

## STEFNUMÓTANDI ÚTTEKT ALMANNAVARNIR Á NORÐURLÖNDUM

**Jan-Erik Enestam**

### Skilgreining vanda og tillögur

Skilgreiningar vanda og tillögur, sem hér fara á eftir, eiga við um öll Norðurlönd. Oft verða ráðstafanir áhrifaríkastar ef öll löndin grípa sameiginlega til þeirra.

Sumar tillögurnar eru þess eðlis að þetta gæti reynst erfitt í framkvæmd af ýmsum ástæðum. Þá gæti grunnreglan um *opting out / coalition of the willing* gert löndunum kleift að ákveða sjálf að taka ekki eða aðeins að hluta til þátt í framkvæmd viðkomandi tillögu.

## 1 Fela samstarfsráðherrunum ábyrgð á norrænu samstarfi um almannavarnir!

**Vandi:** Skortur er á skýrri og árangursríkri pólitískri stjórnun norræns samstarfs um almannavarnir. Í heimsfaraldrinum hafa pólitískar ákvarðanir verið teknar að miklu leyti án nokkurs samráðs eða samhæfingar milli norrænna stjórnvalda.

Tvær hugsanlegar leiðir eru að stofnuð verði ráðherra nefnd um almannavarnir eða að samstarfsráðherrarnir fái skýrt umboð á þessu sviði.

- Sérstök ráðherra nefnd myndi fela í sér meiri stjórnsýslu án þess að ákvarðanir yrðu endilega markvissar.
- Öflugt umboð samstarfsráðherranna gæti gert ákvarðanatöku markvissa svo og samskipti milli norrænna stjórnvalda.

**Tillaga:** Stjórnvöld veiti samstarfsráðherrunum skýrt umboð til að sjá um pólitíska stjórnun samnorrænna almannavarna.

## 2 Stofna norræna almannavarnasveit!

**Vandi:** Ekkert skipulag er fyrir hendi á sviði norræns samstarfs um almannavarnir. Fyrir vikið hafa löndin ekki haft neinar tilbúna sviðsmyndir, aðgerðaáætlanir eða handbækur fyrir árangursríkt samstarf þegar vá steðjar að.

Norðurlöndin reyndust ekki vera nægilega viðbúin þegar heimsfaraldurinn braust út. Heldur ekki þegar straumur flóttafólks jókst til muna á árinu 2015. Norðurlöndin búa hvert um sig ekki yfir nægilegum mannauði og fé til að sjá fyrir hnattræna strauma og stefnur eða annast viðvaranir, greiningar og bráðabirgðasviðsmyndir.

Ef Norðurlöndin samnýta takmarkaðir auðlindir sínar eykst geta þeirra til að bregðast skjótt við og vera betur undirbúin þegar vá steðjar að í framtíðinni.

Yfirvöld á Norðurlöndum og aðra miðlæga viðbragðsaðila skortir kerfi til að geta

- skilgreint og uppfært viðeigandi sviðsmyndir fyrir almannavá eða
- haldið reglulegar norrænar almannavarnaæfingar þar sem æfð eru viðbrögð við hættuástandi.

**Tillaga:** Stofnuð verði samnorræn almannavarnasveit. Annað hvort geri Norðurlöndin með sér sérstakan samning eða gerðar verði breytingar á Helsingforssamningnum.

Góð reynsla úr NORDEFECO-samstarfinu mælir með því að Norðurlöndin velji þá leið að gera með sér sérstakan samning.

Samstarfsráðherrarnir sjái um pólitíska stjórnun. Stýrihópur sveitarinnar verði skipaður embættisfólki frá öllum löndunum sem tilnefnt er af stjórnvöldum. Líkan úr NORDEFECO-samstarfinu sýnir að samstarfið þurfi ekki mikla stjórnsýslu til viðbótar við þá sem fyrir er.

Verkefni norrænu almannavarnasveitarinnar yrði

- að þróa samstarf um viðvaranir, greiningar og bráðabirgðasviðsmyndir víða um heim sem gætu leitt til ýmis konar hættu;
- að skilgreina og uppfæra stöðugt sviðsmyndir fyrir almannavá, til að mynda heimsfaraldra, óveður, flóð, skógarelda, stórfellda fólksflutninga og strauma flóttafólks, en einnig áætlanir og handbækur fyrir þessar sviðsmyndir og
- að skapa norrænt kerfi fyrir reglubundnar sameiginlegar æfingar yfirvalda og annarra miðlægra aðila fyrir sviðsmyndir af almannavá.

### **3 Skiptast á þekkingu á samstarfi opinberra aðila, einkaaðila og félagasamtaka um viðbrögð við vá!**

**Vandi:** Á Norðurlöndum eru farnir ólíkar leiðir til að virkja einkaaðila og félagasamtök í almannavörnum á ýmsum stigum samfélagsins. Þar geta löndin lært ýmislegt hvert af öðru. Aftur á móti skortir verklagsreglur fyrir skipulega miðlun þekkingar og reynslu á þessu sviði.

**Tillaga:** Norðurlöndin semji verklagsreglur fyrir miðlun þekkingar og reynslu af þátttöku einkaaðila og félagasamtaka í almannavörnum og hvernig auka megi samstarf opinberra stofnana, einkaaðila og félagasamtaka.

### **4 Innleiða samnorrænt ferðavottorð!**

**Vandi:** Stuttu eftir að heimsfaraldurinn braust út fæddist sú hugmynd að Norðurlöndin viðurkenndu svör úr prófum hvers annars þegar ferðast væri milli landanna. Hugmyndin hlaut góðar undirtektir í öllum löndunum. Samt hefur hún ekki orðið að veruleika.

Auk ýmissa COVID 19-vottorða og heilbrigðisvottorða sem löndin nota ætti ekki að vera tæknilega erfitt að innleiða samnorrænt ferðavottorð, en það myndi veita einstaklingum, sem uppfylla ákveðin skilyrði, rétt til að ferðast milli Norðurlanda þegar ferðafrelsi er takmarkað af ófrávíkjanlegum ástæðum.

**Tillaga:** Norðurlöndin innleiði samnorrænt ferðavottorð sem veiti Norðurlandabúum, sem uppfylla ákveðin skilyrði, rétt til að ferðast milli Norðurlanda þegar takmarka þarf ferðafrelsi af ófrávíkjanlegum ástæðum.

### **5 Hefja tilraunaverkefni um sameiginlegt útboð á bóluefni!**

**Vandi:** Á heimsmarkaði á sviði lækningatækja og búnaðar eru Norðurlöndin lítil hvert um sig og mega sín lítils við samningaborðið. Áður en heimsfaraldrar eða önnur heilbrigðisvá steðjar að í framtíðinni er ástæða til að búa í haginn fyrir sameiginlegt útboð landanna á bóluefni ásamt öðrum lækningatækjum og búnaði.

Hentugt tilraunaverkefni gæti fjallað um sameiginlegt útboð á bóluefni gegn árlegri influensu. Útboð af þessu tagi er fyrirsjáanlegt, þörfin er þekkt fyrirfram og ferlið er kunnuglegt. Tilraunaverkefnið gæti einnig snúist um sjálft samstarfslíkanið.

**Tillaga:** Norðurlöndin hefji tilraunaverkefni um sameiginlegt útboð á bóluefni gegn árlegri influensu í þeim tilgangi að skapa forsendur fyrir sameiginlegu útboði á ýmis konar lækningatækjum og búnaði.

Til að löndunum gefist nægur tími til að undirbúa verkefnið í sameiningu og skiptast á reynslu gæti tilraunaverkefnið miðast við influensutímabilið 2024-2025.

## 6 Kanna möguleika á sameiginlegum viðbúnaðarbirgðum!

**Vandi:** Í heimsfaraldrinum kom berlega í ljós að viðbúnaðarbirgðir og birgðastaða landanna var með afar ólíkum hætti.

Þegar fólk stóð allt í einu frammi fyrir því að þörf væri á hlífðarbúnaði og öðrum búnaði reyndist birgðastaðan ekki eins góð og gert var ráð fyrir. Heimsmarkaður fyrir umræddar vörur hafði hitnað um of og Norðurlöndin máttu sín lítils hvert fyrir sig við samningaborðið.

**Tillaga:** Norðurlöndin kanni möguleika á að innrétta sameiginlegar viðbúnaðarbirgðir með lækningatækjum og búnaði ásamt vörum sem mikil þörf yrði á með stuttum fyrirvara samkvæmt sviðsmynd um hættuástand.

Birgðirnar gætu verið sameiginleg eign tveggja eða fleiri landa, en það færi eftir hentugum flutningsleiðum birgða. Samstarfið mætti skipuleggja með þeim hætti að hvert land hefði sínar eigin geymslur en þau stæðu sameiginlega að kerfi fyrir útboð, gæðatryggingu, birgðastöðu, endurnýjun birgða, dreifingu o.s.frv.

## 7 Auka áherslu í norrænu samstarfi á almannavarnir í Norður-Atlantshafi og á norðurslóðum!

**Vandi:** Norðurlöndin eru of lítil hvert um sig til að standa að öflugum almannavarnabúnaði og hagsmunagæslu með hliðsjón af þeim miklu breytingum sem eiga sér stað í Norður-Atlantshafi og á norðurslóðum.

**Tillaga:** Spár um strauma og stefnur, greiningar, sviðsmyndagreiningar og almannavarnir í Norður-Atlantshafi og á norðurslóðum verði langtímaverkefni norræns samstarfs, með því markmiði að Norðurlöndin geti í sameiningu aukið árangursríkar almannavarnir og hagsmunagæslu á þessu svæði.

## 8 Breyta ráðherra nefnd um stafræna væðingu, MR-DIGITAL, í fasta ráðherra nefnd um innviðamál!

**Vandi:** Skýra pólitíska stjórnun á vinnu að innviðum, rafrænum og efnislegum, skortir í norrænu samstarfi. Samstarf um rafræna og efnislega innviði er miðlægt og mikilvægt á sviði almannavarna. Á tímum hraðra stafrænna umskipta er mikilvægt að fjalla um alla innviði sem eina heild.

Ein leið væri að stofna nýja ráðherra nefnd um innviðamál. Hún fæli í sér aukna stjórnsýslu innan ráðherra nefndarinnar án þess að ákvarðanataka yrði endilega markviss.

Önnur leið væri að ráðherra nefndinni um stafræna væðingu yrði breytt í fasta fagraðherra nefnd um innviðamál. Í því sambandi ber að hafa í huga að ráðherra nefndin um stafræna væðingu nær einnig til Eyrstrasaltsríkja auk Norðurlanda.

**Tillaga:** Sérstakri ráðherra nefnd um stafræna væðingu (MR-DIGITAL) verði breytt í fasta fagraðherra nefnd um innviðamál, sem ná til rafrænna og efnislegra innviða.

Ráðherra nefnd um innviðamál gæti ýmist fundað í stórum hópi Norðurlanda og Eyrstrasaltslanda eða í minni hópi Norðurlanda eingöngu, allt eftir því hvaða mál eru á dagskrá hverju sinni.

## 9 Nútímavæða löggjöf og tvíhliða samninga um störf án staðsetningar yfir landamæri!

**Vandi:** Löggjöf Norðurlanda á sviði vinnumála, skattamála, lífeyrismála, almannatrygginga og skyldra mála er að ýmsu leyti úrelt. Einnig þarf að nútímavæða og bæta við tvíhliða samninga sem eru í gildi milli Norðurlanda.

Á sumum landamærasvæðum Norðurlanda eru engir samningar í gildi á þessum sviðum. Þeir samningar sem fyrir eru hafa ekki verið aðlagðir vinnumenningu nútímans með sveigjanlegri samsetningu vinnuferðalaga yfir landamæri og fjarvinnu, eða aðstæðum þar sem íbúar og fjölskyldur búa í tveimur eða fleiri löndum.

Norðurlandabúar sem búa í einu landi en starfa í öðru lenda í vandræðum þegar þeir vinna að heiman í stað þess að fara yfir landamæri til vinnu, eða taka upp samsetta lausn þar sem þeir ýmist ferðast til vinnu eða stunda fjarvinnu.

**Tillaga:** Stjórnvöld Norðurlanda endurskoði og nútímavæði löggjöf landanna og tvíhliða samninga um vinnu, skatta, lífeyri, almannatryggingar og önnur skyld mál sem eru í gildi á landamærasvæðum Norðurlanda, einnig um vinnuferðalanga sem fara á milli landa, í þeim tilgangi að

- koma til móts við þarfir íbúa og atvinnurekenda í vinnumenningu nútímans með sveigjanlegri samsetningu ferða yfir landamæri og fjarvinnu, og
- taka tillit til nútímalegra lífshátta þegar íbúar og fjölskyldur geta búið í tveimur eða fleiri norrænum löndum.

## 10 Tryggja næga fjármögnun á norrænu samstarfi um menningu, rannsóknir, tómstundir og æskulýðsmál!

**Vandi:** Þegar fjárhagsáætlun Norrænu ráðherranefndarinnar er breytt í samræmi við framkvæmdaáætlun tímabilsins 2021–2024, mun væntanlega draga úr fjármögnun samstarfs um menningu, rannsóknir, tómstundir og æskulýðsmál með þeim afleiðingum að ýmiss konar mikilvægt samstarf hverfur úr sögunni.

Daglegt samstarf Norðurlandabúa skiptir miklu máli fyrir norræna sjálfsvitund, samkennd og traust, en einmitt þessir þættir eru grundvöllur samnorræns almannavarnabúnaðar á hættutímum.

**Tillaga:** Norrænu ríkisstjórnirnar, Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin tryggi næga fjármögnun norræns samstarfs um menningu, rannsóknir, tómstundir og æskulýðsmál með það fyrir augum að varðveita og efla norræna sjálfsvitund, samkennd og traust, þætti sem eru grundvöllur samnorræns almannavarnabúnaðar á hættutímum.

## 11 Efla kunnáttu í Norðurlandamálum!

**Vandi:** Víða á Norðurlöndum hefur dregið úr kunnáttu í Norðurlandamálunum á undanförunum áratugum. Það er orðið æ algengara að ungt fólk með annað móðurmál en dönsku, norsku eða sænsku, læri ensku sem fyrsta erlenda tungumál frekar en skandinavískt mál. Í háskólum hefur einnig orðið niðurskurður í rannsóknum og kennslu í Norðurlandamálum.

Minni kunnátta í Norðurlandamálum hefur óbein áhrif á forsendur landanna til að vinna saman með árangursríkum hætti, skiptast á upplýsingum og eiga samskipti í rauntíma þegar hætta steðjar að. Með hliðsjón af þessu má segja að málakunnátta ráðamanna, háttsetts embættisfólks og sérfræðinga sé afar mikilvæg. Eigi sú kunnátta að varðveitast til lengri tíma litið er einnig mikilvægt að halda áfram norrænum skiptum skólanema, námsfólks og kennara.

**Tillaga:** Norðurlöndin efli kennslu og rannsóknir á Norðurlandamálum á öllum stigum menntakerfisins og taki virkan þátt í norrænum skiptum á háttsettu embættisfólki og sérfræðingum, svo og skólanemum, námsfólki og kennurum.

## 12 Gera nokkrum landanna í senn fært að fylgja tillögunum eftir!

**Vandi:** Sumar ofangreindar tillögur eru þess eðlis að erfitt getur reynst að framfylgja þeim að fullu í öllum löndunum. Ýmsar ástæður geta verið fyrir því að einhver landanna geti ekki framfylgt tillögunum, eða aðeins að hluta til.

**Tillaga:** Við framkvæmd ofangreindra tillagna beiti Norðurlöndin ef þörf krefur grunnreglunni *opting out / coalition of the willing* um að land geti valið að taka ekki eða aðeins að hluta til þátt í framkvæmd tiltekinnar tillögu.