

FÖR EGEN RÄKNING

BAKOM ESTRADEN: FAGRA POLITIKERORD OCH HANDLINGSKRAFT

Nordisk samhällssäkerhet och civil beredskap



Bengt Sundelius.

Bengt Sundelius, fd. professor i statsvetenskap vid Uppsala universitet och Försvarshögskolan, fd. strategisk rådgivare till generaldirektören för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt ledamot LF Huvudstyrelse, sätter ljus på frågan om nordisk samhällssäkerhet och beredskap.

Vid sitt möte den 16 juni 2026 på Färöarna beslutade ministrarna för nordiskt samarbete (samarbetsministrarna) att stärka det gemensamma arbetet med samhällssäkerhet och beredskap.

Ministrarna gav Nordiska ministerrådets

sekretariat i uppdrag att utveckla ett nytt arbetsprogram. Generalsekreterare Karen Ellemann säger att ”vi ser fram emot att lägga fram ett förslag till ett nordiskt program som kan säkerställa kunskapsutbyte och samordning över sektors- och landsgränser”. Beslutet är välkommet även om det är senkommet, som så många andra reformsteg inom det nordiska samarbetet.

Redan 2014 lanserade i denna tidskrift LF-medlemmen Sinikka Bohlin, då ordförande för Föreningarna Nordens Förbund, en arbetsplan för att stärka samarbetet inom detta område (*NT* 4/2014). Rubriken var ”Från nordiska solidaritetslöften till gemensam samhällssäkerhet” och jag var medförfattare. I Thorvald Stoltenbergs anda av 2009 presenterades 13 konkreta förslag och den avslutades med förhoppningen att genom detta åtgärdsprogram ”kan fagra solidaritetslöften med tiden omvandlas till konkreta åtgärder för gemensam samhällssäkerhet i Norden”. Exemplet är klassiskt då många nordiska reformer har sina rötter i Föreningarna Norden med dess idébaserade och pådrivande aktiviteter.

Det är även typiskt att 12 år har gått sedan Föreningarna Nordens Förbund lanserade sitt programförslag och innan ministerrådet fattade ett försiktigt formulerat beslut att ”bana väg för att utarbeta ett program som kan skapa en mer sammanhängande och strategisk ram för samarbetet kring samhällssäkerhet och beredskap”. Beslutet är en del av det danska ordförandeskapet för 2026, som i sitt program lyfter fram ett tvärgående fokus på stärkt samhällssäkerhet. Finland betonade samma temaområde under sitt ordförandeskap 2025.

Mycket har skett sedan 2014. Flera initiativ och förslag har presenterats, ibland beslutats och av och till genomförts både av ministerrådet och av Nordiska rådet. Den tidigare rådsdirektören och mångåriga statsrådet Jan-Erik Enestam gavs 2021 av ministerrådet uppdraget att utreda förutsättningarna för ett stärkt samarbete inom civil krisberedskap i ljuset av de olyckliga erfarenheterna under pandemin. Som bekant blev konsekvenserna av de stängda gränserna förödande för den fria rörligheten och särskilt svår för gränspendlare. Utredaren ger en dystert bild av de samnordiska institutionernas betydelse under denna enorma utmaning för de nordiska samhällena och för samarbetsidealets grundpremiss.

Han skriver; ”Sammanfattningsvis kan man dock säga att varken Nordiska ministerrådet eller dess sekretariat har spelat någon central roll för hanteringen av covid-19 krisen, vare sig som aktör för att hitta lösningar eller som ett forum för diskussion mellan de nordiska länderna.” Han fortsätter i kritisk ton: ”Nationella beslut om restriktioner, upphandling av utrustning och materiel och andra åtgärder har ofta fattats utan föregående dialog mellan de nordiska länderna. Situationen måste anses vara överraskande med tanke på att Nordiska rådet i många år har uppmanat ministerrådet att arbeta för ett utökat nordiskt samarbete inom samhällssäkerhet, inklusive beredskap för pandemier och andra slags civila kriser.”

Bland Enestams 12 utmärkta förslag märktes prioriteringen att stärka samarbetsministrarnas mandat inom detta tvärgående arbetsfält med många konkurrerande intressenter från olika ministerråd. Han föreslog även inrättandet av en nordisk nätverksenhet för civil krisberedskap som en motor i de löpande samarbetssträvandena inom fältet. Dessa reformförslag var då för tunga för att beredas vidare och utredningen försvann in i arkivet trots att Nordiska rådet i en skrivelse till regeringarna i mars 2022 uppmanade dessa att genomföra utredningsförslagen. Det verkar som om samarbetsministrarna nu tar vid där Enestam överlämnade stafettpinnen 2021, dvs för fem år sedan.

Under senare tid har regeringssidan i en rad välskrivna deklarationer och högstämda formuleringar lyft fram nordisk civil krisberedskap och resiliens eller motståndskraft. Redan i november 2021 antog de nordiska statsministrarna en gemensam deklaration om fördjupat nordiskt samarbete inom försörjningsberedskap och annan beredskap. Under Finlands ordförandeskap 2025 samlades de nordiska statsministrarna i maj för att förkunna en ny deklaration. Justitieministrarna presenterade ett mer konkret arbetsprogram inom området i november 2025. Vid Nordiska rådets temasession kring krisberedskap i Oslo i april 2026 framförde den norske statsministern en självkritisk insikt: ”Vi kan och bör göra mer för att stärka beredskapen i Norden. Vi är inte gott nog

organiserade i Norden för nästa kris”. Beslutet vid mötet med samarbetsministrarna på Färöarna i juni 2026 kan ses som en logisk uppföljning av dessa deklarationer på en hög nivå.

Parlamentarikerna i rådet har under flera år varit mycket aktiva inom området. Redan 2005 antogs en rekommendation om ökat samarbete inom området och denna har följts av flera aktiviteter. Förutom flera temasessioner med breda debatter, som senast i april 2026 i Oslo, har en rad rekommendationer och presidieförslag beslutats och framförts till ministerrådet och till regeringarna. Det främsta resultatet än så länge är den nordiska strategi för samhällssäkerhet som fastställdes i oktober 2019. Liksom det tidigare 13-punktsprogrammet av Föreningarna Nordens Förbund innehåller detta rådsdokument flera konkreta åtgärdsförslag som man hoppas kan genomföras samnordiskt och skyndsamt. För att området inte skall sönderfalla i sektorbaserade och isolerade verksamheter och förlora ett nordiskt helhetsperspektiv efterlystes i strategin en starkare roll för ministerrådet. Denna uppmaning förefaller ha hörtsammats i viss grad genom de senaste årens ordförandeprogram och då en särskild handläggare för beredskap numera finns vid ministerrådssekretariatet. Rådet ställde sig i mars 2022 bakom Enestams utredningsförslag som ansågs ligga i linje med strategins inriktning.

I strategin efterlyses en bred samnordisk krisberedskap med kopplingar till flera sektorsområden. Cybersäkerhet lyfts fram och området bör drivas framåt tillsammans med de baltiska staterna. Försörjningsberedskap betonas, skogsbränder skall bekämpas gemensamt och av särskilt intresse är att redan i strategin från 2019 betonas hälsoberedskap inklusive tillgång till läkemedel. Regeringarna uppmanades att genomföra dessa förslag skyndsamt. När detta inte skedde följdes denna anmodan upp med ett brev till statsministrarna under pandemin i april 2020. Bland flera undertecknare ingick LF-ledamoten Britt Bohlin som då var rådsdirektör. I presidiebrevet uppmanades statsministrarna att tillsätta en oberoende nordisk krisberedskapskommission för att genomföra förslagen i rådets strategi.

Det vore värdefullt med en genomlysning av genomförandekvoten av strategins konkreta förslag efter sju år. Förr gjordes sådana genomgångar av hur väl rådets rekommendationer har följts upp av regeringssidan över hela samarbetsfältet. Minst två sådana analyser minns jag att jag läst, men det var för rätt många år sedan. Man fann då att en rätt hög andel av rådets rekommendationer hade genomförts helt eller delvis. Rådssekretariatet borde beställa en motsvarande genomförandeanalys inom området samhällssäkerhet och beredskap i syfte att klarlägga om rådets många och upprepade förslag har givit någon reell effekt för samarbetet inom arbetsfältet. Rådets strategi från 2019 kunde vara en lämplig utgångspunkt för en sådan genomlysning.

Rådet har aviserat att strategin skall uppdateras och återlanseras under detta år. Säkerhetsläget i och kring Norden har förändrats mycket sedan 2019 varför en revidering är på plats, kanske vid sessionen 2026. Rådet har även varit drivande för att revidera Helsingforsavtalet och det reformarbetet är i gång. Rådet föreslog att några nya arbetsområden borde läggas in i detta grunddokument för det nordiska samarbetet för att bättre spegla områden där numera en hel del gemensam verksamhet bedrivs. Ett sådant område som föreslås är samhällssäkerhet och beredskap i linje med rådets strategi. Men det verkar inte nu som om detta förslag har hörtsammats. Den kommande reviderade avtalstexten förefaller inte innehålla en sådan uppdatering av de områden som skall täckas in av det institutionaliserade nordiska samarbetet. Försvars- och utrikesministerierna håller på sina sektorbaserade och mycket professionella, informella samarbetsformer utan någon inblandning från det Köpenhamnsbaserade ministerrådssekretariatet.

Även andra nordiska institutioner har varit och är aktiva inom området. NordForsk, det samnordiska forskningsrådet med säte i Oslo, har sedan 2013 drivit ett nordiskt program för samhällssäkerhet med återkommande utlysningar. De fleråriga forskningsprojekt som ges stöd finansieras gemensamt av ministerrådets budget och av de nationella myndigheter som ansvarar för forskning inom området. I den senaste utlysningen deltog även Estland och Litauen med finansiering och med forskare. Programmet bidrar med uppbyggnad av ny kunskap samt med nätverksbyggande mellan relevanta forskningsmiljöer i Norden. Tanken är även att nordisk forskning skall stå starkare och mer konkurrenskraftig inom EUs motsvarande och större program Horizon. Programmet grundades under LF-medlemmen Gunnel Gustafssons ledning då hon var direktör för NordForsk efter många år som professor vid Umeå universitet. Jag var länge ledamot och ordförande för programrådet, som ansvarade för utlysningstexter och för prioriteringar av ansökningar.

Expertmyndigheterna inom området i de olika länderna har sedan decennier ett brett och intensivt samarbete, som engagerar hundratals experter och handläggare i en rad gränsöverskridande projekt och aktiviteter på olika nivåer i samhället. Förutom regelbundna möten mellan generaldirektörerna eller motsvarande arbetar en rad arbetsgrupper med mer specifika frågekomplex med en gränsöverskridande problematik. Därtill inrättades nyligen ett gemensamt nordiskt sekretariat för dessa expertsamarbeten för att säkerställa planering och överblick inom detta breda arbetsfält. Man kan uppfatta detta modesta kansli som ett embryo till den nordiska nätverksenhet för civil beredskap som Enestam föreslog 2021.

Transnationellt beredskapssamarbete går hand i hand med gränshinderfrågor som kan försvåra önskvärda gemensamma insatser tvärs över gränserna i kris och krig. Under senare år har försörjningsberedskapsfrågor lyfts fram som en gemensam angelägenhet och även infrastruktur och transportområdet har betonats. Detta samarbete kodifierades i september 2026 genom en nordisk deklaration om försörjningsberedskap, som undertecknades i samband med det årliga mötet inom det nordiska nätverket för försörjningsberedskap, Nordic Supplies Summit.

I den klassiska modellen för dynamiken bakom det nordiska samarbetet betonar forskare ofta betydelsen av direktkontakter mellan experter från myndigheter, intresseorganisationer och politiska partier där praktiska problem löses vardagsnära. Detta nordiska spindelvävmönster utvecklades mycket tidigare än det mer juridiskt förpliktande arbetssätt som har fört det europeiska samarbetet framåt de senaste dryga trettio åren. Nestorn inom svensk säkerhetsanalys, framlidne LF-ledamoten Nils Andrén, myntade begreppet *spindelvävsintegration* 1961. Begreppet fångar hur samarbetet går bortom mellanstatliga relationer, utan främst bygger på mycket bredare och djupare interaktioner på alla nivåer på tvärs över våra samhällen.

Denne nordiskt inriktade nydanare införde även redan 1971 begreppet *den totala säkerhetspolitiken*. Området bestod dels av den territoriella säkerheten, ett klassiskt område för geopolitisk analys. Därtill ingick i Andréns synsätt den funktionella säkerheten, som berörde flödesbaserade hot och sårbarheter. Det som nu benämns samhällssäkerhet ingår i denna del av den totala säkerhetspolitiken. Förutom sin akademiska gärning som professor i statskunskap tog Andrén många ännu bestående initiativ till nordiskt samarbete inom säkerhetsområdet. Ett exempel är grundandet 1965 av den samnordiska och internationellt erkända tidskriften för internationell politik, *Cooperation and Conflict: Nordic Journal of International Studies*.

Bland tillskyndare av stärkt nordisk samhällssäkerhet har det varit viktigt att över tid bygga tillit och ömsesidig förståelse för intressen, arbetssätt och prioriteringar. Denna långsiktigt verkande kompetenshöjande process har sedan länge inneburit gemensamma utbildningar, övningar och krissimuleringar. Sedan 2011 genomförs en årlig roterande chefskurs i internatform för att säkra kännedom om varandras behov och synsätt. Hanaholmens kulturcentrum utanför Helsingfors arrangerar sedan 2021 en motsvarande bilateral kurs som utgår från ett scenariobaserat interaktivt spel. Efter ett sådant kurstillfälle vet chefer och experter vem man kan ta kontakt med i ett akut nödläge, och lika viktigt, vem man inte bör ringa. Detta svensk-finländska initiativ togs fram av den framlidne LF-ledamoten Anders Ljunggren. Vid den första kursavslutningen på Hanaholmen talade en företrädare för Finlands president samt den dåvarande ordföranden i den svenska Försvarsberedningen, LF-ordföranden Björn von Sydow.

De samnordiska ambitionerna för en stärkt gemensam samhällssäkerhet är inte en dagslända utan har funnits i åtanke under lång tid bland flera experter och politiker. Främst inom Nordiska rådet har förhoppningar lanserats och rådsrekommendationer antagits, redan från 2005. Ministerrådet och regeringarna har varit lyhörda när den skiftande politiska konjunkturen har passerat, men för det mesta visat ointresse för att faktiskt genomföra dessa ibland djärva förslag. Bakom kulisserna har myndighetsbaserade experter och folkrörelseanknutna aktivister enträget arbetat med frågorna sedan många år. Som med andra delar av det nordiska samarbetet har det krävts uthållighet i arbetet och tålamod med de styrande institutionerna. Jag ser med tillförsikt fram emot att samarbetsministrarnas beslut på Färöarna den 16 juni 2026 blir ett välkommet undantag från denna mångåriga tradition av långbänk.

Bengt Sundelius