

STRATEGISK GENOMLYSNING: NORDISK CIVIL KRISBEREDSKAP

Jan-Erik Enestam

Problemformuleringar och rekommendationer

Nedanstående problemformuleringar och rekommendationer är riktade till samtliga nordiska länder. I många fall får åtgärderna bäst effekt om de genomförs av alla nordiska länder gemensamt.

En del rekommendationer är dock av sådan art att det av olika skäl kan vara svårt. Då bör det vara möjligt att tillämpa principen om *opting out / coalition of the willing* så att ett enskilt land kan välja att inte delta i genomförandet av en rekommendation eller att endast delta till vissa delar.

1 Ge samarbetsministrarna ansvar för det nordiska samarbetet inom civil krisberedskap!

Problem: Det saknas en tydlig och effektiv politisk styrning för den civila krisberedskapen på nordisk nivå. Det politiska beslutsfattandet under covid-19-krisen har till stor del skett utan föregående dialog eller samordning mellan de nordiska ländernas regeringar.

Två möjliga lösningar är att ett särskilt ministerråd för civil krisberedskap inrättas eller att samarbetsministrarna ges ett tydligt mandat inom området.

- Ett särskilt ministerråd innebär en utbyggnad av administrationen, och höjer sannolikt inte effektiviteten i beslutsfattandet.
- Ett stärkt mandat för samarbetsministrarna kan bidra till att effektivisera beslutsfattandet på nordisk nivå och kommunikationen mellan regeringarna.

Rekommendation: Regeringarna bör ge samarbetsministrarna ett tydligt mandat att ansvara för den politiska styrningen av den gemensamma nordiska civila krisberedskapen.

2 Inrätta en nordisk enhet för civil krisberedskap!

Problem: Det finns ingen struktur för civil krisberedskap på nordisk nivå. Därför har de nordiska länderna inte haft färdiga scenarier, handlingsplaner och manualer för ett effektivt samarbete under krisförhållanden.

De nordiska länderna var inte tillräckligt väl förberedda för covid-19-krisen. Detsamma gällde flyktingkrisen 2015. Var för sig har de nordiska länderna inte tillräckliga resurser för global trendspaning, tidig varning, analys och preliminära scenarier.

Om de nordiska ländernas begränsade resurser kan användas gemensamt, stärks förmågan att reagera i ett tidigt skede och stå bättre rustad för kommande kriser.

Det finns ingen struktur på nordisk nivå för myndigheter och andra centrala aktörer för att

- definiera och uppdatera relevanta scenarier för civila kriser, och
- regelbundet öva för relevanta civila krisscenarier på nordisk nivå.

Rekommendation: En gemensam nordisk enhet för civil krisberedskap bör inrättas. Det kan antingen ske genom ett särskilt avtal mellan de nordiska länderna eller genom en revidering av Helsingforsavtalet.

Utifrån de positiva erfarenheterna av NORDEFKO-samarbetet kan modellen med ett särskilt avtal mellan de nordiska länderna rekommenderas.

Samarbetsministrarna svarar för den politiska styrningen. Enhetens ledningsgrupp består av en tjänsteinnehavare från varje nordiskt land, som utses av respektive regering. Enligt modell från NORDEFKO-samarbetet byggs ingen omfattande ny administration upp för samarbetet.

Den nordiska enheten för civil krisberedskap bör ges i uppdrag

- att utveckla samarbetet kring tidig varning, analys och preliminära scenarier för händelseförlopp i olika delar av världen som potentiellt kan leda till kriser av olika slag,
- att definiera och kontinuerligt uppdatera relevanta scenarier för civila kriser, såsom pandemier, extrema väderfenomen, översvämningar, skogsbränder, stora flykting- och migrationsrörelser, samt planer och manualer för dessa scenarier, och
- att skapa ett nordiskt system för regelbundna gemensamma övningar för relevanta civila krisscenarier för myndigheter och andra centrala aktörer.

3 Dela kunskap om samarbete mellan den offentliga, privata och frivilliga sektorn för civil krisberedskap!

Problem: De nordiska länderna har olika system för att engagera den privata och den frivilliga sektorn i den civila krisberedskapen på olika nivåer i samhället. Det finns därför en stor potential att lära sig av varandra. Däremot saknas rutiner för att systematiskt dela kunskap och erfarenheter inom detta område.

Rekommendation: De nordiska länderna bör skapa rutiner för att dela kunskap och erfarenheter om hur den privata och den frivilliga sektorn kan engageras i den civila krisberedskapen och hur samarbetet mellan den offentliga, privata och frivilliga sektorn kan byggas upp.

4 Inför ett gemensamt nordiskt reseintyg!

Problem: Tidigt under covid-19-krisen framfördes ett förslag om att de nordiska länderna skulle erkänna varandras testresultat för resa mellan länderna. Förslaget fick positiv respons från alla länder. Trots det har det inte genomförts.

Tekniskt torde det inte vara svårt att utöver de olika covid-intyg och andra hälsointyg som de nordiska länderna tillämpar också införa ett gemensamt nordiskt reseintyg, som ger den som uppfyller vissa kriterier rätt att resa inom Norden när rörelsefriheten undantagsvis måste begränsas av tvingande skäl.

Rekommendation: De nordiska länderna bör införa ett gemensamt nordiskt reseintyg, som ger nordiska invånare som uppfyller vissa kriterier rätt att resa inom Norden när rörelsefriheten undantagsvis måste begränsas av tvingande skäl.

5 Genomför ett pilotprojekt för gemensam upphandling av vaccin!

Problem: På den globala marknaden för medicinsk utrustning och materiel är de nordiska länderna vart för sig små aktörer med en relativt svag förhandlingsposition. Inför framtida pandemier eller andra medicinska kriser finns det skäl att skapa möjligheter för att vid behov upphandla vaccin och annan medicinsk utrustning och materiel gemensamt.

Ett pilotprojekt kan lämpligen beröra gemensam upphandling av vaccin mot säsonginfluensa. Den upphandlingen är förutsebar, behovet är känt på förhand, och processen är bekant. Då kan pilotprojektet i hög grad koncentreras på själva samarbetsmodellen.

Rekommendation: De nordiska länderna bör inleda ett pilotprojekt för gemensam upphandling av vaccin mot säsonginfluensa, med målet att skapa förutsättningar för gemensam upphandling av olika slags medicinsk utrustning och materiel.

För att ge tillräcklig tid för gemensam projektplanering och erfarenhetsutbyte kan pilotprojektet till exempel ta sikte på influensasäsongen 2024–2025.

6 Undersök möjligheten till gemensamma beredskapslager!

Problem: Under covid-19-krisen har det blivit tydligt att de nordiska ländernas system för beredskapslager och försörjningsberedskap är väldigt olika.

När man plötsligt stod inför behovet av skyddsutrustning och annan materiel, visade det sig att beredskapslagren inte höll den nivå man hade trott. Den globala marknaden för de aktuella produkterna var kraftigt överhettad, och varje nordiskt land för sig var en liten aktör med en svag förhandlingsposition.

Rekommendation: De nordiska länderna bör undersöka möjligheten att inrätta gemensamma beredskapslager för medicinsk utrustning och materiel samt andra sådana produkter som med kort varsel kan behövas i stora mängder enligt relevanta krisscenarier.

Lagren kan vara gemensamma för två eller flera länder, enligt vad som bedöms som logistiskt mest ändamålsenligt. Samarbetet kan också organiseras så att de fysiska lagren finns i varje enskilt land, men systemen för upphandling, kvalitetssäkring, lagerhållning, uppdatering, distribution etc. är gemensamma.

7 Lyft upp civil krisberedskap i Nordatlanten och den arktiska regionen på den nordiska agendan!

Problem: De nordiska länderna är var för sig för små för att ha en effektiv civil krisberedskap och intressebevakning i förhållande till de stora förändringar som pågår i Nordatlanten och den arktiska regionen.

Rekommendation: Trendspaning, analys, scenarioanalys och civil krisberedskap i Nordatlanten och den arktiska regionen bör göras till ett långsiktigt tema i det nordiska samarbetet, med målet att de nordiska länderna tillsammans ska kunna bygga upp en effektivare civil krisberedskap och intressebevakning i området.

8 Omvandla MR-DIGITAL till ett permanent ministerråd för infrastruktur!

Problem: Det saknas en tydlig politisk styrning för infrastruktur, såväl digital som fysisk, på nordisk nivå. Samarbete inom digital och fysisk infrastruktur är av central betydelse för samarbetet inom civil krisberedskap. I en tid av snabb digitalisering är det viktigt att hela infrastruktursektorn behandlas som en helhet.

Ett alternativ är att inrätta ett nytt ministerråd för infrastruktur. Det innebär att ministerrådets administration utökas, och bidrar inte nödvändigtvis till ett effektivare beslutsfattande.

Ett annat alternativ är att göra om det befintliga ad hoc-ministerrådet för digitalisering till ett permanent fackministerråd för infrastruktur. Då bör det beaktas att det nuvarande ad hoc-ministerrådet utöver de nordiska länderna också omfattar de baltiska länderna.

Rekommendation: Ad hoc-ministerrådet för digitalisering (MR-DIGITAL) bör omvandlas till ett permanent fackministerråd för infrastruktur, vilket inbegriper digital och fysisk infrastruktur.

Ministerrådet för infrastruktur kan, beroende på agenda, sammanträda antingen i en utvidgad sammansättning som omfattar de nordiska länderna och de baltiska länderna eller i en sammansättning som endast omfattar de nordiska länderna.

9 Modernisera lagstiftning och bilaterala avtal med tanke på hybridarbete över gränserna!

Problem: De nordiska ländernas lagstiftning om arbete, beskattning, pension, socialförsäkring och andra relaterade frågor är delvis föråldrade. Också de nuvarande bilaterala avtalen mellan nordiska länder om dessa frågor behöver moderniseras och kompletteras.

I en del nordiska gränsregioner finns inga avtal som reglerar dessa frågor. De avtal som finns är inte fullt ut anpassade för en modern arbetskultur med en flexibel kombination av gränsöverskridande pendling och distansarbete, eller för situationer där enskilda invånare och familjer har bostäder i två eller flera nordiska länder.

Personer som är bosatta i ett nordiskt land och arbetar i ett annat har därför fått problem när de övergått från pendling till distansarbete hemifrån, eller till en hybridmodell med varierande fördelning mellan pendling och distansarbete.

Rekommendation: De nordiska ländernas regeringar bör se över och modernisera den nationella lagstiftning och de bilaterala avtal som reglerar arbete, beskattning, pension, sociala förmåner och andra relaterade frågor i de nordiska gränsregionerna och för pendlare mellan de nordiska länderna så att de

- svarar mot invånarnas och arbetsgivarnas behov i en modern arbetskultur med en flexibel kombination av gränsöverskridande pendling och distansarbete, och
- betjänar en modern livsstil som innebär att enskilda invånare och familjer kan ha bostäder i två eller flera nordiska länder.

10 Trygga tillräcklig finansiering för nordiskt samarbete inom kultur-, forsknings-, fritids- och ungdomssektorerna!

Problem: När Nordiska ministerrådets budget omprioriteras i enlighet med handlingsplanen 2021–2024, minskar sannolikt finansieringen för nordiska kultur-, forsknings-, fritids- och ungdomssatsningar så att flera viktiga verksamhetsformer måste avslutas.

Nordiskt samarbete på vardaglig nivå har stor betydelse för den nordiska identiteten, samhörigheten och tilliten, som i sin tur utgör grunden för en gemensam nordisk civil krisberedskap.

Rekommendation: De nordiska regeringarna samt Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet bör trygga en tillräcklig finansiering för nordiskt samarbete inom kultur-, forsknings-, fritids- och ungdomssektorerna för att upprätthålla och stärka den nordiska identiteten, samhörigheten och tilliten, som utgör grunden för en gemensam nordisk civil krisberedskap.

11 Stärk kunskaperna i nordiska språk!

Problem: I flera nordiska länder har kunskaperna i nordiska språk försvagats under de senaste decennierna. Unga med icke-skandinaviska språk som modersmål lär sig allt oftare engelska som första språk i stället för ett skandinaviskt språk. Också vid universitet och högskolor har resurserna för forskning och undervisning i nordiska språk minskat.

Svagare kunskaper i nordiska språk inverkar direkt på de nordiska ländernas förutsättningar att samarbeta effektivt, dela information och kommunicera i realtid i ett krisläge. Ur detta perspektiv är språkkunskaperna hos politiska beslutsfattare, ledande tjänsteinnehavare och

experter särskilt viktiga. För att på lång sikt upprätthålla dessa kunskaper är också nordiskt utbyte för skolelever, studerande och lärare strategiskt viktigt.

Rekommendation: De nordiska länderna bör stärka undervisningen och forskningen i nordiska språk på alla nivåer i utbildningssystemet, och aktivt delta i nordiskt utbyte för ledande tjänsteinnehavare och experter samt för skolelever, studerande och lärare.

12 Gör det möjligt för en mindre grupp länder att genomföra rekommendationerna!

Problem: En del av rekommendationerna ovan är av sådan art att det i praktiken kan vara svårt att genomföra dem så att de fullt ut omfattar alla nordiska länder. Av olika skäl kan det vara nödvändigt för något nordiskt land att helt stå utanför genomförandet av någon rekommendation, eller att endast delta till vissa delar.

Rekommendation: Vid genomförandet av rekommendationerna ovan bör de nordiska länderna vid behov ha beredskap att tillämpa principen om *opting out / coalition of the willing* så, att ett enskilt land kan välja att inte delta i genomförandet av en viss rekommendation eller att endast delta till vissa delar.