

## STRATEGIASelvitys: Pohjoismaiden Siviilivalmius

Jan-Erik Enestam

### Ongelmanasettelut ja suositukset

Seuraavassa esitetyt ongelmanasettelut ja suositukset on suunnattu kaikille Pohjoismaille. Monissa tapauksissa toimet ovat tehokkaimpia, mikäli kaikki Pohjoismaat osallistuvat niiden toteuttamiseen.

Jotkut suositukset ovat kuitenkin sen tyyppisiä, että niiden yhteinen toteuttaminen voi olla vaikeaa eri syistä. Mailla tulee sen vuoksi olla mahdollisuus tarvittaessa soveltaa *opting out / coalition of the willing* -periaatetta niin, että yksittäinen maa voi päättää olla osallistumatta suositukseen toteutukseen tai osallistua siihen vain tietyiltä osin.

## 1 Annetaan yhteistyöministerielle vastuu Pohjoismaiden siviilivalmiusyhteistyöstä.

**Ongelma:** Pohjoismaisella tasolla ei ole siviilivalmiutta koskevaa selkeää ja tehokasta poliittista ohjausta. Koronakriisin aikana poliittisia päätöksiä on tehty pääosin ilman niitä edeltävää Pohjoismaiden hallitusten vuoropuhelua tai koordinoitua.

Asian korjaamiseksi on kaksi mahdollista ratkaisua: joko perustetaan erityinen siviilivalmiuden ministerineuvosto tai yhteistyöministerielle annetaan selkeä toimeksianto alalla.

- Erityinen ministerineuvosto merkitsisi hallinnon laajentamista, eikä todennäköisesti tehostaisi päätöksentekoa.
- Yhteistyöministerien vahvempi toimeksianto voisi tehostaa pohjoismaisen tason päätöksentekoa ja hallitusten välistä viestintää.

**Suositus:** Hallitusten tulee antaa yhteistyöministerielle selkeä toimeksianto Pohjoismaiden siviilivalmiusyhteistyön poliittisesta ohjauksesta.

## 2 Perustetaan pohjoismainen siviilivalmiuden yksikkö.

**Ongelma:** Pohjoismaiden siviilivalmiusyhteistyö ei ole järjestelmällistä. Sen vuoksi Pohjoismailla ei ole valmiita skenaario- ja toimintasuunnitelmia tai käsikirjoja tehokkaan yhteistyön tekemiseksi kriisiolosuhteissa.

Pohjoismaat eivät olleet riittävän varautuneita koronakriisiin. Sama koski vuoden 2015 pakolaiskriisiä. Pohjoismailla ei ole yksin toimiessaan tarpeeksi resursseja seurata trendejä tai varhaisia varoituksia, tehdä analyyseja tai laatia alustavia skenaarioita.

Jos Pohjoismaiden rajallisia resursseja voitaisiin hyödyntää yhteisesti, vahvistettaisiin maiden varhaisen vaiheen reagoitua ja varautumista tuleviin kriiseihin.

Pohjoismaissa ei ole yhteisiä rakenteita, joiden avulla viranomaiset ja muut keskeiset toimijat voisivat

- laatia ja päivittää siviilikriisien skenaariosuunnitelmia
- järjestää säännöllisesti siviilikriisitilanteita koskevia pohjoismaisia harjoituksia.

**Suositus:** Perustetaan pohjoismainen siviilivalmiuden yksikkö. Tämä voidaan toteuttaa joko laatimalla Pohjoismaiden välinen erityissopimus tai tarkistamalla Helsingin sopimusta.

NORDEFECO-yhteistyöstä saatujen myönteisten kokemusten pohjalta suosituksena on Pohjoismaiden väliseen erityissopimukseen perustuva malli.

Yhteistyöministerit vastaisivat työn poliittisesta ohjauksesta. Yksikön johtoryhmään nimitettäisiin hallitusten osoittamia virkamiehiä jokaisesta Pohjoismaasta. NORDEFECO-yhteistyömallin mukaisesti yhteistyötä varten ei perustettaisi uutta laajaa hallintoa.

Pohjoismaisen siviilivalmiuden yksikön toimeksiantona tulee olla

- kehittää yhteistyötä varhaisten varoitusten, analyysien ja alustavien skenaariosuunnitelmien laatimisessa eri puolilla maailmaa esiintyvistä tapahtumaketjuista, jotka voivat johtaa erilaisiin kriiseihin
- laatia ja päivittää säännöllisesti ajankohtaisia skenaariosuunnitelmia siviilikriiseihin, kuten pandemioihin, äärimmäisiin sääilmiöihin, tulviin, metsäpaloihin, suuriin pakolais- ja muuttoliikkeisiin varautumiseksi sekä laatia ja päivittää näitä skenaarioita koskevia suunnitelmia ja käsikirjoja
- laatia pohjoismaisen järjestelmä viranomaisille ja muille keskeisille toimijoille suunnattuja säännöllisiä siviilikriisitilanteita koskevia yhteisharjoituksia varten.

### **3 Jaetaan tietoa siviilivalmiusyhteistyöstä julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan kesken.**

**Ongelma:** Pohjoismaissa on erilaisia järjestelmiä yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan osallistamiseksi siviilivalmiuteen yhteiskunnan eri tasoilla. Mailla on paljon opittavaa toisiltaan näissä asioissa. Rutiineja alaa koskevan tiedon ja kokemusten systemaattiseen jakamiseen ei kuitenkaan ole.

**Suositus:** Pohjoismaiden tulee luoda rutiineja tiedon ja kokemusten vaihtoon siitä, miten yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunta voivat osallistua siviilivalmiuteen sekä miten voidaan rakentaa julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan välistä yhteistyötä.

### **4 Otetaan käyttöön yhteispohjoismainen matkustustodistus.**

**Ongelma:** Koronakriisin alussa ehdotettiin, että Pohjoismaat hyväksyisivät toisesta Pohjoismaasta saadun testituloksen maiden välistä matkustamista varten. Ehdotukseen suhtauduttiin myönteisesti kaikissa maissa. Tästä huolimatta ehdotusta ei ole toteutettu.

Pohjoismaiden soveltamien erilaisten koronatodistusten ja muiden terveystodistusten lisäksi ei pitäisi olla teknisesti vaikeaa ottaa käyttöön yhteispohjoismainen matkustustodistus, jonka avulla voisi matkustaa Pohjoismaiden välillä silloin, kun vapaata liikkuvuutta on poikkeuksellisesti rajoitettu pakottavista syistä.

**Suositus:** Pohjoismaiden tulee ottaa käyttöön yhteispohjoismainen matkustustodistus, jonka avulla tietyt kriteerit täyttävät Pohjoismaiden asukkaat saavat matkustaa Pohjoismaiden välillä silloin, kun vapaata liikkuvuutta on poikkeuksellisesti rajoitettu pakottavista syistä.

## 5 Toteutetaan rokotteiden yhteishankintojen pilottihanke.

**Ongelma:** Terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden globaaleilla markkinoilla Pohjoismaat ovat yksinään pieniä toimijoita, joilla on melko heikot neuvotteluasemat. Tulevien pandemioiden tai muiden terveydenhuollon kriisien varalta on syytä luoda mahdollisuuksia hankkia tarvittaessa rokotteita ja muita terveydenhuollon laitteita ja tarvikkeita yhdessä.

Kausi-influenssarokotteen hankinta voisi olla sopiva pilottihanke. Kyseessä on ennakoitava hankinta, jonka tarve ja prosessi ovat entuudestaan tuttuja. Pilottihankkeessa voitaisiin sen vuoksi keskittyä pitkälti varsinaiseen yhteistyömalliin.

**Suositus:** Pohjoismaiden tulee käynnistää pilottihanke kausi-influenssarokotteen yhteishankinnasta tavoitteena luoda edellytyksiä terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden yhteishankinnoille.

Jotta hankkeen suunnitteluun ja kokemustenvaihtoon varataan tarpeeksi aikaa, pilottihankkeen ajankohdaksi voidaan suunnitella esimerkiksi influenssakautta 2024–2025.

## 6 Selvitetään yhteisten varmuusvarastojen mahdollisuuksia.

**Ongelma:** Koronakriisin aikana on käynyt ilmi, että varmuusvarastoissa ja huoltovarmuudessa on suuria eroja Pohjoismaiden välillä.

Kun suojarusteita ja muita tarvikkeita alettiin yhtäkkiä tarvita, varmuusvarastot eivät toimineetkaan toivotulla tavalla. Kyseisten tuotteiden globaalit markkinat ylikuumentivat huomattavasti, ja Pohjoismaat olivat yksittäisinä maina liian pieniä, heikossa neuvotteluasemassa olevia toimijoita.

**Suositus:** Pohjoismaiden tulee tarkastella mahdollisuutta perustaa yhteisiä terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden varmuusvarastoja. Niihin tulee myös sisältyä sellaisia tuotteita, joita voidaan lyhyellä varoitusaikalla tarvita suuria määriä tietyissä kriisitilanteissa.

Varastot voivat kuulua kahdelle tai useammalle maalle sen mukaan, mikä on logistiikan kannalta tarkoituksenmukaisinta. Yhteistyötä voidaan myös organisoida niin, että fyysiset varastot sijaitsevat eri maissa, mutta hankintojen, laadunvarmistuksen, varastoinnin, päivitysten, jakelun ym. järjestelmät ovat yhteisiä.

## 7 Otetaan Pohjois-Atlantin ja arktisen alueen siviilivalmius Pohjoismaiden yhteiselle asialistalle.

**Ongelma:** Pohjoismaat ovat yksinään liian pieniä saadakseen aikaan tehokasta siviilivalmiutta ja edunvalvontaa Pohjois-Atlantilla ja arktisella alueella meneillään olevien suurten muutosten kohtaamiseksi.

**Suositus:** Pohjois-Atlantin ja arktisen alueen trendiseuranta, analysointi, skenaarioanalyysi ja siviilivalmius tulee valita pitkän aikavälin teemaksi pohjoismaisessa yhteistyössä niin, että Pohjoismaat voivat yhdessä saada aikaiseksi tehokkaampaa siviilivalmiutta ja edunvalvontaa alueella.

## 8 Muutetaan digitalisaatioministerineuvosto pysyväksi infrastruktuuri-ministerineuvostoksi.

**Ongelma:** Digitaalisissa ja fyysisissä infrastruktuurikysymyksissä ei ole selkeää pohjoismaisen tason poliittista ohjausta. Ne ovat keskeisellä sijalla siviilivalmiusyhteistyössä. Nopean digitalisaation aikakaudella on tärkeää käsitellä koko infrastruktuurialaa kokonaisuutena.

Yksi vaihtoehto on perustaa uusi infrastruktuuriministerineuvosto. Se tarkoittaisi kuitenkin ministerineuvoston hallinnon lisäämistä, eikä välttämättä johtaisi tehokkaampaan päätöksentekoon.

Toinen vaihtoehto on muuttaa nykyinen väliaikainen digitalisaatioministerineuvosto pysyväksi infrastruktuuriministerineuvostoksi. On kuitenkin syytä huomata, että nykyinen väliaikainen digitalisaatioministerineuvosto kattaa Pohjoismaiden lisäksi myös Baltian maat.

**Suositus:** Väliaikainen digitalisaatioministerineuvosto (MR-DIGITAL) tulee muuttaa pysyväksi infrastruktuuriministerineuvostoksi, joka käsittelee sekä digitaalisia että fyysisiä infrastruktuurikysymyksiä.

Infrastruktuuriministerineuvosto voi käsiteltävien asioiden mukaan kokoontua joko laajennetussa kokoonpanossa, johon kuuluvat Pohjoismaiden lisäksi myös Baltian maat, tai pelkästään Pohjoismaiden kesken.

## 9 Uudistetaan lainsäädäntöä ja kahdenvälisiä sopimuksia maiden välisen hybridityön osalta.

**Ongelma:** Pohjoismaiden lainsäädäntö työhön, verotukseen, eläkkeisiin ja sosiaaliturvaan liittyvissä asioissa on osin vanhentunutta. Myös näitä asioita koskevia nykyisiä Pohjoismaiden kahdenvälisiä sopimuksia tulee uudistaa ja täydentää.

Tietyillä Pohjoismaiden raja-alueilla ei ole lainkaan kyseisiä asioita sääteleviä sopimuksia. Nykyiset sopimukset eivät täysin sovellu nykyaikaiseen työkuulttuuriin, jossa yhdistyvät joustavasti rajat ylittävä pendelöinti ja etätyöt tai jossa Pohjoismaiden asukkailla tai heidän perheillään on asunto kahdessa tai useammassa Pohjoismaassa.

Yhdessä Pohjoismaassa asuvat ja toisessa työskentelevät ovat sen vuoksi kohdanneet ongelmia siirtyessään pendelöinnistä etätöihin omaan kotiinsa tai hybridityöskentelyyn, jossa pendelöinti ja etätyöt yhdistyvät vaihtelevassa määrin.

**Suositus:** Pohjoismaiden hallitusten tulee tarkistaa ja uudistaa kansallista lainsäädäntöään ja kahdenvälisiä sopimuksia, jotka säätelevät työtä, verotusta, eläkkeitä, sosiaalietuuksia ja niihin liittyviä asioita Pohjoismaiden raja-alueilla sekä Pohjoismaiden välillä pendelöivien työntekijöiden kannalta niin, että ne

- vastaavat asukkaiden ja työnantajien tarpeita nykyaikaisessa työkuulttuurissa, jossa yhdistyvät joustavasti rajat ylittävä pendelöinti ja etätyöt
- soveltuvat nykyaikaiseen elämäntapaan, jossa Pohjoismaiden asukkailla tai heidän perheillään voi olla asunto kahdessa tai useammassa Pohjoismaassa.

## 10 Turvataan riittävä rahoitus kulttuuri- ja tutkimussektorien, vapaa-ajan toiminnan ja nuorisoasioiden pohjoismaiselle yhteistyölle.

**Ongelma:** Kun Pohjoismaiden ministerineuvoston budjettivaroja kohdennetaan uudelleen vuosiksi 2021–2024 laaditun toimintasuunnitelman mukaisesti, Pohjoismaiden kulttuuri- ja tutkimustoimien sekä vapaa-ajantoimintaan ja nuorisoon liittyvää rahoitusta leikataan todennäköisesti niin, että useita tärkeitä toimintamuotoja joudutaan lopettamaan.

Pohjoismaiden ruohonjuuritason yhteistyö on hyvin tärkeää pohjoismaiselle identiteetille, yhteenkuuluvuudelle ja luottamukselle, jotka muodostavat yhteispohjoismaisen siviilivalmiuden perustan.

**Suositus:** Pohjoismaiden hallitusten, Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston tulee turvata riittävä rahoitus pohjoismaiseen yhteistyöhön kulttuuri- ja tutkimusalalla sekä vapaa-ajan toimintaan ja nuorisoon liittyvissä kysymyksissä, jotka muodostavat yhteispohjoismaisen siviilivalmiuden perustan.

## 11 Vahvistetaan pohjoismaisten kielten osaamista.

**Ongelma:** Useissa Pohjoismaissa pohjoismaisten kielten osaaminen on heikentynyt viime vuosikymmeninä. Nuoret, joiden äidinkieli ei kuulu skandinaaviseen kieliryhmään, oppivat entistä useammin englantia ensimmäisenä vieraana kielenä jonkin skandinaavisen kielen sijaan. Myös yliopistoissa ja korkeakouluissa pohjoismaisten kielten tutkimuksen ja opetuksen resurssit ovat pienentyneet.

Pohjoismaisten kielten puutteellinen osaaminen vaikuttaa Pohjoismaiden edellytyksiin tehdä tehokasta yhteistyötä, jakaa tietoa ja viestiä reaaliaikaisesti kriisitilanteissa. Tästä näkökulmasta poliittisten päättäjien, johtavien virkamiesten ja asiantuntijoiden kielitaito on erityisen tärkeässä asemassa. Jotta voimme ylläpitää osaamista pitkällä aikavälillä, koululaisten, opiskelijoiden ja opettajien pohjoismaiset vaihdot ovat strategisen tärkeitä.

**Suositus:** Pohjoismaiden tulee vahvistaa pohjoismaisten kielten opetusta ja tutkimusta kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla ja osallistua aktiivisesti johtavien virkamiesten, asiantuntijoiden, koululaisten, opiskelijoiden ja opettajien pohjoismaisiin vaihtoihin.

## 12 Luodaan mahdollisuus toteuttaa suosituksia pienemmissä ryhmissä.

**Ongelma:** Osa edellä mainituista suosituksista on sen tyyppisiä, että niitä voi käytännössä olla vaikeaa toteuttaa kaikissa Pohjoismaissa. Eri syistä voi olla välttämätöntä, että jokin Pohjoismaa jättäytyy kokonaan jonkin suosituksen toteutuksen ulkopuolelle tai osallistuu siihen vain tietyiltä osin.

**Suositus:** Suositusten toteutuksessa Pohjoismailla tulee sen vuoksi olla mahdollisuus tarvittaessa soveltaa *opting out / coalition of the willing* -periaatetta niin, että yksittäinen maa voi päättää olla osallistumatta suosituksen toteutukseen tai osallistua siihen vain tietyiltä osin.