norden

Norræn Samfélög

**FRAMTÍÐARSÝN FYRIR
SAMSTARFIÐ**

Johan Strang

Norræn Samfélög

FRAMTÍÐARSÝN
FYRIR SAMSTARFIÐ

Johan Strang

MIÐSTÖÐ NORRÆNNA FRÆÐA,
HÁSKÓLANUM Í HELSINKI

Efnisyfirlit

Formáli	4
Í stuttu máli	6
1 • Samfélag Norðurlanda og Norræn Samfélög	16
I. Norðurlönd í heiminum og í Evrópu	20
II. Hugmyndir Stoltenbergs og Wetterbergs	23
III. Norræn Samfélög	25
IV. Hinar lýðræðislegu áskoranir	27
V. Samfélag Norðurlanda	29
2 • Mikilvægir málaflokkar	34
I. Utanríkis- og varnarmálastefna	36
II. Stefna í Evrópumálum	40
III. Efnahags- og velferðarstefna	42
IV. Umhverfis- og orkumálastefna	46
V. Rannsóknir, nýsköpun og menntun	49
VI. Menning og tungumál	52
VII. Lögfræði og löggjafarstarf	55

3 • Opinbert samstarf	60
I. Norræna ráðherranefndin	63
II. Norðurlandaráð	69
III. Norrænt tengslanet fyrir hugmyndasmiðjur	74
IV. Norrænar stofnanir	76
V. Grasrótarsamstarf og opinbert samstarf	77
VI. Óformlegt opinbert samstarf	78
 4 • Vörumerkið Norðurlönd	 84
 Einstaklingar sem rætt var við	 90

Formáli

Á árinu 2012 voru 60 ár liðin frá því að Norðurlandaráð var stofnað og af því tilefni var rit þetta gefið út. Ekki er um að ræða hefðbundið afmælisrit. Í stað þess að líta um öxl ákvað Norðurlandaráð að líta fram á veginn og halda áfram þeirri umræðu um norrænt samstarf sem lifnaði í kjölfar ritsins „Förbundsstaten Norden“ (Sambandsríkið Norðurlönd, 2010) eftir sænska sagnfræðinginn Gunnar Wetterberg og Stoltenbergskýrslunnar svonefndu frá árinu 2009 en þar er hvatt til þess að norrænt samstarf á sviði utanríkis- og öryggismála verði eft. Á vordögum 2011 fól Norðurlandaráð Miðstöð Norðurlandafræða (Centrum för Norden-studier, CENS) við Háskólann í Helsinki að gera úttekt á og tillögur um hvernig dýpka má norrænt samstarf.

CENS var ljúft að taka verkið að sér. Ritið skrifaði ég en mér til aðstoðar var innri ráðgjafahópur sem fundaði reglulega í Helsinki og ræddi hver boðskapurinn ætti að vera. Hópin skipuðu Larserik Häggman sérfræðingur, Pauli Kettunen prófessor, Pia Letto-Vanamo prófessor, Bo Stråth prófessor og Henrik Stenius rannsóknastjóri. Skoðanaskiptin gengu greitt fyrir sig í hópnum og auðvelduðu mér verkið. Þá hef ég átt regluleg samskipti við Sverre Jervell, sérfræðing í norska utanríkisráðuneytinu, Klaus Petersen, prófessor við Miðstöð velferðarrannsókna við Háskóla Suður-Danmerkur og Jan-Erik Enestam, framkvæmdastjóra Norðurlandaráðs.

Aftast í ritinu er skrá yfir alla þá einstaklinga sem lagt hafa hönd á plóg við gerð úttektarinnar með því að taka þátt í

hringborðsumræðum, málþingum, starfshópum eða veita viðtal. Samlegðaráhrif, sem við höfum notið góðs af með tengslaneti um rannsóknir á sögu norræns samstarfs, hafa reynst afar gagnleg. NordForsk fjármagnar tengslanetið og því er stjórnað af Henrik Stenius og Mirja Österberg hjá CENS. Samstarfið gerði okkur kleift að skipa starfshópa sem hver um sig ræddu sinn málaflokk. Norbert Götz, prófessor við Södertörns höskola, fór fyrir hópi sem ræddi samstarf ríkisstjórnanna, dr. Mary Hilson frá University College London leiddi hóp sem fjallaði um samstarf félagasamtaka, Pertti Joenniemi, fræðimaður við Háskólann í Austur-Finnlandi, leiddi hóp um utanríkis- og öryggismál, Pauli Kettunen, prófessor við Háskólann í Helsinki og Klaus Petersen frá Háskóla Suður-Danmerkur leiddu hóp sem fjallaði um velferðarstefnu og Eli Moen, fræðimaður við BI Verslunarháskólann, leiddi hóp sem ræddi stefnu í efnahagsmálum.

Fundargerðir frá þessum fundum og öllum málþingum sem haldin voru í tengslum við starfið er að finna á vefslóðinni <http://www.helsinki.fi/cens/swe/forskning/projekt/scenarier.html>.

Í stuttu máli

Um þessar mundir ríkir áhugi meðal stjórnmalamanna og almennings um að efla norrænt samstarf. Kreppan í ESB, styrkur norræna velferðarkerfisins og áhugi umheimsins á norðurslóðum eru meðal þess sem þjappar Norðurlandabjóðunum nær hver annarri. Norræn samvinna byggir á langri hefð en forsendurnar hafa breyst og jafnvel batnað frá því að Norðurlandaráð var stofnað (1952), Norræna ráðherranefndin var sett á laggirnar (1971) og Helsingforssamningurinn var undirritaður á árinu 1962.

Norrænt samstarf fjallar í auknum mæli um samskipti Norðurlanda við umheiminn. Aðrar þjóðir heims eru jákvæðar gagnvart norrænu samstarfi auk þess sem ólíkar skuldbindingar landanna gagnvart NATO og ESB standa ekki lengur í vegi fyrir samstarfinu. Um leið og Norðurlönd fá aukið vægi í Evrópu og víðar um heim eykst krafan um lýðræði og gagnsæi í alþjóðasamstarfi. Eitt helsta viðfangsefnið um þessar mundir er að styrkja lýðræði í alþjóðlegu samstarfi. Norðurlandabjóðirnar geta riðið á vaðið og lagt fram mikilvægan skerf í umræðum á alþjóðavettvangi.

Norrænt samstarf hvílir á menningarlegum skyldleika og svipuðu gildismati þjóðanna. Sú sameign er einstök og engan veginn sjálfsögð. Hlúa þarf að henni í breiðu menningarsamstarfi. Sýnilegt, metnaðarfullt og árangursmiðað samstarf forystumanna í stjórnámálum er hins vegar mikilvægt til að efla norræna samkennd meðal almennings.

Norðurlönd þurfa ekki allsherjarlausn á við stofnun

sambandsríkis. Meira máli skiptir að þróa nýtt skipulag í alþjóðasamstarfi þar sem fléttað er saman sveigjanlegum lausnum í tilteknum málaflokkum, miklum metnaði í anda hugmyndarinnar um sambandsríki auk lýðræðis og gagnsæis. Allar forsendur eru fyrir nýrri norrænni gullöld að því tilskildu að samstarfið stefni einnig að raunhæfum og sýnilegum árangri. Samstarfið hefur löngum byggst á kröfunni um einróma samþykki en nú er þörf á lausnum þar sem löndin geta sjálf valið að hve miklu leyti þau taka þátt í tilteknum málum. Við viljum hverfa frá kröfunni um einróma samþykki og höllumst frekar að sveigjanlegum einingum í norrænu samstarfi.

Með hliðsjón af þessu setjum við fram eftirtaldar tillögur í því skyni að efla norrænt samstarf:

1 Forgangsraða með því að setja á laggirnar Norræn Samfélög á tilteknum samstarfssviðum:

Þessi norrænu samfélög lúti stjórn viðkomandi ráðherra-nefndar og færist formennskan á milli landanna. Ráðherra-nefndin skipi starfshópa að fyrirmynd NORDEFCO sem sinni tilteknum viðfangsefnum. Samfélögin byggist á sveigjanlegu og árangursmiðuðu samstarfi ríkisstjórnanna en einnig aðgerðum til að efla pólitíska umræðu í þjóðfélaginu. Því er gert ráð fyrir að nefndir starfi í Norðurlandaráði, einnig sérstök tengslanet, hugmyndasmiðjur og umræðuþing af ýmsu tagi sem hafa umboð til að undirbúa mál og taka frumkvæði. Þörf er á slíkum Norrænum Samfélögum í utanríkis- og varnarmálum og einnig umhverfismálum og rannsóknnum. Velferðar- og orkumál eru einnig mikilvægir málaflokkar.

2 Samstarf um utanríkis- og öryggismál verði þáttur í opinberu norrænu samstarfi:

Tengja mætti NORDEFCO á eigin forsendum við starfsemi Norrænu ráðherranefndarinnar og skapa svipaðan vettvang á sviði utanríkismála. Norðurlandaráð ætti tafarlaust að skipa utanríkis- og varnarmálanefnd.

3 Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin geri upp hug sinn gagnvart ESB:

Hverfa ber frá hugmyndinni um norræna blokk á vettvangi ESB þar sem Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin yrðu hluti af stigveldi sambandsins. Þess í stað verði lögð áhersla á forvirka stefnu þar sem Norðurlandabjóðirnar komi sér saman um hvaða málum þær fylgi sameiginlega eftir innan vébanda ESB. Norðurlandaráð ætti einnig að hafa eftirlit með því hvernig staðið er að innleiðingu tilskipana og reglugerða ESB í löndunum og fara fram á að löndin samræmi aðferðir sínar í þeim efnum.

4 Samstarf um utanríkis- og varnarmál verði fyrirmynd fyrir önnur svið að því er varðar hagræðingu:

Starfshópar embættismanna og fagfólks verði settir á laggirnar til að kanna hvernig Norðurlöndin geta átt samstarf

um menntun starfsfólks og innkaup á tækjum og öðrum búnaði, til að mynda í heilbrigðisgeira og vísindum.

5 Sporna gegn lýðræðishalla í alþjóðasamstarfi:

Alþjóðlegt samstarf fær æ meira vægi en erfitt er enn sem komið er að koma auga á hvernig lýðræðishættir geta teygst sig út fyrir mörk þjóðríkjanna. Norðurlönd eiga að vera til fyrirmyndar og gera gangskör að því að auka þátttöku þjóðþinga, félagasamtaka og sérfræðinga við undirbúning á tillögum og skapa vettvang fyrir breiðari umræðu um samstarfið.

6 Efnt verði til umræðu um norræn málefni á þjóðþingunum á hverju ári:

Umræða um stjórnsýsluhindranir sem fram fór á þjóðþingum Norðurlandanna á vordögum 2012 gaf góða raun og hana mætti endurtaka. Á næsta ári væri við hæfi að fjalla um stefnu í varnarmálum en síðar mætti til dæmis taka fyrir umhverfis- og orkumál eða samstarf um rannsóknir.

7 Greina á milli formlegra og efnislegra verkefna á skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar:

Óljóst hlutverk skrifstofu ráðherranefndarinnar háir starfsemi hennar. Hún á að sinna stjórnsýslu en einnig

að vera lifandi hugmyndabanki með rétt og skyldu til að eiga frumkvæði. Stjórnsýslan gæti verið í höndum stjórnunarskrifstofu sem annaðist fundi ráðherra og embættismanna en óháðari norræn hugmyndasmiðja gæti sinnt síðarnefnda hlutverkinu.

8 Efla pólitískt hlutverk Norðurlandaráðs og styrkja norræna ímynd ráðsins með því að gera flokkahópana að leiðandi afli með skýrum hætti:

Óvissa ríkir í Norðurlandaráði um hvort umræðan eigi að stýrast af sjónarmiðum landanna eða hugmyndafræði og sjónarmiðum flokkanna. Norrænu samstarfi væri mestur akkur í því að Norðurlandaráð legði skýra áherslu á starf flokkahópanna og drægi úr vægi sendinefnda landanna.

9 Nýta vörumerkið Norðurlönd og efla það með því að þróa norræn markmið, viðmið og vísitölur á hinum ýmsu sviðum:

„Norræn velferðarvísitala“ eða „Norræn loftslagsmarkmið“ gætu öðlast mikið pólitískt vægi á Norðurlöndum og víðar um heim. Alþjóðleg vísitala stjórnsýsluhindrana gæti reynst mjög gagnleg til að mæla að hve miklu leyti Norðurlönd eða tiltekin svæði (Eyrarsundssvæðið, Tornedalen) búa án stjórnsýsluhindrana og bera það saman við sambærileg svæði í Evrópu og víðar í heiminum.

10 Efla óformleg samskipti embættismanna:

Embættismenn hafa löngum átt með sér góð óformleg samskipti þvert á landamæri og hefur það styrkt norræna samvinnu. Þetta er nú að breytast af ýmsum ástæðum. Því væri ástæða til að setja á laggirnar norræna leiðbeinenda-áætlun í ráðuneytum landanna til að tryggja að persónuleg tengsl skili sér til næstu kynslóðar, eða koma á ferðastyrkja- og starfsþjálfunaráætlunum fyrir embættismenn sem gæfu þeim kost á að dvelja í nokkra mánuði í norrænu nágrannalandi.

11 Stefna að aukinni þekkingu um Norðurlönd:

Um allan heim er lítið til reynslu Norðurlandabjóða við lausn ágreiningsmála, af velferðarmálum, jafnréttismálum og alþjóðlegu samstarfi. Umheimurinn veit þó lítið um Norðurlönd. Því er þörf á óháðum og gagnrýnum rannsóknum og stefnumótandi norrænni hugmyndasmiðju. Jafnframt er mikilvægt að efla fræðslu um Norðurlönd í skólum með því að auka kennslu í sögu, stjórnmálum, tungumálum og landafræði grannþjóðanna og koma á áætlun fyrir nemenda- og kennaraskipti.

12 Auka sjálfsákvörðunarrétt í norrænu menningarsamstarfi:

Fjárveitingar til menningarmála verði færðar í hendur Norræna menningarsjóðsins og norrænar stofnanir skulu virtar. Á síðari árum hefur verið lögð aukin áhersla á að forgangsraða verkefnum í opinberu norrænu samstarfi. Þetta getur bitnað á starfi stofnana sem ganga vel og leitt til þess að nauðsynlegur efniviður samstarfsins veikist.

1

Samfélag

Norðurlanda og

Norræn Samfélög

Pólitíkin hefur að miklu leyti snúið aftur í norrænu samstarfi. Áhugi forsætisráðherranna á norrænu samstarfi birtist í því að þeir funda æ oft og ræða raunhæfar aðgerðir á við loftrýmiseftirlit yfir Íslandi eða rannsóknasamstarf í heilbrigðisgeira. Utanríkisráðherrarnir eru afar virkir í norrænu samstarfi og samstöðuyfirlýsing sem þeir undirrituðu í apríl 2011 voru mikilvæg skilaboð um sívaxandi samstarf á sviði friðargæslu, öryggismála og utanríkisþjónustu. Þá hafa varnarmálaráðherrarnir allt frá árinu 2009 átt formlegt samstarf um innkaup, æfingar og aðgerðir á nýjum vettvangi, NORDEFCO (Nordic Defence Cooperation – Norrænt samstarf á sviði varnarmála).

Stór hluti af síðari tíma norrænu samstarfi hófst í kjölfar skýrslu Thorvalds Stoltenberg, fyrrum utanríkisráðherra Noregs, „Norrænt samstarf um utanríkis- og öryggismál“ sem kom út á árinu 2009. Vart eru þrjú ár liðin þegar segja má að allar þrettán tillögur skýrslunnar séu komnar til framkvæmda, allt frá tillögum um loftrýmiseftirlit yfir Íslandi, varnir gegn stafrænum árásum og samstarf sendiráðanna til samstöðuyfirlýsingarinnar. Skýrsla Stoltenbergs hleypti lífi í pólitíska umræðu um Norðurlönd en einnig ber að nefna rit sænska sagnfræðingsins Gunnars Wetterberg, „Förbundsstaten Norden“ (Sambandsríkið Norðurlönd, 2010). Pólitísk viðbrögð við bók Wetterbergs urðu lítil en engu að síður tókst að vekja forvitni fjölmiðla, samfélagsrýna og menntamanna á henni. Þess má geta að Norrænu félögin í

Danmörku og Noregi hafa sett sér opinber markmið um skipulag sem minnir á sambandsríki Wetterbergs.

Í norrænu samstarfi hafa skipst á skin og skúrir. Hæst bar þegar Kalmarsambandið var stofnað í lok 14. aldar og aftur á blómatíma skandinavismans á 19. öld. Verst var niðurlægingin við sambandsslit Noregs og Svíþjóðar á árinu 1905 og þegar ESB-sæluvíman reið yfir á 10. áratug síðustu aldar. Eftir lok síðari heimsstyrjaldar var sagt að norrænt samstarf hefði tvisvar upplifað gullöld (sjá „Norden i sicksack“, 2000). Sú fyrri hafi verið á 6. áratug síðustu aldar þegar Norðurlandaráð var stofnað og undirritaðir voru norrænir samningar um vegabréfafrelsi, sameiginlegan vinnumarkað og almannatryggingar. Sú seinni á 8. áratug síðustu aldar þegar Norræna ráðherranefndin og fjöldi norrænna stofnana voru settar á laggirnar.

Nú er ekkert því að vanbúnaði að þriðja gullöldin renni upp. Þar kemur margt til. Miklar landfræðipólítískar breytingar eiga sér stað í heiminum en við slíkar aðstæður er auðvelt og einnig brýnt að leita samstarfs við helstu nágranna sína. Evrópa er ekki lengur sólin sem heimurinn snýst um. Bandaríkjamenn líta sér nær eða til annarra heimshluta og Asíuríki, einkum Kína, eru í örum vexti og fer efnahagslegt og pólitískt vægi þeirra sífellt vaxandi.

Á sama tíma virðast Norðurlönd ekki eins afskekkt og áður. Augu heimsins beinast að norðurslóðum en allt bendir til þess að þar leynist náttúruauðlindir auk þess sem nýjar siglingaleiðir hafa opnast sökum loftslagsbreytinga. Norðurlöndin verða æ mikilvægari brú milli Evrópu og Asíu hvort sem um er að ræða skipaumferð, flug eða járnbrautir. Mikilvægi Norðurlanda í orkumálum eykst í Evrópu ekki síst eftir að Þjóðverjar tóku ákvörðun um að hætta notkun kjarnorku. Efnahagsmál setja æ meiri svip á stjórnmálaumræðuna og í því sambandi vekur norræna þjóðfélagsgerðin athygli um allan heim þar sem hún er talin skapa mikið félagslegt öryggi og greiða þannig fyrir sveigjanlegu og samkeppnishæfu hagkerfi. Norðurlöndin er iðulega ofarlega í

alþjóðlegum samanburði, til að mynda á sviði menntunar, jafnréttis, nýsköpunar og samkeppnishæfni.

Orðspor norrænnar samvinnu hefur einnig breyst í heiminum. Grannríki og stórveldi hafa löngum leitast við að skapa sundrung meðal Norðurlandapjóða en í nútímanum er engum ávinningur í að spilla fyrir norrænu samstarfi. NATO eða ESB eru ekki einu sinni þrándur í götu samstarfsins nema síður sé. Svæðisbundið samstarf fær æ meiri sess á vettvangi beggja þessara samtaka og minni munur er gerður en áður á því hvort ríki eiga aðild að þeim eða ekki. Aukin þörf er á marghliða samstarfsleiðum og samtökum sem vinna þvert á mörk ESB og NATO. Viðfangsefni á Eystrasaltssvæðinu og norðurslóðum verða aðeins leyst í svæðisbundnu samstarfi.

Rit þetta er skrifað í þeirra trú að Norðurlönd og norrænt samstarf geti átt frumkvæði að umræðu um framtíð Evrópu og ráðið ferðinni í hinu nýja svæðaskiptingarferli. Norðurlöndin hafa löngum átt með sér svæðisbundið samstarf og styðjast þar við rótgróna pólitíska hefð og stofnanir. Norðurlandaráð fagnaði 60 ára afmæli á árinu 2012 og 50 ár eru liðin frá því að Helsingfors-samningurinn var undirritaður. Allt frá 19. öld hefur norrænt samstarf farið fram á næstum öllum sviðum og stigum samfélagsins. Nú standa Norðurlönd frammi fyrir annars konar viðfangsefnum en þau gerðu fyrir hundrað, sextíu eða jafnvel fáeinum árum. Norrænt samstarf er orðið hluti af miklu og margslungnu tengslaneti alþjóðlegra samstarfsstofnana og þarf því að vera lipurt og sýna áþreifanlegan árangur. Norrænt samstarf byggði löngum á kröfunni um einróma samþykki en nú skiptir meira máli að finna sveigjanlegar samstarfsleiðir þar sem tvö eða þrjú ríki geta átt frumkvæði. Í norrænu samstarfi er ástæða til að hverfa frá kröfunni um einróma samþykki og hugsa þess í stað í mismunandi samstarfseiningum.

Lýðræði er einnig mikilvægt viðfangsefni. Kreppa sú sem ríkir í ESB er ekki eingöngu efnahagslegs eðlis heldur er ekki síður um að ræða pólitíska kreppu þar sem andstæður vaxa milli

norðurs og suðurs og þjóðremba færist í aukana. Sú óánægjalda sem risið hefur í Evrópu á rætur að rekja til vanmáttar vegna þess að samruninn í Evrópu fór fram á forsendum markaðarins og fjármagnsins en í minna mæli var hugað að lýðræði, samstöðu og hagsmunum borgaranna. Á 20. öld voru lýðræði og velferð ávallt nátengd þjóðríkinu og oft var velferðarkerfið hluti af sjálfsmynd þjóðar. Eins og staðan er nú virðast þjóðríkin að mörgu leyti vera of smá í sniðum og landamæri þeirra óðum að hverfa. Enn hefur ekki tekist að finna rými fyrir lýðræði og velferð sem ná út fyrir mörk þjóðríkisins.

Ekki síst þarna teljum við að norrænt samstarf geti lagt fram mikilvægan skerf sem jafnvel gæti skipt sköpum. Norðurlönd eru sérstakt svæði. Miðað við annað alþjóðlegt samstarf á norrænt samstarf einstaklega sterkan hljómgrunn hjá almenningi og hefur aldrei verið gagnrýnt fyrir ólýðræðisleg vinnubrögð. Við búum yfir mikilli reynslu af viðamiklu samstarfi þingmanna þar sem iðulega hefur verið leitað eftir þátttöku félagasamtaka og almannasamtaka í pólitískum ferlum. Eins er hefð fyrir því að vernda hag einstaklinganna, einnig þegar um er að ræða milliríkjasamninga um mikilvæg málefni á við vegabréfafrelsi, almannatryggingar og vinnumarkað.

Allar forsendur eru til staðar fyrir nýja norræna gullöld. Engin ástæða er til að sóa tímanum í að minnast fortíðar með ljúfsárum söknuði eða byggja ímynd Norðurlanda á fornri fræð. Framsýni og hugrekki er það sem þarf til að taka stór skref fram á við.

1. Norðurlönd í heiminum og í Evrópu

Þegar opinbert norrænt samstarf hófst á 6. og 8. áratug síðustu aldar var lögð áhersla á að búa í haginn fyrir áhrifaríkt samstarf innan Norðurlanda. Nú beinist samstarfið í auknum mæli að samskiptum Norðurlanda við umheiminn. Ein meginástæða þess

að stjórnmálaleiðtogar dusta rykið af norrænu samstarfi er sú að þeir gera sér grein fyrir því að sameinuð hafa Norðurlöndin öfluga rödd sem skiptir máli. Þjóðirnar taka því æ oftast sameiginlegt frumkvæði að fundum með leiðtogum annarra ríkja, til að mynda Bretlands (leiðtogafundur Bretlands, Norðurlanda og Eystrasaltsríkja 2011), Þýskalands (fyrirhugaður sameiginlegur utanríkisráðherrafundur á árinu 2012) eða Rússlands.

Nýtt norrænt samstarf við umheiminn fer að mestu leyti fram annars staðar en í opinberu samstarfi. Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin reyna að koma til móts við kröfuna um meiri samskipti við umheiminn með því að hampa áætlun um samstarf við grannsvæðin, hnattvæðingarverkefninu og áætluninni um öndvegisrannsóknir. Æ betur kemur í ljós að skipulag opinbers samstarfs hentar ekki fyrir sameiginlega utanríkisstefnu landanna. Engar ráðherranefndir eða fag nefndir í ráðinu hafa utanríkis- eða varnarmál á sinni könnu og afstaðan til ESB hefur fram að þessu einkennst af vingulshætti.

Við teljum afar mikilvægt að Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin kveði skýrar á um hnattrænar og evrópskar áherslur í starfi sínu. Í heimi þar sem stóru ríkin hópa sig saman til að taka ákvarðanir um helstu málefnið og í Evrópu þar sem Þjóðverjar og Frakkar sitja greinilega við stjórnvölinn er mikilvægt að Norðurlandþjóðirnar snúi bökum saman gagnvart umheiminum. Þar nægir ekki að halda sameiginlega ráðherrafundi og auka samstarf ríkisstjórnanna. Þörf er á vettvangi þar sem Norðurlöndin geta rætt sameiginlega stefnumótun á breiðari grundvelli varðandi grannsvæðin Rússland, Eystrasaltsríkin, norðurslóðir og Þýskaland og hvernig þau geta aukið áhrif sín á vettvangi ESB og G20 og nýtt betur stöðu sína sem brú milli Evrópu og Asíu.

Óvissan um ESB er eflaust ein helsta ástæðan fyrir endurreisn norræns samstarfs. Umræðan um norrænt samstarf hefur ætíð farið fram í ljósi þess sem gerist í Evrópu og oft hafa kreppur og

umbreytingar í álfunni orðið til þess að norrænt samstarf hefur tekið heljarstökk fram á við. Þannig kann það einnig að fara í þetta sinn en við teljum ekki ráðlegt að tefla Norðurlandasamstarfi fram sem valkosti við ESB – sagan hefur sýnt okkur að útkoman verður aldrei Norðurlöndum í vil auk þess sem ekki er þörf á meiri spennu en nú ríkir milli Norður- og Suður-Evrópu.

Þá er sá tími endanlega liðinn þegar menn héldu að ESB myndi leysa norrænt samstarf af hólmi. Þar skjátlaðist þeim heldur betur. Umræðan um svæðisskiptingu Evrópu sem hófst á 10. áratug síðustu aldar er nú að taka á sig mynd og ástæða er til að ætla að norrænt samstarf fái aukið vægi óháð því hver þróunin verður innan vébanda ESB. Ef losnar um innviði Evrópusambandsins og evran verður lögð niður verða Norðurlöndin að sæta lagi og ræða róttækar aðgerðir á við norrænt gjaldeyris- eða fjármálasamband til að bæta fyrir það sem við höfum tapað en einnig til að sýna Evrópu að alþjóðlegt samstarf á sér ennþá framtíð. Á hinn bóginn ef kreppan í ESB verður til þess að efla Evrópusambandið, annað hvort á sömu nótum og nú þar sem stórveldin með Þýskalandi í broddi fylkingar ráða öllu eða sem ríkjasamband þar sem tekið er meira tillit til fámennari ríkja, þá má ætla að norrænt samstarf fái meira vægi en áður. Evrópusamband með 27 ríkjum kallar hreinlega á aðrar lausnir en þegar aðildarríkin voru eingöngu 9, 12 eða 15. Nú þegar sjást þess merki að minni þyrpingar myndast innan ESB til að vinna saman að eigin málefnum. Oft ná slíkir samstarfsklasar út fyrir formleg landamæri ESB.

Sumir fræðimenn lýsa alþjóðastjórnmálum nútímans sem „marghliða ríkjasamskiptum“. Þar er átt við að Evrópuríki sem og önnur lönd í heiminum séu samofin í tengslanetum, samningum og stofnunum (t.d. SP, ESB, Norðurskautsráði, Barentsráði og Eystrasaltsráði) sem ófært væri að raða saman í skipulagða og samhangandi heild. Fyrir Norðurlönd þýðir þetta að óráðlegt væri að reyna að sníða norrænt samstarf að millistigi milli landanna sjálfra og Evrópusamstarfsins. Mikilvægt er að norrænt samstarf sé

alþjóðlegt í eðli sínu og móti stefnu í Evrópumálum en minna máli skiptir hvernig einstök Norðurlönd tengjast ESB, NATO og öðrum alþjóðastofnunum og bandalögum. Norrænt samstarf er réttmætt í sjálfu sér, það styðst við sterka hefð og verður áfram að vera samstarf Norðurlandanna.

Tengsl alþjóðastofnana verða æ margslungnari og því verður norrænt samstarf að sanna tilverurétt sinn á annan hátt en áður. Eitt sinn voru Norðurlandaráð og Sameinuðu þjóðirnar eini alþjóðlegi vettvangur norrænna stjórnámálamanna og sjálfsagt þótti að helsta forystusveit þeirra verði þar kröftum sínum og tíma. Nú keppir mikill fjöldi alþjóðastofnana um athygli stjórnámálamanna og kröfur hafa því aukist um að norrænt samstarf sé innihaldsríkt, skili árangri og skapi virðisauka.

Við erum því sannfærð um að skerpa þurfi norrænt samstarf svo um munar með metnaðarfullu og árangursríku samstarfi helstu stjórnmalaleiðtoga. Til að gera Norðurlöndum kleift að gegna virku og sýnilegu hlutverki í umræðunni um framtíð Evrópu þarf samstarfið að byggja á traustum grunni og vera sýnilegt og lýðræðislegt.

II. Hugmyndir Stoltenbergs og Wetterbergs

Stjórnmalamenn hafa greinilega áhuga á hugmyndum um hvernig dýpka má norrænt samstarf. Þær hafa verið umfjöllunarefni í mörgum skýrslum á síðari árum en óhætt er að segja að engar þeirra hafi vakið jafnmikla athygli og rit þeirra Stoltenbergs og Wetterbergs.

Í skýrslu finnsku utanríkismálastofnunarinnar „Norden – making a difference“ (Tiilikainen & Korhonen, 2011) var stuðst við ítarlegar rannsóknir og margar hugmyndir og tilmæli voru kynnt til sögunnar. Ætla má að metnaðurinn hafi þótt of jarðbundinn og því valdið vonbrigðum þeirra aðila sem pöntuðu skýrsluna og

hjá almenningi. Ef til vill var það einnig skýringin á því að dansk-lettneska skýrslan „NB8 – Wise Men Report“ (Birkavs & Gade, 2010) þar sem lagt er til að norrænt samstarf við Eystrasaltsríkin verði eflt náði ekki að skáka skýrslu Stoltenbergs. Í norskri úttekt um Evrópumál skrifaði Thorsten Borring Olesen greinargóðan kafla („Den europæiske udfordring – EU, EØS og nordisk samarbejde i historisk belysning“, 2011) þar sem hann lagði áherslu á að þrátt fyrir að norrænt samstarf hefði alltaf farið fram í evrópsku samhengi hafi þjóðunum aldrei tekist að læra af sögunni og móta sér skýra framtíðarsýn.

Margar ástæður eru fyrir því að skýrslur Stoltenbergs og Wetterbergs skera sig úr. Báðir eru þeir áberandi einstaklingar og gæddir einstökum hæfileikum til að miðla boðskap sínum á grípandi og áhugaverðan hátt. Bjartsýnistónninn skiptir sköpum sem og tilraunir þeirra til að koma á sýnilegu og metnaðarfullu samstarfi pólitískrar forystusveitar.

Skýrslurnar hafa þó sína annmarka. Hugmyndin um sambandsríki var tromp á hendi Wetterbergs en reyndist honum einnig fjötur um fót. Hún vakti athygli og skapaði umræðu en Wetterberg sjálfur króaðist af úti í horni. Í riti hans er að finna margar góðar hugmyndir, til dæmis um að koma á norrænni síu í löggjafarstarfi og setja á laggirnar norræna vinnumarkaðsnefnd eða norrænt rannsóknaráð en þær bliknuðu við hlið aðalhugmyndarinnar um stofnun sambandsríkis. Wetterberg gaf lesendum næstum ekkert færi á að melta hugmyndirnar og því reyndist auðvelt að vísa honum á bug sem draumóramanni.

Stoltenberg hins vegar tók í skýrslu sinni mið af þeim samstarfsleiðum sem fyrir eru á sviði utanríkis- og öryggismála og lagði til raunhæfar aðgerðir til að dýpka og efla samstarfið. Hann skorti hins vegar heildarsýn og framtíðarmynd sem tengdi allt saman. Í skýrslunni fer hann hvergi inn á hvaða afleiðingar nánara samstarf um utanríkis- og varnarmál muni hafa á Norðurlönd sem

heild eða norrænt samstarf á öðrum sviðum. Einkennandi var að hvergi var minnst á Norðurlandaráð eða Norrænu ráðherranefndina.

Segja má að Stoltenberg og Wetterberg séu fulltrúar tveggja meginstrauma sem löngum hafa einkennt umræðu um norrænt samstarf. Annar mælir fyrir stórum allsherjarlausnum á við norrænu efnahags-, tolla- eða varnarbandalögin, nokkurs konar lítilli útgáfu af ESB, Bandaríkjum Norðurlanda eða norrænni þjóð í anda skandinavismans. Markmiðið er að Norðurlöndin hafi sameiginlega stjórnarskrá og pólitíska yfirstjórn með umfangsmikið og yfirþjóðlegt vald. Wetterberg færir þannig hefðbundin rök fyrir víðfeðmu og alltumlykjandi norrænu sambandsríki.

Sé sambandsríki markmiðið er nærtækt að fara að dæmi Wetterbergs og líta á sögu norræns samstarfs sem óslitna hrakfarasögu. Samstarfið hafi aldrei skilað árangri. Hinn meginstraumurinn í umræðunni, sá sem Stoltenberg er fulltrúi fyrir, gengur hins vegar út á að sambandsríki hafi aldrei verið markmiðið og að full ástæða sé til að líta svo á að norrænt samstarf eigi sér farsæla sögu. Fjölmargar raunsæjar lausnir á praktískum vandamálum í ólíkum málaflokkum hafi gert Norðurlöndin samofin hvert öðru á þann hátt sem á sér enga hliðstæðu í heiminum. Stórir draumar um skandinavískt sambandsríki rættust aldrei en norrænt samstarf færðist varlega fram á við þar sem stigið var eitt skref í einu án væntinga um metnaðarfulla yfirþjóðlega samninga eða milliríkjasamninga.

III. Norræn Samfélög

Ákveðin togstreita er því á milli hugmynda Stoltenbergs og Wetterbergs. Framtíðarsýn þeirra á norrænt samstarf er ólík. Sá fyrrnefndi mælir með því að taka eitt skref í einu og eiga samstarf af fúsum og frjálsum vilja en sá síðarnefndi leggur til

skuldbindandi allsherjarlausn. Spurningin er því hvað norrænt samstarf þarf nú.

Sagan sýnir að sambandsríki og ríkjasambönd hafa yfirleitt orðið til þegar óskir hafa verið um að fæla burt aðsteðjandi ógn eða tryggja innri frið eftir innrásir eða borgarastyrjaldir. Varla er hægt að halda því fram að sú staða blasi við Norðurlöndum í dag. Kreppan í ESB er ekki einu sinni nægilegt tilefni til að endurvekja umræðu um norrænt sambandsríki. Kannski vilja menn forðast að ræða viðkvæm mál sem skapað gætu meiri sundrung en samhug. Þar er ekki einungis átt við ESB og NATO heldur einnig strembin mál sem varða fiskveiðar, landbúnað og kjarnorku.

Vissulega eru margir málaflokkar sem henta ekki norrænu samstarfi nú á tímum, hvort sem um er að ræða vegna hagsmunarárekstra eða samkeppni eða sökum þess að áhrif ESB eru of yfirgnæfandi. Þó verður að viðurkennast að margir málaflokkar eru þess eðlis að þeir gefa draumsýn Wetterbergs byr undir báða vængi. Í hverri úttektinni á fætur annarri hefur verið bent á mörg góð rök fyrir afar nánú norrænu samstarfi, til dæmis á sviði utanríkis- og varnarmála, um málefni er varða velferð, neytendur eða jafnrétti en einnig löggjafarstarf, rannsóknir, nýsköpun og menntamál.

Eigi norrænt samstarf að geta tekið stórt skref fram á við er afar mikilvægt að horfast í augu við þá staðreynd að forsendur fyrir samstarfi eru mjög ólíkar eftir málaflokkum. Sum mál eru torveldari en önnur en það má ekki tefja fyrir samstarfi eða draga úr metnaði á sviðum þar sem árangurs er að vænta. Norðurlönd nútímans þurfa engar gagngerar allsherjarlausnir heldur nýjar leiðir í sveigjanlegu og raunhæfu alþjóðasamstarfi sem fram fer skref fyrir skref í anda Stoltenbergs og er fléttað saman við mikinn metnað og gagnsæja stjórnarskrá og lýðræði í anda Wetterbergs.

Framtíðarsýn okkar um nýja norræna gullöld byggir á því að í opinberu norrænu samstarfi verði komið á svonefndum „Norrænum Samfélögum“ á ákveðnum forgangssviðum þar sem nú eru góðar forsendur fyrir norrænu samstarfi. Norræn Samfélög gætu byggst á

pólitísku samkomulagi, sáttmála eða samningi þar sem ráðamenn í hverju landi tjá vilja landa sinna til að efla norrænt samstarf á tilteknu sviði.

Norræn Samfélög yrðu vettvangur fyrir metnaðarfullt og sveigjanlegt samstarf með greinilegu pólitísku innihaldi á tilteknum sviðum. Slíkt kallar á skýra pólitíska stjórn ráðherranefndar undir formennsku sem ákjósanlegt væri að færðist milli landa og gæti skipað starfshópa til að sinna tilteknum vandamálum og viðfangsefnum. Mestu máli skiptir að til viðbótar við ráðherrasamstarfið verði gripið til aðgerða til að efla umræður þingmanna, sérfræðinga og almennra borgara milli landanna. Fyrirkomulag Norrænu Samfélaganna færi eftir hverjum málaflokki. Samfélögin gætu skipst eftir málaflokkum, til að mynda Norrænt Utanríkismálasamfélag, Norrænt Velferðarsamfélag og Norrænt Orkusamfélag. Einnig mætti hugsa sér sérhæfðari samfélög á við Norrænt Neytendasamfélag, Norrænt Rannsóknasamfélag og Norrænt Almannaþjónustusamfélag.

IV. Hinar lýðræðislegu áskoranir

Hvorki Wetterberg né Stoltenberg skeyttu mikið um lýðræði en það gefur auga leið að auðveldara er að hlúa að lýðræði í sambandsríki en í frjálsu og sveigjanlegu samstarfi um einstaka málaflokka. Norrænt sambandsríki myndi krefjast stjórnarskrár til að skilgreina birtingarmynd lýðræðisins – ef til vill með tveimur þingdeildum að bandarískri eða þýskri fyrirmynd. Eftirlit með þeim yrði í höndum sérfræðinga, blaðamanna og áhugasamra borgara sem lengi framan af myndu einskorðast við löndin sjálf en smám saman yrði sjónarhóllinn norrænni.

Í frjálsara samstarfi um ákveðna málaflokka í anda Stoltenbergs liti lýðræðið öðru vísi út. Þegar samstarf er slitrótt og tilviljanakennt má segja að það sé háð ríkisstjórnunum sem

starfa í umboði þjóðþinganna. Þegar samstarfið yrði umfangsmeira og hefði aukin áhrif á löndin og fólkið sem í þeim býr þyrfti að finna nýjar leiðir til að veita samstarfinu lýðræðislegt lögmæti. Ef menn eru hlynntir metnaðarfullum Norrænum Samfélögum á tilteknum sviðum þá er afar mikilvægt að tryggja gagnsæi og trausta lýðræðislega tengingu við þingmenn en einnig almenna borgara.

Hvernig staðið yrði að því er ekki auðvelt að segja til um. Heilar herdeildir stjórn málafræðinga í Evrópu brjóta nú heilann um vandamál og viðfangsefni í sambandi við hnattrænt lýðræði og lýðræðishalla í alþjóðasamstarfi. Norðurlönd nútímans eiga þó kost á að fíkra sig áfram með raunhæfar og raunverulegar lausnir. Öllu máli skiptir að formlegt skipulag sé hentugt, skýrt og gagnsætt. Þegar það hefur verið leyst er helsta viðfangsefni alþjóðastofnana að sjá fyrir nauðsynlegum efniviði til að fylgjast með samstarfinu, bregðast við framvindu þess, kynna nýjar hugmyndir og taka frumkvæði. Á Norðurlöndum einskorðast umræða í fjölmiðlum og meðal fræðimanna einnig verulega við einstök ríki og við slíkar aðstæður þarf að grípa til meðvitaðra aðgerða til að efla umræðuna. Gagnrýnin umræða ógnar engum heldur er hún eina leiðin til að veita stjórnvöldum lögmæti.

Norðurlandaráð hefur verið fundarstaður norræna þingmanna og ríkisstjórna og gegnt lykilhlutverki við að veita norrænu samstarfi lýðræðislegt lögmæti. Því ættu öll Norræn Samfélög að eiga sér hliðstæða fagnefnd í Norðurlandaráði. Lýðræði er ekki eingöngu fulltrúalýðræði heldur byggist það ekki síður á virkri þátttöku. Því er mikilvægt að finna vettvang fyrir fjöldahreyfingar, almannasamtök sem og aðrar norrænar stofnanir innan samstarfsins. Einnig er brýnt að virkja sérfræðipækkingu. Það geta verið hugmyndasmiðjur, rannsóknarverkefni eða tengslanet þar sem fjallað er um norrænt samstarf, einkum á sviðum Norrænna Samfélaga, frá gagnrýnum og óháðum sjónarhóli. Í því samhengi er mikilvægt að koma á viðræðum milli stjórnmalamanna (ríkisstjórna og þjóðþinga) og óflokksbundins fólks (félagasamtaka og sérfræðinga) með því

að skapa umræðuvettvang fyrir forystusveit stjórnámálamanna (Norrænt Varnarmálaþing, Norrænt Félagsmálaþing o.s.frv.) þar sem stjórnámálamenn, fulltrúar fjöldahreyfinga, sérfræðingar og fjölmiðlar gætu þingað og rætt mál sem eru efst á baugi hverju sinni.

v. Samfélag Norðurlanda

Þegar fólk vinnur og hugsar á norræna vísu veltir það sjaldan fyrir sér hver grundvallarástæðan sé fyrir norrænu samstarfi. Oft er sagt að samstarfið sé mikilvægt til að standa vörð um sameiginlegan menningararf og einstakt velferðarkerfi. Rök þessi eru allra góðra gjalda verð en bíta ekki á aðra en sannfærða Norðurlandasinna. Í eyrum margra hljóma orðin eins og ljúfsár og fráhrindandi fortíðarhyggja.

Eins er algengt að menn telji að það að miðla reynslu sé kjarninn í norrænu samstarfi. Norðurlöndin eru fyrstu „hin“ hvert annars – kynslóð fram af kynslóð hafa Norðurlandabjóðirnar borið sig saman hver við aðra, keppt hver við aðra, hermt hver eftir annarri og lært hver af annarri á öllum sviðum og stigum samfélagsins. Þannig hafa þróast einstakar aðferðir sem nú eru kallaðar „bestu aðferðir“. Miðlun reynslu er óneitanlega mikilvægur þáttur í norrænu samstarfi sem stöðugt ber að þróa. En samanburður á fenginni reynslu er alls ekki norræn uppgötvun. Norðurlandabjóðirnar brutu blað í sögunni þegar þær gerðu samninga um vegabréfafrelsi, sameiginlegan vinnumarkað og almannatryggingar og því væri sorglegt ef hik kæmi á fólk í norrænu samstarfi við að ná fram mikilvægum samningum æðstu ráðamanna.

Stoltenberg og Wetterberg settu báðir fram efnahagsleg og hagkvæmnisleg rök. Wetterberg svaraði spurningunni „hvers vegna Norðurlönd“ með sígildum rökum um magn. Í sambandsríki

myndi skapast innri markaður sem efldi hagkerfi landanna og gerði Norðurlönd nægilega stór til vekja á sér athygli og láta rödd sína heyrast á alþjóðavettvangi. Sameinuð Norðurlönd yrðu ekki aðeins ein stærsta og öflugasta röddin í ESB heldur gætu löndin krafist þess að fá sæti við borð G20-ríkjanna þar sem allar helstu ákvarðanir í heiminum eru teknar. Stoltenberg var mun varfærnari í röksemdafærslu sinni fyrir norrænu samstarfi en ýmislegt benti til þess að hagkvæmnin væri honum hugleiknust. Utanríkisráðherrarnir en þó einkum varnarmálaráðherrarnir þurfa sífellt að kljást við hækkandi útgjöld. Því má segja að eingöngu með því að snúa bökkum saman geti Norðurlöndin haldið úti fullnægjandi utanríkisþjónustu og tryggt tækni og gæði í vörnum sem eru í takt við tímann.

Hagkvæmnisrök eru mikilvæg og ráða oft úrslitum en ástæða er til að leggja áherslu á að norræn menning og samanburður á reynslu í tengslanetum eru grunnforsenda þess að samstarf geti orðið hagkvæmt og skilvirkt. Einmitt sökum þess hvað Norðurlöndin eru samofin er raunhæft að tala um náð samstarf þeirra um utanríkis- og varnarmál. Reynist torvelt að mynda norræn tengslanet á öllum sviðum og stigum samfélagsins er hætt við að það hafi fljótlega afleiðingar fyrir samstarf æðstu ráðamanna.

Metnaðarfullt og sýnilegt samstarf ráðamanna getur þannig einnig haft áhrif á önnur svið. Norðurlöndin eru að mörgu leyti samofnari en nokkru sinni fyrr en engu að síður er hætt við að samstarf landanna missi sérstöðu sína í hugum Norðurlandabúa. Nú um stundir er trú okkar sú að áberandi, metnaðarfullt og sýnilegt samstarf ríkisstjórnanna sé besta aðferðin til að efla norræn tengslanet og norrænt samfélag. Víðtækir norrænir sáttmálar á vegum stjórnvalda gætu vakið athygli fjölmiðla og almennings og þjappað þannig norrænum samfélögum og einstaklingum enn betur saman.

Samfélag Norðurlanda og Norræn Samfélög þurfa hvert annað og efla hvert annað. Saman veita þau Norðurlandabjóðunum

einstakt tækifæri til að leggja fram jákvæðan skerf í umræðunni um framtíðina í alþjóðlegu og evrópsku samstarfi.

2

Mikilvægir málaflokkar

Framtíðarsýn okkar um dýpkað norrænt samstarf miðast við þá hugsun að aðstæður eru ólíkar eftir málaflokkum. Við núverandi aðstæður er engin þörf á heildarlausn fyrir norrænt samstarf. Þess í stað er ástæða til að benda á nokkur forgangssvið þar sem líklegt er að mikill árangur náist. Dýpka mætti samstarf ríkisstjórnanna og gera það árangursmiðaðra, gera gangskör að því að efla umræður á þjóðþingum og meðal almennings, dreifa ábyrgð á að undirbúa mál og taka frumkvæði (hjá nefndum Norðurlandaráðs, hugmyndasmiðjum og víðar). Þetta er sú heild sem við nefnum Norrænt Samfélag.

Kafli þessi fjallar um nokkur svið þar sem við teljum hægt að efla norrænt samstarf svo um munar. Í mörgum tilvikum mælum við með Norrænu Samfélagi. Aðrar tillögur eru ekki háðar því að Norræn Samfélög verði sett á fót. Þá eru enn aðrir málaflokkar þar sem við teljum ástæðu til að viðurkenna að svigrúm fyrir norrænt samstarf hafi minnkað og því þurfi annað en ráðherrastýrt ríkisstjórnasamstarf til að efla samfélag Norðurlanda.

Við höfum ekki ásett okkur að kynna endanlega lista yfir öll svið norrænnar samvinnu. Ýmis svið skarast, nýir málaflokkar verða til en aðrir hverfa. Því er mikilvægt að halda uppi stöðugri umræðu þvert á málaflokka. Hér gegnir Norðurlandaráð mikilvægu hlutverki og einnig almannasamtök og sérfræðingar. Á ríkisstjórnarstigi ber einkum forsætisráðherrunum en einnig samstarfsráðherrunum að hafa þá yfirsýn og hugrekki sem þarf til

að breyta forgangsriðun og knýja fram samstarf á mikilvægum en erfiðum sviðum.

1. Utanríkis- og varnarmálastefna

Á okkar tímum eru það utanríkis- og öryggismál sem hljóta mesta athygli í norrænu samstarfi. Það er á margan hátt ný staða. Á árum kalda stríðsins voru utanríkis- og varnarmál nánast lögð í bannhelgi og voru því viðs fjarri opinberu norrænu samstarfi á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar og Norðurlandaráðs.

Engu að síður er sterk hefð fyrir samstarfi Norðurlandaþjóða um utanríkis- og varnarmál. Samstarf um varnarmál fór fram með leynd á tímum kalda stríðsins. Auk þess áttu löndin víðtækt samstarf á alþjóðavettvangi, einkum hjá SP um lausn ágreiningsmála, friðargæslu og þróunarsamvinnu. Segja má að sameiginlegt markmið Norðurlandanna í öryggismálum sé að halda átökum stórveldanna fjarri Norðurlöndum og efla ímynd sína sem svæðis þar sem friður, alþjóðleg samstaða og alþjóðaréttur eru í öndvegi. Lausn ágreiningsmála og friðargæsla eru ennþá mikilvæg verkefni í norrænu samstarfi en reynsla og þekking Norðurlandaþjóðanna á þeim málum er á heimsmeðlikvarða. Stoltenberg leggur í skýrslu sinni til að stofnsett verði norræn viðbragðssveit til að koma á hernaðarlegum og borgaralegum stöðugleika. Utanríkisráðherrarnir vinna nú að því að mynda norrænt tengslanet um friðargæslu.

Staðreyndin er sú að norræn samvinna um utanríkis- og varnarmál felur í sér allt önnur tækifæri en hingað til. Breytt stjórn málaástand og efnahagskreppan hafa á margan hátt knúið fram samræmda stefnu Norðurlanda í alþjóðamálum. Á sviði varnarmála kom þetta skýrt í ljós þegar Bandaríkjamenn gáfu í skyn að þeir hefðu hvorki vilja né getu til að annast varnir í Evrópu og því neyddust Evrópuríkin til að vinna saman. Við erum komin

langt á veg á Norðurlöndum og samstarf okkar um varnarmál nýtur viðurkenningar á vettvangi NATO þrátt fyrir að Finnar og Svíar standi utan við hernaðarbandalagið.

Norðurlöndin hafa þróað með sér náð samstarf um varnarmál á vettvangi NORDEFCO en það spannar allt frá sameiginlegum innkaupum og aðgerðum erlendis til þess að mennta og þjálfra hersveitir og annað starfsfólk. Starfshópar hafa verið skipaðir til að líta til framtíðar og greinilega er leitast eftir því að skýra verkaskiptingu þjóðanna þar sem hvert ríki sinnir sínu sersviði og þannig bæta þau hvert annað upp. Þannig mætti tryggja að Norðurlöndin geti einnig til frambúðar haldið uppi nægilega breiðum og djúpum vörnum, ekki hvert í sínu horni heldur í samstarfi.

Rætt er á svipuðum nótum um verkaskiptingu í utanríkisþjónustunni. Löngum hefur verið litið til sendiráða Norðurlandanna í Berlín og þau þótt til fyrirmyndar en handan við sameiginlega framhlið og samnorræna byggingu starfa þar engu að síður fimm ólík sendiráð hvert undir sínu þaki með eigið starfslið og starfshætti. Nú er farið að ræða samstarf sem fælist í því að eitt tiltekið norrænt sendiráð gæti einnig annast sendistörf fyrir hin Norðurlöndin. Þetta gæti hentað í löndum og heimshlutum þar sem engin ástæða er til eða það er of kostnaðarsamt að reka fimm aðskildar sendiskrifstofur. Sendiráð gæti ýmist haft fast starfsfólk frá hinum Norðurlöndunum eða sinnt föstum ræðisstörfum fyrir hin löndin sem sendu eingöngu eigin fulltrúa þegar þess gerðist þörf.

Forsenda þess að norrænt samstarf feli í sér efnahagslegan ávinning og aukna hagræðingu er að verkaskiptingin takist vel. En það hefur reynst erfitt. Þegar á hólminn er komið eru engin ríki reiðubúin til að láta eigin reynslu og þekkingu eftir og vera upp á annað land komið. Verkaskiptingin krefst þess að þjóðirnar beri traust hver til annarrar. Ætti sænski sjóherinn að hafa eftirlit með finnskum hafsvæðum, sænskar björgunarsveitir að reiða sig

á aðstoð frá norskum þýrlum, norskir orrustuflugmenn að sækja þjálfun sína til Danmerkur eða ef ræðisstörf Dana í Perú lentu í höndum Finna þá yrðu menn að treysta því að aðrir stæðu við orð sín og legðu í reynd sitt af mörkum þegar þörf krefði.

Samstöðuyfirlýsingin í Stoltenberg-skýrslunni sýnir á vissan hátt hvernig nánara utanríkis- og varnamálasamstarf Norðurlandanna gerir löndin háðari hvert öðru. Við teljum hins vegar að norræn samvinna um utanríkis- og öryggismál reki sig fljótlega á mörk þess sem hægt er að ná fram í frjálsu samstarfi án skuldbindinga. Áður en næsta skref yrði stigið þyrfti að auka pólitískt vægi samvinnu um utanríkis- og öryggismál, lýðræðisvæða samstarfið og kynna betur það sem gert hefur verið fram til þessa. Tímabært er að ræða af alvöru um Norrænt Utanríkismálasamfélag og Norrænt Varnarmálasamfélag.

Áður en lengra er haldið í samstarfi Norðurlandanna um utanríkis- og varnarmál þarf að tengja það öðru opinberu norrænu samstarfi með eigin ráðherranefnd. Við gerum okkur grein fyrir að hugmyndin mætir mikilli andstöðu í ráðuneytum landanna. Menn vilja ekki hrófla við því sem vel gengur og telja að ráðherranefnd yrði aðeins til þess að flækja samstarfið og torvelda. Skriffinnska myndi aukast og samstarfið yrði beygt undir bókstafinn (með kröfu um einróma samþykki eða norræna nytsemi) og fram að þessu hafi verið hægt að forðast slíkt með því að standa fyrir utan opinbert samstarf.

Ástæða er til að taka þessi andmæli alvarlega. Því leggjum við til að Norrænu Utanríkis- og Varnarmálasamfélögin fái eigin ráðherranefnd með fyrirkomulagi sem kemur betur til móts við þarfir nútímans á þessum sviðum en sú uppbygging ráðherranefnda sem valin var á 8. áratug liðinnar aldar. Á sviði varnarmála væri eðlilegt að styðjast við NORDEFECO sem tengt yrði opinberu norrænu samstarfi á sínum eigin forsendum. Á sviði utanríkismála mætti velja svipað fyrirkomulag.

Fleiri aðgerða er þörf til að auka lögmæti norrænnar samvinnu

um utanríkis- og varnarmál. Norðurlandaráð ætti án efa að taka skipulegar á þessum málum og setja á fót utanríkis- og varnarmálanefnd hvort sem það yrði innan vébanda Norræns Samfélags eða ekki. Einnig er ástæða til að auka aðkomu þjóðþinganna. Þær umræður um stjórnsýsluhindranir sem fram fóru á vordögum 2012 mörkuðu stórt skref fram á við og leggjum við til að farið verði að tillögu finnska þingforsetans, Eeros Heinäluoma, um að efna til svipaðra umræðna um norræna samvinnu um varnarmál.

Auk umræðu meðal stjórnmalamanna ber að efla almenna þjóðfélagsumræðu. Mikilvægt er að virkja almannasamtök og sérfræðinga í norrænum málefnum á hinum ýmsu sviðum, í tengslanetum og hugmyndasmiðjum. Í því sambandi mætti taka sænsku samtökin Folk och Försvar sér til fyrirmyndar. Nú ríður á að Norðurlöndin beri saman bækur sínar og komi sér saman um aðgerðir til að takast á við viðfangsefni tengd norðurslóðum. Norðurlöndin geta þó einnig haldið uppi umræðu um hvernig löndin geta nýtt betur stöðu sína sem útvörður Evrópu og brú milli Evrópu og Asíu.

Í utanríkis- og varnarmálum mælum við helst með:

- að Norrænt Utanríkismálasamfélag verði sett á laggirnar;
- að Norrænt Varnarmálasamfélag verði sett á laggirnar;
- að norræn ráðherranefnd verði sett á laggirnar til að stjórna fyrrnefndum Samfélögum;
- að Norðurlandaráð setji á laggirnar utanríkis- og varnarmálanefnd;
- að efnt verði til umræðna í norrænu þjóðþingunum um varnarmálasamvinnu í líkingu við umræður um stjórnsýsluhindranir sem fram fóru á vordögum 2012;
- að stofnaður verði vettvangur fyrir breiðari umræður um samstarf um utanríkis- og varnarmál með þátttöku sérfræðinga og almannasamtaka.

II. Stefna í Evrópumálum

Sagt hefur verið að ESB sé mesta ógæfan í sögu norrænnar samvinnu, að Evrópusambandið sé fyrstu alþjóðlegu samtökin í hundrað ár sem Norðurlöndunum hafi ekki tekist að nálgast sameiginlega, eða þar sem Norðurlönd eru ekki sjálfsagt millistig milli þjóðríkisins og alþjóðasamstarfs. Þegar Finnar, Norðmenn og Svíar áttu í aðildarviðræðum um ESB var algengt að menn sæju fyrir sér norræna blokk innan ESB. Evrópunefnd var sett á laggirnar í Norðurlandaráði og margir spáðu því að opinbert norrænt samstarf yrði hluti af stigvæddu kerfi milli Evrópu og þjóðríkisins. Þær hugmyndir urðu að engu þegar stjórnmálaleiðtogar sögðu berum orðum að blokkir og bandalög ættu ekki upp á pallborðið í ESB heldur yrði hvert ríki að gæta sinna hagsmuna.

Niðurstöður umræðunnar sem fram fór á 10. áratug síðustu aldar urðu í þá veru að valkostirnir væru sameinuð norræn blokk eða ekkert norrænt samstarf. Umræðan byggði á óraunsæjum væntingum og að sumu leyti grundvallarmisskilningi á því hvernig ESB starfar og hvaða tæk eru á marghliða samstarfi innan vébanda þess. Forsendan fyrir því að Norðurlöndin geti bundið hvert annað með sameiginlegri stefnumótun er sú að þau myndi eigið sambandsríki með sameiginlegri stjórn og fulltrúalýðræði. Hagsmunir landanna eru hreinlega of ólíkir. Hví skyldu Austur- og Vestur-Norðurlönd vera sammála í sjávarútvegsmálum? Hví skyldu Finnar greiða atkvæði á sama hátt og Danir í landbúnamálum eða Danir hafa sömu afstöðu og Finnar og Svíar í málum sem varða skógrækt?

Þar með er þó ekki sagt að norrænt samstarf í Evrópu-sambandinu sé tilgangslaust eða ómögulegt. Við teljum að umræðan eigi að snúast í minna mæli um sjálfa ákvarðanatökuna en meira um starfið í aðdraganda atkvæðagreiðslu og í kjölfar hennar. Norrænt samstarf í ESB snýst ekki um að standa saman í blokk og greiða eins atkvæði um öll mál heldur að löndin séu

forvirk og veki sameiginlega máls á málefnum, vinni þeim brautargengi og upplýsi hvert annað um gang mála svo þau geti tekið tillit hvert til annars og til norrænna hagsmuna. Oft kemur upp sú staða að Norðurlandaþjóðirnar ættu að kveða sér hljóðs saman til að standa vörð um hefðir sínar og gildi. Það á til dæmis við um norrænan vinnumarkað og almannasamtök (einkum þegar til tals kemur að leggja virðisaukaskatt á góðgerðastarf).

Norrænu ESB-ríkin þrjú hafa góða reynslu af því að leggja fram mál sem varða gagnsæi, neytendur, jafnrétti og umhverfi. Væri samstarfið heima fyrir með skipulagðari hætti gæfist eflaust kostur á að grípa sameiginlega til fleiri forvirkra aðgerða. Opinbert norrænt samstarf gæti verið mikilvægur vettvangur umræðu um samskipti Norðurlanda við ESB án þess að það þyrfti að vera beinn tengiliður milli Norðurlandanna og Brussel. Á sviðum þar sem ríkin kæmu sér saman um Norræn Samfélög gæfust sérlega góð tækifæri til að halda á lofti samræmdri stefnu í Evrópumálum. En einnig á öðrum sviðum ættu Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin að geta oftár verið vettvangur umræðu um mikilvæg Evrópumál.

Stjórnmalamenn gætu í auknum mæli nýtt Norðurlandaráð sem vettvang til að viðra gagnrýni sína á Evrópustefnu grannþjóðanna. Framar öllu gæti opinbert norrænt samstarf verið farvegur fyrir sameiginlegar aðgerðir og skapandi hugsun Norðurlandaþjóða gagnvart ESB með norrænum úttektum, hugmyndasmiðjum og umræðuhópum.

Mikilvægt er að öll Norðurlöndin taki þátt í slíku forvirku ESB-samstarfi óháð því hvort þau eru aðilar að ESB eða standa utan þess.

Löngum hefur verið rætt um hvort þörf sé á að opinbert norrænt samstarf opni upplýsingaskrifstofu í Brussel. Við erum sannfærð um að það sé góð hugmynd og að hana megi framkvæma á ýmsa vegu. Slík skrifstofa verður að forðast að einoka hvort sem er samstarf Norðurlanda eða Evrópusambandsins. Enginn vafi mætti leika á því hvort um væri að ræða upplýsingaskrifstofu Norðurlandaráðs og Norrænu ráðherranefndarinnar eða sjálfstæðari

stofnun sem byggði sitt tengslanet í seilingarfarlægð frá skrifstofunni í Kaupmannahöfn.

Í Evrópumálum mælum við helst með:

- að mótuð verði forvirk Evrópustefna á forgangssviðum;
- að norrænir stjórnámálamenn nýti Norðurlandaráð sem umræðuvettvang um Evrópumál;
- að Norðurlöndin leggi áherslu á sameiginlegar úttektir og hugmyndasmiðjur um tengsl sín við ESB.

III. Efnahags- og velferðarstefna

Áður heyrðust oft raddir um að hnattvæðing og alþjóðavæðing hagkerfanna myndu ganga að norræna velferðarkerfinu dauðu. Nú virðast flestir á einu máli um að norræna velferðarkerfið sé besta leiðin til að takast á við og nýta sér áskoranir hnattvæðingar.

Norðurlöndin eru smá og opin hagkerfi og því hefur alþjóðleg samkeppni löngum verið helsti drifkrafturinn að baki stefnu landanna í efnahags- og félagsmálum. Það kann að vera að velferðarþjóðfélög Norðurlanda hafi verið sniðin að hefðbundnum iðnaðarhagkerfum en þau hafa engu að síður staðið sig vel í hnattvæddu hagkerfi síðari tíma. Íðulega er vísað til þess að innviðir þessir og skýrar leikreglur séu grunnstoðir í öflugum samfélagi, eða að kostir samfélags þar sem krafan um einróma samþykki ríkir gefi kost á heildarlausnum þar sem sjálfstjórn sveitarfélaga, rannsóknir, menntun og atvinnulíf stefna öll í sömu átt. Oft er bent á að ef mikið traust ríkir í þjóðfélaginu séu auknar líkur á því að tiltölulega mikill sveigjanleiki og almennt öryggisnet geri það að verkum að borgararnir þori að taka áhættu. Þetta á einnig við um kjarasamninga að norrænni fyrirmynd. Á Norðurlöndum er samið um laun og kjör í stað þess að setja um þau lög. Fyrir vikið er hægt að bregðast tiltölulega lipurlega við

efnahagssveiflum og tækninýjungum. Einkum er þó vísað til þess að þegar hið opinbera fjárfestir stórt í breiðri þekkingu og færni borgaranna styrkist einstaklingurinn og getur brugðist við síbreytilegum aðstæðum.

Norræna velferðarkerfið vekur alþjóðlega athygli fyrir margra hluta sakir en velgengnin getur einnig falið í sér hættu á stöðnun. Velferðarumræðan einkennist um of af ljúfsárri fortíðarhyggju. Það er slegist um réttinn til vörumerkisins „norræna velferðarkerfið“ en hvergi örlar á framtíðarsýn í umræðunni. Þegar verst lætur er tilurð norræna velferðarkerfisins útskýrð með þjóðareðli og þá er verulega hætt við að umræðan jaðri við þjóðrembu.

Því miður virðist norrænt samstarf um velferðarmál ekki njóta sama forgangs og áður. Viss þversögn felst í því að einstök ríki leggi áherslu á að vekja athygli á sjálfum sér sem norrænu velferðarríki en hirði minna um það sem sameiginlegt er með Norðurlöndunum. Við teljum mikilvægt að endurvekja samstarf um norræna velferðarkerfið einkum nú þegar stór viðfangsefni krefjast úrlausna. Til að mynda hefur reynst erfitt að láta velferðarþjónustu ná til fólks sem býr við óhefðbundnar fjölskylduaðstæður eða starfsskilyrði en þar má nefna einstæðar fyrirvinnur, stjúpfjölskyldur, fólk í tímabundinni vinnu og innflytjendur. Velferðarríkið miðaðist í byrjun við skýra skiptingu í einsleita og stöðuga þjóðfélagshópa með fyrirsjáanlega hagsmuni sem auðvelt var að skilgreina. Nú á dögum verður velferðarþjónustan að vera sveigjanleg og einstaklingsmiðuð. Hvað þessi atriði varðar geta Norðurlandþjóðirnar lært ýmislegt hver af annarri og tilefni er til að setja á laggirnar sameiginlega starfshópa og hugmyndasmiðjur til að stuðla að nýstárlegri og framsýnni umræðu um norræna velferðarkerfið.

Viðfangsefni því skylt er að skapa velferðarlausnir þvert á landamæri. Velferðarkerfið hefur löngum miðast við að einstaklingur búi í sama landi alla sína ævi en nútímafólk flytur í vaxandi mæli milli landa. Við þetta skapast ákveðinn vandi

sem er útbreiddur í heiminum og einnig ásteytingarsteinn í ESB. Evrópusamruninn getur varla haldið áfram ef eingöngu er lögð áhersla á að samþætta fjármagn og markaði. Norðurlönd gætu reynt að sýna hvernig hægt er að stunda metnaðarfullt alþjóðasamstarf sem nær einnig til velferðar.

Norrænir samningar um vegabréfafrelsi, almannatryggingar og vinnumarkað mörkuðu tímamót á sínum tíma og nú er hægt að byggja áfram á þeim. Þó ber að hafa í huga að þessir samningar voru gerðir við tölvuvert aðrar aðstæður en þær sem við þekkjum nú. Samningarnir henta einstaklingum sem flytja milli Norðurlanda um tvítugt til að setjast þar að ævilangt. Málin fara að flækjast þegar þeim einstaklingum fjölgar sem fara oftast milli landanna. Á landamærasvæðunum við Eyrarsund og í Tornedalen fara æ fleiri daglega yfir landamæri til vinnu. Tæknin hefur einnig gert fólki kleift að vinna í einu landi fyrir aðila í öðru landi. Við slíkar aðstæður rekast einstaklingar á ýmsar félagslegar stjórnsýsluhindranir en þær hafa verið mikið ræddar á Norðurlöndum á síðari árum.

Við teljum tímabært að stóru norrænu samningarnir verði endurskoðaðir rækilega. Efnahagslegar og félagslegar stjórnsýsluhindranir eru mælistika á trúverðugleika norræns samstarfs. Takist ekki að afnema þær glatar norrænt samstarf lögmæti sínu og réttlætingu. Endurskoðunin gæti tekið mið af einum tilteknum samningi eða verkefni á vettvangi ríkisstjórnanna þar sem kveðið er á um markmið um Norrænt Velferðarsamfélag.

Markmið Norræns Velferðarsamfélags yrði ekki eingöngu að leysa stjórnsýsluvandann heldur einnig að vekja öfluga umræðu um þau viðfangsefni sem velferðarkerfin í löndunum þurfa að kljást við á degi hverjum í samfélagi sem verður æ alþjóðlegra og hnattvæddara. Velferðarþjónusta hefur dregist saman á undanfórnum árum og gefur það tilefni til að gerð verði sameiginleg úttekt. Norrænt Velferðarsamfélag gæti einnig lagt ýmislegt mikilvægt af mörkum í umræðu um félagsleg réttindi

þvert á landamæri og margfalt ríkisfang. Auk loftslagsmálanna eru þessi mál helstu viðfangsefni samtíðarinnar þar sem Norðurlöndum gefst einstakt tækifæri til að hafa áhrif á þróun mála.

Vert er að benda á það mikilvæga hlutverk sem alþjóðlegur samanburður hefur gegnt og gegnir enn í stjórnmálaumræðu í löndunum. Áður fyrr voru Norðurlöndin vön að bera sig saman hvert við annað en nú er algengara að sá samanburður nái til annarra Evrópuríkja eða allra ríkja heims. Að sjálfsögðu er mikilvægt að miðla af reynslu sinni víðar en til Norðurlanda og læra af öðrum þjóðum um leið en oft gefa evrópskar samanburðartölur um velferð og hagvöxt tilefni til andvara- og aðgerðaleysis. Við teljum að opinbert norrænt samstarf eigi að nýta góðan orðstír sinn til að kynna eigin staðla, viðmiðanir og markmið fyrir félagslega velferð, mannlegan þroska eða gott samfélag. Stundum yrði þetta í opinni andstöðu við þær vísitölur og einkunnir sem teflt er fram hjá Alþjóðabankanum, Alþjóðaeftnahagsráðinu og Eftnahags- og framfarastofnun Evrópu. Norrænar velferðarvísitölur gætu verið mikilvægar til að endurvekja norrænan samanburð í stjórnmálaumræðunni og gefa Norðurlöndum aukin tækifæri til að hafa áhrif á þróunina í heiminum.

Á þessu sviði gæti opinbert norrænt samstarf skipað sér í fylkingarbrjóst í þeirri viðleitni að reyna að mæla samruna grannríkja með einhvers konar vísitölu sem mælir stjórnsýslu-hindranir. Hve auðvelt er að flytja búferlum og sækja vinnu milli Norðurlandanna í samanburði við flutninga milli Bandaríkjanna og Kanada, Brasilíu og Perú eða Þýskalands og Frakklands? Hvernig gengur fyrirtækjum að starfa í grannríkjum sínum? Að hve miklu leyti eru Norðurlönd án landamæra miðað við önnur svæði í heiminum og hvað getum við lært af öðrum?

Í norrænu samstarfi um velferðarmál ætti að fara að dæmi varnarmálasamvinnunnar varðandi rannsóknir, menntun starfsfólks og innkaup, til dæmis á búnaði og lyfjum. Líkt og í varnarmálum mætti skerpa verkaskiptinguna á vissum sviðum. En

þá verða þjóðirnar að bera meira traust hver til annarrar. Á öllum stjórnstigum verður fólk að vita hvernig samstarfið gengur, hvar ábyrgðin liggur og hvert hægt er að snúa sér ef eitthvað bjátar á. Þessi mál kalla á skýrt samkomulag milli helstu stjórnmalamána og breiða lýðræðislega tengingu, það er Norrænt Velferðarsamfélag.

Í efnahags- og velferðarmál mælum við helst með

- að Norrænt Velferðarsamfélag verði sett á laggirnar;
- að lyft verði grettistaki til að finna róttækar lausnir á stjórnsýsluvandanum, til dæmis með árangursmiðaðri úttekt sem gerð verði af þekktum höfundum líkt og Stoltenberg-skýrslan;
- að þróuð verði norræn vísitala sem mælir markmið og viðmið fyrir mannlegan þroska, gott samfélag og stjórnsýsluhindranir;
- að starfshópur kanni möguleika á samstarfi sem skapi hagkvæmni í rannsóknum, menntun starfsfólks og innkaupum á tækjum og lyfum á velferðarkerfinu.

iv. Umhverfis- og orkumál Stefna

Umhverfis- og orkumál eiga án efa eftir að verða enn meira í brennidepli í pólitískri umræðu í framtíðinni. Sumir telja meira að segja að við stefnum í átt að orku- og auðlindahagkerfi þar sem minna verði talað um krónur, evrur og vexti en meira um kílóvött og náttúruauðlindir. Loftslags-, umhverfis- og orkumál vega þungt í utanríkis- og varnarmálum en einnig æ þyngra í umræðunni um efnahagsmál.

Norðurlöndunum ætti ekki að reynast örðugt að bjarga sér í orku- og auðlindahagkerfi framtíðarinnar. Lönd okkar búa yfir mörgum dýrmætum orku- og náttúruauðlindum og áratugum saman hefur verið gripið til þýðingarmikilla aðgerða við þróun á loftslags- og orkusnjallri tækni. Þar má nefna vindorku í Danmörku, vatnsorku í Noregi og Svíþjóð, jarðhita á Íslandi og lífdísilolíu í

Finnlandi. Það er einkum á sviði umhverfismála sem oft er litið til Norðurlanda sem forystusvæðis í heiminum. En rétt eins og á velferðarsviði verður að gefast svigrúm til að nýta góðan orðstír með framsækinni stefnu á alþjóðavettvangi.

Norðurlöndin snúa oft bókum saman þegar vinna á að hertum kröfum til umhverfisverndar á alþjóðavettvangi. Menn gera sér grein fyrir því að hertar kröfur um endurnýjanlegar orkutegundir auka samkeppnishæfni Norðurlandanna. Við teljum að Norðurlöndin geti stigið eitt skref í viðbót með því að ná samkomulagi um mun strangari loftslags- og umhverfiskröfur en nú eru í gildi. Markmið Norðurlandanna í umhverfis- og loftslagsmálum gætu haft mikilvæg áhrif á alþjóðlegar umræður og eftirmynd Norðurlanda sem framtíðarsvæðis í Evrópu og víðar. Strangari kröfur á Norðurlöndum myndu að sjálfsögðu kalla á margar erfiðar og dýrar breytingar fyrir atvinnulíf og almenning en til lengri tíma litið er þetta eina færa leiðin til að Norðurlöndin geti haldið forystu sinni og þeim samkeppniskostum sem henni fylgja. Komi í ljós að erfitt verði að ná samkomulagi um allsherjarsamninga um loftslags- og umhverfismál væri allavega hægt að velja nokkur tiltekin atriði og leggja áherslu á þau sem markmið Norðurlanda í umhverfismálum.

Hertar umhverfis- og loftslagskröfur verður að flétta saman við framsæknar aðgerðir í rannsóknnum og nýsköpun. Því er eðlilegt að í Áætlun Norrænu ráðherranefndarinnar um öndvegisrannsóknir sé einmitt lögð áhersla á loftslags- og umhverfismál. Ekki er síður mikilvægt að skapa góðan markað fyrir nýja loftslagssnjalla og umhverfissvæna tækni. Norðurlöndin eru hvert um sig of fámenn til að nýsköpun geti borið sig og því er mikilvægt að verja sameiginlega fjármunum í að þróa sameiginleg ákvæði, staðla og viðmið.

Orkumálin hafa gert Norðurlönd að lykilsvæði í Evrópu. Frá því að Þjóðverjar ákváðu að hætta notkun kjarnorku hefur kastljósið í auknum mæli beinst að Norðurlöndum í evrópskri umræðu um

orkumál. En þegar orku- og náttúruauðlindir eru í brennidepli í umræðu um stjórnmálaþróun í löndunum mega Norðurlöndin sín lítils. Þá fyrst þegar Norðurlöndin snúa bókum saman geta þau varið hagsmuni sína og haft eftirlit með því að náttúruauðlindirnar í norðri séu nýttar með hliðsjón af hagsmunum íbúanna og umhverfissjónarmiðum.

Vissulega stangast hagsmunir Norðurlandanna á í orkumálum. Norðmenn búa yfir gífurlegum auðlindum af olíu, gasi og vatnsorku, Danir hafa löngum treyst á kolin en eru nú í fararbroddi í heiminum á sviði vindorku, hjá Finnum og Svíum gegnir kjarnorkan mikilvægu hlutverki. Því mætti ætla að takmarkaðar forsendur væru fyrir sameiginlegri stefnu Norðurlanda í orkumálum. En reyndin er allt önnur. Ávinningur af Norrænum Umhverfis- og Orkusamfélögum gæti orðið gífurlegur því Norðurlöndin gætu innbyrðis bætt hvert annað upp. Þetta snýst ekki einungis um hvort finnskur iðnaður þurfi á norskri olíu að halda heldur einnig um að geta jafnað sveiflur í framleiðslu á vind- og vatnsorku.

Helsti ávinningur af Norrænum Umhverfis- og Orkusamfélögum yrði sá að sameiginleg rödd Norðurlanda gæti vegið upp á móti hagsmunum Rússa, Þjóðverja og annarra þjóða. Tímabært er að helstu stjórnmálamenn á Norðurlöndum setjist saman og undirbúi sameiginlega stefnumótun í umhverfis- og orkumálum einkum á norðurslóðum. Hvernig gæti norskt gas eða norsk vatnsorka átt þátt í að skapa innviði fyrir námuíðnað sem er í vexti í Norður-Finnlandi og Svíþjóð? Þar er ávinningur af norrænu orkumálasamstarfi slíkur að spyrja má hve lengi Norðurlöndin hafa ráð á að bíða.

Ráðherrar og almannasamtök eiga þegar með sér afar náð samstarf um umhverfismál. Í orkumálum hefur tekist mjög vel til með hinn sameiginlega raforkumarkað Nord Pool og er nú rætt um hann sem hugsanlega fyrirmynd fyrir sameiginlegan raforkumarkað í Evrópu. Næsta skref yrði að stækka Nord Pool í þá veru að hann næði ekki eingöngu til heildsölu heldur einnig smásölu. Norrænt samstarf um umhverfis- og orkumál tekur

þó ekki skref fram á við án þess að æðstu stjórnámálamenn ræði málin umbúðalaust. Byrja mætti á því að setja á laggirnar sérfræðingahópa til að undirbúa samstarf á tilteknum sérhæfðum sviðum. Einnig er þörf á breiðari norrænni umræðu um orkumál þar sem útbreiðsla kjarnorku í Finnlandi yrði tekin til umfjöllunar sem norrænt málefni og litið á vatnsorku Norðmanna sem annað og meira en norskt sveitarstjórnarmál.

Í umhverfis- og orkumálum mælum við helst með:

- að Norrænt Umhverfis- og Orkusamfélag verði sett á laggirnar;
- að Norðurlöndin setji á fót starfshópa og hugmyndasmiðjur til að þróa sameiginlega stefnu til að takast á við orku- og auðlindahagkerfi framtíðarinnar;
- að Norðurlöndin nái samkomulagi um norræn markmið í umhverfis- og loftslagsmálum sem stefna hærra en evrópsk og alþjóðleg markmið;
- að lögð verði áhersla á að þróa sameiginlegan norrænan markað fyrir nýjungar á sviði umhverfis- og orkumála með sameiginlegum stöðlum;
- að samstarfið um Nord Pool verði víkkað þannig að það nái einnig til smásölu.

v. Rannsóknir, nýsköpun og menntun

Hver úttektin á fætur annarri hefur leitt til þeirrar niðurstöðu að nánara norrænt samstarf um rannsóknir sé forsenda þess að háskólarnir nái að stöðva atgervisflóttann og keppa um helstu vísindamenn heims. Skýrsla Gustavs Björkstrand frá árinu 2003 lagði aðallega áherslu á að þjóðirnar sameinuðust um stóra og kostnaðarsama innviði en margir aðrir benda á sameiginlega fjármögnun rannsókna og að ólík próf skuli gilda á öllum Norðurlöndunum.

Margar góðar hugmyndir liggja á borðinu en afdráttarlausar og gagngerar pólitískar aðgerðir þarf til að draumurinn um Norðurlönd sem forystusvæði á sviði rannsókna og vísinda rætist. Við teljum að Norrænt Rannsóknasamfélag undir augljósri pólitískri stjórn sé besta leiðin til að koma orðum í verk. Norrænt rannsóknasamfélag myndi auka virðingu norrænna rannsókna og gera þær alþjóðlegri. Helstu háskólum gæfist um leið færi á að þróa kjarnahæfni en einnig gæfist kostur á frjálsum rannsóknum sem eru forsenda umfangsmikillar nýsköpunar.

Varðandi markmiðið um sameiginlega fjármögnun á rannsóknum þá hefur henni fleygt fram. Í svonefndri Tavastehus-yfirlýsingu frá árinu 2009 lýstu ríkisstjórnir Finnlands og Svíþjóðar yfir stuðningi við að rannsóknastyrkir í löndunum yrðu gerðir aðgengilegir fyrir vísindamenn í báðum löndunum. Litið var á þetta sem fyrsta skref í áttina að samnorrænni lausn. Menntamálaráðherrarinn ákváðu síðar að kanna hvernig framkvæmdin gæti orðið skref fyrir skref. En hlutir gerast afar hægt og finna fræðimenn ekki fyrir neinni breytingu í daglegum störfum sínum.

Greiðasta leiðin til að knýja fram sameiginlega fjármögnun rannsókna væri að nýta þær stofnanir sem fyrir eru, NordForsk og Norrænu nýsköpunarmiðstöðina. Þær gætu fengið töluvert hærra hlutfall af fjárveitingum landanna til rannsókna og um leið horfið frá kröfunni um að eigi færri en þrjár Norðurlandþjóðir taki þátt í hverju verkefni. Ef NordForsk væri með afgerandi hætti virtasti fjármögnunaraðili rannsókna á Norðurlöndum þar sem ríkti samkeppni milli vísindamanna og rannsóknauhverfis landanna þá myndaðist þar fjárhagslegur hvati til að gera norrænt samstarf að sjálfsögðum þætti í daglegum störfum vísindamanna. NordForsk ætti einnig að auðvelda vísindaumhverfi í löndunum að opna tengslanet sín og verkefni fyrir aðilum frá öðrum löndum Norðurlöndum. Þannig mætti tengja alþjóðlega öndvegisvísindamenn við rannsóknauhverfi á Norðurlöndum.

Bekking á Norðurlöndum sem slíkum er lítil en engu að síður mikilvægt svið sem ekki hefur borið mikið á góma í umræðu um norrænt rannsóknasamstarf. Slík verkefni hafa ekki verið nefnd í opinberu norrænu rannsóknasamstarfi. Á alþjóðavettvangi er aukin eftirspurn eftir norrænni reynslu á ýmsum sviðum, til dæmis hvað varðar friðarmál, sjálfstjórn sveitarfélaga, velferð, jafnrétti og alþjóðasamstarf. Hugað er nokkuð vel að sumum þessum málum í löndunum en á óvart kemur hve lítið rannsóknir hafa beinst að þeim frá norrænum sjónarhóli.

Einna helst vantar rannsóknir á norrænu samstarfi sem slíku. Samstarfsins er minnst í afmælisritum en afar sjaldan er fjallað um það á óháðan, skipulagðan og gagnrýninn hátt (að undanskildu t.d. ritinu „Norden i sicksack“, 2000). Úttektir á skipulagsbreytingum sem gerðar hafa verið á norrænu samstarfi í tímans rás eru vægast sagt af skorum skammti. Ekki hefur verið fjallað nægilega um stofnun Norðurlandaráðs og Norrænu ráðherranefndarinnar eða áform um varnarbandalag, tollabandalag og norræna efnahagssambandið NORDEK sem steyttu á skeri. Aðeins örfáir fræðimenn hafa veitt norrænu samstarfi athygli á undanförnum 20 árum þar sem ESB hefur átt sviðið. Einkum skortir samanburð þar sem reynsla af norrænu samstarfi er borin saman við reynslu af samstarfi annarra þjóða. Oft er það svo að erlendis, ekki síst í Þýskalandi, eru stundaðar mun meiri (og stundum jafnvel vandaðri) rannsóknir á norrænu samstarfi en á Norðurlöndunum sjálfum. Margar menntastofnanir í Evrópu, Norður-Ameríku og Asíu sinna norrænum eða skandinavískum fræðum en á Norðurlöndunum sjálfum eiga slík fræði undir högg að sækja.

Bekking á Norðurlöndum ætti ekki aðeins að njóta meiri forgangs á sviði vísinda heldur einnig á öðrum sviðum þjóðfélagsins. Það á við um að læra af reynslu hvert annars en einnig að skapa nauðsynleg tengsl og samkennd ef Norðurlandaþjóðirnar eiga að geta starfað saman, einnig í framtíðinni. Tungumál frændþjóðanna, menning þeirra, saga og pólitískt

landslag ættu ekki að vera framandi. Í þessu tilliti gegnir skólakerfið lykilhlutverki og leggjum við til að komið verði á áætlun fyrir kennara- og nemendaskipti.

Á sviði rannsókna, nýsköpunar og menntunar eru helstu tilmæli okkar:

- að Norrænt Rannsóknasamfélag verði sett á laggirnar;
- að mótuð verði norræn stefna á sviði rannsókna, nýsköpunar og menntunar;
- að komið verði á samnorrænni fjármögnun rannsókna, annað hvort með því að opna rannsóknasjóði landanna fyrir umsóknum frá hinum löndunum eða NordForsk og Norræna nýsköpunarmiðstöðin verði helstu fjármögnunaraðilar rannsókna á Norðurlöndum;
- að leggja meiri áherslu á þekkingu um Norðurlönd í rannsóknum og kennslu í skólum.

VI. Menning og tungumál

Menningarmálin eru ennþá viðamesta sviðið í norrænu samstarfi bæði hvað varðar fjárveitingar og þátttöku. Á síðari árum hafa raddir orðið háværi um að slík „norræn sjálfsmynd“ sé óþörf og því megi skera niður fjárveitingar til menningarmála í opinberu samstarfi. Við teljum að menningarsamstarfið sé nauðsynlegt og jafnvel grunnforsenda fyrir samstarfi um aðra málaflokka sem eru í öndvegi, þ.e. utanríkis- og varnarmál og efnahags- og velferðarmál. Vilji menn að Norðurlandabjóðirnar starfi saman að menntun flugmanna eða björgunarþjónustu þá skiptir afar miklu máli að efla samkennd á Norðurlöndum bæði hvað varðar tungumál og menningu.

Ýmsar rannsóknir benda til þess að norrænn tungumála-skilningur sé á undanhaldi ekki síst milli Dana, Norðmanna og

Svíá. Það er mikið áhyggjuefni. Sérkenni og sjálfsmynd Norðurlanda eru ekki síst þau tækifæri og forréttindi sem við njótum og felast í því að geta tjáð okkur hvert við annað á norrænum tungum. Það er mjög mikilvægt að kennsla í skólum og aðgerðir í menningarmálum tryggi að Norðurlandabúar eigi þess kost að heyra tungumál hver annars í ríkari mæli en nú tíðkast. Í heimi þar sem fólk flyst æ oftast búferlum milli landa skiptir sköpum að fólk kannist við og sé vant öllum Norðurlandamálunum.

Einnig er mikilvægt að forðast að skandinavísku málin verði forsenda fyrir norrænu samstarfi. Slíkur þvergirðingsháttur er tilgangslaus og getur í versta falli leitt til þess að Norðurlandabúar verði dregnir í dilka. Við verðum að horfast í augu við þá staðreynd að samskipti fólks á Norðurlöndum fara í auknum mæli fram á ensku. Danskan virðist flækjast æ meir fyrir fólki og miklu máli skiptir að Finnar, Íslendingar og Samar auk fólks sem kemur annars staðar að geti tekið þátt í norrænu samstarfi. Þá ber að hafa í huga að hlutverk norræns samstarfs er einnig að vera stökkpallur út í breiðara alþjóðlegt samstarf. Til mikils er að vinna að geta komist hjá því að grípa til ensku á fundum okkar sjálfra en gleymum ekki að enskan er mikilvæg í samskiptum Norðurlandabjóða við Lundúnir, New York, Aþenu, Buenos Aires, Sjanghai og Seúl.

Verra er hve lítið er fjallað um norrænu grannríkin í opinberri umræðu. Í því felst viss þversögn því margt er sameiginlegt með Norðurlandabjóðum, heimssýn og svipað stjórnmálaástand heima fyrir. Við lesum heldur ekki dagblöð nágrannabjóðanna og þekkjum ekki ráðamenn þeirra eða fræga fólkið. Í fréttum fer mikill tími í að greina frá forkosningum í Bandaríkjunum en varla er minnst á þingkosningar í nágrannalöndunum.

Forsendurnar fyrir því að styrkja hið sameiginlega opinbera rými á Norðurlöndum ættu þrátt fyrir allt að vera góðar um þessar mundir borið saman við hvernig ástandið var fyrir örfáum áratugum. Stafrænir fjölmiðlar gera okkur kleift að fylgjast með fjölmiðlaumræðu í hvaða landi sem er. Margar sjónvarpsstöðvar og

rásir senda samtímis í tveimur eða fleiri Norðurlandanna og löndin eiga mörg sameiginleg fagblöð og netmiðla. Öll löndin standa í ströngu við að flytja út menningu þrátt fyrir engilsaxnesk yfirráð. Samræming í þessum málum gæti styrkt stöðu landanna.

Hvernig er hægt að bregðast við pólitískt til að efla norræn menningartengsl þannig að okkur miði áfram í viðleitninni við að sameina opinbert rými á Norðurlöndum? Í fyrsta lagi teljum við mikilvægt að veita menningarlífinu sjálfsforræði. Stjórnámálamenn geta rætt stóru línurnar og fyrirkomulag samstarfsins og jafnvel ákveðið áberandi aðgerðir til að viðhalda kjarnahæfni og nauðsynlegum efniviði á sérhæfðari sviðum. Við teljum þó vert að benda á að best hefur tekist til þegar aðilar í menningarlífi hafa sjálfir fengið að ákveða hvernig þeir hafa háttað samstarfi sínu. Óhætt er að segja að vel hafi tekist til með Nordvision og Norræna kvikmynda- og sjónvarpssjóðinn. Norræni menningarsjóðurinn nýtur einnig mikillar virðingar en hann mætti efla enn frekar með því að veita honum stærri hlutdeild í fjárveitingum Norrænu ráðherranefndarinnar til menningarmála. Rétt eins og NordForsk gæti Norræni menningarsjóðurinn horfið frá kröfunni um að eigi færri en þrjú lönd komi að verkefnum og í stað þess reynt að vekja athygli á sér sem leiðandi afli í menningarstarfi á Norðurlöndum.

Menningarsamstarfið er forsenda fyrir pólitísku samstarfi Norðurlandanna. Jafnframt teljum við að metnaðarfullt og sýnilegt samstarf ríkisstjórnanna í Norrænum Samfélögum geti orðið lyftistöng fyrir menningar- og tungumálasamfélag Norðurlandabjóða. Með virku og sýnilegu samstarfi gætu norrænir stjórnámálamenn lagt fram ómetanlegan skerf í viðleitninni við að færa Norðurlandabjóðirnar nær hverri annarri.

Í stefnu í menningarmálum og tungumálum eru helstu tilmæli okkar:

- að norrænt menningarsamstarf fái aukið sjálfsforræði og að stofnanir á við Norræna menningarsjóðinn, Nordvision og

Norræna kvikmynda- og sjónvarpssjóðinn fái að skera úr um hvers konar menningarsamstarf þurfi á Norðurlöndum;

- að norrænu ríkisstjórnirnar styðji kynningu á öllum Norðurlandatumum með ýmsum aðgerðum á sviði menningar og kennslu;
- að Norðurlöndin greiði fyrir norrænu samstarfi þeirra sem flytja út menningu.

VII. Lögræði og löggjafarstarf

Óhætt er að fullyrða að norræna velferðarkerfið og opinbert norrænt samstarf eigi rætur sínar að rekja til löggjafarsamstarfs sem hófst á ofanverðri 19. öld. Í rúma öld hefur löggjafarvaldið og löglærðir fundað reglulega og setið málþing þar sem fólk hefur rætt ýmis viðfangsefni og miðlað af reynslu sinni. Þannig hefur sérstök norræn réttarhefð fest sig í sessi. Á eftirstríðsárunum áttu Norðurlöndin með sér viðamikið samstarf um löggjafarmál. Helsingfors-samningurinn var ritaður í þeim anda en í annarri grein hans er fjallað um réttarfarslegt samstarf landanna.

Á okkar tímum má halda því fram að Norðurlöndin brjóti í bága við ákvæði Helsingfors-samningsins frá 1962. Hugmyndin um að leitast skuli eftir að samræma löggjöf landanna eins mikið og unnt er rímar ekki við veruleikann í dómsmálaráðuneytum landanna í dag. Norrænir fundir um lögvísindi eru eins og svo margir aðrir norrænir fundir að breytast í þá veru að heimablindir fundargestir greina frá þróun heima fyrir án nokkurs metnaðar um að hefja forvirka norræna umræðu um sameiginleg vandamál og viðfangsefni landanna.

ESB setur óneitanlega mikinn svip á fundi á löggjafarsviði. Það á bæði við um löggjafarstarf og rannsóknir á því hvernig lögum er beitt. Mikilvægt er þó að undirstrika að þrátt fyrir að málefni ESB séu fyrirferðarmikil eru forsendur fyrir norrænu

löggjafarstarfi engan veginn brostnar. Enn er til mikils að vinna ef tekst að láta forvirka og framsýna vinda leika um norrænt samstarf lögspekinga á ný. Þó skortir skýr pólitísk skilaboð um að norrænt löggjafarsamstarf sé mikilvægt og að það beri að setja í forgang. Besta leiðin til þess er að setja á laggirnar Norrænt Réttarsamfélag.

ESB stýrir ekki öllu. Í fyrsta lagi hafa Norðurlöndin ennþá allar forsendur fyrir því að vinna saman og samræma löggjöf á sviðum þar sem löggjöf ESB ræður ekki. Efnahagslegur ávinningur til að mynda af samræmingu í félagarétti yrði án efa mjög mikill. Í öðru lagi gætu Norðurlöndin beitt Norrænu Réttarsamfélagi til að efla samstarf um Evrópumál. Tekist hefur að hafa áhrif á löggjöf Evrópusambandsins, til dæmis á sviði neytendamála og velferðar en einnig jafnrétti og gagnsæi í opinberri stjórnsýslu, þó er enn svigrúm fyrir enn samræmdara og ákveðnara samstarf. Sökum pólitískra gilda myndu Norðurlandabjóðirnar í mörgum málum standa vörð um eigin hefðir og reynslu, til að mynda á sviði samningaréttar og sifjaréttar.

Í þriðja lagi er mikilvægasta sviðið í norrænu löggjafarsamstarfi ef til vill innleiðing tilskipana og reglugerða ESB. Nefnd um afnám stjórnsýsluhindrana hefur ítrekað bent á að sífellt myndist nýjar hindranir sökum þess að Norðurlöndin velja að túlka tilskipanir ESB á ólíkan hátt. Í umræðu um stjórnsýsluhindranir sem fram fór á þjóðþingum Norðurlandanna á vordögum 2012 komu fram margar góðar hugmyndir. Þar á meðal að mat skyldi lagt á afleiðingar allra lagafrumvarpa á hin Norðurlöndin eða frumvörpin yrðu send til umsagnar á hinum Norðurlöndunum. Thomas Wilhelmsson við Háskólann í Helsinki hefur aftur á móti lagt til að skipaðir verði sameiginlegir norrænir starfshópar til að undirbúa innleiðingu tilskipana ESB í löggjöf Norðurlandanna. Þannig mætti tryggja eins mikla lögfræðikunnáttu og unnt er á sérhæfðari sviðum. Til lengri tíma litið mætti að mati Wilhelmsson hugsa sér verkaskiptingu þar sem hvert Norðurlandanna bæri meginábyrgð á þeim sviðum þar sem þau búa yfir mestri sérþekkingu.

Ein lausn útilokar ekki aðra. Norrænt mat á afleiðingum gæti fljótlega orðið að veruleika en varla kemur nokkuð í veg fyrir að hægt verði að reyna fyrir sér með sameiginlega starfshópa um innleiðingu ESB-tilskipana, einkum á sviðum þar sem þekking þjóðanna er af skörum skammti eða enginn vafi er á því að málefnið varða hagsmuni allra Norðurlandanna (til að mynda málefni neytenda eða fjölskyldunnar).

Í löggjafarmálum eru helstu tilmæli okkar:

- að Norrænt Réttarsamfélag verði sett á laggirnar;
- að samræming löggjafar verði á ný markmið í norrænu réttarsamstarfi;
- að starfshópar og rannsóknir greiði fyrir forvirku norrænu réttarsamstarfi um Evrópumál;
- að ef tilefni er til verði þess krafist að við gerð nýrra lagafrumvarpa í hverju landi fyrir sig verði möguleg áhrif þeirra á hin Norðurlöndin metin;
- að sameiginlegir starfshópar verði settir á laggirnar til að fjalla um innleiðingu nýrra ESB-tilskipana.

3

Opinbert samstarf

Það er auðvelt og algengt að gagnrýna Norðurlandaráð og Norrænu ráðherranefndina. Gagnrýnin beinist að því að umræddar stofnanir séu stirðar, skrifræðislegar og hægfara. Oft en þó ekki alltaf byggir gagnrýnin á óraunsæjum væntingum og misskilningi á hlutverki stofnananna. Margir vilja sjá þær sem þing og ríkisstjórn Norðurlandanna en í raun eru þær ekki annað en samstarfsvettvangur norrænu þjóðþinganna og ríkisstjórnanna. Gagnrýnin ber vott um fólk vilji að opinbert norrænt samstarf sé öflugra og áhrifameira.

Norðurlandaráð og Norræna ráðherranefndin eru alþjóðlegar samstarfsstofnanir og sem slíkar njóta þær mikillar virðingar stjórnmálamanna og almennings á Norðurlöndum auk þess sem hróður þeirra fer vaxandi víðar um heim. Þetta bendir til þess að margt sé vel gert. Þó kemur æ betur í ljós að það skipulag sem valið var á 6. og 8. áratug síðustu aldar hentar ekki lengur. Ástæða er til að sníða það að nýjum tímum og Evrópu sem hefur tekið miklum stakkaskiptum á örfáum árum.

Í Norðurlandaráði og Norrænu ráðherranefndinni eru menn sér meðvitaðir um þetta og ræða iðulega um hvernig megi endurnýja samstarfið. Skýrsla starfshóps svonefndra vísra manna – „Norrænt samstarf 2002 – Umlukið vindum veraldar“ (2000) – fól til dæmis í sér ýmsar góðar tillögur um framtíðarverkefni og stefnu í opinberu samstarfi í ljósi þeirra viðfangsefna sem hnattvæðing hefði í för

með sér. En skýrslan og tillögur hennar höfðu í för með sér mjög takmarkaðar breytingar.

Um þessar mundir teljum við enn meiri þörf á breytingum en áður og því er sterkari pólitískur vilji fyrir því að breyta skipulagi samstarfsins. Við hyggjumst því kynna til sögunnar drög að opinberu norrænu samstarfi þar sem hægt er að bregðast við viðfangsefnum sem eru efst á baugi en þau eru:

- vaxandi hlutverk svæðanna og svæðisbundins samstarf í Evrópu og víðar;
- þörf á sameiginlegu norrænu andliti á alþjóðavettvangi;
- krafa um meiri sveigjanleika í samstarfinu;
- krafa um raunhæfan og sýnilegan árangur;
- hætta á lýðræðishalla í alþjóðasamstarfi.

Tillagan felst í að mynda Norræn Samfélög á ýmsum forgangs- sviðum þar sem áberandi, metnaðarfullt og árangursmiðað samstarf ríkisstjórnanna er fléttað saman við öflugar aðgerðir til að styrkja pólitíska þjóðfélagsumræðu. Dýpkað norrænt samstarf á tilteknum sviðum þýðir ekki að slakað verði á metnaði í norrænu samstarfi almennt. Þvert á móti teljum við að með því að viðurkenna að forsendur séu mismunandi eftir málaflokkum geti norrænt samstarf tekið skref fram á við eins og nú er þörf á. Til lengri tíma litið geta Norræn Samfélög þróast í það sem kalla mætti málaflokkasamband þar sem stefna allra Norðurlandanna yrði allt að því sú sama á tilteknum sviðum. En það skiptir ekki öllu og þarf ekki að vera markmið í sjálfu sér. Þess í stað þyrfti að leitast við að þróa lipurt og sveigjanlegt alþjóðasamstarf þar sem tekin er ákvörðun í hverju máli í senn um það hvernig háttu skuli samstarfinu og hvert innihaldið verði.

Augljós rök gegn Samfélögunum er á þann veg að þau gætu rekist á við aðrar skuldbindingar landanna, ekki síst á vettvangi ESB. Þetta ætti ekki að vera mikið vandamál. Í sjálfu sér bendir

margt til að þannig muni Evrópa líta út í framtíðinni. Flest löndin munu að vísu tengjast ESB og jafnvel NATO en formleg aðild að samtökunum skiptir minna máli því löndin eru öll samofin á ólíkum stigum hjá stofnunum og í samstarfi á ýmsum sviðum þar sem hlutverk þeirra og markmið skarast. Taki Evrópa á sig slíka mynd gætu Norðurlöndin gegnt mikilvægu og afgerandi hlutverki með því að eiga víðtækt og metnaðarfullt en á sama tíma lýðræðislegt samstarf á ákveðnum sviðum.

Strembnasta viðfangsefni Norrænna Samfélaga verður að tryggja lýðræði. Það er Akkilesarhællinn í alþjóðlegu samstarfi. Hér gegnir Norðurlandaráð að sjálfsögðu mikilvægu hlutverki því að okkar mati skiptir sköpum að samstarf ríkisstjórnanna leiti markvisst eftir breiðari umræðu um norrænt samstarf við sérfræðinga, fjölmiðla, norrænar stofnanir og félagasamtök. Eingöngu með því að greiða fyrir gagnrýninni umræðu almennt í samfélaginu geta norrænu ríkisstjórnirnar skapað lýðræðislegan grundvöll fyrir víðtækt og metnaðarfullt samstarf.

I. Norræna ráðherranefndin

Norræna ráðherranefndin er opinber samstarfsvettvangur norrænu ríkisstjórnanna. Fjárveiting til hennar ásamt Norðurlandaráði, Norræna menningarsjóðnum og norrænum stofnunum á ýmsum sviðum nemur tæpum milljarði danskra króna á ári. Tíu fagráðherranefndir starfa innan vébanda Norrænu ráðherranefndarinnar auk nefndar samstarfsráðherranna en hlutverk hennar er að aðstoða forsætisráðherrana við að stjórna samstarfinu og samræma það. Hverri ráðherranefnd fylgir embættismannanefnd en hana skipa embættismenn frá löndunum og er hlutverk þeirra að undirbúa mál og fylgja þeim eftir. Á skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar í Kaupmannahöfn starfa tæplega hundrað manns við stjórnsýslu

vegna samstarfsins. Starfslið skrifstofunnar undirbýr mál og fundi í fagráðherranefndum og embættismannanefndum en því ber einnig að eiga frumkvæði. Þá á skrifstofan að hafa eftirlit með því hvernig ákvörðunum ráðherranefndarinnar er fylgt eftir í löndunum en hún hefur þó ekki umboð til að beita stjórnvöld þvingunarvaldi.

Norræna ráðherranefndin var stofnuð í byrjun 8. áratugar síðustu aldar í kjölfar þess að hugmyndir um norrænt efnahagsbandalag, NORDEK, steyttu á skeri. Segja má að hún hafi verið formuð í anda hugmynda Wetterbergs og leitast við að skapa alltumlykjandi og samræmda lausn, án þess þó að veita ráðherranefndunum yfirþjóðlegt vald. Allt gekk að óskum lengi framan af. Norræna ráðherranefndin hleypti nýju lífi í norrænt samstarf og fjölda nýrra stofnana og verkefna var ýtt úr vör.

Raddir urðu þó háværarar um að Norræna ráðherranefndin hentaði ekki lengur sem stofnun utan um norrænt samstarf eins og það birtist okkur nú. Sögulegar ástæður eru fyrir því að engin ráðherranefnd fjallar um utanríkis- og varnarmál en nú ber þessi mál æ oftár á góma í umræðu um norrænt samstarf. Að öðru leyti er enn leitast við að skapa alltumvefjandi lausnir. Á árinu 2006 var ákveðið að fækka ráðherranefndum úr 18 í 11 en engu að síður ná fagráðherranefndirnar yfir nánast alla málaflokka. Sums staðar er samstarfið í miklum blóma en annars staðar eru litlar forsendur fyrir metnaðarfullu samstarfi norrænu ríkisstjórnanna.

Algeng gagnrýni á Norrænu ráðherranefndina er að hún sé þungt skrifræðisbákn sem skorti skýrt pólitískt innihald og forystu. Menn keppast við að ásaka hver annan um að eiga þátt í að efla embættismannavaldið og draga þannig úr pólitísku vægi samstarfsins. Á skrifstofu ráðherranefndarinnar í Kaupmannahöfn geta menn kvartað undan því að fulltrúar landanna í embættismannanefndunum séu áhugalausir um norræn málefni og komi hreinlega í veg fyrir að frumkvæði af ýmsu tagi og hugmyndir rati inn á borð ráðherranna. Þá gagnrýna embættismenn í löndunum skrifstofu ráðherranefndarinnar fyrir að taka frumkvæði án þess að

hafa til þess pólitískt umboð frá ráðherrum landanna, að þar hegði menn sér eins og þeir séu norræn framkvæmdastjórn.

Hvers konar ráðherranefnd þarf norrænt samstarf nú? Það fer að sjálfsgöðu eftir því hvernig við viljum hafa norrænt samstarf. Ef markmiðið er norrænt samstarfsríki þá leikur enginn vafi á því að þörf er á alhliða samstarfi ríkisstjórnanna og að Norræna ráðherranefndin verði öflug framkvæmdastjórn að evrópskri fyrirmynd með viðtækan rétt til að skipa fyrir um stefnumótun í löndunum. Ef markmiðið er ekki að koma á sambandsríki er vert að hugleiða í staðinn viðtækt og samræmt starf og hafna með öllu hugmyndum um framkvæmdastjórn.

Að vissu leyti er það viðurkennt á vettvangi samstarfs ríkisstjórnanna að forsendurnar fari eftir málaflokkum enda njóta sumar fagráðherranefndir greinilegs forgangs í fjárveitingum Norrænu ráðherranefndarinnar. Draga mætti þó enn skýrari mörk með því að setja á laggirnar Norræn Samfélög á sumum samstarfssviðum og íhuga alvarlega hvort í raun sé þörf á fagráðherranefndum í núverandi mynd á öðrum sviðum. Í sumum tilvikum mætti einfalda samstarfshætti – þar nægði að halda reglulega ráðherra fundi til að viðhalda pólitískum tengslum. Á sumum sviðum mætti íhuga að veita þátttakendum meira sjálfræði, til dæmis með því að færa fjárveitingar til menningarmála alfarið til Norræna menningarsjóðsins.

Við núverandi aðstæður er mikilvægt að taka af allan vafa um að það eru forsætisráðherrarnir og ríkisstjórnirnar sem leiða opinbert norrænt samstarf en hlutverk skrifstofu ráðherranefndarinnar er að styðja við og auðvelda samstarfið og skapa tengsl ráðuneyta milli landa. En með allar þær tilskipanir og væntingar sem berast frá Brussel er ekki undarlegt að ráðuneytin og embættismenn sem þar starfa bregðist illa við sjálfbirgingslegu orðalagi frá skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar.

Norrænt samstarf þarf skýrari pólitíska stjórn af hálfu ríkisstjórnanna. Um þessar mundir er við mikinn vanda að etja

í samstarfi ríkisstjórnanna vegna þess hversu illa tekst að vekja áhuga fagráðherranna. Embættismannanefndirnar standa oft í vegi fyrir því. Mál ættu í ríkari mæli að koma til umfjöllunar ráðherranna enda eru það eingöngu þeir sem geta glætt samstarfið raunverulegu pólitísku innihaldi. Tillögur okkar um Norræn Samfélög byggja á þessari grunnhugsun og í Samfélögunum mætti þróa liprari og beinni lausnir.

Hvernig liti norrænt samstarf út ef til þess væri stofnað á okkar tímum?

Við gerð þessarar skýrslu áttum við þátt í að halda málþing á Voksenåsen í námunda við Ósló þar sem leitað var svara við spurningunni: „Hvernig liti norrænt samstarf út ef til þess væri stofnað í dag?“ Á málþinginu komu fram margar góðar hugmyndir og tillögur en enginn benti á þá augljósu staðreynd að hér var ekki aðeins tilgátusurning á ferð. Á undanförnum tuttugu árum hafa Norðurlöndin byggt upp varnarmálasamstarf frá grunni og er það nú formlegt á vettvangi NORDEFECO.

Við teljum að NORDEFECO geti á ýmsan átt verið fyrirmynd að Norrænu Samfélögunum sem við leggjum til að Norðurlöndin setji á laggirnar á tilteknum forgangssviðum. Fyrirkomulag NORDEFECO er tiltölulega létt og sveigjanlegt, skýr pólitísk stjórn þess er í höndum ráðherranna og færast formennskan milli landa. Starfinu stýrir stjórnarnefnd en fámenn skrifstofa annast einkum fundarhald. Auk þess hafa verið skipaðir vinnuhópar um ákveðna málaflokka. Þeim eru falin vel skilgreind verkefni sem skila eiga árangri. Grundvallarmarkmið NORDEFECO er að skilgreina samstarfsverkefni sem gagnast varnarmálum landanna.

Fyrsta verk Norrænna Samfélaga fælist í því að viðeigandi fagráðherrar undirrituðu skjal í líkingu við samkomulagið (memorandum of understanding) sem liggur til grundvallar NORDEFECO. Ráðherranefnd myndi stjórna og samræma

Norrænu Samfélögin þar sem formennskan færðist milli landa en að öðru leyti gætu ráðherrarnir sjálfir komið sér saman um markmið og uppbyggingu Samfélaganna og losað sig úr viðjum embættismannanefndanna. Ráðherranefndir Samfélaganna hefðu eigin skrifstofu og gætu einnig sett á laggirnar framkvæmdahóp sem rétt eins og hjá NORDEFECO myndi leiða daglegt starf en engu að síður mætti ekki leika neinn vafi á því að ráðherrarnir bæru ábyrgðina. Þeir gætu skipað ólíka vinnuhópa til að hrinda ákveðnum hugmyndum í framkvæmd en þeir gætu líka verið hugmyndasmiðjur sem starfa sjálfstætt og ræða nýjar leiðir til að þróa samstarfið. Ráðherranefndin gæti einnig tekið frumkvæði að umræðum á norrænu þjóðþingunum eða meðal stjórnámálamanna, sérfræðinga og félagasamtaka.

Eins og fram hefur komið teljum við að við núverandi aðstæður sé búið í haginn fyrir Norræn Samfélög að fyrirmynd NORDEFECO á sviði utanríkismála, umhverfismála og löggjafarsamstarfs. Þá gæti skipt afar miklu að hleypa nýju lífi í samstarf um velferðarmál og þróa það á sviði orkumála. Samfélögin þurfa þó ekki að spanna heilan geira heldur einnig þrengri svið eða hafa það að markmiði að leysa ákveðinn vanda. Til dæmis mætti hugsa sér Norrænt Neytendasamfélag, Norrænt Jafnréttissamfélag, Norrænt Rannsóknasamfélag, Norrænt Hjúkrunarsamfélag eða Norrænt Kvikmynda- og Sjónvarpssamfélag.

Mikilvægt er að ráðherrarnir beiti hinum nýju Samfélögum til að gefa skýr pólitísk skilaboð þess efnis að norrænt samstarf á tilteknu sviði sé mikilvægt og það beri að efla. Því gæti verið ráð að byrja á því að velja ákveðinn fjölda forgangssviða fyrir þetta nýja fyrirkomulag.

Frá einróma samþykki til eininga

Samstarf norrænu ríkisstjórnanna hefur löngum stuðst við kröfuna um einróma samþykki þar sem öll löndin skulu vera samstíga í

hverju skrefi sem tekið er. Sé litið til sögunnar þá var krafan um einróma samþykki mikilvæg til að veita norrænu samstarfi lögmæti meðal almennings og gera öllum löndunum kleift að taka þátt í því. Á síðari árum hefur þó komið æ betur í ljós að krafa um einróma samþykki er dragbítur á samstarfið. Sá aðili sem er tregastur í taumi ákveður taktinn í norrænu samstarfi.

Í sambandsríki kæmu meirihlutaákvarðanir fljótlega í stað kröfunnar um einróma samþykki. Í Norrænum Samfélögum undir stjórn ráðherranefndar Samfélagsins yrði hins vegar mikilvægt að koma á fyrirkomulagi þar sem tvær eða þrjár þjóðir geta lagt af stað án þess að þurfa að hinkra eftir hinum (svonefnd „opt out“-lausn). Samfélögin yrði því að byggja upp í einingum svipað og NORDEFCO-samstarfið þar sem yrði ákveðinn fjöldi samstarfsáætlaða eða eininga sem löndunum væri valfrjálst að taka þátt í. Þeim væri að sjálfsögðu opið að slást í hópinn síðar.

Til viðbótar við innri sveigjanleika kæmi ytri sveigjanleiki. Við teljum að sjálfsögðu mikilvægt að Norðurlönd komi fram sem Norðurlönd en ekki sem Norður-Evrópubúar. Engu að síður gætu aðrar þjóðir, einkum Eistar, Lettar og Litháar, tekið þátt í ýmsum verkefnum undir stjórn Samfélaganna. Þá væri mikilvægt að fá Rússa og Pólverja í samstarf um málefni sem varða umhverfisástand við Eystrasalt. Þjóðverjar yrðu mikilvægir samstarfsaðilar í Norrænu Orkusamfélagi. Eflaust væri svigrúm fyrir nánara samstarf við Hollendinga og jafnvel Breta á ýmsum öðrum sviðum.

Aukið hlutverk forsætis- og samstarfsráðherranna

Ein þýngstu rök Wetterbergs voru þau að eingöngu í alltumlykjandi sambandsríki væri hægt að skapa samfellu og heildaryfirsýn sem gerðu að verkum að pólitískar samningaviðræður milli landanna öðluðust raunverulegt innihald. Í Norrænu Orkusamfélagi hefðu Finnar kannski ekki mikið að bjóða í augum

Norðmanna en í skipulagi í anda sambandsríkis yrðu Norðmenn að deila með sér auðlindum sínum gegn því að fá hlutdeild í finnskri sérfræðipækkingu og vinnuafl í sviði menntunar eða upplýsingatækni. Þannig gætu Danir lagt landbúnaðarvörur eða vindorkutækni af mörkum í skiptum fyrir sænskar iðnaðarvörur og Íslendingar gætu lagt fram fisk á móti timbur- og sellulósavörum frá Finnlandi og Svíþjóð.

Varla eru neinar grundvallarhindranir í vegi fyrir því að koma slíkum vöruskiptum á í samstarfi sem færi fram í Norrænum Samfélögum á ýmsum sviðum. Það virðist augljóst að forsætisráðherrarnir gegni þessu hlutverki en allt frá byrjun 10. áratugar síðustu aldar hafa þeir borið almenna ábyrgð á norrænu samstarfi ríkisstjórnanna. Með aðstoð samstarfsráðherranna verða þeir að hafa yfirsýn yfir öll samstarfssvið og þora að gera samninga þvert á þau.

Tíminn hefur leitt í ljós að oft er samskiptum ábótavant milli forsætisráðherranna og samstarfsráðherranna. Við teljum að ríkisstjórnirnar gætu íhugað að tengja samstarfsráðherrana beint við forsætisráðherrana sem nokkurs konar stjórnarráðsherra. Það gæti gefið mikilvæg skilaboð þess efnis að norrænt samstarf njóti mikils forgangs og skipti meira máli en margt annað alþjóðasamstarf.

II. Norðurlandaráð

Norðurlandaráð er mikilvægasta stofnunin í norrænu samstarfi. Ráðið skipa 87 fulltrúar sem þjóðþingin tilnefna auk fulltrúa ríkisstjórnanna. Ráðið þingar reglulega á haustin þar sem saman koma fulltrúar þjóðþinga og ríkisstjórnna á Norðurlöndum. Auk þess heldur ráðið árlegt þemaþing á vorin. Forsætisnefnd stjórnar Norðurlandaráði og starf ráðsins fer fram í fimm landsdeildum þar sem einnig sitja fulltrúar Álandseyja, Færeyja og Grænlands, fimm

flokkahópum og fimm fagnefndum auk eftirlits- og fjárlaganefndar. Ráðið hefur ekkert formlegt vald en beinir tilmælum til Norrænu ráðherranefndarinnar og norrænu ríkisstjórnanna. Þá afgreiðir ráðið tillögur ráðherranefndarinnar. Skrifstofur Norðurlandaráðs og Norrænu ráðherranefndarinnar eru undir sama þaki í Kaupmannahöfn, auk þess eru starfræktar skrifstofur ráðsins í þjóðþingum landanna og fimm litlar skrifstofur flokkahópanna.

Norðurlandaráð var stofnað á árinu 1952 og öðlaðist þegar í stað sterka stöðu í stjórnámálum á Norðurlöndum. Í forsætisnefnd sátu helstu stjórnámálaleiðtogar landanna og naut hún mikillar virðingar á þjóðþingunum og hjá ríkisstjórnnum landanna. Á árlegu þingum ráðsins komu saman allir helstu ráðherrar og fulltrúar stjórnarandstöðunnar í löndunum og fengu mikla umfjöllun í fjölmiðlum. Þingin voru orðin það vinsæl á 8. áratugnum að farið var að ræða um að takmarka aðgang fréttamanna.

Norðurlandaráð er búið að glata nokkru af sínum forna ljóma. Forsætisráðherrarnir mæta samviskusamlega á þingin rétt eins og ýmsir fagráðherrar en í sendinefndum landanna eru ekki lengur helstu stjórnámálamenn landanna og varla er minnst á þingin í fjölmiðlum. Eflaust eru margar ástæður fyrir því. Sérstakt samstarf milli ríkisstjórnanna hefur eflaust haft einhver áhrif rétt eins og sú staðreynd að staða þjóðþinganna hefur almennt veikst gagnvart stjórnvöldum. Eflaust vegur þyngst að í tímans rás hefur fjöldi alþjóðlegra samstarfsstofnana komið til sögunnar sem keppa um athygli norrænna þingmanna.

Norðurlandaráð er aðallega gagnrýnt fyrir skort á pólitísku innihaldi og umræðum. Ráðið hefur engin formleg völd og helsta tæki þess eru tilmæli til ríkisstjórnanna. Í þessu felst greinileg hætta á að starfsemin þróist í málfundafélag eða hanastélsboð. Mikil ábyrgð hvílir á herðum þingmannanna í ráðinu um að vera virkir, leggja til raunhæft pólitískt innihald og vekja örvandi umræður.

Opinbert samstarf Norðurlandanna er einnig gagnrýnt fyrir að vera of hægvirkt. Ráðið þingar aðeins tvisvar á ári og því getur reynst erfitt að halda uppi samfelldri umræðu og fylgja tilmælum og frumkvæðum eftir. Oft líður langur tími þar til ráðherrar og ríkisstjórnir taka tilmælin til meðferðar og það getur reynt á þolinmæði stjórnámálanna sem vilja sjá árangur. Þegar verst lætur hverfa tilmælin í ferlinu eða stranda á borðum embættismanna eða embættismannanefnda áður en þau komast á pólitískt stig. Fátt hvetur stjórnámálamekk til að láta mál koma til kasta Norðurlandaráðs.

Sendinefndir landanna og flokkahópar

Á síðari árum hafa verið gerðar ýmsar skipulagsbreytingar í því skyni að hleypa inn meiri pólitík og örva umræðu í Norðurlandaráði. Norðurlandaráð var stofnað með það í huga að vera samstarfsvettvangur þingmanna og ríkisstjórnafulltrúa frá fimm ólíkum löndum. Allt skipulag var miðað við sendinefndir landanna sem hittust á þingum og ræddust við. Á níunda áratug síðustu aldar voru óskir uppi um að hleypa pólitískum krafti í samstarfið og gafst þingmönnum í Norðurlandaráði þá kostur á að stofna með sér flokkahópa. Síðar hafa verið gerðar frekari skipulagsbreytingar með það að markmiði að efla hlutverk flokkahópanna enn frekar.

Hæpið verður að teljast að þessar skipulagsbreytingar hafi borið þann árangur sem stefnt var að. Að mati sumra myndaðist þarna aðeins enn eitt stjórnsýslulag með eigin riturum sem halda utan um skipulagða fundi án þess að tengja flokkahópana við flokkana í löndunum og við Norðurlandaráð. Flokkahóparnir kvarta hins vegar undan því að þeir séu settir skör lægra en sendinefndir landanna, að þingmenn í Norðurlandaráði fái upplýsingar frá skrifstofum landsdeildanna og þeim gefist eingöngu innsýn í hin ýmsu mál

hjá sendinefndunum. Þingmenn í Norðurlandaráði líta á sig sem fulltrúa landa sinna frekar en fulltrúa flokka sinna.

Í öllu alþjóðlegu samstarfi er togstreita milli þess sem sameiginlegt er, milli einstakra landa og milli hugmyndafræðinnar en við teljum að helsta mein Norðurlandaráðs sé hve óljós skilin þar á milli eru. Augljóst er að umræða milli ríkja er mikilvæg og einnig umræða milli flokka en til mikils væri vinna ef Norðurlandaráð gerði upp við sig hvorn valkostinn skipulag ráðsins ætti að miðast við. Varðandi samstarf ríkisstjórnanna þá ákváðum við að leggja áherslu á hlutverk og ábyrgð ríkisstjórna einstakra landa. Varðandi samstarf þingmannanna teljum við hins vegar að farsælast sé að taka flokkahópana fram yfir landsdeildirnar og leggja skýra áherslu á hlutverk þeirra. Þegar upp er staðið eru það ríkisstjórnirnar sem reka samstarf landanna og við slíkar aðstæður ætti Norðurlandaráð að okkar mati að vera samnorrænn vettvangur fyrir hugmyndafræðilega og pólitíska umræðu frekar en að sú umræða mótist af ólíkum sjónarmiðum landanna.

Efling flokkahópanna er undir því komin að formenn flokkahópanna og skrifstofur þeirra fái aukið hlutverk. Íhuga mætti hvort skrifstofurnar ættu að taka við ýmsum verkefnum sem nú eru á borði sendinefnda landanna. Því yrðu flokkahóparnir að eiga sér ábyrgðarmann á öllum þjóðþingum. Þá verða flokkahóparnir að hafa nægan mannauð og fé til að reka samstarf af einhverju viti, einnig á milli þinganna, til dæmis að standa að fundum eða málþingum þar sem rædd yrðu sameiginleg norræn stefnumál.

Um þessar mundir eru flokkahóparnir í Norðurlandaráði mjög ólíkir. Flokkahópar jafnaðarmanna og hægri manna eru tiltölulega einsleitir hópar og starfa skipulega en einkum flokkahópur miðjumanna er töluvert sundurleitari. Ákveði ráðið að auka mikilvægi flokkahópanna gætu þeir betur endurspeglað norrænt flokkasamstarf á öðrum vettvangi en í Norðurlandaráði.

Norðurlandaráð og Norrænu Samfélögin

Norðurlandaráð er öxullinn í norrænni stjórn málaumræðu og því lykillinn að því að tryggja megi lýðræðislega tengingu samstarfs norrænu ríkisstjórnanna. Samstarf norrænu ríkisstjórnanna þarf ekki að umlykja allt en Norðurlandaráð verður að hafa þor til að vekja umræðu um öll hugsanleg samstarfssvið, svið sem henta Norrænum Samfélögum en einnig þar sem veikari forsendur eru fyrir slíku samstarfi. Verkefnið felst í að halda uppi pólitískri umræðu um Norðurlönd og vera uppspretta nýrra hugmynda. Sú staðreynd að nú er loks farið að fylgjast með stjórnsýsluhindrunum með skipulegum hætti og margar tillögur sem kynntar voru í Stoltenberg-skýrslunni, t.d. um samstarf innan utanríkisþjónustunnar, eru í brennidepli á rætur að rekja til þess að Norðurlandaráð sýnir fram á að þingmannasamstarfið er mikilvægt og getur verið mikilvæg uppspretta hugmynda.

Nefndir Norðurlandaráðs eru oft gagnrýndar fyrir að þjóna ekki tilgangi sínum eða eiga ekki kerfisbundin samskipti við nefndir á þjóðþingunum. Að undanfögnu hefur gefist vel að þingmenn sitji í sams konar nefndum í Norðurlandaráði og á þjóðþingunum. Einnig hefur verið lagt til að formenn og varaformenn þingnefnda í heimalöndunum sitji í tilsvarende nefndum Norðurlandaráðs, alla vega að einhverju marki, eða að tilnefndir verði ábyrgðarmenn í löndunum sem geri grein fyrir starfsemi Norðurlandaráðs í nefndum sínum í heimalandinu. Þriðja tillagan er sú að horfið verði frá fagnefndum en í stað þeirra verði skipaðir tímabundnir starfshópar um hin ýmsu málefni.

Ef ríkisstjórnirnar ákveða að setja á laggirnar Norræn Samfélög er ástæða til að skipa tilsvarende nefndir í Norðurlandaráði. Það er viss tímaskekkja að engin nefnd skuli fjalla um utanríkis- og varnarmál. NORDEFCO og ört vaxandi samstarf um utanríkismál líða fyrir lýðræðishalla sem með tíð og tíma getur orðið því fjötur um fót. Ráðið sinnir ekki kerfisbundið stefnumálum sem eru

efst á baugi í norrænu samstarfi og á það örugglega sinn þátt í að jaðarsetja Norðurlandaráð.

III. Norrænt tengslanet fyrir hugmyndasmiðjur

Opinbert norrænt samstarf hefur enga framkvæmdanefnd sem drífur samstarfið áfram en skrifstofa ráðherranefndarinnar hefur rétt og skyldur til að kynna eigin hugmyndir og frumkvæði. Augljós þörf er á aðilum til að fylgjast með norrænu samstarfi og kynna aðgerðir og hugmyndir um hvernig það megi þróa. Óljóst er hvort skrifstofa ráðherranefndarinnar eigi að gegna því hlutverki. Ekki er óhugsandi að tvíþætt hlutverk hennar eigi sök á misskilningi og pirringi sem stundum örlar á í samskiptum skrifstofu ráðherranefndarinnar við ráðuneytin í löndunum.

Ástæða er til að draga úr óvissu og því leggjum við til að dregin verði skýrari mörk milli forms og innihalds í starfsemi skrifstofu ráðherranefndarinnar. Hentugra væri að reka hreina embættismannaskrifstofu sem sæi um að undirbúa fundi ráðherra og embættismanna en auk þess væri starfrækt sjálfstæðari hugmyndasmiðja en hlutverk hennar yrði að hafa vakandi auga með framvindu norræns samstarfs og leggja fram tillögur um hvernig það megi þróa.

Helsta verkefni hugmyndasmiðjunnar yrði að búa í hagin fyrir samfellda pólitíska umræðu um Norðurlönd á öðrum vettvangi en í Norðurlandaráði. Hugmyndasmiðjan tæki virkan þátt í opinberri umræðu í löndunum, hún pantaði úttektir og gæfi út skýrslur, stæði að málþingum að eigin frumkvæði en einnig að beiðni ráðherranefnda/Samfélaga og Norðurlandaráðs. Hér væri réttur staður fyrir nefndina um afnám stjórnsýsluhindrana og svipaðar nefndir.

Tillaga um enn eina stofnun vekur eflaust enga hrifningu

stjórnmálamanna en hér er átt við hugmyndasmiðju sem stæði vörð um bestu starfshætti í norrænu samstarfi. Tengslanet hugmyndasmiðja nyti góðs af einstökum tengslanetum sérfræðinga, stofnunum og miðstöðvum sem fyrir eru á ólíkum sviðum í löndunum. Aðeins hugmyndasmiðja af þeirri gerð gæti brúað af einhverju viti þá gjá sem er milli sérfræðipækkingar annars vegar og embættismanna og stjórnmálamanna hins vegar. Hugmyndasmiðjan myndi því aðeins þurfa fámennt starfslíð á eigin snærum sem hefði almenna og sérhæfða þekkingu á norrænum málefnum (vísindamenn, blaðamenn, fyrrverandi stjórnmálamenn og embættismenn). Hugmyndasmiðjan gæti verið til húsa í Stokkhólmi enda eru hlutfallslega mjög fáar norrænar stofnanir þar í borg.

Norræn Umræðuþing

Eitt meginverkefni hugmyndasmiðjunnar yrði að vera hlekkurinn sem tengir rannsóknir við heim stjórnmálanna. Um margra ára skeið hefur bilið sífellt breikkað. Stjórnmálamönnum gefst æ minni tími til að kynna sér niðurstöður rannsókna og fræðimenn neyðast í auknum mæli til að birta niðurstöður sínar í alþjóðlegum fagtímaritum frekar en að miðla þeim til breiðari hópa.

Hugmyndasmiðjan gæti átt þátt í að samræður milli fræðimanna og stjórnmálamanna færu fram á vönduðum norrænum umræðuþingum sem Norrænu Samfélögin stæðu að, til dæmis að fyrirmynd sænska umræðuvettvangsins „Folk och Försvar“ þar sem ráðherrar, þingmenn, vísindamenn, norrænar stofnanir og félagasamtök kæmu saman til að ræða málefni sem eru efst á baugi. Þannig mætti sjá fyrir sér Norrænt Velferðarþing, Norrænt Varnarmálaþing, Norrænt Fjölmenningarþing eða Norrænt Kynjaþing. Þannig skapaðist ekki eingöngu vettvangur og forsendur fyrir norrænni umræðu heldur einnig mikilvægur hlekkur í lýðræðislegri tengingu opinbers norræns samstarfs. Einkum á

sviðum þar sem stuðningur er við metnaðarfullt og árangursmiðað samstarf í formi Norrænna Samfélaga væri mikil þörf á að viðra samstarfið á breiðari vettvangi.

Hnattvæðingarþingin sem Norræna ráðherranefndin stóð fyrir innan umgjarðar hnattvæðingarverkefnisins voru rétt hugsuð en þau þróuðust því miður í að verða leiðtogafundir forsætisráðherranna. Sjálf grunnhugmyndin um að skapa umræðuvettvang milli stjórnmálanna, vísinda, atvinnulífs og almannasamstaka fjarði því miður út. Stæði fagleg hugmyndasmiðja að slíkum umræðuþingum og hefði mannauð og fé til að bjóða þangað erlendum stórmönnum af vettvangi stjórnmála, vísinda og atvinnulífs væri auknar líkur á að vel tækist til.

IV. Norrænar stofnanir

Norræna ráðherranefndin heldur utan um stjórnsýslu og fjármagnar fjölda norrænna stofnana sem eru innbyrðis ólíkar hvað skipulag og sjálfstæði varðar. Á síðari árum hefur Norræna ráðherranefndin sætt gagnrýni fyrir að leggja niður stofnanir, tengslanet og áætlanir sem gengu vel, þar á meðal Norrænu kvenna- og kynjarannsóknastofnunina (NIKK), norræn námskeið fyrir nýja rithöfunda á Biskops-Arnö, Nordklang og Nordbok en leggja þess í stað áherslu á tímabundin verkefni. Skipulagsbreytingar og lokanir voru réttlættar með því að óskir væru um að hleypa nýjum aðgerðum og verkefnum að.

Það er óneitanlega mikilvægt að þeir sem ákvarðanir taka fái að forgangsraða og ákveða áherslur. Þannig verður norrænt samstarf pólitískt og frá því sjónarhorni er örugglega góð hugmynd að hafa sérstakan fjárlagalið fyrir formennskuverkefni og forgangsroðun í fjárhagsáætlun Norrænu ráðherranefndarinnar. Vafasamur ávinningur felst í að gera það á kostnað stofnana sem fyrir eru.

Norrænar stofnanir eru lungu norrænnar umræðu og ekkert getur komið í þeirra stað sem nauðsynlegs efniviðar í norrænu samstarfi.

Þar sem samnorrænn fjölmiðlavettvangur er ekki til staðar er þörf á stofnunum þar sem fram fara umræður um norræn málefni og opinbert norrænt samstarf er vegið og metið. Norrænar stofnanir eiga sér eigin ímynd, tákn, sögu og starfsvenjur og hver um sig eru þær sjálfstæður vettvangur þar sem barist er um völd og áhrif.

Starfsemi stofnana gengur að sjálfsögðu misvel og því þarf sífellt að meta og hafa eftirlit með starfi þeirra þannig að þær komist ekki upp með að vanrækja hlutverk sitt. Það má þó ekki vera markmið í sjálfu sér að breyta stofnunum í verkefni. Bengt Göransson, fyrrum menningarráðherra Svía, hefur notað orðið „verkefnasvæla“ til að lýsa skammtímahugsun sem ræður því að stofnunum er breytt í verkefni. Fjármögnun verkefna og styrkir til stofnana eiga ekki að útiloka hvort annað. Bæði eiga rétt á sér. Einkum er mikilvægt að vera með örugga skilgreiningu á því sem telst verkefni. Verkefni sem framlengd eru frá ári til árs bera varla vott um pólitíska röggsemi.

v. Grasrótarsamstarf og opinbert samstarf

Að sjálfsögðu eru til mörg norræn lungu sem ekki eru fjármögnuð af Norrænu ráðherranefndinni. Jafnan er sagt að sérstaða norrænnar samvinnu felist ekki í stýringunni að ofan heldur því ógrynni tengslaneta sem leynast á öllum sviðum og stigum samfélagsins. Norrænt samstarf fer fram í næstum öllum starfsgreinum, stéttarfélögum, trúfélögum, íþróttafélögum og umhverfis- og mannréttindahreyfingum. Norðurlöndum hefur verið lýst sem þyrpingu smáríkja með náin söguleg og menningarleg tengsl og fræðimenn hafa talað um norrænt samstarf sem köngulóarvef.

Tækifæri sem í þessu felast eru engan veginn nýtt sem skyldi í opinberu samstarfi. Í hugum margra fræðimanna geta

fjöldahreyfingar og almannasamtök hugsanlega ráðið bót á lýðræðishalla í alþjóðasamstarfi. Áður tíðkaðist í opinberu norrænu samstarfi að senda ýmsar tillögur og tilmæli til umsagnar hjá fjöldahreyfingum og almannasamtökum. Við teljum að varðveita beri þá hefð og þróa hana enn frekar. Hér er ekki síst átt við Norrænu félögin en þau eru eina fjöldahreyfingin sem hefur Norðurlönd sem grunnhugmynd og viðfangsefni en einnig önnur samtök á við Samband norrænna verkalýðsfélaga (NFS) og ýmis önnur norræn samstarfssamtök.

vi. Óformlegt opinbert samstarf

Sérstaða norrænnar samvinnu felst ekki eingöngu í miklu grasrótarsamstarfi á öllum sviðum og stigum samfélagsins. Sérstaðan felst einnig í því hve óformlegt samstarfið er oft. Fjöldi einstaklinga myndar tengsl milli landanna og því er ekki alltaf þörf á formlegum fundarsköpum í samstarfinu. Þess í stað hringir fólk eða skrifast á við kollega sína í nágrannalöndunum til að ræða sameiginlegan vanda eða hvernig leysa megi tiltekin mál.

Samstarf sem byggir á persónulegum tengslum og samskiptum getur að vísu falið í sér lýðræðislegan veikleika því erfitt getur reynst að greina gagnvirki pólitískrar stjórnunar. Ef til viðbótar koma formlegar aðferðir og aðferðir er að sjálfsögðu afar lipurt og hagkvæmt að eiga alþjóðasamstarf með þessum hætti.

Óformlegt opinbert norrænt samstarf stendur nú andspænis ýmsum áskorunum. Ýmislegt bendir til þess að norræn tengsl og samskipti embættismanna og stjórnmálamanna fari dvínandi. Þetta má helst rekja til þess að mönnum gefst ekki nægilegur tími til að sinna norrænu samstarfi. Áður fyrr gat fólk horfið að heiman dögum saman til að sækja málþing og fundi á ráðstefnustöðum en nú er svo komið að miklu er fórn að ef heilu síðdeggi er varið í sama fundinn. Þá hefur vinnumarkaður og ráðningarfyrirkomulag

breyst í þá veru að sami einstaklingurinn staldrar ekki við í sömu málaflokkum áratugum saman. Skortur á samfellu torveldar að hægt sé að viðhalda persónulegum tengslum. Þriðja meginorsökin er að nú er yngri kynslóð að taka við af þeirri eldri. Óformleg norræn tengsl eru oft milli einstaklinga sem hófu störf á gullöld norrænnar samvinnu á áttunda áratug síðustu aldar og hafa því haft fjölda ára til að rækta tengslanet sín. Umrædd kynslóð embættismanna er nú óðum að fara á eftirlaun og því er augljós hætta á að ráðuneyti okkar missi dýrmætan norrænan mannauð og hæfni.

Brýnt er að grípa til öflugra aðgerða til að hlúa að þeim kostum sem óformlegt norrænt samstarf felur í sér. Á ráðstefnu um löggjafarstarf sem nefnd um stjórnsýsluhindranir stóð að á árinu 2011 var lagt til að gerður yrði nafnalisti á vefnum fyrir ráðuneytin þannig að fólk í löndunum gæti auðveldlega fundið þá embættismenn í nágrannalöndunum sem hafa tiltekin mál á sinni könnu. Við leggjum til að ráðuneytin í löndunum komi á leiðbeinendaáætlun þar sem eldri embættismenn miðla norrænum tengslum sínum og þekkingu. Áætlanir þessar færu eftir einstaklingum og þörfum en í þeim fælist allavega heimsókn til norrænu nágrannalandanna. Hraðnámskeið mætti halda á norrænum fundum og þróa skipti á embættismönnum milli landanna.

Uppdráttur af opinberu norrænu samstarfi

	Norræn Samfélög	Önnur samstarfssvið
Norræna ráðherranefndin	Ráðherranefndir sem leiða samstarfið og hafa eigin skrifstofu	Ráðherranefndir eða ráðherrafundir
Norðurlandaráð	Tilnefna nefndir fyrir hvert Samfélag	Heldur uppi umræðu og skipar tímabundnar nefndir
Norrænt tengslanet fyrir hugmyndasmiðjur	Skipar vinnuhópa og stendur að óháðri og gagnrýnni umræðu	
Norræn umræðuþing	Hugmyndasmiðjan stendur að Norrænum umræðuþingum á sviðum Samfélaganna	Hugmyndasmiðjan efnir Norrænna umræðuþinga eftir þörfum
Norrænar stofnanir	Taka frumkvæði og taka þátt í umræðu	Taka frumkvæði og taka þátt í umræðu en geta einnig axlað meginábyrgð (Norræni menningarsjóðurinn)
Almannasamtök	Taka frumkvæði og taka þátt í umræðu

4

Vörumerkið Norðurlönd

Á síðari árum hefur fólki verið tíðrætt um ímyndarhönnun og hin nýju óformlegu ríkjasamskipti (New Public Diplomacy). Í skýrslunum „Norden – making a difference“ sem finnska utanríkismálastofnunin vann og „Norden som en global vinderregion“ (2005) sem unnin var af Mandag Morgen er tekið skýrt fram að „Norðurlönd“ og „norræn samfélagsgerð“ séu öflug vörumerki sem Norðurlöndin ættu að nýta sér betur en gert hefur verið fram til þessa. Umræðan um ímyndarhönnun Norðurlanda getur verið viðkvæm en er engu að síður mikilvæg. Allir fyrirtækjaeigendur vita að það getur tekið tugi ára að þróa gott vörumerki en síðan þarf ekki að fara mikið út af sporinu til þess að allt hrynji.

Þegar andstæður skerpast í Evrópu ber umfram allt að forðast sjálfsupphafningu og einfalda markaðssetningu um of. Á Norðurlöndum höfum við þann leiða vana að halda því fram að gildi okkar séu betri en annarra þjóða og að við Norðurlandabúar uppfyllum betur þau gildi sem þjóðir Evrópu og annarra Vesturlanda telja algild. Við segjumst vera í fararbroddi á mörgum sviðum m.a. í jafnréttismálum, í réttarfari, hvað varðar virðingu okkar fyrir konum, í samstöðu okkar með lítilmagnanum, við að efna gefin loforð, leiðandi í því að hlýða lögum og reglum og að standa vörð um umhverfi okkar. Markaðssetning byggð á slíku drambi er þegar best lætur gagnslaus því um er að ræða gildi sem flestar þjóðir heimsins þekkja. Einnig er hætta á að við komum fyrir sem

heimóttarlegar þjóðrembur og eyðileggjum þannig meira fyrir Norðurlöndum en við byggjum upp.

Útlendingum hefur lengi leikið forvitni á að vita meira um Norðurlönd og reynslu Norðurlandþjóða og virðist sá áhugi fara vaxandi. Stjórnámálemenn, fræðimenn og menningarfrömuðir frá ýmsum löndum Evrópu, BNA, Kína og Kóreu vilja fræðast um hvers vegna friður hefur löngum ríkt hjá okkur, um velferðarkerfin og lýðræðishefðir, einkum grasrótarsamtök og sjálfstjórn sveitarfélaga. Á menningarsviði vekur norræn hönnun, norrænar kvikmyndir og norrænar bókmenntir – þessi misserin einkum glæpasögur – athygli um allan heim. Norðurlöndin hafa einnig haslað sér völl í tónlistariðnaði þar sem Svíar eru annálaðir fyrir fagaða popptónlist allt frá því að ABBA steig fram á sviðið en Finnar hafa getið sér gott orð í heimi sígildrar tónlistar og þungarokks. Náttúra á Norðurlöndum laðar að sér fjölda forvitinna ferðamanna hvort sem um er að ræða ævintýralegt landslag á Íslandi, norska firði, vesturströnd Jótlands eða skerjagarðana undan ströndum Finnlands og Svíþjóðar.

Vilji menn standa vörð um vörumerkið Norðurlönd og efla það enn frekar er ákaflega mikilvægt að mæta áhuga og forvitni umheimsins á fagmannlegan hátt sem ber vott um umburðarlyndi. Við teljum í fyrsta lagi mikilvægt að leggja áherslu á reynslu og þekkingu um Norðurlönd. Umheimurinn lítur í auknum mæli á Norðurlönd sem eina heild en sjálf hugsum við enn út frá hverju þjóðríki. Aðeins örfáir einstaklingar og stofnanir búa yfir raunverulegri reynslu af og þekkingu á norræna velferðarkerfinu, norræna kynjajafnréttislíkaninu, norrænu varnarmálalausninni, norrænum félagasamtökum, lágu stigi spillingar eða hinum ýmsu sviðum í norrænu menningarlífi.

Í öðru lagi teljum við mikilvægt að sérsníða aðferðir í ímyndarhönnun sem taka tillit til þess að Norðurlönd eru margslungin og sveigjanleg stærð. Menn leggja ólíka merkingu í hugtakið Norðurlönd í Helsinki, Ósló, Berlín, Nýju Delhi, Ríó de Janeiro og

New York. Orðið Norðurlönd skapar mismunandi hugrenningatengsl eftir málaflokkum, vísindagreinum og listgreinum. Embættismannanefndir eða ráðgjafarfirmir í Kaupmannahöfn eða Stokkhólmi hafa mjög takmarkaðar forsendur til að skapa áhrifamikið og öflugt vörumerki. Eigi átakið að heppnast er þörf á vandaðri markaðskönnun. Þarfir á alþjóðavettvangi eiga að ráða ferðinni. Því er mikilvægt að óháðir aðilar á mikilvægum alþjóðlegum mörkuðum fái að bregðast við eftirspurninni eftir Norðurlöndum og því norræna sem er að finna á þeim stað og því sviði sem þeir starfa á. Styðjið því firmir, fræðimenn og menningarfrömuði sem þurfa vörumerki Norðurlanda og látið þeim sjálfum eftir að eiga samræður við erlenda aðila. Sendiráð geta veitt stuðning en verkefni þeirra er að vera fulltrúar stjórnvalda Norðurlandanna og þau búa ekki yfir reynslu og þekkingu til að koma fram fyrir hönd norrænnar menningar, rannsókna og atvinnulífs.

Norræn verðlaun eru öflug tæki til að gylla vörumerki Norðurlandaráðs og Norrænu ráðherranefndarinnar. Bókmenntaverðlaunin eru eflaust best heppnaða aðgerð til markaðssetningar sem staðið hefur verið að í opinberu norrænu samstarfi. Kvikmyndaverðlaunin njóta einnig mikillar virðingar. Mætti hugsa sér að veita svipuð verðlaun í öðrum listgreinum, íþróttum, blaðamennsku eða vísindum? Innan umgjörðar hnattvæðingarverkefnisins var rætt um norræn nýsköpunarverðlaun – hvað varð um þá umræðu? Varla má kenna fjárskorti um því ekki ætti að reynast erfitt að fá stofnanir og styrktaraðila til liðs við sig ef ekki er vilji til að verja skattfé í slík verðlaun. Að sjálfsgöðu er afar erfitt að segja fyrir um hvort verðlaun slái í gegn og viss hætta er á að offramboð verði á verðlaunum. Norðurlandaráð á í erfiðleikum vegna tónlistar- og umhverfisverðlauna en fram hafa komið góðar hugmyndir um hvernig breyta megi þeim verðlaunum.

Samstarf um vörumerki

Svipuð aðferð til að nýta og efla vörumerkið Norðurlönd gæti falist í því að þróa norræna staðla, markmið eða vísitölur á sviðum þar sem óskir eru um að efla ímyndina, til að mynda á sviði velferðar, umhverfismála og ef til vill rannsókna (sem valkost við angló-ameríska skilgreiningareinokun). Norræna umhverfismerkið Svanurinn hefur fest sig í sessi en einnig mætti höfða til umheimsins með „Norrænum markmiðum í loftslagsmálum“, „Vísitölu Norrænu ráðherranefndarinnar fyrir félagslega velferð“ eða „Vísitölu Norrænu ráðherranefndarinnar um stjórnsýsluhindranir“. Slíkt gæti haft mikil pólitísk áhrif á Norðurlöndum og víðar um heim en að sjálfsögðu yrði fagfólk að koma að þróun þeirra og vanda verður markaðssetningu ef vel á til að takast.

Norræna samstarfið sjálft gæti einnig ráðið úrslitum um hvort áhugi er á að efla vörumerkið Norðurlönd. Norðurlöndin geta átt mikilvægt frumkvæði í umræðum um framtíð alþjóðlegs og svæðisbundins samstarfs og tækifæri sem felast í lýðræði og borgararéttindum þvert á landamæri. Mikilvægt er að sæta lagi meðan tækifæri gefast til að skapa þriðju gullöldina í norrænu samstarfi. Tækifærið er einstakt. Engar ytri aðstæður koma í veg fyrir norrænt samstarf. Nema síður væri. Allt bendir til þess að svæðisbundið samstarf fái aukið vægi í Evrópu.

Framtíðarsýn sú sem við höfum leitast við að lýsa í afmælisriti þessu byggist á því að leggja áherslu á nokkra málaflokka þar sem góðar forsendur eru fyrir nánara norrænu samstarfi. Á þessum sviðum er hægt að skapa Norræn Samfélög sem umgjörð utan um sveigjanlegt en jafnframt metnaðarfullt samstarf undir forystu stjórnvalda þar sem áhersla er lögð á raunhæfan og sýnilegan árangur. Þau héldust í hendur við þróttmiklar aðgerðir til að hleypa lífi í pólitíska þjóðfélagsumræðu um þessi mál. Það skiptir miklu máli ekki síst í ljósi þeirrar miklu umræðu sem á sér stað um meintan lýðræðishalla í alþjóðasamstarfi, einkum á vettvangi ESB.

Við erum sannfærð um að snjallt og sveigjanlegt samstarf

með traustri lýðræðislegri tengingu er besta markaðssetning sem vörumerkið Norðurlönd getur fengið í dag. Breið sátt er um að efla beri norrænt samstarf en oft skortir skýra framtíðarsýn um hvernig það skuli gert. Nú liggja þrjár tillögur fyrir. Stoltenberg byggði sínar hugmyndir á metnaðarfullu og frjálsu samstarfi ríkisstjórnanna um utanríkis- og öryggismál. Wetterberg lagði til að komið yrði á fót alltumlykjandi sambandsríki Norðurlanda. Í riti þessu kynnum við í Miðstöð Norðurlandafræða (CENS) hugmyndir okkar sem byggjast á sveigjanlegum Norrænum Samfélögum.

Nú liggur boltinn hjá stjórnámálamönnunum.

Einstaklingar sem rætt var við

Einstaklingar sem nefndir eru hér á eftir aðstoðuðu á einn eða annan hátt við gerð þessarar úttektar. Sumir sátu málþing, aðrir unnu í vinnuhópum og enn aðrir hafa tekið þátt í hringborðs-umræðum eða veitt viðtöl. Við kunnum þeim öllum okkar bestu þakkir um leið og rétt er að undirstrika að þeir bera að sjálfsgöðu á engan hátt ábyrgð á þeim hugmyndum sem kynntar eru í ritinu.

Kristiina Aaltonen, ritari flokkahóps jafnaðarmanna í Norðurlanda-
ráði

Halldór Ásgrímsson, framkvæmdastjóri Norrænu ráðherranefndar-
innar

Svein Ivar Angell, fræðimaður hjá Rokkansenteret í Björgvin

Clive Archer, prófessor við Manchester University

Sinikka Bohlin, fyrrum forseti Norðurlandaráðs

Silja Borgarsdóttir Sandelin, fulltrúi í forsætisnefnd Norðurlandaráðs
æskunnar

Kenneth Broman, deildarstjóri hjá Norrænu ráðherranefndinni

Christopher Browning, prófessor við University of Warwick

Lóa Brynjúlfsdóttir, framkvæmdastjóri Sambands norrænna
verkalýðsfélaga (NFS)

Hans Erich Bödeker, prófessor við Goethe-Universität í Frankfurt am
Main

Tarja Cronberg, Evrópuþingmaður, Finnlandi
Matthias Dornfeldt, Aspen Institute í Berlín
Kjetil Duvold, lektor við Södertörns högskola í Stokkhólmi
Ralf Ekebon, embættismaður í finnska félagsmálaráðuneytinu og
fulltrúi í embættismannanefnd Norrænu ráðherranefndarinnar
um félags- og heilbrigðismál
Ann-Marie Ekegren, dósent og lektor við Gautaborgarháskóla
Jan-Erik Enestam, framkvæmdastjóri Norðurlandaráðs
Knud Enggaard, fyrrum forseti Norðurlandaráðs og norrænn
samstarfsráðherra Dana
Tobias Etzold, fræðimaður við Stiftung Wissenschaft und Politik í
Berlín
Björg Eva Erlendsdóttir, ritari flokkahóps vinstri sósíalista og grænna
í Norðurlandaráði
Lene Frees, deildarstjóri hjá Norrænu ráðherranefndinni
Luciana Ghica, fræðimaður við Háskólann í Búkarest, Rúmeníu
Nina Græger, deildarstjóri og fræðimaður hjá Norsku
utanríkismálastofnuninni (NUPI) í Ósló
Jytte Guteland, verkefnisstjóri hjá hugmyndasmiðjunni Global
Utmaning í Stokkhólmi
Norbert Götz, prófessor við Södertörns högskola í Stokkhólmi
Peter Haldén, fræðimaður við Friðar- og áttakarannsóknastofnunina
við Háskólann í Uppsölum
Henrik Hagemann, fyrrum aðalritari sendinefndar Danmerkur hjá
Norðurlandaráði
Svein Olav Hansen fræðimaður
Heidi Haggrén, doktorsnemi við Háskólann í Helsinki
Jonas Harvard, fræðimaður við Södertörns högskola í Stokkhólmi
Anke Hassel, prófessor við Hertie School of Governance í Berlín
Jan Hecker-Stampehl, fræðimaður við Humboldt Universität zu Berlin
Markku Heikkilä, forstöðumaður vísindasamskipta, Norðurskauts-
miðstöðinni, Háskólanum í Lapplandi
Maimo Henriksson, sendiherra Finnlands í Noregi

Mary Hilson, lektor við University College London
Paul Holtom, fræðimaður við Alþjóðlegu friðarrannsóknastofnunina
í Stokkhólmi
Bertel Haarder, formaður sendinefndar Danmerkur hjá Norðurlanda-
ráði
Larserik Häggman, sérfræðingur við Miðstöð Norðurlandafræða,
Háskólanum í Helsinki
Sakari Hänninen, rannsóknaprófessor við Velferðar- og heilbrigðis-
stofnunina í Helsinki
Dagfinn Høybråten, fyrrum forseti Norðurlandaráðs
Sverre Jervell, sérfræðingur í utanríkisráðuneytinu í Ósló
Jani Joenniemi, atvinnurekandi
Pertti Joenniemi, fræðimaður við Kareliustofnunina, Háskólanum í
Austur-Finnlandi
Peter Johansson, fræðimaður við Stofnun framtíðarrannsókna í
Stokkhólmi
Guðmundur Jónsson, prófessor við Háskóla Íslands
Mindaugas Jurkunas, fræðimaður við háskólann í Vilnías
Olli Kangas, rannsóknaprófessor við Tryggingastofnun ríkisins í
Helsinki
Pauli Kettunen, prófessor við Háskólann í Helsinki
Anna Kharkina, doktorsnemi við Södertörns högskola í Stokkhólmi
Ann-Christina Knudsen, lektor við Háskólann í Árósum
Eikka Kosonen, forstöðumaður sendiskrifstofu framkvæmdastjórnar
ESB í Finnlandi
Peer Hull Kristensen, prófessor við Verslunarháskólann (CBS) í
Kaupmannahöfn
Peer Krumney, fræðimaður við Stiftung Wissenschaft und Politik í
Berlín
Jon Kvist, prófessor við Háskóla Suður-Danmerkur
Simo Laakkonen, dósent við Háskólann í Helsinki
Kai-Olaf Lang, fræðimaður við Stiftung Wissenschaft und Politik í
Berlín

Marko Lehti, dósent við Friðar- og áttakarannsóknamiðstöðina
(TAPRI), Háskólanum í Tampere

Bo Lidegaard, aðalritstjóri Politiken í Kaupmannahöfn

Kari Lilja, prófessor við Aalto-háskólann í Helsinki

Johan Lindblad, sérfræðingur hjá Norrænu ráðherranefndinni

Bo Lindroos, forstöðumaður skrifstofu Norðurlandamála í finnska
utanríkisráðuneytinu

Raimo Lovio, prófessor við Aalto-háskólann í Helsinki

Jani Marjanen, doktorsnemi við Miðstöð Norðurlandafræða,
Háskólanum í Helsinki

Pirjo Markkola, prófessor við háskólann í Jyväskylä

Carl Marklund, fræðimaður við háskólann í Stokkhólmi

Fredrik Melander, sérfræðingur á skrifstofu þekkingar og velferðar
hjá Norrænu ráðherranefndinni

Heikki Mikkeli, lektor við Háskólann í Helsinki

Stefanie Mnich, fræðimaður við Stiftung Wissenschaft und Politik í
Berlín

Silvia Modig, varaforseti Norðurlandaráðs

Eli Moen, prófessor við Verslunarháskólann í Ósló

Mads Mordhorst, fræðimaður við Verslunarháskólann (CBS) í
Kaupmannahöfn

Glenn Morgan, prófessor við Cardiff University

Peter Munk Jensen, fræðimaður við Danska stofnun
alþjóðarannsókna (DIIS) í Kaupmannahöfn

Kjell Myhre-Jensen, forstöðumaður skrifstofu Norðurlandaráðs í
Stórþinginu í Ósló

Bjarne Mørk-Eidem, fulltrúi í nefnd Norrænu ráðherranefndarinnar
um afnám stjórnsýsluhindrana, fyrrum norrænn samstarfs-
ráðherra í Noregi

Håvard Narum, blaðamaður hjá Aftenposten

Antje Neumann, fræðimaður við Stiftung Wissenschaft und Politik í
Berlín

Ere Nokkala, fræðimaður við Háskólann í Helsinki

Nelli Nokkala, fræðimaður við Stiftung Wissenschaft und Politik í
Berlín

Ole Norrback, formaður nefndar Norrænu ráðherranefndarinnar um
afnám stjórnsýsluhindrana, fyrrum norrænn samstarfsráðherra
í Finnlandi

Lisa Oberländer, fræðimaður við Stiftung Wissenschaft und Politik í
Berlín

Hanna Ojanen, gestafræðimaður hjá Utanríkismálastofnuninni í
Helsinki

Kristín Ólafsdóttir, framkvæmdastjóri Sambands norrænu félaganna

Thorsten Borring Olesen, prófessor við Háskólann í Árósum

Silja Bára Ómarsdóttir, lektor við Háskóla Íslands

Klaus Petersen, prófessor við Háskóla Suður-Danmerkur

Sten Palmgren, embættismaður í dómsmálaráðuneytinu í Helsinki

Marcus Rantala, ráðuneytisstjóri í varnarmálaráðuneytinu í Helsinki

Matti Rantanen, ritari flokkahóps hægri manna í Norðurlandaráði

Pernille Rieker, fræðimaður við Norsku utanríkismálastofnunina í
Ósló

Pia Rosenqvist, forstöðumaður Norrænu velferðarmiðstöðvarinnar í
Helsinki

Frank Rossavik, blaðamaður og fréttaskýrandi hjá Bergens Tidende

Oscar Rossi, rithöfundur og gagnrýnandi í Stokkhólmi

Kari Saastamoinen, prófessor við Háskólann í Helsinki

Kimmo Sasi, forseti Norðurlandaráðs

Ásmund Arup Seip, fræðimaður við Vinnumála- og velferðar-
rannsóknastofnunina í Ósló

Odd Inge Skjævesland, blaðamaður hjá Aftenposten

Eva Smekal, fyrrum forstöðumaður skrifstofu sendinefndar Svíþjóðar
í Norðurlandaráði

Jussi Simpura, rannsóknaprófessor við Heilbrigðis- og velferðar-
stofnunina í Helsinki

Peter Stadius, háskólalector í Norðurlandafræðum, Háskólanum í
Helsinki

Espen Stedje, formaður Norræna félagsins, Noregi
 Henrik Stenius, doktorsnemi við Miðstöð Norðurlandafræða,
 Háskólanum í Helsinki
 Thorvald Stoltenberg, fyrrum utanríkisráðherra Noregs
 Bo Stråth, gestaprófessor við Miðstöð Norðurlandafræða, Háskólanum
 í Helsinki
 Alexander Stubb, norrænn samstarfsráðherra, Finnlandi
 Carl-Einar Stålvant, háskólalektor við Varnarmálaháskólann í
 Stokkhólmi
 Ilkka Suominen, fyrrum forseti Norðurlandaráðs
 Valgerður Sverrisdóttir, fyrrum iðnaðarráðherra Íslands
 Olemic Thommesen, fulltrúi í flokkahópi hægri manna í
 Norðurlandaráði
 Urve Tiidus, þingmaður í Riigikogu, Eistlandi
 Teija Tiilikainen, forstöðumaður utanríkismálastofnunarinnar í
 Helsinki
 Terhi Tikkala, ritari flokkahóps miðjumann í Norðurlandaráði
 Pia Letto-Vanamo, prófessor við Háskólann í Helsinki
 Juhana Vartiainen, forstjóri Efnahagsrannsóknamiðstöðvar ríkisins,
 Helsinki
 Ylva Waldemarsson, lektor við Södertörns högskola, Stokkhólmi
 Jacob Westberg, lektor við Varnarmálaháskólann í Stokkhólmi
 Claes Wiklund, aðalritstjóri Nordisk Tidskrift
 Henrik Wilén, formaður Norræna félagsins, Finnlandi
 Thomas Wilhelmsson, rektor Háskólans í Helsinki
 Kari Winquist, forstöðumaður stjórnunardeildar Norrænu
 nýsköpunarmiðstöðvarinnar, Ósló
 Patrick Zilliacus, fyrrum forstöðumaður sendinefndar Finnlands í
 Norðurlandaráði
 Johnny Åkerholm, fyrrum framkvæmdastjóri Norræna fjárfestinga-
 bankans
 Rigmor Aasrud, norrænn samstarfsráðherra, Noregi

Mirja Österberg, doktorsnemi við Miðstöð Norðurlandafræða,
Háskólanum í Helsinki
Ann-Catrin Östman, lektor við Åbo Akademi

Norræn Samfélög – framtíðarsýn fyrir samstarfið
Johan Strang

ISBN 978-92-893-2509-7
<http://dx.doi.org/10.6027/Nord2013-003>
Nord 2013:003
© Norðurlandaráð 2013
Umbrot: Pernille Sys Hansen, Damp Design
Leturgerð: Unit og Unit Slap
Þýðandi: Erla Sigurðardóttir

Norðurlandaráð styrkti útgáfu skýrslunnar. Efni skýrslunnar endurspeglar þó ekki endilega sjónarmið, álit, afstöðu eða meðmæli Norðurlandaráðs.

www.norden.org/is/utgafa

Norrænt samstarf

Norræna samstarfið er eitt umfangsmesta svæðasamstarf í heiminum. Samstarfið nær til Danmerkur, Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar auk Ålandseyja, Færeyja og Grænlands.

Norræna samstarfið er pólitískt, efnahagslegt og menningarlegt og skiptir miklu í evrópsku og alþjóðlegu samstarfi. Í norrænu samstarfi er unnið að því að styrkja stöðu Norðurlanda í sterkri Evrópu.

Með norrænu samstarfi er unnið að því að efla norræna og svæðisbundna hagsmuni í alþjóðlegu umhverfi. Sameiginleg gildi landanna styrkja stöðu Norðurlanda og skipa þeim meðal þeirra svæða í heiminum þar sem nýsköpun og samkeppnishæfni er mest.

Norðurlandaráð

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
Sími (+45) 3396 0400

www.norden.org

norden

Norðurlandaráð

Ved Stranden 18
DK-1061 København K

www.norden.org

Miðstöð Norðurlandafræða (CENS) var sett á laggirnar við Háskólann í Helsinki á árinu 2002 með það markmið að skilgreina og rannsaka þá þætti sem gera Norðurlöndin norræn. CENS rannsakar sögu Norðurlanda, þjóðfélögin, stjórnmál og menningu sem togstreitusvið þar sem ólíkir kraftar toga hver í sína átt. Greiningin á Norðurlöndum er gerð út frá samanburðarsjónarhóli og því er afar mikilvægt að eiga samræður við fræðimenn utan Norðurlanda. Með fjármögnun utanaðkomandi aðila (ESB, NordForsk, Finlands Akademi) hefur CENS staðið að fjölda framúrskarandi verkefna á sviði hugmyndasögu, stjórnmálamenningar, velferðar, áttthagafræði og svæðisbundins samstarfs. Sjá: www.helsinki.fi/cens.

Á árinu 2012 voru liðin 60 ár frá stofnun Norðurlanda-
ráðs og af því tilefni var ákveðið að gefa þetta rit út.

Þetta er ekki hefðbundið afmælisrit. Að þessu sinni kýs
Norðurlandaráð að horfa fram á veginn og fylgja eftir
nýrri umræðu um norrænt samstarf.

Margt bendir til þess að norrænt samstarf sé að
ganga í endurnýjun lífdaga. Kreppan í ESB, styrkur
velferðarkerfisins og áhugi umheimsins á norðurslóðum
eru nokkrir þeirra þátta sem þjappa Norðurlöndunum
sáman. Stefna í utanríkis- og varnarmálum hefur öðlast
meira vægi í samstarfinu og því er skipulag samstarfsins
sem á rætur að rekja til sjötta og áttunda áratugar
síðustu aldar orðið úrelt.

Í riti þessu kynnum við framtíðarsýn fyrir Norðurlönd
sem byggist á sýnilegu, áberandi og árangursmiðuðu
samstarfi í Norrænum Samfélögum.

ISBN 978-92-893-2509-7
NORD 2013:003