

Johan Strang

Mer än mellanmjölk?

Min vision för det nordiska samarbetet

Få företeelser är föremål för lika många rapporter och utredningar som det nordiska samarbetet. Det är som att Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet aldrig kan leva upp till de förväntningar nordborna har till dem. Medan vissa menar att de är långsamma och byråkratiska organisationer som är dyra i drift och levererar få konkreta resultat, så tycker de mera inbitna skandinavisterna att de är dåliga substitut för den samnordiska regering och riksdag man egentligen önskar. Men alla verkar överens om att det nordiska samarbetet kunde och borde vara något mera än det är: mera effektivt, mera förpliktande, mera dynamiskt, och framför allt mera synligt. Den stora majoriteten av nordborna har knappt hört talas om något annat än Nordiska rådets litteraturpris.

Jag har själv bidragit till denna långa räckta av rapporter genom boken *Nordiska Gemenskaper – en vision för samarbetet* (2012).¹ Bakgrunden var att Föreningarna Norden hade pressat på Nordiska rådet att bygga vidare på Gunnar Wetterbergs idé om en nordisk förbundsstat. Wetterberg hade först i en insändare i Dagens Nyheter 2009 och senare i en bok publicerad av Nordiska ministerrådet 2010 väckt en hel del uppmärksamhet genom att föreslå att de nordiska länderna borde gå samman i en förbundsstat.²

Enligt Wetterberg skulle de nordiska ländernas ekonomier ha mycket att vinna på ett gemensamt regelverk och gemensam hemmamarknad, det skulle också finnas många synergier att hämta inom exempelvis forskningen, men framför allt skulle förbundsstaten öka de nordiska ländernas inflytande internationellt, inom EU och genom att knipa en plats i det allt viktigare G20.

Problemet med förbundsstatstanken var att den alltför lätt kunde avvisas som en orealistisk önskedröm, så strax före sommaren 2011 gav Nordiska rådet oss på Centrum för Norden-studier (CENS) vid Helsingfors universitet uppdraget att spinna vidare på Wetterbergs förslag, men försöka ge det en mera realistisk och praktisk utformning, som skulle kunna förverkligas med utgångspunkt i de existerande nordiska samarbetsformerna. Rapporten skulle publiceras som Nordiska rådets 60 års- jubileumsbok i samband med sessionerna i Helsingfors i oktober 2012. Vi samlade en liten referensgrupp på CENS som träffades några gånger för att diskutera upplägget och de centrala teserna, men det var min uppgift att ordna alla seminarier, göra alla intervjuer och framför allt skriva samman det hela.³

Vår grundidé var att om det framstod som orealistiskt med en nordisk förbundsstat, så kunde man istället skapa Nordiska Gemenskaper inom några få utvalda politikområden där det fanns särskilt goda förutsättningar för, eller ett speciellt behov av, ett starkare och mera förpliktande nordiskt samarbete. Vi pekade på utrikes- och försvarspolitikern, på energi och miljöområdet, och på den sociala sektorn med de stora omställningar och strukturre-

Johan Strang, biträdande professor vid Centrum för Norden-studier, Helsingfors universitet. Förutom rapporten *Nordiska Gemenskaper – en vision för samarbetet* (2012) ligger han också bakom volymen *Nordic Cooperation: A European Region in Transition* (Routledge 2016).

former som alla nordiska länder stod inför. Tanken var att dessa Nordiska Gemenskaper kunde utvecklas till förbundsstatsaktiga konstruktioner som leddes av ett ministerråd med myndighet att utforma en gemensam politik inom sitt område.

Stoltenbergmodellen

Vid sidan av Wetterberg så var den nyligen bortgångne norske utrikesministern Thorvald Stoltenberg en central inspiration. I februari 2009 hade Stoltenberg kommit ut med rapporten *Nordisk samarbete om utenriks- og sikkerhetspolitikk* som hade fått ett enormt genomslag och som länge fungerade som något av en manual för de nordiska försvarsministrarna.⁴ De flesta av Stoltenbergs förslag förverkligades inom ett par år, och redan i slutet av 2009 skapade försvarsministrarna en egen slimmad organisation NORDEFCO för att koordinera sitt samarbete. NORDEFCO stod utanför Nordiska ministerrådet och betungades därför inte av gamla strukturer och konsensuskrav.

Problemet med Stoltenbergmodellen var att den saknade en samlande vision och en diskussion av vad det fördjupade säkerhetspolitiska samarbetet skulle innebära för samarbetet inom andra sektorer. Och framför allt saknade den en reflexion kring det demokratiska fundamentet för det nordiska samarbetet.

Vid den här tiden var finanskrisen var högst aktuell och många röster gjorde gällande att det alltmer komplexa och fördjupade internationella samarbetet som vuxit fram sedan kalla krigets slut skapade ett demokratiskt underskott. Medborgarna kände sig inte längre delaktiga i beslutsfattandet och de nationella parlamenten fann sig bundna av olika överenskommelser som medborgarna varken kunde påverka eller rösta bort. Om Stoltenberg rapporten saknade en diskussion av dessa frågor, så var det inte mycket bättre ställt med Wetterbergs vision som riskerade repetera samma misstag som EU där samarbetet mer eller mindre monopoliserades av regeringarna och en liten byråkratiskt elit.

Vi tänkte därför att man skulle försöka ta tillvara det nordiska samarbetets goda erfarenheter då det gäller att inkludera parlamenten, olika sakkunniga, specialister, intresseorganisationer och folkrörelser i samarbetet. Folkrörelserna har haft en viktig roll i den nordiska demokratin, och det nordiska samarbetet hade genom åren skapat en ovärderlig undervegetation av institutioner och institut som fungerade som pulserande arenor för samnordisk diskussion och maktkamp – fundamentala aspekter av en fungerande demokrati.

Därför föreslog vi att de Nordiska Gemenskaperna skulle kompletteras med en ordentlig satsning på den samnordiska debatten, att man inom de utvalda politikområdena skulle arrangera årliga mässor eller forum som skulle skapa uppmärksamhet och nå över nyhetströsklarna i de olika nordiska länderna. Ett Nordiskt försvarsforum, ett Nordiskt energi- och miljöforum, ett Nordiskt välfärdforum, och så vidare. Som vi såg det fordrade de Nordiska Gemenskaperna en gemensam nordisk debatt om de frågor man skulle samarbeta om, och det var inget man kunde förvänta sig att skulle uppstå av sig själv.

”Lika visionär som mellanmjölk”

Så här med några års efterklokhet tror jag att det största problemet med rapporten var att det här med Nordiska Gemenskaper förblev en aningen luddig idé som hade svårt att få friktion i både den politiska och samhälleliga debatten. Där hade Wetterberg ett ointagligt försprång. Inom forskarvärlden var receptionen god och jag fick en del positiv respons för att ha lyckats forcera fram en medelväg mellan Stoltenberg och Wetterberg. Men alla var inte lika övertygade. Seniorerna på *Nordisk tidskrift* tyckte rapporten verkade aningen yrvaken och att författaren borde ha engagerat sig mera med den tillgängliga litteraturen på området.⁵

Nordisterna inom Föreningarna Norden kunde heller inte dölja sin besvikelse över att min rapport innebar ett steg tillbaka från Wetterberg. De hade önskat en storstilad och omfattande förstudie till en förbundsstat i stil

med det Wetterberg själv hade förordat i sin bok, men det var ju inte den beställning jag hade fått. Den hårdaste kritiken fick jag faktiskt från Wetterberg själv vid ett seminarium i förstakammarsalen i den svenska riksdagen där han på sin breda skånska förklarade att ”Om jag får kvittera Strangs kommentarer om min bok som rigid och artonhundratals, så skulle jag säga att hans bok är lika visionär som mellanmjölk”.

När jag ser tillbaka på boken idag så får jag väl erkänna att det knappast är den övergripande visionen som är dess främsta förtjänst. Snarare är det hur pedagogiskt den går igenom det officiella nordiska samarbetets struktur och analyserar de olika delarnas styrkor och svagheter. *Nordiska Gemenskaper* kunde fungera som en lärobok för envar som ska börja jobba inom det nordiska, och mycket i analysen håller fortfarande streck.

Det politiska genomslaget uppfattade jag själv i början som något av en besvikelse. Nordiska rådet försökte visserligen göra verklighet av vissa konkreta förslag, som exempelvis den om årliga nationella parlamentsdebatter om det nordiska samarbetet, eller den om att försöka få in ett demokratiskt inslag i försvarssamarbetet, vilket man gjorde i form av rundabordssamtal till vilka man bjöd in försvarsministrar, kommendörer, medlemmar från försvarsutskotten och några forskare. Det var väl ett steg på vägen, men det var fortfarande en bra bit ifrån de nordiska försvarsforum jag hade föreslagit.

På CENS förde vi faktiskt diskussioner med det finska försvarsministeriet om att ordna ett sådant forum inom ramen för deras NORDEFKO-ordförandeskap 2013, men planen stöp på att det inte fanns några pengar för det inom det nordiska försvarssamarbetet. Detta bekräftade vår analys om att Stoltenbergmodellen kanske var effektiv, men att den kom till korta då det gällde institutionell och demokratisk förankring. Något intresse för att åtgärda detta finns inte på försvarsministerierna. Då Thorvald Stoltenberg själv 2014 föreslog att man skulle skapa ”en nordisk försvars- och säkerhetskommission” för att ta nästa steg i samarbetet föll det för döva öron.⁶

Om Nordiska rådet som beställare förhöll sig positivt till rapporten var Nordiska ministerrådet till en början mycket mera skeptiskt. Jag hade nämligen kritiserat den hårdare styrningen av institutionerna (och nedläggningen av vissa av dem) eftersom jag tyckte att detta underminerade förutsättningarna för en samnordisk demokratisk dialog. Och jag hade också pekat på den oklara roll sekretariatet i Köpenhamn hade som å ena sidan mötesarrangör för ministerråd och ämbetsmannakommittéer, och å andra sidan som pådrivare och idéspruta. Som jag såg det var den senare uppgiften essentiell och mitt förslag var att man skulle ha ett litet sekretariat för de administrativa uppgifterna och skapa en separat samnordisk tankesmedja för den substantiella. Under sessionerna i Helsingfors 2012 fick jag därför ofta höra ”jaså, det är du som vill lägga ned ministerrådet”.

Men bland personalen på sekretariatet i Köpenhamn var det många som tyckte diagnosen var riktig och ministerrådets inställning till min rapport ändrades också snabbt då Dagfinn Høybråten tillträdde som generalsekreterare 2013. Han gjorde mycket för att accentuera ministerrådets roll som pådrivare och tankesmedja, exempelvis genom att grunda en liten analysenhet och genom att genomföra flera sektorsvisa Stoltenbergrapporter på exempelvis hälsosektorn, arbetsmarknadsområdet och energifrågan.⁷ Hur stor roll min rapport spelade för detta tänkande vet jag inte, men den pekade i varje fall i samma riktning.

Det nordiska klistermärket

En fråga som rapporten behandlade aningen styvmoderligt var den om det nordiska varumärket. Sedan 2012 då *Nordiska Gemenskaper* kom ut har omvärldens intresse för Norden formligen exploderat. Nordiska tv-serier, skådespelare och deckarförfattare har nått en global publik och de nordiska ländernas framgångar i olika rankinglistor har väckt en internationell nyfikenhet som effektivt utnyttjas, inte bara av våra ledande företag, utan också av påpassliga författare till böcker

som *The Nordic Theory of Everything, The Art of Hygge: How to Bring Danish Cosiness into your Life, Lagom: The Swedish Art of Balanced Living* eller *Päntsdrunk: The Finnish Path to Relaxation*.⁸

Också Nordiska ministerrådet har velat surfa på denna våg och man har därför lanserat olika brandingprogram och brandingstrategier för att bidra till de nordiska ländernas synlighet runt om i världen. I min rapport ville jag närmast betona att Norden är intressant av olika anledningar i olika delar av världen, och att det inte är någon god idé att från Köpenhamn försöka planera hur regionen ska marknadsföras i Buenos Aires, Sydney eller Hong Kong. I sitt senaste brandingprogram har Nordiska ministerrådet rört sig åt detta håll genom att utlysa medel för samarbetsprojekt mellan nordiska ambassader och lokala aktörer runt om i världen.⁹

Branding är numera en essentiell del av hur man gör utrikespolitik, och det är säkert en god idé att de nordiska länderna samarbetar om detta när man vill sälja bacon, papper, olja eller (obeväpnade) pansarfordon, eller när man vill få en plats i FN:s säkerhetsråd. Men jag tror att det börjar vara på sin plats att höja ett varningens finger för att man håller på att *reducera* Norden till ett varumärke.

Idag verkar Norden intressera främst som ett attribut eller en namnslapp som man kan klistra på saker för att de ska verka coolare, medan intresset för de andra nordiska länderna eller för det nordiska samarbetet är mera begränsat. Vi utgår gärna ifrån att det är vår egen version av Norden som är den viktiga och intressanta, och blir lätt förvirrade då det visar sig att den nordiska modellen inte alltid innebär gratis skolluncher eller stora satsningar på vindkraft eller elbilar. Och om

det visar sig att grannlandet valt att handskas med centrala utmaningar som populismen eller flyktingfrågan på ett annat sätt övergår förvirringen i förakt.

Jag tror att det kunde vara skäl att försöka vara känslig inför de olika betydelser Norden har i olika kontexter och inte bara blint lita på att allt som får stämpeln ”nordisk” automatiskt blir demokratiskt, moraliskt, ekovänligt, fredligt, eller coolt. Sina värsta uttryck tar detta sig i den infantila retoriken om ”nordiska värderingar” som tutas ut som en självklarhet även om den politiska debatten i varje nordiskt land ger hur många skäl som helst till en kritisk självreflektion kring vilka värderingar vi verkligen representerar.

Framför allt skulle jag önska att våra politiker i allmänhet – och Nordiska ministerrådet i synnerhet – skulle intressera sig lite mindre för det nordiska varumärket och lite mera för det nordiska samarbetet. För om vi inte samarbetar så kommer vi inte att ha något gemensamt nordiskt varumärke att utnyttja i framtiden.

Den nordiska modellen bygger inte på några medfödda ”nordiska värderingar” och den vilar inte på någon gemensam nordisk genetisk disposition. Snarare är den ett resultat av nordiskt samarbete, av att vi fört en likadan och ofta gemensam politik på en lång rad områden. I långt över 100 år har aktörer i de nordiska länderna systematiskt jämfört med varandra, haft gemensamma möten, skapat gemensamma institutioner, och på så sätt har våra samhällen formats i konstant samspel med varandra.

Faran är att vi håller på att bli så upptagna med att förklara för världen att vi är bäst, att vi glömmer de jämförande praktiker som hjälpt oss nå toppen av dessa rankinglistor.

Noter

1. Strang (2012).
2. Wetterberg (2010).
3. I gruppen ingick Henrik Stenius, Lars Erik Häggman, Pauli Kettunen, Pia Letto-Vanamo och Bo Stråth.
4. Stoltenberg (2009).

5. Sundelius & Wiklund (2012).
6. Nordisk råd (2014).
7. Könberg (2014); Nielson (2016); Ollila (2017); Årnason (2018).
8. Partanen (2016); Jackson & Larsen (2016); Dunne (2017); Rantanen (2018).
9. Se www.thenordics.com.

Referenser

- Árnason, Árni Páll (2018). *Viden som virker i praksis: Styrket nordisk samarbejde på socialområdet*. København: Nordiska ministerrådet.
- Dunne, Linnea (2017). *Lagom – The Swedish Art of Balanced Living*. London: Gaia.
- Jackson, Jonny & Larsen, Elias (2016). *The Art of Hygge: How to Bring Danish Cosiness into your Life*. Chichester: Summersdale Publishers
- Könberg, Bo (2014). *Det framtida nordiska hälsosamarbetet*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Nielson, Poul (2016). *Arbejdsliv i Norden: Udfordringer og forslag*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Nordisk råd (2014). *Thorvald Stoltenbergs gjestetale på sesjonen. "Den forsvarspolitiske og sikkerhetspolitiske situasjon i Norden"*. Nordisk råd, Stockholm, 30. oktober 2014.
- Ollila, Jorma (2017). *Nordic Energy Co-operation: Strong today – stronger tomorrow*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.
- Partanen, Anu (2016). *The Nordic Theory of Everything: In Search of a Better Life*. New York: Harper Collins.
- Rantanen, Miska (2018). *Pääntädrunk (Kalsarikänni): The Finnish Path to Relaxation (Drinking at Home, Alone, in Your Underwear)*. New York: Harper Collins.
- Stoltenberg, Thorvald (2009). *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*. [Online.] Tilgjengelig på <<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordiskrapport.pdf>>. [Hämtad den 21 november 2018.]
- Strang, Johan (2012). *Nordiska Gemenskaper – en vision för samarbetet*. Köpenhamn: Nordiska rådet.
- Strang, Johan (2016) *Nordic Cooperation: A European Region in Transition*. Abingdon: Routledge.
- Sundelius, Bengt & Wiklund, Claes (2012). Bokessä: Dags för en tredje nordisk guldålder. Djärva tankar för framtiden. *Nordisk tidskrift*, 4(1), 447-452.
- Wetterberg, Gunnar (2010). *Förbundsstaten Norden*. Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.