

Umleikið vindum veraldar
2000
Norrænt samstarf

Skýrsla ráðgjafarnefndar sem skipuð var af
Norrænu ráðherranefndinni

Október 2000

Íslensk þýðing:
Sigrún Á Eiríksdóttir og Bernard Scudder

FORMÁLI

Sumarið 1999 fólu norrænu samstarfsráðherrarnir starfshópi undir nafninu nefnd vísra manna að íhuga framtíðarstefnu og -verkefni í norrænu samstarfi. Starfshópurinn hélt stofnfund sinn 3. september 1999 og hóf þá starf með því að kanna sameiginlega þætti í þjóðfélagsþróun á Norðurlöndum og meta kröfur og markmið í norrænni samvinnu í ljósi þessarar þróunar.

Skýrsla hópsins hefur verið send til ráðherranna sem fólu honum verkefnið.

Samstarfsráðherrarnir fóru fram á að skýrslan yrði aðgengileg almenningi. Hún hefur því verið gefin út í bókarformi undir nafninu: **Norrænt samstarf 2000 - Umleikið vindum veraldar.** Jafnframt hefur skýrslan verið gerð aðgengileg á Netinu á vefsíðunni www.norden.org/vis.

Í starfshópnum sem vann að gerð þessarar skýrslu voru Jón Sigurðsson bankastjóri, Íslandi (formaður), Lykke Friis stjórn málafræðingur, Danmörku, Ole Norrback sendiherra, Finnlandi, Jóannes Dalsgaard deildarstjóri, Færeyjum, Marianne Jensen fyrrverandi landsstjórnarmaður, Grænlandi, Tove Bull háskólarektor, Noregi, Britta Lejon ráðherra, Svíþjóð, og Anders Ingves skipulagsfræðingur, Álandseyjum.

Þátttakendur í starfshópnum voru valdir sem einstaklingar en ekki sem fulltrúar samtaka eða ríkisstjórna.

Nefndin kallaði saman ráðgefandi hóp sérfræðinga til að kanna atriði er varða skörun og tengsl ýmiss konar alþjóðlegra samtaka sem snerta Norðurlönd og norðlæg svæði almennt og einkum þó atriði sem snúa að lífríki Norður-Atlantshafs. Sérfræðingarnir voru Holger Rotkirch sendiherra, Olav F. Knudsen prófessor, Davíð Egilsson deildarstjóri og Soffía Guðmundsdóttir framkvæmdastjóri.

Ritstjóri skýrslu starfshópsins var Larserik Häggman framkvæmdastjóri. Svenolof Karlsson aðstoðaði við útgáfu skýrslunnar. Ritari starfshópsins var Niels Refslund.

Kaupmannahöfn í október 2000

Jón Sigurðsson

EFNI

Formáli	2
Efnisyfirlit	3
Bréf til samstarfsráðherranna, dagsett 20. september 2000	4

INNGANGUR	5
------------------------	---

Þríþætt verkefni. Sameiginlegir þættir. Skýrslan	5
--	---

TÍU ÞRÓUNARÞÆTTIR	10
--------------------------------	----

1. Hnattvæðing	10
2. Tækniþróun	12
3. Evrópusamruni	14
4. Öryggismál	17
5. Mannfjöldi og fólksflutningar	20
6. Menning og menntun	21
7. Markaður og hagkerfi	24
8. Velferð	28
9. Lýðræði	29
10. Umhverfi	32

SKIPULAG SAMSTARFSINS	34
------------------------------------	----

SAMANTEKT	40
------------------------	----

Rödd Norðurlanda	42
------------------------	----

Viðaukuna sem fylgdu frumgerð skýrslunnar má fá hjá skrifstofu Norrænu ráðherranefndarinnar í Kaupmannahöfn.

Til norrænu samstarfsráðherranna

Fyrir fund samstarfsráðherranna í Riga 9. – 10. október 2000 leggur hin svokallaða nefnd vísra manna, sem skipuð var sumarið 1999, fram skýrslu sína um framtíðarstefnu og –verkefni norræns samstarfs, undir heitinu:

Norrænt samstarf 2000 - Umleikið vindum veraldar.

Helsingfors 20. september 2000

Jón Sigurðsson
formaður

Niels Refslund
ritari

Inngangur

Með vaxandi alþjóðahyggju hefur samstarf þeirra grannríkja, sem bera fyrir brjósti sameiginlega hagsmuni og gildismat, orðið æ mikilvægara, hvort sem markmiðið er að auka alþjóðleg áhrif þessara ríkja eða gæta þjóðlegra hagsmuna. Samstarf Norðurlandabjóða er til marks um sameiginlegt gildismat þeirra og sameiginleg viðhorf til velferðarmála. Norræn samvinna er leið til að gæta hagsmuna og vaxtarmöguleika Norðurlandabúa á alþjóðlegum vettvangi. Í henni felast dýrmæt tækifæri til að verja hag almennings í þjóðfélögum sem verða sífellt opnari fyrir umheiminum.

Norræn þjóðfélög hafa í tímans rás mótast þannig að þau líkjast hvert öðru með ótvíræðum hætti. Að mörgu leyti eru þau frábrugðin öðrum samfélögum í Evrópu og raunar í heiminum. Samstarf norrænna þjóða grundvallast á sameiginlegri sögu, skyldum tungumálum og svipuðum menningararfi auk þess sem innbyrðis fjölbreytni auðgar samstarfið. Vegna þessara þátta og líkrar samfélagsgerðar eiga norrænar þjóðir samleið í hnattvæðingu þjóðfélaga og atvinnulífs.

Rannsóknir hafa sýnt að íbúar Norðurlanda telja norræna samkennd svo sjálfsagða að í huga þeirra er hún allt að því gróin við þjóðarsálina. Þeir taka jákvæða afstöðu til áframhaldandi og nánara samstarfs, bæði að því er varðar hefðbundin innbyrðis málefni og tengsl við umheiminn. Samkennd þeirra vegur þyngra en skýrt verði með efnislegum hagsmunum eða opinberum norrænum stofnunum. Samstarfið stendur djúpum rótum í huga almennings, en það er sjaldgæft þegar milliríkjasamskipti eru annars vegar. Í þessu felst einstakur styrkur nú þegar flest í okkar heimshluta er mælt á kvarða Evrópusambandsins (ESB).

Norrænt samstarf hefur ævinlega snúist um hag almennings og miðað að því að bæta líf borgaranna. Kjarni og styrkur samstarfsins liggur að verulegu leyti í þessu, og þar er að finna ástæðuna fyrir stuðningi almennings. Tímabært er orðið að líta yfir það sem hefur áunnist í tímans rás og gera sér grein fyrir því hvers er

enn vant til þess að komið verði upp virkri réttindaskrá hinna norrænu þjóða.

Með þetta í huga skilgreindi starfshópurinn verkefni sitt á þennan hátt:

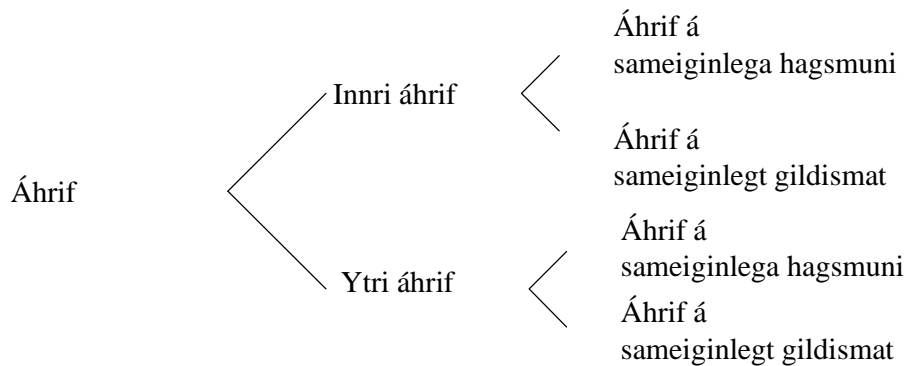
- að greina sameiginlega þætti í þjóðfélagsþróun á Norðurlöndum við upphaf nýrrar aldar;
- að meta kröfur og markmið í norrænni samvinnu í ljósi þessarar þróunar;
- að skila Ráðherranefndinni skýrslu í september 2000 svo að unnt yrði að leggja hana fram á fundi Norðurlandaráðs í Reykjavík í nóvember 2000.

Almenningur hafi greiðan aðgang að þessari skýrslu.

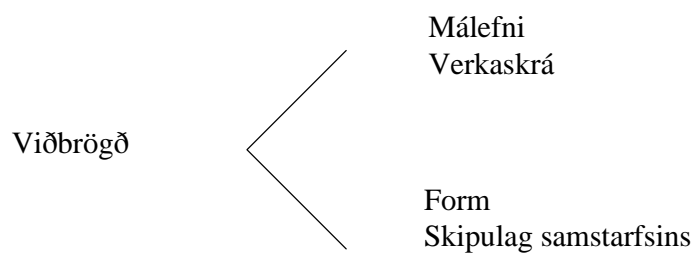
ÞRÍÞÆTT VERKEFNI HÓPSINS

- **Þróunarþættir sem móta framtíð Norðurlanda**
- **Áhrif á norræna samvinnu**
- **Viðbrögð og aðgerðir á Norðurlöndum**

ÁHRIFAGREINING



TILLÖGUR UM VIÐBRÖGÐ

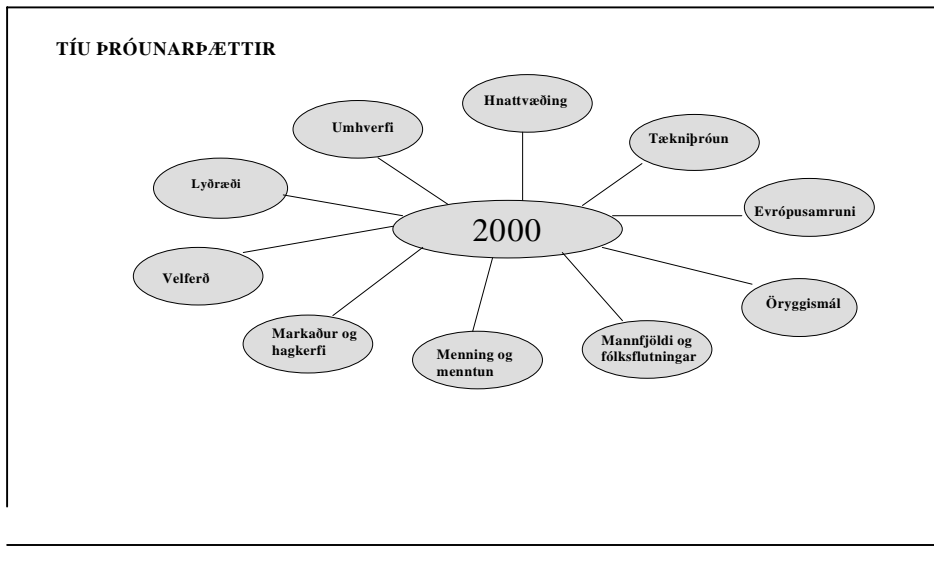


Það er meginniðurstaða skýrslunnar að við upphaf nýrrar aldar sé þörf fyrir víðtækar endurbætur á skipulagi norrænnar samvinnu. Ástæðan er einkum sú að með vaxandi hnattvæðingu eru einstök þjóðríki of vanmáttug til þess að þau geti leyst ýmis vandamál á eigin spýtur. Án sameiginlegrar norrænnar hagsmunagæslu, bæði á alþjóðavettvangi og í evrópsku samstarfi, er hætt við að hvort tveggja verði fyrir borð borið, norrænir hagsmunir og norrænt gildismat. Sömuleiðis krefst hnattvæðingin þess að Norðurlandaþjóðir efli áfram með sér lýðræðisleg sjónarmið. Þar sem margar mikilvægar ákvarðanir eru teknar á alþjóðavettvangi nægir ekki að efla og styrkja lýðræði í hverju ríki fyrir sig. Til að varðveita lýðræðisleg áhrif verða Norðurlandaþjóðir þess vegna að vinna meira að alþjóðareglum (allt frá Evrópusambandinu til Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, WTO) og tryggja áhrif þjóðþinga á undirbúning þeirra.

Stækkun Evrópusambandsins og nánara samstarf innan þess er einnig hvatning til þess að Norðurlönd tali einum rómi í mikilvægum stefnumálum í stað þess að láta nægja að samræma sjónarmið. Við þetta bætist að vegna öflugs vaxtar Evrópusambandsins þarf að endurskoða afstöðu Norðurlanda til grannsvæðanna.

Til að bregðast við breyttum kröfum leggur starfshópurinn til að í stað núverandi þrískiptingar samstarfsins komi samvinna sem byggist á sveigjanlegum samstarfshringum. Þetta mundi gera norræna samvinnu markvissari og auðveldar samstarf við grannsvæðin – allt frá Eystrasaltsríkjum í austri til Kanada í vestri. Hópurinn leggur ennfremur til að Norðurlandaráði verði breytt í vettvang þar sem helstu nefndir þjóðþinganna taki virkan þátt í starfinu. Þetta yrði gert til þess að koma í veg fyrir að þjóðþingin missi enn áhrif við það að ákvarðanir flytjast í auknum mæli á alþjóðlegan vettvang.

Í stað þess að norræn samvinna sé öðru fremur innhverft og lokað samstarf ætti nú á dögum að líta á hana sem pólitískt starfstæki á alþjóðavettvangi. Sé sameiginleg afstaða Norðurlanda sett fram skýrt og tímanlega aukast áhrif þeirra í heimi örra breytinga. Þetta má gera með því að stefna markvisst að þeim breytingum sem hér eru lagðar til.



Sameiginlegir þættir í þjóðfélagsþróun

Starfshópurinn hefur fjallað um tíu þróunarþætti og áhrif þeirra á Norðurlönd og norræna samvinnu.

Þættirnir eru þessir:

- 1 Hnattvæðing
- 2 Tækniþróun
- 3 Evrópusamruni
- 4 Öryggismál
- 5 Mannfjöldi og fólksflutningar
- 6 Menning og menntun
- 7 Markaður og hagkerfi
- 8 Velferð
- 9 Lýðræði
- 10 Umhverfi

Skýrslan

Í eftirfarandi lýsingu á þróunarþáttunum tíu, sem gerð er nánari grein fyrir í fylgiriti, er lögð áhersla á þörf fyrir aðgerðir á norrænum vettvangi. Einnig leggur starfshópurinn fram ýmsar framkvæmdatillögur í lok hvers kafla. Starfshópnum er vel ljóst að ýmsar þessara tillagna varða samstarfsverkefni sem þegar er unnið að. Tillögunum er ætlað að móta stefnu norrænnar samvinnu við upphaf nýrrar aldar.

Auk þess að leggja fram tillögur, sem beinlínis eiga við þróunarþættina tíu, er nokkuð fjallað í sérstökum kafla um skipulag og stefnu norrænnar samvinnu. Meginatriðin í umbótahugmyndum hópsins koma fram í stuttri samantekt í lok skýrslunnar.

Tíu þróunarþættir

1 Hnattvæðing

Hnattvæðing í merkingunni nánari tengsl og samskipti fólks landa í milli um allan heim snertir sérhvern þátt tilverunnar. Alþjóðlegt upplýsingaflæði og aukinn hreyfanleiki fólks milli landa veldur nýjum straumum sem hafa áhrif á lífshætti, menningu og hegðun hvarvetna í heiminum.

Hnattvæðingin tekur á sig ýmsar myndir, svo sem ört vaxandi alþjóðaviðskipti, umfangsmikið fjárstreymi milli landa, miklar framfarir á sviði hátækni, lækkandi fjarskiptakostnað og stóru aukna fólksflutninga þegar fólk leitar sér betra viðurværis í auðugri löndum eða flýr undan kúgun. Jafnframt því sem hnattvæðing eykur einstaklingsfrelsi – þ.e. valfrelsi hvers einstaklings, óháð stjórnvöldum og búsetu – veldur hún einnig tortryggni og óróa í samfélaginu. Umhverfismál og mannréttindi eru alþjóðleg málefni sem hafa ótvíræð áhrif á framtíð okkar allra.

Eftir síðari heimsstyrjöld spruttu gagnkvæmir viðskiptahagsmunir af auknu verslunarfrelsi. Úr því hefur orðið víðtæk hreyfing í átt að samofnu hagkerfi heimsins alls. Nú þegar fer þriðjungur alþjóðlegra viðskipta fram á vegum fjölþjóðlegra fyrirtækja eða þeirra í milli. Um leið verða allt að því byltingar-

kenndar breytingar á sviði alþjóðlegra efnahags- og fjármála- viðskipta. Nýjungar í upplýsingatækni gera mönnum kleift að stunda sífellt umfangsmeiri viðskipti landa í milli með fjölbreytta þjónustu.

Hnattvæðingin mun halda áfram knúin af framförum á sviði samgangna, fjarskipta, upplýsingatækni, náttúruverndar o.s.frv. Hnattvæðing eykur til muna möguleika til efnahagslegra framfara í löndum sem geta með frjálstri alþjóðaverslun fært sér í nyt tækifæri til sérhæfingar.

Norðurlandþjóðir ættu í sameiningu að beita sér fyrir setningu alþjóðlegra reglna til að efla jákvæðar hliðar hnattvæðingarinnar og vinna gegn neikvæðum áhrifum hennar. Með því móti styrkja þau lýðræðisleg áhrif. Hnattvæðing hefur í för með sér breytta verkaskiptingu með þjóðum heims. Sé látið reka á reiðanum getur hún valdið efnahagsvanda og atvinnuleysi af því tagi sem einstakar þjóðir ráða ekki við. Ennfremur er sú hættu fyrir hendi að bilið vaxi milli ríkra þjóða og fátækra og milli hliðstæðra hópa í löndum sem njóta kosta hnattvæðingarinnar í misjöfnum mæli.

Hin öflugtu tæknifyrirtæki á Norðurlöndum hafa komið auga á kosti þess að líta á sig sem þjóðleg og norræn í senn. Þau notfæra sér norræna ímynd sína í alþjóðlegri samkeppni. Norræn samvinna stuðlar þannig að því að treysta stöðu fyrirtækja í alþjóðlegum viðskiptum. Jafnframt er hnattvæðing og vel skipulögð fríverslun þýðingarmikil forsenda fyrir velferð á Norðurlöndum vegna þess hversu háð þau eru utanríkisverslun.

Norðurlönd standa vel að vígi í 'nýja hagkerfinu' vegna þess að þau eiga framúrskarandi tæknifyrirtæki á sviði fjarskipta með alþjóðleg umsvif, sem árlega bætist við, og einnig á öðrum fram-tíðarsviðum, svo sem í umhverfis- og erfðatækni.

Enn er breitt bil milli þjóða heims þegar litið er til mannréttinda og lífshjara. Verði ekki gripið til gagnráðstafana getur þetta bil aukist enn, meðal annars vegna ólíks aðgengis að hinni nýju tölvu- og fjarskiptatækni. Menn hafa talað um stafrænt bil milli suðurs og norðurs. Hér ættu Norðurlönd að vera vel í stakk búin til að leggja sitt af mörkum í því skyni að brúa þetta bil.

Enda þótt kalda stríðinu sé lokið eru óróasvæði víða í heiminum. Þess vegna skiptir máli að Norðurlandþjóðir haldi áfram að

starfa saman innan Sameinuðu þjóðanna og annarra alþjóðlegra samtaka. Sameiginleg viðbrögð af hálfu Norðurlanda í tæka tíð efla áhrif þeirra á alþjóðlegum vettvangi.

Stefna og aðgerðir

Almennt er hnattvæðing hagstæð Norðurlöndum, en hún getur leitt til þess að lýðræðisleg áhrif þjóðríkja fari minnkandi. Til að sporna við þessu ættu Norðurlandþjóðir að

- stefna að nánara alþjóðlegu samstarfi og samræma fyrirfram stefnu sína á alþjóðavettvangi,
- nota hnattvæðinguna til að efla opin tengsl milli landa, náttúruvernd og mannréttindi,
- vinna saman til að efla áhrif samnorræns gildismats á alþjóðlegar leikreglur,
- styrkja stöðu sína með því að taka sameiginlega og tímanlega afstöðu á alþjóðlegum vettvangi.

Heima fyrir á Norðurlöndum ætti að

- vinna sameiginlega að því að rannsóknir og menntun styðji betur en áður við bakið á nýrri tækniþróun,
- taka víðsýna afstöðu til alþjóðlegs vinnuafls og fólksflutninga milli landa.

2 Tækniþróun

Tækniþróun er meginhvati í hnattvæðingu. Netsamfélagið verður til og gerir fólki kleift að tileinka sér fjölbreytilega þekkingu með aðstoð nets og nýrra miðla. Grundvallarbreytingar eru að verða á ýmsum háttum fólks, meðal annars vegna tilkomu gagnvirkrar miðlunar.

Háþróuð upplýsingakerfi opna nýjar leiðir til að sérsníða framleiðslu og lausnir á ýmsum verkefnum. Hugvit og þekkingariðnaður mun í æ ríkara mæli verða helstur hvati hagvaxtar í stað þess iðnaðar sem byggist á fjármagni og hefðbundnum auðlindum. Upplýsingatækni er sjálfsagður hlutur í öllum fram-sæknum fyrirtækjum. Sífellt verður ljósara að þekking er það bindiefni sem heldur saman allri efnahagslegri starfsemi.

Staða Norðurlanda er tiltölulega sterk í hinu nýja upplýsinga-samfélagi. Tölvur, nettengingar og farsímar eru tæpast algengari annars staðar í heiminum, og verulegur hluti Norðurlandabúa

hefur aðgang að hinni nýju tækni. Tvö helstu fyrirtæki heims í þráðlausum fjarskiptum eru norræn. Verkefni fyrir undirverktaka og hugbúnaðarframleiðendur eru ærin.

Þrátt fyrir þetta beinist mikill hluti af tækni- og stjórnunarslausnum á Norðurlöndum inn á við. Einnig eru þróun og vexti á Norðurlöndum settar skorður af fólksfæð, lítilli breidd í menntamálum og takmörkuðum aðgangi að fjármagni.

Til þess að framfarir í hátæknistarfsemi geti haldið áfram á Norðurlöndum þarf meðal annars alþjóðlegt vinnuafli, samstarf um alþjóðlega staðla í upplýsinga-, líf- og erfðatækni og sérfræðirannsóknnum á tilteknum sviðum. Þá borgar sig að kanna sameiginlegar lausnir í fjarskiptum og tölvutækni og einnig hvort finna megi sameiginlegar leiðir til að fjármagna útflutning á norrænu hugviti og norrænar fjárfestingar í öðrum verkefnum.

Fjarskipti og upplýsingatækni hafa verið í brennidepli á undanförunum árum, og ekki leikur vafi á því að framtíðarmöguleikar eru miklir á þeim sviðum. Þó er ástæða til að gæta þess að ekki sé einblínt um of á upplýsingatækni á Norðurlöndum. Sérstaklega er mikilvægt að vanrækja ekki önnur mikilvæg rannsóknarsvið, svo sem erfðafræði og líftækni.

Stefna og aðgerðir

Tækniþróun hefur haft mikil áhrif á Norðurlöndum, og þau standa vel að vígi á mörgum sviðum.

Á alþjóðlegum vettvangi ættu Norðurlandþjóðir í sameiningu að

- hafa frumkvæði um sameiginlega staðla og reglugerðir fyrir hátækni á sviði upplýsinga-, líf- og erfðatækni,
- efla samræmingu í tæknikostum og grunnkerfum milli landa,
- stuðla að útbreiðslu upplýsingatækni í þróunarlöndum.

Heima fyrir á Norðurlöndum ætti að

- samræma menntunar- og rannsóknarkosti, m.a. með fjárlagagerð,
- verja sameiginlega fé í þágu þeirra sem skara fram úr á tæknisviði,
- auðvelda ráðningu vinnuafli frá öðrum löndum,
- auka aðgengi almennings að upplýsingatækni.

3 *Evrópusamruni*

Samrunaferlið í Evrópu hefur á síðasta tug 20. aldar bæði skotið dýpri rótum en áður og breitt úr sér. Dýpri áhrifa gætir umfram allt í sameiginlegri peningastefnu og sameiginlegri utanríkis- og öryggismálastefnu auk samstarfs um málefni flóttamanna og löggæslu. Þenslan er fólgin í því að þrjú ný ríki voru tekin í Evrópusambandið á tíunda áratugnum, og þar að auki bættust við umsóknir þrettán landa um aðild. Útlit er fyrir enn meiri fjölgun ríkja í Suðaustur-Evrópu.

Í kjölfar þessa er Evrópusambandið að breytast í alevrópsk samtök og helsta hreyfiafl í álfunni. Löggjafarstarf norrænna þjóðþinga tekur nú að verulegu leyti mið af lagamma Evrópusambandsins. Ríki, sem áður voru þjóðríki í hefðbundnum skilningi, hafa nú fengið nýja stöðu sem aðildarríki Evrópusambandsins.

Framundan eru enn örar breytingar. Aukin alþjóðavæðing og sameiginlegur gjaldmiðill getur hvort tveggja styrkt samrunann með því að fjármálastefnan verður samræmd, einkum og sér í lagi stefna í skattamálum og málefnum vinnumarkaðar og atvinnulífs. Við þetta bætist frekari stefnumörkun í öryggis-, utanríkis- og varnarmálum auk samstarfs um réttarfar og ýmis innri mál sem aukin áhersla hefur verið lögð á að undanfögnu.

Hinn mikli viðgangur Evrópusambandsins og sú staðreynd að það setur reglur um æ fleiri efni getur leitt til sundrungar á Norðurlöndum vegna þess að löndin eru tengd sambandinu með ólíkum hætti. Það dregur úr þessari hættu að ESB-löggjöfin, meðal annars löggjöf um innri markað og Schengen-samkomulagið, gildir um öll Norðurlönd.¹ Sumar Norðurlandþjóðir eru þátttakendur og taka ákvarðanir, aðrar hlíta þeim. Lykilhlutverk Evrópusambandsins í setningu laga er gild ástæða fyrir samræmingu mála á Norðurlöndum og virku samstarfi milli Evrópusambandsins og þeirra Norðurlandþjóða sem eiga ekki aðild að því.

Vöxtur Evrópusambandsins mun um allnökkurt skeið hafa í för

¹ Færeyingar og Grænlandingar hafa ekki gengið að Schengen-samkomulaginu. Danir eru þó skuldbundnir til þess að sinna eftirliti við færeysku og grænlandsku landamærin gagnvart þegnum ríkja sem eru ekki Schengen-aðilar.

með sér nánast stöðugar viðræður milli ríkisstjórna um endurbætur á stofnunum sambandsins. Viðræður munu vissulega verða með öðrum hætti ef aðildarlöndum Evrópusambandsins fjölgar úr fimmtán í fast að þrjátíu. Viðræðum um meiri sveigjanleika og mishraða framvindu verður sjáanlega haldið uppi um langan tíma. Þegar Evrópusambandið stækkar eykst þörf fyrir samvinnu þjóða með sams konar gildismat. Líklegt er að Evrópusambandið þokist í þá átt að hópar landa komi fram sameiginlega. Vilji norrænu ríkin ekki missa áhrif kallar þetta á að þau geri hvort tveggja, samræmi sjónarmið sín og tali æ oftast einum rómi við umfjöllun mála.

Þær Norðurlandþjóðir, sem eiga aðild að Evrópusambandinu, þurfa einnig að vinna þar saman að því að gera stjórnsýslu sambandsins opnari og lýðræðislegri.

Hinar flóknu forsendur fyrir stækkun Evrópusambandsins valda verulegri hættu á töf og pattstöðu. Á sama tíma hafa hinar víðtæku pólitísku og efnahagslegu umbætur í umsóknarlöndunum valdið alvarlegum félagslegum vanda á aðlögunartímanum. Þó ber að líta á það sem ákaflega jákvætt í starfsemi Evrópusambandsins að það hefur ýtt undir lýðræðispróun og komið á festu í efnahagsmálum í umsóknarlöndunum. Reynsla á Norðurlöndum af virkum almannasamtökum ætti í þessu samhengi að geta þjónað sem vegvísir í samfélagslegri þróun.

Hagur Norðurlanda af stöðugleika á grannsvæðum þeirra hvetur til sameiginlegra aðgerða af þeirra hálfu. Þjóðunum bera að vinna saman að því að treysta samrunann og styrkja umsóknarþjóðir til að verða virkir aðilar að Evrópusambandinu. Til þess að svo megi verða þurfa tengsl við Eystrasaltsríkin, sem líta má á sem samband skjólstaðings og verndara, að breytast í samstarf byggt á jafnræði.

Þetta krefst breytinga á þeirri stefnu sem hefur verið rekin síðan 1995 gagnvart Eistlandi, Lettlandi, Litháen, Norðvestur-Rússlandi og Norðurskautssvæðunum. Sérstakur norrænn starfshópur hefur fjallað um framtíðarstefnu Norðurlanda varðandi grannsvæðin og nýlega lagt fram nýja stefnumörkun.² Stungið er upp á því að Norðurlönd beini samvinnu sinni við grannsvæðin að

² "Närmare Norden", tillögur um endurskoðaða stefnu Norðurlanda í málefnum nágrannasvæða, ágúst 2000.

lykilverkefnum, svo sem lýðræðisþróun, sjálfbærri nýtingu auðlinda og orku, velferðarkerfi að norrænni fyrirmynd og m.a. öflugra starfi sveitarfélaga að auknum lífsgæðum. Mikil þörf er á fjárfestingum á grannsvæðunum, ekki síst í umhverfisvænum innviðum fyrir flutning á orku, vatni og frárennsli.

Brátt lýkur umþóttunartíma Eistlands, Lettlands og Litháens og aðlögun hefst að fullri þátttöku í ESB. Það mun þó taka nokkur ár. Þar til það verður þurfa þessar þjóðir á stuðningi að halda.

Einn kostur væri að Eystrasaltsríkin yrðu nú þegar aðilar að tilteknum norrænum stofnunum, svo sem Norræna fjárfestingarbankanum, og samvinna við þau á öðrum sviðum yrði mótuð með væntanlega aðild að Evrópusambandinu í huga.

Til að treysta samrunann ber ESB-ríkjum að styðja lýðræðisþróun og viðleitni til að auka virðingu fyrir mannréttindum. Í þeim tilgangi ætti samvinnan einnig að ná til nærliggjandi landa sem hafa ekki sótt um aðild, svo sem Rússlands, Hvíta-Rússlands og Úkraínu.

Norðurvíddin (Northern Dimension), sem er mörkuð stefna Evrópusambandsins og Norðurlandþjóðirnar hafa allar tekið þátt í að móta, er mikilvægur sameiningarhvati, einkum þegar Rússland á í hlut. Hér geta Norðurlönd lagt sitt af mörkum með ótvíræðum hætti með því að leggja fram áþreifanlegar tillögur um aðgerðir. Stefna Norrænu ráðherranefndarinnar varðandi grannsvæði og áætlanir, sem nefndin hefur í því samhengi gert með ýmsum grannsvæðum, getur í þessu sambandi reynst gott vegarnesti.

Ennfremur er ástæða til að vekja athygli á því að Grænlandi hefur verið boðið að koma hér að sem fulltrúi Norðurskautssvæðisins.

Norðurlandþjóðum ber að huga sameiginlega að málum rússnesku grannsvæðanna með áherslu á umhverfismál og stuðning við lýðræðislega þróun, ekki síst innan sveitarstjórna og félagsstarfs í samfélaginu, sem þarf að styrkja í fyrrverandi kommúnistaríkjum.

Samstarf við nágranna Norðurlanda í vestri, svo sem Skotland og hluta af Kanada og Bandaríkjunum, er af öðrum toga. Málefni á borð við lífríki hafsins og stjórn á auðlindum þess ásamt

menningar- og verslunarsamböndum ætti að bera þar hæst.

Stefna og aðgerðir

Samrunaferlið í Evrópu skiptir miklu fyrir allar Norðurlandþjóðirnar. Fjölgun aðildarríkja að Evrópusambandinu eykur þörf Norðurlanda fyrir samræmda stefnu. Í samvinnu Norðurlandþjóða ætti að

- ❑ leita einingar um sameiginlega stefnu í pólitískum málaflokkum innan Evrópusambandsins að því leyti sem unnt er og taka sameiginlega afstöðu í mikilvægum málefnum,
- ❑ samræma framkvæmd mikilvægra samrunaákvæðana á Norðurlöndum, svo sem tilskipana um tryggingamiðlun, samruna fyrirtækja yfir landamæri og réttinn til þess að flytja lífeyristryggingar milli landa,
- ❑ starfa saman að því að halda fram norrænum viðhorfum með því að leita nánara samstarfs við Eystrasaltsríkin og leggja umfram allt áherslu á lýðræðislega þróun og umhverfisvernd í Rússlandi,
- ❑ sinna tengslum Noregs, Íslands, Færeyja og Grænlands annars vegar og Evrópusambandsins hins vegar.

4 Öryggismál

Á síðasta áratug 20. aldar urðu miklar breytingar almennt í stjórnámum í heiminum. Lyktir kalda stríðsins og lok valdajafnvægis milli Bandaríkjanna og Sovétríkjanna höfðu áhrif á stjórnám alls staðar í heiminum. Hnattvæðingin setur einnig mark sitt á gang öryggismála. Sú staðreynd að þrjár Norðurlandþjóðir eiga aðild að Atlantshafsbandalaginu og þrjár að Evrópusambandinu hvetur til ítarlegrar umfjöllunar um bestu skipan öryggismála milli þessara tveggja samtaka frá norrænu sjónarmiði.

Útbreiðsla kjarnavopna og eldflaugabúnaðar til landa sem eru ekki bundin af alþjóðlegum afvopnunarsamningum og hafa ekki heldur sett sér eigin vígbúnaðartakmarkanir getur haft afleiðingar langt út fyrir þau lönd og landsvæði sem eiga þar beinlínis hlut að máli. Nú standa í Bandaríkjunum umræður um eldflaugavarnir til að mæta þessari nýju ógn. Fylgjast þarf vel með gangi þessara mála.

Öryggis- og varnarmálastefna allra landa hefur breyst með umtalsverðum hætti. Dregið hefur úr þörf fyrir hefðbundin útgjöld til varnarmála og landamæravarna um leið og gætt hefur

vaxandi þarfar fyrir úrræði til að bregðast við svæðisbundnum átökum sem krefjast sameiginlegra aðgerða. Balkanlöndin eru nærtækt dæmi, en þar hefur gengið á hernaðaráttökum milli þjóðarbrotá með alvarlegum afleiðingum fyrir mannréttindi og lífsskjör.

Þegar haft er í huga að ógnunin kemur æ oftast fram í átökum þjóðarbrotá innan ríkja, umhverfisvá og pólitískum óróa verður ábyrgð á viðbrögðum og verndaraðgerðum að markast á alþjóðlegum vettvangi. Skipuleggja þarf sérstök fjölþjóðleg viðbrögð við hættuástandi með verkaskiptingu og samvinnu milli Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins og Evrópusambandsins. Sem stendur er verið að koma á skilvirkara viðbragðskerfi á vegum Evrópusambandsins til að bregðast við aðstæðum þegar fyrirbyggjandi öryggisstefna hefur brugðist. Áratug eftir lok kalda stríðsins gegnir Evrópusambandið í samvinnu við Atlantshafsbandalagið meginhlutverki þegar kemur að viðbrögðum við vá í álfunni.

Öryggisstefna Norðurlanda hefur breyst verulega á síðastliðnum áratug. Í stað þess að snúast um kalda stríðið og landamæravarnir er lögð áhersla á viðbrögð við svæðisbundnum hernaðaráttökum og annars konar neyðarástandi. Í raun þýðir þetta að enda þótt Norðurlandþjóðir eigi aðild að ólíkum bandalögum standa þær hver annarri nær en nokkru sinni fyrr. Norðurlönd – að Danmörku undanskilinni – geta einnig átt eftir að taka þátt í hernaðaraðgerðum innan ramma ESB-áætlunarinnar um viðbrögð við átökum.

Norðurlandþjóðirnar vinna saman innan Nordcaps (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) í þeim tilgangi að auðvelda samstarf, samræmingu og nýtingu á framlagi þeirra til alþjóðlegs friðarstarfs. Markmiðið er að geta þegar svo ber undir sameinað kraftana og veitt liðsinni sem svarar einni herdeild.

Þessar nýju aðstæður í öryggismálum hafa nú þegar leitt til hagnýts samstarfs milli Norðurlandþjóða, meðal annars um efnisöflun. Þetta samstarf ætti að efla.

Á alþjóðlegum vettvangi taka Norðurlandþjóðirnar þátt í samstarfi um öryggismál (NATO) og um samruna (ESB/EES), innan

Eystrasaltsráðsins, Barentshafsráðsins og Norðurskautsráðsins. Markmið með samvinnu þeirra er meðal annars að bregðast megi við hættuástandi og varðveita frið. Umræður eru nú í gangi um hefðbundin varnarmál og jafnframt um svokallaða ‘mjúka’ öryggisstefnu.

Þessi norræna samvinna um öryggismál hefur öðlast nýjar forsendur eftir lok kalda stríðsins. Brýnt er að samræma viðhorf til þess hvaða hlutverki öryggisstefnan á að gegna. Markmiðið ætti að vera að löndin gætu brugðist á árangursríkan hátt við átökum með hernaðarlegum og borgaralegum aðgerðum í senn. Það kann að virðast þversagnarkennt, en nú á tímum er samvinna meiri um hernaðarleg viðbrögð en borgaraleg.

Á Norðurlöndum er löng hefð fyrir vörnum sem byggðar eru á almennri herskyldu. Hún hefur verið talin grundvallaratriði frá lýðræðislegu sjónarmiði og jafnframt trygging fyrir sterkum vilja til að halda uppi vörnum. Á undanförunum árum hefur áhersla í öryggismálum að miklu leyti flust frá almennum landvörnum yfir á sérstök verkefni, oft utan hlutaðeigandi lands, en jafnframt hefur æ fullkomnari tæknibúnaður verið hafður til varnanna.

Með þetta í huga er eðlilegt að herþjálfun beinist einnig að þeirri kunnáttu sem þörf er fyrir til almannavarna, þ.e. viðbrögðum við umhverfisslysum og alvarlegum áföllum. Af sömu ástæðum er þörf fyrir nýjar áherslur í starfi lögreglu, slökkviliðs og björgunarsveita og betra samstarf þeirra og hersins. Samstarf þjóða skiptir miklu á þessu sviði til þess að efla viðbragðsgetu.

Stefna og aðgerðir

Enda þótt Norðurlandþjóðir hafi kosið sér ólíkar lausnir í öryggis- og samrunamálum ættu þær að

- halda uppi nánú samstarfi í öryggismálum til að styrkja með beinum hætti áframhaldandi samruna og hnattvæðingu, en í þeim felast mikilvægar fyrirbyggjandi aðgerðir gegn stríði og vopnuðum átökum,
- breikka sameiginlega viðbrögð sín við hættuástandi svo að þau taki til fleiri þátta en hernaðarlegra aðgerða einna,
- samræma hernaðarframleiðslu og hernaðarleg aðföng,
- bæta sameiginlega aðstæður til að viðhalda almennri herskyldu með fjölbreyttari þjálfun varnarliðs í viðbrögðum við hættuástandi.

5 Mannfjöldi og fólksflutningar

Fólksfjöldapróun í heiminum er mótsagnakennd. Í hátekju-löndum stendur íbúatalan í stað, en fólki fjölgar í þróunarlöndum. Erfitt er að segja til um hversu lengi svo muni standa þar sem hvorki verður spáð fyrir um fæðingar né fólksflutninga með neinni vissu. Í þeim þróunarlöndum sem verst hafa orðið úti í alnæmisfaraldrinum er útlitið svart, bæði varðandi mannfjölda og aðra þjóðfélagsþróun.

Frá evrópskum og norrænum sjónarhóli virðist augljóst að öldru-udum fjölgi hratt. Þetta vekur nýtt viðhorf til eldri borgara og hlutverks þeirra, en herðir jafnframt á kröfum um aukna hjúkrun og meiri umönnun. Þessi framtíðarsýn getur að vissu leyti breyst þar sem innflytjendur frá löndum utan Norðurlanda eru ungir.

Á Norðurlöndum og í Evrópu mun fjölgun aldraðra krefjast æ fleira hjúkrunarfólks. Þess vegna er þörf fyrir samræmdar aðgerðir til að fjölga starfsfólki í umönnunargreinum. Svipaðar aðgerðir til að fá aukið vinnuafll erlendis frá geta einnig orðið nauðsynlegar í tilteknum lykilgreinum, svo sem upplýsingatækni. Það á við um Norðurlönd eins og öll lönd önnur að því fleiri menntaða innflytjendur sem þau geta laðað til sín, því meiri verða efnahagslegar og þjóðfélagslegar framfarir.

Frá þjóðhagslegu sjónarmiði skiptir framfærslubyrðin meginmáli. Fólksfjöldapróun hefur ekki einungis áhrif á hana, heldur einnig þættir eins og verkaskipting heimila og vinnumarkaðar, lengd skólagöngu, ellilífeyrisaldur og uppbygging almannatrygginga og opinberrar þjónustu ásamt heildarútfærslu tryggingakerfisins. Í þessu samhengi hefur virk þátttaka eldri borgara á vinnumarkaði úrslitaáhrif.

Aukinn flutningur fólks til borga veldur nýjum vanda ásamt þeim breytingum á búsetu sem gætir alls staðar á Norðurlöndum. Þjóðirnar ættu þess vegna að efla samstarf sín á milli og jafnframt að læra hver af reynslu hinna í byggðamálum.

Einnig má gera ráð fyrir því að hnattvæðing í efnahagsmálum, þar sem viðskipta-, þjónustu- og fjármálatengsl verða stöðugt nánari milli landa, hafi í för með sér frekari fólksflutninga til Norðurlanda. Það er vonin um betri lífskjör og bjartari framtíð, flótti undan ofsóknum, ógn og fátækt, stríði eða átökum, sem

knýr fólk til að flytjast til annarra landa.

Þjóðaréttur skuldbindur ríkin til að virða ýmis grundvallarréttindi hvers einstaklings, til dæmis réttinn til sanngjarnrar athugunar á umsókn um hæli. Það eru ekki lengur mörg ríki sem hefta flutning þegna sinna af landi brott með stjórnvaldsaðgerðum.

Erfitt er að spá fyrir um fólksflutninga í framtíðinni þar sem þeir velta á almennri þróun víðs vegar um heiminn. Aðildarríki Evrópusambandsins verða auk þess háð sameiginlegri afstöðu samtakanna, meðal annars vegna Schengen-samkomulagsins og ákvarðana sem því eru bundnar.

Aðildarríki Evrópusambandsins verða einnig háð sameiginlegri flóttamanna- og innflytjendastefnu sem sambandið er nú að vinna að. Augljóst er þess vegna að norrænu ríkin þurfa að skilgreina sameiginlega mannfjöldapróun og fólksstrauma. Jafnframt gefur Schengen-samkomulagið tilefni til þess að norræn sjónarmið í þessu efni verði samræmd.

Stefna og aðgerðir

Norðurlönd standa vel að vígi innan Evrópu vegna þess hversu vegabréfs-skylda var snemma afnumin þar og samkomulag gert um almannatryggingar og frjálsan vinnumarkað. Til að halda þessari stöðu og treysta hana frekar ættu Norðurlandapjóðir að

- fella niður þær hindranir sem enn eru í vegi fyrir óheftum fólksflutningum innan Norðurlanda,
- gera þá sem ekki eru norrænir þegnar, en búsettir á Norðurlöndum, jafna norrænum ríkisborgurum innan rammans um norræna samvinnu,
- vinna saman að því að kortleggja fólksflutninga í þéttbýli og viðhorf fólks til búsetusvæðis,
- koma upp sameiginlegum norrænum vettvangi fyrir mannfjölda- og fólksflutningaspár.

6 Menning og menntun

Hvarvetna í heiminum er tilhneiging til að gera menningu alþjóðlega, og áhrif engilsaxneskrar tungu verða sífellt greinilegri. Enskan verður æ oftari það tungumál sem gripið er til í upplýsingatækni, skemmtanaíðnaði og vísindasamfélaginu.

Norðurlönd njóta enn afar góðs orðstírs á alþjóðlegum vettvangi

vegna menningar og lista. Norræn samvinna ætti að miða að því að varðveita þennan orðstír og efla hann enn frekar.

Greiðir og auknir fólksflutningar bera með sér nýja menningars-trauma. Jafnframt því sem nýbúar verða sýnilegir á flestum sviðum er þörf fyrir grundaðar aðgerðir til að treysta stöðu þeirra. Útlit er fyrir að skilningur á fjölmenningu og stöðu hefðbundinna minnihlutahópa og minnihlutatungna fari vaxandi. Á Norðurlöndum ætti að leggja sérstaka áherslu á að varðveita þann fjölbreytileika sem tungumál og menning þessara hópa færir þjóðfélögum okkar.

Samhliða hnattvæðingu fer áhugi manna á eigin uppruna vaxandi. Á Norðurlöndum nær leitin að sjálfsmynd sýnilega einnig til samnorrænna þátta. Norrænu félögin gegna í þessu sambandi enn aðalhlutverki. Samt er ástæða til að ætla að tilfinning fyrir norrænum einkennum sé eðlislægari eldra fólki en hinu yngra sem hefur ekki reynslu af fyrra samstarfi og sameiginlegum örlögum í tímans rás. Þó að ekki sjáist nein merki þess að áhugi á Norðurlöndum fari dvínandi gæti slíkt orðið afdrifaríkt og hvetur til árvekni.

Oft hefur verið litið á það sem sjálfsagðan hlut að Norðurlandabúar geti talað saman á norrænu máli, jafnvel þótt það hafi ekki alltaf gengið hnökralaust. Teikn eru á lofti um að hlutur enskunnar fari vaxandi í norrænu samstarfi eftir því sem vilji eða geta til að skilja granntungurnar fer dvínandi.

Fyrir vaxandi hópa innflytjenda er norræn samvinna og norræn samkennd alls ekki sjálfsagður hlutur. Fáir nýbúar á Norðurlöndum taka þátt í norrænu samstarfi af einhverju tagi.

Upplýsingar, samskipti og menntun eru lykilhugtök í ört vaxandi og sífellt öflugra neti alþjóðlegra tengsla. Markmið menntunar ætti að felast æ oftast í stuðningi við hvern nemanda til að þroska einstaklingseðli sitt, aðlögunarhæfni og persónulega ábyrgðartilfinningu. Hafi almenn lestrarkunnátta og traust menntun almennings gefið góða raun á Norðurlöndum á liðinni öld mun tölvukunnátta og þekking á upplýsingatækni ásamt traustri almennri menntun og möguleikum til símenntunar skipta sköpum á nýrri öld. Um leið heldur skólinn áfram að gegna mikilvægu hlutverki í lýðræðislegu uppeldi.

Norræn samvinna á sviði menntunar er að forminu til vel á vegi og námskostir alls staðar góðir. Vitneskja almennings um þessa kosti er hins vegar of lítil og námsmenn við framhaldsskóla og háskóla í grannlöndum eru fáir. Fleiri norrænir námsmenn hafa stundað nám sitt utan Norðurlanda en á Norðurlöndum. Augljóst er einnig að unnt er að bæta samvinnu í menntamálum á sérhæfðum fræðasviðum.

Norrænir háskólar ættu að efla með sér samstarf sem beinist að skýrari verkaskiptingu þeirra í milli. Ráðstefnur norrænna háskólarektora ætti að tengja formlega við samstarf menntamálaráðherranna, gjarnan með árlegri skýrslugerð.

Áhugaverð aðferð til að marka sameiginleg norræn rannsóknarsvið gæti verið að stofna nokkrar norrænar prófessorsstöður – Margrétarstöður með sögulegri tilvísun til Kalmarsambandsins. Útnefning í þessar stöður í fræðum sem tengjast Norðurlöndum ætti að byggjast á framúrskarandi framlagi á viðkomandi rannsóknasviði. Byggja mætti upp net fyrir þverfaglegar rannsóknir í norrænum fræðum með því að styrkja valdar prófessorsstöður, bæði núverandi og áformaðar, við ýmsa norræna háskóla.

Samstarf á sviði íþróttá sér langa sögu. Meðal þeirra greina hópíþróttá sem njóta almennrar athygli á Norðurlöndum má nefna knattspyrnu og handbolta. Samnorræn lið, sem keppt gætu við lið annars staðar að, kynnu að reynast öflugur vitnisburður þess að norræn samvinna standi föstum fótum meðal almennings.

Menning og menntun eru elstu svið norrænnar samvinnu, en hér er einnig þörf fyrir nýjar hugmyndir. Á öld upplýsinga er samstarfsþörfin meiri en nokkru sinni fyrr. Jafnframt hefur sameiginleg áhersla utan Norðurlanda á íþróttir, listir, menningu og tónlist borið ríkulegan ávöxt og reynst áhugaverð, og því ætti að skerpa þá áherslu enn frekar. Stuðningur við listir og menningu ætti að beinast markvisst að verkefnum sem eru sýnilega norræn í eðli sínu og að möguleikum Norræna menningarsjóðsins til að úthluta til einstakra verkefna og listamanna. Einnig eru samnorrænir menningarviðburðir jafnt innan sem utan Norðurlanda með áherslu á norræna myndlist og tónlist ákaflega mikilsverðir fyrir samstarfið.

Stefna og aðgerðir

Norrænn menningararfur, söguleg tengsl og gróin alþýðumenntun renna styrkum stoðum undir samstarfið. Til að varðveita og rækta þessa sameiginlegu þætti ættu Norðurlandþjóðir að

- ❑ koma á verkaskiptingu sín á milli innan afmarkaðra og mjög sérhæfðra atvinnugreina,
- ❑ efla norrænt netsamstarf,
- ❑ styðja kennslu í norrænum málum alls staðar á Norðurlöndum,
- ❑ halda uppi viðtækum nemendaskiptum og skiptum á rannsóknarstöðum,
- ❑ tengja norrænar rektoraráðstefnur á vegum háskóla og framhaldsskóla við Norrænu ráðherranefndina og Norðurlandarád,
- ❑ leggja sameiginlega til framúrskarandi verkefna á vegum ýmissa fræðasetra,
- ❑ stofna Margrétar-prófessorsstöður,
- ❑ efna til stuðnings við framleiðslu sameiginlegra námsgagna fyrir Norðurlönd,
- ❑ móta og styðja samstarf almannasamtaka og vinabæja,
- ❑ efla þekkingu á og aðgang að bókmenntum grannþjóðanna og sjónvarpsframleiðslu ásamt dreifingu sjónvarpsefnis um öll Norðurlönd,
- ❑ staðfesta samstarfið með því að halda dag Norðurlanda hátíðlegan ár hvert,
- ❑ skipuleggja sameiginlega lista-, tónlistar- og íþróttaviðburði og sýningar á alþjóðlegum vettvangi,
- ❑ afnema þær takmarkanir innan Nordplus-áætlunarinnar sem snerta sjálfstjórnarsvæðin.

7 Markaður og hagkerfi

Hluttur útflutnings í vergri landsframleiðslu er á Norðurlöndum kringum 40 af hundraði og þar yfir, þannig að utanríkisviðskipti eru þeim mjög mikilvæg. Útflutningur og innflutningur milli norrænu landanna hefur vaxið jafnt og þétt og er með fáeinum undantekningum um það bil fimmtungur af öllum utanríkisviðskiptum. Enda þótt viðskiptin séu frjáls, að undanteknum viðskiptum með landbúnaðarvörur og vissar tegundir fiskafurða, eru enn nokkrar viðskiptahindranir í vegi, og þær eru einkum bagalegar í landamærahéruðum.

Norðurlandþjóðirnar hafa í tímans rás dafnað best í opnu samstarfi við umheiminn. Þjóðirnar ættu að halda áfram að starfa innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) og annarra alþjóðlegra samtaka að virkri fríverslun og virðingu fyrir mann-

réttindum og umhverfismálum. Með vaxandi alþjóðlegri verslun eykst einnig þörf fyrir alþjóðleg ákvæði um góða viðskiptahætti. Fríverslun má ekki fela í sér lausn undan sanngjörnum reglum. Innan Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar ættu Norðurlandþjóðirnar í krafti traustrar fríverslunarhefðar að vinna saman og reyna sameiginlega að sporna við tilhneigingu til verndarstefnu, sem fram hefur komið, og jafnframt að vinna gegn spillingu í viðskiptum.

Framtíðarhagvöxtur veltur að miklu leyti á áframhaldandi og aukinni fríverslun milli landa. Andstaða við fríverslun og opin tengsl milli landa ásamt neikvæðri afstöðu sums staðar til hnattvæðingar sýnir allt að kostir fríverslunar hafa ekki verið nægilega kynntir. Í annan stað getur verið að ekki hafi tekist í alþjóðlegum reglugerðum að reisa skorður við þeirri hættu að opin heimsviðskipti hafi neikvæðar afleiðingar. Út á við er það mikilsvert verkefni fyrir norrænu ríkin að vinna að sanngjörnum og virkum reglum um fyrirkomulag alþjóðlegra viðskipta og inn á við að kynna kosti fríverslunar fyrir neytendum og mikilvægi þess að þróunarlönd fái frjálstan aðgang að mörkuðum iðnaðarlanda.

Hinn opni alþjóðlegi fjármálamarkaður gefur færi á efnahagslegum framförum alls staðar í heiminum, en felur einnig í sér hættu á fjármálaóróa og kreppu sem haft getur áhrif á efnahagsmál í heiminum öllum. Þörf er á alþjóðlegum lausnum, einkum til þess að auka aga í fjármálastarfsemi. Aðalvandamálið er að koma á alþjóðlegum lausnum sem hafa áhrif bæði á hagkerfi heimsins og hagkerfi einstakra þjóða í veröld þar sem ákvarðanir eru á valdi sjálfstæðra þjóðríkja. Í þessu sambandi þarf ekki aðeins að vera unnt að setja fram árangursríkar lausnir innanlands, heldur einnig að sannfæra almenning um gildi þeirra. Stjórnmalumræðan er fullt eins mikilsverð og stefnan sjálf.

Fjárfestingar milli norrænu landanna hafa aukist verulega á undanförunum árum og eru orðnar meira en 3 milljarðar evra á ári. Innbyrðis heildarfjárfestingar milli landanna eru nálægt 30 milljörðum evra. Norðurlönd eru sem heimamarkaður orðin eðlilegt hugtak í atvinnulífi, bæði innan hefðbundinna atvinnugreina og nýrra. Þetta á sér stað þrátt fyrir ýmsan tæknilegan vanda sem flækir samruna fyrirtækja yfir landamæri og yfirtöku fyrirtækja innan Norðurlanda.

Samruni atvinnulífs á Norðurlöndum á vafalaust mikinn þátt í efnahagslegum framförum þar á undanförunum árum. Hvetja ætti til frekari samruna með sameiginlegum aðgerðum. Norðurlönd hafa innan ESB/EES góðar aðstæður til að vera í broddi fylkingar um sameiginlegar reglugerðir varðandi samruna fyrirtækja og fjármálaþjónustu landa í milli. Einnig er unnt að bæta samkeppnishæfni Norðurlanda á alþjóðlegum vettvangi gegnum samnorrænar fjármálastofnanir. Eftir tilkomu Eyrarsundsbrúarinnar er sérstaklega áhugavert að fylgjast með héruðum kringum sunnið og þeirri reynslu sem þar fæst.

Allt Eystrasaltssvæðið er hagvaxtarsvæði með mikla framtíðarmöguleika. Til að treysta framfarir í Eystrasaltsríkjum ætti að íhuga að bjóða þeim aðild að Norræna fjárfestingarbankanum svo að auðvelda megi fjármögnun mikilvægra innviða og fjárfestingar yfir landamæri.

Alls staðar í heiminum er verið að draga ný mörk milli opinbers rekstrar og einkarekstrar. Almennt verða markaðslausnir æ algengari. Þessa tilhneigingu má skýra út frá þeim skorðum sem skattabyrði, rekstrarvandi ríkissjóðs og takmarkanir í ríkisfjármálum setja opinberum útgjöldum ásamt því að menn vænta aukinnar skilvirkni með markaðslausnum. Það verður æ oftar hlutverk ríkisins að setja traustar leikreglur um markaðsstarfsemi og sjá til þess að þeim sé fylgt.

Norrænn vinnumarkaður er nátengdur félagslegu öryggi um leið og sameiginlegur vinnumarkaður og norræni félagsmálasamningurinn hafa dregið úr áhrifum hagsveiflna í hverju landi. Atvinnuréttur, ráðningaröryggi, atvinnuleysisbætur, vinnumiðlun og aðgerðir á vinnumarkaði eru hins vegar talin innanlandsmál öðru fremur og taka of lítið tillit til milliríkjaþátta.

Norræn samvinna ætti að beinast markvisst að því að gera Norðurlönd að óskiptu markaðssvæði. Samstarf verðbréfaþinga á Norðurlöndum hefur aukist á undanförunum árum. Það ber að efla. Vel rekin verðbréfaþing styrkja hagkerfi Norðurlanda. Markmiðið ætti að vera að koma á aðgengilegum og vel starfandi markaði þar sem unnt sé að kaupa og selja verðbréf á samkeppnishæfu verði.

Norrænu þjóðirnar standa allar frammi fyrir þeim mikla vanda að

fjármagna umfangsmikið velferðarsamfélag á árangursríkan hátt þannig að það dragi ekki úr hvatningu til að stunda vinnu og nýsköpun. Mikilvægt er að varðveita trú á velferðarsamfélagið og líta á það sem tæki í alþjóðlegri samkeppni. Velferðarkerfið er skilyrði þess að menn þori að reyna hið nýja og óþekkta – að flytja búferlum, skipta um atvinnu og láta reyna á nýja tækni. Í þessu samhengi er mikilsvert að skiptast stöðugt á reynsluþekkingu. Ef sameiginlegur norrænn vinnumarkaður á að ná enn betri árangri er þó þörf fyrir sveigjanlegri lausnir og betri upplýsingar um gagnkvæm félagsleg réttindi.

Með afnámi hafta á alþjóðlegum fjármagnshreyfingum, auknu greiðsluflæði milli landa og tilurð samnorrænna banka að undanfögnu hefur þörf fyrir samstarf um eftirlit með starfsemi fjármálastofnana á Norðurlöndum aukist. Sömuleiðis er brýnt að norrænu þjóðirnar vinni saman á alþjóðlegum vettvangi að því að auka stöðugleika í fjármálum.

Stefna og aðgerðir

Norðurlönd eru í raun orðin sameiginlegur heimamarkaður fyrir atvinnulíf og samfélag. Þetta styrkir vaxtarmöguleika þeirra. Því ættu Norðurland-þjóðir að

- vinna að aukinni fríverslun á alþjóðlegum vettvangi og réttlátum og áhrifaríkum reglum um fyrirkomulag alþjóðlegra viðskipta,
- vinna saman að því að bæta aðstæður og hagstætt viðskiptaumhverfi fyrir atvinnulífið og hvetja til samruna yfir landamæri,
- vinna að auknu samstarfi verðbréfaþinga á Norðurlöndum og innan greiðslujöfnunarkerfisins,
- setja reglur um stofnun samnorrænna fyrirtækja,
- fjarlægja þær landamærahömlur sem koma enn í veg fyrir óheftan hreyfanleika vinnuafls,
- halda uppi stöðugum samræðum um menntun og innflutning vinnuafls,
- halda áfram að móta sameiginlega fjármögnunarkerfi fyrir útflutning á norrænni verkþekkingu og fjárfestingar í verkefnum í alþjóðlegri samkeppni, meðal annars með því að styðjast við reynslu af Norræna fjárfestingarbankanum (NIB) og norræna fjármálahópnum í Helsingfors,
- íhuga aðild Eystrasaltsríkja að Norræna fjárfestingarbankanum,
- efla samstarf þeirra yfirvalda sem fara með fjármálaeftirlit.

8 Velferð

Allt frá lokum síðari heimsstyrjaldar hafa velferðarkerfi á Norðurlöndum orðið mörgum fyrirmynd – eins konar ‘þriðja leið’. Enda þótt velferðarkerfin séu lík að gerð í mörgum mikilsverðum atriðum er á þeim munur þegar kemur að skuldbindingum samfélagsins að því er varðar fjárhagslega ábyrgð, eftirlit og tekjutilfærslur á vegum almannatrygginga.

Norræn velferðarkerfi standa frammi fyrir endurskipulagningu sem leggur meðal annars aukna ábyrgð á einstaklinginn, t.d. þegar kemur að lífeyristryggingum. Skattastig er hátt, ásókn í fé ríkis og sveitarfélaga mikil og verið er að gefa efnahagsstarfsemi frjálsa. Ríkisvaldið gegnir enn meginhlutverki, en það beinist æ meira að því að tryggja réttlátar og traustar leikreglur um leið og dregið er úr beinu hlutverki ríkisins að því er varðar fjárhagshlið velferðarkerfisins.

Mikill hagvöxtur er þýðingarmikill fyrir aukna velferð, en velferðarkerfið er einnig forsenda hagvaxtar. Almenn velferðarstefna jafnar kjör í þjóðfélaginu og stuðlar að samstöðu. Með aðgangi að góðum skólum, árangursríkri heilsu- og sjúkravernd og góðri umönnun barna og aldraðra er atvinnulífinu tryggt nauðsynlegt vinnuafli. Nýjar fjármögnunarleiðir fyrir innviði velferðarkerfis og velferðarþjónustu verða til.

Framtíð norrænna velferðarkerfa veltur að miklu leyti á því hvernig unnt er að lagfæra aðstæður með eftirlits- og stjórnsýsluadgerðum í því skyni að auka samfélagsábyrgð. Það er mikilsvert pólitískt verkefni að afla almenns skilnings á því að skilvirkt velferðarkerfi byggist á skilvirkum og öflugum efnahag.

Hvarvetna á Norðurlöndum er nú verið að vinna að þrískiptu lífeyriskerfi með grunnlífeyri úr opinberum sjóðum, skyldubundnu launatengdu lífeyrisiðgjaldi og einstaklingsbundnum lífeyrisráðstöfunum. Aukinn hreyfanleiki milli landanna krefst greiðra leiða við færslu lífeyrisréttinda, auk þess sem þörf er fyrir norrænar og alþjóðlegar reglur um þetta efni.

Skipulag og fjármögnun til heilsugæslu hefur lengi vakið líflega umræðu á Norðurlöndum, en alþjóðleg reynsla bendir til þess að altækar markaðslausnir séu hvorki árangursríkar né félagslega réttlátar. Annar valkostur er að flytja hluta af heilbrigðis-

þjónustunni til einkasamtaka eða fyrirtækja eða þjóða út hluta hennar, en þetta krefst skýrra reglna og eftirlits af hálfu ríkisvaldsins. Fyrirbyggjandi heilsuvernd og rannsóknir á almennri heilbrigðisþjónustu (public health) munu verða sífellt mikilvægari í framtíðinni. Heilsuvernd gæti einnig orðið útflutningsgrein á Norðurlöndum.

Mikilvægt verkefni fyrir Norðurlönd er að setja sameiginlegar siðareglur um almennar sjúkraskrár, bæði til erfðafræðirannsókna og við notkun á einstaklingsbundnum erfðafræðiupplýsingum í heilsugæslu.

Vinna ætti að auknum skiptum á norrænni sérfræðiþjónustu landa í milli í því skyni að bæta hjúkrun. Það getur einnig reynst hagkvæmt að því er varðar skilvirkni og sérhæfðar rannsóknir.

Stefna og aðgerðir

Velferðarkerfið styrkir öðru fremur samkennd norrænna þjóða. Sterkt hagkerfi er skilyrði fyrir bættri velferð. Norðurlandþjóðirnar ættu að

- gera almannatryggingar, lífeyri og önnur félagsleg réttindi aðgengilegri milli landa,
- auka kynningu á norræna almannatryggingasamkomulaginu,
- fjalla sameiginlega um velferðarsamfélagið frá samfélagspólítísku og efnahagslegu sjónarmiði,
- kanna í sameiningu breytt hlutverk ríkisins,
- hlúa að norrænum vinnumarkaði og gagnkvæmum réttindum vinnandi fólks,
- kanna í sameiningu þörfina fyrir aðlögun almannatryggingakerfanna til að auðvelda markvissar lausnir yfir landamæri,
- starfa í sameiningu að fyrirbyggjandi heilsuvernd,
- starfa saman innan Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar (WHO) og stuðningssamtaka að herferðum gegn smitsjúkdómum og að eflingu almennrar heilbrigðisþjónustu (public health) í þróunarlöndum og löndum sem eru að opna hagkerfi sín.

9 Lýðræði

Tuttugasta öldin var öld lýðræðis, einkum síðari hluti hennar. Nýlendustefna, fasismi, kommúnismi og kynþáttaaðskilnaður lét allt undan fyrir lýðræði eða að minnsta kosti viðleitni í lýðræðisátt í æ fleiri löndum.

Enn eru þó til einræðisstjórnir. Einræðisstjórn felur alltaf í sér brot á grundvallarmannréttindum, og nær alltaf kemur spilling við sögu. Mikilvægt er að Norðurlandþjóðir vinni saman á alþjóðavettvangi til stuðnings þeim sem búa við einræði og þrýsti á þá sem bera ábyrgð á andlýðræðislegri stjórn og kúgun. Sama gildir um nauðsyn þess að vinna á alþjóðlegum vettvangi í þágu grundvallarmannréttinda og gegn spillingu.

Norrænu þjóðirnar ættu að vinna að því að samþykktar verði alþjóðlegar reglur, sem fela í sér kröfu um lýðræði, og vera í fararbroddi í baráttu fyrir mannréttindum.

Þjóðríki hafa að mörgu leyti of takmarkaða getu nú orðið til að taka nauðsynlegar ákvarðanir í umhverfismálum, svo að dæmi sé tekið, og fylgja þeim eftir svo að vel fari. Enn er þó litið á þjóðríkið sem einu fullgildu pólitísku stofnunina. Til að ráða fram úr þessari mótsögn þarf umfram allt skýrara lýðræðislegt umboð fyrir núverandi samtök í alþjóðlegu samstarfi ásamt rannsóknnum á þróun lýðræðislegrar stjórnar í alþjóðlegu samstarfi.

Hnattvæðingin krefst sameiginlegra reglna og takmarkar svigrúm einstakra þjóða til ákvarðana. Þá hefur hún að vissu marki breikkað bilið milli almennings og þeirra sem ákvarðanir taka, en hefur jafnframt og meðal annars vegna nýjunga í upplýsingatækni aukið verulega aðgang almennings að upplýsingum og rökstuðningi stjórnvalda fyrir ákvörðunum sínum. Með tilliti til lýðræðis veldur það áhyggjum að ákvarðanir verða æ flóknari um leið og fjölmiðlar hneigjast til að einfalda flókin málefni.

Stjórnsmálaflokkar og almannasamtök hafa með starfi sínu gegnt lykilhlutverki í norrænum samfélögum. Um þessar mundir er hefðbundið félagslíf og pólitískir flokkar í öldudal, og kemur það meðal annars fram í minnkandi kjörsókn. Þetta er í fullu samræmi við þá tilhneigingu að stjórnsmál beinist í æ ríkara mæli frá skiptingu vaxandi fjármagns til aðhaldsaðgerða, eftirlits og takmarkandi ráðstafana.

Norrænu ríkin hafa gegnt forystuhlutverki í jafnréttismálum kynjanna. Mikilvægt er að þau haldi stöðu sinni í þeim efnum.

Ör þjóðfélagsþróun og þörf fyrir skjótfarnar leiðir til að ná niðurstöðu veldur því að erfiðara er um vik en áður að festa pólitískar ákvarðanir í sessi og rökstyðja þær. Þar með breytast

skilyrði til þess að beita fulltrúalýðræði til fulls. Stjórnmalaflokkum og almannasamtökum reynist erfiðara að fá fólk til liðs við sig og móta skoðanir. Það dregur úr þátttöku í lýðræðislegu starfi þegar hópar fólks í þjóðfélaginu eru afskiptir og þeim er mismunað. Sömu áhrif fylgja fólksfækkun á landsbyggðinni. Í staðinn tekur félagsleg þátttaka almennings á sig nýjar myndir. Markvissar félagshreyfingar með uppbyggileg markmið eru þjóðfélaginu styrkur, en hreyfingar bundnar einu málefni, öfgakenndar og andlýðræðislegar á svip, valda hættu á rangsnúinni skoðanamyndun og pólitískum áhrifum. Ábyrgð og áhrifavald verða sífellt flóknari umhugsunarefni.

Til að vinna gegn þessum tilhneigingum ættu Norðurlandabúar að halda áfram leit sinni að sameiginlegum leiðum til að efla fulltrúalýðræðið með aukinni þátttöku almennings. Nýir möguleikar á lýðræðislegum afskiptum og áhrifum gætu ef til vill staðið til boða, meðal annars með rafrænum upplýsingum, tillöguflutningi, álitskönnunum og jafnvel atkvæðagreiðslum. Enn sem komið er vekja þessir kostir aðeins áhuga hjá nokkrum hluta fólks um leið og miðillinn hefur áberandi annmarka, meðal annars með tilliti til friðhelgi og persónuverndar.

Eitt af meginmarkmiðum norrænu ríkjanna hvers um sig hefur verið að gera Norðurlandabúa annars staðar að jafnréttiháa sínum eigin þegnum. Samkomulag þjóðanna og löggjöf hefur fært norrænum ríkisborgurum réttindi sem hvorki ríkisborgarar annarra ríkja né Norðurlandabúar í öðrum Evrópulöndum njóta. Vinna að þessum málum á áfram að hafa afdráttarlausan forgang. Til þess að gera jafnrétti sýnilegra og leggja áherslu á samstöðu Norðurlandþjóða ætti að semja réttindaskrá um norræn réttindi og birta hana og gera aðgengilega almenningi í reynd.

Stefna og aðgerðir

Norræn samfélög styðjast við gróna lýðræðishefð og einkennast af beinum og breiðum samskiptum almennings og ákvörðunarvalds, einnig af sjálfstæði sveitarfélaga og virkum og sterkum almannasamtökum. Norðurlandþjóðir ættu að

- ❑ auka samstarf þjóðþinganna með reglulegum ráðstefnum norrænna þingforseta til að undirbúa sameiginlega norræna dagskrá og sameiginlega fundi helstu nefnda þinganna,
- ❑ starfa í sameiningu að því að sáttmálum Sameinuðu þjóðanna sé framfylgt,
- ❑ vinna að því að flýta stofnun alþjóðlega sakamáladómstólsins (ICC),
- ❑ birta norræna réttindaskrá sem nærði til núverandi og nýrra réttinda Norðurlandabúa, óháð norrænum landamærum,
- ❑ gera sameiginlegar kannanir á starfshæfni borgaralegs samfélags,
- ❑ leita nýrra leiða til þátttöku almennings í lýðræðislegum undirbúnings- og ákvarðanaferlum með rafrænni samskiptatækni,
- ❑ tryggja réttindi frumbyggja.

10 Umhverfi

Skilningur á vistkerfum og þeim hættum sem tengjast takmarkalausri nýtingu náttúruauðlinda jókst mjög í lok 20. aldar. Hækkandi hitastig á jörðu og aukinn útblástur gróðurhúsalofttegunda í andrúmsloftið eru líklega brýnustu alþjóðlegu umhverfismálin, en einnig þarf að gefa gaum að mengun umhverfis frá iðnaði og orkuframleiðslu og grípa til markvissra mótvægisáðgerða.

Skýr stefna í alþjóðlegu umhverfissamstarfi er fólgin í þeim hugmyndum um sjálfbæra þróun sem fram hafa komið á síðari árum. Í fyrstu var um að ræða pólitískt slagorð, en nú hefur það fengið gleggri merkingu í þjóðfélagsáætlunum og atvinnulífi. Æ meiri eining er um mikilvægi þess að draga úr orkunotkun og nýta orkuna með hagkvæmum hætti og gera framleiðslu- og neysluhætti sjálfbæra.

Hreinar og umhverfisvænar neysluvörur – ekki síst matvörur – hafa orðið sífellt mikilvægari í augum neytenda. Þetta tengist umhverfisstefnu, og Norðurlandþjóðir ættu að vinna saman á þessu sviði bæði á evrópskum og alþjóðlegum vettvangi í þeim tilgangi að stuðla að samræmdum reglum sem setja hollustu á

oddinn.

Stokkhólmsráðstefnan 1972 markaði upphaf að viðtæku alþjóðlegu samstarfi að umhverfismálum. Norðurlönd höfðu þá framsýni að leggja áherslu á umhverfismál í Helsingfors-sáttmálanum og í norræna umhverfisverndarsáttmálanum 1974. Umhverfismál hafa síðan orðið enn mikilvægari, og ekki koma hér síst við sögu hnattræn sjónarmið sem dregin voru sérstaklega fram á Ríó-ráðstefnunni. Hugleiða ber hvort ekki megi koma hugtakinu ‘sjálfbær þróun’ inn í sjálfan Helsingfors-sáttmálann og fá umhverfismálum hærrí sess í norrænu samstarfi, meðal annars á grundvelli yfirlýsingar forsætisráðherranna 1998 um Norðurlönd sem sjálfbært svæði og starfa umhverfisráðherranna að mörkun nýrrar norrænnar umhverfisstefnu.³

Kappkostað er að setja upp kerfi til að sjá um veitingu losunarkvóta í samræmi við Kyoto-bókunina frá 1998 og viðskipti með þá. Hins vegar er ekki ljóst hvenær þessi viðskipti komast á því að enn liggja ekki fyrir neinar skýrar og alþjóðlega viðurkenndar reglur um stjórn þeirra. Nýjar og áhugaverðar leiðir myndu opnast ef fleiri lönd tækju sameiginlega upp takmarkanir á losun gróðurhúsalofttegunda á grundvelli Kyoto-bókunarinnar. Á Norðurlöndum er unnið að rannsóknum í þeim tilgangi að koma á norrænni skipan í formi kvótapiðings eða annars konar vettvangs til að skilgreina hentug verkefni á þessu sviði.

Einnig er eðlilegt að norrænar þjóðir leggi sérstaka áherslu á hafið – bæði umhverfisvernd og nýtingu auðlinda – þar eð Norðurlönd eru umlukin hafi sem hefur mikla efnahagslega og vistfræðilega þýðingu fyrir heiminn.

Fyrir vestnorrænu löndin gegnir Norður-Atlantshaf sérstöku hlutverki. Norðurlandþjóðir ættu í sameiningu að grípa til sérstakra aðgerða til verndar því.

³ Stefnuskýrsla samstarfs- og umhverfisráðherranna til forsætisráðherranna: ”Bæredygtig udvikling – En ny kurs for Norden” verður lögð fram í haust.

Stefna og aðgerðir

Norðurlandþjóðir hafa að mörgu leyti gegnt forystuhlutverki í umhverfismálum og ættu að

- gera sér far um að varðveita og bæta jákvæða ímynd sína í umhverfismálum með því að koma fram í sameiningu á alþjóðavettvangi í þágu sjálfbærrar þróunar og hollrar framleiðslu,
- eiga frumkvæði að umhverfisreglum og siðareglum um viðskipti og þróunaraðstoð,
- efla til muna alþjóðlega umhverfislöggjöf og skýra umhverfisstaðla vegna iðnaðarframleiðslu,
- eiga frumkvæði að stofnun alþjóðlegs umhverfisdómstóls,
- koma á sameiginlegu losunarkvótapiingi fyrir landsvæði kringum Eystrasalt sem tilraunaverkefni fyrir sameiginlega framkvæmd á sveigjanlegum kerfum skv. Kyoto-bókuninni,
- semja aðgerðaáætlanir fyrir Eystrasalts- og Barentshafssvæðið ásamt Norðurskautssvæðinu sem lið í hinni norrænu vídd innan ramma Evrópusambandsins,
- eiga frumkvæði að reglulegum fundum ráðherra þeirra ríkja sem liggja að Norður-Atlantshafi, með þátttöku Færeyja og Grænlands, til að vernda lífríki Norður-Atlantshafs og tryggja skynsamlega nýtingu á auðlindum þess,
- íhuga þörf fyrir viðauka við umhverfiskaflann í Helsingforsáttmálanum og umhverfis- og hafskýrslur fyrir þing Norðurlandaráðs.

Skipulag samstarfsins

Í greinargerðinni hér að framan um þróunarþætti og tillögur til aðgerða hefur verið lögð áhersla á inntak samstarfsins. Þetta inntak hefur óhjákvæmilega áhrif á form þess. Form og inntak helst í hendur.

Umtalsverðar breytingar voru gerðar á fyrirkomulagi hins norræna samstarfs í upphafi 10. áratugarins. Þær voru byggðar á tillögum svokallaðs Iloniemi-hóps. Þá öxluðu forsætisráðherrarnir yfirábyrgð á norrænu samstarfi. Þessi ábyrgð, rétt eins og samstarfs- og samráðskerfið, var sett inn í Helsingforsáttmálann 1993. Breytingarnar voru gerðar með hliðsjón af nýjum aðstæðum í Evrópu eftir lok kalda stríðsins þegar enn var óljóst hvert stefndi í þeim löndum sem voru að opna hagkerfi sín og hvernig Norðurlandþjóðir skipulegðu tengsl sín við Evrópu-

sambandið.

Þegar ljóst var orðið að Finnland og Svíþjóð gerðust aðilar að Evrópusambandinu var árið 1995 tekið upp þriggja stoða skipulag sem skiptist í

- Evrópumál,
- norræn málefni,
- grannsvæðamál

og aukin ábyrgð var sett á flokkshópa í Norðurlandaráði.

Þetta þriggja stoða skipulag hæfði vel þeim verkefnum sem fyrir lágu á miðjum tíunda áratugnum, eftir að Finnland og Svíþjóð voru orðin aðildarríki að Evrópusambandinu. Endurbæturnar miðuðu að því að hið norræna samstarf héldi velli. Þetta hefur starfshópurinn einnig litið á sem grundvallaratriði og einbeitt sér að þeim verkefnum sem felast í þróunarþáttunum tíu.

Á komandi árum má vænta örra breytinga á skilyrðum hins norræna samstarfs í kjölfar hnattvæðingar og þeirrar staðreyndar að fyrstu nýju lýðræðisríkin standa frammi fyrir aðild að Evrópusambandinu. Hnattvæðingin og stöðugt nánara evrópskt samstarf eykur þörf á því að Norðurlandþjóðir samræmi sjónarmið sín til að efla áhrifamátt sinn og standa vörð um norrænt gildismat. Fjölgun aðildarríkja að Evrópusambandinu og væntanleg aðild Eystrasaltsríkja breytir inntaki stefnunnar í málum grannsvæðanna með ótvíræðum hætti. Um leið færast ákvarðanir að miklu leyti frá þjóðþingunum, en það krefst meira samstarfs milli þeirra.

Undirstaða norrænnar samvinnu er traust, og það fyrirkomulag sem byggist á samstarfi og samráði er góður grunnur undir áframhaldandi þróun og aukinn sýnileika samstarfsins. Margvísleg rök eru fyrir því að horfið verði frá þriggja stoða skipulaginu sem hefur einkennt samstarf ríkisstjórna og þingmanna á seinni hluta tíunda áratugarins:

- Það felur í sér hættu á því að kraftarnir dreifist um of í stað þess að menn einbeiti sér að tilteknum málefnum.
- Eftir að Eystrasaltsríki eru orðin viðurkenndir umsækjendur um aðild að Evrópusambandinu verður Norðvestur-Rússland í raun eina 'grannsvæði' Norðurlanda í þeirri merkingu sem felst í umbótunum frá 1995.

- Reynslan sýnir að landfræðileg skipting starfseminnar stenst ekki málefnalega til lengdar.
- Samstarf að Evrópumálum er vissulega mikilvægt, en úr því að Evrópusambandið stendur fyrir miklum hluta lagasetningar í Þjóðríkjunum er Evrópustoðin of almenn og óskýr viðmiðun.

Með þetta í huga er réttlætanlegt að hverfa frá þriggja stoða skipulaginu til skipulags sem byggist á samstarfshringum með sveigjanlegri þátttöku landa eftir málefnum. Norðurlönd myndi fastan kjarna í hverjum hring. Unnt sé að víkka hringina eftir því sem henta þykir til þátttakenda utan hins norræna kjarna, einkum frá Eystrasaltsríkjunum, Norðurskautssvæðinu og strandríkjum við Norður-Atlantshaf, hugsanlega einnig frá samtökum á borð við Eystrasaltsráðið eða Evrópusambandið.

Hópurinn hefur ekki hugsað sér neina áheyrnarfulltrúa af hálfu þátttakenda, heldur byggist skipulagið á jafnræði þeirra allra. Þannig mætti víkka norrænt samstarf eftir atvikum að því marki sem áhugi og þörf segði til. Þessu fylgja tveir kostir, annars vegar heldur norræn samvinna áfram að vera sú sem hún er, hins vegar kemst samband við Eystrasaltsríkin í eðlilegt horf með því að það ber ekki lengur keim af sambandi verndara og skjólstaðings.

Dæmi um víkkaðan hring í norrænu samstarfi er sú tillaga starfshópsins (sjá að framan þróunarþátt 10, Umhverfi) að Norðurlönd eigi frumkvæði að samstarfi allra strandríkja við Norður-Atlantshaf til að vernda lífríki hafsins og stuðla að ábyrgri nýtingu á auðlindum sjávar. Þessi tillaga styðst við samantekt sérfræðinga sem starfshópurinn fékk til þess að gera grein fyrir þeim mörgu milliríkjasamningum og stofnunum sem fjalla um norðlægar slóðir. Greinargerð sérfræðingahópsins fylgdi frumgerð skýrslunnar í fylgiriti.

Hugmyndin um samstarfshringi svarar einnig að vissu marki hinni margræddu spurningu um skörun og tvíverknað í starfi svæðisráða og samtaka í Norður-Evrópu. Fjallað er um skörun og samband norrænnar samvinnu og annarra svæðisbundinna samvinnusamtaka í greinargerð sérfræðingahópsins. Í greinargerðinni er lögð áhersla á þörf fyrir aukna samræmingu og möguleika til þess að vinna að verkefnum sem styðja hvert annað. Til að svo megi verða er þörf fyrir heildarsýn og mat á alþjóðlegu samstarfi á norðurslóðum. Hér ættu forsætis- og utanríkisráðherrar Norður-

landa að taka frumkvæði.

Eins og fram kemur í greinargerð sérfræðingahópsins eru málefni hafsins sérstaklega flókin og háð fjölda alþjóðlegra samninga. Til frambúðar skiptir mestu að virkja pólitískan vilja og beina honum að markvissri og árangursríkri vernd hafsins. Starfshópurinn leggur til að Norðurlönd gangi fram fyrir skjöldu í þessu efni.

Annað raunhæft dæmi um víkkaðan hring er tillaga hópsins um aðild Eystrasaltsríkja að Norræna fjárfestingarbankanum (sjá hér að framan þróunarþátt 7, Markaður og hagkerfi).

Með hliðsjón af sjálfstæðisviðleitni á sjálfstjórnarsvæðunum ætti einnig að vera viðbúnaður við stækkun þátttökuhópsins í hefðbundnu norrænu samstarfi. Kanna ætti nákvæmlega þau stjórnlagatriði sem tengjast þessu og háð eru Helsingforssáttmálanum og framkvæmd hans.

Norræn samvinna ætti að beinast að skýrum málefnum, og grannsvæðamál og Evrópusamruni ættu að vera þar á meðal. Málefnaþing gæti hugsanlega fylgt þróunarþáttunum tíu sem starfshópurinn hefur fjallað um og gert grein fyrir í þessari skýrslu.

Í reynd gæti þetta til dæmis haft það í för með sér að þegar umhverfisráðherrar ræða mál sín fjalli þeir einnig um umhverfisstefnu Evrópusambandsins og samstarf við grannsvæðin. Þeir gætu stundum hist einir, stundum með öðrum, til dæmis ráðherrum Eystrasaltsríkja eða þátttakendum annars staðar að. Á sama hátt gætu fastanefndir Norðurlandaráðs í umhverfismálum hist einar eða með samstarfsaðilum. Enn mætti hafa sama háttinn á í orku- og umferðarmálum og öðrum málaflokkum. Þar með yrði ESB-stefnan þáttur í daglegri pólitískri umfjöllun og samræming yrði auðveldari og sameiginlegur málflutningur öflugri. Jafnframt yrðu tengslin bætt milli fastanefnda Norðurlandaráðs annars vegar og Evrópusambandsins hins vegar.

Þessi vinnutilhögun hefði það einnig í för með sér að tengsl við aðra þátttakendur í samstarfinu kæmust í rétt horf, til dæmis við Eystrasaltsríkin sem gætu á sömu forsendum tekið þátt í umræðum og vinnu við aðgerðaáætlanir þegar slíkt ætti við og það væri áhugaverður kostur fyrir alla.

Hringaskipulagið kemur einnig til móts við yfirlýstan áhuga Norðurlandþjóða á samstarfi við grannríki í vestri, svo sem Skotland og Nýfundnaland.

Forsætisráðherrarnir hafa axlað heildarábyrgð á norrænni samvinnu og einnig eflt samband og fundi sín á milli. Þetta er rökrétt og nauðsynlegt og mætti auka enn frekar.

Varðandi störf ráðherranefndanna og samstarf á vegum stofnana dregur starfshópurinn í efa gagnsemi þess að hafa jafnmargar fastar ráðherranefndir og stofnanir og nú er. Hópurinn velti því fyrir sér hvort ekki væri árangursríkara að verkaskipting byggðist á takmörkuðum fjölda þverfaglegra viðfangsefna með mismunandi fjölda þátttakenda eftir því hvert umfjöllunarefnið væri. Í raun fæli þetta í sér framhald þeirrar stefnu sem var mörkuð þegar matvælaráðherranefndin var sett á laggir.

Samsvarandi nefndaskipan innan Norðurlandaráðs gæti örvað umræðu, styrkt samstarfið og gert það markvissara, sérstaklega ef starf Norðurlandaráðs þokaðist í átt að samstarfi og samráði hlutaðeigandi nefnda þjóðþinganna. Í Norðurlandaráði ættu í framtíðinni að vera fulltrúar helstu nefnda þjóðþinganna. Þingforsetar gætu jafnframt stýrt samstarfinu í ríkara mæli en nú, og þeir gætu á virkan hátt tekið þátt í að marka norræn stefnumál. Þá mætti einnig tengja pólitísk stefnumál hvers ríkis og Norðurlanda í heild með markvissum hætti. Nýtt skipulag af þessu tagi myndi án efa örva og dýpka pólitíska umræðu á Norðurlöndum.

Breytingar á norrænu samstarfi í þá veru sem hópurinn leggur til velta á því að fram fari umræður um þátttöku viðskipta-, þróunar-samvinnu- og varnarmálaráðherranna í ráðherranefnd, og einnig um hlutverk utanríkisráðherranna þegar málaflokkar á þeirra vegum koma til umræðu.

Kanna þarf nánar skipulag ráðherranefndanna og hinn mikla fjölda fastastofnana. Starfshópurinn hefur í því sambandi veitt athygli nýbirtri skýrslu framkvæmdastjóra skrifstofu ráðherranefndanna um greiningu fjárhags hennar⁴ og rætt kosti þess að hafa sveigjanleika í skrifstofuhaldi ráðherranefndanna, sem fyrst

⁴ "Budgetanalyse 2000, Det nordiske budget", Norræna ráðherranefndin, Kaupmannahöfn, maí 2000.

og fremst hefði samræmingarhlutverk.

Með þetta í huga álitur hópurinn að gagnlegt væri að fjalla nánar um þær breytingar á skipulagi samstarfsins sem þessi skýrsla gerir ráð fyrir og auk þess sem að ofan er getið að athuga

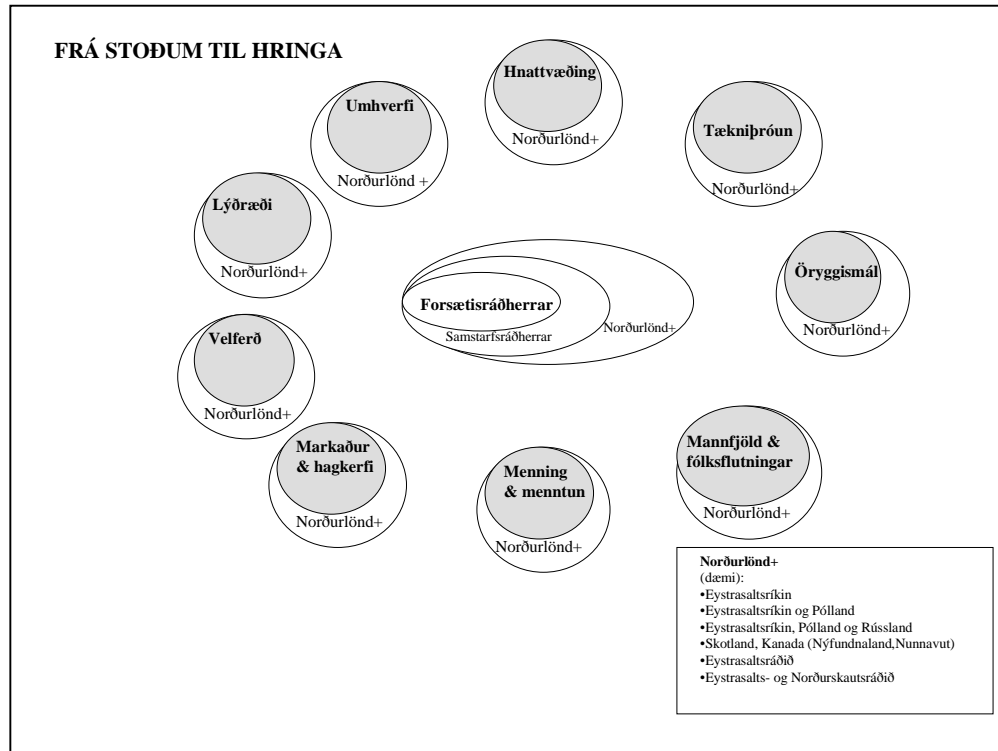
- rétt Sama til að eiga fulltrúa í Norðurlandaráði,
- möguleika Norðurlandaráðs til að snúa sér beint til stjórna sjálfstjórnarsvæðanna með tillögur og önnur tilmæli,
- ávinning þess að hafa sameiginlega norræna fulltrúa/talsmenn í alþjóðlegum stofnunum og samtökum.

Stefna og aðgerðir

Hnattvæðingin, stækkun Evrópusambandsins og nánara samstarf innan Evrópu eykur þörf og mikilvægi norræns samstarfs til að standa vörð um sameiginlegt gildismat og sameiginlega hagsmuni.

Með þetta í huga leggur starfshópurinn til að

- samstarfið byggist á tilteknum fjölda hringa sem taki til ýmissa landa og fjalli um ólík málefni;
- ákvæði Helsingforsáttmálans um umhverfismál verði endurnýjuð og eflað,
- Norðurlönd eigi frumkvæði að samstarfi um Norður-Atlantshafið til að vernda mikilvægt lífríki þess;
- könnuð verði þau sáttmálaatriði sem tengjast hugsanlegri vikkun þátttakendahópsins í norrænu samstarfi;
- stefnt sé að meiri sveigjanleika og samræmingu í störfum ráðherra-nefnda. Hugsanlegt væri að nefndirnar yrðu jafnmargar þróunarþáttunum tíu;
- árangur af starfi Norðurlandaráðs verði bættur með beinum tengslum við helstu nefndir þjóðþinganna;
- ráðherrar utanríkismála, varnarmála, viðskipta og þróunarsamvinnu séu í beinni tengslum við starfsemi ráðherranefndarinnar.
- Einnig ætti að hafa í huga:
 - rétt Sama til að eiga fulltrúa í Norðurlandaráði,
 - möguleika Norðurlandaráðs til að snúa sér beint til stjórna sjálfstjórnarsvæðanna með tillögur og önnur tilmæli,
 - ávinning þess að hafa sameiginlega norræna fulltrúa/talsmenn í alþjóðlegum stofnunum og samtökum.



Samantekt

Í stuttu máli hefur starfshópurinn lagt eftirfarandi tillögur fyrir ríkisstjórnir og þing Norðurlanda:

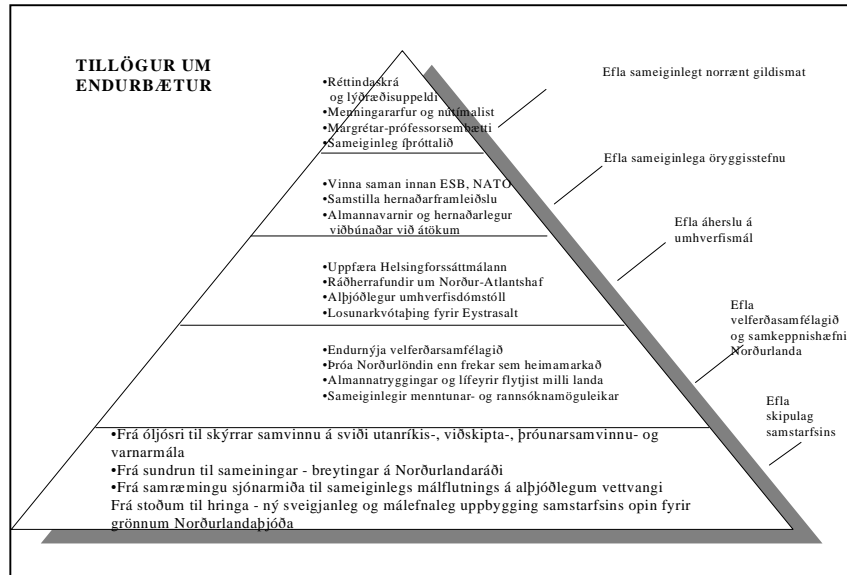
- að gera víðtækar breytingar á skipulagi norræns samstarfs, meðal annars með því að
 - breyta þriggja stoða skipulaginu í skipulag hringa með sveigjanlegri þátttöku landa eftir málefnum og þeir séu einnig opnir fyrir grannsvæðum í austri og grannþjóðum í vestri,
 - hverfa að svo miklu leyti sem unnt er frá því að samræma einungis sjónarmið til þess að tala einum rómi á alþjóðavettvangi,
 - utanríkis-, viðskipta-, þróunarsamvinnu- og varnarmálaráðherrar tengist störfum ráðherranefndanna beint,
 - helstu nefndir þjóðþinganna taki þátt í starfi Norðurlandaráðs.

- að endurnýja velferðarríkið og efla samkeppnishæfni Norðurlanda, meðal annars með því að
 - styrkja Norðurlönd enn frekar sem heimamarkað,
 - samræma menntunar- og rannsóknarmöguleika,
 - gera almannatryggingar, lífeyri og félagsleg réttindi aðgengileg milli landa,
 - samræma innflutning vinnuafls og fólksflutninga til landanna.

- að auka áherslu á umhverfismál, meðal annars með því að
 - endurnýja Helsingforsáttmálann,
 - eiga frumkvæði að stofnun alþjóðlegs umhverfisdómstóls,
 - koma á sameiginlegu losunarkvótapiingi fyrir Eystrasalt,
 - eiga frumkvæði að ráðherrafundum Norður-Atlantshafsríkja um lífríki hafsins.

- að efla sameiginlega öryggisstefnu, meðal annars með því að
 - vinna að markvissu samstarfi Evrópusambandsins og Atlantshafsbandalagsins,
 - samræma hernaðarframleiðsu og aðföng,
 - skipuleggja í sameiningu almannavarnir og hernaðarleg viðbrögð við átökum og hættuástandi.

- að efla samkennd Norðurlandþjóða, meðal annars með því að
 - ryðja úr vegi hindrunum fyrir frjálsum fólksflutningum og semja norræna réttindaskrá,
 - leggja áherslu á menningararf og skilning á lýðræði,
 - styðja net- og skiptiverkefni,
 - stofna Margrétar-prófessorsembætti.



Rödd Norðurlanda

Á tímum hnattvæðingar er ákaflega mikilsvert að rödd Norðurlanda heyrst greinilega. Allt frá lokum síðari heimsstyrjaldar hafa Norðurlandabjóðir haft náið samstarf innan margra alþjóðlegra samtaka, svo sem Sameinuðu þjóðanna, Alþjóðgjaldeyrissjóðsins og Alþjóðabankans. Innan Bretton-Woods-stofnananna í Washington hafa Norðurlönd í áratugi myndað eigið kjördæmi, og hafa Eystrasaltsríkin líka tilheyrt því síðan 1991. Í daglegum störfum hefur kjördæmið sameiginlegan fulltrúa sem kemur fram fyrir hönd þess og styðst við samræmd fyrirmæli. Þetta kerfi hefur gengið mjög vel og er nothæft einnig í öðru samhengi.

Ef til vill er mikilvægasta verkefni norræns samstarfs í framtíðinni að gæta þess að rödd Norðurlanda hljómi skýrt á alþjóðavettvangi til að standa vörð um hagsmuni Norðurlandabúa og gera grein fyrir þeim lýðræðislegu gildum og þeirri mannúðarsýn sem sameinar Norðurlönd. Starfshópurinn leggur áherslu á að norrænt samstarf sé pólitískt tæki sem hægt sé að beita eða láta ónotað. Hópurinn mælir eindregið með því að þessu tæki sé beitt.