Nordens tid er nu

Nyt Norden 2.0 – næste fase af reformarbejdet

Nordens tid er nu

Nyt Norden 2.0 - næste fase af reformarbejdet

(med samarbejdsministrenes beslutninger)

Nordens tid er nu

Næste fase af reformarbejdet
(med samarbejdsministrenes beslutninger)

ISBN 978-92-893-4729-7

<http://dx.doi.org/10.6027/ANP2016-777>
ANP 2016:777

© Nordisk Ministerråd 2016

Layout: Hanne Lebech

Omslagsfoto: Scanpix

Tryk: Rosendahls-Schultz Grafisk
Printed in Denmark

www.norden.org/nordpub

Det nordiske samarbejde

Det nordiske samarbejde er en af verdens mest omfattende regionale samarbejdsformer. Samarbejdet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøerne, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbejde er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en vigtig medspiller i det europæiske og internationale samarbejde. Det nordiske fællesskab arbejder for et stærkt Norden i et stærkt Europa.

Det nordiske samarbejde ønsker at styrke nordiske og regionale interesser og værdier i en global omverden. Fælles værdier landene imellem er med til at styrke Nordens position som en af verdens mest innovative og konkurrencedygtige regioner.

Nordisk Ministerråd

Ved Stranden 18
1061 København K
Telefon (+45) 3396 0200

www.norden.org

Indhold

Nordens tid er nu	7
Generalsekretærens anbefalinger	10
Mandat og proces for Nyt Norden 2.0-arbejdet	14
Læsevejledning	17
1. Nyt Norden 1.0 – grundlag for nye reformer	21
1.1 Forstærket samarbejde på ministerniveau og et bedre nordisk budget	22
1.2 Et effektivt sekretariat	23
1.3 Mere målrettet brug af nordiske projekter	24
1.4 Mere tydelig ejerstyring af de nordiske institutioner	24
2. Et relevant og fleksibelt nordisk samarbejde	27
2.1 Verdens mest integrerede region	29
2.2 Nordisk samarbejde skal bidrage til bæredygtig vækst i Norden	32
2.3 Norden for borgerne	35
2.4 Et mere dynamisk nordisk budget	40
3. En tidssvarende nordisk struktur	47
3.1 En justeret struktur for ministerrådene	49
3.2 Ad hoc møder – en vej til en mere aktuel dagsorden	58
3.3 Bedre samspil mellem embedsmænd og ministre	64
3.4 Mere dynamik i embedsmandssamarbejdet	66
3.5 Et samlet nordisk samarbejde	70
Bilag 1	75
Referat af møde med højniveaurepræsentanterne (Nyt Norden 2.0) den 21. april 2016	75
Bilag 2	83
Referat af møde med højniveaurepræsentanterne (Nyt Norden 2.0) den 1. juni 2016	83
Bilag 3	93
Referat af generalsekretærens møde med højniveaurepræsentant Nils Christian Wang den 7. juni 2016	93
Bilag 4	95
Referat af generalsekretærens møde med højniveaurepræsentant Lida Skifte Lennert den 10. juni 2016	95
Bilag 5	97
Dr. Jur. Frederik Harhoffs juridiske responsum vedrørende "variabel deltagelse"	97
Bilag 6	109
MR-SAM's beslutninger vedr. Nyt Norden 2.0, København 6. september 2016	109

Nordens tid er nu

De seneste 3 år har Nordisk Ministerråd været præget af en reformdagsorden, som med samarbejdsministrenes vedtagelse af en ambitiøs reformpakke i juni 2014 blev kendt under overskriften Nyt Norden. Reformerne har påvirket alle dele af samarbejdet i Nordisk Ministerråd, og de er gennemført samtidig med, at det fortløbende nordiske samarbejde om uddannelse, sundhed, kultur, miljø og de mange andre områder er fortsat med uformindsket styrke.

Nyt Norden reformen har betydet, at Nordisk Ministerråd er undergået en omfattende forandringsproces med henblik på at modernisere samarbejdet, så det også i fremtiden kan være et stærkt redskab for de nordiske regeringer til at håndtere fælles udfordringer. Hovedformålet med reformen har været at sikre et mere politisk indholdstungt nordisk samarbejde, der fokuserer på aktuelle emner, som er relevante for de nordiske regeringer. Nyt Norden reformen har skabt væsentlige resultater i retning af dette overordnede mål.

Verden står imidlertid ikke stille. Gennem de seneste år har udviklingen både globalt og i Nordens nærområder medført nye udfordringer, som både stiller nye krav til og skaber nye muligheder for det nordiske samarbejde:

- De største flygtningestrømme i Europa i nyere tid har sat den fri bevægelighed i Norden under pres, idet der for første gang siden pasunionens indførelse i 1950'erne gennemføres grænsekontrol mellem nordiske lande. Samtidig står alle nordiske lande overfor en stor samfundsopgave i forhold til integration af flygtninge og indvandrere i de nordiske samfund.
- Udviklingen i Rusland har skabt nye betingelser for Nordisk Ministerråds engagement i Nordvestrusland og betydet, at aktiviteterne på Nordisk Ministerråds kontorer i Nordvestrusland er afviklet, mens samarbejdet videreføres i regi af andre forvaltningsorganer. Udviklingen har samtidig medført nye ønsker til det nordiske engagement i Baltikum, ligesom samarbejdet med naboerne i Vest og andre dele af verden er opprioriteret.

- Gentagne terroranslag i Europa – og i nordiske lande – har sat de åbne nordiske samfund under pres og skabt behov for fælles indsatser for at bekæmpe radikaliserings og sikre demokrati, inklusion og sikkerhed.
- EU-samarbejdet befinder sig i en historisk legitimitetskrise. Udviklingen indikerer, at regionalt samarbejde og regional integration fortsat – og måske i stigende grad – er relevant. Samtidig øges interessen for nordisk samarbejde om EU-sager af fælles interesse, og EU-spørgsmål fylder stadig mere på Nordisk Ministerråds dagsorden.
- Den internationale interesse for Norden er stor – og stigende – lige fra nordisk mad, litteratur og film til nordisk natur og samfundsløsninger. I alle dele af verden efterspørges nordiske løsninger på globale udfordringer, og nordisk samarbejde om profilering af Norden og i internationale samarbejdsfora er i stigende grad relevant. Ved at koordinere positioner og udspil vælger de nordiske lande ofte at tale med én stemme.
- Verdens klimaudfordringer er omfattende. Med den globale klimaafteale fra Paris i december 2015 indgik størstedelen af verdens lande en aftale med klare mål om at bekæmpe klimaforandringerne. De nordiske lande har nu en enestående mulighed for at bidrage til arbejdet med implementeringen af aftalen ikke mindst med udgangspunkt i de nordiske landes erfaringer i omdannelsen til energieffektive og klimabestandige lavkulføkonomier.
- De nordiske lande er blandt de mest innovative og digitale i verden. Den digitale udvikling sker med stor hast og stiller fortsat de nordiske lande overfor såvel muligheder som udfordringer. Potentialet for nordisk samarbejde er stort. Også på dette område kan Norden være en forgangsregion.

Dette er nogle af de tendenser, som har medvirket til, at landene ønsker at fortsætte arbejdet med at udvikle det nordiske samarbejde gennem fortsat reformering af Nordisk Ministerråd. Der er behov for at sikre et fortsat tidssvarende og dynamisk nordisk samarbejde, som er gearret til hurtigt at håndtere de nye udfordringer og muligheder, som udviklingen i Norden, i nærområderne og globalt stiller de nordiske lande overfor.

Dette er baggrundstæppet for samarbejdsministrenes beslutning om at fortsætte reformarbejdet i Nordisk Ministerråd. Den 3. februar 2016 gav de nordiske samarbejdsministre således Nordisk Ministerråds gene-

ralsekretær i opdrag at forberede næste fase af reformarbejdet, som i forlængelse af Nyt Norden reformen skal bidrage til at øge Nordisk Ministerråds relevans for de nordiske regeringer, næringsliv og civilsamfund.

Samarbejdsministrene bad generalsekretæren fokusere på følgende elementer:

- Ministerrådsstrukturen og mulighederne for mere ad hoc prægede samarbejdsformer.
- Samspillet mellem formelt og uformelt nordisk samarbejde.
- Samarbejdsministrenes samordnende rolle i det nordiske samarbejde.
- Andre nye initiativer som kan medvirke til at opnå det overordnede formål om øget relevans.
- Muligheden for at anvende variabel deltagelse – dvs. at nogle lande går videre med udvalgte samarbejdsområder men uden deltagelse af alle de nordiske lande.

Samarbejdsministrenes beslutning om at iværksætte et reformarbejde, som skal bidrage til at øge Nordisk Ministerråds relevans for de nordiske regeringer, næringsliv og civilsamfund, handler i bund og grund om at sikre et nordisk samarbejde, som fokuserer på og leverer resultater om emner og problemstillinger, som optager de nordiske regeringer, næringsliv og civilsamfund. Det handler altså om at sikre et efterspørgselsdrevet samarbejde.

Et sådant reformarbejde må dermed dels fokusere på *indholdet* af det nordiske samarbejde – er det de rigtige ting, vi samarbejder om? Og samarbejdets *struktur* – er samarbejdet organiseret på en sådan måde, at strukturerne fremmer et relevant, dynamisk og effektivt samarbejde?

Nordisk Ministerråd leverer allerede i dag resultater på et væld af områder, hvor det er meningsfyldt for de nordiske lande at samarbejde. Ligeledes er der i de senere år igangsat en række nye samarbejdsinitiativer, som hver især adresserer nye udfordringer og muligheder for nordisk samarbejde. Nordisk Ministerråd er dermed allerede godt i gang med en væsentlig forandringsproces. Dette pågående arbejde er et afgørende grundlag for videre reformtiltag, ligesom reformarbejdets fase 2 giver mulighed for at sikre fuld udnyttelse af potentialet i tiltagene i Nyt Norden 1.0-reformen.

Generalsekretærens anbefalinger

På baggrund af samarbejdsministrenes opdrag af 3. februar 2016 er det overordnede formål med anbefalingerne i denne rapport at:

- Bidrage til at øge det nordiske samarbejdes relevans for regeringer, næringsliv og civilsamfund.
- Bidrage til at effektivisere samarbejdet.
- Bidrage til større fleksibilitet i samarbejdet.
- Støtte op om målbilledet fra Nyt Norden 1.0-reformen (jf. kapitel 1 i omstående udredning).

Anbefalingerne fokuserer jf. ovenfor både på indholdet af det nordiske samarbejde og samarbejdets struktur. Sammenhængen mellem indhold og struktur er gensidig. Man kan nemt ende i en diskussion om, hvorvidt et relevant og aktuelt indhold sikrer tidssvarende strukturer og aktiv deltagelse på højt niveau, eller om det er dynamiske og tidssvarende strukturer samt aktiv deltagelse på højt niveau, som generer et interessant og indholdstungt samarbejde. Realiteten vurderes at ligge et sted midt imellem, hvorfor denne rapportes anbefalinger tilsammen både søger at fremme et relevant indhold *og* tidssvarende strukturer.

Med udgangspunkt i ovenstående fremlægger generalsekretæren hermed følgende anbefalinger:

1. *Verdens mest integrerede region*

Det anbefales, at de nordiske regeringer tilslutter sig en målsætning om, at Norden skal være verdens mest integrerede region. Det foreslås i forlængelse af dette, at potentialet for at revitalisere det nordiske lovgivningssamarbejde udredes, ved at der iværksættes en strategisk gennemlysning af dette potentiale med henblik på udvikling af det nordiske samarbejde og styrkelse af den nordiske integration, herunder som et effektivt redskab til at mindske grænsehindringer i Norden.

2. *Nordisk samarbejde skal bidrage til bæredygtig vækst i Norden*

Det bør være en overordnet målsætning, at det nordiske samarbejde skal bidrage til øget bæredygtig vækst i Norden. I forlængelse af dette anbefales, at Nordisk Ministerråd øger sin relevans og tilgængelighed for repræsentanter for erhvervslivet ved styrket dialog med og inddragelse af nordiske erhvervslivsaktører på relevante områ-

der. Det bør vurderes fra sag til sag, hvorvidt og hvordan erhvervslivet skal inddrages.

Konkret anbefales, at ministerrådene får til opgave at kortlægge, hvilke kontakter med erhvervslivet der allerede findes, og hvordan disse kan udvikles med henblik på yderligere dialog og inddragelse, samt at Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik (MR-NER) får et overordnet, samordnende ansvar for Nordisk Ministerråds dialog med og inddragelse af erhvervslivet.

3. *Norden for borgerne*

Nordisk samarbejde er og skal være relevant for borgerne i Norden. Det anbefales på den baggrund

- At Nordisk Ministerråd øger sin tilgængelig for civilsamfundet ved at etablere regelmæssig dialog med og inddragelse af civilsamfundsaktører. Dette bør bl.a. ske via åbne høringer og målrettede konsultationer. Det kan overvejes at supplere dette med regelmæssig dialog med civilsamfundsaktører via konferencer eller mødeplatforme.
- At muligheden for at etablere et nordisk medborgerinitiativ udredes. Et nordisk medborgerinitiativ vil etablere en kanal for, at nordiske borgere får direkte indflydelse på det nordiske samarbejde ved at give dem mulighed for på baggrund af en underskriftsindsamling at stille forslag om, at konkrete problemstillinger drøftes i Nordisk Ministerråd med henblik på evt. nordisk samarbejde.

4. *Et mere dynamisk nordisk budget*

Det anbefales, at Nordisk Ministerråds budget fremadrettet anvendes på en mere dynamisk måde, hvor samarbejdsministrene hvert år i budgetprocessen aktivt prioriterer midlerne med henblik på at frigøre ressourcer til aktuelle prioriteringer. Konkret foreslås, at omfordelingen sker via målrettede omfordelinger og/eller pålagte omfordelingsbidrag, som anvendes til at finansiere nye initiativer inden for Nordisk Ministerråds ansvarsområde som svar på nye udfordringer. Omfordelingen bør foretages under hensyntagen til langsigtede indsatser i sektorerne, og bør fremgå af budgetanvisningerne for det kommende budgetår.

Endvidere anbefales, at Nordisk Ministerråd styrker arbejdet med opfølgning på resultater og evalueringer, således at der skabes en tættere sammenhæng mellem disse, og samarbejdsministrenes beslutning om fremtidig anvendelse af de nordiske midler.

5. *En opdateret ministerrådsstruktur*

Det anbefales, at der fortsat arbejdes med at udvikle Nordisk Ministerråds rådsstruktur via en fleksibel tilgang, hvor de faste strukturer suppleres med ad hoc prægede samarbejdsformer, jf. anbefaling 6 og øvrige tiltag i denne reform.

Endvidere anbefales følgende konkrete justeringer i ministerrådsstrukturen med henblik på at tilpasse denne til landenes ønsker og omverdenens udvikling:

- At Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik (MR-NER) får formelt ansvar for nordisk samarbejde om infrastruktur.
- At Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik (MR-NER) anmodes om at opprioritere samarbejde om turisme.
- At Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik i lyset af ovenstående prioriteringer samt det overordnede, samordnende ansvar for Nordisk Ministerråds dialog med og inddragelse af erhvervslivet, jf. anbefaling 2, ændres til Ministerrådet for Bæredygtig Vækst (MR-Vækst).
- At ansvaret for børn og unge flyttes fra Samarbejdsministerrådet (MR-SAM) til Ministerrådet for Ligestilling (MR-Jäm) med henblik på at opnå større faglig forankring, bedre samsvar med landenes ressortfordeling og bedre "mainstreaming" i det nordiske samarbejde.
- At Ministerrådet for Miljø (MR-M) ændres til Ministerrådet for Miljø og Klima (MR-MK) med henblik på at betone den nordiske indsats mod klimaforandringer.

Disse konkrete ændringer bør ledsages af en tilpasning af fordelingen af det samlede nordiske budget, så dette tilpasses prioriteringen af nye samarbejdsområder.

6. *Anvendelse af ad hoc møder for at opnå større aktualitet*

Det anbefales, at der etableres strukturer for mere ad hoc præget nordisk samarbejde i regi af Nordisk Ministerråd, dels for at øge omstillingsparathed og fleksibiliteten i Nordisk Ministerråd, dels for at styrke Ministerrådets evne til at håndtere tværgående problemstillinger, som ikke rummes af den gældende ministerrådsstruktur.

Konkret foreslås:

- At ministerkonferencer anvendes til at sætte fokus på aktuelle tværgående problemstillinger med henblik på at intensivere nordisk samarbejde om disse.

- At uformelle ministermøder arrangeres i regi af Nordisk Ministerråd, når landene ønsker, at Nordisk Ministerråds sekretariat sekretariatsbetjener et enkeltstående møde om et ministerområde, som ikke er dækket af den formelle struktur.
- At ad hoc ministerråd med et afgrænset mandat og for en afgrænset tidsperiode nedsættes af MR-SAM, når der er behov for at håndtere et løbende samarbejde om konkrete områder eller problemstillinger, som ikke rummes i den stående ministerrådsstruktur.

6a. *Etablering af et ad hoc ministerråd vedr. integrationsspørgsmål*

Det anbefales, at det uformelle ministermøde om integration i efteråret 2016 drøfter muligheden for at etablere et ad hoc ministerråd vedr. integrationsspørgsmål for en periode på tre år med henblik på at understøtte etableringen af et ambitiøst nordisk samarbejde om denne opgave og sikre nordisk dialog om spørgsmål i relation til den fremtidige tilstrømning af flygtninge til de nordiske lande.

7. *Bedre samspil mellem embedsmænd og ministre*

Det anbefales, at de nordiske lande forpligter sig på en mere aktuel og politisk relevant dagsorden i det nordiske samarbejde, blandt andet ved at sikre repræsentation i de ordinære embedsmandskomite-møder ved embedsmænd med de nødvendige fuldmagter til at tiltræde beslutninger på ministerens vegne, og ved at samarbejdet i alle sektorer suppleres med regelmæssige møder på højt embedsmandsniveau.

8. *Mere dynamik i embedsmandssamarbejdet – vi skal ikke altid være enige*

Det anbefales, at der ved en ændring af forretningsordenen for Nordisk Ministerråd sker en præcisering af beslutningsreglerne for embedsmandskomiteernes virksomhed, så det klart fremgår, at embedsmandskomiteerne ikke er omfattet af Helsingforsaftalens artikel 62, med mindre de handler på delegation fra ministrene. Det betyder, at der ved politikudviklende arbejde ikke nødvendigvis skal opnås enighed på embedsmandsniveau før sager lægges videre til behandling på ministerniveau, hvilket muliggør drøftelse af mere kontroversielle spørgsmål blandt ministrene og dermed et mere relevant og dynamisk samarbejde.

Det anbefales endvidere, at ministerråd og embedsmandskomiteer informeres om de muligheder for et mere effektivt og smidigt nordisk samarbejde, der eksisterer inden for det gældende retsgrundlag, herunder om anvendelse af fodnoter/erklæringer og om embedsmandskomiteernes opgaver og forhold til Helsingforsaftalens artikel 62.

9. *Et samlet nordisk samarbejde i og udenfor Nordisk Ministerråd*
Med henblik på at styrke nordisk regeringssamarbejde både i og udenfor Nordisk Ministerråd anbefales, at Nordisk Ministerråd og N5 og NB8 styrker informationsudveksling og koordinering vedrørende sager der behandles i N5/NB8 og Nordisk Ministerråd, og som er af betydning for begge samarbejdsfora. Konkret foreslås, at kontakten mellem Nordisk Ministerråds sekretariat og de siddende formandskaber i N5 og NB8 øges og systematiseres, samt at Nordisk Ministerråds generalsekretær, når der er relevante sager på dagsordenen, deltager i de nordiske stats- og udenrigsministres møder samt de nordisk-baltiske stats- og udenrigsministres møder og bidrager til forberedelsen og opfølgningen af disse dagsordenspunkter.
10. *Statsministrene sætter den overordnede retning for nordisk samarbejde*
Det anbefales, at den positive udvikling i retning af en mere bevidst anvendelse af statsministerkredsen til at sætte den overordnede retning for det nordiske samarbejde fortsættes og styrkes, fx ved at der med jævne mellemrum vedtages fællesnordiske statsministererklæringer om emner omfattet af samarbejdet i Nordisk Ministerråd.

Mandat og proces for Nyt Norden 2.0-arbejdet

Samarbejdsministrenes beslutning om næste fase af reformarbejdet, taget den 3. februar 2016, kan ses i nedenstående boks.

MR-SAM's beslutning om Nyt Norden 2.0

MR-SAM beslutade att ge generalsekreteraren i uppdrag att förbereda nästa fas av reformarbetet, som i förlängning av Nytt Norden-reformen ska bidra till att öka Nordiska ministerrådets relevans för de nordiska regeringarna, näringslivet och civilsamhället. Detta reformarbete ska:

- Värdera erfarenheterna från den nuvarande ministerrådsstrukturen i syfte att göra rekommendationer om eventuella alternativa organisationsmöjligheter. Rekommendationerna ska dels ta utgångspunkt i det övergripande målet om relevans för regeringar, näringsliv och civilsamhälle, och dels ta hänsyn till det växande samarbetet i Nordiska ministerrådet om internationella frågor och EU-saker.

- Se på muligheden for samarbejdsformer som er mere ad-hoc-prægede, heribland ministerkonferencer, i syfte at bidrage til mere fleksibilitet og dynamik i samarbejdet. Disse anbefalinger skal omfatte forslag på modeller som anvender samarbejdsformer som sikrer forankring i landerne og i det kontinuerlige samarbejde i ministerråden, heribland i anslutning til forbedring og opfølgning.
- Se på muligheden for at kontinuerligt forbedre samarbejdet mellem Nordiske ministerrådet og det uformelle nordiske samarbejde, eksempelvis på det udenrigspolitiske område, i syfte at opnå synergier mellem disse samarbejdsfora.
- Se på muligheden for at styrke det nordiske samarbejde, heribland gennem at udvikle MR-SAM's rolle i det nordiske samarbejde i syfte at styrke MR-SAM's samordnende rolle og sikre et stærkere politisk fokus i MR-SAM's arbejde.
- Vurdere eventuelle andre alternativer som kan bidrage til at opnå det overordnede mål at øge relevansen for regeringer, erhvervsliv og det civile samfund.
- Tag udgangspunkt i Helsingforsaftalen og konsensusprincippet. Potentialen for øget anvendelse af variabelt deltagende, dvs. at en mindre gruppe lande går videre med en sag som ikke alle lande ønsker at engagere sig i, men som det dog ikke foreligger modstand i, skal vurderes.

MR-SAM besluttede at bede landerne om at udpege nationale repræsentanter på høj niveau, som generalsekretæren kan konsultere i forbindelse med udradningsarbejdet og inden anbefalingerne lægges frem for MR-SAM ved mødet i september 2016. Generalsekretæren sikrer også fortløbende involvering af NSK inden sagen forelægges for MR-SAM.

MR-SAM tog generalsekretærens umiddelbare reformtiltag for bekendtgørelse.

I henhold til samarbejdsministrenes beslutning er udgangspunktet for denne rapport, at anbefalingerne om nye reformtiltag skal kunne rummes inden for Helsingforsaftalen, og dermed ikke kræver ændringer af denne aftale for at kunne gennemføres. Spørgsmålet om fædres medlemskab af Nordisk Ministerråd, som af Fæderne er varslet i forbindelse med Nyt Norden 2.0-drøftelserne, forudsættes på den baggrund behandlet i et særskilt spor.

Under overskriften Nyt Norden 2.0 har Nordisk Ministerråds sekretariat på baggrund af samarbejdsministrenes beslutning gennemført et udredningsarbejde med udgangspunkt i de kompetencer, som allerede findes i sekretariatet. For enkelte dele af udredningsarbejdet (variabel deltagelse og andre initiativer) har eksterne konsulenter bidraget til arbejdet.

I forlængelse af MR-SAM's beslutning har generalsekretæren i udredningsprocessen løbende inddraget den nordiske samarbejdskomité (NSK) og konsulteret de otte nationale højniveaurepræsentanter, som landene har udpeget.

De nationale højniveaurepræsentanter er:

- Vicehäradshövding Kimmo Sasi, Finland.
- Assisterende udenrigsråd Christian Ulrik Syse, Norge.
- Forfatter og historiker Gunnar Wetterberg, Sverige.
- Medlem af Grænsehindringsrådet og projektleder for social- og boligministeren Siv Friðleifsdóttir, Island.
- Kontreadmiral Nils Christian Wang, Danmark.
- EU-sagkyndig ved Landskapsregeringen Anna-Lena Sjöberg, Åland.
- Rådgiver i den færøske udenrigstjeneste Gunvør Balle, Færøerne.
- Repræsentationschef Lida Skifte Lennert, Grønland.

NSK drøftede næste fase af reformarbejdet på baggrund af sekretariatets diskussionsoplæg den 12. april 2016. Første konsultation af højniveaurepræsentanterne skete den 21. april 2016 på grundlag af samme diskussionsoplæg. De nationale højniveaurepræsentanter mødtes anden gang den 1. juni 2016 og drøftede en første skitse til anbefalinger. Samarbejdsministrene drøftede samme skitse til anbefalinger 1. juli 2016. Referat af højniveaurepræsentanternes drøftelser er vedlagt som bilag 1 og 2.¹

Generalsekretærens anbefalinger er formuleret i lyset af de udmeldinger, landene er kommet med i denne proces, og vurderes at afspejle det handlingsrum, som drøftelserne har vist.

Denne rapportes anbefalinger behandles af NSK og MR-SAM i september 2016. På baggrund af NSK og MR-SAM's beslutninger vil sekretariatet udarbejde en implementeringsplan.

¹ Da Nils Christian Wang og Lida Skifte Lennert ikke havde mulighed for at deltage i mødet den 1. juni 2016, afholdt generalsekretæren bilaterale møder med dem hhv. den 7. juni og 10. juni 2016. Referater af disse møder er vedlagt som bilag 3 og 4.

Læsevejledning

I dette indledende kapitel beskrives baggrunden for reformarbejdet, og der er en samlet oversigt over generalsekretærens anbefalinger. Læsere, som ønsker at gå mere i dybden, kan i de følgende kapitler læse en mere detaljeret udredning af baggrunden for reformarbejdet og for de enkelte anbefalinger. I kapitel 1 beskrives de vigtigste resultater opnået som følge af Nyt Norden 1.0 reformen, da disse udgør en væsentlig forudsætning for nye reformer i Nordisk Ministerråd. I kapitel 2 beskrives anbefalinger, som har til formål at sikre et mere relevant og fleksibelt indhold i det nordiske samarbejde. I kapitel 3 beskrives anbefalinger, som har til formål at sikre en mere tidssvarende struktur for det nordiske samarbejde.

Generalsekretærens anbefalinger kan ses løbende gennem rapporten i blå bokse. Eksisterende tiltag af relevans for denne reforms overordnede formål, og relevante nye initiativer som iværksættes som led i generalsekretærens administrative beføjelser og i forlængelse af Nyt Norden 1.0-reformen, beskrives gennem rapporten i grønne bokse.

Udredningen bag Nyt Norden 2.0

Grundlaget for generalsekretærens anbefalinger

1. Nyt Norden 1.0 – grundlag for nye reformer

Samarbejdsministrene vedtog 26. juni 2014 en reformpakke, "Nyt Norden" (1.0), for det nordiske regeringssamarbejde. Der var fire overordnede mål med reformen:

1. Forstærket samarbejde på ministerniveau samt et bedre nordisk budget.
2. Et effektivt sekretariat som initierer og følger op på politiske beslutninger.
3. Mere målrettet brug af nordiske projekter.
4. Mere tydelig ejerstyring af de nordiske institutioner.

Målene tog samlet set sigte på at skabe et mere dynamisk og velfungerende nordisk samarbejde, hvor der løbende er fokus på at sikre, at Nordisk Ministerråds virksomhed agerer hurtigt på aktuelle problemstillinger, og at dette arbejde støttes op af et effektivt sekretariat, der bistår i udviklingen og implementeringen af de politiske beslutninger. Der var samtidig ønske om en bedre styring af de fællesnordiske institutioner, så det sikres, at institutionerne er et effektivt virkemiddel for de politiske beslutningstagere. Endelig var det et mål, at den viden der skabes i regi af de nordiske projekter spilles tilbage til beslutningstagerne og indgår i grundlaget for udformningen af nye politiske initiativer.

Implementeringen af Nyt Norden reformen er endnu ikke ført til ende, og der skal efter planen foretages en evaluering af reformens resultater, når den er fuldt gennemført i 2017.

Det kan dog på dette stadie konstateres, at der med gennemførelsen af Nyt Norden reformen er skabt væsentlige resultater i retning af det overordnede mål om et mere dynamisk, politisk indholdstungt og velfungerende nordisk samarbejde.

Nedenfor beskrives væsentligste resultater for hvert af de fire delmål. Igangværende arbejde og uudnyttede potentialer fra Nyt Norden 1.0, som vil medvirke til opnåelsen af målene for Nyt Norden 2.0, beskrives hvor det er relevant i kapitel 2-3. Gennem rapporten beskrives ligeledes en

række tiltag, som iværksættes i forlængelse af Nyt Norden 1.0 og som led i udøvelsen af generalsekretærens administrative beføjelser. Disse tiltag beskrives i grønne bokse.

1.1 Forstærket samarbejde på ministerniveau og et bedre nordisk budget

Nyt Norden rapporten fremlagde i 2014 en række anbefalinger, som havde til formål at sikre et større fokus på strategi og politik i ministerrådene, sikre at det nordiske budget bliver et reelt styrings- og prioriteringsværktøj for ministrene samt sikre større sammenhæng i ministrenes samarbejde, både over tid og på tværs af sektorer og aktører.

Det kan umiddelbart konstateres, at der med Nyt Norden reformen er sket en positiv udvikling i Nordisk Ministerråd i retning af et mere politisk indholdstungt samarbejde, som fokuserer på aktuelle emner, som er relevante for de nordiske regeringer. Dette har affødt større politisk engagement og mere dynamiske ministermøder. Dette hænger blandt andet sammen med iværksættelsen af strategiske gennemlysninger om sundhed, arbejdsliv og energi, som har intensiveret samarbejdet om fællesnordiske løsninger i disse sektorer. Samt det øgede fokus på internationale spørgsmål og EU-sager af fælles interesse på stort set alle ministermødernes dagsorden. Sidstnævnte er resulteret i flere fælles udspil, erklæringer og aktiviteter rettet mod EU og andre internationale aktører.

Et langt mere politisk initierende sekretariat har medvirket til den udvikling, idet indførelsen af generalsekretærens initiativret og -pligt i Nordisk Ministerråds forretningsorden har understøttet igangsættelsen af en kulturændring i sekretariatet i retning af et mere effektivt sekretariat, som hurtigt agerer på landenes ønsker, og som selv stiller forslag til nye initiativer. Denne udvikling er endvidere blevet forstærket af effektiviserings- og forenklingstiltag, som blandt andet er resulteret i en mere enkel struktur for styrende dokumenter. Disse forandringer kan fremadrettet ligge til grund for fortsat udvikling af sekretariatet med større vægt på analyse- og udredningsarbejde. Dette omtales også som en udvikling i retning af mere tænketank og mindre mødemaskine.

Ligeledes er nye procedurer resulteret i en bedre dialog mellem Nordisk Ministerråd og Nordisk Råd – dels i budgetforhandlingerne, og dels om Nordisk Råds rekommandationer, hvor indførelsen af politisk dialog til begge parter tilfredshed vil afslutte den tidligere frugtløse og mangeårige skriftlige udveksling om opretholdte rekommandationer.

Reformarbejdet er endvidere resulteret i et mere transparent budget, som giver bedre indsigt i formålet med anvendelsen af midlerne og opfølgning på resultaterne, gennem beskrivelse af mål og resultater på såvel sektor- som budgetpostniveau. Der sker samtidig en højere grad af delegering af administrative sager, hvilket skaber rum for mere politik på ministrenes dagsorden. Disse fremskridt kan fremadrettet muliggøre en mere aktiv prioritering af de nordiske midler, jf. anbefalingerne i kapitel 2.

Der var endelig i Nyt Norden reformen en række tiltag, som havde til formål at strømline og effektivisere beslutningsstrukturer og -processer, herunder gennemførelsen af en enklere organisering og en stående beslutningsstruktur samt forankring af embedsmandskomitéernes rolle. Det kan konstateres, at der i forhold til disse problemstillinger fortsat er et uudnyttet potentiale. Dette potentiale vil være udgangspunktet for flere af anbefalingerne i kapitel 3.

1.2 Et effektivt sekretariat

Nyt Norden rapporten fremlagde en række anbefalinger, som havde til formål at styrke generalsekretæren/sekretariatets rolle som motor i det nordiske samarbejde, sikre at de administrative strukturer og processer støtter op om udvikling af samarbejdets politiske indhold og sikre en effektiv kommunikationsindsats samt styrke det tværgående arbejde i sekretariatet.

Jf. ovenfor er reformarbejdet samlet set resulteret i et mere politisk initierende sekretariat. Ligeledes har en højere grad af fælles planlægning og fælles retningslinjer for sagsbehandling og sagsgange i sekretariatet medvirket til en udvikling i retning af en god og fælles forvaltningskultur med højere kvalitet og mere ensartethed i sagsbehandlingen. Denne proces er også understøttet af udviklingen i sekretariatets ledelsesgruppe, som med generalsekretæren i spidsen i stigende grad fungerer som en samlet ledelse for sekretariatet. Sekretariatet fungerer dermed mere ensartet, smidigt og effektivt, hvilket frigør ressourcer til at være en mere vidensbaseret organisation, hvor sekretariatet kan understøtte landenes ambitioner om konkret nordisk samarbejde med udredninger, analyser og forslag. Der arbejdes fortsat på at udnytte dette potentiale, herunder ved at styrke sekretariatets kompetencer til at lave udredninger og analyser.

Der er endvidere som led i reformarbejdet gennemført en digitalisering af den nordiske statistikformidling, som ligeledes vil ligge til grund for fortsat udvikling af sekretariatets rolle i retning af tænketankslignende arbejde.

Gennemførelsen af tiltagene under overskriften effektivt sekretariat pågår fortsat. Der er fortsat potentiale for at udvikle og forbedre, hvilket afspejles i flere af de initiativer, som generalsekretæren iværksætter som led i sine administrative beføjelser og i forlængelse af Nyt Norden 1.0-reformen. Se omstående grønne bokse.

1.3 Mere målrettet brug af nordiske projekter

Nyt Norden rapporten fremlagde anbefalinger, som havde til formål at sikre en tydeligere afklaring af mål og forventede resultater for nordiske projekter, at resultaterne anvendes i overensstemmelse med de politiske forventninger, samt at den fællesnordiske kundskabsproduktion i højere grad danner grundlag for fællesnordiske initiativer og løsninger.

Der blev med reformpakken i juni 2014 vedtaget nye retningslinjer for projekt og programvirksomheden i forhold til bevillingskriterier, kontrakter og evalueringer mv., men potentialet for forenkling af forvaltning og administration af projekterne er fortsat ikke opnået til fulde. Implementeringen af dette arbejder fortsætter i regi af Nyt Norden 1.0-reformen.

1.4 Mere tydelig ejerstyring af de nordiske institutioner

Med Nyt Norden reformen vedtog samarbejdsministrene en ny styringsmodel for de nordiske institutioner, som overordnet set indebærer en forenkling af den måde, hvorpå Nordisk Ministerråd agerer som ejer af de 13 nordiske institutioner.² Der er nu en klar linje mellem ejeren, repræsenteret ved generalsekretæren, og lederen af institutionen. Med indførelsen af bevillingsbrevet som værktøj kan der nu gives konkrete opdrag direkte til institutionerne, og der kan løbende følges op på disse gennem den løbende styringsdialog.

Modellen indebærer endvidere den fordel, at institutionerne nu har en systematisk bedre platform for at kunne give sine indspil til udviklingen af fællesnordiske politiske løsninger. Styringsmodellen har således medført en tættere dialog mellem sekretariatet/generalsekretæren og institutionslederne, og der er bl.a. via afholdelsen af udvidede ledelsesgruppemøder – hvor institutionslederne deltager sammen med afdelingscheferne fra sekretariatet – opnået en langt højere samhørighed, hvor alle ser sig som en del af Nordisk Ministerråd og oplever at være del af et fælles ”vi”.

² Nordforsk er undtaget fra modellen.

Et udpluk af Nordisk Ministerråds resultater 2014–16³

Samtidig med et omfattende reformarbejde er nordisk samarbejde på en række af områder fortsat, hvilket bl.a. er resulteret i:

- Det fællesnordiske projekt "Jagten på skatteparadiser", som via fælles forhandling af informationsaftaler med skatteparadiser har indbragt de nordiske statskasser milliarder af kroner.
- Fælles profilering af nordiske klima- og energiløsninger ved FN's klimakonference i Paris i december 2015 gav de nordiske lande langt større synlighed og gennemslagskraft, end de ville have opnået hver for sig.
- Fjernelse af rekordmange konkrete grænsehindre, hvilket fremmer nordiske virksomheder og borgeres mulighed for at bo, arbejde og drive virksomhed i andre nordiske lande.
- Bekæmpelse af menneskehandel i Østersøområdet via konkrete indsatser, som bidrager til at menneskehandlere retsforfølges, og at ofre for menneskehandel beskyttes og hjælpes.
- Fokus på og udvikling af klima- og energivenligt byggeri og byudvikling, som er med til at skabe eksportmuligheder for nordiske virksomheder.
- Udvikling af innovative velfærds løsninger, som er med til at fremtidssikre den nordiske velfærdsmodel, via programmet Holdbar Nordisk Velfærd.
- Intensivering af det nordiske sundhedssamarbejde på baggrund af Könberg-rapporten er bl.a. resulteret i erfaringsudveksling om gode løsninger på det psykiatriske område og samarbejde om højt specialiseret behandling.
- Vejledning af nordiske borgere til sunde og grønne forbrugsvalg via forbrugermærket Nøglehullet og miljømærket Svanen.
- Støtte til livslang læring i Norden og Baltikum via samarbejde mellem nordiske og baltiske uddannelsesinstitutioner og årlig udveksling af mere end 7.000 nordiske og baltiske elever og studerende via Nordplus-programmet samt ca. 2.000 undervisere på udvekslingsophold i et andet nordisk/baltisk land.
- Mere end 1 mio. nordiske borgere besøgte i 2015 Hallo Nordens hjemmeside. Hallo Norden er Nordisk Ministerråds informationstjeneste, som understøtter den fri bevægelighed i Norden ved at hjælpe med information vedr. det at flytte til et andet nordisk land.

³ For yderligere information om resultater se Nordisk Ministerråds årsrapporter for 2014 og 2015 på www.norden2014.org og www.norden2015.org (sidstnævnte hjemmeside er tilgængelig ultimo august 2016).

Eksempler på nye initiativer i Nordisk Ministerråd iværksat i 2014–16

I løbet af de sidste par år er igangsat en række nye samarbejdsinitiativer i Nordisk Ministerråd, som svar på nogle af de nye udfordringer, som de nordiske regeringer står overfor:

- Nordisk Ministerråds program for Demokrati, Inkludering og Sikkerhed.
- Øget samarbejde om digitalisering.
- Samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere.
- Indsatser målrettet russisktalende medier i Baltikum.
- Poul Nielson rapporten om forstærket samarbejde på arbejdslivsområdet.
- Strategi for international profilering og positionering af Norden.
- Statsministerinitiativet "Nordiske løsninger på globale samfundsudfordringer".
- Strategisk gennemlysning af energisamarbejdet.
- Nordisk kulturfestival i 2017 på Southbank Centre i London.

2. Et relevant og fleksibelt nordisk samarbejde

Nordisk Ministerråd har siden oprettelsen i 1971 udviklet sig i forhold til de nordiske landes ønsker til samarbejdet. Fokus har været på samarbejdsområder hvor der kan opnås *nordisk nytte*, dvs. områder hvor der er større fordel for landene ved at samarbejde end ved at løse opgaven hver for sig. I det nordiske samarbejdes første tid skabtes store, grundlæggende resultater i form af pasunion, fælles arbejdsmarked, socialkonvention og det fælles uddannelsesmarked. Samarbejdet har løbende tilpasset sig skift i landenes positioner, eksempelvis i forhold til medlemskab af og associering med EU, og i de senere år har samarbejdets fokus været mere konkrete, afgrænsede samarbejdsprojekter.

Hvad der opleves som et relevant nordisk samarbejde vil skifte over tid – afhængig af udviklingen i verden omkring os og dermed den situation de nordiske lande befinder sig i. Det er på den baggrund vigtigt, at Nordisk Ministerråd (ligesom andre internationale organisationer) er i konstant udvikling, og at det er muligt hurtigt at iværksætte nye initiativer, når nye udfordringer og muligheder opstår.

I det nordiske samarbejdes første tid – også længe før dannelsen af Nordisk Ministerråd – var lovgivningssamarbejde og etablering af fælles regler og aftaler centralt. Lovgivningssamarbejde er et håndfast redskab, som kan anvendes til at intensivere det nordiske samarbejde og den nordiske integration. Lovgivningssamarbejdet har imidlertid i en årrække været mindre aktivt og mindre ambitiøst end tidligere. Bekæmpelse af grænsehindre står dog forsat helt centralt i samarbejdet. Potentialet i nordisk lovgivningssamarbejde er stort, og bl.a. på baggrund af indspil fra de nationale højniveaurepræsentanter anbefales nedenfor, at de nordiske regeringer sætter en ambitiøs målsætning for integrationen i den nordiske region, hvilket bl.a. vil kunne opnås via en revitalisering af det nordiske lovgivningssamarbejde.

Opnåelse af bæredygtig økonomisk vækst står centralt på dagsordenen for alle nordiske landes regeringer. Fortsat udvikling af de nordiske økonomier er afgørende for fremtidssikring af de nordiske velfærdssamfund. Det bør på den baggrund være en overordnet målsætning, at det nordiske sam-

arbejde skal bidrage til øget bæredygtig vækst i Norden. I den sammenhæng står inddragelse af og samarbejde med erhvervslivet centralt, hvilket også afspejles i samarbejdsministrenes opdrag til generalsekretæren.

Samarbejdsministrenes beslutning om et relevant nordisk samarbejde fokuserer ikke alene på regeringer og erhvervsliv, men også på civilsamfund. Det nordiske samarbejde er og skal være relevant for de nordiske borgere. Det nordiske samarbejde har meget stærk opbakning i de nordiske befolkninger, men realiteten er samtidig, at den almindelige nordiske borger kun sjældent ved, hvad samarbejdet egentlig går ud på. Grænseshindringsarbejdet er det område i Nordisk Ministerråd, som har det tydeligste fokus på borgere og erhvervsliv. Dette fokus bør bredes ud til at dække alle relevante samarbejdsområder.

Et vigtigt redskab til at sikre større fleksibilitet i det nordiske samarbejde er det nordiske budget. Nordisk Ministerråds budget sikrer drift af de mange løbende nordiske samarbejdsprogrammer, herunder også de nordiske institutioner, og gør det samtidig muligt at iværksætte konkrete fællesnordiske initiativer for at håndtere nye problemstillinger. Der har imidlertid gennem de senere år været en tendens til, at der kun er sket mindre ændringer i fordelingen af Nordisk Ministerråds budget fra år til år – og mulighederne for at iværksætte markante nye nordisk finansierede initiativer kan derfor af ministrene opleves som begrænsende, selvom der i realiteten er et stort prioriteringsrum i det nordiske budget.

Et centralt element i forhold til målet om at opnå et mere relevant og dynamisk nordisk samarbejde er dermed anbefalingen om et mere dynamisk nordisk budget. I og med at samarbejdsministrene har budgetansvaret i Nordisk Ministerråd, vil et mere fleksibelt budget og en mere aktiv prioritering samtidig styrke samarbejdsministrenes samordnende rolle, hvilket er en del af udgangspunktet for denne reform, jf. samarbejdsministrenes beslutning af 3. februar 2016.

På den baggrund præsenteres nedenfor anbefalinger, som har til formål at:

- etablere en målsætning om Norden som verdens mest integrerede region hvilket kan opnås via en revitalisering af det nordiske lovgivningssamarbejde (afsnit 2.1)
- sikre et nordisk samarbejde som bidrager til bæredygtig vækst i Norden bl.a. via inddragelse af og dialog med erhvervslivet (afsnit 2.2)
- sikre inddragelse af og dialog med civilsamfundsaktører under overskriften Norden for borgerne (afsnit 2.3)
- sikre en mere aktiv prioritering af de nordiske ressourcer ved at skabe et mere dynamisk nordisk budget (afsnit 2.4).

2.1 Verdens mest integrerede region

Nordisk lovgivningssamarbejde hviler på en stolt tradition, som rækker langt tilbage i historien – langt før dannelsen af de fællesnordiske institutioner. Det er på den baggrund ikke underligt, at lovgivningssamarbejde også står centralt i Helsingforsaftalen. Af præamblen til aftalen fra 1962 fremgår det, at landene ”tilstræber at gennemføre ensartede retsregler i de nordiske lande i så mange henseender som muligt”, mens artikel 2–7 vedrører retsligt samarbejde og bl.a. forskriver samarbejde vedr. privatret, strafferet og indbyrdes samordning af anden lovgivning på områder, hvor dette findes hensigtsmæssigt.

Lovgivningssamarbejdet bygger på et nordisk retsfællesskab, som kommer til udtryk i en fælles juridisk kultur omfattende metoder, begreber og retsgrundsætninger, som igen bygger på de fællesnordiske værdier, og hvad der af nogle beskrives som nordisk retspragmatisme. Dette har gennem årene bl.a. resulteret i fællesnordisk aftalelov, købelov og en næsten hundredårig tradition for nordisk samarbejde på familierettens område.

Nordisk lovgivningssamarbejde i klassisk forstand rettet mod enslydende nordiske love er dog ikke praktiseret gennem en årrække, hvilket bl.a. skal ses i lyset af forskellige politiske prioriteringer i landene samt Danmark, Finland og Sveriges medlemskab af EU, og Norge og Islands omfattende aftaleforhold med EU, bl.a. gennem EØS aftalen. Særligt siden indførelsen af det indre marked har EU genereret et stort antal retsakter, som alle landene har skullet inkorporere i national lovgivning.

Samtidig findes der dog et bredt og velfungerende uformelt nordisk samarbejde mellem landene vedrørende især forberedelse af ny lovgivning, konkret administrativ praksis og implementering af EU-retsakter, jf. også det finske formandskabs prioritering af dette emne.

Spørgsmålet om potentialet for øget nordisk lovgivningssamarbejde debatteres jævnligt og kan være genstand for fornyet interesse i lyset af den aktuelle udvikling i EU. På mødet med de nationale højniveaurepræsentanter 21. april 2016 rejste flere af repræsentanterne muligheden for at genoplive det nordiske lovgivningssamarbejde, og så det som et væsentligt element i udvikling af det nordiske samarbejde og styrkelse af den nordiske integration – herunder som et effektivt redskab til at mindske grænsehindre i Norden.

Der var på mødet med de nationale højniveaurepræsentanter den 1. juni 2016 ligeledes interesse for, bl.a. i lyset af den aktuelle udvikling i EU, at de nordiske lande sætter en ambitiøs målsætning om at være verdens mest integrerede region – og dermed også en foregangsregion for

den videre integration på europæisk niveau. Revitalisering af det nordiske lovgivningssamarbejde vil være et konkret skridt i retning af en styrket nordisk integration, og vil sammen med en fælles erklæring om at blive verdens mest integrerede region sende et stærkt signal til både nordiske borgere og Nordens omverden om vægten af det nordiske samarbejde til gavn for nordiske borgere og virksomheder samt være et bidrag fra Norden til stærkere europæisk integration. Målsætningen kan også opnås via andre samarbejdsinitiativer, jf. fx samarbejdet om digitalisering (se nedenstående grønne boks).

Revitalisering af det nordiske lovgivningssamarbejde kan ses som et kontinuum fra øget erfaringsudveksling, fx i form af systematisk afdækning af de nordiske nabolandes lovgivning i forbindelse med formulering af ny lovgivning, i retning af harmonisering eller formulering af egentlig ny fælles lovgivning. Samarbejdet kan fokusere på hele eller dele af lovgivningskomplekser, men kan også fokusere på enkelte paragraffer.

Højniveaurepræsentanterne var på mødet den 21. april 2016 optaget af potentialet ved ny fælles lovgivning, idet man ikke anså harmonisering som realistisk, og idet et ambitiøst tiltag om ny lovgivning samtidig ville generere det største resultat i forhold til samarbejde og integration. Fokus kunne her være på områder, hvor der er mulighed for at udvikle den nordiske integration længere end EU-samarbejdet, og hvor Norden dermed kunne være foregangsregion. Højniveaurepræsentanterne pegede umiddelbart på selskabslovgivning, virksomhedsbeskatning og lovgivning på det sociale område som mulige områder for nordisk samarbejde.

I arbejdet med fællesnordisk lovgivning vil EU's kompetencer og ikke-diskriminationsprincippet i EU være afgrænsende for mulighederne. Det foreslås på den baggrund, at potentialet for at revitalisere det nordiske lovgivningssamarbejde udredes. Dette kan konkret ske ved at iværksætte en strategisk gennemlysning af dette potentiale med et 5–10 årigt sigte, dvs. ved at udpege en respekteret nordisk person som får til opgave at komme med sine anbefalinger om udnyttelsen af dette potentiale (jf. modellen for strategiske gennemlysninger i Nyt Norden 1.0).

Revitalisering af det fælles lovgivningssamarbejde vil – afhængig af hvor man vælger at lægge sig på ovenstående kontinuum – være ressourcerekrævende for landene. Arbejdet bør på den baggrund fokusere på områder med klare gevinster for landene, både i form af gensidig læring og fordele for virksomheder og borgere ved færre grænsehindre mellem de nordiske lande.

Anbefaling 1: Verdens mest integrerede region

Det anbefales, at de nordiske regeringer tilslutter sig en målsætning om, at Norden skal være verdens mest integrerede region. Det foreslås i forlængelse af dette, at potentialet for at revitalisere det nordiske lovgivningssamarbejde udredes, ved at der iværksættes en strategisk gennemlysning af dette potentiale med henblik på udvikling af det nordiske samarbejde og styrkelse af den nordiske integration, herunder som et effektivt redskab til at mindske grænsehindringer i Norden.

Nordisk samarbejde om digitalisering

Et område, hvor Norden kan gå foran i retning af verdens mest integrerede region, er i samarbejdet om digitalisering. De nordiske lande investerer i disse år massivt i digitaliseringen af den offentlige sektor med henblik på at udnytte digitale muligheder og effektivisere velfærdsydelserne til borgere og virksomheder. Ifølge EU's The Digital Economy & Society Index (DESI) er de nordiske lande helt i top, når det gælder digital omstilling, sammenlignet med andre lande i Europa. En høj grad af digital tillid og IT-kompetencer i befolkningen kombineret med høj IT-sikkerhed og avancerede digital infrastruktur har skabt fælles forudsætninger for et tæt nordisk samarbejde om digitalisering mellem de digitale myndigheder i Norden.

De nordiske lande arbejder gennem Nordisk Ministerråd tæt sammen om at udvikle den offentlige digitale infrastruktur, så den i højere grad understøtter adgangen til digitale tjenester på tværs af grænser i Norden. De nordiske IT-direktører har i 2016 nedsat tre nordiske arbejdsgrupper, der skal komme med forslag til bedre udveksling af data mellem offentlige myndigheder, fælles standarder for offentlig digital post samt fælles standarder for elektroniske ID-løsninger (eID). Herudover gennemfører Nordic Innovation fra 2014 til 2017 fyrtårnsprojektet "Innovative nordiske digitale løsninger", som skal bidrage til fjerne barrierer for et indre digitalt marked i Norden, og øge det nordiske erhvervslivs muligheder for at lave nye og innovative digitale tjenester for det offentlige, virksomheder og borgere. Endelig afholder Nordisk Ministerråd i foråret 2017 en nordisk ministerkonference om digitalisering med henblik på at sætte fokus på Norden som digital foregangsregion baseret på gensidig tillid mellem landene og offentligt-privat samarbejde om digital innovation.

Den strategiske ramme for det nordiske IT-samarbejde er foruden ambitiøse nationale digitaliseringsstrategier EU's Digital Single Market Strategy, der udstikker mål og lovgivning for et tættere og digitalt sammenhængende Europa. I implementeringen af EU's forordninger og politiske mål er det en oplagt chance

at markere de nordiske lande som digital foregangsregion i EU og potentialet for at gå forrest i udviklingen af interregionale digitale løsninger til gavn for virksomheder og borgere i Norden og Europa. Nordisk Ministerråd vil i de kommende år initiere nordiske business cases, der skal afdække økonomiske potentialer ved bedre adgang til digitale løsninger på tværs af grænser i Norden.

2.2 Nordisk samarbejde skal bidrage til bæredygtig vækst i Norden

Der er i disse år fokus på opnåelse af økonomisk vækst i alle nordiske lande. Fortsat udvikling af de nordiske økonomier er afgørende for fremtidssikring af de nordiske velfærdssamfund. Det bør på den baggrund være en overordnet målsætning, at det nordiske samarbejde skal bidrage til øget bæredygtig vækst i Norden. I den sammenhæng står inddragelse af og samarbejde med erhvervslivet centralt.

Ved at samarbejde og indgå i dialog med erhvervslivet, når det er relevant og efterspørges af erhvervslivets aktører, kan Ministerrådet tilføres ny viden og kompetencer, som kan anvendes i politikudviklingen, så samarbejdets relevans for erhvervslivet øges. Dette kan bidrage til, at ministerrådssekretariatet kan levere output (kundskab, statistik, platform for erfaringsudveksling og netværksskabelse, udviklingsprojekter etc.), som erhvervslivet i Norden efterspørger og gerne vil anvende.

Der er umiddelbart mange aspekter af nordisk samarbejde, hvor det kunne være interessant at øge inddragelsen af erhvervslivet. Det gælder måske først og fremmest områder med umiddelbare forretningspotentialer som innovation, energi, velfærdsløsninger, miljø og grænsehindre, men der kan også være andre områder, hvor erhvervslivet kan være en vigtig part, herunder områder med betydning for erhvervslivets rammevilkår.

Nordisk Ministerråd har i dag dialog og samvirke med erhvervslivet, eksempelvis via Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik (MR-NER) og Nordic Innovation. Dialogen er imidlertid ikke systematisk, og den eksisterer som udgangspunkt på nogle få områder.

Et område, hvor kontakten til erhvervslivet er god, er grænsehindrearbejdet. Samarbejdsministrene skal i december 2016 mødes med arbejdsmarkeds parter for at diskutere væksthæmmende grænsehindre. Dette er en måde at inddrage erhvervslivet i nordisk samarbejde, som forventes at fortsætte i fremtiden.

Ved det nordiske statsministtermøde i Reykjavik i oktober 2015 konstaterede statsministrene, at alle grænsehindre, der hæmmer væksten i Norden, skal fjernes. Der er desværre mange eksempler på, at forskelle i regler eller krav til produkter afholder virksomheder fra at udvide deres aktiviteter til de øvrige nordiske lande og derved få udbytte af det store nordiske marked med 26 millioner forbrugere. Det hindrer skabelse af både vækst og arbejdspladser i Norden, og det gør det desuden sværere at tiltrække investeringer udefra.

Det bør på den baggrund overvejes, hvordan erhvervslivet i højere grad kan inddrages i det nordiske samarbejde. Det foreslås, at respektive ministerråd får til opgave at undersøge, hvilke kontakter med erhvervslivet som allerede findes, og hvordan disse kan udvikles med henblik på yderligere dialog og inddragelse. Umiddelbart vurderes særligt Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik (MR-NER), Ministerrådet for Arbejdsliv (MR-A), Samarbejdsministerrådet (MR-SAM) og Ministerrådet for Økonomi- og Finanspolitik (MR-Finans) at have samarbejdsområder med relevans for erhvervslivet. Ligeledes foreslås, at MR-NER, som er det ministerråd med mest veludviklet kontakt til erhvervslivet, får et overordnet, samordnende ansvar for Nordisk Ministerråds dialog med og inddragelse af erhvervslivet. Det bør fortsat være hvert enkelt fagministerråds ansvar at sikre tilstrækkelig inddragelse af erhvervslivet på deres respektive fagområder, men ved at give MR-NER et samordnende ansvar vurderes det, at fokus på dette område i Nordisk Ministerråd samlet set løftes.

Det bør i enhver ny sag eller aktivitet vurderes, hvorvidt og i givet fald hvordan erhvervslivet bør inddrages. Udgangspunktet for vurderingen af *hvorvidt* erhvervslivet skal inddrages, bør være relevans for begge parter. Dialogen og inddragelsen bør således være efterspørgselsdrevet med udgangspunkt i erhvervslivets ønsker. Der er mange muligheder for, *hvordan* inddragelsen kan gennemføres, og måden hvorpå dette bør ske, afhænger af sagens natur.

Kontakten til erhvervslivet i særskilte sager kan komplementeres med en mere generel regelmæssig dialog. En mulighed kunne fx være, at repræsentanter for erhvervslivet inviteres til at deltage i udvalgte dele af minister- og embedsmandskomitémøder, hvor man har bredere dialog om nordisk samarbejde inden for en bestemt sektor. En anden vigtig mulighed, som sektorerne bør gøre brug af, er tidligt at tænke erhvervslivet ind i processen for udviklingen af nye samarbejdsprogrammer.

Endvidere henvises til de metoder som nævnes i afsnit 2.3 om åbne konsultationer i strategisk vigtige processer og projekter, målrettede hø-

ringer om aktuelle sager samt muligheden for regelmæssig dialog via konferencer eller mødeplatforme, som naturligvis også bør overvejes i forhold til involveringen af erhvervslivet.

Anbefaling 2: Nordisk samarbejde skal bidrage til bæredygtig vækst i Norden

Det bør være en overordnet målsætning, at det nordiske samarbejde skal bidrage til øget bæredygtig vækst i Norden. I forlængelse af dette anbefales, at Nordisk Ministerråd øger sin relevans og tilgængelighed for repræsentanter for erhvervslivet ved styrket dialog med og inddragelse af nordiske erhvervslivsaktører på relevante områder. Det bør vurderes fra sag til sag, hvorvidt og hvordan erhvervslivet skal inddrages.

Konkret anbefales, at ministerrådene får til opgave at kortlægge, hvilke kontakter med erhvervslivet der allerede findes, og hvordan disse kan udvikles med henblik på yderligere dialog og inddragelse, samt at Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik (MR-NER) får et overordnet, samordnende ansvar for Nordisk Ministerråds dialog med og inddragelse af erhvervslivet.

Profilering og positionering af Norden er relevant for nordisk erhvervsliv

I oktober 2014 vedtog samarbejdsministrene en strategi for international profilering og positionering af Norden. Formålet er i fællesskab at styrke Norden og de nordiske landes konkurrenceevne og internationale indflydelse gennem samordnede profilerende aktiviteter. Som led i dette arbejde udvikles en værktøjskasse med relevante redskaber, herunder film, tekster, billeder m.v. som kan anvendes af nordiske partnere i profileringsarbejdet. Det nye statsministerinitiativ "Nordiske løsninger på globale samfundsudfordringer" vil også medvirke til at profilere Norden og nordiske løsninger i verden. Programmet, som statsministrene tog initiativ til på deres møde ved Nordisk Råds session den 28. oktober 2015, skal bidrage til at fremme fællesnordiske innovative samfundsløsninger på områder, hvor de nordiske lande har spidskompetencer. Det handler om at bruge nordiske erfaringer bedre i samarbejdet med andre lande, ikke mindst vækstøkonomierne. Ved vidensdeling og samarbejde om fx konkurrencedygtig velfærd eller grøn omstilling kan de nordiske lande være med til at påvirke samfundsindretningen i vækstøkonomier og samtidig eksportere nordisk viden, værdier og varer. Det arbejde, som udvikles inden for rammen af både statsministerinitiativet og profilering og positionering af Norden, står også til rådighed for erhvervslivet. Begge indsatser bidrager således til at involvere erhvervslivet i nordisk samarbejde.

2.3 Norden for borgerne

Det civile samfund⁴ spiller en vigtig rolle i Norden. Historisk set har civilsamfundet været en fremtrædende byggesten i opbygningen af de nordiske samfund. Selv om rollen har ændret sig med tiden, vægtes borgerinddragelse stadig højt i forhold til at skabe forandringer og dynamik i samfundet.

Nordisk samarbejde er og skal være relevant for borgerne i Norden. Det nordiske samarbejde har en stærk folkelig opbakning, men generelt er befolkningernes kendskab om de politiske initiativer, som tages inden for rammerne af Nordisk Ministerråd, dårlig, hvilket også er tilfældet for kendskabet om de konkrete resultater, som samarbejdet leder til. I arbejdet, som har ledt frem til denne rapport, er der fremkommet flere forslag om, at Nordisk Ministerråd bør have flere og tydeligere kanaler for dialog med det civile samfund. Fokus på civilsamfundets rolle i det nordiske samarbejde er nyt i forhold til Nyt Norden 1.0-reformen.

På deres møde i juni 2016 tiltrådte samarbejdsministrene flere tiltag, som har til hensigt yderligere at effektivisere Nordisk Ministerråds kommunikations- og informationsvirksomhed med henblik på at øge synligheden af og den oplevede relevans af det nordiske samarbejde i hele Norden. Formålet er at tydeliggøre Ministerrådets rolle og funktion som aktør blandt andet i arbejdet med at sikre den fri bevægelighed i Norden.

Dialog med og inddragelse af civilsamfundsaktører

Nordisk Ministerråd har retningslinjer for Ministerrådets samvirke med civilsamfundet, og i generalsekretærens budgetforslag for 2017 afsættes for første gang midler til at støtte op om dette arbejde (200.000 DKK). Men Nordisk Ministerråd har ikke – som det ellers ses hos mange andre internationale organisationer – en etableret struktur eller arbejdsform for en systematisk dialog med og inddragelse af civilsamfundsaktører.

Den overordnede målsætning for Nordisk Ministerråds retningslinjer for samvirke med civilsamfundet er, at "Nordiska ministerrådet ska vara en öppen, transparent och relevant organisation gentemot det civila samhället när det kommer till information, resurser, processer och attityd". Med retningslinjerne har Nordisk Ministerråd det ideologiske grundlag på plads,

⁴ Civilsamfundet er en samlebetegnelse for alle typer af sammenslutninger af mennesker, som ikke er staten, marked eller individuelle husholdninger/individer. Inden for civilsamfundet rummes den ideelle, tredje eller frivillige sektor, foreningslivet, stiftelser, velgørenhedsorganisationer, medborgerforeninger, interesseorganisationer, arbejdsmarkedsorganisationer, trossamfund, sociale eller kooperative virksomheder, NGO'er eller netværk hvor mennesker organiserer sig for at opnå et fælles mål. Dette er ikke en udtømmende liste, men snarere eksempler på aktører i civilsamfundet.

men der er fortsat behov for at udvikle en praktisk platform. Øget dialog og samarbejde med civilsamfundet vil kunne tilføre Ministerrådet ny viden og kompetencer, som kan anvendes i politikudviklingen. Det kan også bidrage til, at ministerrådssekretariatet kan blive mere efterspørgselsorienteret og derved levere produkter (kundskab, statistik, platform for erfaringsudveksling og netværksskabelse, udviklingsprojekter etc.), som vigtige aktører i Norden efterspørger og gerne vil anvende.

Nordisk Ministerråd har udbredt dialog og samvirke med civilsamsfundsaktører, som det fx ses i forbindelse med udførelse af forskellige projekter og konferencer, men der savnes en mere systematisk og metodisk tilgang til dette. Det foreslås på den baggrund at udrede mulige kanaler og platforme, som ville kunne styrke Ministerrådets transparens og synlighed vis-à-vis civilsamfundet. Nordisk Ministerråd bør øge sin tilgængelighed for civilsamfundet, og det foreslås konkret, at der indføres regelmæssig dialog med og inddragelse af civilsamsfundsaktører.

Regelmæssig dialog og inddragelse vil bidrage til implementeringen af de strategiske retningslinjer for Nordisk Ministerråds samvirke med civilsamfundet og kan endvidere bidrage til:

- at skabe mere synlighed og transparens for Ministerrådets arbejde
- øge interessen for det nordiske samarbejde
- støtte og effektivisere kundskabsopbygning
- skabe muligheder for deltagelse og indflydelse
- øge Ministerrådets netværk og kontakter
- øge kvaliteten i Ministerrådets arbejde ved at uddybe og udvide ministerrådets kundskab og perspektiv i de enkelte sager.

Konkret foreslås, at Nordisk Ministerråd i lighed med EU Kommissionen og andre internationale organisationer gennemfører såkaldte *åbne høringer* i strategisk vigtige processer og projekter, såsom nye samarbejdsprogrammer og flerårige storskala projekter som fx Ministerrådets nuværende program for bekæmpelse af menneskehandel. Sådanne forslag kunne lægges åbent ud på hjemmesiden www.norden.org med mulighed for at civilsamsfundsaktører inden for en tidsramme kommer med bemærkninger og input. Åbne høringer har den fordel, at de ikke er afhængige af Ministerrådets kontakt til organisationerne, men har samtidig den ulempe, at det kan være usikkert om relevante aktører er opmærksomme på konsultationen.

Det foreslås derfor samtidig, at respektive fagministerråd får til opgave at undersøge, hvilke relevante kontakter som findes i civilsamfundet, og hvordan disse kan udvikles med henblik på mere systematisk dialog og inddragelse. Foreningerne Nordens Forbund (FNF) har med støtte fra Nordisk Ministerråd udviklet en interaktiv, netværksbaseret portal, hvor man i fremtiden vil kunne finde nordiske samarbejdspartnere.⁵ Formålet med portalen er at føre organisationer, institutioner og projekter i Norden sammen. Denne portal vil kunne blive et godt grundlag for sektorens arbejde med civilsamfundsaktører, og det bør sikres, at portalen bringes i anvendelse og fremadrettet vedligeholdes.

Afdækningen af relevante civilsamfundsaktører kan siden anvendes til at gennemføre *målrettede konsultationer* om aktuelle sager – jf. den model som flere nordiske regeringer anvender med rådgivende udvalg, som fx høres om udkast til ny lovgivning. Oprettelsen af rådgivende udvalg med henblik på målrettede konsultationer adskiller sig dermed fra den åbne høring ved at udvalgte civilsamfundsaktører inviteres til at udtale sig om en konkret sag – og høringen er dermed ikke åben for alle. Det vil i disse sager være vigtigt, at sagen er grundigt beskrevet forud for dialogen med civilsamfundsaktørerne, og man bør tilstræbe mangfoldighed og repræsentativitet i de aktører, man inddrager. Målrettede høringer kan anvendes til at sikre en bredere og mere grundig belysning af aktuelle problemstillinger og bør fx gennemføres ved ændringer af nordiske aftaler, udformning af forslag som opfølgning på strategiske gennemlysninger eller lignende konkrete tiltag.

Det kan være svært på forhånd at sige, hvilke initiativer egner sig til en åben høring, og hvilke bør være genstand for en målrettet konsultation. Dette bør være genstand for en konkret vurdering i sektoren.

Det kan derudover overvejes at tage initiativ til regelmæssig dialog med civilsamfundsaktører via konferencer eller mødeplatforme – som det fx ses i OECD, hvor man i tilknytning til ministerkonferencer har et forum med deltagelse af et stort antal civilsamfundsaktører (Business Industry Advisory Committee, BIAC, og Trade Union Advisory Committee, TUAC). Denne mulighed blev rejst i drøftelserne blandt de nationale højniveaurepræsentanter. En sådan konference kan arrangeres årligt eller hvert andet år i forbindelse med et ministermøde, fx MR-SAM's eller statsministrenes somtermøde, og kunne følge formen fra folkemøderne, hvor Ministerrådet kunne sætte en overgribende tematik, hvor civilsamfundets or-

⁵ <http://www.fnfnorden.org/nordiske-netvrk/>

organisationer kunne bidrage med seminarer. Dette vil være en ressourcekrævende øvelse, men det kan samtidig skabe en meget synlig platform for øget samvirke med civilsamfundet.

Det afgørende vil være, at der med nye strukturer skabes en platform for reel indflydelse, og det bør sikres, at høringer, konsultationer mv. ikke blot gennemføres som en skueproces uden egentlig betydning.

I forbindelse med tilrettelæggelsen af den øgede dialog med civilsamsfundsaktører vil det være vigtigt at være opmærksom på, hvilke kanaler som mest hensigtsmæssigt anvendes for at nå de rette modtagere, herunder sociale medier mv. Nordisk Ministerråd er i dag aktiv på sociale medier og vil også fremadrettet arbejde på at sikre optimal anvendelse af diverse digitale platforme.

Et nordisk borgerinitiativ

I tillæg til øget dialog med og inddragelse af repræsentative nordiske civilsamsfundsaktører kan overvejes, om tiden er moden til at tilføre en mulighed for, at nordiske borgere direkte kan stille forslag om nordisk samarbejde om en given problemstilling i regi af Nordisk Ministerråd. Flere lande og organisationer har sådanne medborgerinitiativer. Et konkret eksempel er EU's borgerinitiativ, som blev indført ved Lissabon-traktaten i april 2012. EU's borgerinitiativ indebærer, at en million borgere fra mindst en fjerdedel af EU's medlemsstater kan opfordre Kommissionen til at foreslå lovgivning på områder, der falder inden for rammerne af dens beføjelser.

En fordel ved et nordisk medborgerinitiativ vil være, at det giver borgerne en kanal for at stille forslag om nordisk samarbejde om problemstillinger, som de oplever som relevante i en nordisk kontekst. Et medborgerinitiativ vil være enkelt at kommunikere til borgerne i de nordiske lande, og vil kunne være et redskab til at øge borgernes kendskab til Nordisk Ministerråd og nordisk samarbejde. Ligeledes vil et medborgerinitiativ umiddelbart kunne øge Nordisk Ministerråds relevans for nordiske borgere.

Kritikere af borgerinitiativer, herunder EU's borgerinitiativ, peger på, at sådanne initiativer ofte er for bureaukratiske, og at borgerne ofte ikke kender til muligheden. Såfremt man går videre med udvikling af et nordisk medborgerinitiativ vil det således være vigtigt at få udredt de nærmere betingelser herfor, herunder hvor mange underskrifter et forslag skal have for at blive taget op, og mulige kanaler, herunder digitale muligheder. Det foreslås på den baggrund, at muligheden for et nordisk medborgerinitiativ udredes med henblik på dels at afklare hensigtsmæssigheden af dette, og hvordan dette i givet fald kan etableres.

En forudsætning for en mere struktureret og metodisk tilgang til dialog med civilsamfundet er, at sekretariatets kompetencer på området øges, særligt hvad angår gennemførelsen af åbne konsultationer og målrettede høringer. Generalsekretæren vil i forlængelse af samarbejdsministrenes tilslutning til forslaget sikre, at disse kompetencer tilvejebringes.

Anbefaling 3: Norden for borgerne

Nordisk samarbejde er og skal være relevant for borgerne i Norden. Det anbefales på den baggrund:

- At Nordisk Ministerråd øger sin tilgængelighed for civilsamfundet ved at etablere regelmæssig dialog med og inddragelse af civilsamfundsaktører. Dette bør bl.a. ske via åbne høringer og målrettede konsultationer. Det kan overvejes at supplere dette med regelmæssig dialog med civilsamfundsaktører via konferencer eller mødeplatforme.
- At muligheden for at etablere et nordisk medborgerinitiativ udredes. Et nordisk medborgerinitiativ vil etablere en kanal for, at nordiske borgere får direkte indflydelse på det nordiske samarbejde ved at give dem mulighed for på baggrund af en underskriftsindsamling at stille forslag om, at konkrete problemstillinger drøftes i Nordisk Ministerråd med henblik på evt. nordisk samarbejde.

De gode erfaringer med nordisk deltagelse på folkemøderne fortsættes

Nordisk Ministerråd har gennem de senere år deltaget aktivt på de politiske festivaler i alle de nordiske lande, dvs. i Arendalsuka i Arendal, Almedalsveckan på Gotland, Folkemødet på Bornholm, SuomiAreena i Björneborg og folkemødet i Reykjavik. Programmerne på festivalerne bliver udviklet og afviklet af Norden i Fokus i de respektive lande i samarbejde med nationale samarbejdspartnere, Nordisk Råd, nordiske institutioner, ministerier, organisationer og NGO'er. Temaerne for debatterne spænder vidt og dækker de politiske visioner for det nordiske samarbejde. Emnerne bliver koordineret og samordnet, men tilpasses de aktuelle politiske debatter i de enkelte lande. Eksempelvis blev den nye, aktuelle analyse af det nordiske arbejdsmarked "Arbejdsliv i Norden" af Poul Nielson debatteret på alle festivaler i 2016. Sekretariatet vil på baggrund af de positive erfaringer også fremadrettet sammen med Norden i Fokus sikre nordisk deltagelse på folkemøderne.

2.4 Et mere dynamisk nordisk budget

Nordisk Ministerråds budget, som i 2016 udgør godt 900 mio. DKK, anvendes til at finansiere de aktiviteter, som landene enes om at iværksætte i regi af Nordisk Ministerråd. Midlerne sikrer drift af de mange løbende nordiske samarbejdsprogrammer og projekter samt de nordiske institutioner, og gør det samtidig muligt at iværksætte konkrete fællesnordiske initiativer for at håndtere nye problemstillinger – som det eksempelvis er set med de nye initiativer vedrørende nordisk samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere og støtte til russisksprogede medier i Baltikum.

Der har imidlertid gennem årene været en tendens til, at der ikke over tid er sket store ændringer i fordelingen af budgetmidlerne mellem sektorerne. En undtagelse er iværksættelsen af globaliseringsinitiativerne i 2008 og etableringen af prioriteringsbudgettet i 2013, som begge skete via omfordeling i budgettet. Fra 2013 til og med 2016 er der også sket en nedskæring af det samlede nordiske budget som i nogen grad også har medført en omfordeling mellem sektorerne, da besparelserne er gennemført med målrettede nedskæringer. Den langsigtede tendens er dog, at den relative fordeling af budgettet mellem sektorer er stort set uændret. Den positive effekt af dette er forudsigelighed og delagtighed for sektorerne. Det har dog samtidig den uensigtsmæssige konsekvens, at det virker stift og konserverende i forhold til skiftende behov.

En forklaring herpå kan findes i den nuværende budgetproces. Den er en vekselvirkning mellem en centralt styret proces, hvor de overordnede økonomiske rammer fastlægges af samarbejdsministrene, og samtidig en relativt decentral budgetproces, hvor sektorerne er involverede i at udforme bidrag til generalsekretærens budgetforslag indenfor de rammer, som samarbejdsministrene har tildelt de enkelte ministerråd. Denne praksis med at involvere sektorerne stammer fra år 2000, hvor budgetprocessen blev omlagt så sektorerne fik langt større indflydelse på budgettets udformning – hvilket også var det erklærede formål med omlægningen. Når sektorerne først har givet sine indspil til budgettet, kan det være svært at foreslå ændringer til disse.

Det er givetvis på denne baggrund, at der kan være en oplevelse af, at det er svært at omprioritere i det nuværende budget.

I realiteten er der dog meget vide rammer for omprioritering. Reform af budgettet var et centralt element i Nyt Norden 1.0-reformen, hvilket er resulteret i et mere transparent budget, som giver bedre indsigt i formålet med anvendelsen af midlerne samt opfølgning på resultaterne heraf, gennem beskrivelse af mål og resultater på såvel sektor- som budgetpostni-

veau. Der er med disse ændringer skabt grundlag for en mere aktiv prioritering af de nordiske midler. Samtidig er det afdækket i den budgetanalyse, som generalsekretæren forelagde samarbejdsministrene i efteråret 2015, at der er ganske få formelle bindinger på budgettets udformning og den proces, som leder frem til vedtagelse af budgettet. Den nuværende fordeling af budgettet er historisk betinget – og kan ændres, hvis landene ønsker det.

Her er det vigtigt at holde sig for øje, at den nuværende budgetproces ikke er reguleret i det nuværende regelsæt. Der er alene tale om en praksis. (Dog præciserer økonomireglementet, at Nordisk Råd skal inddrages i de overordnede prioriteter af Nordisk Ministerråds budget).

I henhold til § 3c i Nordisk Ministerråds forretningsorden har Samarbejdsministerrådet budgetansvaret i Nordisk Ministerråd. Budgettet er dermed et centralt redskab til indflydelse for samarbejdsministrene, og en helt central nøgle for at opfylde ønsket om at styrke samarbejdsministrenes samordnende rolle. Muligheden for at udfylde denne rolle i forbindelse med budgetprocessen har i de senere år kun i begrænset omfang været udnyttet.

Det vil således også være i overensstemmelse med samarbejdsministrenes samordnende, koordinerende og strategiske rolle – jf. Helsingforsaftalens § 61 og Nordisk Ministerråds forretningsorden § 3 a og b – at samarbejdsministrene i forbindelse med budgetprocessen spiller en mere central rolle i forhold til overordnet prioritering, udvikling og effektivisering af det nordiske budget og dermed det nordiske samarbejde.

For at kunne varetage denne rolle er det nødvendigt, at samarbejdsministrene hurtigt kan frigøre midler til adressering af aktuelle problemstillinger. Ligeledes bør rollen på længere sigt varetages således, at de nordiske midler allokeres i henhold til landenes samlede prioriteringer. Et konkret aktuelt eksempel er nordisk samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere, som er et svar på en ny efterspørgsel i landene.

Endvidere skal nævnes, at forslaget om mere ad hoc prægede samarbejdsstrukturer med anvendelse af ad hoc ministerråd og ministerkonferencer (jf. afsnit 3.2) fordrer fleksibel anvendelse af det nordiske budget, idet igangsættelse af ministersamarbejde om konkrete tidsafgrænsede emner vil forudsætte, at der er midler til rådighed for dette arbejde. Ligeledes vil ændring af ministerrådsstrukturen i Nordisk Ministerråd (jf. afsnit 3.1) have konsekvenser for budgetstrukturen. Tilføring af nye samarbejdsområder vil som udgangspunkt skulle ske inden for det eksisterende budget, hvilket vil fordrer, at der findes midler fra det eksisterende samarbejde hertil.

Alt i alt kan konkluderes, at der er behov for, at der er midler som hurtigt og effektivt kan anvendes til at finansiere initiativer til imødegåelse af aktuelle udfordringer, og at der er rum for, at samarbejdsministrene tager en mere aktiv, prioriterende rolle i forhold til budgettets fordeling i forbindelse med beslutning om budgetanvisningerne. Det er muligt for samarbejdsministrene i højere grad at foretage konkrete prioriteringer i øvrige sektorer, fx ved at supplere de årlige budgetanvisninger med nogle konkrete retningslinjer/føringer for sektorernes budgettering.

Der findes alene én formel binding i forhold til det budget, som skal vedtages. Denne binding vedrører aftalen om det kulturelle samarbejde, idet det fremgår af aftalens artikel 15 vedrørende samarbejdets finansiering, at kultursektoren (og undervisningssektoren) træffer beslutning om den nærmere anvendelse af de midler, som sektoren har fået tildelt.⁶

Generalsekretæren stillede i Nyt Norden rapporten forslag om at lige-stille sektorernes budgetmyndighed, således at kultur- og undervisningssektorens "budgetautonomi" ophævedes. Samarbejdsministrene valgte imidlertid ikke at følge generalsekretærens anbefaling og besluttede tværtimod, at samarbejdsministrene overfor alle sektorer vil praktisere princippet om rammebudgettering (dvs. ikke blande sig i sektorernes budgettering inden for deres respektive rammer). Denne tilgang gælder, indtil MR-SAM måtte vælge at beslutte noget andet.

Det er derudover muligt at øge det politiske handlingsrum ved at der fremover afsættes midler til særlige politiske prioriteringer, som skal finansiere nye aktiviteter i løbet af det kommende budgetår. Rent teknisk kan dette finansieres på flere forskellige måder – eller en kombination heraf:

- *Omprioriteringsbidrag fra sektorerne til nye politiske initiativer.* Det er en kendt budgetmekanisme, at en mindre del af et budget løbende omprioriteres til særlige politiske initiativer. Det kan fx være 5 pct. af alle projekt- og programmidler, hvilket inklusiv samarbejdsministrene ramme men eksklusiv prioriteringsbudgettet svarer til ca. 25 MDKK i 2016 niveau. Denne model er mekanisk i sin karakter og dermed ikke så "smertefuld" som mere målrettede besparelser kan være. Ligeledes vil omprioriteringen være beskednen. Erfaringer fra fx Danmark og EU viser, at modellen er politisk gennemførlig. Bidraget må fastsættes efter nærmere

⁶ Bestemmelsen gælder også undervisningsområdet, eftersom undervisningsområdet var omfattet af kulturområdet på daværende tidspunkt og dermed af kulturaftalen af 1971 (senest ændret i 1990).

vurdering, og skal eventuelt ikke gælde alle sektorer på én gang/samme år.

- *Målrettede omfordelinger mellem sektorerne.* Her kan samarbejdsministrene give generalsekretæren en bunden opgave om at stille forslag om fx at finde yderligere 10 MDKK i budgettet gennem målrettet at analysere de enkelte sektors aktiviteter og på baggrund af en konkret vurdering indstille til samarbejdsministrene, hvilke aktiviteter der kan skrues ned for/lukkes. Dette vil i givet fald kræve, MR-SAM beslutter at ophæve sektorernes budgetautonomi (alternativt kan MR-SAM reducere den givne sektors samlede ramme uden at blande sig i, hvordan denne besparelse siden udmøntes i sektoren).
- En mindre indgribende model er (enten som isoleret øvelse eller i tillæg til to ovenstående) at se på mulighederne for at *omprioritere inden for samarbejdsministrenes egen ramme*. Det skal i den forbindelse nævnes, at det netop er formålet med prioriteringsbudgettet at finansiere nye politiske satsninger, og det er fuldt ud muligt – og legitimt – løbende at foretage en politisk vurdering af, hvorvidt midlerne heri er fordelt på den mest hensigtsmæssige måde. Endvidere bemærkes, at de aktiviteter der finansieres inden for prioriteringsbudgettet ikke er permanente, hvorfor midlerne løbende frigøres.

Det bemærkes, at en omprioritering ikke handler om at reducere fagsektorerens andel af Nordisk Ministerråds budget, men om at midlerne frigøres med henblik på at kunne føres tilbage til udvalgte sektorer i henhold til landenes samlede aktuelle prioriteringer for det nordiske samarbejde. Omprioritering handler således også om i højere grad om at agere på de resultater og evalueringer, som udarbejdes som opfølgning på anvendelsen af budgettet, hvilket vil være i overensstemmelse med samarbejdsministrenes beslutning om, at budgettet fremover i højere grad skal fordeles og prioriteres baseret på evaluering og effekt af aktiviteter finansieret over det nordiske budget.

Endvidere skal nævnes, at en mere radikal tilgang i form af nul-budgettering, hvor hver enkelt sektor vil skulle argumentere for sektorens ønsker om at få en vis andel af det samlede nordiske budget, kan overvejes. Denne tilgang vurderes dog som uhensigtsmæssig, da den vil skabe stor uro i samarbejdet, og da det vurderes, at den ønskede fleksibilitet vil kunne opnås via omprioriteringsbidrag og målrettede omfordelinger mellem sekto-

rerne. En nul-budgetteringsøvelse vil således også være meget tids- og ressourcekrævende, og det er vurderingen, at ressourcetrækket ikke vil stå mål med de resultater, man vil kunne nå med en sådan øvelse.

Anbefaling 4: Et mere dynamisk nordisk budget

Det anbefales, at Nordisk Ministerråds budget fremadrettet anvendes på en mere dynamisk måde, hvor samarbejdsministrene hvert år i budgetprocessen aktivt prioriterer midlerne med henblik på at frigøre ressourcer til aktuelle prioriteringer. Konkret foreslås, at omfordelingen sker via målrettede omfordelinger og/eller pålagte omfordelingsbidrag, som anvendes til at finansiere nye initiativer inden for Nordisk Ministerråds ansvarsområde som svar på nye udfordringer. Omfordelingen bør foretages under hensyntagen til langsigtede indsatser i sektorerne, og bør fremgå af budgetanvisningerne for det kommende budgetår.

Endvidere anbefales, at Nordisk Ministerråd styrker arbejdet med opfølgning på resultater og evalueringer, således at der skabes en tættere sammenhæng mellem disse og samarbejdsministrenes beslutning om fremtidig anvendelse af de nordiske midler.

Udviklingen af Nordisk Ministerråds budget fortsættes

Fortsat udvikling af prioriteringsmidlernes anvendelse

De nordiske samarbejdsministre besluttede i 2012 at oprette et prioriteringsbudget inden for Nordisk Ministerråds budgetramme fra 2013. Formålet var igangsætning af nye og større overgribende tematiserede satsninger. Prioriteringsbudgettet er opdelt i en formandskabsdel og en øvrig del. Formandskabsdelen udgør fra 2015 45 mio. DKK årligt, hvor formandskaberne hver har 15 mio. DKK årligt i tre år til at sætte fokus på prioriterede problemstillinger. Den øvrige del anvendes til et eller flere politisk prioriterede områder – og har dermed været med til at skabe en vis fleksibilitet til nye initiativer de senere år. Som led i Nyt Norden 1.0-reformen vedtog samarbejdsministrene i februar 2015 retningslinjer for anvendelsen af prioriteringsbudgettet. I budgetforslaget for 2017 følges op på Nyt Norden 1.0-rapportens anbefaling om at øge prioriteringsmidlerne i det nordiske budget, idet rammen for den øvrige del forslås hævet fra 75 til 85 mio. kr. (via en omfordeling indenfor MR-SAM's budget).

I henhold til de vedtagne retningslinjer anvendes den øvrige del af prioriteringsbudgettet bl.a. til gennemførelse af og opfølgning på strategiske gennemlysninger samt nye tværgående strategiske initiativer initieret i sektorerne og er dermed en mulighed for sektorerne til at opnå midler til at forfølge aktuelle politiske

prioriteringer. Denne matchfunding mekanisme har dog vist sig vanskelig at håndtere, idet MR-SAM's budget for det følgende år fastlægges samtidig med sektorernes. Det er dermed vanskeligt for sektorerne at planlægge initiativer som tager højde for medfinansiering fra prioriteringsmidlerne. Generalsekretæren vil tage initiativ til at sikre en mere hensigtsmæssig proces for dette fremadrettet.

Med Norges formandskab i 2017 vil alle fem lande have igangsat – og nogle gennemført – treårige strategiske satsninger som følge af prioriteringsmidlernes formandskabsdel. De hidtidige erfaringer viser, at formandskabsdelen skaber større og bredere engagement i formandskabslandet. Der ses dog samtidig tendens til, at projekternes nordiske profil i nogle tilfælde er mindre klar, ligesom sammenhængen mellem projekterne og i forhold til øvrigt igangværende nordisk samarbejde kan være mangelfuld. Der har i de senere år ligeledes været tendens til igangsættelse af mange mindre projekter fremfor større strategiske satsninger. Generalsekretæren vil på den baggrund lægge op til en evaluering af erfaringerne med formandskabsdelen af prioriteringsmidlerne i 2018.

Fast proces for omdisponering i løbet af budgetåret

Der har i Nordisk Ministerråd ikke været regler for håndtering af omfordeling af budgetmidler mellem budgetposter i løbet af budgetåret. I 2016 medførte MR-SAM's ønske om at initiere et ambitiøst nordisk samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere behov for at omdisponere med henblik på at sikre midler til dette. I den givne situation blev Nordisk Råd orienteret mundtligt forud for MR-SAM's beslutning og skriftligt efterfølgende. Med henblik på at sikre en fast procedure for omdisponering i løbet af budgetåret er der i generalsekretærens budgetforslag for 2017 lagt op til en bestemmelse om dette, som indebærer, at omdisponering i løbet af budgetåret kan ske i særlige tilfælde og efter forudgående dialog med Nordisk Råd. En sådan fast procedure vil understøtte arbejdet henimod et mere dynamisk nordisk budget.

Udisponerede midler bliver til fleksibilitet

I henhold til Nordisk Ministerråds økonomireglement § 20A skal udisponerede midler over 15 pct. af årets bevilling tilbageføres til landene indtil Nordisk Ministerråd i alt har tilbageført 35 MDKK. Af samme paragraf i reglementet fremgår, at "når Nordisk Ministerråd har tilbagebetalt 35 MDKK, hensættes udisponerede midler på en reservekonto til samarbejdsministrenes disposition for det næstkommende budgetår". I slutningen af 2015 var tilbageført 31 MDKK til landene, og det må forventes, at målet om 35 MDKK nås i slutningen af 2017 eller 2018. Herefter vil udisponerede midler i henhold til økono-

mireglementet automatisk blive til disposition for samarbejdsministrene. Omfanget af udisponerede midler varierer fra år til år. I perioden 2009–2015 har det gennemsnitligt været 4,3 mio. DKK om året.

3. En tidssvarende nordisk struktur

Ethvert formelt internationalt samarbejde må have en aftalt struktur for at sikre en fælles forståelse mellem de deltagende lande af, hvorledes beslutninger træffes og føres ud i livet – og helst på en måde, som understøtter opnåelsen af organisationens overordnede mål og formål. En omverden i forandring stiller samtidig krav til løbende overvejelser om, hvorvidt de gældende strukturer er optimale og sikrer effektiv målopfyldelse givet de gældende eksterne forhold.

De konkrete samarbejdsstrukturer i Nordisk Ministerråd har siden dannelsen i 1971 med udgangspunkt i Helsingforsaftalen været en struktur bestående af et antal ministerråd med afgrænsede ansvarsområder. En tilsvarende struktur af embedsmandskomiteer betjener ministerrådene og sikrer både forberedelse af og opfølgning på ministermøderne. Den konkrete ansvarsfordeling mellem ministerrådene er blevet justeret gentagne gange. Strukturen med faste ministerråd og embedsmandskomiteer har dog været gennemgående.

Ministerråd og embedsmandskomiteer er på mange måder nerven i Nordisk Ministerråd. Det er her, nye initiativer besluttet, og eksisterende programmer og projekter følges op. Hvorledes denne struktur fungerer – og i hvor høj grad den svarer på de problemstillinger landene ønsker at adressere i Nordisk Ministerråd – er dermed afgørende for Nordisk Ministerråds evne til at levere de resultater, som efterspørges.

Den nuværende ministerrådsstruktur i Nordisk Ministerråd blev etableret i 2006, hvor man gik fra 18 til 11 ministerråd, idet nogle ministerråd blev nedlagt, mens andre blev lagt sammen. Efter 10 års virke er det nu aktuelt at vurdere erfaringerne med den gældende struktur – dels for at se på behovene for justeringer i de faste strukturer, dels for at se på mulighederne for at skabe mere dynamiske strukturer, som hurtigere kan tilpasses nye behov og muligheder. Flere lande har således udtrykt ønske om mere ad hoc prægede samarbejdsformer, herunder ministerkonferencer, med henblik på at sikre større fleksibilitet i samarbejdet. Kunsten er her at finde en passende balance mellem håndtering af dagsaktuelle problemstillinger og kontinuitet og langsigtede prioriteringer.

I lyset af at de fleste ministerråd sammentræder 1-2 gange om året spiller embedsmandskomiteerne en central rolle for den fortsatte fremdrift i det nordiske samarbejde. Nyt Norden rapporten drøftede dette forhold, og som led i Nyt Norden 1.0-reformen præciseredes embedsmandskomiteernes rolle i Nordisk Ministerråds forretningsorden. Det må dog konstateres, at de udfordringer med at sikre tilstrækkelig politisk forankring i embedsmandskomiteernes arbejde, som blev beskrevet i Nyt Norden-rapporten, fortsat i en vis udstrækning består. En justering af ministerrådsstrukturen bør derfor ledsages af fornyede tiltag for at sikre et mere dynamisk samspil mellem embedsmands- og ministerniveauet i Nordisk Ministerråd.

Nærværende reformarbejde sker i henhold til samarbejdsministrenes opdrag til generalsekretæren med udgangspunkt i Helsingforsaftalen og konsensusprincippet. Samarbejdsministrene har samtidig ønsket en vurdering af muligheden for øget anvendelse af variabel deltagelse, som kan være en vej til øget dynamik i det nordiske samarbejde. Sekretariatet har udredt dette spørgsmål med bistand fra dr. jur. Frederik Harhoff. Det konkluderes i en juridisk analyse, at der ikke er grundlag for at arbejde videre med variabel deltagelse med udgangspunkt i Helsingforsaftalens nuværende bestemmelser om enstemmighed og konsensus. Der peges dog samtidig på, at embedsmandskomiteerne ikke er omfattet af kravet om enstemmighed/konsensus, når de ikke agerer på direkte delegation fra ministerrådet, men fx drøfter nye politiske oplæg i forberedelsen af ministerrådsmøder. Dette skaber rum for en højere grad af dynamik i samarbejdet, idet embedsmandskomiteerne i højere grad kan lægge politisk kontroversielle spørgsmål videre til det politiske niveau.

Endvidere er det vigtigt at huske, at de nordiske lande samarbejder om vigtige områder – fx udenrigs- og sikkerhedspolitik – udenfor Nordisk Ministerråd. Landene værdsætter dette uformelle samarbejde, og der er ikke pt. ønske om at formalisere det som en del af Nordisk Ministerråd. Det kan imidlertid konstateres, at manglende kontakt og samspil mellem nordisk samarbejde i og udenfor Nordisk Ministerråd medfører, at et potentiale for større nordisk nytte tapes mellem fora, som ikke i tilstrækkelig grad er vidende om hinandens aktiviteter.

Endelig finder vigtigt nordisk samarbejde sted i den nordiske statsministerkreds, som dels mødes i N5 og N5+3 formatet. Med reference til Det Europæiske Råds fastlæggelse af overordnede retningslinjer for EU peges på muligheden for i højere grad at sikre fortsat fremdrift og udvikling af det nordiske samarbejde ved en mere bevidst og systematisk anvendelse af statsministerkredsen til at sætte den overordnede retning for Nordisk Ministerråd.

På den baggrund præsenteres nedenfor anbefalinger, som har til formål at:

- Sikre en tidssvarende struktur for ministerrådene (afsnit 3.1).
- Etablere en struktur for ad hoc ministerråd og ministermøder (afsnit 3.2).
- Sikre et bedre samspil mellem embedsmands- og ministerniveau (afsnit 3.3).
- Sikre mere dynamik i embedsmandssamarbejdet (afsnit 3.4).
- Sikre et bedre samspil mellem nordisk samarbejde i og udenfor Nordisk Ministerråd samt at den nordiske statsministerkreds sætter den overordnede retning for det nordiske samarbejde (afsnit 3.5).

3.1 En justeret struktur for ministerrådene

Nordisk Ministerråd har siden 2006 været organiseret i 10 fagministerråd samt MR-SAM. Denne ministerrådsstruktur blev skabt med en reform, hvor man gik fra 18 til 11 ministerråd, idet ministerrådene for bolig, transport, IT, forbruger og narkotika blev nedlagt, mens næring, energi og regional blev lagt sammen. I lyset af antal berørte ministerområder virkede 2005-reformen radikal, men de nedlagte ministerråd vedrørte i realiteten kun 1,5% af Nordisk Ministerråds budget.

Organiseringen af samarbejdet i ministerrådene har været diskuteret i flere omgange, hvilket er naturligt set i lyset af, at man også nationalt løbende omfordeler ressortansvaret mellem ministerierne, fx i forbindelse med regeringsskifte. Denne udvikling afspejler de ændrede udfordringer og den ændrede omverden, som landene – og dermed også Nordisk Ministerråd – står i.

I henhold til MR-SAM's opdrag til generalsekretæren skal næste fase af reformarbejdet vurdere den gældende ministerrådsstruktur med henblik på at komme med anbefalinger om mulige alternative organiseringer. Disse anbefalinger skal dels tage udgangspunkt i det overordnede formål om relevans for regeringer, næringsliv og civilsamfund, dels tage højde for landenes ønsker om inddragelse af nye samarbejdsområder og endelig tage højde for det øgede samarbejde i Nordisk Ministerråd om internationale spørgsmål og EU-sager.

Generalsekretæren har i udredningsfasen drøftet tre mulige scenarier for ændring af ministerrådsstrukturen med de nationale højniveaurepræsentanter og samarbejdsministrene. I lyset af landenes udmeldinger er det vurderingen, at realistiske scenarier for ændring befinder sig på et kontinuum fra en vidtrækkende omlægning i retning af EU's struktur over en mere fleksibel model til fastholdelse af status quo.

Figur 1: Tre mulige scenarier for ændring af ministerrådsstrukturen

Kort fortalt vil en *tillempning af Nordisk Ministerråds struktur til EU's rådsstruktur* betyde, at sammensætningen af de nordiske ministerråd ændres, så de – i den grad det er muligt – svarer til EU's.

Ministerrådene i EU er klyngeministerråd. Sammensætningen af rådet vil til et konkret møde afhænge af dagsordenen. EU-rådet er én retlig enhed, men samles i 10 forskellige sammensætninger, alt efter hvilket emne behandles. Der er ingen rangorden mellem Rådets sammensætninger, men Rådet for Almindelige Anliggender har en særlig koordinerende rolle, herunder i forhold til forberedelse af møder i Det Europæiske Råd.

EU's rådsstruktur beskrives nedenfor, og en nordisk struktur omlagt iht. EU's rådsstruktur, er illustreret i midterste kolonne. I højre kolonne illustreres placering af de nye emner, som landene har givet udtryk for, at de (i højere grad) ønsker inddraget i samarbejdet i Nordisk Ministerråd.

Tabel 1: Illustration af NMR's ministerrådsstruktur tillempt EU

EU	NMR omlagt iht. EU	"Nye" emner
Almindelige anliggender	MR-SAM (minus budget) MR-R	
Beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik	MR-S MR-A MR-Jäm	Boligspørgsmål ⁷
Konkurrenceevne	MR-N MR-U (forskning)	Turisme
Landbrug og fiskeri	MR-FJLS	
Miljø	MR-M	
Økonomi og finans, herunder EU's budget	MR-F MR-SAM (budgetansvaret)	
Retlige og indre anliggender	MR-Lov	Integration
Transport, telekommunikation og energi	MR-E	Transport/infrastruktur
Uddannelse, ungdom, kultur og sport	MR-U (uddannelse) MR-K Ansvaret for børn og unge (pt. MR-SAM)	Digitalisering/kommunikation ⁸
Udenrigsanliggender	(Uformelt nordisk udenrigspolitisk samarbejde)	

En fordel ved at tillempe Nordisk Ministerråds struktur til EU's vil være, at det vil være enklere for landene at sikre en ensartet repræsentation i de to fora, idet ressortfordelingen vil stemme overens, og i nogle tilfælde i højere grad afspejle den nationale ressortfordeling. Derudover vil en sådan model kunne fremme nordisk samarbejde i regi af NMR om EU-sager og fremme en mødekalender, som spiller sammen med EU's mødekalender.

En tillempling af Nordisk Ministerråds struktur til EU vil dog også medføre en række udfordringer, herunder at en sammenlægning af Ministerrådet for Kultur (MR-K) og uddannelsesdelen af Ministerrådet for Uddannelse (MR-U) samt Ministerrådet for Erhvervspolitik (MR-N) og forskningsdelen af Ministerrådet for Uddannelse (MR-U) i henhold til den nuværende fordeling af det nordiske budget vil resultere i en endnu skævere fordeling af det samlede budget mellem ministerrådene. Dette er ikke nødvendigvis et problem, hvis det er udtryk for en bevidst prioritering, og det kan i modsat fald afhjælpes med en omfordeling af budgettet.

⁷ I henhold til subsidiaritetsprincippet er EU ikke beføjet til at behandle boligpolitiske spørgsmål, men der er Heliosprogrammet om hjælp til boliger til handicappede.

⁸ Placering af emnerne digitalisering/kommunikation afhænger af fokus. Kan også vedrøre indre marked (personadatalov) og dermed ministerrådet for konkurrenceevne.

I henhold til forskellene i EU og NMR's formål og rolle (overstatslig vs mellemstatslig organisation) samt det faktum, at ikke alle nordiske lande er medlem af EU kan der stilles spørgsmålstejn ved hensigtsmæssigheden af at spejle EU's struktur alene med det formål at opnå samme struktur. Det nordiske samarbejde er meget andet end samarbejde om EU-relaterede spørgsmål, og samarbejdet er på visse områder mere vidtgående end EU-samarbejdet. Der var i de nationale højniveaurepræsentanternes drøftelser en vis interesse for en tillempning til EU's struktur med henvisning til EU's store betydning for alle nordiske lande uanset tilhørsforhold.

Det andet yderpunkt på ovenstående kontinuum – status quo – vil betyde, at MR-SAM konstaterer, at den nuværende ministerrådsstruktur fungerer tilfredsstillende, og at man derfor ikke ønsker at ændre på denne.

En sådan løsning vil have den fordel, at eksisterende, velfungerende samarbejde i Nordisk Ministerråd kan fortsætte med uformindsket styrke. Man undgår ligeledes de udfordringer, som en centralt besluttet ændring vil medføre i forhold til samarbejdet i sektorerne. Det vil dog samtidig betyde, at udfordringer i den bestående struktur og nye samarbejdsbehov ikke adresseres indenfor den stående struktur.

Endelig lægges der som en mellemløsning på ovenstående kontinuum op til en mere fleksibel model. I denne model håndteres de identificerede udfordringer ved den eksisterende ministerrådsstruktur og nye samarbejdsbehov ved i højere grad at vælge at anvende ad hoc prægede samarbejdsformer, fremfor at håndtere dette i den faste struktur. Dermed ses de faste strukturer i højere grad som garantier for opnåelse af mere langsigtede mål, mens aktuelle, presserende og tidsafgrænsede problemstillinger i højere grad håndteres via andre tiltag, herunder ad hoc prægede samarbejdsformer.

Denne fleksible tilgang kan suppleres med justeringer i de faste strukturer bl.a. med henblik på at opfange ønsker om inddragelse af nye samarbejdsområder og korrigerende uhensigtsmæssigheder, som kan identificeres i de eksisterende strukturer. Formålet med justeringerne må være i højere grad at afspejle de aktuelle samfundsudfordringer og landenes organisering i håndteringen af disse. Forslagene kan samtidig reflektere den dynamik og interesse, som præger det eksisterende samarbejde. Vel gennemført vil en fleksibel model med begrænsede justeringer kunne sikre et mere fokusret og engagementsdrevet samarbejde, som afspejler landenes aktuelle interne organisering og ønsker til samarbejdet, og som samtidig sikrer fastholdelse af langsigtede prioriteringer i samarbejdet.

Det er vurderingen, at omfattende ændringer i ministerrådsstrukturen alene bør iværksættes med en klar opbakning fra landene, herunder i for-

ståelse med berørte ministerråd. I modsat fald vil omfattende omstruktureringer blot være ødelæggende for eksisterende samarbejde. Overordnet set er det vurderingen, at den nuværende ministerrådsstruktur – forstået som fordelingen af ansvarsområder mellem ministerrådene – i store træk fungerer hensigtsmæssigt. Der ses således gode muligheder for at udvikle det nordiske samarbejde – også med inddragelse af nye samarbejdsområder – indenfor de eksisterende formelle strukturer. Der ses samtidig behov for en større fleksibilitet i forhold til at håndtere nye samarbejdsbehov, ligesom der kan identificeres enkelte behov for justering i de faste strukturer. Dette taler for den fleksible model, jf. ovenfor.

Der var på MR-SAM mødet den 1. juli 2016 opbakning til en fleksibel model med begrænsede justeringer, hvorfor det foreslås, at denne gennemføres med følgende konkrete tilpasninger i ministerrådsstrukturen.

MR-NER får formelt ansvar for nordisk samarbejde om infrastruktur

Ved reformen i 2005 nedlagdes det nordiske samarbejde om transport, og dette er siden videreført som et uformelt samarbejde udenfor Nordisk Ministerråd. I drøftelserne om reformarbejdets fase 2 har flere lande udtrykt ønske om et fornyet samarbejde om infrastruktur- og transportspørgsmål i regi af Nordisk Ministerråd bl.a. i lyset af dette områdes vigtighed for regionens integration og økonomiske udvikling. Også Nordisk Råd og de nordiske grænsekomitéer har tidligere udtrykt ønske om samarbejde på dette område i regi af Nordisk Ministerråd.

Hvis der ønskes en opgradering af transportområdet i det nordiske samarbejde, vil det være naturligt, at fokusere arbejdet på infrastruktur, med fokus på grænseoverskridende planlægning. Dette medfører, at erhvervslivssektoren er den mest naturlige modtager af området, da et sådant samarbejde vil gavne både erhvervsliv og borgere. Infrastrukturområdet er endvidere væsentligt for håndtering af klimaudfordringerne, idet en øget indsats omkring fornybare energimidler i transportsektoren vil være af afgørende betydning for de nordiske landes mulighed for at opnå klimamålene. Også dette taler for øget nordisk samarbejde på dette område. Udover koordinering med energisamarbejdet, som er en del af Ministerrådet for Erhvervs-, Energi og Regionalpolitik (MR-NER), vil et samarbejde med miljøsektoren således også være vigtigt.

Tilføring af infrastrukturspørgsmål til MR-NER betyder, at endnu et ministerområde tilføjes til dette klyngeministerråd, som allerede har tre ministerområder i sin portefølje. Erfaringerne med klyngeministerrådene i Nordisk Ministerråd (MR-NER og MR-FJLS) er blandede. I nogle tilfælde

lykkes det at skabe meningsfulde fælles møder, mens der i andre tilfælde gennemføres separate møder, som ofte afholdes back-to-back. Som beskrevet ovenfor er EU's rådsstruktur karakteriseret ved klyngeministerråd, og sammensætningen af ministerrådet afhænger ved det konkrete møde af dagsordenen. Der bør også i Nordisk Ministerråd være fokus på at sikre, at ministrene ved møder i klyngeministerrådene sidder overfor "rette samarbejdsparter", dvs. at ministrenes nationale ansvarsområder er lignende, og dermed at drøftelserne er relevante for deres nationale kontekst. Det vil i nogle tilfælde være meningsfuldt at arrangere fælles tværgående drøftelser, fx ved at ministermøder arrangeres back-to-back, og at en del af mødet overlapper, men fokus bør være på at sikre relevante dagsordener for alle deltagende ministerområder. Sikring af dette kan ske ved et godt tværgående samarbejde på embedsmandsniveau. MR-NER kan her hente inspiration fra MR-FJLS.

I lyset af denne og øvrige anbefalinger vedr. MR-NER, herunder særligt forslaget om at det overordnede, samordnende ansvar for Nordisk Ministerråds dialog med og inddragelse af erhvervslivet placeres hos MR-NER, foreslås endvidere, at Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik ændres til Ministerrådet for Bæredygtig Vækst (MR-Vækst).

MR-NER anmodes om at opprioritere samarbejde om turisme

Alle de nordiske lande oplever i disse år en markant stigning i turistsektoren, nogle steder i en sådan grad at det begynder at give ressourcemæssige problemer. Turisme ligger i fleste af landenes administrationer i forbindelse med erhvervspolitikken, hvilket i Nordisk Ministerråds struktur peger på MR-NER (næring) som en naturlig aktør for en øget indsats på turistområdet. Således er MR-NER da også hovedansvarlig for det danske formandskabsprojekt om Ny Nordisk Turisme i Kina og andre fjernmarkeder. Opprioriteringen kan fx skydes i gang via afholdelse af en ministerkonference om emnet.

Ansaret for børn og unge flyttes fra MR-SAM til Ligestillingsministerrådet (MR-Jäm)

Nordisk Ministerråd har børn og unge som prioriterede målgrupper og arbejder for at fremme alle børns og unges levevilkår i Norden. Som en del af deres samordnende rolle er MR-SAM i dag ansvarlig for Nordisk Ministerråds arbejde med børn og unge. Det koordinerende arbejde gennemføres via den nordiske børne- og ungdomskomiteé (NORDBUK). I henhold

til den gældende handlingsplan skal NORDBUK fremme tværsektorielt samarbejde i Ministerrådet, hvilket bl.a. sker gennem en række samarbejdsprojekter med fagministerrådene. Et centralt mål for Nordisk Ministerråds nye tværsektorielle strategi for børn og unge er, at Ministerrådet i større udstrækning skal integrere et børnerettigheds- og ungdomsperspektiv i sit arbejde og dermed i højere grad belyse og tage hensyn til børn og unges egne stemmer. Prioritering af børn og unge skal dermed "mainstreames" i Nordisk Ministerråds arbejde på samme måde som de øvrige tværgående hensyn bæredygtig udvikling og ligestilling. NORDBUK's budget (6,139 MDKK i 2016) indgår i Kulturministerrådets budget, og budgetansvaret ligger formelt set hos MR-K.

Denne organisatoriske placering af ansvar for indhold og budget er delvist historisk betinget, delvist begrundet i prioriteringens tværgående karakter. Nordisk Råd har i gentagne rekommandationer kritiseret Ministerrådets organisering og det faktum, at der savnes et ministerråd for børn og unge, samt at NORDBUK alene er en rådgivende arbejdsgruppe. Derudover kan peges på det uhensigtsmæssige i, at ansvar for indhold og budget i dag er placeret i to forskellige ministerråd. Endelig betyder placeringen af ansvaret for indhold i MR-SAM, at MR-SAM bl.a. skal føre politisk dialog med Nordisk Råd om indholdsmæssige spørgsmål i relation til børn og unge, som det er sket i januar og april 2016, selvom ingen af samarbejdsministrene nationalt har ressortansvar for børn og unge-spørgsmål.

I lyset af disse uhensigtsmæssige forhold vurderes det, at tiden er moden til at flytte ansvaret for børn og unge fra MR-SAM til et fagministerråd. Der kan umiddelbart peges på to mulige alternativer: Ministerrådet for Ligestilling (MR-Jäm) og Ministerrådet for Undervisning (MR-U). For MR-Jäm taler, at de fleste nordiske lande i dag nationalt har placeret ressortansvaret for børn og unge sammen med ligestillingsspørgsmål. Der vil således være et sammenfald i ansvarlig minister. Endvidere arbejder MR-Jäm målrettet med "maintreaming" af ligestillingsspørgsmål i Nordisk Ministerråds arbejde. Disse erfaringer vil kunne anvendes i arbejdet med børn og unge spørgsmål, og vil kunne styrke denne indsats. For MR-U taler, at børn og unge spørgsmål faglige hører tæt sammen med uddannelse, hvorfor det fagligt vil give god mening at behandle disse spørgsmål sammen. Samtidig er MR-U et stort ministerråd med en bred portefølje og et stort budget, og der vil være risiko for, at den særskilte prioritering af børn og unge udviskes.

Det er generalsekretærens vurdering, at de fleste landes placering af ressortansvaret nationalt og muligheden for en bedre integrering af børn- og ungespørgsmål i nordisk regi taler for at flytte ansvaret for børn og

unge til MR-Jäm. Denne flytning bør medføre, at MR-Jäm får budgetansvaret og ansvaret for at sikre en tværgående prioritering og "mainstreaming" af børn og unge i hele Nordisk Ministerråds arbejde, så det indholdsmæssige ansvar og budgetansvaret fremadrettet ligger samme sted.

Ministerrådet for Miljø ændres til Ministerrådet for Miljø og Klima

Klimaspørgsmålene er en af verdens største udfordringer. Klimasamarbejdet vejer allerede i dag tungt i det nordiske samarbejde og er i Nordisk Ministerråd primært forankret i Ministerrådet for Miljø (MR-M) (i samarbejde med MR-energi). En navneforandring af Ministerrådet for Miljø til Ministerrådet for Miljø og Klima vil understøtte denne prioritering og vil samtidig sende et signal til omverdenen om den vægt, dette samarbejde har. Navneforandringen bør følges op af en budgetmæssig prioritering, ligesom det tværsektorielle samarbejde særligt med energisektoren fortsat bør prioriteres højt.

En gennemførelse af ovenstående anbefalinger må ledsages af en budgetmæssig tilpasning, hvor der jf. afsnit 2.2 sker en prioritering af fordelingen af det samlede nordiske budget, så dette tilpasses prioriteringen af nye samarbejdsområder.

Anbefaling 5: En opdateret ministerrådsstruktur

Det anbefales, at der fortsat arbejdes med at udvikle Nordisk Ministerråds rådsstruktur via en fleksibel tilgang, hvor de faste strukturer suppleres med ad hoc prægede samarbejdsformer, jf. anbefaling 6 og øvrige tiltag i denne reform.

Endvidere anbefales følgende konkrete justeringer i ministerrådsstrukturen med henblik på at tilpasse denne til landenes ønsker og omverdenens udvikling:

- At Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik (MR-NER) får formelt ansvar for nordisk samarbejde om infrastruktur.
- At Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik (MR-NER) anmodes om at opprioritere samarbejde om turisme.
- At Ministerrådet for Erhvervs-, Energi- og Regionalpolitik i lyset af ovenstående prioriteringer samt det overordnede, samordnende ansvar for Nordisk Ministerråds dialog med og inddragelse af erhvervslivet, jf. anbefaling 2, ændres til Ministerrådet for Bæredygtig Vækst (MR-Vækst).

- At ansvaret for børn og unge flyttes fra Samarbejdsministerrådet (MR-SAM) til Ministerrådet for Ligestilling (MR-Jäm) med henblik på at opnå større faglig forankring, bedre samsvar med landenes ressortfordeling og bedre "mainstreaming" i det nordiske samarbejde.
- At Ministerrådet for Miljø (MR-M) ændres til Ministerrådet for Miljø og Klima (MR-MK) med henblik på at betone den nordiske indsats mod klimaforandringer.

Disse konkrete ændringer bør ledsages af en tilpasning af fordelingen af det samlede nordiske budget, så dette tilpasses prioriteringen af nye samarbejdsområder.

Mere nordisk nytte i EU og andre internationale arenaer

Med Nyt Norden 1.0-reformen blev fokus på nordisk samarbejde om EU-sager og internationale spørgsmål af fælles interesse løftet i Nordisk Ministerråd. Potentialet for mere systematisk at anvende Nordisk Ministerråd til at facilitere dialog mellem de nordiske lande om EU-sager og internationale spørgsmål bliver i dag i højere grad udnyttet. Stort set alle ministerråd samarbejder om EU-sager og internationale spørgsmål, og der afholdes kun sjældent ministtermøder, som ikke har EU-sager og internationale spørgsmål på dagsordenen. Dette er resulteret i flere fælles udspil, erklæringer og aktiviteter rettet mod EU og andre internationale aktører. Arbejdet er i 2016 blevet støttet op af det finske formandskabsprogram, som specifikt prioriterer opnåelsen af mere nordisk nytte i relation til EU.

Med henblik på at fortsætte denne proces har generalsekretæren nedsat et tværgående EU-team i Nordisk Ministerråds sekretariat, som skal følge op på Nordisk Ministerråds ønske om mere nordisk nytte i EU og medvirke til at udnytte potentialet for en forstærket nordisk koordination, synlighed og indflydelse i EU. Arbejdet er led i en bred indsats for at styrke sekretariatets kompetencer på EU-området, så sekretariatet på bedst mulig måde kan bistå landene i arbejdet med at opnå mere nordisk nytte i relation til EU i regi af Nordisk Ministerråd. Generalsekretæren vil fremadrettet i dialog med landene fortsætte denne indsats.

Som følge af ministerrådenes fokus på internationale sager af fælles nordisk interesse opstår behov for mere regelmæssig informationsudveksling og øget kontakt mellem sekretariatet og relevante internationale organisationer. Ligeledes er det relevant at anvende andre internationale organisationer som plat-

form i forbindelse med det internationale profilerings- og positioneringsarbejde, fx i form af samnordisk profilering ved internationale møder. Generalsekretæren vil fremadrettet fastholde dette fokus i sekretariatets arbejde.

3.2 Ad hoc møder – en vej til en mere aktuel dagsorden

Det følger af ovenstående anbefaling vedr. justering af den stående ministerrådsstruktur, at disse tiltag bør suppleres med etablering af strukturer for mere ad hoc præget samarbejde. Dette sker dels for at øge omstillingsparathed og fleksibilitet i Nordisk Ministerråd og dermed fremme håndtering af problemstillinger af høj aktualitet, kompleksitet og med stor nordisk relevans, dels for at styrke Ministerrådets evne til at håndtere tværgående problemstillinger, som ikke rummes af den gældende ministerrådsstruktur.

Nyt Norden rapporten anbefalede en styrkelse af det tværgående samarbejde på politisk niveau i Nordisk Ministerråd. Konkret besluttede samarbejdsministrene, at det i planlægning af ministermøder overvejes, hvorvidt der er mulighed for at lægge ministermøder back-to-back, så sager af tværgående karakter kan drøftes med tilstedeværelse af fagministre fra flere sektorer. Ligeledes godkendte samarbejdsministrene, at forretningsordenen for Nordisk Ministerråd blev suppleret med en paragraf, som gav samarbejdsministrene bemyndigelse til at nedsætte særlige tværgående grupper med ansvar for at gennemføre tværgående politiske initiativer (NMR forretningsorden § 13).

Det kan konstateres, at anbefalingen om back-to-back ministermøder endnu ikke er blevet fulgt op med konkrete tiltag. De enkelte formandskabs planlægning er afgørende for tilrettelæggelsen af ministermøderne, og tilrettelæggelse af back-to-back møder vil fordre, at formandskaberne prioriterer dette.

I et af de tidligere reformtiltag i Nordisk Ministerråd – Stellan Ottossons rapport "Nordiska ministerrådet fortsättning på reformen" fra 2008 – konstateres, at Helsingforsaftalen alene taler om ét ministerråd, og at konstellationen med 11 faste ministerråd ikke kan være en hindring for, at Ministerrådet mødes i andre konstellationer end de 11, som man pt. har lagt sig fast på. Ottosson konkluderer, at "om nordiska ministrar i en annan konstellation (konsumentministrar, försvarsministrar, fiskeriministrar etc) vill ha ett formellt möte för att diskutera eller besluta om någon viktig fråga, ser jag ingen tillräcklig anledning, utom kanske knapphet

på resurser, att de inte skulle kunna få viss teknisk service från sekretariatet” (Ottosson 2008, side 29).

Der er altså ikke nogen formel hindring for, at de formelle stående strukturer suppleres med mere ad hoc præget samarbejde på ministerniveau, som sekretariatsbetjenes af Nordisk Ministerråds sekretariat. Nedenfor beskrives tre mulige former for ad hoc præget samarbejde.

Ministerkonferencer

Bemyndigelsen i NMR's forretningsorden § 13 er en naturlig trædesten for et styrket tværgående samarbejde fx i form af ministerkonferencer, som har til formål at håndtere aktuelle problemstillinger. Da denne bemyndigelse allerede er til stede, kan MR-SAM umiddelbart anvende denne mulighed – som det også er set fx i MR-SAM's beslutning fra februar 2016 om at bede deres nationale ministerkollegaer med ansvar for digitalisering vurdere muligheden for en nordisk ministerkonference om digitalisering med henblik på at intensivere det nordiske samarbejde om dette emne.

Sekretariatet er i færd med at følge op på denne beslutning med inddragelse af Nordic Innovation, det kommende norske formandskab og relevante nationale fagministerier. Ministerkonferencen ventes afholdt i 2017.

Ministerkonferencer vurderes at være særligt nyttige til at sætte øget fokus på et emne, som allerede er en del af det nordiske samarbejde, men som fx involverer flere fagministerråd, eller hvor placeringen i den nordiske ministerrådsstruktur ikke helt afspejler den nationale ressortfordeling. Afholdelse af en ministerkonference vil typisk være en enkeltstående begivenhed, hvorfor det er vigtigt, at ministerkonferencen er godt forankret i det løbende arbejde, både for så vidt angår forberedelse og opfølgning af konferencen. Forudgående forhandling af en fælles erklæring, som kan undertegnes på ministerkonferencen, kan være en hensigtsmæssig måde at sikre, at ministerkonferencen munder ud i et konkret resultat, som efterfølgende kan anvendes til at guide det videre nordiske samarbejde. Dette kan fx sikres ved, at MR-SAM nedsætter en tværgående gruppe, jf. NMR's forretningsorden § 13, som får ansvaret for at forberede ministerkonferencen, alternativt at en eksisterende arbejdsgruppe tildeles dette ansvar.

Det bemærkes, at iværksættelse af ministerkonferencer er et omfattende og ressourcekrævende arbejde, som kun bør sættes i gang, når det vurderes, at de eksisterende formelle strukturer ikke kan anvendes til at opnå de ønskede resultater.

Uformelle ministermøder i regi af NMR

Som det fremgår af Ottosson-citatet ovenfor ses der ikke hindringer for, at landene sammentræder i andre konstellationer end de 11 gældende ministerråd, og i den forbindelse sekretariatsbetjenes af Nordisk Ministerråds sekretariat. Dette er fx tilfældet ved afholdelsen af et uformelt ministermøde om integration i efteråret 2016. Et uformelt ministermøde i regi af NMR vil i modsætning til en ministerkonference have et sektorspecifikt fokus, og vil i modsætning til et ad hoc ministerråd være en enkeltstående begivenhed uden adgang til at disponere over det nordiske budget og uden mulighed for at træffe beslutninger, som binder Nordisk Ministerråd. Et uformelt ministermøde kan naturligvis afgive erklæringer på egne vegne.

Ad hoc ministerråd

I situationer, hvor et givet område/problemstilling ikke vurderes i tilstrækkelig grad at være dækket af den stående struktur, og hvor der er ønske om et mere længerevarende samarbejde, kan MR-SAM beslutte at nedsætte et ad hoc ministerråd. Dette bør fx ske, når et uformelt samarbejde får behov for de elementer, som Nordisk Ministerråds faste strukturer tilbyder med en beslutningsmekanisme og et budget. Et aktuelt eksempel kan jf. nedenfor være integration af flygtninge og indvandrere.

Ad hoc ministerråd er dermed ministersamarbejde med et længerevarende sigte end uformelle ministermøder og ministerkonferencer, og kan i højere grad have en mere udførende funktion i forhold til en defineret opgave. Ad hoc ministerråd bør nedsættes for en tidsafgrænset periode (sunset clause) og have et klart defineret mandat, som bl.a. indeholder en nærmere præcisering af, hvilke emner ministerrådet er ansvarlig for, tidsrammen for samarbejdet, samarbejdets budgetmæssige implikationer og ansvarlige ministre i landene. I henhold til MR-SAM's strategiske mandat og samordnende rolle, som defineret i Helsingforsaftalen og Nordisk Ministerråds forretningsorden, vurderes MR-SAM at være rette organ til at beslutte nedsættelse af ad hoc ministerråd.

Det bemærkes, at forslaget om mere ad hoc prægede samarbejdsstrukturer med anvendelse af ad hoc ministerråd og ministerkonferencer fordrer større fleksibilitet i det nordiske budget (jf. afsnit 2.4), idet igangsættelse af ministersamarbejde om konkrete tidsafgrænsede emner vil forudsætte, at der er midler til rådighed for dette arbejde.

Anbefaling 6: Anvendelse af ad hoc møder for at opnå større aktualitet

Det anbefales, at der etableres strukturer for mere ad hoc præget nordisk samarbejde i regi af Nordisk Ministerråd, dels for at øge omstillingsparathed og fleksibiliteten i Nordisk Ministerråd, dels for at styrke Ministerrådets evne til at håndtere tværgående problemstillinger, som ikke rummes af den gældende ministerrådsstruktur. Konkret foreslås:

- At ministerkonferencer anvendes til at sætte fokus på aktuelle tværgående problemstillinger med henblik på at intensivere nordisk samarbejde om disse.
- At uformelle ministermøder arrangeres i regi af Nordisk Ministerråd, når landene ønsker, at Nordisk Ministerråds sekretariat sekretariatsbetjener et enkeltstående møde om et ministerområde, som ikke er dækket af den formelle struktur.
- At ad hoc ministerråd med et afgrænset mandat og for en afgrænset tidsperiode nedsættes af MR-SAM, når der er behov for at håndtere et løbende samarbejde om konkrete områder eller problemstillinger, som ikke rummes i den stående ministerrådsstruktur.

Fortsat arbejde med at sikre relevante og effektive møder

Som led i Nyt Norden 1.0-reformen blev der sat fokus på at sikre gode og aktuelle dagsordener for nordiske møder – både på embedsmands- og ministerniveau. Med effektivering af en stående beslutningsstruktur sikres, at beslutninger træffes, når sagen er moden, og skriftlige procedurer samt tavshedsprocedurer anvendes til at beslutte ukomplicerede og hastende sager. En mere effektiv mødeplanlægning skal sikre afholdelse af flere møder, hvor deltagerne har mulighed for at rejse ud og hjem samme dag, ligesom det tilstræbes i stigende grad at anvende videomøder – også på ministerniveau – for at reducere mødedeltageres tidsforbrug (og CO2 aftryk), og for at muliggøre flere ekstraordinære møder indkaldt med kort varsel. Gennemgang af beslutningsreferaterne inden mødernes afslutning har endvidere effektiviseret referatskrivningen og medført en hurtigere iværksættelse af tagne beslutninger. Nye skabeloner for mødepakkerne er under udvikling og forventes at fremme bedre beslutningsoplæg og kortere mødepakker, når disse tages i anvendelse.

Arbejdet med at fastholde og yderligere fremskynde denne udvikling i retning af højere relevans og effektivitet i møderne vil blive fortsat. Særligt ses et fortsat behov for en mere koordineret planlægning af ministermøderne både for så vidt angår tid og sted, således at en samlet planlægning af ministermøder,

hvilket bør ske i samarbejde mellem (de kommende) formandskaber og sekretariatet, sikrer en hensigtsmæssig mødeafholdelse, som fremmer effektive møder og en høj grad af ministerdeltagelse.

Derudover vil generalsekretæren gennemføre en inddeling af dagsorderne i A og B punkter, således at det vil være muligt ved mødets start at godkende alle A-punkter en bloc uden yderligere drøftelse.

Etablering af et ad hoc ministerråd vedrørende integrationsspørgsmål

Som følge af den store tilstrømning af flygtninge og indvandrere til de nordiske lande særligt i anden halvdel af 2015 besluttede MR-SAM i februar 2016 at igangsætte et nordisk samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere. Denne beslutning blev siden fulgt op af et ekstraordinært MR-SAM møde om dette emne i april 2016, hvor det også blev besluttet at etablere et nyt og ambitiøst treårigt samarbejdsprogram om integration af flygtninge og indvandrere. Programmets overordnede formål er at understøtte landenes arbejde med integration ved at styrke det nordiske samarbejde om integration af flygtninge og indvandrere med fokus på erfaringsudveksling og udvikling af ny viden. Programets samlede ramme vil i 2016 være 12 MDKK inklusiv sektorbidrag, mens rammen for 2017 vil være mindst 15 MDKK. Programmet godkendtes af MR-SAM i juni 2016.

Integrationsopgaven er en stor opgave for alle de nordiske lande. Det vil styrke etableringen af et ambitiøst nordisk samarbejde om denne opgave markant, hvis dette samarbejde understøttes af et samarbejde på ministerniveau. MR-SAM hilste på deres møde den 1. juli 2016 velkommen, at det finske formandskab inviterer til et uformelt ministermøde om integration til afholdelse i begyndelsen af efteråret 2016. Samtidig er der som led i samarbejdsprogrammet planer om at afholde en ministerkonference om integration med fokus på kultursektoren i november 2016, og det er forventningen, at der også i 2017 vil blive afholdt en ministerkonference med fokus på en særskilt sektorproblemstilling i relation til integrationsopgaven.

Der er således planlagt indtil flere møder på ministerniveau med fokus på integration – dog forventeligt med deltagelse af forskellige ressortministre. Samtidig vil ministerkonferencer og uformelle ministermøder, jf. ovenfor, ikke kunne sikre kontinuitet, ligesom det ikke vil være muligt af træffe bindende beslutninger, fx med budgetmæssig konsekvens. Det vurderes derfor fortsat relevant at overveje at etablere et ad hoc minister-

råd om integrationsspørgsmål. Der var ved mødet med højniveaurepræsentanterne den 1. juni 2016 klar opbakning til, at Nordisk Ministerråd snarest nedsætter et ad hoc ministerråd vedr. integrationsspørgsmål.

Et ad hoc ministerråd vedr. integrationsspørgsmål bør fungere på grundlag af et klart defineret mandat, som fastlægges i MR-SAM. Ministerrådet nedsættes for en tidsbegrænset periode, fx tre år.

Anbefaling 6a: Etablering af et ad hoc ministerråd vedr. integrationsspørgsmål

Det anbefales, at det uformelle ministermøde om integration i efteråret 2016 drøfter muligheden for at etablere et ad hoc ministerråd vedr. integrationsspørgsmål for en periode på tre år med henblik på at understøtte etableringen af et ambitiøst nordisk samarbejde om denne opgave og sikre nordisk dialog om spørgsmål i relation til den fremtidige tilstrømning af flygtninge til de nordiske lande.

Mere udbytte af de nordiske institutioner

Institutionerne står for udmøntningen af næsten 1/3 af det nordiske budget, og de er dermed helt centrale aktører i det nordiske samarbejde. Med Nyt Norden 1.0-reformen er styringen af de nordiske institutioner blevet forenklet og mere effektiv og sammenhængende. Der er samtidig indført en række fælles værktøjer. Grunden er dermed også lagt for en bedre udnyttelse af institutionerne som redskab for Ministerrådet. Med indførelsen af bevillingsbrevet som værktøj kan der nu gives konkrete opdrag direkte til institutionerne, hvilket også skaber basis for en mere tværgående tænkning omkring institutionerne. Hidtil har den gængse tilgang været, at institutionerne "tilhørte" en bestemt sektor, og det var dermed sektoren som var opdragsgiver for institutionen. Langt størstedelen af de nordiske institutioner arbejder imidlertid med tværsektorielle problemstillinger, og det vil være særdeles meningsfuldt at sikre en mere tværgående udnyttelse af institutionerne, således at fx Nordic Innovation ikke alene arbejder for MR-NER, men også kan udføre opgaver for andre dele af Ministerrådet i arbejdet med innovationsspørgsmål. Dette bør ske uden at institutionens fokus på deres kerneområde udvandes. Generalsekretæren vil i forlængelse af Nyt Norden 1.0 fortsat arbejde på at sikre, at de nordiske institutioners relevans og synlighed øges, herunder ved en mere tværsektoriel tilgang, hvor den sektorvise tænkning omkring institutionerne opløses.

3.3 Bedre samspil mellem embedsmænd og ministre

Nyt Norden-rapporten konstaterede, at embedsmandskomiteerne spiller en meget central rolle i det nordiske regeringssamarbejde og er en højst relevant aktør i forhold til målet om at styrke den politiske dimension i det nordiske samarbejde. Det påpegedes endvidere, at der er stor forskel på landenes repræsentation i de enkelte embedsmandskomiteer. Rapporten anbefalede på den baggrund, at embedsmandskomiteernes rolle forankredes – dels ved at beskrive deres rolle som forberedende og opfølgende instans i forhold til ministermøderne i Nordisk Ministerråds forretningsorden, dels ved at anbefale landene at tilstræbe repræsentation i embedsmandskomiteerne med de nødvendige fuldmagter og den nødvendige politisk forankring.

Det kan konstateres, at disse tiltag og anbefalinger kun har haft begrænset effekt. En gennemgang af embedsmandskomiteemedlemmerne i dag sammenlignet med repræsentanterne i 2005 indikerer, at der er sket et fald i niveauet af landenes repræsentanter. Det sker fortsat, at embedsmandskomiteemedlemmer sidder langt fra den minister, de repræsenterer, og at de ikke besidder en beslutningstagende funktion i deres nationale system.

Erfaringerne med embedsmandskomiteerne i Nordisk Ministerråd i dag er, at repræsentation ved embedsmænd med tæt kontakt til deres ministre, godt kendskab til deres regerings politiske prioriteringer og fuldmagt til at forhandle på deres ministres vegne er befordrende for udvikling af et relevant og aktuelt nordisk samarbejde. I disse situationer kan sekretariatet i samspil med de nationale repræsentanter udvikle gode forslag om nordisk samarbejde, som kan forelægges ministrene.

Det kan diskuteres, om udviklingen i landenes repræsentation skyldes en mindre relevant nordisk dagsorden eller om det er den manglende deltagelse på højt niveau, som er medvirkende til at gøre dagsordenen mindre relevant. Som nævnt i rapportens indledning ligger realiteten formentlig et sted midt imellem, hvorfor denne rapport anbefalinger søger at adressere begge forhold.

I lyset af de manglende fremskridt i forhold til disse problemstillinger på baggrund af Nyt Norden 1.0-reformens anbefalinger, rejses denne problemstilling hermed igen. Med inspiration i erfaringerne fra NORDEFKO samarbejdet, hvor der er regelmæssige møder mellem statssekretærer/departementschefer i de nordiske forsvarsministerier, foreslås det, at embedsmandskomiteemøderne suppleres med møder på højt embedsmandsniveau, fx ved et årligt chefsmøde, et årligt møde mellem myndighedschefer eller et årligt møde mellem statssekretærer/departementschefer.

Erfaringerne fra NORDEFCO samarbejdet viser, at forankringen på højt embedsmandsniveau i de nationale systemer giver beslutningskraft i samarbejdet, hvilket medvirker til at gøre det politisk relevant og effektivt. Lignende positive erfaringer kan findes fra EU, hvor de almindelige arbejdsgruppemøder i flere sektorer suppleres med årlige eller halvårlige møder på "senior level". Disse møder ses særligt at have en netværksskabende effekt, men vurderes også at medvirke til at løfte sektorsamarbejdet. Det vurderes ligeledes at have en positiv effekt på det nationale engagement, at samarbejdet forankres på højere niveau i det nationale embedsmandsværk.

En højere grad af involvering af embedsmænd tættere på ministrene vurderes således at ville have en positiv effekt på det nordiske samarbejde i form af mere relevante og aktuelle beslutningsoplæg til det politiske niveau og efterfølgende en mere effektiv opfølgning på politiske beslutninger.

Såfremt dette forslag skal føres ud i livet bør det naturligvis sikres, at møderne har relevant dagsorden, fx aktuelle problemstillinger som må forventes at optage alle landes departementer eller strategiske drøftelser om det nordiske samarbejdes videre udvikling. Ligeledes bør landenes repræsentanter kunne forvente at møde nordiske kollegaer på samme niveau, som de selv repræsenterer. Møderne vil dermed også have en vigtig netværksskabende funktion mellem nordiske embedsmænd på højt niveau. Formandskabet vil have en vigtig rolle i forhold til at sikre opfyldelse af disse betingelser.

Med henblik på at undgå at øge antallet af møder kan mødet på højt niveau erstatte et ordinært embedsmandskomitémøde. For at fremme deltagelse bør mødet afholdes, så det er muligt for deltagerne at rejse ud og hjem samme dag, ligesom videomøder bør overvejes for at fremme størst mulig deltagelse på højt niveau.

Anbefaling 7: Bedre samspil mellem embedsmænd og ministre

Det anbefales, at de nordiske lande forpligter sig på en mere aktuel og politisk relevant dagsorden i det nordiske samarbejde, blandt andet ved at sikre repræsentation i de ordinære embedsmandskomitémøder ved embedsmænd med de nødvendige fuldmagter til at tiltræde beslutninger på ministerens vegne, og ved at samarbejdet i alle sektorer suppleres med regelmæssige møder på højt embedsmandsniveau.

Mere tænketank, mindre mødemaskine

Med vedtagelsen af Nyt Norden rapportens anbefalinger igangsattes en række initiativer med det formål at styrke generalsekretæren/sekretariatets rolle som motor i det nordiske samarbejde. Eksempelvis blev generalsekretærens initiativret og -pligt skrevet ind i Nordisk Ministerråds forretningsorden. Dette har siden understøttet generalsekretærens muligheder for at igangsætte en kulturændring i sekretariatet i retning af et mere politisk og analytisk sekretariat, som skaber grundlag for udvikling af det politiske samarbejde via udredningsarbejde og konkrete løsningsforslag til aktuelle problemstillinger i det nordiske samarbejde.

Denne udvikling er endvidere blevet bakket op af konkrete tiltag for at løfte sekretariatets analytiske kompetencer og bl.a. sikre, at forslag til politiske initiativer i højere grad underbygges af statistisk funderede analyser. Konkret er ligeledes taget initiativ til at udbygge den nordiske statistik samt formidlingen heraf, herunder ved ansættelse af en medarbejder med fokus på dette arbejde. Ligeledes arbejder generalsekretæren på at etablere en analyseenhed i sekretariatet, som fremadrettet vil kunne tage initiativ til, understøtte og bestille udredninger, som kan ligge til grund for forslag til udvikling af det nordiske samarbejde.

Der er allerede flere eksempler på, at sekretariatet har løftet denne rolle i udviklingen af nye initiativer i det nordiske samarbejde, fx i arbejdet med international profilering og positionering, programmet for demokrati, inklusion og sikkerhed og indsatsen målrettet russisktalende medier i Baltikum. Landenes har taget positivt mod denne udvikling.

Det er generalsekretærens vurdering, at et fortsat mere aktivt og drivende sekretariat vil kunne spille en væsentlig rolle i den fremtidige udvikling af Nordisk Ministerråd, hvorfor arbejdet med at udvikle denne rolle og styrke sekretariatets kompetencer til at arbejde lidt mere som en tænketank vil blive fortsat. Styrkelsen af sekretariatets kompetencer gennemføres foreløbigt inden for den eksisterende økonomiske ramme for sekretariatet. Generalsekretæren vil vende tilbage til spørgsmålet i budget 2018.

3.4 Mere dynamik i embedsmandssamarbejdet

Beslutninger i Ministerrådet træffes i henhold til Helsingforsaftalens artikel 62 ved enstemmighed. Det fremgår af samme artikel, at undladelse af at afgive stemme ikke er til hinder for, at beslutninger træffes. Dette medfører, at beslutninger i ministerrådene også kan træffes – og bliver truffet – ved konsensus.

Konsensusprincippet i Helsingforsaftalen har fra tid til anden været genstand for kritik. Kritikere anfører, at kravet om enstemmighed gør beslutningsprocesserne i Nordisk Ministerråd langsommelige og betyder, at organisationen ikke har den fornødne dynamik. Fortalerne anfører derimod, at kravet om enstemmighed gør beslutningerne i Nordisk Ministerråd stærke og er naturlige i en organisation med så relativt få medlemslande.

Variabel deltagelse

Som det fremgår af rapportens indledning skal nærværende reformarbejde tage udgangspunkt i Helsingforsaftalen og konsensusprincippet. Samarbejdsministrene har dog samtidig ønsket en vurdering af muligheden for øget anvendelse af variabel deltagelse.

Ved variabel deltagelse forstås muligheden for at gå videre med et forslag og vedtage dette, selvom ét eller flere lande er helt eller delvist imod eller i hvert fald ikke ønsker at deltage, og uanset at spørgsmålet berører alle medlemslandene. Ideen om variabel deltagelse har derfor været fremført som et værktøj, der kan bidrage til mere fleksible og hurtigere beslutningsprocesser.

En forudsætning for at værktøjet kan anvendes er dog, at variabel deltagelse kan rummes i de gældende juridiske rammer for Nordisk Ministerråds virksomhed, dvs. om det inden for rammerne af Helsingforsaftalens artikel 62 er muligt at træffe beslutninger, som ikke er tiltrådt af alle fem lande. Dette spørgsmål er udredt i vedlagte juridiske responsum fra professor dr. jur. Frederik Harhoff fra Syddansk Universitet (bilag 5).

Essensen af overvejelserne om variabel deltagelse er, at interesserede lande i ministerrådene skal have mulighed for at gå videre med et forslag og vedtage dette, uanset at spørgsmålet egentlig berører alle medlemslandene, og selv om et eller flere lande er helt eller delvist imod eller i hvert fald ikke ønsker at deltage. Altså en slags "Norden i flere hastigheder", hvor visse lande går videre og vedtager beslutninger om bestemte spørgsmål på egen hånd, mens de lande der ikke er interesserede heri bliver tilbage og giver deres samtykke til, at de interesserede lande går videre i samarbejdet.

Helsingforsaftalen indeholder imidlertid ikke hjemmel til at vedtage fælles, generelle beslutninger, der ikke skal omfatte og gælde for alle 5 lande. Helsingforsaftalen lægger med andre ord ikke op til, at deltagelsen i ministerrådenes arbejde skal kunne varieres sådan, at et eller flere lande går foran på egen hånd med bestemte initiativer, mens resten af landene vælger at afstå fra deltagelse men alligevel accepterer, at det eller de deltagende lande vedtager beslutninger, der kun forpligter disse.

Den retlige gennemgang peger dog samtidig på, at der er en vis bevægelighed inden for rammerne af Helsingforsaftalen, idet det fx er muligt at effektivisere samarbejdet ved anvendelse af fodnoter eller ensidige erklæringer i situationer, hvor landene ikke er helt enige. Anvendelse af fodnoter og erklæringer vil i vidt omfang imødekomme på den ene side behovet for fremdrift og effektivitet i det nordiske samarbejde og på den anden side den nødvendige accept af landenes forskellige opfattelser. En større opmærksomhed på denne mulighed vil dermed kunne tilføre det nordiske samarbejde yderligere dynamik.

Embedsmandskomiteerne er ikke omfattet af Helsingforsaftalens artikel 62

Det følger af Helsingforsaftalens artikel 61 in fine, at ministerrådene i sin virksomhed bistås af embedsmandskomiteer, som består af et medlem fra hvert af de fem lande samt et medlem fra henholdsvis Færøerne, Grønland og Åland. Landene kan vælge at lade sig bistå af sagkyndige, som (dermed) også kan deltage i møderne.

Det følger endvidere af forretningsordenen for Nordisk Ministerråd § 11, at "ämbetsmannakommittéerna ska: a) initiera och förbereda ärenden till politisk behandling i ministerrådet b) i samarbete med sekretariatet följa upp de beslut som tagits av ministerrådet".

Embedsmandskomiteerne varetager således i det væsentligste to opgavetyper: Politisk orienterede og administrative. Dels drøfter embedsmandskomiteerne mulige (politiske) initiativer inden for den pågældende sektor og forbereder ministermøder. Dels gennemfører embedsmandskomiteerne de beslutninger m.v. som ministerrådene har truffet, og hvoraf det efter enten udtrykkelig eller stiltiende delegation følger, at embedsmandskomiteen skal sørge for at rådernes beslutninger gennemføres.

Det konstateres i dr. Harhoffs juridiske resposum, at embedsmandskomiteerne ikke ses at være omfattet af Helsingforsaftalens artikel 62, og at de dermed i princippet heller ikke er omfattet af enstemmighedskravet i Helsingforsaftalen.

Der er dog grund til at være opmærksom på sondringen i embedsmandskomiteernes opgavetyper: De administrative, der består i, efter delegation fra ministerrådene at gennemføre ministrenes beslutninger, og de opgaver der består i at initiere og forberede sager til politisk behandling i ministerrådene.

De administrative opgaver, hvor embedsmandskomiteerne handler efter delegation fra ministerrådene anses for at være omfattet af et krav om enstemmighed/konsensus.

De opgaver der relaterer sig til forberedelse m.v. af sager til politisk behandling i ministerrådene anses derimod ikke for omfattet af krav om enstemmighed/konsensus. Der er derfor ikke noget der forhindrer embedsmandskomiteéerne i at lægge kontroversielle sager eller åbne spørgsmål op til ministerrådene, hvorefter ministerrådene får overladt opgaven med at træffe den endelige beslutning.

En mere aktiv anvendelse af denne mulighed vil betyde, at kontroversielle eller politisk følsomme sager ikke afsluttes i embedsmandskomiteéer, fordi man ikke kan nå til enighed. En sådan "omlægning" af embedsmandskomiteéernes opgavevaretagelse vurderes at kunne tilføre vigtig ny dynamik i det nordiske samarbejde på ministerniveau og skabe ny fremdrift i samarbejdet.

Med henblik på at sikre, at der ikke opstår tvivl om, hvilke beslutningsprocedurer der skal gælde i embedsmandskomiteéerne foreslås det, at disse præciseres ved en ændring af forretningsordenen for Nordisk Ministerråd.

Anbefaling 8: Mere dynamik i embedsmandssamarbejdet

Det anbefales, at der ved en ændring af forretningsordenen for Nordisk Ministerråd sker en præcisering af beslutningsreglerne for embedsmandskomiteéernes virksomhed, så det klart fremgår, at embedsmandskomiteéerne ikke er omfattet af Helsingforsaftalens artikel 62, med mindre de handler på delegation fra ministre. Det betyder, at der ved politikudviklende arbejde ikke nødvendigvis skal opnås enighed på embedsmandsniveau før sager lægges videre til behandling på ministerniveau, hvilket muliggør drøftelse af mere kontroversielle spørgsmål blandt ministre og dermed et mere relevant og dynamisk samarbejde.

Det anbefales endvidere, at ministerråd og embedsmandskomiteéer informeres om de muligheder for et mere effektivt og smidigt nordisk samarbejde, der eksisterer inden for det gældende retsgrundlag, herunder om anvendelse af fodnoter/erklæringer og om embedsmandskomiteéernes opgaver og forhold til Helsingforsaftalens artikel 62.

3.5 Et samlet nordisk samarbejde

I Helsingforsaftalens artikel 60 slås det fast, at

"I Nordisk Ministerråd samarbejder de nordiske landes regeringer. Færøernes landsstyre, Grønlands landsstyre samt Ålands landskapsstyrelse deltager i Ministerrådets arbejde. Ministerrådet træffer beslutninger i den udstrækning, som angives i denne og andre overenskomster mellem de nordiske lande. Også i øvrige samarbejdsspørgsmål har Ministerrådet ansvar for samarbejdet mellem de nordiske landes regeringer og mellem regeringerne og Nordisk Råd." (redaktørens kursivering).

I henhold til det forberedende arbejde til Helsingforsaftalen fremgik det, at Ministerrådet

"bör få ansvaret för att regeringssamarbetet över hela det nordiska samarbetsfältet fungerar effektivt och rationellt och att erforderlig samordning sker beträffande samarbetet mellan regeringarna samt mellan regeringarna och Nordiska rådet" (Nordisk Udredningsserie 1969:20, s. 33).

Det afspejles dermed i Helsingforsaftalen og forarbejder til denne, at tanken bag oprettelsen af Nordisk Ministerråd var at få et organ med kompetence til hele det nordiske samarbejdsfelt.

Gennem årene er imidlertid sket en udvikling, som er ført til en relativt rigid opdeling mellem det nordiske samarbejde, som finder sted indenfor Nordisk Ministerråd (omtales ofte som "det formelle samarbejde"), og alt øvrigt nordisk samarbejde fx om udenrigs-, forsvars-, handels- og bistandspolitik (omtales ofte som "det uformelle samarbejde").

Samarbejdet udenfor Nordisk Ministerråd omfatter blandt andet samarbejde mellem de fem nordiske udenrigs- og statsministre (N5) og samarbejdet mellem de fem nordiske og tre baltiske udenrigs- og statsministre (NB8). Selvom det udenrigspolitiske samarbejde i N5 og NB8 ikke er en del af Nordisk Ministerråd, og dermed omtales som "uformelt", har samarbejdet i N5 og NB8 et vedvarende og i sagens natur et formelt/officielt præg. Formandskabet for samarbejdet i N5 cirkulerer mellem de nordiske lande i samme rækkefølge som formandskabet for Nordisk Ministerråd. Samarbejdet i N5 har en relativt enkel struktur uden diverse arbejdsgrupper eller andre fora under sig. Fra landenes side er der stor tilfredshed med arbejdsformen, der opleves som smidig og fleksibel.

Der er også uformelt samarbejde på de områder, som udgik af Nordisk Ministerråd ved strukturreformen i 2005, herunder transportområdet og forbrugerområdet. Hertil kommer uformelt samarbejde på en række andre områder, herunder samarbejde omkring politi, redningstjenester,

flygtninge. Samt ad hoc ministermøder på forskellige områder, fx i kredsen af nordiske retschefer, digitalisering af den offentlige sektor mv. I nedenstående fokuseres imidlertid på det internationale område, da det særligt er på dette område, der er set overlap mellem samarbejdet i og udenfor Nordisk Ministerråd i de senere år. Vurderingen er således, at der her umiddelbart vil være potentiale for større synergi. Et initiativ om bedre samordning på dette område kan siden udbredes til andre fora for uformelt samarbejde.

Dagsordnerne for de nordiske udenrigsministermøder, som typisk finder sted to gange om året, omhandler normalt både det nordiske samarbejde såvel som rent internationale spørgsmål, herunder fx nordisk ambassadesamarbejde, nordisk forsvars- og sikkerhedspolitik, stabilisering af skrøbelige stater, nordisk samarbejde om internationale kandidaturer, situationen i Ukraine samt (sam-)arbejdet omkring COP21 og Mellemøsten. Når udenrigsministrene også møder deres baltiske kollegaer i NB8 regi drøftes mange sager, som involverer det nordiske nærområde og Nordisk Ministerråds virksomhed. Et af de senere eksempler herpå er, at udenrigsministrene i 2015 behandlede spørgsmålet om støtte til uafhængige russisksprogede medier i Baltikum. På trods af at der på udenrigsministermøderne behandles sager, som involverer Nordisk Ministerråds virksomhed, er der ikke praksis for, at Nordisk Ministerråds generalsekretær deltager i disse møder.

På dagsordnerne for de nordiske statsministermøder, som også typisk er to gange om året, er ofte forskellige nordiske og regionale spørgsmål, blandt andet det nordiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde og EU-spørgsmål samt aktuelle udenrigspolitiske sager, herunder fx Arktisk Råd, samarbejdsministrenes visionsdeklaration, det nordiske nabosamarbejde men også Ukraine og Afghanistan. I 2015 var blandt andet vækst- og grænsenhindringer i Norden og det nordiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde, aktuelle udenrigspolitiske emner samt flygtningesituationen i Europa på statsministrenes dagsorden. I de senere år har det været praksis, at Nordisk Ministerråds generalsekretær deltager i statsministermøderne, når de sammentræder i formatet N5+3 (dvs. når Grønland, Åland og Færøerne deltager). Under dansk formandskab i 2015 var statsminister Lars Løkke Rasmussen eksplicit omkring, at man da samledes "i formatet Nordisk Ministerråd".

I kredsen af nordiske og baltiske statsministre (NB8) drøftes også udenrigspolitiske emner mellem de nordiske lande men med den logiske tilføjelse, at der også er et klart baltisk perspektiv på møderne. Der drøftes fx energisikkerhed, EU's østlige partnerskab, forholdet til Rusland og krisen i Ukraine, herunder fokus på strategisk kommunikation og støtte til

russisksprogede medier. Der arrangeres konferencer fx i samarbejde med Baltic Development Forum (BDF). På trods af at der på de nordisk-baltiske statsministtermøder behandles sager, som involverer Nordisk Ministerråds virksomhed, er der ikke praksis for, at Nordisk Ministerråds generalsekretær deltager i disse møder. Der er dog praksis for, at generalsekretæren deltager i de nordisk-baltiske statsministres møde i forbindelse med sessionen (typisk en middag eller en lunch).

Nordisk Ministerråd har med tiden opbygget en betydelig international virksomhed i Østersøen, herunder i de baltiske lande, men også i Arktis, og bygget relationer til naboerne i vest. Det er derfor i praksis svært at skelne mellem det, som strengt taget er nordisk politik – og det som er udenrigspolitik. Dette taler for en tættere kontakt og udveksling af informationer, afstemning af dagsordner mv. mellem Nordisk Ministerråd og N5/NB8.

Samtidig betyder Nordisk Ministerråds tilstedeværelse i de tre baltiske lande i form af kontorerne i Vilnius, Tallinn og Riga, at Ministerrådet har opbygget stor viden om regionen, ligesom tilstedeværelsen medfører økonomiske og organisatoriske muskler, som kan underbygge politisk samarbejde – både inden for Nordisk Ministerråd, men også i N5 og NB8. Ministerrådets tilstedeværelse og aktiviteter medfører samtidig et koordinationsbehov, da Ministerrådets kontorer og NB8-samarbejdet virker i samme geografiske område og har mere eller mindre samme overordnede formål. I henhold til retningslinjerne for Ministerrådets samarbejde med Estland, Letland og Litauen skal samarbejdet støtte og ske samtidig med NB8 samarbejdet. Det fremgår også, at samarbejdet ikke bør overlappe med eksisterende regionale samarbejdsfora, men at det bør understøtte et bredere regionalt samarbejde ved at supplere og udbygge eksisterende netværk i regionen samt de nordiske landes bilaterale samarbejde.

I det store hele er der kun få konflikter eller overlap mellem Nordisk Ministerråds indsats i Baltikum og NB8-samarbejdet, men der er behov for en tydeligere arbejdsdeling på områder, hvor indsatserne overlapper eller har kontaktflader. Det gælder fx ligestillingsområdet, energi, medier og samfundssikkerhed samt profilering af det nordisk-baltiske samarbejde. En tydeligere rollefordeling vedr. disse områder vil indeholde et udviklingspotentiale for både Nordisk Ministerråd og NB8.

På grundlag af ovenstående anbefales, at der oprettes en tættere kontakt mellem det nordiske udenrigspolitiske samarbejde i Norden og Baltikum og Nordisk Ministerråd vedrørende sager af gensidig betydning.

Dette kan realiseres med forholdsvis enkle greb, hvor kontakten mellem Nordisk Ministerråds sekretariat og de siddende formandskaber i N5 og NB8 øges og systematiseres. Ligeledes vurderes det hensigtsmæssigt, at Nordisk Ministerråds generalsekretær, når der er relevante sager på

dagsordenen, deltager i de nordiske stats- og udenrigsministres møder samt de nordisk-baltiske stats- og udenrigsministres møder. På tilsvarende vis kunne fx udenrigsministrene eller NB8 repræsentanter deltage på møder i Nordisk Ministerråd, når dette vurderes relevant.

Anbefaling 9: Et samlet nordisk samarbejde

Med henblik på at styrke nordisk regeringssamarbejde både i og udenfor Nordisk Ministerråd anbefales, at Nordisk Ministerråd og N5 og NB8 styrker informationsudveksling og koordinering vedrørende sager, der behandles i N5/NB8 og Nordisk Ministerråd, og som er af betydning for begge samarbejdsfora. Konkret foreslås, at kontakten mellem Nordisk Ministerråds sekretariat og de sidende formandskaber i N5 og NB8 øges og systematiseres, samt at Nordisk Ministerråds generalsekretær, når der er relevante sager på dagsordenen, deltager i de nordiske stats- og udenrigsministres møder samt de nordisk-baltiske stats- og udenrigsministres møder og bidrager til forberedelsen og opfølgningen af disse dagsordenspunkter.

Statsministerkredsen sætter den overordnede retning for nordisk samarbejde

I forbindelse med overvejelserne om mulighederne for at tilnærme Nordisk Ministerråds struktur til EU's rådsstruktur er bl.a. blevet påpeget parallellen mellem Det Europæiske Råd og den nordiske statsministerkreds. Det Europæiske Råd har en rolle i at sætte retningen for samarbejdet i EU, hvilket typiske sker via rådskonklusioner/erklæringer fra Det Europæiske Råds møder.

I henhold til Helsingforsaftalens artikel 61 har statsministrene ansvaret for den overordnede samordning af nordiske samarbejdsspørgsmål. De bistås af samarbejdsministrene og NSK i denne rolle. Den daglige ledelse af det nordiske samarbejde er dermed samarbejdsministrenes ansvar, mens det overordnede ansvar ligger hos statsministrene.

Som nævnt ovenfor, var den danske statsminister under dansk formandskab i 2015 eksplicit omkring, at statsministrene, når de samledes i N5+3 formatet, samledes som Nordisk Ministerråd. Det er i denne forbindelse, at sager med relevans for Nordisk Ministerråd drøftes, herunder opfølgning på eller igangsættelse af nye nordiske statsministerinitiativer (fx "Holdbar Nordisk Velfærd" og "Grøn Vækst" samt det nye initiativ "Nordiske løsninger på globale samfundsudfordringer").

Der har i de senere år været en positiv udvikling i retning af en mere tydelig sammenhæng mellem det løbende nordiske samarbejde i Nordisk

Ministerråd og de nordiske statsministtermøder. Dette ses eksempelvis i statsministerdeklarationer eller pressemeddelelser fra de nordiske statsministermøder, som udstikker de overordnede linjer for samarbejdsområder i Nordisk Ministerråd, samt i konkret igangsættelse af statsministerinitiativer. Eksempelvis var en pressemeddelelse fra statsministermødet under norsk formandskab i 2012 medvirkende til at igangsætte den opprioritering af sundhedssamarbejdet, som siden har fundet sted.

Erfaringerne viser, at initiativer og udmeldinger fra statsministerkredsen er af stor betydning for det nordiske samarbejde. Statsministerinitiativer og -udmeldinger kan således skabe et forstærket nordisk fokus på de områder, som er initiativernes og udmeldingernes umiddelbare fokus og formål, og kan samtidig medvirke til generelt at skabe nyt momentum i det nordiske samarbejde. Det anbefales på den baggrund, at denne positive udvikling i retning af en mere bevidst anvendelse af statsministerkredsen til at sætte retningen for det nordiske samarbejde fortsættes og styrkes.

Anbefaling 10: Statsministrene sætter den overordnede retning for nordisk samarbejde

Det anbefales, at den positive udvikling i retning af en mere bevidst anvendelse af statsministerkredsen til at sætte den overordnede retning for det nordiske samarbejde fortsættes og styrkes, fx ved at der med jævne mellemrum vedtages fællesnordiske statsminister-erklæringer om emner omfattet af samarbejdet i Nordisk Ministerråd.

Bilag 1

Referat af møde med højniveaurepræsentanterne (Nyt Norden 2.0) den 21. april 2016

Jf. MR-SAM's beslutning om at give generalsekretæren i opdrag at forberede næste fase af reformarbejdet i Nordisk Ministerråd (Nyt Norden 2.0), konsulterede generalsekretæren ved møde den 21. april 2016 de nationalt udpegede højniveaurepræsentanter.

Til stede ved mødet var udover generalsekretæren:

- Gunvør Balle, Færøerne.
- Christian Syse, Norge.
- Kimmo Sasi, Finland.
- Niels Christian Wang, Danmark.
- Lida Skifte Lennert, Grønland.
- Siv Friðleifsdóttir, Island.
- Gunnar Wetterberg, Sverige.
- Emelie Barbou des Places, NMRS.
- Helle Engslund Krarup, NMRS (referent).

Der var afbud fra:

- Anna-Lena Sjöberg, Åland.

Bordrunde

Mødet indledtes af generalsekretæren, som redegjorde for det hidtidige reformarbejde i Nordisk Ministerråd, og de resultater som var opnået i reformarbejdets første fase (Nyt Norden 1.0). Dette arbejde var et vigtigt grundlag for næste fase. Herefter gav alle højniveaurepræsentanter ved en bordrunde generelle betragtninger om behovet for at reformere det nordiske samarbejde:

Wetterberg fandt at det var afgørende dels at sikre et tilstrækkeligt interessant substansindhold i samarbejdet (fokus på dagsordenens indhold fremfor organisationsstruktur) og dels at involvere de rette personer på nationalt niveau i samarbejdet. De to elementer hang sammen. Man skulle udover alene fokus på erfaringsudveksling, hvis højniveaurepræsentanter fra de nationale departementer skulle involvere sig.

Friðleifsdóttir anerkendte de fremskridt, som var opnået i reformarbejdets første fase, herunder særligt at sekretariatet i højere grad var rede til at understøtte samarbejdets politiske indhold. Den islandske samarbejdsminister havde udnyttet de muligheder, dette skabte, til bl.a. at tage initiativ til nordisk samarbejde om bekæmpelse af radikaliserings. *Friðleifsdóttir* var på den baggrund positiv til næste fase af arbejdet, men anerkendte også, at radikale ændringer i samarbejdet var krævende. Det var vigtigt, at evt. radikale ændringer var tænkt igennem, så beslutninger herom faktisk kunne gennemføres.

Balle tilkendegav, at hun havde et klart mandat fra den færøske samarbejdsminister til at arbejde for, at spørgsmålet om Færøernes stilling i det nordiske samarbejde blev en del af reformarbejdet. Der ville komme en ansøgning om fuldt medlemskab senere i år. Et vigtigt redskab til at øge relevansen af samarbejdet var at sikre, at flere spørgsmål blev drøftet i de nationale parlamenter og ikke kun blandt de embedsmænd, som deltager i nordisk samarbejde.

Sasi fandt, at udgangspunktet med stor befolkningsopbakning til nordisk samarbejde var positivt, men at der var behov for større fokusering af samarbejdet. Det kunne opnås ved at oprette tænketanksfunktion med 3–4 bredt funderede personer, som kunne identificere områder, hvor der var potentiale for nordisk samarbejde. Ambitionen burde være at udvikle de områder, hvor Norden kunne integreres endnu mere end EU, så Norden kunne være en forgangsregion. Man burde genoplive lovgivningssamarbejdet og skabe fællesnordisk lovgivning fx fælles aktieselskabslovgivning. Man burde ligeledes samarbejde om implementering af EU-lovgivning.

Syse var optaget af, om der var elementer af Nyt Norden 1.0, som endnu ikke var fuldt implementeret, og dermed fordrede et nyt pres for gennemførelse. Reformens næste fase burde medføre nedlæggelse af nogle ministerråd – fx dem med lavest ministerdeltagelse. Reformering af nordisk samarbejde krævede også indsats på nationalt niveau, hvor det nordiske samarbejde måtte vægtlægges, hvis der skulle opnås reelle forandringer. *Syse* var optaget af at vurdere yderligere at styrke generalsekretærens rolle. Endelig burde et eventuelt skriftligt bidrag fra højniveau repræsentanterne til processen være meget kort. Der var for meget papir i det nordiske samarbejde.

Lennert var optaget af Grønlands rolle og deltagelse i det nordiske samarbejde, som dog også skulle afvejes mod begrænsede ressourcer i den grønlandske administration. Når landene samarbejdede uformelt skete det ofte, at Grønland blev glemt. Samtidig var Grønland på nogle områder (fx råstofområdet) mere orienteret mod Canada end mod Norden.

Wang tilkendegav, at det var væsentligt at få kommunikeret klart, hvorfor det netop nu var relevant at reformere det nordiske samarbejde – med udgangspunkt i udviklingen i EU og Nordens nærområder. Der havde fx aldrig tidligere været så gode muligheder for nordisk forsvarssamarbejde, som der var nu, netop pga. den udvikling. Det nordiske samarbejde burde i højere grad fokuseres på områder, hvor Norden kunne gå foran – fx klima, terrorbekæmpelse, integration. Samarbejdet burde være efterspørgselsorienteret ("pull fremfor push-tilgang"), med fokus på emner som gav mening for befolkningerne. Man kunne på den baggrund overveje at nedlægge ministerråd, som ikke skabte så store resultater.

Med reference til spørgsmålet om udeståender fra Nyt Norden 1.0 tilkendegav *generalsekretæren* at der fortsat var potentiale for at udvikle samarbejdet om EU-spørgsmål, sekretariatets analysekapacitet og rollen som politisk initiativtager (tænketaank), samarbejdet mellem embedsmandskomitéerne og ministrene, og budgettet som redskab til mere aktiv politisk prioritering af det nordiske samarbejde – og MR-SAM's rolle i den forbindelse.

Højniveaurepræsentanterne gav derefter deres bemærkninger til de fem diskussionsoplæg udsendt forud for mødet:

1. Ministerrådsstrukturen og ad hoc samarbejde

Generalsekretæren opridsede problemstillingen beskrevet i diskussionsoplægget: Samarbejder vi om det rigtige i Nordisk Ministerråd, og samarbejder vi på den rigtige måde?

Wetterberg fandt, at en opfordring til at landene hævdede niveauet for deres repræsentation i embedsmandskomitéerne ville være uden effekt. Det afgørende var samarbejdets indhold – hvis det var tilstrækkeligt interessant ville centrale embedsmænd deltage. Her kunne anvendelse af videokonference være fremmende for deltagelse på højt niveau. Det burde være langt mere udbredt og ville også muliggøre nordiske formøder forud for møder i EU. Lovgivningssamarbejdet burde genoptages på områder, hvor Norden kunne integreres mere end EU, fx arbejdsmarked, skattelovgivning og socialforsikringslovgivning.

Sasi var enig i, at dagsordenen var afgørende for landenes deltagelse. En centralt initieret ændring af ministerrådsstrukturen risikerede at ødelægge sektorernes engagement. Det var en god idé at nedsætte grupper –

på minister- eller embedsmandsniveau – som fik ansvar for at løse en specifik opgave, og siden blev nedlagt, når opgaven var løst.

Balle fandt, at fokus burde være på samarbejdet indhold, siden kunne strukturerne tilpasses dette. Flere tunge politikområder ("high politics") burde inddrages i det nordiske samarbejde. En risiko ved dannelsen af klyngeministerråd var, at samarbejdet blev for generelt, og emnerne for ministermøderne dermed ikke var interessante for ministrene.

Syse tilkendegav, at man efter en mekanisk gennemgang af ministerdeltagelsen de seneste år burde nedlægge de ministerråd med lavest deltagelse. Endvidere burde strukturen tilpasses EU's rådsstruktur, jf. den øgede europæisering af det nordiske samarbejde. Flygtninge- og integrationsspørgsmål var de vigtigste i Norden pt. og burde afspejles i ministerrådsstrukturen. Norge ville til det kommende formandskab lægge vægt på højniveau deltagelse i embedsmandssamarbejdet. Der var en vekselvirkning mellem dagsorden og niveauet for deltagelse – relevant dagsorden medførte deltagelse på højt niveau, og deltagelsen på højt niveau medførte en styrkelse af samarbejdet.

Friðleifsdóttir var enig i fokus på aktuelle emner som EU-sager, bekæmpelse af terror, klima og integration, men man måtte ikke glemme "rødderne" – dvs. områder som gennemgående optager borgerne, fx sundhed og boligspørgsmål. De embedsmænd, som deltog i nordisk samarbejde, manglede ofte et mandat. Et højere niveau af deltagende embedsmænd ville derfor styrke samarbejdet. Der var behov for harmonisering af lovgivningen – også for at bekæmpe grænsehindre.

2. Samspil mellem formelt og uformelt nordisk samarbejde

Generalsekretæren beskrev problemstillingen og tilkendegav, at han så muligheder for at finde løsninger ved hjælp af enkle greb, jf. modellen for den nordiske statsministerkreds, hvor man når man samles som Nordisk Ministerråd inddrager generalsekretæren.

Der var blandt højniveaurepræsentanterne opbakning til denne tænkning.

Balle påpegede, at Færøerne ofte ikke var med, når samarbejdet var uformelt. Der var behov for en kortlægning af det uformelle samarbejde.

3. MR-SAM's rolle

Generalsekretæren beskrev problemstillingens essens, som var at samarbejdsministrene ikke altid havde samme koordinerende rolle i landene, som de i henhold til Helsingforsaftalen havde i det nordiske samarbejde.

Wetterberg mente ikke, at det var en løsning at nedlægge MR-SAM og lægge rollen på statsministrene. Det ville blot medføre, at en embedsmand i statsministrenes kancelli ville få opgaven, hvilket ville resultere i at ingen

i regeringen talte det nordiske samarbejdes sag. Man burde i stedet fokusere på at få statsministrene til at lægge tilstrækkeligt tunge emner til det nordiske samarbejde. Det ville samtidig styrke MR-SAM.

Wang så, at drøftelserne cirkulerede omkring hvorvidt en tungere dagsorden ville medføre tungere repræsentation eller vice versa. Da der formentlig var noget rigtigt i begge synspunkter, burde man nok søge at opnå begge dele.

Sasi fandt, at en løsning kunne være, at samarbejdsministeren havde en embedsmand i statsministerens kancelli tilknyttet for at sikre samordning med statsministerens dagsorden.

Friðleifsdóttir erkendte, at det nordiske kun var en lille del af samarbejdsministerens samlede portefølje. På den baggrund var det vigtigt, at samarbejdet gav konkrete resultater, som kunne inddrages i den nationale politik. Ligeledes var ad hoc møder via videolink fremmede for ministrenes deltagelse.

Syse var optaget af at få samarbejdsministrene til at udfylde den rolle, som de havde iht. Helsingforsaftalen. En styrket rolle for generalsekretæren som stærk sparringspartner for samarbejdsministrene kunne være en hjælp. *Syse* var ikke overbevist om, at tilknytning af en medarbejder i statsministerens kancelli var løsningen. Det vigtige var, at samarbejdsministerens sekretariat havde tilstrækkeligt fuldmagter til at drive samarbejdet fremad.

Balle fandt, at en af svaghederne ved MR-SAM var, at ministrene ikke delte fagområder. Styrkelsen af statsministerkredsen havde svækket MR-SAM. Det var vigtigt, at statsministrene drev det nordiske samarbejde fremad, men de skulle samtidig give MR-SAM et klart mandat.

4. Andre initiativer

Wang pegede på forslaget om en tænketank. Man kunne anvende allerede eksisterende nordiske tænketanke til at få udredt områder, hvor man gerne ville have nye initiativer. Det kunne gøres for relativt få midler.

Wetterberg fulgte op på dette med forslag om, at 2–3 personer i sekretariatet kunne have en fast bestillerfunktion i forhold til eksisterende tænketanke. Fælles nordisk lovgivning var en af de billigste måder at fremme nordisk samarbejde. Fx ville fællesnordisk aktielovgivning skabe stor interesse hos næringslivet. Sammenhængen til EU-samarbejdet var meget vigtig, herunder fælles implementering af EU lovgivning. Fællesnordiske forskningsskoler ville være meget interessante i en tid med fallende ressourcer hos universiteterne.

Sasi foreslog, at samarbejde om lovgivning kunne starte på et par udvalgte områder, fx virksomhedsbeskatning. For så vidt angik forslaget om tænketank var 2–3 personer tilstrækkeligt til at følge udviklingen og va-

retage kontakt til nationale myndigheder. Større kontakt til civilsamfundet kunne nås via sommerarenaerne. For så vidt angik næringslivet var det vigtigt at afklare, om dette også inkluderede arbejdsmarkeds parter. Endelig burde der gøres tiltag for internationalt at synliggøre Norden som region, fx via EXPO. Relevante temaer kunne være den nordiske velfærdsmodel og Arktis.

Syse nævnte muligheden for møder på statssekretærniveau, men fandt at møder burde afholdes afhængig af behov og ikke på regelmæssig basis. Forslaget om at bevæge sekretariatet i retning af tænketank sås som en positiv mulighed for at styrke generalsekretærens rolle. Det var oplagt at anvende lovgivningsarbejdet til at styrke nordisk samarbejde – fx havde aktuel norsk lovgivning om flygtninge og integrationsområdet nordisk relevans. De strategiske gennemlysninger var et vigtigt redskab, men opfølgningen af disse var mindst lige så vigtig som selve gennemlysningerne. Det var rigtigt, at folkemøderne burde anvendes i forhold til at nå civilsamfundet. Norge ville i højere grad anvende deres ambassader i de nordiske lande til at styrke samarbejdet – fx ved deltagelse i nordiske møder. Syse var endelig enig i vigtigheden af i højere grad at anvende videomøder.

Friðleifsdóttir var enig i, at harmonisering af lovgivning var vigtig, men fandt at det var vanskeligt at opnå reelle fremskridt. Der var behov for et eksternt pres for dette, fx fra tænketanke. Wetterberg responderede hertil, at han ikke foreslog harmonisering af lovgivning, men nærmere at man i fællesskab udarbejdede ny lovgivning, som siden blev godkendt i de nationale parlamenter. Initiativ til dette skulle komme fra statsministrene.

Generalsekretæren afrundede denne del af drøftelserne ved at pege på, at flere af forslagene allerede gennemføres, herunder tilstedeværelse på folkemøder, international profilering og opfølgning på strategiske gennemlysninger.

5. Variabel deltagelse

Sasi fandt, at det kunne være interessant med konkrete eksempler på variabel deltagelse. Forslaget om fælles returflaskesystem kunne være et område, hvor en gruppe af lande kunne gå videre.

Syse var optaget af Helsingforsaftalens tekst om, at undladelse af at afgive stemme ikke er en hindring for beslutning. Generalsekretæren kunne være mere dristig i sine forslag. Det krævede jo en del at sige nej til forslag – skeptiske lande kunne i højere grad afstå fra at afgive sin stemme.

Friðleifsdóttir erkendte, at Island som et lille land kunne være bange for at blive koblet af, hvis variabel deltagelse i højere grad blev anvendt. Samtidig måtte man erkende, at det kunne være hensigtsmæssigt. Dog

vigtigt at der var mulighed for at trække i bremsen eller koble sig på. Man kunne måske iværksætte forsøgsordning i en tidsbegrænset periode.

Generalsekretæren konstaterede, at man i dag er langt fra en situation, hvor variabel deltagelse truer med at fragmentere det nordiske samarbejde, men at øget anvendelse af variabel deltagelse naturligvis kunne føre til den situation.

Næste møde

Næste møde med de nationale højniveaurepræsentanter afholdes i Nordisk Ministerråds sekretariat *onsdag den 1. juni kl. 10–13 (inkl. lunch)*.

Bilag 2

Referat af møde med højniveaurepræsentanterne (Nyt Norden 2.0) den 1. juni 2016

Jf. MR-SAM's beslutning om at give generalsekretæren i opdrag at forberede næste fase af reformarbejdet i Nordisk Ministerråd (Nyt Norden 2.0), konsulterede generalsekretæren ved møde den 1. juni 2016 for anden gang de nationalt udpegede højniveaurepræsentanter.

Formålet med mødet var at drøfte de tiltag, som generalsekretæren forventer at fokusere på i sine endelige anbefalinger til samarbejdsministrene i september samt have en mere åben drøftelse om ministerrådsstruktur og variabel deltagelse, jf. det udsendte materiale.

Til stede ved mødet var udover generalsekretæren:

- Christian Syse, Norge.
- Kimmo Sasi, Finland.
- Siv Friðleifsdóttir, Island.
- Gunnar Wetterberg, Sverige.
- Gunvør Balle, Færøerne.
- Anna-Lena Sjöberg, Åland (med på videolink).
- Emelie Barbou des Places, NMRS.
- Helle Engslund Krarup, NMRS (referent).

Der var afbud fra:

- Lida Skifte Lennert, Grønland.
- Niels Christian Wang, Danmark.

(Der søges arrangeret bilaterale møder mellem Lennert, Wang og generalsekretæren, så de også kan afgive deres bemærkninger).

Mødet indledtes af generalsekretæren, som kort rekapitulerede formålet med og processen for Nyt Norden 2.0-arbejdet. Generalsekretæren ville i afrapporteringen til MR-SAM dels fremlægge nye anbefalinger, dels beskrive tiltag som han ville iværksætte i forlængelse af Nyt Norden 1.0-

reformen, som led i hans administrative beføjelser, fx styrkelse af sekretariatets analytiske kapacitet i en tænketanks-funktion. Dernæst blev de skitser til anbefalinger, som fremgik af det udsendte materiale, gennemgået en for en.

Et mere dynamisk nordisk budget

Generalsekretæren beskrev behovet for et mere dynamisk nordisk budget, hvor der løbende sker en mere bevidst prioritering af midlerne med henblik på at frigøre midler til aktuelle prioriteringer – enten via mekaniske eller målrettede omfordelinger fra sektorerne – samt en mere systematisk kobling mellem evalueringer og politiske prioriteringer i budgetprocessen. Omprioriteringen kunne ske via forskellige modeller, som ville være beskrevet i den endelige anbefaling. Der var endvidere behov for at skabe en formel procedure for omdisponering indenfor budgetåret samt sikre en disponeringsreserve for ad hoc politiske prioriteringer. En bevidst prioritering kunne resultere i en anden fordeling af de nordiske midler mellem sektorerne, men ikke nødvendigvis flere midler på MR-SAM's budget.

Sasi støttede tanken om en analyseenhed i NMR. *Sasi* fandt at det kunne være interessant at gennemføre en nulbudgettering af det nordiske budget, og så sammenligne dette prioriterede budget med den nuværende faktiske fordeling. Det ville være et ambitiøst men også et meget krævende tiltag, som evt. kunne gennemføres af en tænketanksenhed i sekretariatet. Større fleksibilitet og rum for nye initiativer ville være et fremskridt. *Sasi* støttede etablering af en mekanisme for omfordeling i løbet af budgetåret, idet man dog måtte være opmærksom på rækkevidden af denne fuldmagt.

Syse støttede tanken om øget analysekapacitet i sekretariatet og hilste generalsekretærens indikation af at det kunne ske indenfor eksisterende rammer velkommen. Frie midler til prioriterede tiltag var tiltalende, men man måtte huske, at nogle områder ville miste midler i en omfordeling. Et mere fleksibelt budget ville således medføre stærkere konkurrence om midlerne, hvilket var fint. Systematisk sammenhæng mellem evalueringer og budgetprioritering var meget vigtigt og helt i tråd med linjen i den norske regerings platform. En mulighed for at omprioritere i løbet af året var vigtig og måtte kunne etableres via ændring i økonomireglementet.

Wetterberg fandt, at det nordiske budget var for småt til at gennemføre så stor en øvelse, som nul-budgettering ville være. Det ville ikke være indsatsen værd. I stedet kunne man som det første give en analyseenhed i sekretariatet til opgave at komme med en overordnet vurdering af bud-

gettet i forhold til det nordiske samarbejdes formål. En mere bevidst prioritering kunne give en friere debat om anvendelsen af de nordiske midler – for mange af de nordiske budgetposter var der jo indtil flere anvendelsesmuligheder. Et konkret eksempel var topforskningsinitiativet, hvor man i stedet kunne have etableret nordiske forskningsskoler, hvilket formentlig ville have haft større effekt.

Friðleifsdóttir hilste mere bevist prioritering velkommen. Det var vigtigt at få skabt mere konkurrence om midlerne i det nordiske samarbejde. Den nuværende fordeling af midlerne var delvist historisk betinget. Man ville formentlig have etableret større programmer, hvis man havde foretaget en fordeling fra nul af i dag. Det var vigtigt, at generalsekretærens anbefalinger pegede på konkrete løsningsmodeller.

Balle var også for større analytisk kapacitet og prioritering, men fandt ikke, at processen burde resultere i en omfordeling fra sektorerne til MR-SAM.

Sjöberg hilste en stærkere prioritering i det nordiske budget velkommen. Det var vigtigt, at de endelige anbefalinger var konkrete i formål og hensigt.

Revitalisering af det nordiske lovgivningssamarbejde

Generalsekretæren havde noteret sig, at højniveaurepræsentanternes var meget optaget af muligheden for at revitalisere det nordiske lovgivningssamarbejde på deres sidste møde. Han forventede på den baggrund at fremlægge en anbefaling om dette til MR-SAM, selvom dette var et ressourcekrævende forslag. I første omgang burde man foretage en strategisk gennemlysning af potentialet.

Wetterberg fandt, at samarbejdet burde fokusere på to dele: Dels oversættelse af EU-retsakter, hvor landene i dag ikke baserede sig på samme sprogversion, hvilket resulterede i forskelle i den nationale implementering. Dels det ambitiøse forslag om etablering af fælles lovgivning, hvor konkrete forslag til samarbejdsområder var aktieselskabslovgivning og skatte- og socialforsikringsregler.

Friðleifsdóttir var meget enig i behovet for fælles lovgivning, og var særligt indigneret over eksempler på at forskelle i lovgivningen medførte at borgere, som var blevet invalideret ved arbejde i et andet nordisk land, kom i klemme mellem landenes forskellige regler. Hvis Norden skulle være et reelt integreret område, burde man gå videre med lovgivningssamarbejdet.

Syse konstaterede, at lovgivningssamarbejdet havde rødder langt tilbage i historien, hvorfor der var meget at bygge på. Syse støttede fuldt ud

forslaget om en strategisk gennemlysning. Arbejdet burde fokuseres på konkrete tiltag på områder, hvor EU ikke havde kompetence, fx sociallovgivning og aktieselskabslovgivning. For så vidt angik spørgsmålet om oversættelse af EU-retsakter anvendte man i Norge flere sprogversioner som grundlag.

Sasi konstaterede, at EU's kompetenceområde og ikke-diskriminationsprincip medførte visse begrænsninger for et nordisk lovgivningssamarbejde, men der var fortsat et ganske stort rum for handling. Der var behov for at gøre op med den gængse tænkning, at lovgivningssamarbejde alene fandt sted i EU. En analyse af på hvilke områder der findes størst behov for lovgivningssamarbejde og til og med harmoniseret lovgivning ville være positivt. Et sådant område kunne være selskabslovgivning. Derudover burde samarbejdet om implementering af EU-lovgivning uddybes. Det burde være et krav, at man drøftede implementeringen i nordisk kreds, inden man nationalt besluttede indretningen af denne.

Balle fandt, at det ville være revolutionerende, hvis et nordisk lovgivningssamarbejde kunne iværksættes. Måske kunne tænketanksenheden i sekretariatet som en af sine første opgaver analysere, hvor det giver mening at starte med dette samarbejde.

Sjöberg støttede forslaget, og efterspurgte mere information om processen.

Dialog med civilsamfundet

Generalsekretæren henviste til betoningen af civilsamfundet i MR-SAM's opdrag. Nordisk Ministerråd havde ikke etableret struktur for en systematisk dialog med og inddragelse af civilsamfundsaktører. Det ville derfor være naturligt at etablere en sådan struktur. Konkret kunne det ske via åbne konsultationer, målrettede høringer og evt. konferencer eller mødeplatforme. Med civilsamfundsstrategien havde man den ideologiske platform, nu handlede det om at etablere en praktisk platform.

Syse var enig i tilgangen, men fandt samtidig, at der allerede var udbredt kontakt til civilsamfundsaktører. Fx holdt den norske samarbejdsminister jævnligt møder med repræsentanter for civilsamfundet i Norge.

Wetterberg fandt, at det ville lønne sig at kigge på andre organisationer, fx FN, men man skulle huske, at konsultationer med civilsamfundet ofte var et spil fra galleriet uden reel indflydelse. OECD's strukturer (Business Industry Advisory Committee, BIAC, og Trade Union Advisory Committee, TUAC) var til gengæld gode. Her kunne man hente inspiration.

Sasi var tiltalt af tanken om en stor folkefest, fx ville det være interessant hvis statsministrene eller samarbejdsministrene deltog i sommerarenaerne. Man burde hente inspiration fra andre organisationer og skabe overblik over, hvad man allerede gør i dag. Seminarier og høringer om lovgivningssager under forberedelse ville være positivt.

Friðleifsdóttir henviste til, at formandskabsmidlerne under prioriteringsbudgettet havde skabt ny dynamik i formandskabslandene. Man havde på Island ifm. formandskabet i 2014 været optaget af at få civilsamfundet engageret i de projekter, som iværksattes. Det burde være et krav til formandskaberne, at de sikrede involvering af civilsamfundet.

Inddragelse af erhvervslivet

Generalsekretæren tilkendegav, at inddragelse af erhvervslivet lignede udfordringen vedr. civilsamfundet. Man var i gang med at drage erfaringer fra dialogen med erhvervslivets parter i forbindelse med grænsehindringsarbejdet. Hvis dette blev en succes, kunne det udbredes til andre områder. Det var vigtigt, at møderne var så interessante, at erhvervslivets parter ville møde op på tilstrækkeligt højt niveau.

Wetterberg tilkendegav, at hvis man satte aktieselskabslovgivningen på den nordiske dagsorden, så ville det få erhvervslivets parter på banen.

Sjöberg tilkendegav, at man fra ålandsk side var tvivlende overfor, om øget inddragelse blev efterspurgt fra erhvervslivets side. En indsats i forhold til små og mellemstore virksomheder i grænseregioner kunne evt. være af interesse.

Ad hoc møder

Generalsekretæren beskrev behovet for at sikre mere fleksible strukturer som giver rum for flere ad hoc møder i Nordisk Ministerråd. Dette kunne ske via ministerkonferencer, som typisk kunne sætte fokus på tværgående problemstillinger, og via ad hoc ministerråd, som kunne have en udførende funktion i forhold til en defineret og tidsafgrænset opgave.

Wetterberg fandt, at man ved hjælp af videokonferencer kunne afholde nordiske formøder før vigtige EU-møder. Dette kunne være på minister- eller embedsmandsniveau. Dette ville vitalisere nordisk samarbejde og have spill-over effekt i form af netværksbygning.

Sasi mindede om, at ministrenes tidstabel var stram, og at videokonferencer kun burde holdes, hvis der var vigtige spørgsmål at drøfte. Ofte var det lige så vigtigt, at embedsmændene mødtes. Ad hoc ministerråd var nyttige og vigtige, men burde kun nedsættes ved særlige situationer, fx

som den man så i øjeblikket vedr. asyl- og integrationsspørgsmålet. Man burde ganske snart tilsætte et ad hoc ministerråd om dette emne

Friðleifsdóttir var enig i, at ad hoc ministerråd kunne være et godt redskab, som dog ikke burde anvendes for ofte. Men på helt specielle områder hvor der var stort pres – fx som følge af flygtningekrisen. Der måtte samtidig være stor opbakning til nedsættelsen af et ad hoc ministerråd, hvis man skulle vælge at gøre dette.

Sjöberg støttede etablering af muligheden for at nedsætte ad hoc ministerråd og betonedede, at det var vigtigt at alle som deltager i det nordiske samarbejde også deltager i ad hoc samarbejde. Fra ålandsk side efterlystes en stærkere kobling for alle otte medlemmer til det uformelle samarbejde, som fx trafik- og kommunesamarbejdet.

Syse støttede ad hoc løsninger, som var tidsafgrænsede, og var enig i behovet for at etablere et ad hoc ministerråd vedr. integration- og migrations-spørgsmål. Etablering af ad hoc ministerråd fordrede opbakning fra statsministerkredsen, det ville ikke være tilstrækkeligt at MR-SAM var for.

Generalsekretæren mindede om, at der jævnligt afholdtes uformelle nordiske ministermøder udenfor NMR, når der var behov for dette. Det var vigtigt at skelne mellem behovet for at mødes og situationer hvor der var behov for de mekanismer, som Nordisk Ministerråd kan tilbyde, nemlig en beslutningsmekanisme og ressourcer til at gennemføre fælles initiativer. Ellers ville nedsættelse af ad hoc ministerråd blot medføre en bureaukratisering af noget som allerede fungerede.

Bedre samspil mellem ministre og embedsmænd

Generalsekretæren tilkendegav, at embedsmandskomiteerne var centrale organer i Nordisk Ministerråd, men de sikrede ikke altid den ønskede fremdrift, da medlemmerne ikke altid havde de nødvendige mandater og tilstrækkelig kontakt til deres ministre. Generalsekretæren forventede på den baggrund i sine anbefalinger til MR-SAM at ville søge at forpligte landene på en mere aktuel og politisk relevant dagsorden i det nordiske samarbejde. Dels ved at sikre repræsentation i de ordinære embedsmandskomiteémøder ved embedsmænd med de nødvendige fuldmagter, dels ved samarbejdet i alle sektorer suppleres med regelmæssige møder på højt embedsmandsniveau (hvilket også ville være på linje med praksis i andre internationale sammenhænge).

Der var blandt højniveaurepræsentanterne opbakning til disse tiltag.

Et samlet nordisk samarbejde – både i og udenfor NMR

Generalsekretæren beskrev behovet for en bedre samordning mellem nordisk samarbejde i og udenfor Nordisk Ministerråd. *Generalsekretæren* forventede i sine anbefalinger til MR-SAM at foreslå iværksættelse af enkle greb til at sikre et mere samordnet nordisk samarbejde, herunder via mere systematisk kontakt mellem sekretariatet og N5/NB8 formandskaberne.

Der var blandt højniveaurepræsentanterne opbakning til disse tiltag.

Ministerrådsstruktur

Generalsekretæren henviste til det udsendte materiale og de tre scenarier for ministerrådsstruktur beskrevet heri, og bad om højniveaurepræsentanternes synspunkter på disse.

Syse fandt, at Nordisk Ministerråds struktur burde tilpasses EU's struktur. Alle fem nordiske lande var så tæt knyttet til EU, at dette gav mening, og modforestillingerne til dette var ikke tungtvejende. *Syse* henviste til prioriteringen af EU-spørgsmål i det finske formandskabsprogram og slog fast, at det i Norge er et faktum, at en stor del af regeringens arbejde er struktureret omkring regler fra EU. Norge bliver inviteret til en række uformelle møder i EU, også udover de møder som følger af EØS-aftalen, og en tilpasning af den nordiske struktur til EU's var ikke så dramatisk et skridt. Det var efter *Syses* mening slet og ret en tilpasning til virkeligheden, som ville gøre Nordisk Ministerråd mere relevant.

Sasi konstaterede, at det nuværende system fungerede relativt godt. Hvis man ønskede en mere gennemgribende reform, burde man tilpasse sig til EU's rådsstruktur, hvilket kunne anbefales. Det ville dog medføre visse vanskeligheder, herunder placering af budgetansvaret som i EU ligger hos finansministrene. Hvis samarbejdsministrene mistede dette ansvar, ville det gå ud over deres samordnede rolle. I EU-systemet forbereder rådet for generelle anliggender møderne i Det Europæiske Råd. En parallel til dette i det nordiske system kunne være, at de nordiske statsministtermøder forberedtes af MR-SAM. Under alle omstændigheder burde statsministrenes rolle beskrives. *Sasi* fandt endvidere, at spørgsmålet om formalisering af udenrigsrådet burde overvejes som led i Nyt Norden 2.0.

Wetterberg var enig i, at det ville være naturligt at tilpasse Nordisk Ministerråds struktur til EU, med et par tilpasninger til den nordiske situation. Almene anliggender burde således ligge hos MR-SAM, som også burde have budgetansvaret. Endvidere var konkurrencespørgsmål for snævert defineret, her var fokus i det nordiske samarbejde hele erhvervspolitikken.

Balle var lidt undrende overfor vurderingen af de enkelte ministerråd i det udsendte materiale. Færøernes erfaring var, at der var flere fora, som måske ikke fungerede helt så godt, idet de ikke formåede at fokusere på relevante samarbejdsspørgsmål. Dette var særligt en problemstilling for klyngeministerrådene. *Balle* var ikke enig i, at man burde tilpasse den nordiske struktur til EU.

Friðleifsdóttir havde af det udsendte materiale fået det indtryk, at der ikke var lagt op til store ændringer i ministerrådsstrukturen. Nærmere tilpasning til EU's struktur burde vurderes dybere med hensyn til mulige konsekvenser, og hvis man ville gå over til en sådan struktur burde budgetansvaret ligge hos MR-SAM. En omfattende omorganisering burde måske gennemføres gradvist.

Sjöberg var umiddelbart positiv overfor en tilpasning til EU-strukturen, men så også visse udfordringer, herunder samarbejdsministrenes rolle. Det var vigtigt at fastholde denne, da statsministrene var for travle til at sikre en reel prioritering af de nordiske spørgsmål. Det var i det udsendte materiale ikke klart, hvilke begrænsede justeringer i de faste strukturer som ville ske i den fleksible model, hvilket gjorde det vanskeligt at vurdere denne.

Variabel deltagelse

Generalsekretæren henviste til, at opdraget fra MR-SAM slog fast, at reformarbejdet skulle ske indenfor rammerne af Helsingforsaftalen. Sekretariatet havde analyseret spørgsmålet om variabel deltagelse og konkluderede jf. det udsendte materiale, at der ikke umiddelbart er grundlag for at gå videre med variabel deltagelse som et værktøj til at sikre øget relevans og effektivitet i NMR. Til gengæld burde man overveje andre muligheder for et mere smidigt nordisk samarbejde, herunder anvendelse af fodnoter/erklæringer i forbindelse med ministerrådets arbejde og en højere grad af dynamik i embedsmandskomiteernes politikforberedende arbejde ved at lægge flere uafklarede spørgsmål videre til det politiske niveau.

Syse støttede, at man var noget dristigere i de forslag, som embedsværket forelagde for ministrene. Det ville styrke nordisk samarbejde. Det ville være godt, hvis man kunne udfordre de nordiske regeringer lidt mere. I dag var det nordiske samarbejdes problem snarere, at det ikke var kontroversielt nok. Siden skulle man selvfølgelig træffe beslutninger baseret på konsensus eller enstemmighed.

Sasi konstaterede, at alle muligheder er der, men at det var hensigtsmæssigheden som var afgørende. Man burde gå forsigtigt til værks. Hvis man gik videre med variabel deltagelse, var det vigtigt at sikre, at dem

som stod udenfor kunne træde til på et senere tidspunkt. Dog kunne muligheden for variabel deltagelse skabe et pres for større kompromisvillighed, og dette burde udnyttes.

Wetterberg fandt, at konsensuskravet var afgørende for den folkelige opbakning.

Sjöberg delte sekretariatets opfattelse af denne sag.

Andre spørgsmål

Ved mødets slutning gav generalsekretæren mulighed for at rejse alle øvrige emner, som højniveaurepræsentanterne fandt relevante for reformarbejdet.

Syde fandt at afrapporteringen til MR-SAM burde holdes kort. Det var vigtigt, at anbefalingerne medvirkede til at forstærke Nyt Norden 1.0-reformen. *Syde* spurgte, hvorvidt generalsekretæren forventede at komme med anbefalinger vedr. forsvarssamarbejdet, opfølgning på de strategiske gennemlysninger og enkeltforslag såsom fælles personnumre og fælles returaftaler om flygtninge.

Generalsekretæren svarede, at han læste opdraget således, at det handlede om at justere systemet således, at det understøttede et relevant indhold. Forslag vedr. enkeltforslag ville dermed være udenfor mandatet. Generalsekretæren forventede ikke at komme med anbefalinger, som vedrørte forsvarssamarbejdet. Derimod forventede generalsekretæren at inddrage opfølgning på Nyt Norden 1.0-reformen. Det var generalsekretærens overordnede vurdering, at der var kommet meget mere dynamik i samarbejdet efter Nyt Norden 1.0-reformen. Dette gjaldt også de strategiske gennemlysninger, hvor der var stort fokus på opfølgningen.

Sasi tilkendegav, at de nævnte initiativer havde et vist administrativt præg, og at det var vigtigt også at nævne indholdsmæssige forslag som fx fællesnordisk aktieselskabslovgivning, fælles nordiske normer for ny digital teknik (jf. NMT-systemet i Norden). Anbefalingerne burde inkludere udenrigs- og sikkerhedspolitikken, og et skridt fremad kunne være at formalisere udenrigsrådet. Der var intet klart svar på, hvorfor man ikke har gjort det tidligere. 5+1 mødet med præsident Obama var et flot eksempel på fællesnordisk optræden på den udenrigspolitiske scene, og man burde overveje lignende tiltag i forhold til andre store lande, fx Kina. De nordiske lande burde optræde endnu mere sammen i internationale organisationer som FN.

Generalsekretæren henviste til tankerne om via enkle greb at sikre en bedre samordning mellem nordisk samarbejde indenfor og udenfor Nordisk Ministerråd, og forventede ikke umiddelbart at foreslå en formalisering af det udenrigspolitiske samarbejde, da ingen af landene i de hidtidige drøftelser havde givet udtryk for, at de ønskede dette.

Wetterberg fandt det vigtigt, at anbefalingerne inkluderede tiltag, som styrkede den analytiske kapacitet i sekretariatet i retning af tænketanksfunktion. *Wetterberg* var enig i, at det kunne være en god idé at inkludere forslag vedr. konkret indhold, og ville så gerne pege på forslaget om fælles nordisk forskeruddannelse.

Balle henviste til Færøernes ønske om, at spørgsmålet om de selvstyrende landes rolle i det nordiske samarbejde blev en del af reformarbejdet. Konkret var det et problem, at det ikke fremgår af referater og beslutninger, hvilke beslutninger de selvstyrende har valgt at tilslutte sig, jf. Helsingforsaftalens § 63.

Generalsekretæren henviste til opdraget fra MR-SAM, som ikke inkluderede spørgsmålet om ændring af Helsingforsaftalen. Færøsk ønske om medlemskab måtte håndteres som en egen sag. Man ville hele tiden arbejde med en god proces i forhold til deltagerretten, og fx synliggøre det som følger af eksisterende aftaler og ordninger. For så vidt angik retten til at tilslutte sig beslutninger havde generalsekretæren sat et arbejde i gang for at finde en praktisk løsning på dette, så det fremadrettet klart ville fremgå, hvilke beslutninger Grønland, Færøerne og Åland havde tilsluttet sig.

Bilag 3

Referat af generalsekretærens møde med højniveaurepræsentant Nils Christian Wang den 7. juni 2016

Da Nils Christian Wang ikke havde mulighed for at deltage i mødet med højniveaurepræsentanterne den 1. juni 2016 mødes generalsekretæren bilateralt med Wang den 7. juni 2016.

Wang tilkendegav indledningsvist, at udgangspunktet for reformarbejdet for ham at se burde være, at det nordiske samarbejde skulle være efterspørgselsdrevet og meningsfuldt for de nordiske befolkninger. Alle forslag burde vurderes i forhold til disse to kriterier.

Dynamisk budget

Wang fandt, at forslaget om et mere dynamisk budget var i overensstemmelse med ovenstående kriterier, da det ville medføre, at midlerne kanaliseredes derhen, hvor der var efterspørgsel efter dem. Nul-budgettering ville være en ressourcekrævende øvelse, hvilket man burde overveje, inden evt. beslutning om dette.

Nordisk lovgivningssamarbejde

Wang fandt, at det var vigtigt at fokusere nordisk lovgivningssamarbejde på områder, hvor de nordiske lande havde noget at byde på i et samarbejde. Man skulle ikke samarbejde for samarbejdets skyld.

Dialog med civilsamfundet og erhvervsliv

Wang var af den opfattelse, at dialog med civilsamfundet var meget vigtigt, og man burde analysere, hvilke kanaler var mest effektive, fx sociale medier. Det nordiske samarbejde havde et godt udgangspunkt givet befolkningernes opbakning, og det var vigtigt at bygge på dette, også i reformarbejdet.

Wang tilkendegav videre, at erhvervslivet ville have interesse for samarbejdet, hvis det vedrørte et forretningspotentiale eller erhvervslivets rammevilkår. Sagen om skattely (panama-papers) var et godt eksempel på en sag, som Nordisk Ministerråd burde tage op ved et fællesnordisk udspil. Det ville ramme mange dele af reformen – ad hoc baseret samarbejde, som krævede et dynamisk budget og som ville have civilsamfundets og erhvervslivets interesse.

Generalsekretæren henviste til det eksisterende nordiske samarbejde om indgåelse af informationsaftaler med skattely og ønsket om at arbejde videre på grundlag af dette, så udvekslingen af information med skattely skete automatisk.

Ministerrådsstruktur

Wang fandt, at man skulle være påpasselig med at tale om en tilpasning til EU, givet den legitimitetskrise EU gennemgår i befolkningerne netop nu, og var mere tiltalt af den fleksible model.

Generalsekretæren henviste til, at det nordiske samarbejde var meget andet end samarbejde om EU-relaterede spørgsmål.

Nordisk samarbejde i og udenfor Nordisk Ministerråd

Wang var af den opfattelse, at de nordiske lande bevæger sig i retning af en mere fælles opfattelse af den regionale udvikling, og spurgte til forventningerne til det forsvars- og udenrigspolitiske område i reformen.

Generalsekretæren henviste til, at Nordisk Ministerråd havde ladet sig inspirere af arbejdsmetoden i Stoltenberg-rapporten, men forventede ikke, at anbefalingerne til MR-SAM ville vedrøre NORDEFECO samarbejdet. Vedr. det udenrigspolitiske samarbejde forventede generalsekretæren i sine anbefalinger til MR-SAM at foreslå iværksættelse af enkle greb til at sikre et mere samordnet nordisk samarbejde, herunder via mere systematisk kontakt mellem sekretariatet og N5/NB8 formandskaberne.

Bilag 4

Referat af generalsekretærens møde med højniveaurepræsentant Lida Skifte Lennert den 10. juni 2016

Da Lida Skifte Lennert ikke havde mulighed for at deltage i mødet med højniveaurepræsentanterne den 1. juni 2016 mødes generalsekretæren bilateralt med Lennert den 10. juni 2016.

Grønland, Færøerne og Ålands stilling i NMR

Generalsekretæren redegjorde for drøftelserne på hans møde med højniveaurepræsentanterne den 1. juni, og henviste til Færøernes skriftlige indspil før mødet, som bl.a. anførte at spørgsmålet om Færøerne, Åland og Grønlands stilling i det nordiske samarbejde burde være en del af Nyt Norden 2.0-arbejdet. *Generalsekretæren* henviste til opdraget fra MR-SAM, som klart specificerede, at arbejdet skal ske indenfor rammerne af Helsingforsaftalen.

Lennert tog Færøernes synspunkter til efterretning og udtrykte forståelse for generalsekretærens udgangspunkt i opdraget fra MR-SAM. *Lennert* fandt, at diskussionsoplægget om variabel deltagelse var meget inspirerende og også relevant for Grønlands associering med EU. Her var mange parallelle problemstillinger. Konsensusprincippet krævede, at man formåede at løfte sig op over enkeltinteresser og se det større billede. Noget af de positive i det nordiske samarbejde var, at man evnede at være pragmatisk og finde løsninger.

Generalsekretæren var optaget af at fremme god deltagelse af alle otte deltagere i det nordiske samarbejde og fandt det positivt, at Grønland havde mulighed for selv at vælge, hvilke områder man ønskede at prioritere.

Nordisk samarbejde om EU-spørgsmål

Lennert henviste til at man i pressen i Grønland havde fremhævet et ønske om en debat for og imod EU-medlemskab. Grønland har nogle gunstige EU aftaler og associering til EU sammen med britiske, hollandske og franske Øsamfund spredt i Stillehavet, det caribiske ocean og Atlanterhavet,

hvilket hidtil har gjort at man ikke ser et behov for at ændre status. I nordisk sammenhæng er det naturligt, at landene ønskede at anvende Nordisk Ministerråd til at drøfte EU-spørgsmål. Det ville også være en fordel for Grønland at lære af andres erfaringer. Fra grønlandsk side var man særligt glad for fælles erklæringer og udtalelser som fx i EU's handelsforbud omkring sæler med Inuit undtagelse. Det var nyttigt med et fælles udgangspunkt, da fællesnordiske positioner vejede tungere end nationale.

Dynamisk nordisk budget

Lennert forstod behovet for større fleksibilitet i det nordiske budget, men mindede samtidig om vigtigheden af at fastholde gennemsigtigheden. Det var en balancegang, hvor man skulle undgå vilkårlighed.

Ad hoc samarbejde og MR-struktur

Lennert forstod behovet for at tilpasse samarbejdsstrukturerne til aktuelle behov. Grønland har i praksis særligt prioriteret samarbejdet om socialspørgsmål, uddannelse, fiskeri og NSK. Dette var gode, velfungerende ministerråd.

Generalsekretæren henviste til, at disse fora ville blive berørt, hvis man tilpassede NMR's struktur til EU's, som nogle ønskede. Det nordiske samarbejde var dog meget andet end samarbejde om EU-relaterede spørgsmål.

Bilag 5

Dr. Jur. Frederik Harhoffs juridiske responsum vedrørende "variabel deltagelse"

Ved e-mail af 5. april 2016 blev jeg af Nordisk Ministerråds Sekretariat anmodet om at udarbejde en redegørelse for muligheden af at indføre en såkaldt "varieret deltagelse" eller "i flere tempi" i Nordisk Ministerråds samarbejde inden for rammerne af Helsingforsaftalen af 1962 m. senere ændringer. Med henvendelsen fulgte endvidere et i Ministerrådet udarbejdet notat "Nyt Norden 2.0: Helsingforsaftalens artikel 62" (udateret), der gengiver en beslutning fra MR-SAM af 3. februar 2016 og hvori der bl.a. er indeholdt en liste over 6 forskellige muligheder (A-G) for at variere samarbejdet i Nordisk Ministerråd.

Som følge af Sekretariatets snævre tidsplan blev tidsfristen for min redegørelse i en senere e-mail af 18. april sat til den 9. maj i år. Jeg har efterfølgende haft mulighed for at drøfte rammerne for redegørelsen med Sekretariatet i en enkelt telefonsamtale den 2. maj.

Baggrund og problemstilling

Hovedreglen i Ministerrådets beslutningsprocedure er som bekendt, at Rådets beslutninger træffes med *énstemmighed* eller *konsensus*, dog at *procedurespørgsmål* kan træffes ved *almindeligt flertal*, jf. artikel 62, stk. 3. Det aktuelle forslag om indførelse af en "varieret deltagelse" i Ministerrådet ligger efter det oplyste nu i forlængelse af det forslag, der blev drøftet tilbage i 2014 om grænserne for den særlige kategori "procedurespørgsmål", der således kan træffes af Rådet ved *almindeligt flertal*. Problemet er fortsat, at kravet om énstemmighed/konsensus i sagens natur ofte har en forsinkende effekt på beslutningsproceduren, enten fordi de 5 lande er nødt til at fortsætte forhandlingerne indtil der er opnået enighed eller konsensus blandt dem, eller fordi det ganske enkelt ikke er muligt at nå til enighed og beslutningsforslaget derfor må opgives indtil videre. Den nu foreliggende idé om en "varieret deltagelse" i Ministerrådet har således til formål at gøre arbejdet i Rådet mere effektivt ved at åbne op for, at et flertal af interesse-rede lande kan gå videre og gennemføre et beslutningsforslag, selvom et mindretal er imod forslaget eller ikke ønsker at medvirke.

I et Notat til Rådssekretariatet af 28. februar 2015 om forståelsen af udtrykket "procedurespørgsmål" gav jeg udtryk for den opfattelse, at der ikke ses at være noget sikkert grundlag i Helsingforsaftalen eller dennes forarbejder for at fastslå nøjagtigt, hvilke typer afgørelser der kan betegnes som sådanne, samt at der i praksis fra andre internationale organisationer (FN, EU, Europarådet og Arktisk Råd) kunne konstateres en vis tilbageholdenhed med at udstrække forståelsen af udtrykket "procedure-spørgsmål" meget videre end til selve *fremgangsmåden* for vedtagelsen af organisationens afgørelser på områder, der i øvrigt ikke har større politisk, strukturel eller økonomisk rækkevidde. I store internationale organisationer med mange medlemslande kan der selvsagt være god grund til at anvende flertalsbeslutninger for at sikre organisationernes beslutningsdygtighed, men i mindre organisationer med et begrænset antal medlemslande som fx Nordisk Ministerråd vil det udfordre selve tanken og baggrunden for det nordiske samarbejde, hvis beslutninger nu kunne træffes med flertal henover hovedet på et mindretal; her må tilslutning alt andet lige være det rigtigste (i hvert fald om alle væsentligere beslutninger), ikke mindst fordi der netop blandt de nordiske lande og i det nordiske kulturfællesskab er en lang og god tradition for gensidig hensyntagen, samarbejde og demokrati.

Anbefalingerne i Notatet fra 2014 var derfor, at Ministerrådet kunne overveje at indføre en bestemmelse i Forretningsordenen, der nærmere præciserer hvorledes udtrykket "procedurespørgsmål" skal fortolkes og afgrænses. Alternativt måtte Rådet enes om at følge en fremgangsmåde, hvorefter omstridte (ikke-proceduremæssige) beslutningsforslag fortsat kan vedtages med konsensus, men således at et dissentierende medlemsland enten kan afgive en *énsidig erklæring* til beslutningsprotokollen eller få indføjet en *fodnote* til beslutningen. Heri kan det pågældende land redegøre for sin principielle modstand eller betænkeligheder mod beslutningen og derefter forklare, hvorfor det alligevel undlod at stemme *imod* forslaget. På denne måde ville det rent praktisk være muligt at få vedtaget beslutningen samtidig med at det dissentierende land får tilkendegivet sin holdning, som de deltagende lande sidenhen må tage behørigt hensyn til, når beslutningen skal føres ud i livet. anbefalingerne kom dog af forskellige grunde aldrig til realitetsbehandling i Rådet.

Idéen om "varieret deltagelse"

Hovedreglen om Rådets beslutningsdygtighed (*quorum*) er, at alle medlemslandene skal være repræsenteret og til stede i Rådet, når der træffes beslutninger, jf. Helsingforsaftalens artikel 62, stk. 1, 1. pkt. – Efter 2. pkt. i samme bestemmelse kan beslutninger i spørgsmål, der *kun angår visse lande* dog vedtages *af og alene med virkning for* disse lande. Efter den naturlige sproglige forståelse af dette udtryk er der imidlertid tale om en *saglig* afgrænsning, ikke en *politisk* differentiering. Bestemmelsen i § 62, stk. 1, 2. pkt. må forstås sådan, at de ikke-berørte landes undladelse af at deltage i beslutningen alene skyldes *saglige, materielle* grunde – fordi sagen ganske enkelt ikke angår dem og heller ikke har nogen virkning for dem; det er derfor ikke *nødvendigt* for dem at deltage. Dette er imidlertid helt forskelligt fra den situation, at de ikke-deltagende lande *frivilligt afstår fra at deltage*, fordi de af *politiske* eller *økonomiske* grunde *ikke ønsker* det. Dette har betydning for, hvad §62, stk. 1, 2. pkt. overhovedet kan bruges til.

Reglen om *quorum* handler om, hvor mange lande, der skal være til stede, førend Rådet er beslutningsdygtigt og reglen må derfor ikke forveksles med bestemmelserne i § 62, stk. 3 og 4, der angår den *formelle afstemningsprocedure* for vedtagelse af Rådets beslutninger gennem henholdsvis *enstemmighed, konsensus* eller *flertal*. Strengt taget er det derfor misvisende at henvise til *quorum*-reglen som hjemmel til vedtagelse af beslutninger, der i princippet angår alle lande men som kun skal have virkning for nogle af dem.

Essensen af den nye idé om "varieret deltagelse" er som allerede antydnet, at de *interesserede* lande i Ministerrådet skal have mulighed for at gå videre med et forslag og vedtage dette, uanset at spørgsmålet faktisk berører *alle* medlemslande, og selvom ét eller flere medlemslande er helt eller delvist imod – eller i hvert fald ikke ønsker at deltage. Det vil være et "Norden i flere hastigheder", hvor de villige og interesserede lande kan gå videre og vedtage beslutninger om bestemte spørgsmål på egen hånd, medens de lande, der ikke vil være med, får lov til at blive tilbage og giver deres samtykke til, at de interesserede lande går foran.

Der er imidlertid forskel på, om en beslutning vedtages inden for et område, der *udelukkende angår visse lande*, eller om beslutningen angår *alle* lande men desuagtet vedtages med virkning alene for et begrænset antal lande. Det første eksempel er helt foreneligt med Helsingforsaftalen, medens det andet i realiteten slet ikke er reguleret i Aftalen, idet Aftalen ikke indeholder hjemmel til at vedtage *fælles, generelle* beslutninger, der ikke skal gælde ens for alle 5 medlemslande; *særspecifikke* spørgsmål kan som nævnt vedtages af de berørte lande alene, men så er beslutningerne netop

hverken *fælles* (dvs. vedtaget *af* alle lande) eller *generelle* (dvs. gældende *for* alle lande).

Helsingforsaftalen lægger med andre ord ikke op til, at deltagelsen i Rådets arbejde skal kunne varieres sådan, at et eller flere lande går foran på egen hånd med bestemte initiativer, medens resten af landene vælger at afstå fra deltagelse men alligevel accepterer, at dét eller de deltagende lande vedtager beslutninger, der kun forpligter disse. Hvis en sådan ordning skal indføres i Ministerrådet, kræver det formentlig en *generel aftale* mellem de 5 medlemslande, der med énstemmighed må beslutte hvornår og hvorledes en sådan ordning skal gennemføres i praksis. Det rigtigste vil formentlig være, at denne aftale derefter *gennemføres* i praksis ved *beslutning* med enstemmighed fra sag til sag, således at alle 5 lande, hver gang der tages et sådant initiativ, skal være enige om, at dét eller de deltagende lande nu får bemyndigelse til – på Rådets vegne – at udstede de regler og beslutninger, der er nødvendige for at gennemføre det pågældende initiativ.

Når sådanne nødvendige beslutninger derefter træffes henad vejen, bør dette fortsat ske med overholdelse af Rådets normale beslutningsprocedure, dvs. at alle lande skal deltage i beslutningsprocessen, men at de ikke-deltagende lande undlader at stemme og accepterer såvel initiativet som de opfølgende beslutninger ved konsensus.

En anden mulighed er vedtagelse og gennemførelse af nye initiativer ved flertal. Flertalsafgørelser anvendes i store internationale organisationer, hvor hensynet til *helheden og organisationens overordnede funktioner og sammenhængskraft* kan tale for, at beslutninger kan vedtages og gennemføres, selvom et enkelt eller nogle få lande har *nationale, indenrigspolitiske* interesser, der går imod forslaget; her må mindretallets særinteresser vige for hensynet til helheden og organisationens generelle formål. I en relativt lille organisation som Nordisk Ministerråd vil det imidlertid være vanskeligt at forestille sig, at hensynet til Ministerrådets overordnede funktioner skulle kunne tilsidesætte hensynet til ét eller to medlemslandes vigtige nationale interesser. Rationalet i overvejelserne om indførelsen af flertalsvedtagelser i Ministerrådet må derfor være, at i hvert fald alle *væsentlige* beslutninger fortsat træffes i enstemmighed eller ved konsensus for at undgå, at et mindretal i en så lille international organisation bliver *stemt ned* i et spørgsmål af betydning for det eller de pågældende lande.

De her beskrevne fremgangsmåder er imidlertid blot to ud af flere mulige løsninger og det vil selvsagt være op til Rådet selv at indgå den generelle aftale om, hvornår og hvordan en ordning med "variabel deltagelse" skal gennemføres i praksis.

Beslutningen om at splitte det generelle samarbejde op i *fællesområder* (hvor alle er med) og *særområder* (hvor kun de interesserede lande er med) vil ganske vist være en ordning, der radikalt forandrer Ministerrådets karakter og kompetence, men den indføres dog i enighed. Ordningen minder om en bemyndigelsesordning der accepterer, at samarbejdet inden for det pågældende område *ikke længere er fælles* for de 5 medlemslande, men nu bliver "varieret". Det kan dog overvejes, om en så vidtgående ændring bør kunne gennemføres uden ved ændring af selve Helsingforsaftalen. Da der formelt set kun er tale om en ændring af beslutningsprocedurerne og altså ikke om materielle ændringer af Rådets kompetence, kan der argumenteres for, at en formel traktatændring er unødvendig, men en nærmere udredning heraf har desværre ikke været mulig inden for den korte tidsramme for dette notat.

De mulige løsninger

I Rådsnotatet "Nyt Norden 2.0: Helsingforsaftalens artikel 62" er der som nævnt indeholdt en liste med 6 forskellige mulige løsninger, der kort vil blive gennemgået her.

Løsning A

Alle beslutninger skal være enstemmige. Dette svarer til den aktuelle situation efter Aftalens artikel 62, stk. 3, hvor der kræves énstemmighed om alle beslutninger (eller konsensus, jf. artikel 62, stk. 4) – bortset fra procedurespørgsmål, der som nævnt kan træffes ved (almindeligt) flertal. Denne løsning tilbyder med andre ord ikke nogen *ny* udvej i forsøget på at effektivisere Rådets samarbejde.

Løsning B

Med enstemmighed besluttet, at et antal lande kan fortsætte et samarbejde (alene). Tanken er her, at alle 5 medlemslande bliver *enige* om, at et mindretal på 2 medlemslande eller et flertal på 3 eller 4 lande kan gå videre og udvikle et samarbejde om et bestemt anliggende eller på et bestemt område, som de øvrige lande ikke ønsker at deltage aktivt i. Denne løsning er *forenelig* med Helsingforsaftalens artikel 62, stk. 3 for så vidt angår selve beslutningen om at tillade en varieret deltagelse; der er således intet i vejen for, at alle medlemslandene bliver enige om at lade visse lande fortsætte og videreudvikle samarbejdet inden for et område, som de ikke-deltagende lande ikke ønsker at medvirke i og have indflydelse på. Det vil imidlertid kræve en fælles beslutning, der vedtages med enstemmighed, om at Rådet fremover kan organisere sit arbejde på denne måde.

De beslutninger, der herefter træffes inden for det aftalte særområde, bør da træffes med enstemmighed eller konsensus blandt samtlige medlemslande, idet det må antages at stride mod Helsingforsaftalens artikel 61, stk. 1, 1. pkt. at bemyndige de deltagende lande til selv at gennemføre initiativerne alene på egen hånd – uden de øvrige landes accept og deltagelse.

Det må dog forudsættes, at det pågældende område/projekt hverken politisk, økonomisk, socialt eller kulturelt påvirker de ikke-deltagende lande interesser på en måde, som de med rimelighed har ret til at beskytte sig imod. Det vil med andre ord stride imod samarbejdsånden i Ministerrådet dersom visse lande skulle kunne *tvinges* til at gå med på en ordning, der strider mod deres beskyttelsesværdige interesser; her må der foretages en afvejning af hensynet til effektivitet på den ene side, og hensynet til mindretalsbeskyttelse på den anden. Det er imidlertid vanskeligt at forestille sig et område eller et projekt, som alle 5 medlemslande i Rådet *ikke* har økonomisk, politisk, kulturel, social eller anden interesse i – *bortset* måske fra særlige spørgsmål i *grænseregioner*, fx spørgsmål om lokal miljøregulering eller konkret regulering af visse forhold for den samiske befolkning i grænseområderne mellem Sverige, Norge og Finland, jf. straks neden for under Løsning D.

Løsning C

Ingen lande stemmer mod forslaget om, at et antal lande arbejder videre på et område (konsensus). Denne løsning er en kombination af Løsning A og B; den er *fuldt forenelig* med Helsingforsaftalens 62, stk. 4, idet beslutningen om at indføre henholdsvis *fællesområder* og *særområder* i Ministerrådets ansvarsområder træffes ved konsensus uden at noget land stemmer imod, og de senere opfølgende beslutninger må træffes ved positiv stemmeafgivning af de deltagende lande, mens de ikke-deltagende lande undlader at stemme.

Løsning D

Spørgsmålet angår udelukkende "visse lande". Denne løsning er som nævnt allerede forudset i Aftalens artikel 62, stk. 1, 2. pkt. hvori det hedder, at: "I spørgsmål, som udelukkende angår visse lande, behøver dog kun disse lande at være repræsenterede." Bestemmelsen er formentlig indsat med henblik på regulering af visse anliggender i tilstødende grænseområder, hvor nogle af Rådets medlemslande har fælles lokale interesser, men hvor ikke alle medlemslande nødvendigvis behøver at *være til stede* for at stemme den planlagte regulering igennem – forudsat beslutningen *alene* vedrører de deltagende lande. Tænker man sig til eksempel, at der under et Ministerrådsmøde er et par punkter på dagsordenen, der alene angår reindriften i et bestemt grænseområde mellem Norge og Sverige, er der

næppe noget til hinder for, at de danske, islandske og finske delegationer forlader mødelokalet under behandlingen og vedtagelsen af det pågældende beslutningsforslag; de behøver med andre ord ikke at være fysisk til stede som betingelse for, at beslutningen kan vedtages og gennemføres af de to involverede medlemslande.

Som nævnt oven for er bestemmelsen imidlertid en regel om beslutningsdygtighed (quorum) og *ikke* en regel om afstemningsproceduren.

Løsning E

Et antal lande kan (alene) beslutte at arbejde videre sammen inden for det nordiske samarbejde. Denne løsning er nært beslægtet med Løsning B og C oven for, idet essensen i alle tre løsninger er, at de deltagende lande vedtager at gå videre med et beslutningsforslag, selvom nogle lande ikke ønsker at deltage. Forskellen i Løsning E er imidlertid, at Rådet efter denne løsning tilsyneladende forudsættes at vedtage beslutningen om at lade de deltagende lande gå videre *ved flertal* (altså hverken ved enstemmighed som i Løsning B eller ved konsensus som i Løsning C), hvilket vil være i strid med artikel 62, stk. 3 i Aftalen. Løsning E vil derfor *ikke* være forenelig med Helsingforsaftalen.

Løsning F

Et antal lande accepterer, at beslutningen træffes med enstemmighed/konsensus mod at der optages en fodnote/énsidig erklæring i referatet. Denne løsning svarer til to af anbefalingerne i mit Notat af 28. februar 2014, jf. oven for. Der vil her ikke være behov for at ændre hverken i Helsingforsaftalen eller i Forretningsordenen (Arbetsordningen), idet ordningen vil være uformel som en "gentlemen's agreement" mellem de 5 medlemslande om, at der i det videre arbejde med beslutningen – efter vedtagelsen – bliver taget hensyn til det eller de dissentierende lande, der gik med til at få vedtaget beslutningen i praksis, selvom de havde modsat rettede interesser. Dette indebærer, at det eller dissentierende lande fortsat må konsulteres og tages med på råd, inden de deltagende lande udmønter beslutningen i konkrete handlinger eller yderligere regulering; vilkårene for sådanne konsultationer vil typisk kunne nedfældes i fodnoten eller den énsidige erklæring. Løsning F skønnes at være i overensstemmelse med Helsingforsaftalen.

Løsning G

Udvidet samarbejde sker uden for det formelle nordiske samarbejde. Denne løsning står selvsagt altid åben for ethvert medlemsland i en international organisation, *medmindre* der i organisationens konstituerende traktatgrundlag er indlagt begrænsninger i medlemslandenes mulighed for at samarbejde med hinanden eller andre lande *uden for* traktatens anvendelsesområde. Dette er ikke tilfældet for Helsingforsaftalens vedkommende og Løsning G er derfor forenelig med Aftalen.

Overvejelser om problemet og de mulige løsninger

Principielt og helt overordnet må det som allerede antydnet fremhæves, at idéen om "varieret deltagelse" i Nordisk Ministerråd eller et "Norden i flere tempi" ikke forekommer at være i helt god samklang med samarbejdsånden og forestillingerne om lighed mellem de nordiske broderfolk. Et Norden i flere tempi kan – i hvert fald på alle de områder, der er væsentlige og fælles for samarbejdet i Rådet – medføre utilsigtede forskelle mellem et "A-hold" for de deltagende medlemslande og et "B-hold" for de ikke-deltagende lande i en så lille organisation som Nordisk Ministerråd. Som fremført i dette Notat kan en "varieret deltagelse" lovligt indføres *uden* at komme i modstrid med Helsingforsaftalen (bortset fra Løsning E), men i så fald må det anbefales at en sådan deltagelse alene gennemføres på fælles områder, der ikke opfattes som væsentlige af de ikke-deltagende lande. Selv på sådanne mindre væsentlige områder vil de ikke-deltagende lande som nævnt formentlig alligevel skulle konsulteres og tages med på råd, men som nævnt vil det i praksis være vanskeligt at forestille sig et område, der ville kunne videreføres og reguleres af de deltagende lande helt på egen hånd – bortset fra lokale tiltag i grænseområder.

Omvendt taler det naturligvis *for* indførelsen af en "varieret deltagelse", at samarbejdet i Ministerrådet på de vigtige sagsområder muligvis kan effektiviseres herved, men ved at splitte samarbejdet op i fællesområder for alle lande og særområder alene for de deltagende lande vil hensynet til *effektivitet* skulle afvejes mod hensynet til det bærende grundlag om *samarbejde, solidaritet og lighed mellem de nordiske lande*. Den rimeligste løsning i denne afvejning vil efter min vurdering være Løsning F, der på en uformel måde tillader et videregående samarbejde mellem deltagerlandene på betingelse af, at de ikke-deltagende lande får en vis garanti for, at deres interesser ikke bliver tilsidesat.

Hvad særligt angår forholdet mellem *enstemmighed* og *konsensus* må det fremhæves, at selvom der i princippet *ikke* består nogen juridisk bindende eller politisk motiverende *forrang* for det første princip over det

andet, vil praksis formentlig alligevel være, at medlemslandene normalt vil tilstræbe at vedtage alle vigtigere, vidtrækkende og nødvendige beslutninger med énstemmighed, hvor alle 5 lande stemmer aktivt for beslutningen. Hermed opnås den klareste tilkendegivelse om fuld støtte til beslutningen. Vedtagelse ved konsensus vil da oftest anvendes i tilfælde, hvor der blandt et eller flere medlemslande nok er en vis uenighed eller skepsis, men dog ikke i en sådan grad, at de pågældende lande ønsker helt at forhindre beslutningen.

På spørgsmålet om, hvorvidt det vil være foreneligt med kravet om enstemmighed, at alle landene i fællesskab går med til en varieret ordning, der tillader et mindre lande at gå videre med at samarbejde om en sag eller et bestemt spørgsmål, er svaret som allerede antydnet oven for, at dette rent juridisk *er* muligt, men at det af principielle grunde bør begrænses til områder af mindre vidtrækkende betydning for Ministerrådets arbejde. Hvis en sådan beslutning bliver truffet, vil samtlige lande være *juridisk bundet* ikke blot af selve beslutningen om at lade de deltagende lande gå videre, men også af de tiltag (dvs. beslutninger eller handlinger), som de deltagende lande herefter træffer i forbindelse med virkeliggørelsen af beslutningen. Sådanne tiltag bør alt andet lige træffes i overensstemmelse med den normale procedure for Rådets beslutninger, herunder at de deltagende landes beslutninger på særområdet fortsat skal vedtages med enstemmighed eller konsensus blandt samtlige 5 medlemslande, således at de ikke-deltagende lande skal konsulteres herom inden vedtagelsen og have lejlighed til at øve indflydelse på udformningen af de konkrete tiltag.

Løsning D forudsætter, at beslutningen *udelukkende angår "visse lande"* og løsningen er derfor uanvendelig, dersom der er tale om et forslag af interesse eller betydning for alle de 5 lande. Afgørelsen af, *hvornår* der foreligger spørgsmål, der "udelukkende angår visse lande" beror på både en materiel og politisk vurdering af, hvorledes det enkelte medlemsland selv opfatter sine egne interesser i forhold til det foreliggende spørgsmål. Som hovedregel må man sige, at et flertal af landene ikke kan påtvinge et dissentierende land en vurdering af, at det pågældende spørgsmål ikke angår landet; hvis et medlemsland selv giver udtryk for det synspunkt, at det omdiskuterede spørgsmål angår *alle* landene, må de andre medlemslande acceptere dette synspunkt. Jeg har ikke kunnet identificere andre spørgsmål end rent *grænserelaterede, lokale spørgsmål*, der kunne tænkes at falde inden for denne bestemmelse og som ikke er omfattet af og tillige reguleret i aftaler med andre internationale organisationer, fx EU eller NAFO (fiskeri). Med *denne* forståelse vil forslaget som nævnt være foreneligt med Helsingforsaftalen, men da skal den juridiske

hjemmel findes i en aftale mellem landene efter artikel 62, stk. 3, og altså ikke i artikel 62, stk. 1, 2. pkt.

Embedsmandskomiteérernes virksomhed er i princippet ikke omfattet af énstemmighedskravet i Helsingforsaftalen, for der er intet der forhindrer Komiteérerne i at lægge kontroversielle eller åbne spørgsmål op til Ministerrådet; så er det netop op til ministrene at træffe den endelige afgørelse. Sådan skal det naturligvis være, for i modsat fald vil Ministerrådets kompetence være af ren konfirmerende, ikke-substantiel karakter. Den tilsyneladende tilbageholdenhed, der i Rådssekretariatets og Komiteérernes hidtidige praksis har været om at søge at undgå at forelægge kontroversielle spørgsmål for ministrene kan selvsagt være hensigtsmæssig for at undgå at, noget land udsættes for en unødvendig underkendelse af sine synspunkter under drøftelserne, men det må på den anden side fastholdes, at det netop er *ministrene*, der skal være rede til at diskutere de politisk og fagligt omstridte sager og træffe de nødvendige afgørelser. Én måde at forbedre Rådets effektivitet på kunne muligvis være at lægge flere omtvistede spørgsmål op til ministrene i stedet for at sortere sådanne emner fra administrativt, inden de bliver bragt op på ministerniveau. I så fald er det – som nu – Sekretariatets og Komiteérernes opgave at fremlægge alle relevante fakta og identificere kompromismulighederne for ministrene.

Spørgsmålet om, hvorvidt en "varieret deltagelse" vil gavne eller svække det nordiske samarbejde kan selvsagt ikke besvares generelt; det afhænger helt af, hvorledes den varierede deltagelse organiseres og gennemføres på i praksis, hvor mange lande der ønsker at gå videre og ikke mindst af hvilke områder, der i særlig grad blokeres eller forsinkes på grund af kravet om énstemmighed – og som nu forsøges effektiviseret ved en varieret deltagelse. Herom er det på de foreliggende betingelser vanskeligt at sige noget sikkert bortset fra, at der næppe kan sættes faste grænser for, hvor mange lande der skal deltage eller hvornår det er hensigtsmæssigt at indføre en sådan ordning. En nærmere uddybning heraf vil forudsætte mere tid til at undersøge mulighederne.

Ser man på andre internationale organisationer har der især i EF/EU været eksempler på, at medlemslandene i fællesskab har besluttet at muliggøre et "Europa i flere tempi" ("*a two-tier Europe*"). Det gælder fx indførelsen af den Økonomiske og Monetære Union med den fælles *Euro*, som flere lande som bekendt står uden for, herunder både Danmark og Sverige. Der er næppe tvivl om, denne foranstaltning har medført en betydelig forbedring af EU's økonomiske sammenhængskraft og har forbedret konkurrenceevnen for Euro-landene i forhold til udlandet. Et andet tidli-

gere eksempel fra EF – da der endnu kun var 12 medlemslande i organisationen – er Protokollen fra 1992 om Socialpolitikken (*Protocol on Social Policy*), da 11 medlemslande – uden Storbritannien – gik sammen om at samordne og forbedre arbejdstageres ansættelsesvilkår, beskyttelse, lighed etc. Også denne foranstaltning har givetvis haft positiv betydning for den europæiske regulering af socialpolitikken. Forholdene for henholdsvis EF/EU og Nordisk Ministerråd er imidlertid meget forskellige i henhold til både størrelse og kompetence, og man kan ikke heraf uden videre udlede, at det også for Nordisk Ministerråd vil være en fordel at indføre et Norden i flere tempi på afgrænsede sagsområder. Det vil det muligvis, men det afhænger som nævnt helt af det eller de områder, man beslutter at udsondre som særområder for de deltagende lande. Hvis der er tilstrækkelig interesse for idéen om et varieret samarbejde i Nordisk Ministerråd, kunne det eventuelt gennemføres som en foreløbig forsøgsordning, hvor de 5 lande afprøvede muligheden for vareret deltagelse på et bestemt område i en bestemt periode på den betingelse, at de herunder truffne beslutninger bortfaldt, dersom ordningen ikke blev forlænget ud over forsøgsperioden.

Sammenfatning

Sammenfattende er det min vurdering, at indførelsen af en ordning med "varieret deltagelse" i Nordisk Ministerråd er *juridisk mulig* og at der er flere måder, hvorpå en sådan ordning kan gennemføres på i praksis. Der melder sig her en række spørgsmål, herunder om ordningen skal eller kan indføres gennem en aftale vedtaget i enighed mellem de 5 medlemslande i Ministerrådet eller om der hertil kræves en formel traktatændring, samt om hvorledes beslutninger om varieret deltagelse da skal træffes i hvert enkelt tilfælde. Disse spørgsmål bør i selvsagt i sidste ende besluttes af Rådet på grundlag af oplæg fra Sekretariatet og Komitéerne. Den korte tid, der har været til rådighed for udredningen i dette notat, har imidlertid ikke gjort det muligt at gå dybere ind i de nærmere overvejelser herom.

Frederik Harhoff

Professor i folkeret, Dr. Jur.

Bilag 6

MR-SAM's beslutningar vedr. Nyt Norden 2.0, København 6. september 2016

MR-SAM diskuterade rekommendationerna i Nytt Norden 2.0-rapporten och beslutade följande:

1. Världens mest integrerade region
 - MR-SAM beslutade att rekommendera de nordiska statsministrarna att ställa sig bakom målsättningen om att Norden ska vara världens mest integrerade region.
 - MR-SAM bad generalsekreteraren om att, vid MR-SAM:s möte i december 2016, framlägga förslag till mandat för igångsättning av en avgränsad värdering av möjligheten för det framtida nordiska lagstiftningssamarbetet, i syfte att utveckla nordiskt samarbete och stärka nordisk integration.
2. Nordiskt samarbete ska bidra till hållbar tillväxt i Norden
 - MR-SAM beslutade att ställa sig bakom rekommendationen om att Nordiska ministerrådet ökar sin relevans och tillgänglighet för näringslivet genom stärkt dialog med, samt involvering av näringslivsaktörer på relevanta områden.
 - MR-SAM beslutade att be fackministerråden om att kartlägga existerande kontakter med näringslivet, samt hur dessa kan utvecklas med tanke på ytterligare dialog och involvering, jmf rekommendationerna i Nytt Norden 2.0-rapporten.
 - MR-SAM påtar sig det övergripande och samordnande ansvaret för Nordiska ministerrådets dialog med, och involvering av, näringslivet.

3. Norden för medborgarna

- MR-SAM beslutade att ställa sig bakom rekommendationen om att Nordiska ministerrådet ökar sin tillgänglighet för civilsamhället genom att etablera regelbunden dialog och involvering av civilsamfundsaktörer.
- MR-SAM beslutade att be fackministerråden om att kartlägga existerande kontakter med civilsamfundsaktörer, samt hur dessa kan utvecklas med tanke på ytterligare dialog och involvering, jmf rekommendationerna i Nytt Norden 2.0-rapporten.
- MR-SAM diskuterade generalsekreterarens förslag om att utreda möjligheten för att etablera ett nordiskt medborgarinitiativ för att skapa en direkt kanal för nordiska invånares inflytande på det nordiska samarbetet. MR-SAM beslutade att ta upp frågan med Nordiska rådet.

4. En mer dynamisk nordisk budget

- MR-SAM beslutade att ställa sig bakom rekommendation om att Nordiska ministerrådets budget framöver används på ett mer dynamiskt sätt, således att det frigörs resurser till aktuella prioriteringar.
- MR-SAM diskuterade möjligheten för att skapa en prioriteringsmöjlighet i budget 2018 via målinriktade omfördelningar och/eller pålagda omfördelningsbidrag.
- MR-SAM beslutade att be generalsekretaren om, att i enlighet med ländernas önskemål om omfördelning, presentera förslag till budgetanvisningar 2018, som bland annat innebär en omprioritering för att finansiera nya initiativ i sektorerna som svar på nya utmaningar.
- MR-SAM beslutade att be generalsekreteraren om att presentera en plan för Nordiska ministerrådets arbete med uppföljning på resultat och utvärderingar som grundlag för politiska prioriteringar i budgetprocessen, således att det skapas ett närmare samband mellan dessa och samarbetsministrarnas beslut om framtida användning av de nordiska medlen.

5. En justerad struktur för ministerråden

- MR-SAM beslutade att ställa sig bakom rekommendationen om att fortsätta arbeta för att utveckla Nordiska ministerrådets rådsstruktur – medelst ett flexibelt tillvägagångssätt – där de fasta strukturerna suppleras med ad hoc-präglade samarbetsformer, jmf nedan, samt övriga insatser i den här reformen.
- MR-SAM diskuterade generalsekreterarens förslag till konkreta justeringar i ministerrådsstrukturen och beslutade att höra alla relevanta fackministerråd om dessa förslag, samt Islands förslag om bostadsfrågor, innan det läggs upp till ny diskussion och beslut i MR-SAM, vilket ska ske innan slutet av 2016.

6. Användning av ad hoc-möten för att uppnå större aktualitet

- MR-SAM beslutade att ställa sig bakom rekommendationen om att det etableras en struktur för mer ad hoc-präglat nordiskt samarbete i regi av Nordiska ministerrådet, dels för att öka förändringsberedskapen och flexibiliteten i Nordiska ministerrådet, dels för att stärka ministerrådets kapacitet att hantera tvärgående problemställningar som inte ryms i den nuvarande ministerrådsstrukturen.
- MR-SAM beslutade att, i anslutning till detta, be generalsekreteraren om att presentera riktlinjer:
 - för genomförande av ministerkonferenser som sätter fokus på aktuella tvärgående problemställningar, i syfte att intensifiera nordiskt samarbete om dessa
 - för genomförande av informella ministermöten i regi av Nordiska ministerrådet, när länderna önskar att Nordiska ministerrådets sekretariat betjänar ett enskilt möte om ett ministerområde som inte täcks av den formella strukturen
 - och för etableringen av ad hoc-ministerråd med ett avgränsat mandat och för en avgränsad tidsperiod till att hantera samarbete om konkreta områden eller problemställningar som inte omfattas av den stående ministerråds-strukturen.

6a. Etablering av ett ad hoc-ministerråd om integrationsfrågor

- MR-SAM beslutade att be det informella ministermötet om integration, som äger rum hösten 2016, om att diskutera möjligheten för att etablera ett ad hoc-ministerråd om integrationsfrågor för en period på tre år i syfte att stötta

etableringen av ett ambitiöst nordiskt samarbete samt säkra nordisk dialog om frågor i relation till det stora antal flyktingar som ankommer till de nordiska länderna.

7. Bättre samspel mellan ämbetsmän och ministrar

- MR-SAM beslutade att ställa sig bakom rekommendationen om att de nordiska länderna förpliktar sig till en mer aktuell och politiskt relevant dagordning i det nordiska samarbetet, och ska fortlöpande se över sin representation i ämbetsmannakommittéerna i syfte att motsvara den aktuella dagordningen.
- MR-SAM beslutade att be fackministerråden om att diskutera möjligheten för att suppleras det nuvarande ämbetsmannasamarbetet med regelbundna möten på hög ämbetsmannanivå, jmf rekommendationerna i Nytt Norden 2.0-rapporten.

8. Mer dynamik i ämbetsmannasamarbetet

- MR-SAM beslutade att det genom en ändring av arbetsordningen för Nordiska ministerrådet sker en precisering av beslutsreglerna för ämbetsmannakommittéernas verksamhet, således att det klart och tydligt framgår att ämbetsmannakommittéerna inte är omfattade av Helsingforsavtalets artikel 62 såvida de inte handlar på av ministrarna delegerad kompetens. Detta betyder att det i politikutvecklande arbete inte nödvändigtvis ska uppnås enighet på ämbetsmannanivå innan saken föreläggs behandling på ministernivå. Det möjliggör diskussion av mer kontroversiella frågor bland ministrarna och därmed ett mer relevant och dynamisk samarbete. MR-SAM ber generalsekreteraren om att presentera ändringen av arbetsordningen på MR-SAM:s möte i oktober 2016.
- MR-SAM beslutade att be generalsekreteraren om att ministerråd och ämbetsmannakommittéer informeras om möjligheterna för ett mer effektivt och smidigt nordiskt samarbete som existerar inom det gällande rättsgrundlaget, häribland om användningen av fotnoter/deklarationer samt om ämbetsmannakommittéernas uppgifter och förhållande till Helsingforsavtalets artikel 62.

9. Ett samlat nordiskt samarbete i och utanför Nordiska ministerrådet
 - MR-SAM beslutade att ställa sig bakom rekommendationen om att stärka nordiskt regeringssamarbete både i och utanför Nordiska ministerrådet genom att Nordiska ministerrådet och N5 respektive NB8 stärker informationsutbytet om saker som behandlas i N5/NB8 och Nordiska ministerrådet, och som har betydelse för bägge samarbetsfora.
 - MR-SAM konstaterade att det i saker av betydelse för bägge samarbetsfora kan vara önskvärt och relevant att Nordiska ministerrådet bidrar i förberedelserna och uppföljningen av dessa vid behov, på initiativ av ordförandeskapet.
10. Statsministrarna sätter den övergripande riktningen för nordiskt samarbete
 - MR-SAM beslutade att rekommendera den nordiska statsministerkretsen att diskutera möjligheterna för att sätta den övergripande riktningen för det nordiska samarbetet, jmf. rekommendationen i Nytt Norden 2.0-rapporten.
11. Ökad analyskapacitet i sekretariatet
 - MR-SAM välkomnar generalsekreterarens initiativ för att stärka kapaciteten i sekretariatet för övergripande policyanalys och uppmuntrar till att fortsätta främja målsättningen.

Uppföljning

- MR-SAM beslutade att be generalsekreteraren om att orientera den nordiska statsministerkretsen om den beslutade reformen på mötet den 28 september 2016.
- MR-SAM beslutade att be generalsekreteraren om att med jämna mellanrum få information om implementeringen av den beslutade reformpacken.

norden

Nordisk Ministerråd

Ved Stranden 18
DK-1061 København K
www.norden.org

Nordens tid er nu

I forlængelse af Nyt Norden-reformen gav samarbejdsministrene i februar 2016 Nordisk Ministerråds generalsekretær i opdrag at forberede næste fase af reformarbejdet med henblik på at øge Nordisk Ministerråds relevans for de nordiske regeringer, erhvervsliv og civilsamfund. Denne rapport indeholder generalsekretærens anbefalinger til samarbejdsministrene, som fremlægges på samarbejdsministrenes møde i september 2016.

Dette genoptryk af Nordens tid er nu rapporten indeholder samarbejdsministrenes reformpakke og gør det dermed muligt at se anbefalingerne og baggrunden for disse sammen med samarbejdsministrenes beslutninger.