso- och sjukvården.

Bristerna i beredskapen och beredskapsplaneringen lyftes också fram i den intervjuundersökning om lokala lösningar under Covi-19-pandemin som Institutet för hälsa och välfärd (THL) genomförde (Globaali pandemia ja paikalliset ratkaisut: COVID-19 pandemian paikallinen hallinta ja johtaminen Suomessa, THL – Tutkimuksesta tiiviisti 52/2021) (på finska). Bristerna berör bland annat materiell beredskap (i synnerhet skyddsutrustning och ansvaret för säkerhetslagring av den) samt beredskapsplanering och beredskapsövningar, som inte lämpade sig för hot av covid-19-pandemins slag. Enligt respondenterna fanns det också utmaningar i kommunikationen, i synnerhet från riksnivå till regional och lokal nivå, samt i uppbyggnaden av lägesbilden. I THL:s undersökning framkom också bristen på ledningssystem, brister i samarbetet mellan myndigheter samt att det på riksnivå inte fanns tillräckliga insikter i realiteterna i den lokala och regionala verksamheten eller kunskap om myndigheternas befogenheter. Som slutsatser sägs det bland annat att utmaningarna i samarbetet mellan myndigheterna visar att förberedelserna för kommande kriser främjas av en tydligare förståelse för aktörernas befogenheter under kristider. Trots att ansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna 2023 överfördes till välfärdsområdena är det viktigt att förberedelser och beredskapsövningar också framöver genomförs i samarbete mellan kommuner och andra aktörer i regionen.

Enligt en rapport från Kommunförbundet (Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset varautumisen tukeen sekä häiriötilannekuvaan, 2022) (på finska) har merparten av Finlands räddningsverk stött kommunerna inom sina områden i beredskapsarbetet och delat lägesbilden för störningar med dem, trots att det inte hört till räddningsverkens lagstadgade skyldigheter. Merparten av räddningsverken har bland annat stött beredskapsplaneringen i kommunerna inom sina områden, men stödformerna har varierat mellan områdena. Enligt rapporten är behovet av stöd störst i små kommuner och i kommuner som inte har några experter på beredskap anställda. Vidare erbjuder Räddningsinstitutets enhet för civil beredskap kommunerna allmän och sektorsspecifik beredskapsutbildning. Från och med den 1 januari 2023 ingår räddningsverken i den större helhet som välfärdsområdena utgör. Enligt rapporten kan välfärdsområdet genom stödet för kommunernas beredskap ge ett mer omfattande stöd och större expertis än räddningsverken, men samtidigt bedöms det finnas utmaningar med att få beredskapsstödet att fortsätta under välfärdsområdenas ledning (t.ex. administrativa barriärer). Lösningar som föreslås i rapporten är bland annat kompetenscenter för beredskap på

landskapsnivå, att fortsätta arbetet i landskapens beredskapskommittéer samt centralisering av upprätthållandet, sammanställningen och delningen av lägesbilden för störningssituationer. En korrekt lägesbild vid rätt tidpunkt har avgörande betydelse för krishantering och vid beslutsfattande enligt beredskapslagen.

Betydelsen av övningar betonas också utifrån erfarenheter av övningar inom den offentliga förvaltningen. Kunskaper och beredskap inom den offentliga förvaltningen att hantera störningssituationer och tillämpa befogenheter enligt beredskapslagen bör upprätthållas och utvecklas genom mångsidig utbildning och övningsverksamhet. I övningsverksamheten bör hot och störningssituationer som identifierats i den nationella och regionala riskbedömningen prioriteras. Vidare bör gemensam övningsverksamhet för statens central- och regionalförvaltning och kommunerna utvecklas.

Synpunkter från de sakkunniga som arbetsgruppen för beredskapslagen hört

Vid sitt möte den 10 februari 2023 hörde arbetsgruppen för beredskapslagen sakkunnigas synpunkter på om bestämmelserna om förberedelser i beredskapslagen (12 och 13 §) är tillräckliga och hur en behöver utvecklas. De sakkunniga arbetsgruppen hörde företrädde statsrådets kansli, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Försörjningsberedskapscentralen, Säkerhetskommitténs sekretariat och Finlands kommunförbund. De sakkunniga framförde bland annat följande synpunkter:

- Det behövs närmare bestämmelser om innehållet i skyldigheten att vidta förberedelser, bland annat om förberedelsernas miniminivå samt beredskapsplanernas materiella innehåll. Definitionerna av de förberedelser i förväg som också i nuläget ingår i skyldigheten att vidta förberedelser samt andra åtgärder bör preciseras bland annat så att till dem också räknas aktörens egen materiella beredskap samt övningar och utbildning.
- Det föreslogs att bestämmelsen om beredskap omformuleras så att det tydligt framgår att aktörer i den offentliga förvaltningen är skyldig att förbereda sig för alla situationer (inklusive störningar och allvarliga störningar under normala förhållanden). Det föreslogs också att bestämmelsen preciseras så att det framgår att beredskapsverksamheten har ett fast samband med de hot och situationer som framförs i den nationella och regionala riskbedömningen.
- I beredskapslagen och i motiveringarna till den bör betonas skyldigheten för aktörer inom den offentliga förvaltningen att i sina beredskapsplaner identifiera aktörens lagstadgade uppgifter och befogenheter enligt beredskapslagen samt att planera och säkerställa sin verksamhet enligt dem. Aktörerna bör alltså förbereda skötsel av sina normala uppgifter, och dessutom också utövandet av sina ytterligare befogenheter enligt beredskapslagen.
- Det framfördes också att det inte finns några närmare bestämmelser om tillsynen över den offentliga förvaltningens beredskap, och att det finns skäl att överväga att foga detta till skyldigheten att vidta förberedelser.
- Utöver skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen bör det också ses till att det finns tillräckliga, mer detaljerade sektorsspecifika bestämmelser om beredskap.
- Det finns skäl att i beredskapslagstiftningen erkänna näringslivets betydelse som producent av nyttigheter och resurser för den offentliga förvaltningen.
- I flera anföranden betonades utifrån praktiska erfarenheter och iakttagelser under övningar behovet av att genom lagstiftning utöka och stärka beredskapssamarbetet och kommunikationen såväl mellan myndigheter (inklusive lokala, regionala och centrala myndigheter) som mellan myndigheter å ena sidan och privata och tredje sektorn å andra sidan. Samarbete ansågs nödvändigt såväl för att förutse kriser och för beredskapsplaneringen i samband med det som för att reagera på dem. Gemensam planering sågs bland annat som en förutsättning för en heltäckande lägesbild och för effektiv resursanvändning.

- Dessutom ansågs det nödvändigt att tydligare än i nuläget definiera vilken instans som samordnar beredskapsåtgärderna. I fråga om bestämmelsen om ledning, tillsyn och samordning i den gällande beredskapslagen sades det bland annat att koordinerad samordning av beredskapen i praktiken är ovanlig. Å andra sidan framfördes det också att det är svårt att genomföra det helt centraliserat.
- I flera anföranden sades det också att det i fråga om den offentliga förvaltningens skyldighet att vidta förberedelser bättre än hittills bör beaktas att beredskapen har en internationell dimension (bl.a. Norden, EU, NATO och andra internationella aktörer).
- Under hörandena framfördes också behovet av att samordna utvecklingen av skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen med beredning av annan lagstiftning om hantering av störningssituationer (i synnerhet genomförandet av CER-direktivet).
- Vidare ansågs det nödvändigt att Åland knyts fastare än hittills till det riksomfattande beredskapsnätverket.

4. Bedömning av nuläget

Som en allmän iakttagelse kan det konstateras att beredskapens betydelse har ökat till följd av förändringar i Finlands och Europas säkerhetspolitiska miljö. Trots att den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen i sin nuvarande utformning är allmänt hållen och i viss mån har karaktären av målsättning, kan den fortfarande anses vara av central betydelse som en bestämmelse som styr utvecklingen av resiliensen hos aktörer inom den offentliga förvaltningen. Till många delar specificerar och kompletterar de sektors- eller branschspecifika specialbestämmelserna om beredskapsskyldighet den allmänna skyldigheten enligt beredskapslagen, men de ersätter den inte helt. Varje organisations och aktörs beredskap kan inte heller ersättas med beredskap på samhällsnivå, utan samhällets resiliens och hanteringen av den övergripande säkerheten förutsätter bägge.

En brist hos bestämmelserna om beredskap i beredskapslagen och annan lagstiftning kan anses vara att de inte på ett heltäckande sätt beaktar aktörer inom privata sektorn som är kritiska för samhällets funktionsförmåga eller olika sätt att ordna myndighetsuppgifter. På det sätt som närmare beskrivs i avsnitt 3 har privata sektorns betydelse för samhällets resiliens kontinuerligt ökat, och också många myndighetsfunktioner är i praktiken helt beroende av stödtjänster och andra köpta tjänster som bland andra privata företag producerar för myndigheterna. Till den delen bör det dock vid bedömningen av behoven att utveckla beredskapslagen också beaktas hur övrig lagstiftning om beredskap utvecklas, i synnerhet det nationella genomförandet av CER-direktivet.

Privata sammanslutningar sköter också i allt högre grad offentliga förvaltningsuppgifter, och i regel finns det då ingen grund för att ur beredskapssynvinkel behandla dem annorlunda än myndigheter. Offentliga förvaltningsuppgifter ska kunna sköts under alla förhållanden, oberoende av hur de ordnas. Det snäva tillämpningsområdet för skyldigheten att vidta förberedelser enligt beredskapslagen har också i någon mån kompletterats i den sektorsspecifika lagstiftning som berör privata aktörer, och dessutom förbereder sig näringslivet också frivilligt för olika kriser i ganska stor omfattning. Till den delen finns det dock också delvis att utveckla tvingande lagstiftning, fast kanske inte till alla delar uttryckligen i form av bestämmelser som tas in i beredskapslagen.

Ordalydelsen i 12 § i beredskapslagen är väldigt allmän och lämnar i stor utsträckning de praktiska förberedelserna och deras omfattning till de beredskapsskyldigas egen prövning. Trots att en viss flexibilitet är nödvändig i en allmän lag som berör alla samhällssektorer och hela den offentliga förvaltningen har den också i praktiken lett till varierande praxis för förberedelser och varierande beredskapsnivåer. Som ett slags brist i bestämmelsens utformning kan också betraktas att ordalydelsen främst betonar tryggheten av kontinuiteten i skötseln av uppgifterna, medan förberedelse för tillämpning av befogenheter under undantagsförhållanden

inte direkt framgår av bestämmelsens nuvarande ordalydelse. I synnerhet under covid-19-pandemin framgick det också i praktiken att beredskapen att tillämpa befogenheter enligt beredskapslagen var varierande.

Enligt ordalydelsen förpliktar den gällande 12 § i beredskapslagen endast till förberedelser för undantagsförhållanden, trots att det i specialmotiveringen till bestämmelsen också talas om förberedelser för andra störningssituationer. Bestämmelsen kan till denna del anses bristfällig. I speciallagstiftningen ingår flera bestämmelser som berör beredskap enligt vilka skyldigheten också omfattar störningar under normala förhållanden, men i den finländska lagstiftningen ingår inte i nuläget någon uttrycklig skyldighet för den offentliga förvaltningen att också förbereda sig för störningar under normala förhållanden. Särskilt med beaktande av allt oklarare krisscenarier och ökad hybridpåverkan är det dock nödvändigt ur den samhällsliga resiliensens perspektiv att inte begränsa beredskapen enbart till undantagsförhållanden.

Utöver enskilda aktörers beredskap kan samarbetet mellan aktörer och branscher betraktas som ytterst viktigt, samt samordning, styrning och koordinering av beredskapen i det sammanhanget. I nuläget finns i beredskapslagen ingen uttrycklig bestämmelse om förvaltningsövergripande samordning av beredskap, vilket kan ses som problematiskt. Moderna säkerhetshot följer inte förvaltningsgränser, utan hanteringen av dem förutsätter vanligen samarbete mellan flera förvaltningsområden och också med privata sektorn.

5. Preliminära förslag från arbetsgruppen för beredskapslagen

1. Det finns fortfarande behov av allmänna bestämmelser om beredskapsskyldighet i beredskapslagen.

Arbetsgruppen för beredskapslagen anser fortfarande att allmänna bestämmelser om beredskapsskyldighet i beredskapslagen är betydelsefulla och viktiga. 12 § i den gällande beredskapslagen kan ses som en målsättningsbestämmelse, som bidrar till styrningen av all verksamhet inom den offentliga förvaltningen samt betonar betydelsen av samhällslig resiliens och beredskap. Till följd av den förändring i den säkerhetspolitiska miljön som beskrivs närmare i avsnitt 3 av denna promemoria har beredskapsskyldighetens betydelse ökat såväl på nationell som på internationell nivå. Vid bedömningen av beredskapsskyldighetens betydelse bör också den övriga samhällsutveckling och strukturomvandling inom förvaltningen beaktas som närmare beskrivs i avsnitt 3.

Arbetsgruppen för beredskapslagen anser också att beredskapslagen bör basera sig på samma grundval som bestämmelserna om allmän beredskapsskyldighet i 3 kap. i den gällande beredskapslagen. Dock finns det skäl att precisera bestämmelserna jämfört med nuläget. Trots att de övriga bestämmelserna som berör beredskap förstärks i och med det nationella genomförandet av CER- och NIS2-direktiven, anser arbetsgruppen för beredskapslagen inte att de undanröjer eller minskar behovet av allmänna bestämmelser om beredskap i beredskapslagen.

2. Det finns skäl att utsträcka det organisatoriska tillämpningsområdet för beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen till sammanslutningar som sköter offentliga förvaltningsuppgifter

Den allmänna skyldigheten att vidta förberedelser enligt 12 § i beredskapslagen gäller statsrådet, statliga förvaltningsmyndigheter, statens självständiga offentligrättsliga inrättningar, övriga statsmyndigheter och statliga affärsverk samt välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna, kommunerna, samkommunerna och kommunernas övriga sammanslutningar. En preliminär åsikt hos arbetsgruppen för beredskapslagen är att det är motiverat och konsekvent att beredskapsskyldigheten utöver dessa instanser också utsträcks till sammanslutningar utanför den egentliga myndighetsapparaten, åtminstone till den del det är fråga om aktörer som genom lag grundats för att sköta offentliga förvaltningsuppgifter eller ålagts att sköta sådana. Utgångspunkten är att det saknas grund för att i fråga om beredskapsskyldigheten behandla sådan verksamhet olika beroende på om en myndighet eller en privat aktör sköter den.

Enligt detta förslag ska beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen till exempel omfatta gemensamma organ som inrättats i lag och som verkställer lagstadgade försäkringar (till exempel Pensionsskyddscentralen, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt, Trafikförsäkringscentralen, Patientförsäkringscentralen, Olycksfallsförsäkringsanstaltens Förbund, Trafik- och patientskadenämnden, Ersättningsnämnden för olycksfallsärenden), offentligrättsliga föreningar (till exempel Försvarsutbildningsföreningen, Finlands Röda Kors, Trafikskyddet och Finlands Advokatförbund) samt statens specialuppgiftsbolag (till exempel Suomen Erillisverket Oy, Finnvera Oyj, Hansel Ab och Business Finland Ab). Det är alltså fråga om aktörer som på ett motsvarande sätt som myndigheter är förpliktade att kontinuerligt sköta offentliga förvaltningsuppgifter som hör till det allmännas organiseringsansvar. Skyldigheten förutsätter beredskap enbart till den del verksamheten utgör skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter. I speciallagstiftning föreskrivs det redan om allmän beredskapsplikt för flera av de aktörer som nämns ovan.

I den form som beskrivs ovan berör beredskapsskyldigheten inte sammanslutningar som anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter med stöd av lag på det sätt som avses i 124 § i grundlagen, till exempel genom ett myndighetsbeslut eller avtal med stöd av ett befullmäktigande i lag. Däremot gäller beredskapsskyldigheten i sådana situationer den myndighet som har organiseringsansvaret för tjänsten. Den föreslagna utvidgningen berör inte heller privatpersoner som med stöd av lag sköter offentliga förvaltningsuppgifter, såsom till exempel sakkunniga som enligt ett befullmäktigande som en myndighet utfärdat med stöd av lag biträder vid olika tillsynsuppgifter.

Utänför beredskapsskyldigheten faller likaså aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter med godkännande av en myndighet med stöd av lag, såsom en koncession. Till den kategorin hör en väldigt heterogen grupp aktörer, av vilken en betydande del redan i sektorslagstiftningen ålagts att förbereda sig för störningar under normala förhållanden och för undantagsförhållanden [till exempel registrerade pensionskassor och försäkringskassor som enligt lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor (946/2021) sköter lagstadgat pensionsskydd, privata utbildningsanordnare enligt yrkeshögskolelagen (932/2014) och lagen om yrkesutbildning (531/2017) och organisationer som ansvarar för luftvärdighet enligt luftfartslagen (864/2014)].

Till denna grupp hör också aktörer för vilkas del det enligt arbetsgruppen inte finns särskilda behov eller grunder utifrån hanteringen av samhällets resiliens och den övergripande säkerheten att utsträcka beredskapsskyldigheten till dem. Bland dessa kan nämnas tjänster som ligger väldigt långt från normal myndighetsverksamhet och som är öppna för fri konkurrens (till exempel fordonsbesiktning) samt sammanslutningar som utför bedömningar av kravuppfyllelse eller andra tekniska kontrolluppgifter. Enligt arbetsgruppens preliminära åsikt är det också utmanande att i den allmänna beredskapsplikten enligt beredskapslagen inkludera företag som tillhandahåller privata säkerhetstjänster med tillstånd enligt lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015) och som verkar enligt affärsmässiga principer. Till den delen är det betydelsefullt att den pool för den privata säkerhetsbranschen som inrättats vid Försörjningsberedskapscentralen bidrar till att utveckla beredskapen hos företagen i branschen genom att trygga deras verksamhetsförutsättningar vid allvariga störningar och undantagsförhållanden. Arbetsgruppen ser det som mycket viktigt att samarbetet mellan offentliga sektorn och den privata säkerhetsbranschen upprätthålls i beredskapsfrågor, och att det utvecklas till behövliga delar.

3. Det finns skäl att på författningsnivå betona den offentliga förvaltningens skyldighet att sörja för beredskapen vid köp av tjänster

Betydelsen av köpta tjänster för den offentliga förvaltningens beredskap identifierades redan när den gällande beredskapslagen stiftades, men inga uttryckliga bestämmelser om detta togs in i lagen. Enligt förarbetena till 12 § i beredskapslagen kan dock villkor om tryggheten av tjänster under undantagsförhållanden till exempel tas in i avtal om köp av tjänster. Med beaktande av hur beroende den offentliga förvaltningen i nuläget är av tjänster som privata sektorn producerar anser arbetsgruppen för beredskapslagen att det finns

skäl att starkare än i nuläget i bestämmelserna betona den offentliga förvaltningens skyldighet att sörja för beredskapen också vid köp av tjänster, såsom när olika stödtjänster eller offentliga förvaltningsuppgifter som hör till dess organiseringsansvar upphandlas genom avtal. Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det i detta syfte skäl att i beredskapslagen ta in en uttrycklig bestämmelse som förpliktar att säkerställa att beredskapsskyldigheten uppfylls också när den beredskapsskyldiga genom avtal upphandlar tjänster till stöd för fullgörandet av sina uppgifter av en privat sammanslutning. En motsvarande bestämmelse ingår i nuläget i 50 § 2 mom. i lagen om ordnande av social- och hälsovård.

Om en sådan bestämmelse som beskrivs ovan tas in i den nya beredskapslagen, innebär det att den beredskapsskyldigas skyldighet att vid upphandling av tjänster som hör till organiseringsansvaret eller som stöder dem säkerställa att de som sköter dem klarar av uppgifterna så bra som möjligt också i situationer när avtalet löper ut och vid olika slags störningar. Jämfört med nuläget är det närmast fråga om att betona beredskapsskyldighetens betydelse, och det medför inte i och för sig till exempel någon skyldighet att vidta åtgärder för att ändra befintliga avtal.

4. Till övriga delar finns det skäl att fortfarande sköta privata sektorns beredskap med hjälp av specialbestämmelser, avtal och frivillighet.

Under de senaste decennierna har privata sektorns roll för tryggheten av störningsfrihet och kontinuitet i funktioner som är viktiga för samhällets funktionsförmåga ökat betydligt. I synnerhet samhällskritisk infrastruktur drivs i stor utsträckning av privata företag, och dessutom upphandlar myndigheterna i stor utsträckning olika tjänster till stöd för skötseln av myndigheternas uppgifter av näringslivet.

I sektorslagstiftningen har behovet av bestämmelser om beredskapsplikt också för privata sammanslutningar till många delar identifierats. I praktiken gäller sådana bestämmelser oftast företag som upprätthåller vitala samhällsfunktioner och som inte omfattas av den allmänna beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen. Bestämmelserna om beredskap för kritiska aktörer inom privata sektorn kommer under de närmaste åren att förstärkas betydligt, i synnerhet till följd av det nationella genomförandet av CER-och NIS2-direktiven. I anslutning till Försörjningsberedskapscentralen finns också sektorer och pooler som upprätthåller och utvecklar försörjningsberedskapen och kontinuitetshanteringen i ett nätverk av företag och organisationer inom sitt eget verksamhetsområde. Till denna del baserar sig företagets beredskap på frivillighet.

Med tanke på hanteringen av den övergripande säkerheten anser arbetsgruppen för beredskapslagen det ytterst viktigt att också i bestämmelserna säkerställa tillräcklig beredskap och resiliens hos kritiska aktörer i privata sektorn samt ett välfungerande beredskapssamarbete mellan privata och offentliga sektorn. I de skyldigheter som gäller privata sektorn bör dock branschernas särdrag beaktas, och i synnerhet bör överlappande skyldigheter som ökar den administrativa bördan och kostnaderna undvikas. Med beaktande av dessa omständigheter anser arbetsgruppen det ändamålsenligt att beredskapen hos kritiska aktörer i privata sektorn stärks, primärt genom branschspecifik speciallagstiftning, i synnerhet via genomförandet av CER-direktivet. Med beaktande av det som framförs ovan anser arbetsgruppen inte att det är nödvändigt eller ändamålsenligt att tillämpningsområdet för den allmänna beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen utvidgas till aktörer i privata sektorn i större utsträckning än vad som anges i slutsats 2.

5. Det finns skäl att precisera beredskapsskyldighetens materiella innehåll

Enligt 12 § i den gällande beredskapslagen ska de som nämns i paragrafen 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 förberedande åtgärder nämns beredskapsplaner, tekniska och strukturella beredskapsförberedelser för undantagsförhål-

landen, utbildning och övningar samt reservering av lokaler, utrymmen och kritiska resurser. Enligt specialmotiveringen är också planeringen av kommunikation och informationsbehandling under undantagsförhållanden en del av beredskapen.

Med beaktande a att beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen berör alla förvaltningsområden och aktörer av väldigt olika slag anser arbetsgruppen för beredskapslagen att det inte är möjligt eller ens behövt att föreskriva avsevärt mer detaljerat om beredskapsskyldigheten än i den gällande bestämmelsen. Den allmänna beredskapsskyldigheten kan preciseras i speciallagstiftning med beaktande av respektive branschs särskilda behov och omständigheter. Enligt arbetsgruppens uppfattning finns det dock skäl att precisera den allmänna beredskapsskyldighetens materiella innehåll jämfört med nuläget genom att på lagnivå föreskriva att beredskapsskyldigheten omfattar följande minimiåtgärder:

- 1) Den beredskapsskyldiga ska sträva efter att i förväg identifiera de hot som allvarligt äventyrar en störningsfri verksamhet och bedöma vilka risker de medför för skötseln av uppgifterna samt vidta nödvändiga förvaltningsåtgärder för att förhindra att riskerna realiserar och minska deras konsekvenser. Trots att åtgärder för bedömning och hantering av risker åtminstone i någon mån kan anses ingå redan i den gällande beredskapsskyldigheten anser arbetsgruppen det viktigt att detta betonas också på lagnivå. Uppföljning av förändringar i den beredskapsskyldigas verksamhetsmiljö och upprätthållande av framförhållning utgör kontinuerlig och aktiv verksamhet för den beredskapsskyldiga, och därför bör riskbedömningen enligt arbetsgruppens åsikt primärt ordnas som kontinuerlig verksamhet och inte enbart i form av ett dokument som uppdateras med vissa intervaller.
- 2) Den beredskapsskyldiga ska utarbeta och upprätthålla en uppdaterad beredskapsplan för att förbereda sig på hantering av störningar som allvarligt äventyrar skötseln av uppgifterna. Trots att beredskapsplanen nämns redan i den gällande lagen bör det enligt arbetsgruppens åsikt också uttryckligen föreskrivas om dess syfte i lagen.
- 3) Det finns skäl att föreskriva i lagen om beredskapsplanens minimiinnehåll. Trots att innehållet i beredskapen och beredskapsplaneringen till många delar beror bland annat på den beredskapsskyldigas bransch finns det skäl att på lagnivå föreskriva om vissa grundläggande frågor som varje beredskapsskyldiga ska beakta i sin beredskapsplan. Det bidrar också till kongruens i beredskapsplanerna. Arbetsgruppen betonar att det också i beredskapsplaneringen ändå primärt är fråga om en kontinuerlig verksamhet och inte enbart om att utarbeta och med vissa intervaller uppdatera ett dokument som uppfyller vissa minimikrav.
- 4) Det är bra om den beredskapsskyldiga upprätthåller beredskap att agera genom förberedelser samt vid behov genom beredskapsövningar och andra åtgärder.

Trots att avsikten är att på det sätt som beskrivs ovan precisera innehållet i beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen, är syftet att beredskapsskyldigheten också enligt den nya beredskapslagen ska kunna fullgöras inom ramen för de beredskapsskyldigas normala driftskostnader, utan någon ökning av myndigheternas budgetanslag. Preciseringsarna av beredskapsskyldigheten är också av sådan art att de till stor del iakttas redan enligt rådande praxis. Om beredskapen dock i något enskilt fall anses medföra kostnadsökningar utöver det normala, bör det fattas ett särskilt beslut om detta i samband med anslaget för den myndigheten. För en del av dem som utan att ingå i myndighetsapparaten sköter offentliga förvaltningsuppgifter och omfattas av beredskapsplikten föreskrivs det i samband med beredskapsplikten enligt speciallagar som berör dem om möjligheten att få ersättning för merkostnader som avviker från det normala ur försörjningsberedskapsfonden enligt lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen.

Arbetsgruppen anser det ändamålsenligt att den materiella beredskapen också framöver primärt sköts centraliserat och kostnadseffektivt via Försörjningsberedskapscentalen enligt lagen om tryggnad av försörjningsberedskapen. Det innebär att de eventuella ändringar i beredskapsplikten som avses ovan inte får några särskilda ekonomiska konsekvenser.

6. Förberedelser för undantagsförhållanden och för att utöva befogenheter enligt beredskapslagen utgör kärnan i beredskapsskyldigheten enligt beredskapslagen

Eftersom beredskapslagens huvudsakliga syfte är att vara en lag om tilläggsbefogenheter vid undantagsförhållanden anser arbetsgruppen för beredskapslagen att det finns skäl att i kärnan för beredskapsskyldigheten framöver också uttryckligen inkludera beredskap för att agera under undantagsförhållanden. Beredskap för undantagsförhållanden kan för det första delas in i de beredskapsskyldigas förmåga att sköta de uppgifter de har under normala förhållanden så störningsfritt som möjligt också under undantagsförhållanden, och för det andra förmågan att utöva tilläggsbefogenheter som under undantagsförhållanden eventuellt aktiveras med stöd av beredskapslagen. Arbetsgruppen för beredskapslagen anser att det finns skäl att i beredskapsarbetet betona synnerhet de beredskapsskyldigas förmåga att faktiskt utöva befogenheter enligt beredskapslagen, genom uttryckliga bestämmelser i lagen.

7. Också en allmän beredskapsskyldighet för störningar under normala förhållanden behövs

Utöver beredskap för undantagsförhållanden betonar arbetsgruppen för beredskapslagen behovet av beredskap för lindrigare störningar än undantagsförhållanden. Trots att det föreskrivs om beredskap för störningar under normala förhållanden i flera sektorsspecifika lagar ingår i den finländska lagstiftningen ingen allmän bestämmelse som uttryckligen förpliktar den offentliga förvaltningen att förbereda sig för störningar som inte överskrider tröskeln för undantagsförhållanden. Arbetsgruppen för beredskapslagen anser att detta är en brist i lagstiftningen och anser att den allmänna beredskapsplikten enligt beredskapslagen bör beröra beredskap såväl för undantagsförhållanden som för lindrigare störningar. Det kan också behövas preciseringar av beredskapen för störningar under normala förhållanden i sektorsspecifik eller branschspecifik lagstiftning.

8. Det finns skäl att precisera bestämmelserna om förvaltningsövergripande styrning och samordning av beredskapen

Arbetsgruppen för beredskapslagen anser det motiverat att respektive ministerium ansvarar för styrning och samordning av samt tillsyn över beredskapen inom sitt förvaltningsområde. Enligt 13 § i beredskapslagen föreskrivs det särskilt om statsrådets samordning av förberedelserna, vilket enligt förarbetena till bestämmelsen bland annat avser reglementet för statsrådet. Också i speciallagstiftning finns vissa branschspecifika eller regionala bestämmelser som syftar till samordning av beredskapen och hanteringen av störningar. I beredskapslagen ingår däremot inga bestämmelser om samordning av beredskapsarbete mellan olika förvaltningsområden, vilket enligt arbetsgruppens uppfattning kan betraktas som en brist med beaktande av erfarenheterna av hur beredskapen fungerade under covid-19-pandemin och de ökade beroendeförhållandena i hotmiljön. Arbetsgruppen för beredskapslagen anser att det finns skäl att också i lagstiftningen sträva efter att stärka samarbetet mellan förvaltningsområden och branscher i beredskapsfrågor.

Arbetsgruppen för beredskapslagen anser att bestämmelserna om ministeriernas styrning av sina förvaltningsområden bör kompletteras med bestämmelser om en skyldighet för ministerierna att inom sina förvaltningsområden i behövlig omfattning styra, samordna och övervaka beredskapen i samarbete / samråd med andra ministerier. Det föreslagna samarbets- eller samråds-elementet är nytt i bestämmelsen. Utöver samordning av styrningen vid varje ministerium anser arbetsgruppen det vara motiverat att uttryckligen på lagnivå föreskriva att statsrådets kansli har i uppgift att samordna beredskapen mellan förvaltningsområdena, i stället för den nuvarande hänvisningstekniken som blivit otydlig.

Utöver samordning av den egentliga beredskapen har arbetsgruppen för beredskapslagen diskuterat behovet av att främja ett koherent beredskapsarbete och god beredskapspraxis också genom mer konkreta stödåtgärder. I praktiken kunde detta genomföras genom att det föreskrivs att någon myndighet eller något organ uttryckligen har till uppgift att stöda statsrådet och/eller de beredskapsskyldiga för att främja beredskapen och samordningen av den. Uppgiften ska inte innefatta några egentliga befogenheter att styra statsrådet eller de beredskapsskyldiga, utan det är fråga om sakkunnigstöd för beredskapsarbetet. Möjligheterna att ge denna uppgift till någon befintlig myndighet eller något befintligt organ samt vilka resursbehov och andra konsekvenser uppgiften medför bör bedömas särskilt, om det anses finnas behov av att inrätta en sådan funktion.