

Jan-Erik Enestam

Tal på Flugans vänners lunch på Svenska klubben 15.3 2024

PERSPEKTIV PÅ NORDEN - HUR SER FRAMTIDEN UT?

Det nordiska samarbetets färdriktning efter andra världskriget kan karakteriseras av fyra spårbyten. Det första ägde rum i början av 1950-talet efter misslyckandet med de skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna. Då bildades Nordiska rådet (1952) och en guldålder med viktiga funktionella samsarbetsområden som gemensam arbetsmarknad, passfrihet och socialpolitik såg dagens ljus. Och fortfarande identifieras det nordiska samarbetets framgångar främst med dessa tidiga och för individens rörlighet viktiga resultat. (Spårbytes-metaforen har jag "lånat" från "Norden sett inifrån", redigerad av Bengt Sundelius och Claes Wiklund.)

Ett andra spårbyte kan skönjas omkring 1970-75 sedan det sista stora försöket att åstadkomma en nordisk helhetsplan, NORDEK, misslyckades. I dess ställe övergick man till ett sektorbaserat programsamarbete i kombination med en omfattande uppbyggnad av ett fyrtiotal nordiska institutioner och tre centrala politiska sekretariat: Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets gemensamma sekretariat i respektive Stockholm (1971), Köpenhamn (1972) och Oslo (1973) samt Nordiska investeringsbanken (1976).

Efter ytterligare ca 20 år sker ett tredje spårbyte i det finländska och svenska EU-inträdes fotspår. Då görs ett försök med ett geografiskt uppbyggt s.k. trepelarsystem inom Nordiska rådet. Att indela Nordiska rådets utskottsarbete i geografiska zoner, dvs Norden- EU - Östersjöområdet visade sig misslyckat och kraschlandade efter en provotid på fem år. En ökad partipolitiserad av rådets arbete ingick i detta reformförsök. Detta inslag lever vidare.

Det fjärde spårbytet tog sin början åren 2007-2009 då ett nordiskt försvarspolitiskt samarbete började ta form. NORDEFKO bildas, Thorvald Stoltenberg lägger fram sin epokgörande rapport 2009. En nordisk solidaritetsförklaring antas av utrikesministrarna i april 2011 och det nordiska samarbetet gällande civil säkerhet får allt större vikt och detta gäller fortfarande

Två högintressanta debattartiklar om nordiskt samarbete har publicerats i Hufvudstatsbladet. Den ena av professor Johan Strang den 25.11 med den

avsiktligt provocerande rubriken "Världens mest integrerade region - för 60 år sedan" och den andra av FD Risto E.J. Penttilä den 10.12 där han uppmanar de nordiska länderna att "Våga skapa ett nordiskt block" både i NATO och EU

Johan Strang tar som utgångspunkt den vision som de nordiska statsministerrarna godkände sommaren 2019 om att Norden år 2030 skall vara världens mest integrerade och hållbara region och ifrågasätter på goda grunder realismen i visionen. Han säger att Norden för 60 år sedan var närmare målsättningen än vi är idag och nämner den nordiska passunionen, den gemensamma arbetsmarknaden och socialkonventionen som exempel på tidiga framgångar.

Jag delar hans misstro, också därför att världens mest integrerade region inte kan ha fem (!) olika valutor och IT-system som inte harmonierar med varandra.

Och vad kostar det nordiska samarbetet? Sverige har ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet innevarande år. En ny gemensam handlingsplan för ministerrådet 2025-2030 kommer att antas. Ett grönt Norden, ett konkurrenskraftigt Norden och ett socialt hållbart Norden skall vara ledstjärnor i strävan att skapa världens mest integrerade region. Till det krävs resurser. Under 2021-2024 har det skett en betydande omfördelning av resurserna inom ramen för en budget som inte fått några nya tillskott från medlemsstaterna. När omfördelningen är fullt genomförd detta år har ca 170 MDKK omprioriterats, vilket motsvarar mera än en sjättedel av ministerrådets budget på ca 1 miljard DKK, vilket är ca 134 ME. Det är framför allt kultur och utbildningsområdena som drabbats. Pengarna har i första hand tilldelats miljö- och klimatområdena.

År efter år minskar de nordiska staternas anslag till ministerrådet mätt som andel av staternas samlade BNP. År 2021 uppgick de nordiska ländernas sammantagna BNP till drygt 11.640 miljarder DKK (156 miljarder euro). De nordiska ländernas bidrag till det officiella nordiska samarbetet motsvarar alltså 0,09 % av ländernas BNP. Lägg därtill att Nordiska Investeringsbanken som grundades på en extra NR session 1976 i dividend till de nordiska länderna betalar mera än vad hela det formella nordiska samarbetet kostar! En rimlig slutsats av detta är att det nordiska samarbetet inte badar i pengar. En andra slutsats är att bara mera pengar inte räcker till för att åstadkomma större nordisk nytta. Jag presenterar därför tre scenarier, eller spårbyten om man så vill, som kunde vitalisera samarbetet.

Det första scenariet tar fasta på den svenska samhällsdebattören Gunnar Wetterbergs förslag om att de nordiska länderna skulle bilda Förbundsstaten

Norden. Sitt kontroversiella förslag lade han fram i en debattartikel i DN år 2009 inför NR:s session i Stockholm. Kalmarunionen 1397-1523 var modell för hans förslag. Den nya förbundsstaten skulle ha en gemensam författning, statsledning och folkförsamling. Utrikes- och säkerhetspolitiken skulle vara förbundsstatens angelägenhet och därmed även handeln och invandringen. Förbundsstaten skulle ha ansvaret för att samordna den ekonomiska politiken. En rad andra områden skulle vara samordnade, med delat ansvar mellan förbundsstaten och de enskilda länderna. Han nämner arbetsmarknadspolitiken, lagstiftningen, infrastrukturen, forskningen och den högre utbildningen som exempel på områden som kunde samordnas.

Wetterberg motiverar sitt förslag också med ekonomiska argument. Förbundsstaten skulle ha en befolkning på 25 miljoner och en sammanlagd BNP som skulle placera den bland världens 10-12 största ekonomier vilket skulle ge en plats i G20.

Tiden medger inte ytterligare fördjupning av Wetterbergs tankar. Vad gäller mottagandet av förslaget hos de nordiska statsministrarna säger han att de var eniga om att förslaget var uppseendeväckande men orealistiskt. Själv säger han att det är rimligt att tro att det kan ta 15-20 år att bilda förbundsstaten Norden. Statsministrarnas vision att Norden skall vara världens mest hållbara och integrerade region år 2030 är kanske ett steg på vägen dit?

Wetterbergs konstruktion påminner om edsförbundet Schweiz.

FD Risto E.J. Penttiläs uppmaning att våga bilda ett nordiskt block inom EU och NATO är mitt andra scenario. Penttilä anför två argument för ett nordiskt block. För det första kan Norden tillsammans främja den världsordning vi tror på. För det andra är ett kraftigt nordiskt block vår plan B om USA:s följande president beslutar sig för att avsevärt minska USA:s militära närvaro i Europa. Och det är extremt viktigt att övertyga våra allierade om att vi inte har för avsikt att isolera oss, att vi bygger ett starkare Norden för att bättre kunna delta i utvecklingen av EU och NATO. Till detta krävs diplomati, men enbart diplomati räcker inte. Det krävs också konkreta åtgärder. Penttilä ger tre förslag. Det första är att stärka det nordiska försvarssamarbetet. Det sker bäst genom redan väl etablerade NORDEFCO. Dessutom bör de nordiska länderna fortsätta samarbetet inom JEF, där Storbritannien, Nederländerna, de baltiska och nordiska länderna är involverade. Detta stärker NATO:s norra flygel och ju starkare denna flygel är, desto starkare är hela NATO.

Penttiläs andra förslag är att skapa ett nordiskt Belt and Road-projekt. Behovet av att över gränserna bygga vägar och järnvägar mellan Finland, Sverige och Norge är uppenbart säger Penttilä. För NATO är det viktigt att transportförbindelserna från Atlanten till Sverige och Finland är bättre än nu. En utbyggnad tjänar också våra länders försörjningsberedskap. Utöver en bättre

transportinfrastruktur borde vi ha en sådan nordisk grundstruktur som skulle möjliggöra en ännu tätare nordisk elmarknad. De nordiska länderna kunde enligt Penttilä vara föregångare i användningen av elflygplan på korta sträckor.

Hur finansieras allt detta? Ett sätt att få investeringarna igång är enligt Penttilä att använda NIB som finansiär. Han anser att bankens verksamhet borde omorganiseras så att den finansierar endast stora projekt som bygger på medlemsländernas samarbete. Så skulle man skapa ett nordiskt Belt and Road-projekt. Det skulle vara en fortsättning på Kungsvägen som på 1500- och 1600-talen förenade det svenska riket.

Hans tredje förslag är att förnya Helsingforsavtalet. Och då är jag inne på mitt tredje scenario, som jag tar mig friheten att Haarder-Enestam scenariot. Det bygger i allt väsentligt på vår debattartikel i HBL 1.2 2024.

Helsingforsavtalet från 1962 brukar kallas det nordiska samarbetets grundlag. Avtalet har ändrats/kompletterats sju gånger, men inte en enda gång de senaste 27 åren. Sålunda saknas avtal om utrikes-, försvars- och den civila beredskapspolitiken, vilket förklaras av Finlands förhållande till Sovjetunionen.

Idag finns inte detta hinder längre, vilket Finlands Natomedlemskap bekräftar. Tiden är därför mogen att utvärdera Helsingforsavtalet och på basen av den göra nödvändiga ändringar i avtalet, ett arbete som Nordiska rådet inlett. Både Strang och Penttilä pekar på behovet att revidera avtalet.

Vi anser att avtalets preamble skall ändras så, att Nordiska ministerrådet utökas med ett ministerråd för utrikes- och försvarsfrågor och att Nordiska rådet får ett utskott för likaså utrikes- och försvarsärenden.

Helsingforsavtalets beskrivning av de nu existerande samarbetsområden fastslår en rad viktiga målsättningar. Problemet är att målen ofta inte följs upp och därför inte uppnås.

Enligt artikel 62 skall besluten vara samstämmiga. För att samarbetet skall bli mera dynamiskt bör detta krav ändras. Kravet på konsensus innebär att det land som vill minst bestämmer mest. Så har ett enskilt land kunnat blockera inrättandet av ett ministerråd för transportfrågor trots att samfärdsel uttryckligen nämns i Helsingforsavtalet. Då de flesta beslut avhandlas av tjänsteinnehavare före ministerrådsmötena, blir dessa en formalitet och därför mindre attraktiva och ofta leder till att ministern inte deltar i mötena utan sänder en tjänsteinnehavare i stället.

Vi föreslår att man ersätter kravet på konsensus med följande två principer:

- 1) Inget land kan påtvingas att delta i eller betala för beslut som man motsätter sig och
- 2) Inget land kan hindra de övriga länderna att gå vidare med en politik de kan enas om och själva betalar.

Strävan efter konsensus skulle kvarstå, men inte som ett absolut krav.

De nordiska samarbetsministrarnas roll är problematisk. De förväntas fungera som dynamon i det nordiska samarbetet men saknar maktbefogenheter över sina ministerkolleger. En lösning kunde vara att varje land tillsätter ett "Nordenministerutskott" med samarbetsministern som ordförande. Utskottets ärenden skulle i sedvanlig ordning beredas av de ansvariga tjänsteinnehavarna.

Vi är övertygade om att dessa förändringar i Helsingforsavtalet är nödvändiga för att visionen om Norden som världens mest hållbara och integrerade region skall kunna realiseras. Och vi anser att dessa åtgärder är tillräckliga för att möjliggöra en koordinering av de nordiska ländernas politik framför allt i NATO där samtliga nordiska länder är medlemmar. Dessutom kvarstår NORDEFKO som ytterligare instrument för samordning.

Agendan för ett tätare nordiskt samarbete föreligger redan i form av många konkreta förslag som ställts till Nordiska ministerrådet:

Först och främst Stoltenberg rapportens helt konkreta förslag från år 2009 gällande utrikes- och försvarsområdet såsom gemensamma upphandlingar, militärövningar och ambassadsamarbete.

Könberg-rapporten från år 2014 om samarbete gällande sällsynta sjukdomar, antibiotikaresistens och smitto-spårning från år 2014.

Havnen-rapporten från år 2018 om ökad nordisk mobilitet.

Bjarnison-rapporten från år 2021 om cyber-säkerhet som är ett högaktuellt och gemensamt problem för alla nordiska länder och senast Enestam-rapporten om gemensam beredskap och vad vi kan lära oss av det illafungerade samarbetet under corona-pandemin.

Sammantaget innehåller dessa rapporter ett 50-tal konkreta förslag, som dessvärre har det gemensamt, att ytterst få har genomförts.

Vi måste bli bättre på att leverera, med eller utan konsensus.