
norden
Nordiska Gemenskaper
EN VISION FÖR SAMARBETET
Johan Strang







Nordiska Gemenskaper

EN VISION FÖR SAMARBETET

Johan Strang

CENTRUM FÖR NORDEN-STUDIER,
HELSINGFORS UNIVERSITET

Innehåll

Förord **4**

Kort sagt **6**

1 · Nordisk gemenskap och Nordiska Gemenskaper **16**
I. Norden i världen och i Europa 20
II. Stoltenberg- och Wetterbergmodellerna 23
III. Nordiska Gemenskaper 26
IV. Den demokratiska utmaningen 28
V. Den nordiska gemenskapen 29

2 · Centrala politikområden **34**
I. Utrikes- och försvarspolitik 36
II. EU-politik 40
III. Ekonomi och välfärdspolitik 42
IV. Miljö- och energipolitik 47
V. Forskning, innovation och utbildning 50
VI. Kultur och språk 53
VII. Juridik och lagstiftning 56

3 · Det officiella samarbetet **62**
I. Nordiska ministerrådet 65
II. Nordiska rådet 72
III. En nordisk nätverkstankesmedja 76
IV. De nordiska institutionerna 79
V. Det inofficiella och det officiella samarbetet 80
VI. Det informella samarbetet på den officiella nivån 81

4 · Varumärket Norden **86**

Konsulterade personer **92**

Förord

I år, 2012, fyller Nordiska rådet 60 år och för att fira detta har man låtit trycka upp denna bok. Det är ingen vanlig jubileumsbok. Istället för att genom en historik blicka bakåt ville Nordiska rådet denna gång se framåt och följa upp den förnyade diskussionen om det nordiska samarbetet som väcktes av den svenska historikern Gunnar Wetterbergs bok *Förbundsstaten Norden* (2010) och den så kallade Stoltenbergrapporten från 2009 om ett fördjupat samarbete på det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Nordiska rådet gav således under våren 2011 Centrum för Norden-studier (CENS) vid Helsingfors universitet uppdraget att göra en utredning för att föreslå åtgärder för ett fördjupat nordiskt samarbete.

Det var med glädje som CENS tog emot uppdraget. Boken är skriven av mig och till mitt stöd har jag haft en inre referensgrupp som genom regelbundna möten i Helsingfors diskuterat fram det centrala budskapet. I denna grupp ingick sakkunnig Larserik Häggman, professor Pauli Kettunen, professor Pia Letto-Vanamo, professor Bo Stråth samt forskningsdirektör Henrik Stenius. Gruppen hade mycket lätt att prata sig samman vilket underlättade mitt arbete. Därutöver har vi varit i regelbunden kontakt med seniorrådgivare Sverre Jervell vid norska Utenriksdepartementet och professor Klaus Petersen vid Center for Velferdsstatsforskning, Syddansk Universitet, samt med direktören för Nordiska rådet, Jan-Erik Enestam.

En lista på samtliga personer som bidragit till utredningen genom att delta i en panel, ett seminarium, en arbetsgrupp eller

genom att ställa upp på en intervju finns i slutet av boken. Särskilt fruktbara har de synergier varit som vi haft förmånen att utnyttja med ett forskarnätverk om det nordiska samarbetets historia som finansieras av NordForsk och koordineras av Henrik Stenius och Mirja Österberg vid CENS. Inom ramen för detta samarbete kunde vi tillsätta arbetsgrupper som diskuterade var sitt politikområde. Professor Norbert Götz från Södertörns Högskola ledde gruppen som diskuterade regeringssamarbetet, Dr Mary Hilson från University College London den om frivilligsektorns samarbete, seniorforskare Pertti Joenniemi från Östra Finlands universitet den om utrikes- och säkerhetspolitik, professor Pauli Kettunen från Helsingfors universitet och Klaus Petersen från Syddansk Universitet den om välfärdspolitiken, och seniorforskare Eli Moen, Handelshøyskolen BI, den om ekonomisk politik.

Referat från dessa möten och alla övriga seminarier som vi arrangerat under arbetet finns upplagda på adressen http://www.helsinki.fi/cens/swe/forskning/projekt/scenarier.html.

Kort sagt

Idag finns det en bred önskan bland både politiker och andra medborgare om att fördjupa det nordiska samarbetet. Krisen i EU, den nordiska välfärdsmodellens styrka och det internationella intresset för den arktiska regionen är några av de faktorer som för närvarande driver de nordiska länderna samman. Det nordiska samarbetet bygger på starka traditioner, men idag är förutsättningarna annorlunda och på många sätt bättre än de var då Nordiska rådet (1952) eller Nordiska ministerrådet (1971) grundades, eller då Helsingforsavtalet undertecknades 1962.

Det nordiska samarbetet är i stigande grad ett samarbete om Nordens förhållande till sin omvärld. Omvärlden ser med positiva ögon på det nordiska samarbetet och inte ens ländernas olika förhållanden till NATO eller EU utgör längre något kategoriskt hinder för samarbetet. Regionernas betydelse ökar i Europa och globalt, men samtidigt finns det ett stigande krav om ökad demokratisk insyn i det internationella samarbetet. En av vår tids stora utmaningar är att ge det internationella samarbetet en demokratisk förankring. På denna punkt kan Norden ta viktiga initiativ som kan bidra till den internationella diskussionen.

Det nordiska samarbetet vilar på den kulturella och värdemässiga gemenskap som finns mellan de fem ländernas invånare. Denna gemenskap är unik, men den är ingen självklarhet. Den kräver omvårdnad i form av ett brett kultursamarbete. Men idag skulle ett synligt, ambitiöst och resultatorienterat samarbete på den

politiska toppnivån vara ett viktigt sätt på vilket man kunde stärka denna folkliga nordiska gemenskap.

Idag behöver Norden ingen förbundsstatsliknande helhetslösning. Istället skulle det vara viktigt att utveckla nya former för internationellt samarbete där man kombinerar flexibla politikområdesvisa lösningar med förbundsstatens höga ambitionsnivå och demokratiska genomskinlighet. Alla förutsättningar för en nordisk guldålder finns, men det kräver ett samarbete som fokuserar på konkreta och synliga resultat. Samarbetet har länge byggt på konsensusprincipen, men idag finns det ett behov av lösningar där länderna kan välja i vilken mån de vill delta. Vi vill gå från ett konsensus- till ett flexibelt modultänkande i det nordiska samarbetet.

Mot denna bakgrund är våra mest centrala förslag för att stärka det nordiska samarbetet följande:

1 Prioritera bestämda samarbetsområden genom att skapa Nordiska Gemenskaper

En Nordisk Gemenskap skulle ledas av ett ministerråd med roterande ordförandeskap. Detta ministerråd tillsätter enligt NORDEFCO-modell olika arbetsgrupper med uppgift att lösa konkreta problem. Gemenskapen förutsätter förutom ett flexibelt och resultatorienterat regeringssamarbete också insatser för att stärka den politiska och samhälleliga debatten. Den förutsätter därför utskott i Nordiska rådet, samt särskilda nätverk, tankesmedjor och fora med både beredningS- och initiativrätt. Idag skulle det vara viktigt med Nordiska Gemenskaper för utrikes- och försvarspolitiken, samt för miljö och forskning. Andra viktiga områden är välfärds- och energisektorerna.

2 Det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet bör bli en del av det officiella nordiska samarbetet

NORDEFCO kunde på sina egna villkor knytas till Nordiska ministerrådets verksamhet, medan en liknande organisation kunde skapas för utrikespolitiken. Nordiska rådet bör omedelbart bilda utskott för utrikes- och försvarspolitiken.

3 Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet bör bestämma sig då det gäller sitt förhållande till EU

Man bör överge tanken om ett nordiskt block i EU där Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet skulle ingå i ett EU-styrt hierarkiskt system. Istället borde man fokusera på en proaktiv politik där man diskuterar vilka frågor som de nordiska länderna bör driva gemensamt i förhållande till EU. Nordiska rådet borde också övervaka och kräva att de nordiska länderna implementerar EUs direktiv och förordningar på samma sätt.

4 Låt utrikes- och försvarssektorns samarbete vara en modell för resursbesparingar också inom andra sektorer

Skapa arbetsgrupper med tjänstemän och professionella aktörer som undersöker hur de nordiska länderna kan samarbeta då det gäller utbildning av personal samt anskaffningar av apparatur och material inom exempelvis hälsosektorn och forskningen.

5 Motarbeta demokratiunderskottet i det internationella samarbetet

Det internationella samarbetet blir allt viktigare, men det är fortfarande mycket svårt att föreställa sig former för demokrati som sträcker sig bortom nationalstatens gränser. De nordiska länderna bör statuera exempel genom kraftiga insatser för att engagera parlamenten, medborgarorganisationerna och fackexpertisen i beredningen av olika förslag, samt genom att skapa fora för en bredare debatt om samarbetet.

6 Arrangera årliga nordiska parlamentsdebatter

Gränshindersdebatterna i de nordiska parlamenten under våren 2012 var en stor framgång och kunde göras till en tradition. Nästa år skulle det vara på sin plats att diskutera försvarspolitiken och därefter kunde man exempelvis behandla miljö- och energifrågor eller forskningssamarbetet.

7 Skilj mellan Nordiska Ministerrådssekretariatets formella och substantiella uppdrag

Ministerrådssekretariatet lider idag av en otydlighet då man både ska fungera som ett administrativt sekretariat och som en drivande idéspruta med rätt och plikt att komma med nya initiativ. Den första uppgiften kunde skötas av ett rent administrativt sekretariat som ordnar minister- och tjänstemannamöten, medan den andra uppgiften kunde förläggas till en mera oberoende nordisk tankesmedja.

8 Politisera och förnordiska Nordiska rådet genom att klart och tydligt göra partigrupperna till de primära och drivande parterna

Nordiska rådet lider idag av en otydlighet då man inte tydligt bestämt sig för om det nationella eller det ideologiskt-partipolitiska perspektivet ska dominera diskussionen. Idag skulle Nordiska rådet på bästa sätt gagna det nordiska samarbetet genom att tydligt betona partigrupperna på bekostnad av de nationella delegationerna.

9 Utnyttja och stärk det nordiska varumärket genom att skapa nordiska målsättningar, standarder och index inom olika politikområden

”Nordiskt välfärdsindex” eller ”De nordiska klimatmålsättningarna” kunde vara av stor politisk betydelse såväl i Norden som globalt. Av speciell relevans skulle det vara att skapa ett internationellt gränshindersindex som kvantifierar hur gränshindersfritt Norden eller de nordiska subnationella regionerna (Öresund, Tornedalen) är i jämförelse med liknande regioner i Europa och världen.

10 Förstärk de informella kontakterna på tjänstemannanivån

Det nordiska samarbetets trumfkort har länge varit de starka informella kontakter som funnits mellan tjänstemännen i de olika länderna. Idag är denna trumf av olika orsaker

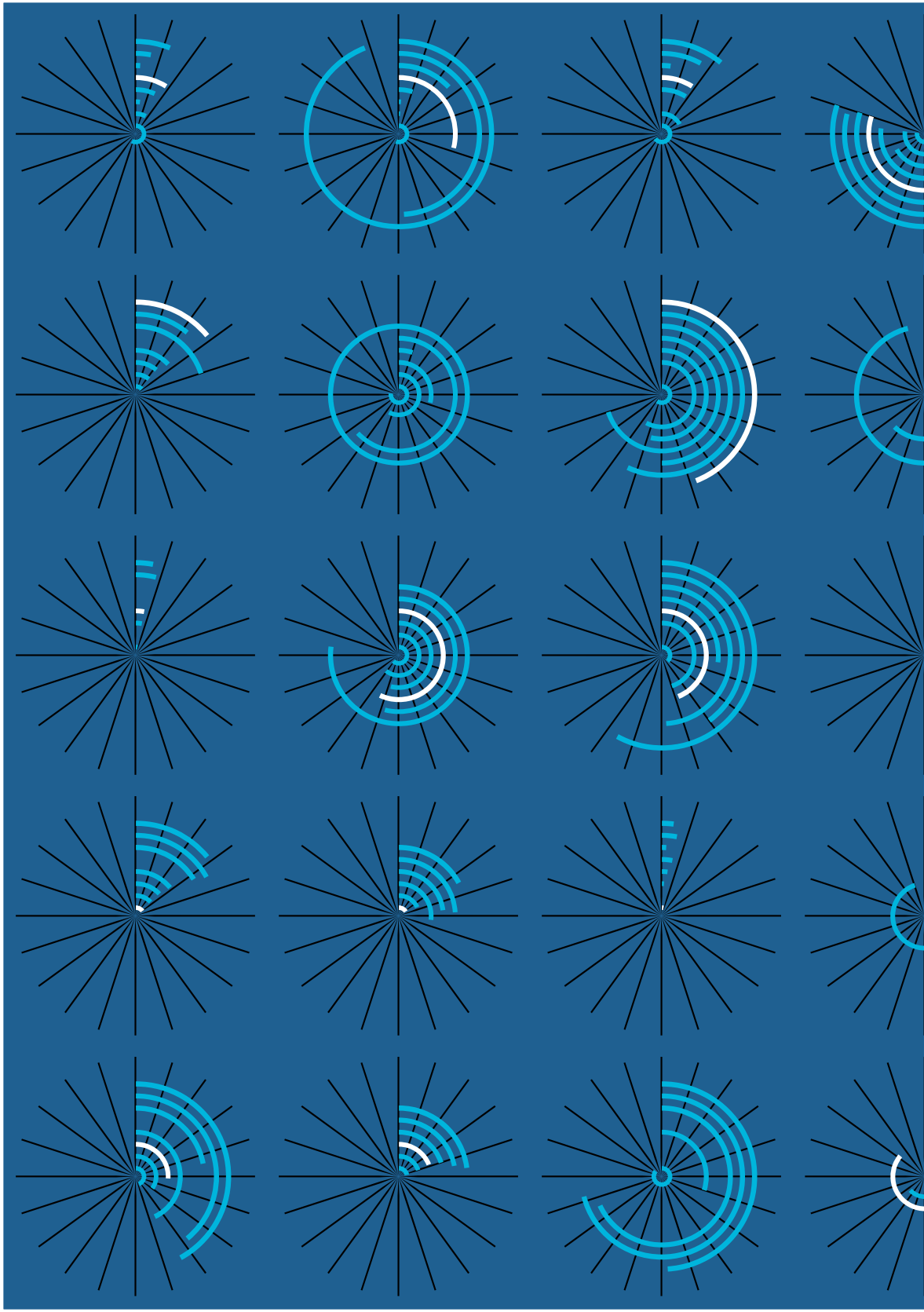
hotad. Därför borde man grunda nordiska mentorsprogram vid de nationella ministerierna genom vilka de personliga kontakterna överförs till nästa generation, eller utveckla mobilitets-/traineeprogram för tjänstemän där de tillbringar någon månad i ett annat nordiskt land.

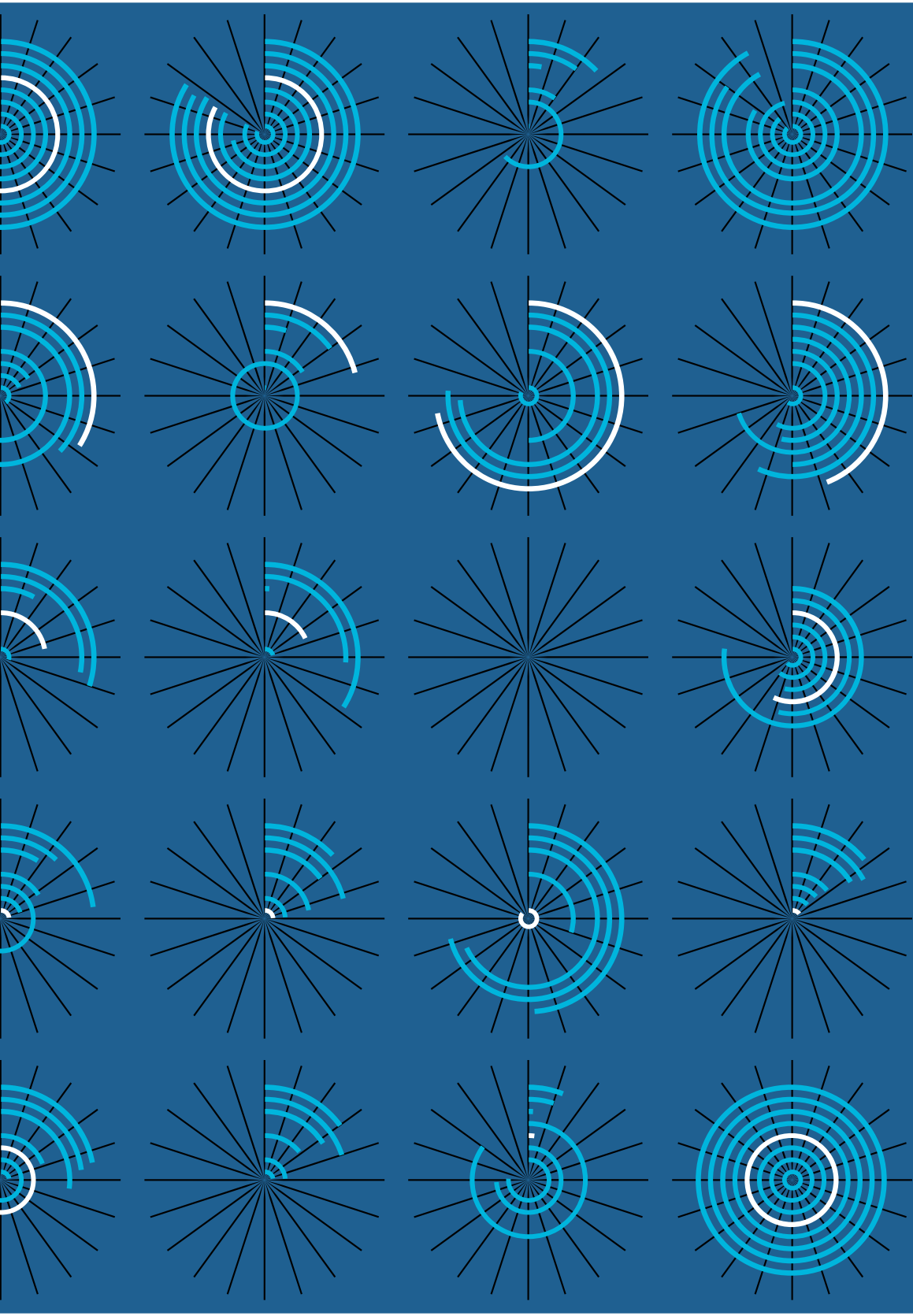
11 Satsa på kunskap om Norden

Det finns en stor internationell efterfrågan på nordiska erfarenheter av konfliktlösning, välfärd, jämlikhet och internationellt samarbete. Men kunskapen om Norden är bristfällig. Detta är ett uppdrag både för den oberoende kritiska forskningen och för en mera policy-orienterad nordisk tankesmedja. Det är också viktigt att satsa på kunskapen om Norden i skolorna genom ökad undervisning i grannländernas historia, politik, språk och geografi, samt genom utbytesprogram för både lärare och elever.

12 Ge det nordiska kultursamarbetet autonomi

Flytta över den nordiska kulturbudgeten på Nordisk kulturfond och respektera de nordiska institutionerna. Under de senaste åren har man inom det officiella nordiska samarbetet gärna prioriterat projekt. Men om detta sker på bekostnad av fungerande institutioner så betyder det att samarbetets kritiska massa försvagas.





1
Nordisk gemenskap och Nordiska Gemenskaper

Det nordiska samarbetet har återvänt till den politiska agendan i stor stil. Statsministrarna prioriterar det nordiska genom att allt oftare uppträda tillsammans och genom att diskutera konkreta initiativ som luftövervakning över Island eller forskarsamarbete inom hälsosektorn. Utrikesministrarna är mycket aktiva i det nordiska samarbetet och den solidaritetsförklaring som de undertecknade i april 2011 var en viktig manifestation av ett ständigt accelererande samarbete kring fredsbevaring, säkerhetspolitik och utrikesförvaltning. Försvarsministrarna har sedan 2009 i sin tur formaliserat sitt samarbete kring anskaffningar, övningar och insatser inom ramen för den nya organisationen NORDEFCO (*Nordic Defence Cooperation*).

Mycket av detta nya nordiska samarbete sker i kölvattnet på den förra norska utrikesministern Thorvald Stoltenbergs rapport *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk* (2009). Efter bara tre år är de flesta av rapportens tretton förslag redan på god väg att förverkligas – allt från luftövervakningen över Island och cyberförsvarsnätverket till ambassadsamarbetet och solidaritetsförklaringen. Som politiskt inlägg var Stoltenbergrapporten mycket lyckad, men för den pånyttfödda debatten om Norden var nog den svenska historikern Gunnar Wetterbergs *Förbundsstaten Norden* (2010) av minst lika stor betydelse. Även om Wetterbergs bok kanske inte medförde många konkreta politiska åtgärder så eggade hans förslag fantasin hos media, debattörer och intellektuella. Såväl den danska

som den norska Föreningen Norden har numera en förbundsstatsliknande ordning som sin officiella målsättning.

Det nordiska samarbetet har haft sina konjunktursvängningar. Man kan peka på 1400-talets Kalmarunion och 1800-talets skandinavism som toppar, och på tiden för unionsupplösningen 1905 och 1990-talets EUfori som något av bottennoteringar. I ett efterkrigstida perspektiv brukar man säga att det nordiska samarbetet haft två guldåldrar (se *Norden i sicksack*, 2000). Den första ägde rum under 1950-talet då man grundade det Nordiska rådet och skrev under pass-, arbetsmarknads- och socialkonventionerna. Den andra inföll under 1970-talet då man etablerade Nordiska ministerrådet och skapade en lång rad nordiska institutioner.

Idag finns alla förutsättningar för en tredje nordisk guldålder. Orsakerna är många. Man kunde säga att världen genomgår stora geopolitiska omställningar och att det i ett sådant läge är både lätt och viktigt att samarbeta med sina närmaste och käraste grannar. Världen håller på att bli allt mindre europacentrerad. USA vänder sina blickar hemåt eller mot andra världsdelar, och Asien och speciellt Kina växer fram som ett allt mera betydelsefullt ekonomiskt och politiskt centrum.

Norden verkar i sin tur bli mindre perifert. Arktis har kommit i världens fokus både tack vare de naturresurser som området bär löfte om och på grund av de nya sjövägar som klimatförändringen för med sig. Norden framstår allt mera som en förbindelselänk mellan Europa och Asien, vare sig det handlar om sjöfart, flyg- eller järnvägstrafik. Ur en energipolitisk synvinkel har Norden blivit något av en nyckelregion för Europa, inte minst sedan Tyskland beslöt sig för att göra sig av med kärnkraften. Inom det ekonomiska området som i allt högre grad kommit att dominera den politiska diskussionen väcker den nordiska modellen internationellt intresse som ett sätt att genom en stark offentlig trygghet skapa förutsättningar för en flexibel och konkurrenskraftig ekonomi. De nordiska länderna ligger som regel i toppen av olika internationella ranking-

listor då det gäller exempelvis utbildning, jämställdhet, innovation och konkurrenskraft.

Samtidigt har det skett en förändring i omvärldens syn på det nordiska samarbetet. Medan det under stora delar av historien funnits grannar eller stormakter som velat splittra Norden, så är det idag ingen som har något att vinna på att lägga käppar i hjulet för det nordiska. Inte ens NATO eller EU utgör längre något hinder, snarare tvärtom. Regionernas och det regionala samarbetets roll ökar inom bägge organisationer medan gränserna mellan medlemmar och icke-medlemmar minskar i betydelse. Det finns ett växande behov av kompletterande multilaterala samarbetsformer och organisationer som går på tvärs av gränserna för EU och NATO. Både Östersjön och Arktis presenterar utmaningar som måste lösas genom ett regionalt samarbete.

Denna bok har skrivits i övertygelsen om att Norden och det nordiska samarbetet kan ta initiativ i diskussionen om Europas framtid genom att sätta agendan i denna nya regionaliseringsprocess. De nordiska länderna har en lång tradition av regionalt samarbete och det finns väletablerade politiska praktiker och institutioner att bygga vidare på. I år fyller Nordiska rådet 60 år och Helsingforsavtalet 50 år, och det har sedan 1800-talet funnits ett organiserat nordiskt samarbete inom så gott som alla sektorer och på alla nivåer av samhället. Men samtidigt står Norden inför mycket annorlunda utmaningar idag än för hundra, sextio eller bara några få år sedan. Det nordiska samarbetet har blivit en del av ett stort och komplext nätverk av internationella samarbetsorganisationer, vilket ställer andra krav på smidighet och konkreta, synliga resultat. Länge byggde det nordiska samarbetet på principen om konsensus, men idag är det viktigt att skapa flexibla samarbetsformer där två eller tre länder kan gå före. Det nordiska samarbetet borde gå från ett konsensus- till ett modultänkande.

En viktig utmaning är också demokratin. Den kris som idag plågar EU är inte bara en ekonomisk fråga, utan i allra högsta grad

också en politisk kris med en växande polarisering mellan nord och syd och en ökad nationalistisk chauvinism. Den motrörelse som sveper över Europa bottnar i en känsla av maktlöshet, att den europeiska integrationen hittills skett i huvudsak på marknadens och pengarnas villkor, medan man i det närmaste glömt bort demokratin, solidariteten och medborgarperspektivet. Under hela 1900-talet var demokratin och välfärden intimt knutna till nationalstaten – i många fall var välfärdsstaten en del av själva nationsbygget. Idag blir det allt mera uppenbart att nationalstaten i många avseenden är för liten och att gränserna håller på att luckras upp. Men man har ännu inte lyckats finna en plats för demokrati och välfärd bortom nationalstatens gränser.

Det är inte minst på denna punkt som vi tror att det nordiska samarbetet kunde utgöra ett viktigt och potentiellt avgörande bidrag. Norden är en speciell region. För att vara ett internationellt samarbete har det nordiska samarbetet ett enastående folkligt understöd och det har aldrig uppfattats som odemokratiskt. Det finns en lång erfarenhet av ett omfattande parlamentariskt samarbete, en vana att inkludera folkrörelserna och organisationslivet i den politiska processen och en tradition av att utgå från medborgarens perspektiv också då det gäller större mellanstatliga överenskommelser som pass-, social- och arbetsmarknadskonventionerna.

Det finns alla förutsättningar för en ny nordisk guldålder. Men det finns ingen tid att spilla på bakåtblickande nostalgi eller förstelnande och självförhärligande branding. Istället krävs det framsynthet och mod att ta stora steg vidare.

I. Norden i världen och i Europa

Då det officiella nordiska samarbetets strukturer etablerades på 1950- och 70-talen var det i första hand en fråga om att skapa förutsättningar för ett välfungerande samarbete inom Norden.

Idag handlar det nordiska samarbetet i stigande grad om Nordens förhållande till sin omvärld. Ett avgörande skäl till att man på den politiska toppnivån återupptäckt det nordiska är att man insett att ett samlat Norden utgör en stark och viktig röst. Därför uppträder man allt oftare tillsammans och ordnar gemensamma möten med ledare för exempelvis Storbritannien (UK-Nordic-Baltic-summit 2011), Tyskland (det planerade gemensamma utrikesministermötet 2012) eller Ryssland.

Merparten av detta nya utåtriktade nordiska samarbete sker utanför de officiella nordiska samarbetsstrukturerna. Både Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet har försökt anpassa sig till kravet om ett mera utåtriktat samarbete och betonar gärna sin närområdesstrategi, sitt globaliseringsinitiativ och sitt toppforskningsprogram. Men det blir mer och mer uppenbart att de officiella strukturerna inte är byggda för att tjäna som verktyg för en gemensam utrikespolitik. Man har inga ministerråd eller rådsutskott för utrikespolitiken eller försvarspolitiken och då det gäller EU har man velat fram och tillbaka utan att hitta en egen position.

Vi anser att det är av avgörande betydelse att anlägga ett mera globalt och europeiskt perspektiv på samarbetet också inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. I en värld där de stora länderna skapar sina egna grupper för att besluta om de viktigaste frågorna, och i ett Europa som allt tydligare leds av Tyskland och Frankrike, är det viktigt att Norden kan presentera ett gemensamt ansikte utåt. Gemensamma ministermöten och ett ökat regeringssamarbete är inte nog. Det behövs också plattformar där de nordiska länderna på en bredare bas kan diskutera gemensamma strategier i förhållande till våra närområden Ryssland, Baltikum, Arktis och Tyskland, samt då det gäller frågor som hur vi ska kunna få ett ökat inflytande i EU och G20, eller hur vi bättre ska kunna utnyttja Nordens position som länk mellan Europa och Asien.

En av de främsta orsakerna till det nordiska samarbetets renässans är utan tvivel den osäkerhet som idag råder omkring EU.

Diskussionen om det nordiska samarbetet har alltid förts mot en europeisk bakgrund och ofta har europeiska kriser eller brytningstider inneburit stora språng framåt för det nordiska. Så får det gärna gå också denna gång, men vi tror inte att det är någon god idé att konstruera en politik där man försöker lyfta fram Norden som ett alternativ till EU – ur ett historiskt perspektiv har en sådan motsättning aldrig slutat i det nordiskas favör och speciellt idag är det viktigt att inte bidra ytterligare till polariseringen mellan nord och syd i Europa.

Samtidigt är också den tiden obönhörligen förbi, då man trodde att EU skulle göra det nordiska samarbetet överflödigt. Tvärtom, 1990-talets retorik om regionernas Europa håller nu på att få substans och det finns skäl att tro att det nordiska samarbetet ökar i betydelse oberoende av vad som väntar bakom hörnet då det gäller EU. Om vi får en lösare union och euron rent av försvinner måste de nordiska länderna gripa chansen att diskutera mycket radikala samarbetsinitiativ som en nordisk valuta- eller finansunion, både för att kompensera för det vi förlorat och för att utgöra ett positivt exempel som visar för Europa att det finns en framtid för det internationella samarbetet. Men också om krisen resulterar i ett starkare EU, vare sig det sker enligt den nuvarande stormaktsdominerade och tyskledda linjen eller enligt en mera småstatsvänligt federalistisk linje, så är det sannolikt att det nordiska samarbetets roll ökar. Ett EU med 27 länder kräver helt enkelt andra lösningar än ett EU med bara 9, 12 eller 15 länder. Redan nu ser vi hur det inom EU håller på att utvecklas olika mindre grupper som samarbetar inom sina egna politikområden. Och i många fall sträcker sig dessa samarbetskluster över EUs formella gränser.

Den internationella politiken karakteriseras idag av något forskarna kallar ”korsande multilateralism”. Med detta menar man att Europas och världens länder är sammanvävda med varandra i ett nät av tvärsgående förbindelser, avtal och organ (FN, EU, Arktiska rådet, Barentsrådet, Östersjörådet, och så vidare) som det är omöj-

ligt att ordna till någon systematisk och koherent helhet. Ur nordisk synvinkel betyder detta framför allt att man borde överge tanken om att försöka inordna det nordiska samarbetet i en hierarkisk struktur mellan den nationella och europeiska nivån. Det är viktigt att det nordiska samarbetet har en internationell profil och en aktiv europeisk agenda, men det är inte av någon avgörande betydelse att de nordiska länderna har olika relationer till EU, NATO eller några andra internationella organisationer. Det nordiska samarbetet har sitt eget berättigande, sina egna starka traditioner och måste också i framtiden kunna fungera som just Norden.

Men samtidigt betyder det allt mera komplexa nätverket av internationella samarbetsorgan också att det nordiska samarbetet måste legitimera sig på ett annat sätt än det behövde tidigare. Då Nordiska rådet vid sidan av FN var de enda organen inom vilka de nordiska politikerna bedrev internationellt samarbete var det en självklarhet att den högsta politiska ledningen bidrog med både sin tid och sina resurser. Med den mängd av olika internationella organisationer som idag konkurrerar om våra politikers uppmärksamhet finns det ett starkt krav på ett konkret innehåll, resultat och mervärde i det nordiska samarbetet.

Vi är därför övertygade om att det nordiska samarbetet behöver en ordentlig skjuts framåt genom ett ambitiöst och resultatorienterat samarbete på den högsta politiska nivån. Det är endast genom starkt profilerade samarbetsåtgärder med en solid demokratisk förankring som Norden kan ta en aktiv och synlig roll i diskussionen om Europas framtid.

II. Stoltenberg- och Wetterbergmodellerna

Det finns en uppenbar politisk efterfrågan på idéer om hur man kan fördjupa det nordiska samarbetet. Under senare år har det publicerats en lång rad rapporter på temat, men det är knappast orättvist

att säga att ingen nått samma uppmärksamhet som Stoltenberg och Wetterberg.

Det finska utrikespolitiska institutets *Norden – making a difference* (Tiilikainen & Korhonen 2011) baserade sig på grundlig forskning och presenterade en stor mängd förslag och rekommendationer, men det verkar som dess jordnära ambitionsnivå var något av en besvikelse för både uppdragsgivarna och allmänheten. Detsamma kan kanske sägas om det dansk-lettiska initiativet *NB8 – Wise Men Report* (Birkavs & Gade 2010) vars kärnbudskap var att förstärka samarbetet med Baltikum, men som inte lyckades utmana Stoltenbergrapporten ens på denna punkt. Inom ramen för den norska europautredningen skrev Thorsten Borring Olesen en utförlig rapport (*Den europæiske udfordring – EU, EØS og nordisk samarbejde i historisk belysning*, 2011) som betonade att det nordiska samarbetet alltid ägt rum i ett europeiskt sammanhang, men som inte riktigt lyckades förvandla de historiska lärdomarna till en tydlig framtidsvision.

Det finns många skäl till att Stoltenbergs och Wetterbergs rapporter skilde sig ur mängden. Det är fråga om färgstarka personligheter med en unik förmåga att presentera ett budskap på ett fängslande och underhållande vis. Av avgörande betydelse var också det optimistiska tonläget och deras strävan efter att få till stånd ett synligt och ambitiöst samarbete på den högsta politiska nivån.

Samtidigt hade rapporterna sina begränsningar. För Wetterberg fungerade förbundsstatsidén på samma gång som en trumf och en belastning. Den väckte uppmärksamhet och debatt, men försatte Wetterberg i ett hörn ur vilket det var mycket svårt att ta sig ut. Hans bok innehöll många goda praktiska förslag, exempelvis om ett nordiskt filter i lagstiftningsarbetet, en nordisk arbetsmarknadskommission, eller ett nordiskt forskningsråd, men dessa försvann i skuggan av den centrala tesen om en förbundsstat. Wetterberg lämnade knappt något utrymme för en mera selektiv implementering vilket gjorde det möjligt att vifta bort honom som önsketänkare.

Stoltenbergs rapport utgick däremot från redan existerande samarbetsformer inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området och föreslog konkreta fördjupande och förstärkande åtgärder. Men den saknade ett helhetsperspektiv och en samlande vision. Rapporten innehöll ingen diskussion kring konsekvenserna av detta fördjupade utrikes- och försvarspolitiska samarbete för Norden som region eller för det nordiska samarbetet inom övriga sektorer. Nordiska rådet eller Nordiska ministerrådet nämndes symptomatiskt nog inte alls.

Man kunde säga att Stoltenberg och Wetterberg representerar två huvudlinjer som länge funnits i diskussionen om det nordiska samarbetet. Den ena linjen förespråkar stora helhetslösningar, antingen som en nordisk ekonomisk, tull- eller försvarsunion, som ett slags nordiskt mini-EU, ett Nordens Förenta stater eller en skandinavistiskt inspirerad nordisk nation. Målsättningen är gärna att de nordiska länderna ska ha en gemensam konstitution och en gemensam politisk ledning med långtgående överstatliga befogenheter. Det är längs denna linje som Wetterberg argumenterar genom att på ett traditionellt sätt förespråka en alltomfattande och genomgripande nordisk förbundsstat.

Tar man förbundsstaten som målsättning ligger det nära till hands att som Wetterberg se på det nordiska samarbetets historia som en enda lång serie misslyckanden. Samarbetet har ju aldrig nått ända fram. Den andra huvudlinjen i debatten, den som Stoltenberg lutar sig mot, går däremot ut på att en förbundsstatsliknande ordning sällan varit målsättningen och att det faktiskt finns goda skäl att se på det nordiska samarbetet som en mycket lyckad historia. Genom en lång rad pragmatiska lösningar till praktiska problem inom olika politikområden har man lyckats integrera de nordiska länderna på ett sätt som saknar motstycke i världen. Medan de stora helhetsvisionerna om ett skandinaviskt förbund misslyckats har det nordiska samarbetet tuffat vidare med en mera försiktig approach, där man gått steg för steg, utan att förutsätta ambitiösa över- eller mellanstatliga fördrag.

III. Nordiska Gemenskaper

Det finns alltså en spänning mellan Stoltenberg och Wetterberg. De ger två olika bud på det nordiska samarbetets framtid. Den första betonar det stegvisa och frivilliga samarbetet och den andra förespråkar en förpliktande universallösning. Frågan är hurudant nordiskt samarbete som behövs idag?

Ur ett historiskt perspektiv har förbundsstater och federationer i regel uppstått för att man velat skrämma bort ett yttre hot eller trygga en fred inåt efter ett erövrings- eller inbördeskrig. Detta kan knappast sägas vara de centrala utmaningarna för de nordiska länderna idag. Inte ens EU-krisen verkar vara en tillräcklig orsak för att diskussionen om en nordisk förbundsstat ska ta fart på allvar. Man är kanske rädd för att lyfta besvärliga frågor på bordet som potentiellt kunde vara mera splittrande än enande. Det handlar inte bara om EU eller NATO, utan också om svåra sakfrågor som fiskeri, lantbruk eller kärnkraft.

Det finns onekligen många områden där förutsättningarna för ett nordiskt samarbete i dagens läge inte är speciellt goda, antingen för att de nordiska länderna har väldigt olika intressen, för att de nordiska länderna konkurrerar sinsemellan, eller för att graden av EU-dominans är stor. Samtidigt är det ett faktum att det också finns många områden där den Wetterbergska drömmen ter sig mer realistisk. Utredning på utredning har betonat de många goda skäl som finns för ett mycket tätt nordiskt samarbete inom exempelvis utrikes- och försvarspolitiken, välfärdsfrågor, konsumentfrågor, jämställdhetsfrågor, eller då det gäller juridik eller forskning, innovation och utbildning.

För att kunna ta ett ordentligt kliv vidare i det nordiska samarbetet är det av största vikt att erkänna att det nordiska samarbetet har olika förutsättningar inom olika politikområden. Det faktum att det finns svåra frågor får inte försena arbetet eller sänka samarbetets ambitionsnivå på områden där framsteg är möjliga. Idag är det

ingen alltomfattande universallösning som de nordiska länderna behöver, utan snarare en ny form för internationellt samarbete som kombinerar flexibiliteten och pragmatismen hos ett Stoltenbergskt stegvist samarbete med Wetterbergs höga ambitionsnivå och konstitutionella och demokratiska genomskinlighet.

Vår vision för den nya nordiska guldåldern bygger på att man inom ramen för det officiella nordiska samarbetet skapar något vi kallar ”Nordiska Gemenskaper” för bestämda prioriterade politikområden där det nordiska samarbetet idag har goda förutsättningar. Dessa Nordiska Gemenskaper kunde ha sin utgångspunkt i ett politiskt avtal, en konvention eller en överenskommelse, där man från högsta politiska nivå förklarar ländernas avsikt att förstärka det nordiska samarbetet inom detta område.

De Nordiska Gemenskaperna skulle utgöra ett ramverk för ett ambitiöst men flexibelt samarbete med tydligt politiskt innehåll inom bestämda områden. De förutsätter en tydlig politisk ledning från ett ministerråd, gärna med ett roterande ordförandeskap, som i sin tur kan tillsätta arbetsgrupper för att lösa konkreta problem och utmaningar. Av avgörande betydelse är att samarbetet på ministernivån kompletteras med konkreta insatser för att stärka debatten på tvärs av gränserna bland såväl parlamentariker, fackexpertis som medborgare. I övrigt kunde de Nordiska Gemenskapernas organisation se olika ut inom olika politikområden. Man kunde tänka sig sektorsvisa gemenskaper som exempelvis en Nordisk Utrikespolitisk Gemenskap, Nordisk Välfärdsgemenskap eller Nordisk Energigemenskap. Men man kunde också tänka sig mera fokuserade Gemenskaper som Nordisk Konsumentgemenskap, Nordisk Forskningsgemenskap eller Nordisk Public Service-gemenskap.

IV. Den demokratiska utmaningen

Varken Wetterberg eller Stoltenberg lade något större fokus på frågor kring demokrati, men det är ganska uppenbart att demokratifrågan skulle vara lättare att lösa i en förbundsstat än genom ett mera frivilligt och flexibelt sektorsamarbete. En nordisk förbundsstat skulle förutsätta en konstitution som definierar hur folkmakten ska realiseras – kanske genom ett tvåkammarsystem enligt amerikansk eller tysk modell. Denna skulle i sin tur bevakas av en fackexpertis, en journalistkår och en deltagande offentlighet som visserligen länge skulle vara nationellt orienterad men som sakta men säkert skulle få ett allt mera samnordiskt perspektiv.

I ett mera frivilligt sektorsamarbete á la Stoltenberg ställer sig demokratifrågan på ett annat sätt. Man kunde säga att så länge samarbetet är sporadiskt och tillfälligt så är det en fråga för regeringarna som har sin legitimitet förankrad i sina egna nationella parlament. Men ju mera omfattande samarbetet blir, och ju större konsekvenser det får för länderna och deras medborgare, desto viktigare blir det att finna kompletterande sätt att ge samarbetet demokratisk legitimitet. Om man går in för ambitiösa Nordiska Gemenskaper inom utvalda politikområden, är det av yttersta vikt att garantera genomskinlighet och en solid demokratisk förankring bland både parlamentariker och medborgare.

Hur man ska göra detta, är ingen lätt fråga. De problem och utmaningar som berör global demokrati och det demokratiska underskottet i det internationella samarbetet sysselsätter för närvarande hela divisioner av europeiska statsvetare. Men Norden har idag en möjlighet att experimentera med konkreta praktiska lösningar. Fungerande, tydliga och transparenta formella strukturer är naturligtvis A och O. Med detta på plats är den största utmaningen för en internationell samarbetsorganisation att skapa den kritisk massa som krävs för att övervaka samarbetet, ge respons på hur väl det fungerar och komma med nya idéer och initiativ. Också i Norden

är både den massmediala och akademiska diskussionen fortfarande väldigt nationell och i en sådan situation krävs det medvetna åtgärder som stärker debatten. En kritisk diskussion utgör inget hot, utan är tvärtom det enda sättet på vilket den politiska makten kan få legitimitet.

Som mötesplats mellan nordiska parlamentariker och regeringar har Nordiska rådet en nyckelroll då det gäller att ge det nordiska samarbetet en demokratisk legitimitet. Därför borde varje politikområde där man går in för en Nordisk Gemenskap också ha ett utskott i Nordiska rådet. Men demokrati är inte bara representation utan också deltagande. Därför är det viktigt att hitta en plats för folkrörelser, medborgarorganisationer och andra nordiska institutioner i samarbetet. Det är också nödvändigt att engagera fackexpertisen. Det kan handla om olika tankesmedjor, forskningsprojekt eller nätverk där det nordiska samarbetet, speciellt på områden som har Nordiska Gemenskaper, diskuteras ur ett kritiskt och oberoende perspektiv. En viktig utmaning i detta sammanhang är att skapa en dialog mellan den politiska (regeringar och parlament) och den icke-politiska nivån (folkrörelser och fackexpertis) och detta kunde man få till stånd genom att arrangera högt profilerade politiska forum (Nordiskt försvarsforum, Nordiskt socialforum och så vidare) där politiker, folkrörelser, fackexpertis och media träffar varandra för att diskutera aktuella utmaningar.

v. Den nordiska gemenskapen

Om man jobbar och tänker nordiskt reflekterar man sällan över de grundläggande motiven för det nordiska samarbetet. Ofta hör man att det nordiska samarbetet är viktigt för att bevara vår kulturella gemenskap och vår unika välfärdsmodell. Dessa argument är viktiga, men biter egentligen bara på redan övertygade nordister. För

många andra kan de verka sentimentalt tillbakablickande och rent av avskräckande.

Det är också vanligt att man lyfter fram erfarenhetsutbytet som det nordiska samarbetets kärna. De nordiska länderna utgör varandras ”första andra” – man har genom generationer jämfört, tävlat, kopierat och lärt av varandra på samhällets alla sektorer och nivåer. På detta vis har man utvecklat unika metoder för det man idag kallar ”best practices”. Erfarenhetsutbytet är onekligen en essentiell del av det nordiska samarbetet och något som ständigt måste utvecklas. Men samtidigt är erfarenhetsutbytet på inget vis det enda man fått till stånd genom det nordiska samarbetet. Med de på sin tid banbrytande pass-, arbetsmarknads- och socialkonventionerna i bagaget skulle det vara sorgligt om det nordiska samarbetet idag skulle bäva inför betydelsefulla överenskommelser på den högsta politiska nivån.

Både Stoltenberg och Wetterberg fokuserade på ekonomiskt-rationella argument. Wetterbergs svar på frågan ”varför Norden” var ett klassiskt volymresonemang enligt vilket en förbundsstat skulle skapa en genuin inre marknad som skulle ge våra ekonomier ett uppsving och göra Norden tillräckligt stort för att synas och höras på de internationella arenorna. Tillsammans skulle Norden inte bara vara en av de största och mäktigaste rösterna i EU, utan också göra anspråk på en plats i G20, där allt flera av de viktigaste besluten fattas. Stoltenberg var försiktigare när det gällde att uttrycka de grundläggande motiven för det nordiska samarbetet, men det är lätt att få intrycket att han mest var upptagen av resursanvändning. Utrikes- och i all synnerhet försvarsministerierna sliter med ständigt stigande utgifter och då är det endast tillsammans som de nordiska länderna kan klara av att upprätthålla en tillfredsställande utrikesförvaltning och en tidsenlig teknologiskt sofistikerad försvarsmakt.

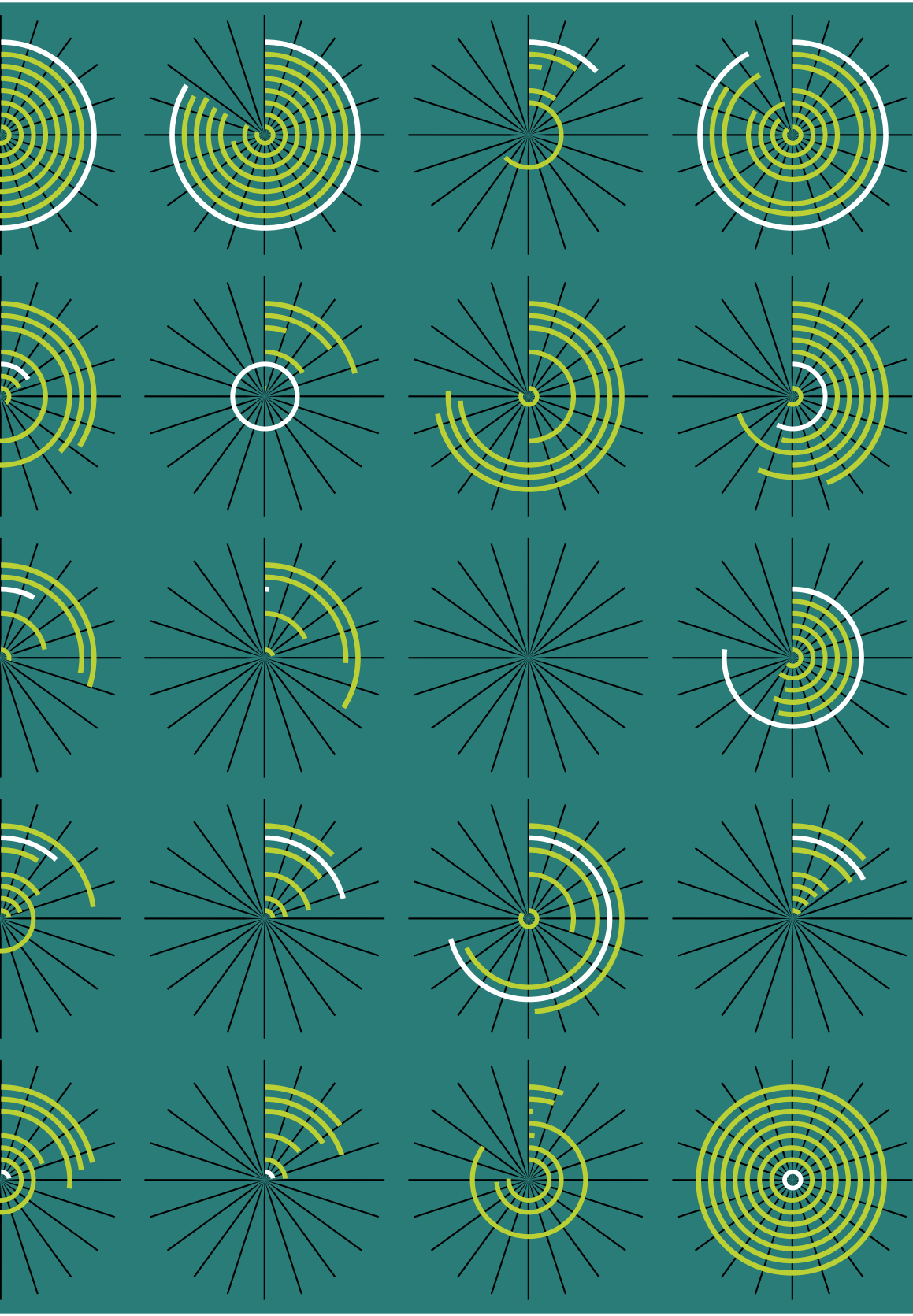
Ekonomiskt-rationella argument är viktiga och ofta avgörande, men det är skäl att betona både den kulturella nordismens och det nätverksbetonade erfarenhetsutbytets roll som bas och förutsätt-

ning för ett effektivt ekonomiskt-rationellt samarbete. Det är just för att de nordiska länderna är så tätt förgrenade som ett nära samarbete inom utrikes- och försvarspolitik är möjligt. Försämrar man förutsättningarna för de nordiska nätverk som finns inom alla sektorer och på alla nivåer av samhället, får det snart också konsekvenser för samarbetet på den politiska toppnivån.

Men på samma sätt kan också ett ambitiöst och synligt samarbete på toppnivån spilla över på andra områden. Även om de nordiska länderna på många sätt är mera integrerade än någonsin förr, finns det en fara för att det nordiska samarbetet håller på att förlora sin särstatus i nordbornas sinnen. Idag tror vi att ett profilerat, ambitiöst och synligt nordiskt regeringssamarbete faktiskt skulle vara det bästa sättet att stärka nätverksnorden och den nordiska gemenskapen. Långtgående nordiska överenskommelser på regeringsnivå skulle generera en massmedial och folklig uppmärksamhet som ytterligare skulle föra de nordiska samhällena och folken närmare varandra.

Den nordiska gemenskapen och de Nordiska Gemenskaperna behöver och stärker varandra. Tillsammans ger de Norden en unik möjlighet att komma med ett konstruktivt bidrag till diskussionen om det internationella och europeiska samarbetets framtid.





2
Centrala politikområden

Vår vision för ett fördjupat nordiskt samarbete utgår från tanken om att olika politikområden har olika förutsättningar. I dagens läge behöver det nordiska samarbetet ingen helhetslösning. Istället borde man tydligt lyfta fram ett antal prioriterade politikområden där man kan göra stora framsteg. Inom dessa områden kunde man skapa ett fördjupat och resultatorienterat regeringssamarbete som kombineras med kraftiga insatser för att stärka den parlamentariska och medborgerliga debatten och bredda beredningsansvaret och initiativrätten (genom utskott i Nordiska rådet, tankesmedjor och övriga fora). Det är denna helhet vi kallar för en Nordisk Gemenskap.

I detta kapitel diskuterar vi några politikområden där vi anser att det nordiska samarbetet kunde stärkas avsevärt. I många fall rekommenderar vi en Nordisk Gemenskap. Men vi vill också lägga fram konkreta förslag som inte förutsätter att denna nya Gemenskap inrättas. Det finns också områden där vi anser att man borde erkänna att spelrummet för nordiskt samarbete för närvarande är mindre, eller där det helt enkelt krävs andra lösningar än ett ministerstyrt regeringssamarbete för att främja den nordiska gemenskapen.

Vi har inga ambitioner på att presentera en fullständig lista över det nordiska samarbetets alla områden. Många politikområden överlappar varandra och nya politikområden föds och andra kanske försvinner. Därför är det viktigt att det förs en kontinuerlig diskussion på tvärs av de olika politikområdena. Här har Nordiska

rådet en viktig uppgift, liksom också medborgarorganisationerna och fackexpertisen. På regeringsnivån är det i första hand statsministrarna som, tillsammans med samarbetsministrarna, måste ha överblick och mod att göra omprioriteringar eller tvinga fram ett samarbete inom viktiga men svåra områden.

1. Utrikes- och försvarspolitik

Idag är det utrikes- och säkerhetspolitiken som skapar de flesta rubrikerna i det nordiska samarbetet. Detta är på många sätt en ny situation. Under kalla kriget var utrikes- och försvarspolitiken i det närmaste förbjudna samarbetsområden och därför står de i stort sett utanför det officiella nordiska samarbetet inom Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet.

Men det nordiska utrikes- och försvarspolitiska samarbetet har också starka traditioner. Det fanns ett hemligt försvarssamarbete under kalla kriget, liksom också ett omfattande samarbete i internationella frågor där man, helst i FN-regi, samarbetade kring konfliktlösning, fredsbevarande insatser och biståndspolitik. Man kunde också säga att de nordiska ländernas säkerhetspolitiska tänkande hade den gemensamma målsättningen att hålla stormaktskonflikterna borta från de nordiska länderna och profilera Norden som en region där fred, internationell solidaritet och folkrätt stod högt i kurs. Konfliktlösning och fredsbevarande är fortfarande centrala i det nordiska samarbetet och områden där den nordiska kompetensen håller en hög internationell nivå. Stoltenbergrapporten föreslog en samnordisk insatsenhet för militär och civil stabilisering, och de nordiska utrikesministrarna arbetar på att skapa ett nordiskt nätverk för fredsbevaring.

Det är ett faktum att det idag finns helt andra möjligheter till nordiskt utrikes- och försvarspolitiskt samarbete än det fanns tidigare. På många sätt har de geopolitiska förändringarna och

den ekonomiska krisen tvingat fram en mera koordinerad nordisk politik i förhållande till omvärlden. Tydligast är detta inom försvarspolitiken där USA låtit förstå att man varken kan eller vill axla ansvaret för Europas försvar, vilket inneburit att de europeiska länderna pressats till samarbete. I Norden ligger man väl framme och det är inte ovanligt att man från NATO-håll lyfter fram det nordiska försvarssamarbetet som ett mönsterexempel, även om Finland och Sverige faktiskt står utanför organisationen.

Inom ramen för NORDEFCO har de nordiska länderna utvecklat ett djupt försvarssamarbete som omfattar allt från gemensamma anskaffningar och operationer i utlandet till utbildning och träning av styrkor och personal. Man har också tillsatt arbetsgrupper med uppgiften att tänka mera långsiktigt och det finns tydliga tecken på att man på sikt strävar efter en mera utpräglad rollfördelning där de nordiska länderna, genom att fokusera på sina egna specialområden, skulle komplettera varandra. På detta vis kunde man garantera att de nordiska länderna också i framtiden kan upprätthålla en tillräckligt bred och djup försvarsförmåga, inte var för sig, men nog tillsammans.

En liknande rollfördelningsdiskussion förs också då det gäller utrikesförvaltningen. De nordiska ambassaderna i Berlin har längre fungerat som en modell och ledstjärna, men bakom den gemensamma yttre fasaden och det nordiska fælleshuset döljer sig trots allt fem olika ambassadbyggnader med var sin egen personal och sina egna rutiner. Nu diskuterar man ett samarbete som bygger på att ett visst nordiskt lands ambassad också skulle kunna bära huvudansvaret för representationen av de övriga. Detta kunde bli aktuellt i vissa länder eller regioner där det inte är ändamålsenligt eller kostnadseffektivt med fem separata representationer. Antingen kunde ambassaden rymma fast personal från de övriga nordiska länderna, eller så kunde den sköta rutinrepresentationen för de övriga länderna som endast skickar egna representanter vid behov.

De ekonomisk-rationella vinsterna med det nordiska samarbetet

inom vilket som helst område är naturligtvis störst om man lyckas få till stånd en fungerande rollfördelning. Men i praktiken har det visat sig ganska svårt. Då det kommer till kritan vill ingen ge upp en egen kompetens och försätta sig i en situation där man måste förlita sig på ett annat land. Rollfördelning förutsätter ett starkt förtroende för varandra. Om de finska farvattnen övervakas av svensk marin, om den svenska räddningstjänsten vilar på assistans från norska helikoptrar, om de norska stridspiloterna utbildas i Danmark, eller om Danmarks officiella representation i Peru sköts av Finland, så måste man kunna lita på att de andra sköter sin del av överenskommelsen och att de verkligen ställer sin kapacitet till förfogande då den behövs.

Den Stoltenbergska solidaritetsförklaringen synliggjorde på sitt sätt det stigande ömsesidiga beroendeförhållande som det fördjupade nordiska utrikes- och försvarspolitiska samarbetet medför. Men vi tror att det nordiska utrikes- och försvarspolitiska samarbetet i snabb takt håller på att nå gränsen för hur långt man kan gå genom ett frivilligt och oförpliktande samarbete. För att ta nästa steg borde det utrikes- och försvarspolitiska samarbetet politiseras och demokratiseras, samt synliggöras på ett bättre sätt. Det är dags att på allvar börja diskutera en Nordisk Utrikespolitisk Gemenskap och en Nordisk Försvarsgemenskap.

Ett nödvändigt första steg för att komma till nästa nivå i det nordiska utrikes- och försvarspolitiska samarbetet är att det knyts till det officiella nordiska samarbetet genom egna ministerråd. Vi är medvetna om att det finns ett starkt motstånd mot detta inom de nationella ministerierna. Man vill inte förändra något som fungerar bra och man befarar att en ministerrådsapparat bara skulle komplicera och försvåra samarbetet. Det skulle medföra en större byråkrati och underkasta samarbetet vissa generella principer (konsensus eller nordisk nytta), som man smidigt undviker då man står utanför.

Det är skäl att ta dessa invändningar på allvar. Vi föreslår därför att man ger de utrikes- och försvarspolitiska Gemenskaperna

ministerråd enligt en modell som bättre motsvarar de behov som finns på dessa områden idag, än den ministerrådsstruktur som byggdes upp på 1970-talet. Inom försvarspolitiken är det naturligt att ta utgångspunkt i NORDEFCO, som kunde knytas till det officiella nordiska samarbetet på sina egna villkor. Inom utrikespolitiken kunde man skapa en liknande organisation.

Det krävs också andra insatser för att stärka det nordiska utrikes- och försvarssamarbetets legitimitet. Nordiska rådet borde utan tvivel ta sig an dessa frågor på ett mera systematiskt sätt och skapa utskott för utrikes- och försvarspolitiken, vare sig det sker inom ramen för en Nordisk Gemenskap eller inte. Man borde också engagera de nationella parlamenten. De gränshindersdiskussioner som arrangerades under våren 2012 var en stor framgång och vi föreslår att man följer den finländska riksdagens talman Eero Heinäluomas förslag om en liknande serie för att ventilera det nordiska försvarspolitiska samarbetet.

Slutligen borde den politiska diskussionen kompletteras med en samhällelig debatt. Det är viktigt att engagera medborgarorganisationer och fackexpertis i det nordiska genom olika fora, nätverk och tankesmedjor. Här kunde det svenska organisationen Folk och Försvar tjäna som en förebild. Idag skulle det speciellt behövas en stor satsning på samnordiskt tänkande för att möta de utmaningar som Arktis presenterar för de nordiska länderna. Men de nordiska länderna borde också föra en diskussion om hur man tillsammans bättre kunde utnyttja sin position som Europas gränstrakt och som en knutpunkt mellan Europa och Asien.

Då det gäller utrikes- och försvarspolitik är våra centrala rekommendationer

- att en Nordisk Utrikespolitisk Gemenskap upprättas
- att en Nordisk Försvarsgemenskap upprättas
- att man skapar nordiska ministerråd som styrorgan för dessa Gemenskaper

- att Nordiska rådet skapar utskott för utrikes- och försvarspolitik
- att det ordnas nordiska parlamentsdiskussioner om försvarssamarbetet med modell från gränshindersdiskussionerna våren 2012
- att man utvecklar fora för bredare debatt om det utrikes- och försvarspolitiska samarbetet som involverar fackexpertis och medborgarorganisationer

II. EU-politik

EU har beskrivits som Nordens största misslyckande, som den första internationella organisationen på hundra år som Norden inte närmat sig gemensamt, eller i vilken Norden inte varit en självklar kategori mellan det nationella och det internationella. Då Finland, Norge och Sverige förhandlade om EU-medlemskap var det vanligt att tänka i termer av ett nordiskt block i EU. Inom Nordiska rådet skapade man ett EU-utskott och många tänkte att det officiella nordiska samarbetet skulle ingå i en hierarkisk struktur mellan den europeiska och nationella nivån. Dessa förväntningar kom på skam då den politiska ledningen mycket snart gjorde klart att en blockpolitik inte fungerar inom EU, utan att varje land måste stå upp för sina egna intressen.

Denna 1990-talsdiskussion, där alternativen till slut blev ett samlat nordiskt block eller inget nordiskt samarbete alls, byggde på orealistiska förväntningar och på vissa grundläggande missförstånd av hur EU fungerar och vilka möjligheter till multilateralt samarbete som EU faktiskt erbjuder. Så länge de nordiska länderna inte är samlade i en egen förbundsstat med en gemensam ledning och representation kommer de inte att kunna binda varandra till en gemensam politik. Våra länders intressen är helt enkelt för olika. Varför skulle öst- och västnorden vara av samma åsikt i fiskerifrågor? Varför skulle Finland rösta likadant som Danmark i lantbruks-

frågor och varför skulle Danmark rösta med Finland eller Sverige i frågor som berör skogsindustrin?

Men det betyder inte att nordiskt samarbete i EU är meningslöst eller omöjligt. Vi tror att diskussionen borde fokusera mindre på själva beslutsfattandet och mera på arbetet före och efter dessa omröstningar. Ett nordiskt samarbete i EU handlar inte om att uppträda som ett block och rösta lika i varje fråga, utan om att vara proaktiv och lyfta gemensamma frågor på bordet och driva dem tillsammans, samt om att hålla varandra underrättade så att man kan ta hänsyn till varandras eller samnordiska intressen. Det finns många situationer där de nordiska länderna tillsammans borde stå upp och försvara sina egna traditioner och värderingar, exempelvis då det gäller den nordiska kollektivavtalsmodellen eller det frivilliga organisationslivet (i synnerhet den föreslagna moms-beläggningen av ideell verksamhet).

De tre nordiska EU-länderna har redan goda erfarenheter då det gäller att föra fram exempelvis offentlighets-, konsument-, jämställdhets- och miljöfrågor. Ett mera systematiskt samarbete på hemmaplan skulle säkert ge många flera samnordiska proaktiva initiativ. Också utan att göra anspråk på att vara ett regelrätt led mellan de nordiska länderna och Bryssel kunde det officiella nordiska samarbetet spela en mycket viktig roll som forum för en diskussion om Nordens förhållande till EU. Speciellt på de områden där man går in för en Nordisk Gemenskap skulle möjligheterna till en mera koordinerad EU-politik vara stora. Men också inom andra områden kunde Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet oftare ta rollen som fora där man diskuterar frågor som skulle vara viktiga att föra fram i förhållande till EU.

De nordiska politikerna kunde i högre grad använda Nordiska rådet som ett forum där man tillåter sig att vara oenig och kritisera grannlandets EU-politik. Framför allt kunde det officiella nordiska samarbetet vara en kanal genom vilken de nordiska länderna gör gemensamma satsningar på ett kreativt tänkande i förhållande till

EU genom samnordiska utredningar, tankesmedjor och debattfora. I ett sådant proaktivt EU-samarbete är det viktigt för alla nordiska länder att delta, vare sig man står ”innenfor eller utenfor” unionen.

Man har längre diskuterat huruvida det officiella Norden behöver ett (informations)kontor i Bryssel. Vi tror absolut att detta skulle vara en god idé och det finns många modeller för hur det kunde se ut. En utmaning är att kontoret inte får försöka monopolisera den nordiska verksamheten eller samarbetet i EU. Det kan antingen fungera uttryckligen som ett informationskontor för Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, eller som ett mera självständigt organ som på armlängds avstånd från Köpenhamn bygger sina egna nätverk.

Då det gäller EU-politik är våra centrala rekommendationer

- att man bygger upp en proaktiv EU-politik i prioriterade frågor
- att de nordiska politikerna använder sig av Nordiska rådet som arena för EU-debatt
- att de nordiska länderna satsar på gemensamma utredningar och tankesmedjor i sina EU-relationer

III. Ekonomi och välfärdspolitik

Tidigare kunde man ofta höra att globaliseringen och internationaliseringen av ekonomin skulle innebära dödsstöten för den nordiska välfärdsmodellen. Idag verkar de flesta vara eniga om att den nordiska modellen utgör det bästa sättet att möta och dra nytta av de utmaningar som globaliseringen för med sig.

De nordiska länderna är små och öppna ekonomier för vilka den internationella konkurrensen alltid varit ett av de grundläggande motiven för såväl ekonomisk politik som socialpolitik. Även om de nordiska välfärdssamhällena kanske byggdes upp för traditionella industribaserade ekonomier, så har de visat sig framgångsrika

också i den nya globaliserade ekonomin. Man brukar peka på den infrastruktur och de klara spelregler som utgör grundpremisserna för ett välfungerande samhälle, eller på de goda sidorna av konsenssussamhället som möjliggör helhetslösningar där den lokala självstyrelsen, forskningen och utbildningen samt näringslivet drar åt samma håll. Man brukar också lyfta fram den höga sociala tilliten som möjliggör en förhållandevis stor flexibilitet och det universella skyddsnätet som gör att medborgarna vågar ta risker. Till detta hör också den nordiska kollektivavtalsmodellen. I Norden regleras löner och förmåner genom avtal istället för genom lagstiftning, vilket gör att man relativt smidigt kan reagera på skiftande konjunkturer eller teknologiska nyheter. Framför allt brukar man säga att de omfattande offentliga investeringarna i medborgarnas breda kunskap och färdigheter siktar till att myndiggöra henne och göra henne kapabel att agera i ständigt föränderliga omständigheter.

Det finns många saker som gör att den nordiska välfärdsmodellen väcker internationellt intresse, men succén har fört med sig en fara för stagnation. Välfärdsdiskussionen präglas ofta av en bakåtblickande nostalgi. Olika partier slåss sinsemellan om rätten till varumärket ”den nordiska modellen”, men den visionära diskussionen saknas. I värsta fall förklarar man den nordiska modellens uppkomst med hänvisning till en folkkaraktär och då ligger det nära till hands att diskussionen förfaller till ren chauvinism.

Tyvärr kan man också märka att det nordiska välfärdssamarbetet fått en lägre prioritet. Det är paradoxalt att varje land i allt högre grad vill profilera sig som ett nordiskt välfärdssamhälle, medan man fäster allt mindre uppmärksamhet vid det gemensamt nordiska. Vi tror att det skulle vara viktigt att återuppliva det nordiska välfärdssamarbetet speciellt som modellen står inför stora utmaningar. Det har exempelvis visat sig vara svårt för våra välfärdssamhällen att fånga upp personer med otypiska familje- eller arbetssituationer, som ensamförsörjare, nyfamiljer, korttidsjobbare eller invandrare. Välfärdsstaten, som i många fall förutsatte ganska

tydliga, homogena och statiska samhällsgrupper med klart definierbara och förutsägbara intressen och problem, måste idag vara mera flexibel och individorienterad. I dessa frågor har de nordiska länderna mycket att lära av varandras erfarenheter och man borde skapa gemensamma arbetsgrupper och tankesmedjor för att föra en innovativ och framtidsorienterad diskussion om den nordiska modellen.

En relaterad utmaning är att skapa välfärdsordningar som fungerar tvärs över nationsgränserna. Medan välfärdsstaten traditionellt förutsatte att man bodde i samma land hela sitt liv så rör sig idag en växande skara personer på tvärs över gränser. Detta är ett centralt problem i hela världen, och också en av stötestenarna för EU. Den europeiska integrationen kan knappast nå längre genom att enbart fokusera på att integrera pengarna och marknaden. Norden kunde försöka visa att det är möjligt med ett ambitiöst internationellt samarbete som också omfattar välfärden.

De nordiska pass-, social- och arbetsmarknadskonventionerna som var banbrytande på sin tid utgör en ypperlig grund att bygga vidare på. Men de skrevs i en tid som såg mycket annorlunda ut. De fungerar bra för personer som flyttar till ett annat nordiskt land i 20-årsåldern och bosätter sig där för resten av sitt liv. Problemen uppstår då människor i stigande grad rör sig fram och tillbaka över gränsen. I transregioner som Öresund eller Tornedalen finns det allt fler personer som pendlar över gränserna. Dessutom har teknologin gjort det möjligt att ha sin arbetsgivare i ett land och sitt kontor i ett annat. Det är i denna vardag som medborgare stöter på de olika sociala gränshinder som man i Norden diskuterat livligt de senaste åren.

Vi anser att det är dags för en grundläggande uppdatering av de stora nordiska konventionerna. De ekonomiska och sociala gränshindren är en trovärdighetsfråga för det nordiska samarbetet. Om man inte lyckas lösa dessa mister det nordiska samarbetet sin legitimitet och sitt berättigande. En sådan uppdatering kunde med för-

del ta sin utgångspunkt i ett avtal eller fördrag på ministernivå där man deklarerar målsättningen om en Nordisk Välfärdsgemenskap.

En Nordisk Välfärdsgemenskap skulle inte bara sikta på att lösa gränshindersproblematiken, utan också fungera som en katalysator för en större diskussion om de utmaningar som våra nationella välfärdssystem står inför i en allt mera internationell och global vardag. De senaste årens nedrustning av välfärden förtjänar en gemensam utvärdering. Samtidigt kunde en Nordisk Välfärdsgemenskap utgöra ett viktigt bidrag till diskussionen om internationella sociala rättigheter och transnationellt socialt medborgarskap. Tillsammans med klimatfrågan är detta en av vår tids största utmaningar och Norden har en enastående chans att påverka utvecklingen.

Det är viktigt att lyfta fram den roll som internationella jämförelser spelat och alltjämt spelar för den nationella politiska diskussionen. Medan det tidigare var vanligt att göra nordiska jämförelser är det idag allt oftare globala eller europeiska rankinglistor som sätter agendan. Det är naturligtvis viktigt att lära sig av och utbyta erfarenheter med länder utanför Norden, men i många fall innebär en europeisk statistik på välfärds- eller tillväxtområdet en risk för självbelåtenhet och passivitet. Vi anser att det officiella nordiska samarbetet borde utnyttja sitt goda varumärke och lansera egna normer, kriterier och målsättningar (benchmarks) för social välfärd, mänsklig utveckling eller det goda samhället. Ibland kunde detta ske i uttrycklig opposition mot de agendor som präglar Världsbankens, World Economic Forums eller OECDs index och rankinglistor. Nordiska välfärdsindex kunde vara viktiga både för att lyfta den inomnordiska jämförelsen tillbaka till den politiska agendan och för att ge Norden en större möjlighet att påverka den internationella utvecklingen.

I detta sammanhang kunde man tänka sig att det officiella nordiska samarbetet skulle gå i bräschen för att försöka kvantifiera hur väl integrerade grannländer är med varandra genom ett slags gränshindersindex. Hur bra går det att flytta och pendla mellan de

olika nordiska länderna jämfört med hur väl det går att flytta eller pendla mellan USA och Kanada, Brasilien och Peru eller Tyskland och Frankrike? Hur lätt är det för företag att bedriva verksamhet i sina grannländer? Hur gränshindersfritt är Norden i jämförelse med andra regioner, och på vilka punkter kunde vi lära oss av andra?

Slutligen borde det nordiska välfärdssamarbetet ta modell av försvarspolitiken då det gäller forskning och utbildning av personal, samt anskaffning av material, exempelvis apparatur eller mediciner. Liksom inom försvarssektorn kunde man inom vissa fält våga sikta på en mera utpräglad rollfördelning. Men då krävs det ett mera systematiserat förtroende för varandra, och att man på alla politiska nivåer är medveten om hur samarbetet fungerar, vem som ansvarar för vad, och vem det är man ska ringa då det kniper. Det är en sak som kräver en klar och tydlig överenskommelse på den högsta politiska nivån och en bred demokratisk förankring – det vill säga en Nordisk Välfärdsgemenskap.

Då det gäller ekonomi och välfärd är våra centrala rekommendationer

- att en Nordisk Välfärdsgemenskap upprättas
- att man tar till krafttag för att finna radikala lösningar till gränshindersproblematiken, exempelvis genom en högt profilerad och resultatinriktad rapport á la Stoltenberg
- att man utvecklar nordiska index, målsättningar och standarder för mänsklig utveckling, det goda samhället och gränshindersfrihet
- att en arbetsgrupp utreder möjligheterna till ett resursbesparande samarbete kring forskning och utbildning av personal, samt då det gäller anskaffningar av apparatur och mediciner på det sociala området

IV. Miljö- och energipolitik

Miljö- och energifrågor kommer utan tvekan att bli alltmera centrala för den politiska diskussionen i framtiden. Vissa bedömare tänker sig till och med att vi är på väg mot en energi- och resursdriven ekonomi där man talar mindre om kronor, euron och räntor än om kilowatt och naturresurser. Klimat-, miljö- och energifrågor är redan avgörande för många utrikes- och försvarspolitiska överväganden och de spelar en allt större roll också i den ekonomiska diskussionen.

De nordiska länderna borde inte ha några problem att klara sig i en framtida energi- och resursdriven ekonomi. Våra länder är välsignade med många värdefulla energi- och naturresurser, och samtidigt har man genom flera årtionden gjort betydande satsningar då det gäller utvecklingen av klimat- och energismart teknologi. Det gäller exempelvis vindkraften i Danmark, vattenkraft i Norge och Sverige, jordvärme på Island, och biodiesel i Finland. Särskilt på miljöområdet uppfattar omvärlden ofta de nordiska länderna som normentreprenörer. Men liksom inom välfärden skulle det finnas utrymme för att bättre utnyttja detta rykte genom en offensiv politik på de internationella arenorna.

De nordiska länderna gör gärna gemensam sak då det gäller att arbeta för skärpta internationella miljökrav. Man har insett att ju större kravet är på förnybara energiformer desto större är de nordiska ländernas konkurrensfördel. Vi tror att de nordiska länderna kunde gå ett steg längre och sinsemellan komma överens om klimat- och miljökrav som ligger på en betydligt strängare nivå. Nordiska miljö- och klimatmålsättningar kunde ha ett viktigt inflytande på den internationella diskussionen och stärka Nordens profil som framtidsregion både i Europa och ute i världen. Skärpta inomnordiska krav skulle naturligtvis innebära många svåra och dyra omställningar för både industri och medborgare, men på sikt är det fråga om det enda sättet som de nordiska länderna kan

behålla sin föregångarposition och de konkurrensfördelar som den för med sig. Om det visar sig vara för svårt att komma överens om alltomfattande klimat- eller miljöavtal, kunde man i det minsta välja ut ett par enskilda frågor och profilera dessa som nordiska miljömålsättningar.

Men skärpta miljö- och klimatkrav måste kombineras med offensiva satsningar på forskning och innovation. Att Nordiska ministerrådets Toppforskningsinitiativ gällde just klimat och miljö föreföll därför naturligt. Men en minst lika viktig fråga är att skapa en fungerande marknad för ny klimatsmart och miljövänlig teknologi. Ensamma är de nordiska länderna ofta för små för att nya innovationer ska vara bärande och därför är det viktigt att tillsammans satsa resurser och utveckla gemensamma bestämmelser, standarder och normer.

Energifrågorna har gjort Norden till en nyckelregion i Europa. Inte minst sedan Tyskland beslöt göra sig av med kärnkraften har man börjat tala om Norden som ett europeiskt energibatteri. Men i en geopolitisk diskussion där energi- och naturresurser står i centrum är de nordiska länderna ohjälpligt mycket små aktörer. Det är bara tillsammans som de nordiska länderna kan värna om sina intressen och se till att nyttjandet av naturresurserna i norr sker med hänsyn till lokalbefolkningen och olika miljöaspekter.

Det finns visserligen djupa energipolitiska intressekonflikter mellan de nordiska länderna. Norge sitter på enorma resurser av både olja, gas och vattenkraft, Danmark har traditionellt förlitat sig på kol men har nu blivit världsledande på vindkraft, i Finland och Sverige spelar kärnkraften en stor roll. Ur detta perspektiv kan man tycka att förutsättningarna för en gemensam nordisk energipolitik är små. Men här borde man istället tänka precis tvärtom. Vinsterna med Nordiska Miljö- och Energigemenskaper skulle vara väldigt stora eftersom de nordiska länderna kompletterar varandra. Det är inte bara en fråga om att den finska industrin skulle behöva norsk

energi, utan också om att kunna jämna ut svängningar i produktionen av vind- och vattenkraft.

Den viktigaste vinsten med Nordiska Miljö- och Energigemenskaper skulle vara att skapa en gemensam nordisk röst gentemot ryska, tyska och andra intressen. Det är hög tid att de ledande nordiska politikerna sätter sig ned och planerar en gemensam miljö- och energipolitisk strategi, inte minst då det gäller den arktiska regionen. I vilken mån kunde norsk gas eller vattenkraft bidra till att bygga upp en infrastruktur kring den spirande gruvindustrin i det nordliga Finland och Sverige? Ur en sådan synvinkel är vinsterna med ett nordiskt energisamarbete så stora att frågan är hur länge de nordiska länderna har råd att låta bli.

På miljösidan finns det redan ett mycket tätt samarbete både på ministernivå och inom frivilligorganisationerna. På energisidan har den gemensamma elmarknaden Nord Pool varit en stor succé och utgör en modell då man nu diskuterar en gemensam europeisk elmarknad. Följande steg skulle vara att utvidga Nord Pool till att omfatta inte bara parti- utan också minuthandeln. Men för att ta nästa steg i det nordiska samarbetet på miljö- och energiområdet måste man på den högsta politiska nivån sätta sig ned och diskutera dessa saker på ett förutsättningslöst sätt. Man kan börja med att tillsätta expertgrupper som ges i uppdrag att utveckla konkreta samarbetsinitiativ inom vissa smalare områden. Men det krävs också en bredare samnordisk energidebatt där den finska kärnkraftsutvidgningen diskuteras som en nordisk fråga, och där den norska vattenkraften ses som något annat än norsk lokalpolitik.

Då det gäller miljö- och energipolitik är våra centrala rekommendationer

- att Nordiska Miljö- och Energigemenskaper upprättas
- att de nordiska länderna genom arbetsgrupper och tankesmedjor utvecklar gemensamma strategier för att klara sig i en framtida energi- och resursdriven ekonomi

- att de nordiska länderna kommer överens om nordiska miljö- och klimatmålsättningar som ligger på en mera ambitiös nivå än europeiska och internationella målsättningar
- att man satsar på att utveckla en gemensam nordisk marknad för nya innovationer på miljö- och energiområdet genom gemensamma standarder
- att samarbetet inom Nord Pool utvidgas till att omfatta minuthandeln

v. Forskning, innovation och utbildning

I utredning efter utredning har man konstaterat att ett fördjupat nordiskt forskningssamarbete är en nödvändighet för att våra universitet ska kunna stoppa hjärnflykten och tävla om de ledande forskarna i världen. Gustav Björkstrands rapport från 2003 betonade framför allt vikten av att göra gemensam sak då det gäller stor och dyr infrastruktur, medan många andra betonat vikten av en mera gemensam forskningsfinansiering och att olika examina ska vara giltiga i samtliga nordiska länder.

Det finns många goda förslag på bordet, men för att göra verklighet av drömmen om Norden som en ledande region inom forskning och innovation behövs det tydliga och genomgripande politiska åtgärder. Vi tror att det endast är genom en Nordisk Forskningsgemenskap med en klar politisk ledning som man kan nå från ord till handling. En Nordisk Forskningsgemenskap skulle höja profilen på den nordiska forskningen och göra den mera internationell. Den skulle erbjuda de ledande universiteten en möjlighet att utveckla en spetskompetens samtidigt som den möjliggjorde den slags fria forskning som är nödvändig för att riktigt stora innovationer ska äga rum.

Då det gäller målsättningen om en mera gemensam forskningsfinansiering har det skett vissa framsteg. Genom den så kallade

Tavastehusdeklarationen 2009 gick Finlands och Sveriges regeringar in för att öppna de nationella forskningsanslagen för forskare i bägge länder som ett första steg mot en samnordisk lösning. Undervisningsministrarna har senare fattat beslut om att utreda hur man stegvis ska förverkliga detta. Men utvecklingen går mycket långsamt och ingenting märks tillsvidare i en forskares vardag.

Det lättaste sättet att tvinga fram en gemensam forskningsfinansiering skulle vara att ta utgångspunkt i de existerande organisationerna NordForsk och Nordic Innovation. Dessa kunde få en betydligt större del av de nationella forskningsbudgeterna medan man samtidigt bad dem överge det tvångsnordistiska kravet om att tre eller flera nordiska länder ska vara med i varje projekt. Om NordForsk klart och tydligt var den mest prestigefulla forskningsfinansiären i Norden och de nordiska forskarna och forskningsmiljöerna tävlade med varandra, skulle också detta ekonomiska incitament göra det nordiska till en naturlig aspekt av varje forskares vardag. NordForsk borde också göra det ännu lättare för nordiska forskningsmiljöer att inkludera icke-nordiska parter i sina nätverk och projekt. På detta vis kunde man effektivt knyta utomnordiska toppforskare till de nordiska forskarmiljöerna.

Ett litet men viktigt område som inte brukar uppmärksammas tillräckligt i diskussionen om det nordiska forskningssamarbetet är kunskapen om Norden. Ett sådant uppdrag har inte identifierats av det officiella nordiska forskningssamarbetet. Idag finns det en stigande internationell efterfrågan på nordiska erfarenheter inom olika områden, som till exempel fred, lokalt självstyre, välfärd, jämlikhet och internationellt samarbete. Vissa av dessa teman är kanske förhållandevis välbehandlade ur ett nationellt perspektiv, men det finns förvånansvärt lite forskning som tematiserar dem som nordiska frågor.

Det finns framför allt en stor forskningslucka då det gäller själva det nordiska samarbetet. Samarbetet behandlas gärna i jubileumsskrifter, men det är ytterst sällan som man ägnat temat

en systematisk och oberoende kritisk granskning (undantag finns, till exempel *Norden i sicksack*, 2000). Utvärderingen av de reformer som man gjort på det nordiska samarbetet genom åren är minst sagt bristfällig. Varken Nordiska rådets eller Nordiska ministerrådets grundande, försvars-, tullunionens eller Nordeks misslyckande har ägnats tillräcklig uppmärksamhet. Det nordiska samarbetet under de senaste 20 årens EU-dominerade tid har väldigt få forskare sett närmare på. Speciellt det jämförande perspektivet saknas, där det nordiska kontrasteras mot icke-nordiska erfarenheter. I många fall är det faktiskt så att det i utlandet, kanske framför allt i Tyskland, finns mera (och i vissa fall bättre) forskning om det nordiska samarbetet än det finns i Norden. Det finns många institutioner för nordiska eller skandinaviska studier i Europa, Nordamerika och Asien, men i Norden är detta ett underprioriterat område.

Kunskapen om Norden borde naturligtvis inte bara prioriteras högre inom forskningen, utan också inom andra delar av samhället. Det handlar både om att lära sig av varandras erfarenheter, och om att skapa de kontakter och den känsla av samhörighet som är nödvändig för att de nordiska länderna också i framtiden ska kunna samarbeta med varandra. Grannländernas språk, kultur, historia och politiska landskap borde inte kännas som främmande. På denna punkt är skolan i en nyckelposition och vi föreslår att man satsar på utbytesprogram för både lärare och elever.

Då det gäller forskning, innovation och utbildning är våra centrala rekommendationer

- att en Nordisk Forskningsgemenskap inrättas
- att man utvecklar en gemensam nordisk strategi då det gäller forskning, innovation och utbildning
- att den gemensamma nordiska forskningsfinansieringen förverkligas antingen genom att man öppnar de nationella forskningsanslagen för varandra, eller genom att man gör NordForsk

och Nordic Innovation till de ledande forskningsfinansiärerna i Norden
- att man prioriterar kunskap om Norden inom både forskning och skolundervisning

VI. Kultur och språk

Kultursamarbetet är fortfarande både budget- och aktörsmässigt en av de största bitarna i det nordiska samarbetet. Under senare år har det höjts en del röster om att detta ”nordiska nationsbygge” är onödigt och att man kunde skära ned på kulturbudgeten i det officiella samarbetet. Vi anser att det kulturella samarbetet utgör en nödvändig, för att inte säga kritisk, förutsättning för ett samarbete på politiska ”toppområden” som utrikes- och försvarspolitik, eller ekonomi och välfärd. Om man vill att de nordiska länderna ska samarbeta om sin pilotutbildning eller räddningstjänst så är det av en central betydelse att man stärker den språkliga och kulturella gemenskapen i Norden.

Flera undersökningar visar att språkförståelsen mellan de nordiska länderna håller på att bli sämre, inte minst då det gäller de tre skandinaviska länderna. Detta är mycket oroande. Den nordiska gemenskapens särart och identitet bygger på den möjlighet och förmån vi har att kunna tala med varandra på de nordiska språken, och det är mycket viktigt att genom skolundervisning och olika kulturella insatser se till att nordbor i högre grad än idag utsätts för varandras språk. I en värld där det blir allt vanligare att man flyttar omkring mellan olika länder är det essentiellt att samtliga nordiska språk upplevs som bekanta och hemtama.

Men samtidigt är det viktigt att undvika att den gemensamma skandinaviskan blir en förutsättning för det nordiska samarbetet. En sådan tjurskallighet är kontraproduktiv och kan i värsta fall leda till en indelning i bättre och sämre nordbor. Man måste se

pragmatiskt på det faktum att vi i Norden allt oftare kommunicerar på engelska. Danskan verkar bli allt svårare och det är viktigt att inkludera finnar, islänningar och samer, samt de som kommit till Norden från andra länder i det nordiska samarbetet. Det är också en fråga om det nordiska samarbetets nya roll som plattform för ett bredare internationellt samarbete. Medan det är en ovärderlig förmån att kunna undvika engelskan i våra egna möten, är engelskan nödvändig för en dialog mellan Norden och London, New York, Aten, Buenos Aires, Shanghai och Söul.

Ett större problem är att de nordiska grannländerna tenderar bli frånvarande i offentligheten. Det är paradoxalt att vi i de nordiska länderna långt delar samma syn på världen och samma politiska landskap, men att vi ändå inte läser varandras tidningar, eller känner till varandras politiker och kändisar. I våra nyhetssändningar får de amerikanska primärvalen ett stort utrymme, medan ett parlamentsval i grannländet knappt omnämns.

Förutsättningarna för en mera gemensam nordisk offentlighet borde trots allt vara ganska goda idag i jämförelse med hur situationen var för några decennier sedan. Digitaliseringen av mediavärlden har gjort att den som vill kan följa med diskussionen i vilket land som helst. Det finns redan många TV-kanaler och program som sänds parallellt i två eller flera nordiska länder och det finns också många facktidningar och nätsidor som är gemensamma. Alla länder kämpar också med sin kulturexport och den angloamerikanska hegemonin. En samordning här skulle styrka de enskilda länderna.

Men vad kan man göra politiskt för att ytterligare stärka den kulturella gemenskapen i Norden och föra oss en bit på vägen mot en gemensam nordisk offentlighet? Vi tror för det första att det är viktigt att ge kulturlivet autonomi. På politiskt håll kan man diskutera de stora linjerna och formerna för samarbetet och kanske besluta om profilerade åtgärder för att upprätthålla en spetskompetens och en kritisk massa på vissa smalare områden. Men vi tror att det är värt att poängtera att de mest framgångsrika nordiska kultur-

insatserna skett genom att man gett kulturlivet förtroendet att själv bestämma om hurudant samarbete man vill ha. Både Nordvision och Nordisk Film- och TV-fond måste betraktas som enastående succéer. Också Nordisk Kulturfond har en mycket respekterad ställning, men den kunde ytterligare stärkas genom att den skulle få disponera en ännu större del av Nordiska ministerrådets kulturbudget. Liksom NordForsk kunde också Nordisk Kulturfond slopa det tvångsnordistiska kravet om att tre länder alltid ska vara representerade i ett projekt och istället försöka profilera sig som en ledande kulturpolitisk aktör i Norden.

Kultursamarbetet är ett villkor för ett samarbete på den politiska toppnivån. Men omvänt tror vi också att ett ambitiöst och synligt regeringssamarbete i form av Nordiska Gemenskaper skulle innebära ett stort lyft för den nordiska kulturella och språkliga gemenskapen. De nordiska politikerna kunde genom ett aktivt och profilerat samarbete göra en ovärderlig insats för att föra de nordiska länderna närmare varandra.

Då det gäller kultur och språkpolitik är våra centrala rekommendationer

- att det nordiska kultursamarbetet ges en större autonomi så att institutioner som Nordisk Kulturfond, Nordvision och Nordisk Film- och TV-fond får avgöra vilket slags kultursamarbete som behövs i Norden
- att de nordiska regeringarna stöder alla de nordiska språkens synlighet genom olika insatser i kultur och undervisning
- att de nordiska länderna underlättar ett nordiskt samarbete mellan de aktörer som bedriver kulturexport

VII. Juridik och lagstiftning

Både den nordiska välfärdsmodellen och det officiella nordiska samarbetet kan på goda grunder sägas ha sina rötter i det juridiska samarbete som föddes i slutet av 1800-talet. I över hundra år har de nordiska ländernas lagstiftare, jurister och rättslärda genom regelbundna möten och seminarier diskuterat olika utmaningar och lärt sig av varandras erfarenheter. Så har man befäst den speciella nordiska rättskulturen. Ännu under den omedelbara efterkrigstiden var det nordiska lagsamarbetet mycket intensivt och det var i den andan som man skrev Helsingforsavtalet där det rättsliga samarbetet betonas redan i artikel nummer två.

Idag kan man säga att de nordiska länderna bryter mot Helsingforsavtalet från 1962. Tanken om att man ska eftersträva en så harmoniserad lagstiftning som möjligt motsvarar inte situationen på de nordiska justitieministerierna. De nordiska rättsvetenskapliga träffarna håller liksom många andra nordiska möten på att utvecklas till tillfällen där man med nationella skygglappar berättar om utvecklingen i sina egna länder utan att ha några ambitioner att få till stånd en proaktiv samnordisk diskussion om de problem och utmaningar som ändå till största delen är gemensamma.

Man kommer inte undan det faktum att EU har blivit en mycket dominerande faktor på det juridiska området. Detta gäller inte enbart lagstiftningen, utan också forskningen och den juridiska praktiken. Men det är viktigt att slå fast att en EU-dominans inte betyder att motiven eller förutsättningarna för det nordiska juridiska samarbetet skulle ha försvunnit. Det finns fortfarande mycket att vinna på att återfå en proaktiv och framtidsorienterad stämning inom det nordiska juristsamarbetet. Men det saknas tydliga politiska signaler om att det nordiska rättssamarbetet är viktigt och bör prioriteras. Det bästa sättet att ge denna signal vore genom att man skapade en Nordisk Rättsgemenskap.

EU styr inte allt. De nordiska länderna har, för det första, fort-

farande alla förutsättningar för att samarbeta och harmonisera sin lagstiftning på områden där EU inte dominerar. De ekonomiska vinsterna av en harmonisering av exempelvis företagsrätten skulle utan tvivel vara mycket stora. För det andra kunde de nordiska länderna genom en Nordisk Rättsgemenskap också stärka sitt samarbete i förhållande till EU. Man har redan haft ett visst inflytande på EUs lagstiftning inom till exempel konsument-, eller välfärdsområdet, samt då det gäller jämställdhetsfrågor och offentligheten i förvaltningen, men det finns utrymme för ett mera koordinerat och beslutsamt samarbete. Det finns många frågor där de nordiska länderna av politiskt-värdemässiga skäl vill stå upp och värna om sina egna traditioner och erfarenheter, exempelvis då det gäller avtalsrätt eller familjerätt.

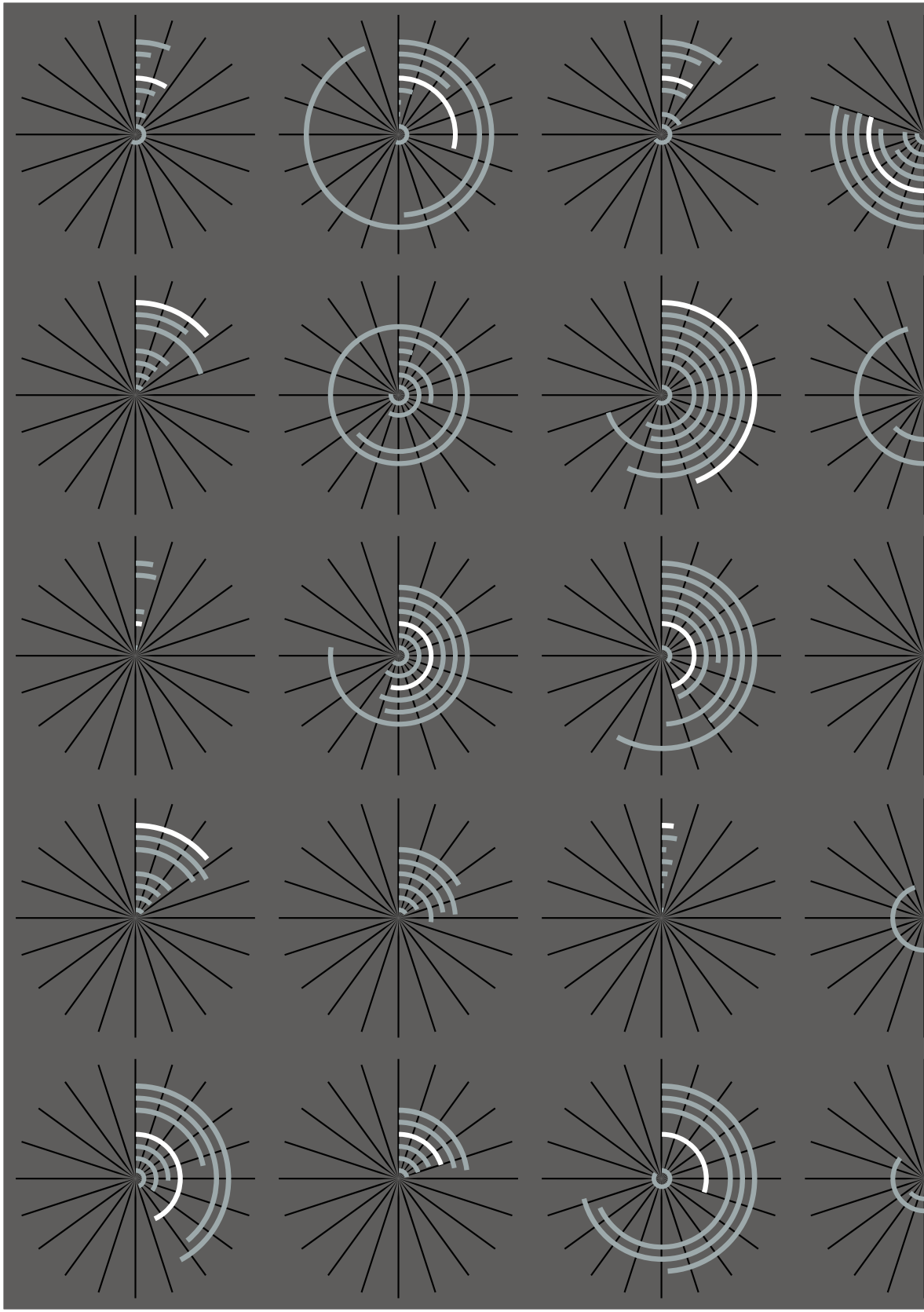
För det tredje är det kanske viktigaste området för ett nordiskt lagstiftningssamarbete idag implementeringen av EUs direktiv och förordningar. Gränshindersforum har många gånger betonat att det hela tiden uppstår nya hinder som följd av att de nordiska länderna väljer att tolka EU-direktiv på olika sätt. I gränshindersdebatterna i de nordiska parlamenten under våren 2012 lades många goda förslag fram. Man ansåg bland annat att varje lagförslag borde ha en nordisk konsekvensbedömning eller att varje lagsförslag borde sändas på remiss till de övriga nordiska länderna. Thomas Wilhelmsson vid Helsingfors universitet har i sin tur föreslagit att man skulle tillsätta gemensamma nordiska arbetsgrupper som bereder de sätt på vilka EU-direktiv införlivas i de nationella lagstiftningarna i Norden. Så kunde man effektivt se till att den juridiska expertisen är så hög som möjligt också inom smalare fält. På sikt kunde man enligt Wilhelmsson tänka sig en arbetsfördelning där varje nordiskt land har huvudansvaret för de områden där de råkar ha den största expertisen.

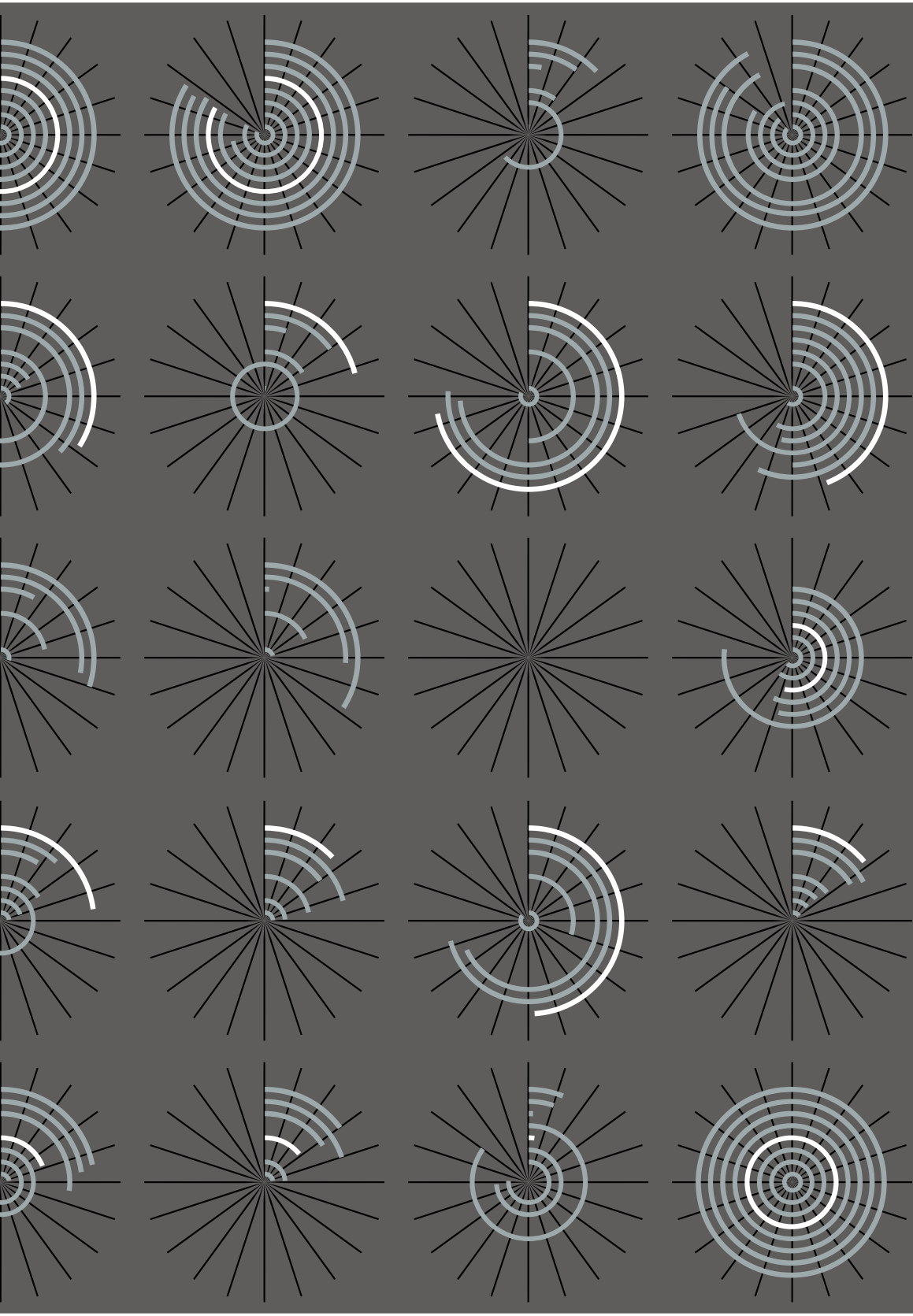
Det ena behöver inte utesluta det andra. En nordisk konsekvensbedömning kunde snabbt bli verklighet, men det finns knappast något hinder för att man också börjar experimentera med gemen-

samma arbetsgrupper för implementeringen av EU-direktiv, speciellt på områden där den nationella expertisen är liten, eller då det gäller frågor som är av speciellt och uppenbart samnordiskt intresse (exempelvis konsumentfrågor eller familjefrågor).

Då det gäller det juridiska området är våra centrala rekommendationer

- att en Nordisk Rättsgemenskap upprättas
- att man återtar harmoniseringen av lagstiftningen som en målsättning för det nordiska rättssamarbetet
- att man genom arbetsgrupper och forskning skapar förutsättningar för ett proaktivt nordiskt rättssamarbete i förhållande till EU
- att man kräver att varje nytt lagförslag med nordisk relevans genomgår en nordisk konsekvensbedömning
- att man tillsätter gemensamma arbetsgrupper för implementeringen av nya EU-direktiv





3
Det officiella samarbetet

Det är både lätt och vanligt att kritisera Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. De anklagas för att vara klumpiga, byråkratiska och långsamma organisationer som ger få konkreta resultat. Ofta, men inte alltid, baserar sig denna kritik på orealistiska förväntningar och missförstånd av organisationernas uppdrag. Det är många som vill se dem som ett nordiskt parlament och en nordisk regering, fastän det i själva verket inte är fråga om annat än samarbetsorgan för de nordiska parlamenten och regeringarna. Denna form av kritik vittnar om en önskan om ett starkare och mera inflytelserikt officiellt nordiskt samarbete.

För att vara internationella samarbetsorganisationer är Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet mycket respekterade bland politiker och medborgare i Norden, och har ett stigande anseende också i utlandet. Detta tyder på att man gör många saker rätt. Men samtidigt blir det allt tydligare att den struktur man byggde upp på 1950- och 70-talen inte längre är optimal, utan borde anpassas till en värld och ett Europa som ser mycket annorlunda ut än bara för några år sedan.

Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet är väl medvetna om detta och har i många repriser diskuterat hur man kunde förnya samarbetet. Till exempel innehöll den så kallade Vismansrapporten *Norden – Öppet för världens vindar* (2000) många goda förslag om hur det officiella samarbetet kunde se ut i ljuset av de nya utmaningar som globaliseringen förde med sig. Men det är i mycket

begränsad utsträckning som dessa utredningar och förslag lett till konkreta reformer.

Idag tror vi att trycket på förändring är ännu större och att det också finns en stark politisk vilja att reformera samarbetet. Därför vill vi presentera en skiss för ett officiellt nordiskt samarbete som svarar på följande aktuella utmaningar:

- regionernas och det regionala samarbetets ökande betydelse inom och utanför Europa
- behovet av ett gemensamt nordiskt ansikte i världen
- kravet om mera flexibilitet i samarbetet
- kravet om konkreta och synliga resultat
- risken för demokratiunderskott i det internationella samarbetet

Vårt förslag bygger på att man inom en rad prioriterade samarbetsområden skapar Nordiska Gemenskaper där ett profilerat, ambitiöst och resultatorienterat regeringssamarbete kombineras med kraftiga insatser för att stärka den politiska och samhälleliga debatten. Ett fördjupat nordiskt samarbete inom utvalda politikområden betyder inte att man sänker ambitionsnivån för det nordiska samarbetet som helhet. Vi tror tvärtom att det endast är genom att erkänna att olika politikområden har olika förutsättningar som det nordiska samarbetet kan ta det kliv framåt som skulle behövas idag. På sikt kunde kanske vissa Nordiska Gemenskaper utvecklas till något man kunde kalla för en sektorfederation med en i det närmaste gemensam nordisk politik på området. Men detta är inte av avgörande betydelse och behöver inte vara en målsättning. Istället handlar det om att försöka utveckla en ny smidig och flexibel form för internationellt samarbete där man från fall till fall kan avgöra samarbetets form och innehåll.

En uppenbar invändning mot dessa Gemenskaper är att de potentiellt kan komma att stå i strid med andra förpliktelser som våra länder har, inte minst inom ramen för EU. Detta borde inte vara ett

avgörande problem. I själva verket finns det goda skäl att tro att detta är hur det framtida Europa kommer att se ut. De flesta länder kommer visserligen att vara anslutna till EU och kanske också till NATO, men det formella medlemskapet i dessa organisationer spelar en mindre roll eftersom alla länder är sammanvävda med varandra i olika lager av sektorvisa organisationer och samarbetsstrukturer, med delvis överlappande funktioner och målsättningar. Det är i ett sådant Europa som Norden kunde spela en viktig och avgörande roll genom ett mycket långtgående och ambitiöst, men samtidigt demokratiskt förankrat samarbete inom vissa bestämda politikområden.

Den svåraste utmaningen för en Nordisk Gemenskap blir att ge den en demokratisk förankring. Detta är det internationella samarbetets kritiska punkt. Här är naturligtvis Nordiska rådet viktigt, men vi tror att det är essentiellt att regeringssamarbetet målmedvetet också strävar efter att engagera olika fackspecialister, journalister, nordiska institutioner och det fria organisationslivet i en bredare debatt om det nordiska samarbetet. Det är endast genom att skapa förutsättningar för en kritisk diskussion på ett brett samhälleligt plan som de nordiska regeringarna kan få den demokratiska grunden för ett långtgående och ambitiöst samarbete.

I. Nordiska ministerrådet

Nordiska ministerrådet är det officiella organet för det nordiska regeringssamarbetet. Budgeten på knappt en miljard danska kronor täcker också Nordiska rådet och Nordisk Kulturfonds verksamhet, liksom också flera andra nordiska institutioner inom olika områden. Idag består Nordiska ministerrådet av tio ministerråd inom olika politikområden, plus ett ministerråd för samarbetsministrarna vars uppgift det är att assistera statsministrarna i ledningen och koordineringen av samarbetet. Varje ministerråd har en ämbetsmannakommitté som består av nationella tjänstemän som skall förbereda

och följa upp ärenden. Nordiska ministerrådet har ett sekretariat med knappt hundra anställda i Köpenhamn som står för administrationen av samarbetet. De förbereder ärenden och arrangerar möten för de olika ministerråden och deras ämbetsmannakommittéer, och därutöver har man en rätt och plikt att komma med egna initiativ. Sekretariatet har också till uppgift att följa hur ministerrådets beslut följs upp i de olika länderna, men har ingen formell makt att tvinga regeringarna till något.

Nordiska ministerrådet skapades i början av 1970-talet i kölvattnet på det havererade nordiska ekonomiska samarbetsprojektet NORDEK. Man kunde säga att det konstruerades enligt en Wetterbergsk logik där man strävade efter en heltäckande och uniform lösning, men utan att ge ministerråden överstatlig myndighet. Länge fungerade detta bra. Nordiska ministerrådet gav förnyat liv åt det nordiska samarbetet och man skapade många nya nordiska institutioner och projekt.

Men efterhand har allt flera röster höjts om att Nordiska ministerrådet inte är en optimal organisation för det nordiska samarbetet som det ser ut idag. Av historiska skäl saknas det ministerråd för både utrikes- och försvarspolitiken som för närvarande skapar de flesta rubrikerna då det gäller nordiskt samarbete. I övrigt verkar det fortfarande finnas en strävan efter att vara mer eller mindre heltäckande. Även om man 2006 reducerade antalet ministerråd från 18 till 11, finns det likartade ministerråd för så gott som varje politikområde, både för sådana där samarbetet blomstrar och för sådana där det för närvarande finns ganska små förutsättningar för ett ambitiöst nordiskt samarbete på regeringsnivån.

En vanlig kritisk kommentar till Nordiska ministerrådet är att det är en tung och byråkratisk organisation som saknar en klar politisk substans och ledning. Från olika håll beskyller man varandra för att bidra till avpolitiseringen och tjänstemannastyret. Ministerrådssekretariatet i Köpenhamn kan klaga över att de nationella tjänstemännen i ämbetsmannakommittéerna är ointresserade av

det nordiska och rent av bromsar olika initiativ och idéer innan de kommer upp till ministernivån. Samtidigt kan de nationella ämbetsmännen kritisera ministerrådssekretariatet för att agera utan nödvändig politisk sanktion från de nationella ministrarna, för att låtsas vara en nordisk kommission.

Hurudant ministerråd behöver det nordiska samarbetet idag? Det beror naturligtvis på hurudant nordiskt samarbete det är vi vill ha. Om målsättningen är en nordisk förbundsstat så står det bortom allt tvivel att det behövs ett samlat heltäckande nordiskt regeringssamarbete och att Nordiska ministerrådet borde utvecklas i riktning mot en stark kommission enligt EU-modell med en långtgående rätt att diktera politiken i de olika nordiska länderna. Men så länge förbundsstaten inte är målsättningen borde man istället överge tanken om att vara heltäckande och uniform samt tydligt ta avstånd från kommissionslinjen.

I viss mån erkänner man idag inom regeringssamarbetet att olika politikområden har olika förutsättningar eftersom Nordiska ministerrådets budget klart prioriterar vissa ministerråd framför andra. Men denna skillnad kunde med fördel göras ännu tydligare genom att skapa Nordiska Gemenskaper inom några samarbetsområden och samtidigt överväga om man överhuvudtaget behöver ministerråd enligt nuvarande modell på alla övriga. I vissa fall kunde man kanske hitta på andra mindre omständliga samarbetsformer – det kunde räcka med regelbundna ministermöten som upprätthåller kontakten på den politiska nivån. Inom några områden kunde man också överväga att ge en större autonomi till aktörerna själva, exempelvis genom att föra över kulturbudgeten till Nordisk Kulturfond.

I dagens läge är det viktigt att vara så tydlig som möjlig med att det är statsministrarna och regeringarna som leder det officiella nordiska samarbetet och att ministerrådssekretariatets uppgift är att stöda och underlätta samarbetet och kontakterna mellan de nationella ministerierna. Med den mängd direktiv och förvänt-

ningar som idag kommer från Bryssel är det kanske inte konstigt om ministrarna och deras tjänstemän reagerar negativt på djärva formuleringar från det nordiska ministerrådssekretariatet.

Det nordiska samarbetet behöver en tydlig politisk ledning från regeringssidan. Det stora problemet med regeringssamarbetet idag är att det i så ringa grad engagerar fackministrarna. På denna punkt är ämbetsmannakommittéerna ofta en för effektiv broms. Ärendena borde i högre grad diskuteras av ministrarna eftersom det endast är genom dem som man kan få ett reellt politiskt innehåll i samarbetet. Vårt förslag om Nordiska Gemenskaper bygger på denna grundtanke, och i dessa Gemenskaper kunde man utveckla smidigare och mera direkta lösningar.

Hur skulle det nordiska samarbetet se ut om det skapades idag?

I arbetet som ligger bakom denna bok var vi med om att arrangera ett seminarium på Voksenåsen utanför Oslo där vi utgick från frågan: ”Hur skulle det officiella nordiska samarbetet se ut om vi skapade det idag?” Seminariet gav många goda idéer och uppslag, men det var ingen som pekade på det uppenbara faktum att frågan inte enbart är hypotetisk. Inom försvarspolitiken har de nordiska länderna under de senaste tjugo åren skapat ett officiellt nordiskt samarbete från grunden, som idag är formaliserat inom ramen för NORDEFCO.

Vi tror att NORDEFCO på många sätt kunde fungera som en förebild för de Nordiska Gemenskaper som vi föreslår att de nordiska länderna skapar inom bestämda prioriterade politikområden. NORDEFCO är en förhållandevis lätt och smidig organisation med en tydlig politisk ledning på ministernivå med ett roterande ordförandeskap, en ledningsgrupp (steering committee) som leder det praktiska arbetet, samt ett litet sekretariat vars huvudsakliga uppgift är att arrangera möten. Därutöver har man samlat tematis-

ka arbetsgrupper till vilka man ger konkreta uppdrag med ett klart och tydligt resultatansvar. Hela NORDEFCO präglas av en grundläggande målsättning om att finna samarbetsprojekt som gagnar de nationella försvarsmakterna.

Utgångspunkten för dessa Nordiska Gemenskaper skulle vara ett dokument undertecknat av de berörda fackministrarna, i stil med det ”memorandum of understanding” som ligger till grund för NORDEFCO. Som lednings- och samordningsorgan skulle dessa Gemenskaper ha ett ministerråd, gärna med roterande ordförandeskap, men övrigt kunde ministrarna själva komma överens om hurudana målsättningar och hurudan struktur man vill ha och således lösgöra sig från ämbetsmannakommitté-modellen. Gemenskapsministerråden kan ha egna sekretariat och kan också eventuellt tillsätta en operativ ledningsgrupp som liksom i NORDEFCO driver det praktiska arbetet, men det måste vara tydligt att det är ministrarna som har ansvaret. De kan tillsätta olika arbetsgrupper för att förverkliga en bestämd idé, eller mera tankesmedjeliknande grupper som självständigt funderar på nya sätt att utveckla samarbetet. Ministerrådet kan också initiera nordiska parlamentsdebatter eller fora för debatt mellan politiker, fackexpertis och medborgarorganisationer.

Som det framgick ovan anser vi att det i dagens läge finns goda förutsättningar för Nordiska Gemenskaper av NORDEFCO-typ inom utrikespolitiken, inom miljöområdet samt inom lagsamarbetet. Det skulle också vara mycket viktigt att revitalisera samarbetet inom välfärden och utveckla det inom energisektorn. Men Gemenskaperna behöver heller inte angå en sektor i sin helhet, utan kunde angå ett mindre område eller ha som uppgift att lösa ett konkret problem. Man kunde tänka sig exempelvis en Nordisk Konsumentgemenskap, Nordisk Jämställdhetsgemenskap, Nordisk Forskningsgemenskap, Nordisk Sjukvårdsgemenskap, eller Nordisk film och TV-gemenskap. Det viktiga är att man genom den nya Gemenskapen ger en klar politisk signal från ministerhåll om att det nordiska samarbetet på

just detta område är viktigt och bör stärkas. Därför kan det också vara klokt att börja med att välja ut ett antal prioriterade områden för denna nya modell.

Från konsensus till moduler

Det nordiska regeringssamarbetet har länge vilat på konsensusprincipen enligt vilken samtliga länder måste ställa sig bakom varje nytt steg. Ur en historisk synvinkel har konsensusprincipen haft en viktig roll för att ge folklig legitimitet till samarbetet och för att inkludera alla länder i den nordiska familjen. Men under senare år har det blivit allt tydligare att kravet om konsensus sinkar samarbetet. Det är den som vill minst som bestämmer takten i det nordiska samarbetet.

I en regelrätt förbundsstat skulle konsensusprincipen snabbt ersättas av majoritetsbeslut. I en Nordisk Gemenskap som leds av ett gemenskapsministerråd skulle det istället vara viktigt att få till stånd ett arrangemang där två eller tre länder kan gå före utan att behöva vänta på de övriga (den så kallade ”opt out”-modellen). Detta innebär att Gemenskaperna måste byggas upp enligt en modell där det liksom inom NORDEFCO-samarbetet finns ett visst antal samarbetsprogram eller moduler som de olika länderna kan välja att delta i eller stå utanför. Dörren för att komma med i ett senare skede måste naturligtvis stå öppen.

Denna inre flexibilitet kunde kompletteras med en yttre flexibilitet. Vi anser visserligen att det är viktigt att Norden profilerar sig som Norden och inte som en samling nordeuropéer. Men inom många projekt ledda av dessa Gemenskaper kunde det vara befogat att inkludera länder utanför Norden, speciellt Estland, Lettland och Litauen. I exempelvis miljöfrågor som berör Östersjön skulle det också vara av största vikt att få med Ryssland och Polen. I en Nordisk Energigemenskap skulle Tyskland vara en viktig partner. I

många andra frågor finns det säkert utrymme för ett närmare samarbete med Nederländerna eller kanske Storbritannien.

Större roll för stats- och samarbetsministrarna

Ett av Wetterbergs tyngsta argument var att endast en alltomfattande förbundsstat skulle skapa en sådan kontinuitet och ett sådant helhetsperspektiv som gör en äkta politisk förhandling möjlig mellan länderna. Medan Finland kanske inte har så mycket som intresserar Norge i en eventuell Nordisk Energigemenskap, så kunde en äkta förbundsstatskonstellation göra att Norge delade med sig av sina resurser mot att de fick ta del av finsk expertis och arbetskraft inom utbildning eller informationsteknologi. På motsvarande sätt kunde Danmark byta jordbruksprodukter eller vindkraftsteknologi mot svenska industriprodukter, och Island fisk mot finska eller svenska trä- och cellulosavaror.

Det finns knappast några principiella hinder för att man konstruerade en sådan förhandlingsmekanism också i ett samarbete som bygger på Nordiska Gemenskaper inom olika politikområden. Det förefaller naturligt att denna roll skulle tillkomma statsministrarna som sedan början av 1990-talet tagit det yttersta ansvaret för det nordiska regeringssamarbetet. Dessa måste med hjälp av samarbetsministrarna ha överblick över alla samarbetsområden och våga göra överenskommelser på tvärs av dem.

Det har under årens lopp visat sig att kommunikationen mellan stats- och samarbetsministrarna ofta varit ganska bristfällig. Vi anser att regeringarna kunde överväga om att knyta samarbetsministrarna direkt till statsministrarna, som ett slags kansliministrar. Detta skulle vara en viktig signal om att det nordiska samarbetet prioriteras högt och att det är mera än vilket som helst internationellt samarbete.

II. Nordiska rådet

Nordiska rådet är det centrala organet för det nordiska samarbetet. Det består av 87 rådsmedlemmar som utses av sina nationella parlament och av de självstyrande områdenas egna styrande organ, samt av representanter för deras regeringar. Rådet samlas till en årlig ordinarie session under hösten som fungerar som en mötesplats mellan de nordiska parlamenten och regeringarna. Numera samlas rådet också till en temasession under våren. Nordiska rådet leds av ett presidium och arbetet sker inom fem nationella delegationer och tre självstyrelsedelegationer, fem partigrupper, fem fackutskott samt genom en kontroll- och en budgetkommitté. Rådet har ingen formell makt, men riktar rekommendationer till Nordiska ministerrådet och de nordiska regeringarna. Dessutom behandlar rådet ministerrådsförslag. Nordiska rådet har ett sekretariat i samma lokaler som ministerrådssekretariatet i Köpenhamn, och dessutom finns det nationella rådssekretariat i de olika nationella parlamenten, samt fem små partigruppssekretariat.

Nordiska rådet skapades 1952 och fick genast en mycket stark position i de nordiska ländernas politiska liv. Presidiet bestod av de tyngsta politikerna i Norden och hade en stor prestige i förhållande till de nationella regeringarna och parlamenten. De årliga sessionerna samlade alla ledande politiker från både regering och opposition i de olika nordiska länderna, och följdes noggrant av media. Ännu på 1970-talet var sessionerna så populära att man diskuterade att begränsa journalisternas antal.

Idag har Nordiska rådet tappat något av sin forna glans. Statsministrarna ställer plikttroget upp vid sessionerna, liksom också många fackministrar, men delegationerna består inte längre av de tyngsta politikerna och i massmedia får sessionerna knappt med synlighet. Det finns säkert många orsaker till detta. Att man skapade ett separat regeringssamarbete hade säkert en inverkan, liksom också parlamentens allmänt försvagade roll i förhållande

till regeringarna. Av avgörande betydelse är det faktum att det under årens lopp vuxit fram en lång rad andra internationella samarbetsorgan som konkurrerar om de nordiska parlamentarikernas uppmärksamhet.

Den kanske vanligaste kritiken som riktas mot Nordiska rådet idag är att det saknas politik och debatt. Då rådet inte har någon formell makt, utan har rekommendationer som sitt främsta instrument, finns det en uppenbar risk för att verksamheten utvecklas till en diskussionsklubb eller ett cocktailparty. Det ligger ett stort ansvar på rådsmedlemmarna själva om att vara aktiva och bidra med konkret politiskt innehåll och stimulerande debatt.

En annan kritik som riktas mot det officiella nordiska samarbetet är att det är för långsamt. Då rådet sammanträder bara två gånger per år är det svårt att hålla igång en kontinuerlig debatt och att följa upp olika rekommendationer och initiativ. Det tar ofta väldigt lång tid innan de nationella regeringarna och ministrarna griper fatt i rådets rekommendationer, vilket inte är inspirerande för en resultatorienterad politiker. I värsta fall försvinner initiativen på vägen eller bromsas av någon tjänsteman eller ämbetsmannakommitté innan de kommer upp till den politiska nivån. Det finns få skäl för en politiker att vända sig till Nordiska rådet för att driva en fråga.

Nationella delegationer och partigrupper

Under de senaste åren har man gjort ett antal reformer i syftet att skapa utrymme för mera politik och debatt i Nordiska rådet. Då man skapade Nordiska rådet tänkte man det som ett samarbetsorgan för parlamentariker och regeringsrepresentanter från fem olika länder. Hela strukturen planerades med utgångspunkt i de nationella delegationerna som skulle träffas vid sessionerna och debattera sinsemellan. På 1980-talet ville man ge en politisk injektion till samarbetet och gav då rådsmedlemmarna möjligheten att bilda

partigrupper. I ett antal reformer sedan dess har man ytterligare strävat efter att förstärka partigruppernas roll.

Det är tveksamt hur väl dessa reformer lyckats. Vissa anser att man bara skapat ytterligare ett administrativt lager, med egna sekreterare som arrangerar sina egna programenliga möten, utan att fungera som någon konkret länk mellan de nationella partierna och Nordiska rådet. Från partigruppernas håll klagar man däremot på att man fortfarande är sekundära i förhållande till de nationella delegationerna, att rådsmedlemmarna får sin information via delegationssekretariaten och att det i huvudsak är genom de nationella delegationerna som de formar sin uppfattning i olika frågor. Rådsmedlemmarnas identitet som delegater i Nordiska rådet är fortfarande i första hand som representanter för sina länder snarare än som representanter för sina partier.

I alla internationella samarbetsorgan finns det en inneboende konflikt mellan det gemensamma, det nationella och det ideologiska, men vi tror att Nordiska rådet för närvarande lider påtagligt av en otydlighet på denna punkt. Det är klart att det behövs debatt både mellan länder och mellan partier, men mycket skulle vara vunnet om Nordiska rådet rent strukturellt bestämde sig för det ena eller det andra. Då det gällde regeringssamarbetet valde vi att betona de nationella regeringarnas roll och ansvar, men inom det parlamentariska samarbetet tror vi däremot att det skulle finnas mest att vinna på att tydligt betona partigruppernas roll på bekostnad av de nationella delegationerna. Det är trots allt regeringarna som i praktiken driver samarbetet mellan länderna, och i en sådan situation borde Nordiska rådet enligt vår uppfattning ta rollen som ett samnordiskt politiskt organ där man strävar efter att skapa en debatt utifrån ideologiska och politiska snarare än nationella åsiktsskillnader.

En förstärkning av partigrupperna förutsätter en större roll för både partigruppsordförandena och partigruppssekretariaten. Man kunde överväga att dessa skulle kunna ta över vissa av de uppgifter

som idag tillkommer de nationella delegationerna. Detta betyder bland annat att partigrupperna borde ha en egen ansvarsperson vid varje nationellt parlament. Det är också nödvändigt att partigrupperna förses med resurser att bedriva ett meningsfullt samarbete också utanför sessionerna, exempelvis genom att ordna möten eller seminarier där man dryftar sin gemensamma nordiska politik.

Partigrupperna i rådet är idag väldigt olika till sin utformning. Medan socialdemokraterna och de konservativa har relativt homogena grupper med ett på sitt eget vis välorganiserat samarbete, är framför allt Mittengruppen betydligt mera heterogen. Om rådet går in för att stärka partigruppernas roll, borde de kanske bättre motsvara det nordiska partisamarbete som finns utanför rådet.

Nordiska rådet och de Nordiska Gemenskaperna

Nordiska rådet utgör navet i den samnordiska politiska debatten och är i en nyckelposition då det gäller att ge det nordiska regeringssamarbetet en demokratisk förankring. Medan det nordiska regeringssamarbetet inte behöver vara alltomfattande, så måste Nordiska rådet våga diskutera alla möjliga och omöjliga samarbetsområden, både sådana där man kan gå in för en Nordisk Gemenskap och sådana där samarbetet har betydligt sämre förutsättningar. Uppgiften är att hålla igång den politiska diskussionen om Norden och fungera som en källa ur vilken nya idéer och förslag uppstår. Det faktum att gränshindersproblematiken äntligen fått en systematisk uppmärksamhet och att många av Stoltenbergrapportens förslag, exempelvis ambassadsamarbetet, har sina rötter i Nordiska rådet visar att det parlamentariska samarbetet är viktigt och att det kan fungera som en relevant idéspruta.

Man har ofta kritiserat Nordiska rådets utskott för att de inte är ändamålsenliga eller för att de inte står i någon systematisk kontakt med utskotten i de nationella parlamenten. Under senare tid har man med viss framgång strävat efter att Nordiska rådets

delegater ska sitta i liknande utskott i rådet som de gör i sina egna nationella parlament. Men man har också föreslagit att Nordiska rådets utskott borde bestå av, eller i varje fall inkludera, ordföranden och viceordföranden ur de nationella utskotten, eller att man skulle utse nationella ansvarspersoner som redogör för Nordiska rådets verksamhet i sitt eget utskott därhemma. Ett tredje förslag är att man skulle överge systemet med tematiska utskott och istället skapa ad hoc-arbetsgrupper för olika frågor.

Om man inom regeringssamarbetet går in för att skapa Nordiska Gemenskaper så bör dessa absolut få egna utskott på rådssidan. Det är redan i dagens läge en anakronism att det inte finns några utskott för utrikes- och försvarspolitiken. Både NORDEFCO och det accelererande utrikespolitiska samarbetet lider av ett demokratiskt underskott som på sikt kommer att hämma och begränsa samarbetet. Att rådet inte på ett systematiskt sätt tar sig an de politikområden som idag stjäl rubrikerna i det nordiska samarbetet bidrar säkerligen till dess marginalisering.

III. En nordisk nätverkstankesmedja

Det officiella nordiska samarbetet har som sagt ingen kommission med uppdraget att driva samarbetet, men ministerrådssekretariatet har en rätt och plikt att komma med egna förslag och initiativ. Det står utom allt tvivel att det behövs aktörer med uppdrag att bevaka det nordiska samarbetet och att komma med initiativ och idéer om hur det kunde utvecklas. Men det är mindre klart att det är ministerrådssekretariatet som bör axla denna roll. I själva verket kunde man tänka sig att det är denna dubbla roll som ligger bakom de missförstånd och den irritation som ibland präglar förhållandet mellan ministerrådssekretariatet och de nationella ministerierna.

Det skulle vara på sin plats med en större tydlighet här och därför föreslår vi att man tydligare skiljer mellan ministerrådsse-

kretariatets formella och substantiella verksamhet. Ändamålsenligare vore å ena sidan ett rent tjänstemannasekretariat vars uppgift det skulle vara att arrangera minister- och tjänstemannamöten, kompletterat med en mera fristående organisation, en tankesmedja, vars uppgift det skulle vara att kritiskt granska hur väl det officiella nordiska samarbetet fungerar, samt att komma med idéer om hur det nordiska samarbetet skulle utvecklas.

Den viktigaste uppgiften för tankesmedjan skulle vara att skapa förutsättningar för en kontinuerlig politisk debatt om Norden utanför Nordiska rådet. Tankesmedjan skulle delta aktivt i den offentliga debatten i de olika nordiska länderna och producera och beställa utredningar och rapporter samt ordna seminarier både på eget initiativ och på beställning från de olika ministerråden/Gemenskaperna och Nordiska rådet. Här kunde också gränshindersforum och liknande organ ha sitt hem.

Ett förslag om en ny institution gör knappast dagens politiker väldigt entusiastiska, men vi talar här om en modell av tankesmedja som tar tillvara det bästa i de redan existerande nordiska samarbetspraktikerna. Det skulle vara en nätverkstankesmedja som drar nytta av de unika expertnätverk, institutioner och centra som redan finns inom olika sektorer av de nordiska samhällena. Endast detta slag av tankesmedja kan på allvar råda bot på klyftan mellan å ena sidan expertis och å andra sidan ämbetsmanna- och politikerberedare. Tankesmedjan skulle således kräva en förhållandevis liten egen personal bestående av nordiska generalister och specialister (forskare, journalister, ex-politiker och tjänstemän). Den kunde med fördel placeras i Stockholm som idag är underrepresenterat vad officiella nordiska institutioner beträffar.

Nordiska Forum

En av tankesmedjans centrala uppgifter skulle vara att utgöra en förbindelselänk mellan forskning och politik. Klyftan mellan dessa

har under en längre tid vuxit sig allt bredare. Medan politiker har allt mindre tid för att bekanta sig med professionell forskning, så har forskarna i allt högre grad blivit tvungna att prioritera snäva internationella facktidsskrifter framför en förmedling av sin forskning till en bredare publik.

Ett sätt på vilket tankesmedjan kunde bidra till en dialog mellan forskning och politik kunde vara att inom ramen för de Nordiska Gemenskaperna arrangera omfattande och ambitiösa nordiska forum, till exempel med modell från det svenska Folk och Försvar, där ministrar, parlamentariker, forskare, de nordiska institutionerna och det fria organisationslivet möts för att diskutera brännande frågor. Man kunde lätt tänka sig ett Nordiskt Välfärdsforum, ett Nordiskt Försvarsforum, ett Nordiskt Multikulturforum eller ett Nordiskt Genderforum. Dessa skulle inte bara skapa en plattform och förutsättningar för en nordisk debatt, utan också utgöra en viktig pusselbit då det gäller att ge det officiella nordiska samarbetet en demokratisk förankring. Speciellt på de områden där man går in för ett ambitiöst och resultatorienterat samarbete i form av en Nordisk Gemenskap skulle det finnas ett stort behov av att ventilera samarbetet i bredare forum.

De globaliseringsforum som Nordiska ministerrådet arrangerade inom ramen för globaliseringsinitiativet var en god idé som dessvärre utvecklades till toppmöten på statsministernivån. Själva grundtanken, att bereda en plats för dialog mellan politik, forskning, näringsliv och folkrörelser föll beklagligt nog i bakgrunden. Om en professionell tankesmedja ordnade dessa forum och hade resurser att bjuda in internationella toppnamn inom såväl politik, forskning och näringsliv, hade de en större chans att lyckas.

IV. De nordiska institutionerna

Nordiska ministerrådet administrerar och finansierar ett stort antal nordiska institutioner med olika organisationsformer och olika grad av autonomi. Under senare år har Nordiska ministerrådet fått kritik för att man lagt ned fungerande institutioner, nätverk eller program som exempelvis Nordisk institutt for kunnskap om kjønn (NIKK), debutantseminarierna på Biskops-Arnö, Nordklang eller Nordbok, för att istället satsa på tidsbundna projekt. Argumenten för dessa omstruktureringar och nedläggningar har varit att man velat skapa utrymme för nya satsningar och projekt.

Det är onekligen viktigt att beslutsfattarna har möjlighet att göra egna prioriteringar och satsningar. Det är ett sätt att politisera det nordiska samarbetet och ur detta perspektiv är det säkert en god idé att ha en ordförandeskaps- eller prioriteringspott i Nordiska ministerrådets budget. Men det kan vara mycket farligt om detta sker på bekostnad av fungerande institutioner. De nordiska institutionerna fungerar som den nordiska debattens lungor och utgör en oersättlig del av det officiella nordiska samarbetets kritiska massa. I bristen på en genuin samnordisk medieoffentlighet behövs det institutioner där det förs en genuin nordisk diskussion och där det officiella nordiska samarbetet utvärderas och granskas. De nordiska institutionerna har var sin egen identitet, sina egna symboler, sin egen historia och sina egna praktiker och fungerar som självständiga arenor där man kämpar om makt och inflytande.

Det är klart att institutioner kan fungera olika bra, och att de kontinuerligt måste utvärderas och kontrolleras, så att det får konsekvenser om de missköter sig. Men det får inte vara ett självändamål att förvandla institutioner till projekt. Den tidigare svenska kulturministern Bengt Göransson har myntat termen ”projektos” som beskriver det kortsiktiga nyttotänkande i vars namn man förvandlar institutioner till projekt. Projektfinansiering och institutionsunderstöd får inte utesluta varandra. Bägge behövs. Framför

allt är det viktigt att skilja mellan vad som är ett projekt och vad som inte är det. Projekt som förnyas år efter år vittnar knappast om någon politisk handlingskraft.

v. Det inofficiella och det officiella samarbetet

Det finns naturligtvis många nordiska lungor som inte är finansierade av Nordiska ministerrådet. Man brukar säga att det som gör det nordiska samarbetet speciellt är att det inte enbart handlar om ett samarbete som styrs från den politiska toppnivån, utan att det är fråga om myriad av olika nätverk på alla samhällets sektorer och nivåer. Det finns ett nordiskt samarbete inom nästan varje yrkesgrupp, fackförening, religiöst samfund, idrottsförening, miljö- eller människorättsorganisation. Norden har kallats för ett aggregat av små länder med nära historiska och kulturella band, och vissa forskare har talat om det nordiska samarbetet som en spindelvävsintegration.

För det officiella nordiska samarbetet utgör detta en underutnyttjad potential. Många forskare ser folkrörelserna och medborgarorganisationerna som en möjlig lösning på problemet med det demokratiska underskottet i det internationella samarbetet. Tidigare var det mycket vanligare inom det officiella nordiska samarbetet att man sände olika förslag och rekommendationer på remiss till olika folkrörelser och medborgarorganisationer. Detta är en tradition som vi anser att man borde ta till vara och utveckla vidare. Det gäller inte minst Föreningarna Norden som är den enda folkrörelsen som har Norden som sitt ändamål och sin grundläggande idé, men också andra som exempelvis Nordens Fackliga Samorganisation och hela raden av andra nordiska samarbetsorganisationer.

VI. Det informella samarbetet på den officiella nivån

Det nordiska samarbetet är inte bara unikt för att det i så hög grad är fråga om ett inofficiellt samarbete – ett samarbete inom samhällets alla olika sektorer och på alla nivåer. Det är också speciellt för att det ofta är en fråga om ett samarbete som är informellt till sin natur. Tack vare de många kontakter som finns mellan individer i de olika länderna kräver samarbetet inte alltid officiella mötesprocedurer. Istället ringer eller skriver man helt enkelt sin kollega i grannlandet för att diskutera ett gemensamt problem eller för att höra hur de löst en viss fråga.

Ett samarbete som bygger på personliga kontakter och relationer kan visserligen vara problematiskt ur demokratiskt perspektiv eftersom det ibland kan vara mycket svårt att identifiera den politiska styrningsmekanismen. Men om man kompletterar det med formella strukturer och procedurer är det naturligtvis ett mycket smidigt och kostnadseffektivt sätt att bedriva internationellt samarbete.

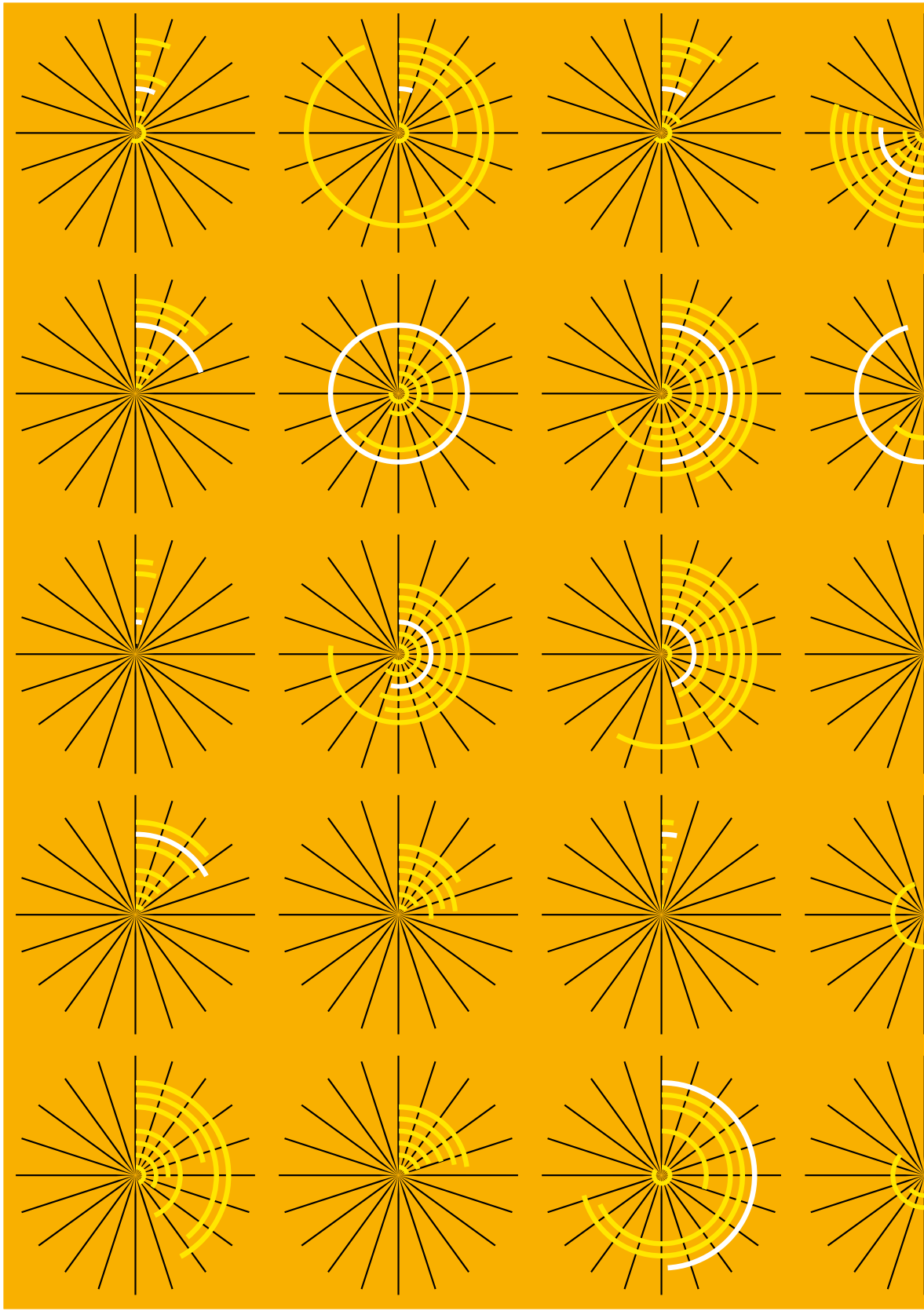
Idag står det informella nordiska samarbetet på den officiella nivån inför många utmaningar. Det finns mycket som tyder på att våra tjänstemäns och politikers nordiska kontakter och nätverk försvagas. En stor orsak är att man inte har lika mycket tid att sätta på det nordiska samarbetet längre. Medan man tidigare kunde åka iväg på flera dagar långa seminarier eller möten vid olika kursgårdar, så är det idag en stor uppoffring om man ägnar en hel eftermiddag till ett och samma möte. En annan orsak är att arbetsmarknaden och anställningsförhållandena ändrats så att samma person inte längre håller på med samma ärende i tiotals år. Bristen på kontinuitet gör att det blir svårare för personliga kontakter att uppstå. En tredje viktig orsak är den pågående generationsväxlingen. I många fall är de informella nordiska kontakterna förknippade med

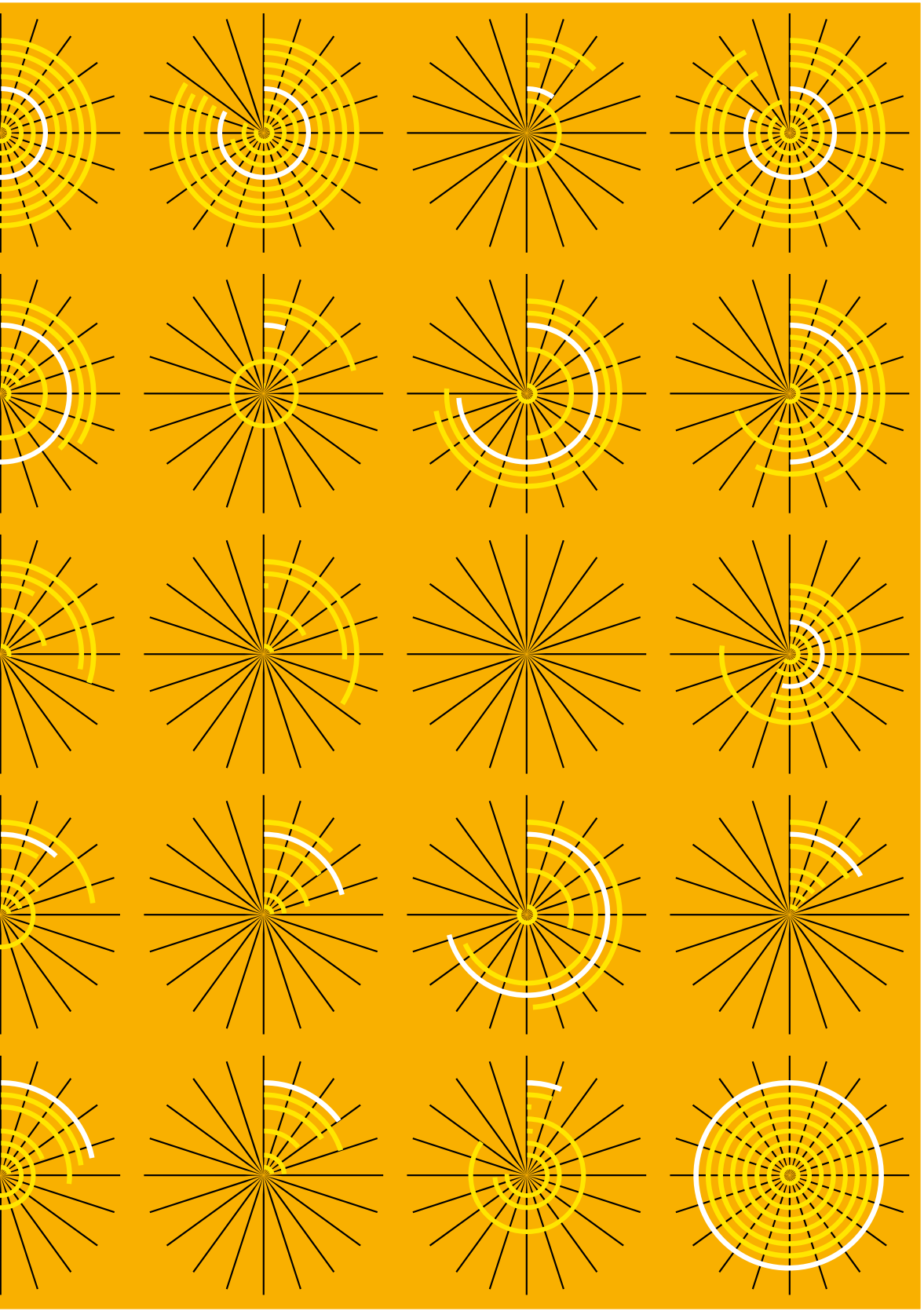
personer som inledde sin tjänstgöring under 1970-talets nordiska guldålder och som haft många år på sig att bygga upp sina nätverk. Nu håller denna generation av tjänstemän på att gå i pension och det finns därför en uppenbar risk att våra ministerier mister en värdefull nordisk resurs och kompetens.

Det finns ett stort behov av stärkande åtgärder för att behålla de fördelar som det informella nordiska samarbetet för med sig. Vid Gränshinderforums lagstiftningskonferens 2011 föreslogs en virtuell kontaktkatalog för ministerierna, så att man i de olika länderna lätt kan leta upp den tjänsteman i grannlandet som ett visst ärende angår. Vi föreslår att man vid de nationella ministerierna inrättar mentorsprogram där äldre tjänstemän låter sina nordiska kontakter och kunskaper gå i arv. Hur dessa program ska se ut kan variera efter person eller behov, men de borde i varje fall omfatta besök i de övriga nordiska länderna. Man kunde ordna intensivkurser på möten på samnordisk nivå, samt utveckla tjänstemannautbytet länderna emellan.

Skiss över det föreslagna nya officiella nordiska samarbetet

	Nordiska Gemenskaper	**Övriga samarbetsområden**
Nordiska ministerrådet	Ministerråd som leder samarbetet med hjälp av egna sekretariat	Ministerråd eller ministermöten
Nordiska rådet	Tillsätter utskott för varje Gemenskap	Upprätthåller debatt och tillsätter ad hoc utskott.
Nordisk nätverkstankesmedja	Skapar arbetsgrupper på uppdrag och för en självständig kritisk diskussion	
Nordiska fora	Tankesmedjan ordnar Nordiska forum inom Gemenskapsområdena	Tankesmedjan ordnar Nordiska forum vid behov
Nordiska institutioner	Tar initiativ och deltar i debatt	Tar initiativ och deltar i debatt, men kan också ta huvudansvaret (Nordisk kulturfond)
Medborgarorganisationer	Tar initiativ och deltar i debatt	





4
Varumärket Norden

Under de senaste åren har det varit mycket tal om *branding* och *new public diplomacy*. Ett centralt budskap i både det finska utrikespolitiska institutets rapport *Norden – making a difference* och Mandag Morgens rapport *Norden som global vinderregion* (2005) var att ”Norden” och ”den nordiska modellen” utgör starka varumärken som de nordiska länderna borde kunna utnyttja bättre. Frågan om ”brandingen” av Norden är viktig men delikat. Varje företagare vet att det tar tiotals år att bygga upp ett gott varumärke, men att det inte krävs mera än ett enda felsteg för att rasera allt.

Med de faror som följer med ett allt mera polariserat Europa gäller det framför allt att undvika självförhärligande och simplistiska marknadsföringsstrategier. I Norden har vi en beklaglig tradition som går ut på att säga att våra värderingar är bättre än andra länders värderingar, eller att vi i Norden är bättre på att leva upp till de värderingar som man i Europa eller västerlandet betraktar som universella. Vi är bättre på jämlikhet, bättre på rättvisa, bättre på att respektera kvinnor, bättre på att vara solidariska med våra medmänniskor, bättre på att hålla våra löften, bättre på att följa lagar och förordningar och bättre på att värna om vår miljö. En marknadsföring som bygger på en sådan överlägsen attityd är i bästa fall meningslös eftersom den spelar på värderingar som stort sett alla länders medborgare skriver under. Men det finns också en fara att den uppfattas som nationalistisk och chauvinistisk och i så fall förstör den mera för Norden än den vinner.

Det har sedan länge funnits en nyfikenhet på Norden och nordiska erfarenheter ute i världen, och intresset verkar ständigt stigande. Politiker, forskare och kulturfolk från olika delar av Europa, USA, Kina eller Korea är nyfikna på vår långa historia av fred, på våra välfärdssamhällen eller våra demokratiska traditioner, i synnerhet med avseende på folkrörelserna och det lokala självstyret. Inom kulturen väcker nordisk formgivning, nordisk film och nordisk litteratur – idag framför allt kriminallitteraturen – ett internationellt intresse, och de nordiska länderna är också väletablerade inom musikbranschen där framför allt Sverige ända sedan ABBAs tider associerats med välslipad popmusik, medan Finland har ett rykte inom både klassisk musik och heavy metal. Den nordiska naturen drar till sig en skara nyfikna turister vare sig det gäller Islands sagolika landskap, Lappland, de norska fjordarna, den danska västkusten eller den finska och svenska skärgården.

För att värna om och förstärka det nordiska varumärket är det av största vikt att kunna svara på detta intresse och denna nyfikenhet på ett professionellt och tolerant sätt. Vi tror för det första att det är viktigt att satsa på kompetens och på kunskap om Norden. Omvärlden ser i allt högre grad på Norden som en region och som en helhet, men inom Norden utgår vårt tänkande fortfarande från det nationella perspektivet. Det finns väldigt få personer och institutioner som sitter på en genuint *nordisk* kompetens om den nordiska välfärdsmodellen, den nordiska könsmodellen, den nordiska säkerhetsmodellen, det nordiska organisationslivet, den låga graden av korruption, eller det nordiska kulturlivets olika sektorer.

För det andra anser vi att det är viktigt med skräddarsydda brandingstrategier som tar i beaktande att Norden är ett mångtydigt och flexibelt begrepp. Norden betyder olika saker i Helsingfors, Oslo, Berlin, New Delhi, Rio de Janeiro och New York. Norden ger olika associationer inom olika politikområden, forskningsdiscipliner och kulturgrenar. En tjänstemannakommitté eller konsultbyrå i Köpenhamn eller Stockholm har begränsade möjligheter att konstruera

effektiva och dynamiska varumärken. En lyckad kampanj kräver nämligen en ordentlig marknadsundersökning. Det är behoven på de internationella arenorna som skall vara styrande. Därför är det viktigt att låta olika slag av självständiga aktörer på centrala internationella arenor själva svara på den efterfrågan på Norden och det nordiska som finns där de råkar befinna sig och på den sektor som de verkar inom. Stöd de företag, forskare och kulturarbetare som behöver det nordiska varumärket och låt dem självständigt utveckla en dialog med icke-nordiska aktörer. Ambassaderna kan ge sitt stöd, men deras uppgift är att representera det officiella Norden, och de har ingen kompetens för att representera nordisk kultur, forskning och näringsliv.

Nordiska pris är effektiva instrument med vars hjälp Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet förgyller sitt eget varumärke. Litteraturpriset är säkerligen den mest lyckade marknadsföringsinsatsen som det officiella nordiska samarbetet står bakom. Också filmpriset har en hög status. Kunde man överväga att dela ut liknande pris inom andra kulturområden, inom idrott, journalistik eller forskning? Inom ramen för globaliseringsinitiativet diskuterade man ett nordiskt innovationspris – vart tog den diskussionen vägen? Det är knappast en resursfråga eftersom det inte borde vara svårt att engagera stiftelser eller sponsorer om man inte vill satsa skattemedel på detta. Det är naturligtvis mycket svårt att förutse hur väl ett pris etablerar sig, och det kan finnas en risk för att det går inflation i antalet pris. Nordiska rådet har redan nu vissa problem med sina musik- och miljöpris, men det finns goda förslag på bordet om hur de kunde reformeras till mera fungerande koncept.

Samarbetet som varumärke

Ett relaterat sätt att utnyttja och stärka det nordiska varumärket kunde vara att utarbeta nordiska standarder, målsättningar eller index inom olika områden där man vill profilera sig, exempelvis

inom välfärd, miljö eller kanske inom forskning (som kontrast till det anglo-amerikanska definitionsmonopolet). Det nordiska miljömärket Svanen är redan mycket väletablerat, men man kunde också satsa på att för en internationell publik lansera ”Nordiska klimatmålsättningar”, ”Nordiska ministerrådets index för social välfärd” eller ”Nordiska rådets gränshindersindex”. Dessa kunde potentiellt ha en stor politisk betydelse både i Norden och utomlands, men de måste naturligtvis utvecklas av professionella aktörer och marknadsföras på ett skickligt sätt för att de ska fungera.

Men också det nordiska samarbetet självt kan idag vara av en avgörande betydelse om man vill stärka det nordiska varumärket. Norden kan ta viktiga initiativ i centrala diskussioner om det internationella och regionala samarbetets framtid, och den transnationella demokratins eller medborgarskapets möjligheter. Det gäller att ta vara på chansen och skapa en tredje nordisk guldålder för det nordiska samarbetet. Tillfället är unikt. Det finns inga yttre faktorer som förhindrar det nordiska samarbetet. Tvärtom. Allt tyder på att regionernas betydelse ökar i Europa.

Den vision vi skisserat upp i denna jubileumsbok bygger på att man lyfter fram några politikområden där det idag finns goda förutsättningar för ett fördjupat nordiskt samarbete. På dessa områden kan man skapa Nordiska Gemenskaper som utgör ett ramverk för ett flexibelt men samtidigt ambitiöst regeringsstyrt samarbete med fokus på konkreta och synliga resultat. Detta skulle kombineras med kraftiga insatser för att stärka den politiska och samhälleliga debatten på området, vilket är essentiellt inte minst med tanke på den omfattande diskussionen om ett demokratiunderskott i det internationella samarbetet, i synnerhet då det gäller EU.

Vi är övertygade om att ett smart och flexibelt samarbete med en solid demokratisk förankring är den bästa marknadsföring man i dagens läge kan ge det nordiska varumärket. Det råder bred enighet om att det nordiska samarbetet måste stärkas, men det har ofta saknats klara visioner om hur. Idag ligger det tre bud på bordet.

Stoltenberg gav ett som baserade sig på ett ambitiöst och frivilligt regeringssamarbete inom utrikes- och säkerhetspolitik. Wetterberg gav i sin tur ett bud om en alltomfattande nordisk förbundsstat. I denna bok har vi på Centrum för Norden-studier gett ett bud som bygger på flexibla Nordiska Gemenskaper.

Nu är bollen hos politikerna.

Konsulterade personer

De personer som ingår i denna lista har på ett sätt eller annat bidragit till arbetet med utredningen. Vissa har suttit med vid ett seminarium, andra har ingått i en arbetsgrupp, några har deltagit i en paneldiskussion eller ställt upp på en intervju. Samtliga förtjänar ett stort tack, men kan naturligtvis inte hållas ansvariga för de tankar som uttrycks i boken.

Kristina Aaltonen, partigruppssekreterare för den socialdemokratiska gruppen i Nordiska rådet
Halldór Ásgrímsson, generalsekreterare för Nordiska ministerrådet
Svein Ivar Angell, forskare vid Rokkansenteret, Bergen
Clive Archer, professor vid Manchester University
Sinikka Bohlin, tidigare president för Nordiska rådet
Silja Borgarsdóttir Sandelin, presidiemedlem i Ungdomens Nordiska råd
Kenneth Broman, kontorschef vid Nordiska ministerrådet
Christopher Browning, professor vid University of Warwick
Loa Brynjulfsdottir, generalsekreterare för Nordens fackliga samorganisation
Hans Erich Bödeker, professor vid Goethe-universität, Frankfurt am Main
Tarja Cronberg, Europaparlamentsmedlem, Finland

Matthias Dornfeldt, Aspen Institute, Berlin
Kjetil Duvold, lektor vid Södertörns högskola, Stockholm
Ralf Ekebom, tjänsteman vid Finlands socialministerium/ledamot i Nordiska ämbetsmannakommittén för social- och hälsofrågor, Nordiska ministerrådet
Ann-Marie Ekegren, docent och universitetslektor vid Göteborgs universitet
Jan-Erik Enestam, direktör för Nordiska rådet
Knud Enggaard, tidigare president för Nordiska rådet och nordisk samarbetsminister i Danmark
Tobias Etzold, forskare vid Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Björg Eva Erlendsdóttir, partigruppsekreterare för den vänstersocialistiska gröna gruppen i Nordiska rådet
Lene Frees, kontorchef på Nordiska ministerrådet
Luciana Ghica, forskare vid University of Bucharest, Rumänien
Nina Græger, avdelningschef och forskare vid Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo
Jytte Guteland, projektledare vid tankesmedjan Global Utmaning, Stockholm
Norbert Götz, professor vid Södertörns högskola, Stockholm
Peter Haldén, forskare vid Institutionen för freds- och konfliktforskning, *Uppsala universitet*
Henrik Hagemann, tidigare generalsekreterare för den danska delegationen vid Nordiska rådet
Svein Olav Hansen, uppdragsforskare
Heidi Haggrén, doktorand vid Helsingfors universitet
Jonas Harvard, forskare vid Södertörns högskola, Stockholm
Anke Hassel, professor vid Hertie School of Governance, Berlin
Jan Hecker-Stampehl, forskare vid Humboldt Universität zu Berlin
Markku Heikkilä, direktör för vetenskapskommunikation, Arktiskt centrum, Lapplands universitet
Maimo Henriksson, Finlands ambassadör i Norge
Mary Hilson, lektor vid University College London

Paul Holtom, forskare vid Stockholms internationella fredsforskningsinstitut
Bertel Haarder, ordförande för den danska delegationen i Nordiska rådet
Larserik Häggman, sakkunnig vid Centrum för Norden-studier, Helsingfors universitet
Sakari Hänninen, forskarprofessor vid Institutet för välfärd och hälsa, Helsingfors
Dagfinn Høybråten, tidigare president för Nordiska rådet
Sverre Jervell, rådgivare vid Utenriksdepartementet, Oslo
Jani Joenniemi, företagare
Pertti Joenniemi, forskare vid Karelska institutet, Östra Finlands universitet
Peter Johansson, forskare vid Institutet för framtidsstudier, Stockholm
Gudmundur Jonsson, professor vid Islands universitet
Mindaugas Jurkunas, forskare vid Vilnius universitet
Olli Kangas, forskarprofessor vid Folkpensionsanstalten, Helsingfors
Pauli Kettunen, professor vid Helsingfors universitet
Anna Kharkina, doktorand vid Södertörns högskola, Stockholm
Ann-Christina Knudsen, lektor vid Aarhus universitet
Eikka Kosonen, chef för EU-kommissionens representation i Finland
Peer Hull Kristensen, professor vid Handelshøjskolen, København
Peer Krumney, forskare vid Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Jon Kvist, professor vid Syddansk Universitet
Simo Laakkonen, docent vid Helsingfors universitet
Kai-Olaf Lang, forskare vid Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Marko Lehti, docent vid Freds- och konfliktforskningscentrum (TAPRI), Tammerfors universitet
Bo Lidegaard, chefsredakör för Politiken, København
Kari Lilja, professor vid Aalto Universitet, Helsingfors
Johan Lindblad, seniorrådgivare på Nordiska ministerrådet

Bo Lindroos, sekretariatschef för sekretariatet för nordiskt samarbete vid utrikesministeriet i Finland
Raimo Lovio, professor vid Aalto universitet, Helsingfors
Jani Marjanen, doktorand vid Centrum för Norden-studier, Helsingfors universitet
Pirjo Markkola, professor vid Jyväskylä universitet
Carl Marklund, forskare vid Stockholms universitet
Fredrik Melander, seniorrådgivare vid avdelningen för kunskap och välfärd vid Nordiska ministerrådet
Heikki Mikkeli, lektor vid Helsingfors universitet
Stefanie Mnich, forskare vid Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Silvia Modig, vice-president för Nordiska rådet
Eli Moen, professor vid Handelshøyskolen, Oslo
Mads Mordhorst, forskare vid Handelshøjskolen, København
Glenn Morgan, professor vid Cardiff University
Peter Munk Jensen, forskare vid Dansk institut for Internationale Studier (DIIS), København
Kjell Myhre-Jensen, sekretariatsledare, Nordiska rådet, Stortinget, Oslo
Bjarne Mørk-Eidem, medlem av gränshinderforum vid Nordiska ministerrådet, tidigare nordisk samarbetsminister, Norge
Håvard Narum, journalist vid Aftenposten
Antje Neumann, forskare vid Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Ere Nokkala, forskare vid Helsingfors universitet
Nelli Nokkala, forskare vid Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Ole Norrback, ordförande för gränshinderforum vid Nordiska ministerrådet, tidigare Nordisk samarbetsminister, Finland
Lisa Oberländer, forskare vid Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Hanna Ojanen, gästforskare vid Utrikespolitiska institutet, Helsingfors

Kristín Ólafsdóttir, generalsekreterare, Föreningarna Nordens Förbund
Thorsten Borring Olesen, professor vid Aarhus universitet
Silja Bára Ómarsdóttir, lektor vid Islands universitet
Klaus Petersen, professor vid Syddansk Universitet
Sten Palmgren, lagstiftningsråd vid Justitieministeriet, Helsingfors
Marcus Rantala, statssekreterare vid försvarsministeriet, Helsingfors
Matti Rantanen, partigruppssekreterare för den konservativa gruppen i Nordiska rådet
Pernille Rieker, forskare vid Norsk utenrikspolitisk institutt, Oslo
Pia Rosenqvist, institutionsledare för Nordisk välfärdscenter, Helsingfors
Frank Rossavik, journalist och kommentator vid Bergens Tidene
Oscar Rossi, författare och kritiker, Stockholm
Kari Saastamoinen, professor vid Helsingfors universitet
Kimmo Sasi, president för Nordiska rådet
Åsmund Arup Seip, forskare vid Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning, Oslo
Odd Inge Skjævesland, journalist vid Aftenposten
Eva Smekal, tidigare sekretariatschef svenska för svenska delegationen i Nordiska rådet
Jussi Simpura, forskarprofessor vid Institutet för hälsa och välfärd, Helsingfors
Peter Stadius, universitetslektor i Norden-studier, Helsingfors universitet
Espen Stedje, generalsekreterare för Foreningen Norden, Norge
Henrik Stenius, forskningsdirektör vid Centrum för Norden-studier, Helsingfors universitet
Thorvald Stoltenberg, tidigare utrikesminister, Norge
Bo Stråth, gästprofessor vid Centrum för Norden-studier, Helsingfors universitet
Alexander Stubb, Nordisk samarbetsminister, Finland

Carl-Einar Stålvant, universitetslektor vid Försvarshögskolan, Stockholm
Ilkka Suominen, tidigare president för Nordiska rådet
Valgerður Sverrisdóttir, Islands industri- och näringsminister
Olemic Thommesen, ledamot i den konservativa gruppen i Nordiska rådet
Urve Tiidus, riksdagsledamot i Riigikogu
Teija Tiilikainen, direktör för utrikespolitiska institutet, Helsingfors
Terhi Tikkala, partigruppssekreterare för mittengruppen i *Nordiska rådet*
Pia Letto-Vanamo, professor vid Helsingfors universitet
Juhana Vartiainen, överdirektör på Statens ekonomiska forskningscentral, Helsingfors
Ylva Waldemarsson, lektor vid Södertörns högskola, Stockholm
Jacob Westberg, lektor vid Försvarshögskolan, Stockholm
Claes Wiklund, huvudredaktör för Nordisk Tidskrift
Henrik Wilén, generalsekreterare för Pohjola-Norden, Finland
Thomas Wilhelmsson, rektor för Helsingfors universitet
Kari Winquist, administrationschef vid Nordic Innovation, Oslo
Patrick Zilliacus, tidigare generalsekreterare för finska delegationen i Nordiska rådet
Johnny Åkerholm, tidigare verkställande direktör för Nordiska investeringsbanken
Rigmor Aasrud, N*ordisk samarbetsminister, Norge*
Mirja Österberg, doktorand vid Centrum för Norden-studier, Helsingfors universitet
Ann-Catrin Östman, akademilektor vid Åbo Akademi

Nordiska Gemenskaper
En vision för samarbetet
Johan Strang

ISBN 978-92-893-2419-9
http://dx.doi.org/10.6027/Nord2012-009
Nord 2012:009
© Nordiska rådet 2012
Tryck: Narayana Press, www.narayanapress.dk
Layout: Pernille Sys Hansen, Damp Design
Upplaga: 3 000 ex.

Typsnitt: Unit Slap / Unit
Papper: Munken Lynx / Arctic the Volume

Printed in Denmark

MILJÖMÄRKT
541 562
Trycksak

Denna bok är utgiven med finansiellt stöd från Nordiska rådet. Innehållet i boken avspeglar inte nödvändigtvis Nordiska rådets synpunkter, åsikter eller rekommendationer.

www.norden.org/publikationer

Det nordiska samarbetet
Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill stärka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Nordiska rådet
Ved Stranden 18
DK-1061 København K
Telefon (+45) 3396 0400
www.norden.org

norden

Nordiska rådet

Ved Stranden 18
DK-1061 København K

www.norden.org











Centrum för Norden-studier (CENS) skapades vid Helsingfors universitet 2002 med uppdraget att identifiera och studera de specifika faktorer som gör de nordiska länderna nordiska. CENS analyserar Nordens historia, samhälle, politik och kultur som områden för spänningar där olika krafter drar mot sina egna mål. De nordiska länderna analyseras ur ett komparativt perspektiv vilket betyder att dialogen med utomnordiska forskare är essentiell. Genom externt finansierade projekt (EU, NordForsk, Finlands Akademi) har CENS skapat sig en ledande ställning i fälten för begreppshistoria, politisk kultur, välfärd, regionalism och regionalt samarbete. Se www.helsinki.fi/cens

I år, 2012, fyller Nordiska rådet 60 år och för att fira detta har man låtit trycka upp denna bok. Men det är ingen vanlig jubileumsbok. Nordiska rådet vill denna gång se framåt och följa upp den förnyade diskussionen om det nordiska samarbetet.

Mycket tyder på att det nordiska upplever en renässans. Krisen i EU, välfärdsmodellens styrka och det globala intresset för den arktiska regionen är några av de faktorer som driver de nordiska länderna samman. Utrikes- och försvarspolitiken har blivit centrala områden för samarbetet vilket betyder att de strukturer som byggdes upp för samarbetet på 1950- och 70-talen inte längre är tidsenliga.

Denna bok presenterar en vision för Norden som bygger på ett synligt, profilerat och resultatorienterat samarbete i Nordiska Gemenskaper.

ISBN 978-92-893-2419-9
Nord 2012:009