



Samþykkt á þingi Norðurlandaráðs í Stokkhólmi 30. október 2019

STEFNA NORÐURLANDARÁÐS UM SAMFÉLAGSÖRYGGI



Inngangur

Sterkur samhljómur er um almenn gildi milli Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar auk sjálfstjórnarsvæðanna Álandseyja, Færeyja og Grænlands. Lýðræði, réttarríki, mannréttindi, jafnrétti og sjálfbær þróun eru grunnstoðir í samfélögum okkar.

Auk þess hve skammt er á milli landanna að því er varðar legu þeirra, gildi og menningu standa þau andspænis mörgum sömu áskorunum á sviði samfélagsöryggis og almannavarna. Er mikilvægt að benda á að öryggismál og almannavarnir eru almennt í mjög góðu horfi á Norðurlöndum. Hinir mörgu sem eiga hér hlut að máli vinna ómetanlegt starf.

Eftirfarandi er meðal þess sem yfirvöld öryggismála á Norðurlöndum telja að geti ógnað samfélagsörygginu: Náttúruhamfarir, þar með talin eldgos og jarðskjálftar, skógareldar, flóð, öfgaveður, heimsfaraldur, samgönguslys, kjarnorkuslys, hryðjuverk, tölvuárásir, mengun neysluvatns, olíuleki í haf og örðugleikar við öflun eldsneytis, raforku eða matvæla. Ógnir af þessu tagi geta komið niður á einu norrænu landi en einnig haft afleiðingar fyrir nærliggjandi lönd. Með sameiginlegum þekkingargrunni, reynslu og viðbúnaði standa Norðurlönd miklu betur að vígi. Er því full ástæða fyrir löndin að vinna saman og hjálpa hvert öðru eftir þörfum.

Lýðræði, réttarríki og mannréttindi auk trausts milli manna og til undirstöðustofnana í samfélaginu eru sá grundvöllur sem öruggt og skilvirkt samfélag hvílir á. Í þessu felst einhver helsti styrkleiki Norðurlanda og öll berum við ábyrgð á að treysta undirstöðurnar fyrir framtíðina.

Samstarf ráðherra á Norðurlöndum um samfélagsöryggi, almannavarnir, stórslys og áföll á sér meðal annars stoð í Haga-samstarfinu, framtíðarsýninni Kröftugum Norðurlöndum án landamæra og Norrænu samstöðuyfirlýsingunni. Norræna varnarmálasamstarfið samkvæmt Framtíðarsýn fyrir NORDEFECO 2025 snýst enn fremur að ýmsu leyti um almannasöryggi. Stoltenberg-skýrslan hefur sett og heldur áfram að setja mark sitt á samstarf landanna um samfélagsöryggi.

Norðurlandaráð lýsir yfir stuðningi við gerða samninga og þá mikilsverðu starfsemi sem fram fer nú þegar en telur vera þörf á *umbótum og reglubundnari framfylgni ákvarðana sem teknar hafa verið*. Í þessu skjali fjöllum við um málefni sem við teljum að hafi sérstaka þýðingu framvegis. Stefnumótun þessi er ekki tæmandi og Norðurlandaráð getur endurskoðað skjalið ef þörf krefur.



Ótvírætt norrænt umboð

Norrænt samstarf er í mjög góðum metum hjá almenningi á Norðurlöndum. Í skoðanakönnun¹ sem Norræna ráðherranefndin lét gera árið 2017 svöruðu rösklega 90 prósent þátttakenda að norrænt samstarf væri mikilvægt eða mjög mikilvægt og af þeim svöruðu næstum 60 prósent að það væri mjög mikilvægt. Efst á listanum yfir málefni sem Norðurlandabúar töldu mikilvægt að vinna saman að voru varnar- og öryggismál.

Norrænt samstarf um utanríkis-, varnar- og öryggismál er að svo stöddu *utan* verksviðs Norrænu ráðherranefndarinnar. Sama á við um samstarfið um almannavarnir, stórslys og neyðarástand. Þetta þýðir ekki að Norræna ráðherranefndin láti þessa málaflokka afskiptalaus en ekki er fyrirbyggjandi nein skýr og almenn áætlun um aðkomu hennar. Með hliðsjón af eindregnum stuðningi almennings við norrænt samstarf um öryggismál álitur Norðurlandaráð að nú sé ráð að veita Norrænu ráðherranefndinni, helsta samstarfsvettvangi ráðherra á Norðurlöndum, skýrt umboð á þessum sviðum. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum meti hvernig fari best á að nýta Norrænu ráðherranefndina í samstarfi um norræna utanríkis- og öryggismálastefnu, þar á meðal norrænt samstarf um samfélagsöryggi og almannavarnir, og til að hún veiti því stuðning.

Skýrara norrænt skipulag og stjórnun

Frá árinu 2009 hafa ráðherrar sem fara með málefni Haga-yfirlýsinganna komið saman að jafnaði einu sinni á ári. Yfirmenn stofnana norrænu landanna sem starfa á sviði almannavarna hittast sömuleiðis árlega á svonefndum norrænum forstöðumannafundum. Fulltrúi Danmerkur kemur frá Beredskapsstyrelsen, Finnlands frá innanríkisráðuneyti landsins, Íslands frá Ríkislögreglustjóra, Noregs frá Direktoratet

for samfunnssikkerhet og Svíþjóðar frá Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Norðurlandaráð telur ákjósanlegt að ráðherrar annars vegar og embættismenn hins vegar eigi með sér fund á hverju ári en hefur áhyggjur af að fundir séu of fáir og skipulag og umboð ekki nægilega skýrt. Ýmsir fræðimenn og stofnanir sem Norðurlandaráð hefur verið í sambandi við benda á að samninga og stjórnunarfyrirmæli skorti á sumum sviðum samfélagsöryggis. Aðrir benda á skort á skýrri norrænni stjórnun eða forystu, samnorrænum skilningi á mismunandi aðstæðum og eindrægni. Stundum eru hlutaðeigandi ekki vissir um hvers eðlis umboð þeirra er til að þeir geti unnið saman og þróað samstarfið. Vafi getur leikið á hvenær þörf er pólitískrar íhlutunar, til dæmis samninga sem ríkisstjórnir gera, en það kann að hamla frumkvæði.

Einnig benda sumir á að enn séu ýmsar stjórnsýsluhindranir á Norðurlöndum sem geti staðið í vegi fyrir skilvirku samstarfi landanna um samfélagsöryggi og almannavarnir. Úr allmörgum áttum heyrast raddir um nauðsyn á samnorrænum æfingum, kennslu og verklegum námskeiðum á grundvelli mismunandi sviðsmynda. Þetta geti stuðlað að samræmdri afstöðu um áfallastjórnun þannig að gagnkvæmur skilningur á viðmiðum og starfsháttum aukist. Auðveldara verður að koma auga á flöskuhálsa í samstarfinu og koma í veg fyrir þá.

Norðurlandaráð vill skilvirkan samnorrænan viðbúnað svo að bregðast megi við vá eða neyð með skömmum fyrirvara, án hindrana milli ríkja og efasemda um hlutverk og ábyrgð, og löndin geti hjálpast að þegar viðsjár eru miklar. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum skipi óháða nefnd sem falið verði að meta hvernig bestum árangri verði náð af norrænu samstarfi um samfélagsöryggi.

¹ <https://www.norden.org/is/news/sterkari-saman-samstarfid-nytur-vinsaelda-medal-nordurlandabua>



- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum meti hvort stjórnunarferlar norræns almannavarnarsamstarfs séu nægilega skýrir og hvað þurfi að skýra frekar.
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum semji/uppfæri yfirlit um sameiginlegar bjargar og útkallsmöguleika og samnorrænt áhættumat og viðbúnaðaráætlun.
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum semji svo fljótt sem kostur er raunhæfa áætlun í því skyni að koma auga á og afnema stjórnsýsluhindranir fyrir norrænu samstarfi um samfélagsöryggi og viðbúnað við vá og neyð.
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum vinni kerfisbundna áætlun um samnorrænar æfingar og námskeið í neyðarviðbrögðum og leggi til þess það sem þarf.

Í skjölum og skýrslum um samfélagsöryggi² má sjá að Finnland, Svíþjóð og Noregur hafa með sér fast samstarf á ýmsum sviðum en að Danmörk (ásamt sjálfstjórnarsvæðunum Færeyjum og Grænlandi) og Ísland standi utan þess. Norðurlandaráð álítur mikilvægt að ganga úr skugga um að þetta byggist á skynsamlegum ályktunum og ekki tilviljun. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum meti hvort „norrænt notagildi“ og tækifæri norrænu þjóðanna til samvinnu hafi verið könnuð svo að fullnægjandi sé.

Uppbygging friðar og fyrirbyggjandi aðgerðir gegn átökum

Norðurlandaráð telur að uppbygging friðar og fyrirbyggjandi aðgerðir gegn átökum séu mikilvæg samfélagsöryggi bæði á Norðurlöndum og á heimsvísu. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum efla norrænt samstarf um uppbyggingu friðar og fyrirbyggjandi aðgerðir gegn átökum.
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum og Norðurlandaráð leggi mat á hvernig hugsanlegt sé að fylgja eftir tillögum í skýrslunni **New Nordic Peace** (Nýjum norrænum friði) frá því í apríl 2019.

Netöryggi

Samfélagsöryggi stafar sífellt meiri hættu af netögnum. Norðurlönd hafa allt að vinna af að standa sameinuð andspænis þessum nýju áskorunum. Öflugra samnorrænt alþjóðasamstarf hefði einnig mikla þýðingu. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum leitist við að dýpka samstarf Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna um netöryggi.
- Að þær sjái til þess að sameiginlegum ástandsskýrslum um ógnir og hættur í netumhverfi sé miðlað jafnóðum milli norrænu landanna og Eystrasaltsríkjanna.
- Að þær sjái til þess að norrænu löndin tryggi eftir fremsta megni að þau landanna sem standa utan ESB eða NATÓ hafi aðgang að samstarfi um netöryggi sem fram fer á vettvangi þessara stofnana.
- Að netöryggi verði mikilvægur þáttur í samnorrænu samráði yfir Atlantshafið um stefnuna í varnarmálum.

Almennt öryggi og lögreglusamstarf

Almenna öryggið³ á að tryggja skilvirkar og samræmdar aðgerðir allra viðbragðsaðila samfélagsins vegna neyðarástands, hamfara

2 Til dæmis skýrslan „Så bygger vi sikkerhet i Norden“ (Svona tryggjum við öryggi á Norðurlöndum) sem almannavarnarstofnunin Myndigheten för samhällsskydd och beredskap gaf út.

3 Með hugtakinu almennt öryggi er hér átt við heildarviðbúnað samfélagsins sem tekur til hervarna, borgaralegra varna, lögreglu og borgaralegra björgunarsveita og almannavarna.



eða meiriháttar áfalla. Tilgangurinn er að viðhalda grunnvirkjum samfélagsins og koma í veg fyrir manntjón og eignatjón. Sveitarfélög, almenningur og atvinnulíf á Norðurlöndum þurfa að búa yfir nauðsynlegri þekkingu þegar neyðarástand ríkir og góðum skilningi á hvað þeir geti lagt af mörkum til að stuðla að almennu öryggi.

Á friðartímum er lögreglan sú stofnun sem ber höfuðábyrgð á innra öryggi landsins. Staða öryggismála á Norðurlöndum hefur breyst í seinni tíð og ógnir sem að steðja eru miklu margbrotnari en áður var en það hefur aukið álag í för með sér fyrir lögregluna.

Enn eru Norðurlönd meðal þeirra svæða heims þar sem almenningur ber langmest traust til yfirvalda. Þetta traust er hluti af „norræna gullinu“ sem standa þarf vörð um.

Norðurlandaráð telur að kerfisbundnara samstarf lögreglu og samræmdara almennt öryggi bæti samfélagsöryggið og efla öryggiskennd íbúa. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum þrói og aðlagi lögreglusamstarf landanna til að leysa vanda sem stafar af úrræðaskorti og af nýjum ógnum.
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum efla norrænt lögreglusamstarf um netvarnir og lögreglurannsóknir (*tæknirannsóknir lögreglu*).
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum kanni hvort til séu svið þar sem lögreglan og varnarlið í norrænu löndunum eigi að taka upp nánara samstarf og samhæfa aðgerðir sínar til að standa betur að vígi gegn hugsanlegum ógnum.
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum miðli frekar en gert er upplýsingum um árangursríkar aðferðir til að vinna gegn fjölþættri undirróðursstarfsemi og netógnum og að þær kanni hvort ástæða sé til að þróa og samhæfa betur aðgerðir varnarliðs og almannavarna í þessu skyni á einhverjum sviðum.

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum skiptist í ríkara mæli á upplýsingum um bestu starfsvenjur í því skyni að fá atvinnulíf, sveitarfélög og almenning til þátttöku í viðbúnaði við vá eða neyð.

Skógareldar og brunar sem kosta mannlíf

Loftslagsbreytingarnar eru meðal helstu áskorana samtímans og geta einnig haft afdrifaríkar afleiðingar fyrir samfélagsöryggið. Sérfræðingar um loftslagsmál spá hlýrri sumrum héðan af og meiri ofurþurrkum og þar af leiðandi aukinni hættu á skógareldum. Til að takast á við neyðarástand getur hjálp frá grannþjóð ráðið úrslitum eins og sannaðist þegar skógareldar geisðu í Svíþjóð og Noregi sumarið 2018.

Norrænu löndin vinna að stórum hluta ein út af fyrir sig að því að fyrirbyggja alvarlega eldsvoða, þar með talið bruna sem geta kostað mannlíf. Áhersla, aðferðir og fjárveitingar til málaflokksins eru mjög mismunandi á milli landa og mikill munur er á norrænu löndunum hvað varðar eldsupptök og fjölda fórnarlamba eldsvoða á hverja þúsund íbúa. Er það vísbending um að til mikils sé að vinna fyrir Norðurlönd að auka samstarf sitt um brunavarnir og miðla upplýsingum um reynslu af þeim. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum leggi mat á möguleikana á samnorrænum flota slökkviflugvéla.
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum semji samnorræna áætlun um brunavarnir.

Matvæla- og orkudreifing

Árið 2017 var skýrslan „Norrænt orkumálasamstarf: Öflugt í dag – enn öflugra á morgun“ gefin út. Hún lýsir vel hve mikilvægt er að efla samstarfið um orkumál á Norðurlöndum. Ekki er á hinn bóginn fjallað um afhendingaröryggi í skýrslunni sem ræður þó miklu um hvernig þróa skuli orkulausnir framtíðarinnar. Norðurlandaráð telur að samstarfsformi og þekkingu sé nokkuð ábótavant á þessu sviði. Norðurlandaráð álítur einnig að auka



megi afhendingaröryggi mikilvægrar matvöru með nánara norrænu samstarfi. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum geri úttekt á hvernig norrænt orkumálasamstarf geti stuðlað að auknu afhendingaröryggi.
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum geri áhrifamat á matvæladreifingu á Norðurlöndum ef alvarleg vá steðjar að.

Samstarf um heilbrigðismál

Samstarf Norðurlanda um viðbúnað vegna heilbrigðis- og lækniþjónustu er ekki nýtt af nálinni. Norrænn samningur um heilbrigðisviðbúnað um gagnkvæma aðstoð vegna hamfara og áfalla tók gildi árið 2003 og Svalbarðahópurinn hefur sérstakt umboð til að fylgja eftir stefnumálum ráðherranefndarinnar um félags- og heilbrigðismál. Norðurlandaráð telur unnt að þróa samstarfið frekar, meðal annars að því er varðar framboð á lyfjum og gerð framkvæmdaáætlunar með hugsanlega árás utanaðkomandi valds í huga. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum samræmi aðgerðir til að tryggja framboð á mikilvægum lyfjum og öðrum búnaði til lækninga.
- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum efli samstarfið um heilbrigðismál í því skyni að bæta viðbúnað sinn vegna árásar á eitthvert landanna.

CBRN-samstarfið

Með tilliti til flókinna myndar ógna og áhættu hefði það stóraukið gildi fyrir norrænt samstarf ef það yrði eflt að því er varðar varnir gegn

efna-, sýkla-, geisla- og kjarnavopnum. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum geri svo fljótt sem auðið er samnorrænt yfirlit um úrræði sem fyrir hendi eru til að verjast ógn af völdum CBRN og hve fljótt og vel löndin gætu aðstoðað hvert annað ef til kæmi.

Almannavarnir og björgunarsveitir

NORDRED nefnist norrænt samstarf um björgunar- og almannavarnarsamvinnu.

Norðurlandaráð er þeirrar skoðunar að þetta mikilvæga samstarf eigi að þróa frekar og efla og að finna þurfi og ryðja burt tálum fyrir samstarfinu milli landa. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum semji samnorræna áætlun til að nýta almannavarnir og björgunarsveitir sem best.

Neyðarboðskipti

Mikil þörf er á öruggum boðskiptum til að miðla upplýsingum. Neyðarnet í Finnlandi (Virve), Svíþjóð (Rakel) og Noregi (Nødnett) eru nú þegar samtengd en það gerir aðilum á sviði almannareglu, öryggismála og heilbrigðisþjónustu kleift að hafa samskipti og samstarf. Enn sem komið er standa Danmörk og Ísland utan samstarfsins. Því er það vilji Norðurlandaráðs:

- Að ríkisstjórnirnar á Norðurlöndum vinni áfram að traustum neyðarboðskiptum óháð landamærum um öll Norðurlönd og að Danmörk og Ísland tengist norrænu neyðarneti svo fljótt sem unnt er.

Norðurlandaráð

Nordens hus

Ved Stranden 18

DK-1061 Kaupmannahöfn

www.norden.org

US 2019:458