Ole Norrback 10.01.2019.

”De outnyttjade möjligheternas samarbete”

Det nordiska samarbetet, som började växa fram efter andra världskriget, var i början unikt till sitt innehåll och exklusivt nordiskt. I dag är det varken - eller. Strukturellt samarbete mellan länder i olika delar av världen är idag regel och antalet internationella organisationer för samarbete är nu mycket stort. Det nordiska samarbetet berörs mycket av besluten inom EU idag. I vissa frågor är de baltiska länderna med, liksom också det arktiska samarbetet.

Från början var det nordiska samarbetet i högsta grad politiskt. En långt gående värdegemenskap om hur ett gott samhälle bör se ut förenade länderna, också om det fanns partier, främst kommunistpartierna, som vurmade för andra modeller. Besluten om passfrihet, en gemensam arbetsmarknad och samordningen av välfärdsstrukturer var för sin tid radikala, men har sedan inte uppföljts med lika monumentala beslut på andra områden, trots försök. Det nordiska, politiska samarbetet har efter hand tunnats ut och långt förlorat sin styrfart.

Viljan till nordiskt samarbete växte sig stark på nästan alla områden. Lokalsamhällena fann varandra i nätverken av vänorter och -kommuner, kulturutbytet blev betydelsefullt på nästan alla områden, inom de flesta idrotter ordnades nordiska mästerskap, växande nationella företag sökte sig i första hand till den nordiska marknaden, kort sagt; det nordiska samarbetet genomsyrade samhällena. Det nordiska samarbetet ökade också efterhand nordbornas förståelse för annat internationellt samarbete, vilket dock inte gäller alla. Inte ens de mest världsfrånvända nationalisterna ifrågasätter ändå idag det nordiska samarbetet. Trots att EU-samarbetet nu påverkar våra dagliga liv mycket mera än det nordiska samarbetet, så känner sig sannolikt de flesta i Norden mera som nordbor än som européer. Förtroendet för det nordiska samarbetet tycks leva starkt, också om nordbornas personliga engagemang har avtagit, vilket tydligast syns i Pohjola-Nordens och Norden-föreningarnas sjunkande medlemsantal och krympande aktivitet, samt i färre kontakter mellan vänorterna.

Trots att utrikes- och säkerhetspolitiken inte officiellt behandlades inom Nordiska Rådet (NR) eller Ministerrådet (NMR), och trots att länderna hade olika lösningar när det gällde försvaret; Danmark, Island och Norge inom Nato och Finland och Sverige neutrala, så stärkte Kalla Kriget det nordiska samarbetet. För Finland var ju det nordiska samarbetet länken västerut, vilket manifesterades bl.a. i det starka samarbetet mellan de nordiska länderna i FN. Kommunismens kollaps i Östeuropa och Kalla Krigets slut förändrade radikalt förutsättningarna för det internationella samarbetet och möjliggjorde bl.a. Finlands medlemskap i EU. När Finland och Sverige blev medlemmar i EU kom både politikernas och förvaltningens intressen och resurser att koncentreras på samarbetet inom EU. Det nordiska tonades därmed ner, om än inte alltid avsiktligt.

Genom åren har en lång rad nordiska institutioner skapats och omorganiserats med varierande betydelse för samarbetet. Många av dem producerar utredningar och rapporter med förslag till åtgärder och som beslutsunderlag. Kvaliteten är varierande, och svag kvalitet är oftast en följd av svagt engagemang från ländernas sida. Av samma orsak leder därför inte heller ens goda rapporter till föreslagna beslut och åtgärder. Tjänsterna inom det nordiska samarbetet lockar glädjande nog fortfarande många sökande. Långt ifrån alltid, men ändå onödigt ofta är sökandena sådana som av olika orsaker inte avancerat i hemlandet. En vanligen fyraårig session i en nordiska institution ses inte heller alltid som den merit den borde vara när det nordiska kontraktet upphör.

Under Kalla Kriget vara möten i NR och på ministerrådsnivå viktiga både när det gällde innehållet och när det gällde de personliga kontakterna. Idag står framför allt EU-mötena för samma viktiga funktion, och det politiska engagemanget för Norden har i praktiken minskat kännbart, om än inte verbalt. Politikerna uttalar sig nästa aldrig kritiskt eller ifrågasättande om det nordiska samarbetet, också fastän det personliga intresset är litet. Skillnaden mellan retorik och praktik är därmed mycket tydlig, också om den sällan noteras. Som exempel kan nämnas att tjänstemän oftast företräder länderna på ministerrådsmötena därför att samtliga berörda ministrar nästan aldrig är närvarande på ministerrådsmötena.

Volymmässigt står sannolikt näringslivet för tillväxten i det nordiska samarbetet. Flera faktorer har bidragit. Avregleringen av den internationella handeln, globaliseringen av ekonomin, köpkraften i de nordiska länderna samt likheterna i samhällsstrukturerna och i regelverken är de viktigaste. Företagen ser de nationella marknaderna skilt för sig. Någon särskild nordisk marknad finns ju inte, alla nordisk länder är integrerade i den gemensamma europeiska marknaden. Det säger sig självt att det är möjligheterna till ekonomisk framgång, som står bakom tillväxten, sällan eller aldrig är det stödet för den nordiska tanken, som är huvudmotivet.

Situationen nu kan väl sammanfattas så, att samarbetet rullar på, institutionerna produceras service, rapporter och betänkanden, företagen integreras, politiken har blivit tunnare och nordbornas kontaktnät och personliga möten glesare, men anseendet och förtroendet finns kvar. Det finns ett grundkapital, som kunde utnyttjas långt bättre och dessutom förkovras.

”Ett gränslöst Norden” och ”Nordisk nytta” är populära uttryck när det nordiska samarbetet skall beskrivas. De svarar säkert mot en bred opinion i länderna. Tyvärr beskriver de inte verkligheten särskilt väl, däremot kan de ses som målsättningar med ett brett stöd bland nordborna. ”De outnyttjade möjligheternas samarbete” är idag en mera relevant beskrivning av läget. Mycket mera kunde göras på de flesta områden till nytta och glädje för nordborna, men också utanför Norden. På många områden finns en tydlig beställning på mera och målinriktat politiskt samarbete. ”Mera politik i den nordiska politiken” kunde vara en gemensam och tydlig målsättning.

1. Innehållet i det nordiska samarbetet

År 1999 tillsatte samarbetsministrarna en panel med uppgift att utreda det framtida samarbetets inriktning och uppgifter. I sin rapport, som överlämnades ett år senare, fokuserade panelen sin analys och sina förslag på tio aktuella områden i den nordiska och internationella utvecklingen. Områdena var: **Globaliseringen, Den teknologiska utvecklingen, Integrationen i Europa, Säkerheten, Demografin och migrationen, Kulturen och utbildningen, Marknaden och ekonomin, Välfärden, Demokratin och Miljön**. För varje område framförde panelen konkreta förslag om hur och kring vilka frågor samarbetet borde intensifieras.

Rapportens öde blev långt det samma som för andra ambitiösa rapporter rörande det nordiska samarbetet; mycket litet hände. Också om världen förändrats mycket på 20 år, så är samtliga tio trendområden fortfarande aktuella.

Globaliseringen har fört mycket gott med sig och är en förutsättning för finansieringen av den nordiska välfärden. Den har bl.a. bidragit till minskad fattigdom, ökat behovet av samarbete, ökat stabiliteten i världen och därmed förutsättningarna för fred. Den har lett till ökad migration, som tyvärr också lett till ökad misstänksamhet och oro när det gäller de sociala konsekvenserna. Globaliseringen kräver mera globala regler för att fungera väl. Konkret föreslog panelen att de

nordiska länderna skulle agera tidigare och gemensamt på internationella fora i syfte att få genomslag för gemensamma nordiska värderingar när de internationella regelverken slås fast. Just nu, när protektionismen ökar, handelskrig hotar och inkrökt nationalism växer, är behovet av en samordnad nordisk politik i internationella sammanhang större än för 20 år sedan. Det finns tyvärr också en annan form av kontraproduktiv nationalism, som utövas av både seriösa politiker och massmedier. I informationen efter varje internationellt möte fokuserar både politikerna och massmedierna oftast bara på den nationella nyttan. Sällan redogörs för sambandet mellan den internationella och den nationella nyttan av besluten. Därmed ges också indirekt stöd åt den oseriösa nationalismen.

För 20 år sedan sågs **Den teknologiska utvecklingen** mest som positiv. Idag vet vi att den också medför problem, och med dess hjälp ifrågasätts och försvagas nu inställningen till den liberala demokratin, som utgör grunden för välfärden och stabiliteten i våra nordiska samhällen. Eftersom det mesta, som sprids över nätet kan passera nationsgränserna, behövs ett långt mera omfattande internationellt samarbete för att komma åt avarterna. Om de internationella reglerna bygger på nordiska värderingar, kan nyttan av IT bli mycket större. Samma orsaker till fördjupat nordiskt samarbete, som framfördes för 20 år sedan finns kvar, men nu kräver dessutom arbetet mot avarterna ännu mera nordiskt och annat internationellt samarbete.

När det gäller **Integrationen i Europa** är utmaningarna idag större än för 20 år sedan. Den exkluderande nationalismens och populismens tillväxt, flyktingströmmarna från 2015 och försöken att demonisera det internationella samarbetet och EU är idag reella hot t.o.m. mot freden. Trots att ansvarstagande politiker i princip talar för en samordning av både invandringen och integrationen så ha alltför litet åstadkommits i praktiken, både i Norden och inom EU. Utgående från den gemensamma värdegrunden i de nordiska länderna, kunde Norden spela en mycket större roll.

Synen på **Säkerheten** har ändrat mycket under 20 år. Efter att kommunismen i Östeuropa fallit samman på sin egen orimlighet, var optimismen stark när det gällde demokratins utveckling i de tidigare kommunistländerna och när det gällde freden och stabiliteten i Europa. Diktaturer och totalitära samhällen behöver yttre och inre fiender för att överleva, demokratier behöver både interna och externa vänner för invånarnas bästa. De totalitära tendenserna ökar tydligt i flera länder, vilket det finns anledning till mycket stor oro över. Säkerheten i de demokratiska länderna är i dag ett mycket vidare begrepp än tidigare, när det militära försvaret sågs som den yttersta garanten. En mycket mera samordnad nordisk politik när det gäller säkerhetspolitiken i bred mening behövs.

Utmaningarna när det gäller **Demografin och migrationen** är större nu än för 20 år sedan. Urbaniseringen fortgår och tömmer långsamt med säkert stora områden i Norden på invånare, vilket också har säkerhetspolitiska konsekvenser. Befolkningen åldras, och utan invandring blir det svårt att upprätthålla välfärden och därmed tilltron till samhället. Norden behöver flera hjärnor och flera händer. Öppenheten mot omvärlden, som varit ett kännetecken i Norden, också om variationerna mellan länderna funnits, har krympt, vilket inte är i ländernas långsiktiga intressen. De politiska rörelser i Norden, som vill slå vakt om öppenheten, toleransen och mänskornas lika värde, måste i ländernas allmänna intressen intensifiera sitt samarbete.

Traditionellt har **Kulturen och utbildningen** setts som avgörande viktiga för den nordiska sammanhållningen, också om verkligheten inte alltid nått upp till de verbala beskrivningarna. De nordiska kulturpriserna är avsedda att vara manifestationer, vilket de säkert är, men en utvärdering av betydelsen kunde vara motiverad. Trots stora ambitioner hade samarbetet inom utbildningen och forskningen kunnat ge mera resultat. Engelskans ställning som global lingua franca kan komma att långsamt försvagas om Englands Brexit förverkligas och USA fortsätter att isolera sig. Det

internationella utrymmet för nordisk kultur och behovet av kunskaper i nordiska språk ökar därmed. Tron i vårt land på att språkkunskaperna ökar om man minskar på antalet språk man undervisar i, är en mycket nationell och mycket irrationell uppfattning. Behovet av bredare språkkunskaper ökar under alla omständigheter, och svenskans betydelse för vårt land minskar inte. Tydliga målsättningar och konkreta, gemensamma handlingsprogram för utbildningen, forskningen och kulturen kunde ge ett betydande mervärde. Ett exempel är att samla små nationella resurser på smala men viktiga forskningsområden till gemensamma projekt eller bestående enheter, vilket kunde ge goda resultat och få stor betydelse.

Marknaden och ekonomin är till stora delar globala, vilket är av stor betydelse långt utanför själva området. Det är därför mycket oroande att protektionismen ökar, nya handelshinder införs och t.o.m. handelskrig ses som en realitet. För de nordiska länderna ekonomi och välfärd är en fungerande frihandel avgörande viktiga. Frihandel är emellertid inte frihet från regler för handeln. All mänsklig verksamhet behöver ramverk av regler. De globala handeln behöver dem för att trygga rättvisa, hindra miljöförstörelse, säkerställa de anställdas rättigheter och förhindra korruption. Ett gemensamt, målmedvetet, långsiktigt nordiska agerande på internationella fora i syfte att trygga en rättvis global handel skulle med säkerhet vara fruktbart. – Trots att alla nordiska länder är med på den gemensamma europeiska marknaden, så finns det protektionistiska regler kvar. Inom bl.a. byggbranschen finns fortfarande nationella standarder, som försvårar handeln över gränserna och som höjer priserna. Ett udda, men typiskt exempel är att panten på tomflaskor och -burkar inte inlöses om de köpts i ett annat nordiskt land. Det gränsregionala samarbetet, där det finns, har framgångsrikt lyckats få problem lösta på regional nivå, men bestående kan de protektionistiska hindren avskaffas bara genom mera samarbete mellan länderna.

Den nordiska välfärden avviker till sin struktur från andra välfärdssystem och anses oftast vara bättre. De nordiska länderna är alltid främst när globala jämförelser om välfärden görs. Trots stora likheter i synsätt och i strukturen, skiljer sig välfärdssystemen åt i bl.a. graden av ansvar som samhället tagit på sig och i regelverken. De här olikheterna skapar sedan problem för nordbor som flyttar och bosätter sig i ett annat nordiskt land. Passfriheten och den gemensamma arbetsmarknaden skapade ett behov av att samordna välfärdsordningarna. Trots många utredningar, förslag och uttalad politisk vilja har skillnaderna inte minskat, snarare ökat. Uttrycket ”Ett gränslöst Norden” saknar i för hög grad substans på det här området. I arbetet mot gränshindren har samordningen av välfärdsordningarna haft hög prioritet, men resultaten är magra. Fortfarande finns det en stor beställning från nordborna på att göra socialförsäkringar, pensioner och andra sociala rättigheter lättare tillgängliga över nationsgränserna.

1900-talet var – trots allt - **Demokratins** århundrade. Fascismen, kommunismen, raspolitiken och kolonialismen slogs tillbaka och antalet länder med den liberala demokratin ökade mycket. Nu går utvecklingen åt fel håll i många länder. Den liberala demokratin, som är det bästa samhällssystemet för medborgarna behöver nu igen sina försvarare. De nordiska länderna med sin djupa demokrati, sina folkrörelser, sin öppenhet och sin politiska debatt med fokus på skillnader i åsikter, bör förplikta länderna att tillsammans inta en ledande position i försvaret av demokratin. De nordiska länderna är inte heller perfekta. Valdeltagandet sjunker, misstron mot politikerna är tydlig, otryggheten när det gäller jobb och välfärd har ökat. Det är en paradox att den inåtvända, uteslutande nationalismen är en internationell företeelse som samarbetar över gränserna. Nationalismen fokuserar på skillnaderna och på gränserna, vilket alltid ökar motsättningarna. Internationalismen respekterar skillnader och mänskors lika värde, samt vill skapa gemensamma regler som möjliggör ett gott liv för invånarna i alla länder. Nu behövs en stark mobilisering i kampen för den liberala demokratin och för det

internationella samarbetet. Där kan både NR och NMR spela en långt aktivare och viktigare roll än idag.

Norden har i många avseenden varit en föregångare i arbetet för **Miljön.** Miljöproblemen rör sig över gränserna utan pass och visa, och framgång i arbetet för når vi bara med mera internationellt samarbete. Samtidigt är det viktigt att inse att internationella regler kan vara för trubbiga för att alltid passa in på det lokala miljöarbetet. Lokal natur skall skyddas lokalt. Nu anser många nordbor, som bor utanför de stora tätorterna att det lokala naturskyddet styrs för mycket ovanifrån av en onåbar byråkrati, och att åsikterna bland befolkningen som i generationer levt i, av och med naturen inte noteras. Också den åsikten bör tas på allvar. Arbetet för naturen och miljön får inte försvåras av helt onödiga motsättningar. EU:s subsidiaritetsprincip måste få en tydligare utformning när det gäller det praktiska miljöarbetet på olika nivåer, och också här kan de nordiska länderna samarbeta mera.

Också om arbetet mot **de onödiga gränshindren** inte nämns som ett viktigt område i rapporten från år 2000, så har det alltid haft hög prioritet. Passfriheten och den gemensamma arbetsmarknaden var banbrytare på det området. Arbetet mot gränshindren har fortsatt hela tiden i olika former, utan större framgång. Visserligen har något tiotal gränshinder kunnat avskaffas varje år, men nya har uppstått i minst samma takt. Orsaken är oviljan att samordna regelverken, vilket är helt omotiverat speciellt när det gäller frågor utan särskilda nationella intressen. EU påverkar de nordiska ländernas lagstiftning i stor utsträckning, också Islands och Norges, men implementeringen görs på nationell nivå. Besluten i EU syftar ju till att förenhetliga regelverken. Paradoxalt nog kan nya hinder uppstå, när den nationella implementeringen avviker mellan länderna. EU har ju inte heller kompetens på alla samhällslivets områden, och på sådana kan de nordiska länderna fritt forma gemensamma regelverk. Efter flyktingkrisen år 2015 fick vi dessutom se nya gränskontroller i Norden, vilket hade varit otänkbart sedan 1950-talet. Orsakerna till att gamla gränshinder inte rivs och nya uppstår är ett bristande engagemang från förvaltningen, vilket i sin tur beror på en tyvärr alltför ofta obefintlig eller alltför svag politisk styrning. Mera och tydligare politik i den nordiska politiken är svaret.

Som **sammanfattning av innehållet i det nordiska politiska samarbetet** kan sägas att resultatet är onödigt magert då den politiska styrningen är svag eller saknas helt. Mycket mera kan göras när det gäller det traditionella samarbetet, men dessutom finns det en tydlig beställning på förslag, baserade på nordiska värderingar och erfarenheter, i nästan allt internationellt samarbete. Mera samarbete skulle ge ett betydande mervärde för nordborna, men också utanför Norden.

Förslag:

Det är dags att på nytt göra en heltäckande bedömning av de politikområden, där det nordiska samarbetet kan ge mervärde. Statsministrarna bör formulera uppdraget och tillsätta beredningen för att ge slutrapporten tyngd och därmed de bästa förutsättningarna att förverkligas.

2. Formerna för det nordiska samarbetet

I det nordiska samarbetet fattas inte bindande beslut, och enighet är förutsättningen för beslut överhuvudtaget. Det betyder att det land som vill minst bestämmer mest. På ministerrådsmöten är nästan aldrig alla ministrar på plats, ofta bara en minoritet. Direktiven till de närvarande tjänstemännen är ofta vaga eller obefintliga. Som ställföreträdande har de därmed små möjligheter att vara pådrivande. Då beslut överhuvudtaget fattas, är de alltför ofta oklara, allmänt formulerade, tidtabell för implementering saknas och därmed är besluten inte tillräckligt förpliktande.

Statsministrarna möts ett par gånger per år, men fattar inga beslut. Numera sammanträder de bara i sin egen krets. Ministerrådets generalsekreterare är inte längre närvarande på mötena, dock nog när de självstyrande områdenas statsministrar också är med. Flera gånger och från olika håll har förslag framförts om att statsministrarna skulle inta en ledande och samordnade roll i det nordiska, politiska samarbetet. Det har ändå inte skett.

I praktiken är det samarbetsministrarna, som styr samarbetet i Ministerrådet. Deras mandat i hemländerna är emellertid mycket svagt, och de har inga möjligheter att styra över ärenden som hör till de olika ministerierna. Därmed är också deras reella möjligheter att styra samarbetet inom NMR begränsade. Den svaga positionen hemma ökar inte heller entusiasmen inför uppdraget som samarbetsminister.

Parlamentarikerna i Nordiska rådet klagar ofta över att deras makt är begränsad. Formellt har de rätt, men i praktiken kan de utöva en långt större makt än nu om besluten är tydliga, tidtabeller för implementering finns och regelbunden avrapportering krävs.

Med ganska enkla medel kan det nordiska samarbetet stärkas, om politikerna verkligen vill.

Förslag:

1. **Statsministrarna ta det övergripande ansvaret och börja göra tydliga linjedragningar.**
2. **Statsministrarna borde ta det övergripande ansvaret också för arbetet i ministerrådets sekretariat och Generalsekreteraren borde på nytt alltid vara närvarande när statsministrarna möts.**
3. **Samarbetsministrarnas ställning som samordnare i regeringarna bör stärkas kännbart, vilket föreslagits upprepade gånger.**
4. **Inför nordiska möten bör politikerna ge de beredande tjänstemännen så klara direktiv om innehållet i beslutsförslagen att besluten sedan är möjliga att verkställa.**
5. **Nordiska rådets parlamentariker bör ställa mera och tydligare krav på regeringarna, samt dra tydligare linjer i principiella och viktiga frågor.**

Det är en svaghet att besluten i de nordiska organen inte är bindande som i EU, men det går att skapa ett system, som långt eliminerar problemet.

Förslag:

1. **Varje ärende på dagordningen i Ministerrådet och i tillämpliga delar också i Nordiska Rådet borde utmynna i ett tydligt beslut, också om full enighet inte nås. Samarbetet är ju frivilligt och det land som i en fråga ställer sig på sidan bör ha sin rätt att göra så.**
2. **Till varje beslut bör fogas en klar tidtabell inom vars ramar besluten skall vara verkställda.**
3. **Under implementeringens gång bör länderna kontinuerligt informera varandra, bl.a. om eventuella svårigheter och om hur implementeringen avancerar.**
4. **En slutlig och klar avrapportering och utvärdering skulle vara obligatorisk.**

Bristerna i det nordiska samarbetet är lika tydliga som behovet av mera resultat av samarbetet. Samarbetet kan ge ett betydligt större mervärde för nordborna och utanför Norden, om politikerna verkligen vill. Det finns en tydlig efterfrågan på mera politik i den nordiska politiken. Från att vara ”de outnyttjade möjligheternas samarbete” kunde vi på nytt ge innehåll uttrycken ”nordisk nytta”, ”ett gränslöst Norden” samt det nya uttrycket ”internationell nytta”. Om den politiska viljan är tillräckligt stark!