



Puolustusministeriö  
Försvarsministeriet  
Ministry of Defence

## **Dagsläget och utvecklandet av den handräckning försvarsmakten ger åt andra myndigheter**

### **Sammandrag**



## Dagsläget och utvecklandet av den handräckning försvarsmakten ger åt andra myndigheter – Sammandrag

Målet med denna utredning är att den handräckning som försvarsmakten ger i en föränderlig verksamhetsmiljö ska påverkas positivt vad gäller det systematiska, tydligheten, den exakta avgränsningen och effektiviteten i handräckningen. Utöver att detta arbete reder ut sakernas tillstånd, är det också avsett för att sätta fart på diskussionen och inleda eventuella utvecklingsprocesser. Utredningen har gjorts med tanke på försvarsförvaltningens verksamhetsområde, och kontaktytorna till de centrala intressentgrupperna, i synnerhet till dem som begär handräckning, har identifierats. I utredningen koncentrerar man sig på den handräckning som försvarsmakten ger andra nationella myndigheter här hemma under normala förhållanden. Utredningens slutsatser och utvecklingsrekommendationer grundar sig på diskussioner som förts på olika verksamhetsnivåer och på det utredningsarbete som gjorts, men slutsatserna och rekommendationerna är utredarnas egna.

Handräckning ingår i det vidare begreppet myndighetssamarbete. Till sin karaktär är handräckning stöd som en myndighet ger en annan myndighet, där den behöriga myndigheten begär stöd av den andra myndigheten för att kunna fullgöra sin egen uppgift. Handräckning grundar sig alltid på lag, och den myndighet som ger handräckning handlar under ledning av den myndighet som begärt handräckningen. Under årens lopp har de bestämmelser som gäller försvarsmaktens handräckning kompletterats, men samtidigt finns de utspridda i olika lagar. Vidare har det inom förvaltningen skett och pågår ännu förändringar som påverkar handräckningen, såsom inrättandet av landskapsförvaltningen. Också säkerhetssituationen har ändrats i och med att terrorismen samt hybrid- och cyberhot gör gränserna mellan krig och fred samt mellan den inre och den yttre säkerheten otydligare. I dagens läge har försvarsmakten och övriga myndigheter mycket samverkan, och bakgrunden till den finns i de lagstadgade förpliktelse, avtal om samverkan och olika arrangemang för sam användning. Samarbetet mellan myndigheterna är dock svårhanterligt till följd av begreppens mångfald och den bristande systematiken i dem.

Handräckning är endast en liten del av försvarsmaktens totala verksamhet, och utgående från intervjuerna orsakar handräckningsuppdragen i allmänhet inte betydande problem för försvarsmakten vad gäller arrangemangen. En del av uppgifterna kan emellertid vara långvariga och en del kan igen fortlöpande binda samma specialiserade sakkunskap. Vidare bör det observeras att försvarsmaktens samtliga uppgifter sköts med samma resurser, handräckningsresurserna har inte finansierats separat. En del av de framtida resurserna binds genast vid uppgiften att försvara landet när beredskapen höjs.

Givandet av handräckning till andra myndigheter upplevs inom försvarsförvaltningen som ett både ändamålsenligt och ganska välfungerande arrangemang – framför allt när man talar om rutinartade upprepade situationer och uppgifter – när man granskar handräckningen som en kontinuerlig operativ verksamhet. Handräckning är en del av försvarsmaktens lagstadgade uppgift, som realiserar engagerat med givna resurser. I regel anses handräckning vara en naturlig del av den mångsidiga samverkan med olika aktörer. Vidare sammanhänger med givandet av handräckning ur försvarsförvaltningens synvinkel positiva verkningar som ofta anknyter till pr-verksamheten och den offentliga bilden.

Även om den allmänna bedömningen i denna utredning är positiv, sammanhänger med handräckning flera utvecklingsbehov, som i stor utsträckning härrör från förändringen i verksamhetsmiljön. Det som fungerar nu, räcker inte nödvändigtvis längre till när verksamhetsmiljön förändras. Den viktigaste nivån på kritiken gäller handräckningen som en del av myndighetssamarbetet som helhet. En del av dem som intervjuades bedömde att den verksamhetsmodell som anknyter till begäran om och givande av handräckning delvis håller på att förlora sin betydelse. Detta anses bero på att allt flera uppgifter, som avviker från de rutinartade, enkla uppgifterna, ändamålsenligare kunde skötas genom ett mångsidigt samarbete mellan myndigheter som är behöriga och har vilja att samarbeta och kan komma samman om detta. Behovet av handräckningsfunktionen kommer inte att försvinna i framtiden, men handräckningsmekanismen bör inte användas i sådana fall som kunde skötas bättre genom samarbete av annat slag myndigheterna emellan. Med detta hänvisas det särskilt till gemensam planering som gjorts på förhand, ändamålsenliga gemensamma koncept och anvisningar, tillräcklig övning, att man lär sig tillsammans både av övningar och utförda uppdrag, har förmåga att agera tillsammans och åstadkomma lösningar också i oförutsedda situationer. Först när dessa realiserar kan man se att myndigheternas samverkan är skalbar enligt situationerna där antingen flera händelser inträffar samtidigt på olika håll i landet eller koncentreras regionalt och binder resurser och följaktligen orsakar problem med prioriteringen.

Nedan presenteras de viktiga slutsatserna i koncentrat:

- Den lagstiftning som gäller försvarsmaktens handräckning är utspridd i dagens läge. Det finns åtminstone tre alternativ för att ändra på detta sakernas tillstånd. För det första kan befintlig lagstiftning utvecklas genom att man inverkar på de olika lagar som behandlar handräckning. För det andra kan de bestämmelser som nu finns i olika lagar sammanföras i en lag om försvarsmaktens handräckning. För det tredje kan det regelverk som behandlar handräckning utgöra en del av en större lag om säkerhetsmyndigheternas samarbete. I fortsättningen borde man granska bra och dåliga sidor i dessa alternativ.
- Till följd av de förändringar som pågår inom förvaltningen bör man se till att väsentlig kapacitet, som behövs i störningssituationer under normala förhållanden eller i undantagsförhållanden, inte obemärkt går förlorad i samband med bolagiseringen och privatiseringen. I första hand måste man säkerställa att det i villkoren för konkurrensutsättning också ingår nödvändig beredskap och de incitament som hänför sig till detta. Genom samarbetsavtal mellan myndigheterna måste man försäkra sig om att det inte uppstår en död vinkel mellan myndighetsfunktionerna, vilken ingen upplever sig ansvarig för. För att denna vinkel ska kunna skötas är det väsentligt att utveckla regelbundna kontakter mellan myndigheterna, vid vilka det granskas om det eventuellt finns konflikter gällande befogenheterna i situationer där flera myndigheter är involverade.
- Det fortsatta utvecklandet av handräckningen underlättas om aktörerna har ett gemensamt måltillstånd för handräckningen, i vilket ingår åtminstone följande element:
  - Tydliga befogenheter och uppgifter för aktörerna är en förutsättning för att handräckningen ska fungera och vara effektiv. Aktörerna bör ha tillräckliga resurser för att kunna sköta sina egna normala uppgifter.
  - Utgångspunkten är att handräckning är avsedd för exceptionella situationer, där myndighetens egna resurser antingen är otillräckliga för att utföra en uppgift som hör till myndigheten eller där aktören just då saknar specialpersonal eller utrustning som uppgiften förutsätter.
  - Handräckning bör utgöra ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt att stödja aktörerna.
  - Skapande av en lägesbild och förståelse av den samt genomförande av ett ledarskap med hög kvalitet på alla nivåer förutsätter gemensam planering och övning.
  - Beslutsnivåerna ska vara fastställda på förhand, så att en enskild person kan fatta de beslut som behövs utgående från givna anvisningar.
  - En effektiv myndighetsverksamhet – och handräckning – stöds av ändamålsenlig gemensam upphandling av materiel, gemensamt underhåll samt utbildningssamarbete.
- Ledningen av en enskild exceptionell situation samt den strategiska ledningen på riksnivå fungerar tämligen väl utgående från intervjuerna, men den operativa nivån (= ledningen av flera exceptionella situationer samtidigt på praktisk regional nivå) kräver utvecklande inkom av detta och en tydlig ansvarsfördelning i den kommande förvaltningsmodellen.

Nedan presenteras de viktiga utvecklingsrekommendationerna i koncentrat:

- Om det regelverk som gäller försvarsmaktens myndighetssamarbete och handräckning samlas i en lag, bör utgångspunkten för den vara att ett förberett myndighetssamarbete prioriteras som första och handräckning som sista tillgängliga alternativ då det gäller överraskande situationer. I samband med detta vore det skäl att lämna spelrum för försvarsmakten att ge bistånd i situationer, där samhällets funktion är i fara, men verksamheten i fråga inte leds av en myndighet som är berättigad att få handräckning.
- I utredningen kom det fram att försvarsförvaltningen är orolig för försvarsmaktens material som långvarigt är utlånat till andra myndigheter. Sådant material är t.ex. mörkerseendeutrustning som försvarsmakten äger men som polisen i praktiken nästan bestående har hand om. Med en fungerande handräckning sammanhänger i väsentlig grad en förnuftig planering, finansiering och användning av samhällets

tillgängliga resurser så att de överskrider förvaltningsområdenas gränser. Handräckningen bör emellertid vara en tillfällig förstärkning och den får inte bli en bestående metod med vilken myndigheten kan komplettera förberedelserna inför sina normala uppgifter. Detaljer gällande materiallån kan man komma överens om på praktisk nivå, men för att det upptäckta totala problemet ska kunna lösas, lönar det sig för försvarsförvaltningen att i materialförvaltningen främja genomförandet av gemensamt fastslagna krav myndigheterna emellan, gemensam konkurrensutsättning av upphandling samt gemensamt sakkunnigstöd och myndighetsgodkännanden. Detta förutsätter att en gemensam begreppsmodell samt jämförbara beskrivningar av de olika myndigheternas system utarbetas.

- För handräckningsuppdrag kan försvarsmakten använda värnpliktiga i olika utbildningsfaser – beväringar, reservister, frivilliga som ingått förbindelse samt sin personal. I fortsättningen bör bestämmelserna om begränsningar i användningen av olika personalgrupper justeras så att dessa personers yrkesskicklighet, kompetens och frivillighet kan användas i handräckningsuppdrag på ett vettigt sätt.
- I regelverket för Försvarsutbildningsföreningen och det frivilliga försvarsarbetet har procedurer skapats med vilka den frivilliga medborgarverksamheten kan inriktas på att tjäna samhället. I synnerhet vad gäller kvinnorna är det fråga om en unik möjlighet. När det i statsrådets försvarsredogörelse 2017 hänvisas till att Försvarsutbildningsföreningen ska utvecklas i enlighet med nordiska verksamhetsprinciper, ger detta också en möjlighet att se Försvarsutbildningsföreningen som en offentligrettslig aktör som ger försvarsmakten handräckning. För utvecklandet av verksamheten har det skapats en lagstiftningsgrund, som visserligen är underutnyttjad, och i försvarsredogörelsen har en politisk vilja till detta och ett samhälleligt behov av detta uttryckts. Det finns också utvecklingsalternativ. Endast en helhetsutredning saknas, utgående från vilken viljan och behovet skulle omvandlas till något konkret.
- I mera utmanande handräckningsuppdrag är det väsentligt att alla aktörer har tydliga uppgifter och mandat samt den lägesbild och lägesförståelse som ledningen förutsätter och verktyg för ledningen. De operationscentraler och lägescentraler som finns på olika nivåer fungerar vid behov som plattformar som samlar behöriga aktörer, och där det är möjligt att snabbt förmedla information och skapa en gemensam tolkning av läget. Det är nödvändigt att kartlägga olika ledningsplatser och komma överens om dem i samband med landskapsreformen. Samarbetets grundläggande uppbyggnad, informationsutbytet och den gemensamma planeringen och övningen aktörerna emellan måste fortsättningsvis stärkas. I synnerhet bör den gemensamma planeringen och övningen av mera krävande handräckningssituationer utgående från scenarier förstärkas. De erfarenheter man får av detta kan utarbetas till gemensamma koncept (handlingsanvisningar). Vid planeringen och övningen bör man särskilt uppmärksamma de situationer där försvarsmakten inte kan ge handräckning i full skala eller i nuvarande omfattning.
- Handräckningsfallen bör med jämna mellanrum granskas vid myndigheternas gemensamma möten, där erhållna lärdomar går igenom. Vidare bör det i samma sammanhang bedömas om det är fråga om ett behov av fortgående natur, vilket gör att verksamheten hellre bör föras över till det sedvanliga myndighetssamarbetet. Samtidigt kan man behandla dimensioneringen av aktörernas egna resurser, möjligheterna till gemensam upphandling och ordnandet av myndighetsansvarens kontaktytor.

Utredningen gjorts av:

**Kalle Liesinen** (överste i avsked) tillsammans med **Risto Karinen** och **Katri Lahtinen** (Ramboll Management Consulting Oy)